



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

Breno Assis de Andrade

**MONITORAMENTO DE DECISÕES CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS
HUMANOS ATRAVÉS DE INDICADORES EM DIREITOS HUMANOS**

Experiência a Partir do Caso Povo Indígena Xukuru vs. Brasil

Recife

2020

Breno Assis de Andrade

**MONITORAMENTO DE DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE
DIREITOS HUMANOS ATRAVÉS DE INDICADORES EM DIREITOS HUMANOS**

Experiência a Partir do Caso Povo Indígena Xukuru vs. Brasil

Monografia apresentada ao Centro de Ciências Jurídicas (Faculdade de Direito do Recife) da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Palavras-Chave: Direito Internacional; Direito Constitucional; Povos Indígenas; Monitoramento; Indicadores.

Orientadora: Prof.a Dra. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega

Recife

2020

BRENO ASSIS DE ANDRADE

**MONITORAMENTO DE DECISÕES CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS
HUMANOS ATRAVÉS DE INDICADORES EM DIREITOS HUMANOS:
EXPERIÊNCIA A PARTIR DO CASO POVO INDÍGENA XUKURU VS. BRASIL**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Curso de Bacharelado em Direito, do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, para obtenção do grau de Bacharel, sob orientação da Prof.a Dra. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega.

Recife, _____ de _____ de 2020.

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a minha família: minha mãe, Sayonara Maria Paulino de Assis; às figuras paternas que tive, que foram muitas; à minha avó materna, Terezinha Paulino de Assis, que me introduziu no nobre caminho do Direito; a meu avô materno, Ambrósio Aduato de Assis, que pode não ter me indicado a carreira jurídica, mas certamente muito me advertiu contra o Jornalismo; a minha tia preferida (vamos chama-la “Anne”); a meu tio preferido (vamos chama-lo “Chefe” ou “Elizeu”); aos demais tios e tias, que na verdade são primos; à única tia de verdade; a minha família paterna, especialmente Loreninha, parceira de infância; àqueles parentes consanguíneos em segundo grau, que, não sendo tios ou tias, também são muitos, apesar de o autor ser filho único; a Camilla Montanha de Lima, minha namorada, que certa vez disse: “se terminar comigo vai sempre se lembrar que eu estava no TCC”; a Gato I, que me acompanhou até o intercâmbio; a Gato II, que sucedeu a Gato I.

Em segundo lugar, agradeço a meus amigos e amigas: a Gabriel Feitosa, que toca muito; a João Luquinhas, que adora o Nintendo Wii; a Guilherme, que finalmente passou na OAB; ao restante do “Birlik”, inclusive a Carlos, que agora é francófono; a Mohammed, que não sabe ler português; a Rafaela Teti, que certa vez namorou um mitômano, e com quem dividi várias angústias de TCC; a Marcela Ciarlini, que sempre me perguntava “qual a palavra mesmo?”; a Laís, cujo boy cozinha muito; ao pessoal da Sub Coletivas, que é chique; a Gabriela Miranda, que é da luta; a Duda, que, segundo Elizeu, já foi santa; a todos aqueles e aquelas com quem compartilho o dharma de Buda e a alegria do Aikido.

Em terceiro lugar, a todos aqueles que já foram “chefes” na minha vida: Flavianne, chefe na pesquisa; Henrique e Renata, chefes do NUDPDH/DPPE; Jocelino, chefe no Crime.

Em quarto lugar, ao professor Edson Silva, pela valiosa contribuição quanto a tudo aquilo que diz respeito à história do povo indígena Xukuru, e por possibilitar e acompanhar as visitas do autor à Terra Indígena Xukuru; e à professora Simone Sayuri, por uma valiosa conversa sobre Veículos Aéreos Não-Tripulados (VANTs), suas aplicações, vantagens e desvantagens.

Em quinto lugar, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, por ter financiado esta pesquisa, através de bolsa de Iniciação Científica vigente de março de 2019 a fevereiro de 2020, no quadro do projeto “Monitoramento e Cumprimento das Decisões do

Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Investigação dos Arranjos Institucionais que Favorecem e Dificultam sua Implementação no Brasil”, aprovado na Chamada MCTIC/CNPq Nº 28/2018.

Por fim, a todos aqueles e aquelas cujo nome não posso pronunciar: vocês sabem quem são (espero).

“Sem obstáculos na mente; sem obstáculos o medo desaparece. Para além do pensamento em ilusão, este é o nirvana. Todos os Budas do passado, presente e futuro vivem o Prajna Paramitta. Portanto obtém a completa e perfeita Iluminação. Portanto conheçam o Prajna Paramita, o grande mantra da transcendência, o grande mantra da iluminação, o mantra sem limites, o supremo mantra, podendo remover todo o sofrimento, este é a verdade, sem falsidades. Então recitem o mantra Prajna Paramita, recitem o mantra que diz: **vá, vá, vá além, vá além do além, Prajna Paramita.**”

(Sutra do Coração da Grande Sabedoria Completa)

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo geral testar a aplicabilidade da metodologia de monitoramento através de “indicadores” ao caso “Povo Indígena Xukuru vs. Brasil”. Um indicador é uma informação capaz de revelar o estado ou nível de um objeto, evento ou atividade. Em direitos humanos, o uso de indicadores geralmente faz parte de uma abordagem empírica, baseada na coleta de dados objetivos, tratados de forma quantitativa. Na primeira parte, oferecemos uma breve explicação sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o caso Povo Indígena Xukuru vs. Brasil. Na segunda parte, abordamos o uso de indicadores em direitos humanos, detalhando algumas das muitas metodologias usadas para construí-los. Na terceira parte, atacamos mais diretamente o objetivo geral, através dos seguintes objetivos específicos, ou etapas: primeiro, identificamos os atributos daquelas obrigações que expressamente incidem sobre o Brasil quanto à propriedade tradicional, em decorrência do caso Povo Indígena Xukuru vs. Brasil. Em seguida, desenhamos com base nas obrigações identificadas, um indicador capaz de medir o cumprimento, pelo Estado Brasileiro, de uma ou mais obrigações contidas no corpus jurídico internacional, para com o povo indígena Xukuru. Por fim, esboçamos uma proposta de intervenção, com o objetivo de demonstrar a viabilidade do indicador que desenhamos; e estimular a elaboração de novos projetos e pesquisas, que o tomem como base.

Palavras-chave: Direito Internacional; Direito Constitucional; Povos Indígenas; Monitoramento; Indicadores.

ABSTRACT

This study aims to test the feasibility of the use of indicators to monitor Brazil's compliance with a certain decision by the Interamerican Court of Human Rights: "Povo Indígena Xukuru vs. Brasil". An "indicator" is any information, which reveals the state or level of an object, event or activity. In human rights, usage of indicators is normally associated with empirical studies, based on the collection of objective data, to be treated quantitatively. In the first chapter, the author presents a brief explanation on the Interamerican System of Human Rights, and the "Povo Indígena Xukuru vs. Brasil" case. In the second chapter, the author tackles usage of indicators in human rights, detailing some of the many methodologies used to build them. In the third chapter, the main object of study is more directly tackled, through the following steps: first, the author identifies all main components of those obligations towards traditional property, which directly fall on Brazil, in virtue of the decision rendered on the "Povo Indígena Xukuru vs. Brasil" case. Second, based on such obligations, one indicator is identified, which is considered able to offer data on compliance with one or more of the previously identified obligations. Finally, an on-terrain intervention is proposed, the author aiming to demonstrate both the feasibility of the identified indicator, and stimulate the birth of new projects and research, to be based on said indicator.

Keywords: International Law; Constitutional Law; Indigenous Peoples; Compliance; Indicators.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACEx	Ação Curricular de Extensão
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
Art.	Artigo
CCEPE	Conselho Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão
CmIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CrIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DECART	Departamento de Engenharia Cartográfica
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
VANT	Veículo Aéreo Não-Tripulado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E O POVO XUKURU	5
1.1. SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE	5
1.2. FATOS E FUNDAMENTOS DO CASO POVO INDÍGENA XUKURU VS. BRASIL.....	9
1.3. AS REPARAÇÕES DETERMINADAS PELA CORTE INTERAMERICANA	19
2. MONITORAMENTO DE DECISÕES INTERNACIONAIS ATRAVÉS DE INDICADORES EM DIREITOS HUMANOS.....	24
3. CONSTRUINDO INDICADORES CAPAZES DE MONITORAR O CUMPRIMENTO DA SENTENÇA “POVO INDÍGENA XUKURU VS. BRASIL”	31
3.1. QUE OBRIGAÇÕES MONITORAR?.....	31
3.2. QUE INDICADORES UTILIZAR?	36
3.3. UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO: VANTAGENS E DESVANTAGENS NO USO DE VEÍCULOS AÉREOS NÃO-TRIPULADOS (VANTS).	41
CONCLUSÃO.....	46
REFERÊNCIAS.....	48

INTRODUÇÃO

O caso do Povo Xukuru, alvo da recente decisão do Sistema Interamericano de Direitos Humanos é paradigmático para as questões indígenas brasileiras, especialmente por ser a primeira decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado Brasileiro na temática indígena - Povo Indígena Xukuru e seus Membros vs. Brasil (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018),

Interessa destacar as graves violações de direitos humanos enfrentadas pelo Povo Xukuru do Ororubá, que tem seu território localizado entre os municípios de Pesqueira/PE e Poção/PE, e é o mais numeroso povo indígena de Pernambuco e do Nordeste, contando, em 2017, com mais de 7.000 membros (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018). Sua história é permeada por uma relação conflituosa com o Estado Brasileiro e as autoridades locais, especialmente no tocante ao reconhecimento e demarcação de seu território, situação que não é estranha à maior parte dos povos indígenas brasileiros. Não à toa, já em 1997, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos reconhecia na situação dos Xukuru uma situação representativa da maior parte dos povos indígenas brasileiros, em relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil.¹

Por sua vez, a sentença do caso Povo Indígena Xukuru vs. Brasil, apesar de tratar de um tema repetitivo na jurisprudência da Corte², trouxe consideráveis inovações, tanto em seu

¹ Vide os parágrafos 44 e 45 do relatório: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil (OEA/Ser.L/V/II.97 Doc. 29 rev. 1). Publicado em 29 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.cidh.org/countryrep/Brasesp97/indice.htm>>. Acesso em 05 de abril de 2020.

² Antes da decisão sobre o povo indígena Xukuru, já existiam pelo menos outras 12 (doze) decisões mencionando o artigo 21 da Convenção Americana no contexto dos povos indígenas, ou seja, tratando do direito desses povos à propriedade tradicional. São elas: Comunidade Awás Tingni vs. Nicarágua; Comunidade Moiwana vs. Suriname; Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai; Comunidade Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai; Povo Saramaka vs. Suriname; Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai; Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador; Comunidades Afrodescendentes Deslocadas da Várzea do Rio Cacarica (Operação Gênese) vs. Colômbia; Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano e seus Membros vs. Panamá; Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus Membros vs.

mérito, quanto em sua execução. Foi determinada ao povo indígena uma indenização considerável, no valor de US\$ 1.000.000,00 (hum milhão de dólares americanos) (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018). O montante foi pago diretamente à associação responsável por representar o povo indígena, e não simplesmente reservado em um fundo, em desenrolar atípico para causas de cunho coletivo, como aquelas envolvendo o direito à propriedade tradicional.³ Além disso, foi determinada uma série de obrigações de fazer, que o Estado brasileiro será obrigado a cumprir, especialmente quanto à desintrusão e a garantia do território Xukuru contra novas invasões (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018).

A representatividade do caso, somada ao grau de inovação jurisprudencial que a sentença representa, tornam o caso digno de estudo aprofundado, especialmente quanto a sua execução são muitos os desafios que a execução de uma sentença sobre propriedade coletiva pode trazer, especialmente quando chegar o momento de avaliar o cumprimento das obrigações de fazer.

O presente trabalho tem por **objetivo geral** testar a aplicabilidade da metodologia de monitoramento através de “indicadores” ao caso “Povo Indígena Xukuru vs. Brasil”. Segundo o Guia do Alto Comissariado das Nações Unidas para a Construção de Indicadores em Direitos Humanos (2012), um indicador é, simplesmente, uma informação capaz de revelar o estado ou nível de um objeto, evento ou atividade. Um indicador em direitos humanos, portanto, é uma informação que pode nos dizer se o Estado está ou não cumprindo com uma dada obrigação em direitos humanos. Ao usar dos mesmos, podemos monitorar de forma transparente, replicável e aberta a críticas todas as etapas daquilo que,

Honduras; Comunidade Garífuna Trunfo de la Cruz e seus Membros vs. Honduras; Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname.

³ Vide: CONSELHO INDIGENAISTA MISSIONÁRIO. Assessoria de Comunicação. **Povo Xukuru recebe Indenização do Governo após Sentença da CIDH que condenou o Estado por Violações de Direitos Humanos**. Publicado em 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2020/02/povo-xukuru-recebe-indenizacao-do-governo-federal-como-sentenca-da-cidh-que-condenou-o-estado-por-violacoes-de-direitos-humanos/>>. Acesso em 05 de abril de 2020.

dentro da “eficácia”, chamamos de “cumprimento”: atos que visem diretamente ao adimplemento da obrigação.

Nosso trabalho foi dividido em 02 (dois) **objetivos específicos** diferentes, representando as etapas que devemos seguir para atingir o objetivo geral:

1. **Identificou** os atributos daquelas obrigações que expressamente incidem sobre o Brasil quanto à propriedade tradicional, em decorrência do caso Povo Indígena Xukuru vs. Brasil;
2. **Desenhou**, com base nas obrigações identificadas, **um** indicador capaz de medir o cumprimento, pelo Estado Brasileiro, de **uma ou mais** obrigações contidas no *corpus* jurídico internacional, para com o povo indígena Xukuru.

O leitor familiarizado com o Sistema Interamericano e com o direito internacional certamente estará se perguntando porque, para a miríade de obrigações que provavelmente detém o Estado brasileiro para com o povo Xukuru, apenas **um** indicador foi criado. A resposta é simples: trata-se de uma questão de escopo. A construção de indicadores em direitos humanos é trabalhosa, demanda tempo, esforço e uma quantidade considerável de laudas. Por isso, restringimos o objetivo de nossa pesquisa, imprimindo-lhe um caráter **exemplificativo**: através da construção de nosso único indicador, pretendemos demonstrar que é **possível** usar da metodologia neste caso específico.

Isso não quer dizer que a pesquisa seja desprovida de impacto, ou tenha escopo insuficiente. Pelo contrário: muitas vezes, quando se fala em indicadores objetivos, menos é mais. Afinal o objetivo da metodologia é, justamente, simplificar informação eu, se expressa em formato qualitativo, narrativo, mostrar-se-ia por demais complexa. Em última análise, a quantidade de obrigações a ser monitorado e o número de indicadores a serem adotados dependem, principalmente, do **contexto** e dos **objetivos** da pesquisa. (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2012, p. 29).

A metodologia é simples: trata-se de uma pesquisa bibliográfica (construção do indicador),⁴ visando subsidiar uma futura abordagem quantitativa, empírica (aplicação do indicador). Reconhecemos os desafios em adotar uma tal abordagem:

1. **Trata-se de uma metodologia de análise empírica, aplicada ao direito.** O Brasil, historicamente, privilegia na pesquisa em direito análises abstratas, baseadas no método argumentativo ou filosófico, não empírico (EPSTEIN; KING, 2013, p. 8).
2. **Trata-se de uma metodologia de análise quantitativa, aplicada aos direitos humanos.** Por razões bastante complexas, relacionadas a seu desenvolvimento enquanto área do conhecimento, a pesquisa em direitos humanos tende a privilegiar a metodologia qualitativa, baseada em narrativas, sobre a quantitativa, articulada na forma de dados numéricos. Afinal, pode ser muito mais impactante do ponto de vista político contar a história de “Fulano, que foi torturado de tal e tal maneira por agentes do Estado” do que apresentar uma planilha com dados numéricos sobre tortura. Pode ser muito mais acessível, também.

Apesar disso, entendemos que a metodologia quantitativa também é útil, e, atualmente, tem seu potencial subutilizado tanto no direito como um todo quanto nos direitos humanos. Em nossos tempos, o discurso político se torna cada vez mais virulento e baseado em crenças, não fatos. O discurso jurídico, por sua vez, torna-se cada vez mais politizado e instrumentalizado. Nesse sentido, pode ser extremamente revigorante tratar de direitos humanos com base em dados objetivos, diretamente observáveis e replicáveis, que além de tudo isso se articulam através de uma linguagem diferente daquela que as pessoas

⁴ Além da pesquisa bibliográfica, o autor conduziu duas visitas *in loco* à Terra Indígena Xukuru, onde acompanhou, nos anos de 2018 e 2019, a Assembleia Geral dos Xukuru (de 17 a 19 de maio de 2018 e de 17 a 19 de maio de 2019). Ademais, manteve diálogos informais com os professores Edson Silva, do departamento de História da UFPE e Simone Sayuri, do departamento de Engenharia Cartográfica da UFPE. Com o primeiro, tratou das origens históricas do povo Xukuru, da colonização de seu território e do processo de reivindicação e retomada do território tradicional. Com a segunda, tratou das possibilidades e desafios trazidos pelo uso de Veículos Aéreos Não-Tripulados (VANTs) para o monitoramento de territórios tradicionais. A ambos, deve o autor imensa gratidão pelas úteis provocações.

normalmente associam com essa área. É trabalhar pelo avanço desses direitos com base em fatos, em fontes confiáveis e em valores diferentes, que podem atingir outras pessoas.

Quanto à divisão do presente trabalho: o primeiro capítulo tratará do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, dos fatos do caso “Povo Indígena Xukuru vs. Brasil” e das reparações que em seu bojo foram determinadas. O segundo capítulo, por sua vez, tratará do uso de indicadores para monitoramento do cumprimento de obrigações em direitos humanos. O terceiro capítulo, por fim, objetiva determinar que obrigações do caso “Povo Indígena Xukuru vs. Brasil” devem ser monitoradas, confeccionar um indicador apropriado para tal e elaborar uma proposta de intervenção que demonstre a viabilidade do indicador escolhido.

1. SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E O POVO XUKURU

1.1. Sistema Interamericano de Direitos Humanos e Controle de Convencionalidade

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (“SIDH”) é um órgão independente da Organização dos Estados Americanos (“OEA”), que visa “consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem” (OEA, 1969). Seus principais instrumentos são a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e diversos outros tratados elaborados sobre temas específicos, que vão desde Desaparecimentos Forçados (OEA, 1994a) à proteção da mulher e outros grupos minoritários (OEA, 1994b).

É composta pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (“CmIDH”) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (“CrIDH”). A Comissão é um órgão político-jurídico, que atua prioritariamente na **promoção** dos direitos humanos. Nos termos do art.

41 da Convenção Americana, compõem suas atribuições: estimular a consciência sobre os direitos humanos entre os povos das américas; solicitar informações e formular recomendações a estados-parte; preparar estudos e relatórios; prestar assessoramento em direitos humanos aos estados-parte; atuar no sistema de petições individuais, de acordo com o papel que lhe foi conferido pela Convenção e, por fim, apresentar um relatório anual à Assembleia-Geral da OEA (BRASIL, 1992).

Já a Corte é um órgão de natureza judicial, atuando prioritariamente com a **proteção** aos direitos humanos. É competente tanto para julgar demandas levadas a cabo por indivíduos (“pretensas vítimas”) contra Estados-Partes da Convenção Americana quanto emitir opiniões consultivas, em resposta a perguntas formuladas por Estados-Parte sobre a Convenção Americana e os direitos lá contidos. Os fundamentos de sua competência, tanto contenciosa quanto consultiva, podem ser encontrados nos artigos 61 a 65 da Convenção Americana.

A Corte e a Comissão Interamericanas são independentes, mas têm relações mútuas: não apenas sua atuação é complementar (promoção e proteção devem andar sempre juntas), como também todas as petições **individuais**⁵ que chegam à Corte devem, necessariamente, passar pelo crivo prévio da Comissão, que faz um exame de admissibilidade e de mérito. Ressaltamos, contudo, que apenas a Corte é um órgão judicial – apenas as suas decisões são dotadas de “força cogente”, aquelas da Comissão tendo um caráter meramente “recomendatório”.

O trâmite de um caso perante a Comissão, contudo, segue um rito bastante próximo àquele de processos judiciais. Embora a decisão final não seja dotada de cogência⁶, há produção de memorandos e provas, indicações de quais obrigações foram violadas e de como tais

⁵ Rememoramos que Estados-Parte, ao contrário de indivíduos, podem submeter casos diretamente à Corte Interamericana. Nos termos do art. 61.1 da Convenção Americana.

⁶ O termo “cogência” é usado, em direito internacional, como sinônimo de uma das características da norma jurídica: a obrigatoriedade. O descumprimento de uma norma “cogente” engendra uma sanção: a responsabilidade internacional do Estado.

violações podem ser reparadas. O resultado não é uma sentença, pois não há jurisdição, mas é estilística e retoricamente muito semelhante a uma decisão prolatada por uma corte. Isso torna a Comissão Americana um órgão *quasi-judicial*, que serve de entrada para a **jurisdição** da Corte Interamericana.

Apesar de suas diferenças, ambos os órgãos, são responsáveis por garantir o fiel cumprimento da **Convenção Americana**. No ordenamento interno brasileiro, a Convenção é juridicamente qualificada como “tratado internacional de direitos humanos anterior à Emenda Constitucional nº45”, o que lhe confere status **supralegal**, nos termos do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP (BRASIL, 2009a). Estando abaixo da Constituição Federal, mas acima da lei ordinária, é evidente que a Convenção pode repelir normas que, hierarquicamente inferiores, lhe sejam contrárias. Os efeitos são bastante semelhantes àqueles de uma declaração de inconstitucionalidade: nulidade *ex tunc* da norma infirmada.⁷ Eis o motivo de a doutrina referir-se à técnica como **controle de convencionalidade**, em analogia ao **controle de constitucionalidade**.

O controle de convencionalidade, contudo, surge primeiro no direito internacional. O caso paradigmático, no sistema interamericano, é o *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*, de 26 de setembro de 2006:

124. A Corte tem consciência de que os juízes e tribunais internos estão sujeitos ao império da lei e, por isso, são obrigados a aplicar as disposições vigentes no ordenamento jurídico. Mas quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato estatal, também estão submetidos a ela, o que os obriga a velar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam diminuídos pela aplicação de leis contrárias a seu objeto e a seu fim e que, desde o início, carecem de efeitos jurídicos. Em outras palavras, o Poder Judiciário deve exercer uma espécie de “controle de convencionalidade” entre as normas jurídicas internas aplicadas a casos concretos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesta tarefa, o Poder Judiciário deve levar em conta não apenas o tratado, mas

⁷ Tomamos nota, aqui, de uma diferença marcante: se estão previstas na Constituição Federal e na Lei Ordinária diversas hipóteses de modulação dos efeitos da decisão que declara a inconstitucionalidade (ex. art. 27 da Lei 9.868/99), essas não são expressamente previstas em sede de controle de convencionalidade. Até porque, até o momento, no ordenamento brasileiro, apenas há previsão de controle de convencionalidade *in concreto*, ressalvadas opiniões divergentes, como em LIRA (2016).

também a interpretação que a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana, fez do mesmo. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006) [grifos nossos]

A ideia tem base no art. 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, internalizada pelo Brasil por meio do Decreto nº 7.030/2009 (BRASIL, 2009b). O artigo estabelece, *ipsis literis*, que “[u]ma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”. A ideia é estabelecer uma separação entre direito internacional e direito interno: **para aquele, este é apenas uma questão de fato, a não ser que juridicamente qualificado de outra forma.**⁸ Um Estado pode escolher esquivar-se de suas obrigações internacionalmente adquiridas com base em direito interno, mas incidirá em responsabilidade internacional ao fazê-lo.

É importante ressaltar que a obrigação de efetuar controle de convencionalidade não compreende somente o texto explícito da Convenção Americana: abarca também a interpretação que a Corte Interamericana, sua “intérprete última”, faz do mesmo.

Antes de procedermos à análise do caso “Povo Indígena Xukuru vs. Brasil”, bem como de suas implicações em sede de controle de convencionalidade, uma última informação: segundo a Corte Interamericana, devem ser alvo do controle não apenas a Convenção Americana, mas também outros tratados internacionais de direitos humanos que se apliquem ao caso concreto. É por isso que a Corte, ao analisar a matéria indígena, aplica frequentemente a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) como parâmetro interpretativo. Assim, por exemplo, no caso Povo Indígena Xukuru vs. Brasil:

116. A jurisprudência desta Corte reconheceu reiteradamente o direito de propriedade dos povos indígenas sobre seus territórios tradicionais e o dever de proteção que emana do artigo 21 da Convenção Americana, **à luz das normas da Convenção 169 da OIT** e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, bem como os direitos reconhecidos pelos Estados em suas leis internas ou em outros instrumentos e decisões internacionais, constituindo, desse modo, um corpus juris que define as obrigações dos Estados

⁸ Por exemplo, no caso de violações manifestas da competência para celebrar tratados, tais como qualificadas pelo art. 46 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

Partes na Convenção Americana, em relação à proteção dos direitos de propriedade indígena. Portanto, ao analisar o conteúdo e alcance do artigo 21 da Convenção no presente caso, a Corte levará em conta, à luz das regras gerais de interpretação estabelecidas em seu artigo 29.b, e como fez anteriormente, a referida inter-relação especial da propriedade coletiva das terras para os povos indígenas, bem como as alegadas gestões que o Estado realizou para tornar plenamente efetivos esses direitos. [grifos nossos] (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018)

Isso ocorre devido ao comando do artigo 29.b da Convenção Americana, que estipula regras de interpretação:

Artigo 29. Normas de interpretação

Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de:

b. limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados;

Devido a essa norma, todas as vezes em que interpreta um determinado artigo da Convenção Americana, a corte o faz levando em conta outros tratados internacionais de direitos humanos que tenha ratificado o Estado-parte, de forma não deduzir da Convenção Americana proteção menor do que outros tratados porventura confirmam a um mesmo direito. Ao assim proceder, a Corte não controla diretamente a convencionalidade da Convenção nº 169 da OIT, apenas interpreta a Convenção Americana de forma que as obrigações nessa contidas abarquem, também, aquelas àquelas da outra Convenção.

Não estranhe o leitor, portanto, que algumas obrigações inferidas pela Corte quanto ao Brasil tenham sido fundamentadas com base em tratados alheios à Convenção Americana. Isso é consequência natural do regime de proteção adotado pelo artigo 29.b da própria Convenção.

1.2. Fatos e Fundamentos do Caso Povo Indígena Xukuru vs. Brasil

O caso “Povo Indígena Xukuru vs. Brasil” foi julgado em 05 de fevereiro de 2018, em sentença que versou sobre exceções preliminares, mérito, reparações e custas. O caso havia sido apresentado à Corte pela Comissão Interamericana em 16 de março de 2016, vindo do sistema de petições individuais. Sabendo que a petição em 16 de outubro de

2002, é possível deduzir que o caso demorou mais de 15 (quinze) anos para ser julgado pela Corte Interamericana.

Os Xukuru do Oroburá são o povo tradicional que habita a Terra Indígena Xukuru, localizada entre os municípios de Pesqueira/PE e Poção/PE. Sua luta pela delimitação, demarcação, titulação e desintrusão de seu território é antiga, marcando os movimentos sociais pernambucanos já na década de 90. Foi então que se consagrou a figura do Cacique Xicão como uma das maiores lideranças indígenas do Brasil, capitaneando o processo de “retomada” das terras tradicionais: através de ações súbitas, mas meticulosamente planejadas, os Xukuru “invadiam” terras de posseiros que ocupavam seu território, começando por aqueles pontos nodais da produção econômica latifundiária e da repressão às suas demandas.

O processo de retomada legal, contudo, não acompanhava na mesma velocidade a retomada física dos territórios: o processo de demarcação da Terra Indígena Xukuru arrastou-se por anos a fio, sendo concluído administrativamente apenas em 2001. Cacique Xicão jamais chegaria a ver demarcada a terra de seu povo: foi assassinado no final da década de 90, possivelmente a mando de latifundiários locais. Seu filho e sucessor, Cacique Marcos, ainda não chegou a ver a terra desimpedida: judicialmente, ainda persistem diversas demandas questionando a demarcação das terras e o processo de desintrusão de terceiros não indígenas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018). Isso sem falar na dificuldade da legislação autóctone brasileira em reconhecer a propriedade coletiva para povos indígenas, jamais reconhecida no Código Civil, e muito menos na Constituição – essa reserva aos indígenas apenas o “usufruto perpétuo” de suas terras, ficando a propriedade com a União, ou seja, com o Estado.

Esse processo atraiu desde cedo a atenção do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: já em 1997 foi citado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em cujas palavras o caso do Povo “Xukuru do Orugaba” (sic) exemplificava muito bem as dificuldades que enfrentavam os indígenas para obter a demarcação de suas terras, nominalmente, as dificuldades legais para obter o despejo de invasores de terras

reinvidicadas. Essa dificuldade em obter o despejo, juntamente com a inadequação e ineficácia do processo administrativo de demarcação das terras levariam o povo, em 2002, a interpelar formalmente uma demanda perante a Comissão Interamericana (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2015).

Dezesseis anos depois, em 05 de fevereiro de 2018, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenaria o Estado Brasileiro por violações aos artigos 8, 21 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na sentença Povo Xukuru e seus Membros vs. Brasil (CORTE INTERMAERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018). A demora no processo de demarcação de terras teria levado o Estado brasileiro a violar o direito desse povo à propriedade tradicional, assim como garantias de acesso à Justiça.

No dispositivo da sentença, a Corte estabeleceria explicitamente diversas reparações, que o Brasil terá de cumprir. Em outras palavras: devido às violações aos artigos 8, 21 e 25 da Convenção Americana, a República Federativa do Brasil agora se encontra obrigada a reparar o povo indígena Xukuru, além de fazer cessar quaisquer violações.

Os fatos do caso diziam respeito, principalmente, àquela etapa do processo demarcatório que se desenrolou após 10 de dezembro de 1998⁹, ao processo de desintrusão de ocupantes não indígenas, aos processos judiciais nos quais a terra indígena figurava como objeto do litígio, após 10 de dezembro de 1998, e às agressões e ameaças que sofreu o povo indígena.

Quanto ao processo demarcatório: as etapas abrangidas pela jurisdição da Corte são as últimas – **homologação** e **registro** da terra indígena. Em suma, cabia ao Presidente da República declarar, via Decreto Presidencial, a existência de terra indígena na região, extinguindo atos que tivessem por objeto o domínio, ocupação, posse ou propriedade sobre aquela terra. A terra passaria, então, a pertencer à União, devendo ser registrada nos 30 (trinta) dias seguintes. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS,

⁹ Data em que o Brasil aceitou a jurisdição da Corte Interamericana, nos termos de BRASIL (2002).

2018). Na prática, não foi isso que aconteceu: homologada a terra em 30 de abril de 2001, a FUNAI solicitou o registro do imóvel em 17 de maio de 2001. Devido à uma “ação de suscitação de dúvida” impetrada pelo oficial de registro, contudo, a titulação da terra somente seria concluída em 18 de novembro de 2005.

O processo de desintrusão dos ocupantes não-indígenas, por sua vez, não gozou de maior celeridade: iniciado em 1989, só seria formalmente concluído em 2013, sendo que vários ex-ocupantes ainda não receberam suas indenizações. Dessas, a área mais litigiosa é aquela conhecida como “Aldeia Caípe”, com aproximadamente 300 hectares, objeto de três processos diferentes¹⁰.

As agressões e ameaças sofridas pelo povo indígena, por sua vez, são bem conhecidas: se o assassinato de Cacique Xicão não estava sob a competência *rationae temporis* da Corte. Por outro lado, estava sob a competência da Corte qualificar a tentativa de homicídio contra o Cacique Marquinhos, que resultou na morte de dois indígenas Xukuru que o acompanhavam, assim como quaisquer agressões e ameaças ocorridas após 10 de dezembro de 1998.

Já no relatório de mérito elaborado pela Comissão Americana era possível ver o cerne do litígio: violações ao artigo 21 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 da

¹⁰ Os principais processos são: Processo **0002697-28.1992.4.05.8300** (Ação de Reintegração de posse ajuizada por representantes da família Didier contra o Povo Indígena Xukuru); Processo **0812757-50.2017.4.05.8300** (ação de indenização ajuizada por representantes da família Didier contra a União e a FUNAI, requerendo indenizações referentes ao valor da terra nua, às edificações acrescidas, culturas agrícolas e ao gado bovino); Processo **0801601-70.2016.4.05.0000** (ação rescisória ajuizada pela FUNAI, com a União e o Povo Indígena Xukuru como assistentes litisconsorciais, visando desconstituir coisa julgada formada pela Ação de Reintegração de Posse). Há também o Processo nº **0002246-51.2002.4.05.8300** (impetrado por representantes da família Petribú contra o Povo Indígena Xukuru, pede a anulação do processo administrativo de demarcação, no tocante às terras pertencentes à essa família). Neste último processo, contudo, **já não se discute a posse da terra, e sim indenização arbitrada em favor dos intrusos não-indígenas**, com base na ausência de notificação quando do processo administrativo. Sobre o assunto, vide: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (2018, pontos 74 a 75 e 81 a 86).

Tudo isso permite inferir que já não existe ameaça de reintegração quanto à Aldeia Caípe, que está na posse mansa e pacífica dos indígenas. O que se discute nos processos é a indenização a ser paga aos Didier, seu montante e sobre que bens deve incidir.

mesma Convenção. Trata-se do **direito à propriedade**, especialmente à chamada “propriedade tradicional”.¹¹ Foram declarados violados, também, os artigos 8.1 e 25.1 da Convenção, que dizem respeito ao devido processo legal – o primeiro, no que diz respeito à celeridade do processo; o segundo, ao direito a um recurso simples e efetivo contra

¹¹ A Corte Interamericana de Direitos Humanos, como a maioria dos instrumentos e organizações internacionais, não define explicitamente “propriedade tradicional” ou “propriedade indígena”. Desde seu primeiro caso sobre a matéria, contudo, é possível perceber que a proteção à propriedade tradicional se esteia na sobrevivência cultural e material a que têm direito os povos indígenas. Assim, no caso *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicarágua*:

149. [...] Entre os indígenas existe uma tradição comunitária de propriedade coletiva da terra, no sentido de que esta não pertence a um indivíduo, mas ao grupo, à comunidade. Os indígenas, simplesmente por existirem, têm direito a viver com liberdade em seus próprios territórios; a estreita relação que mantêm com a terra deve ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de suas culturas, de sua vida espiritual, de sua integridade e de sua sobrevivência econômica. Para as comunidades indígenas a relação com a terra não é meramente uma questão de posse ou produção, mas um elemento material e espiritual, do qual devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às gerações futuras. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001) [tradução livre]

No original:

149. [...] Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001)

A proteção dessa relação persiste no caso *Povo Indígena Xukuru e seus membros vs. Brasil*:

115. A Corte recorda que o artigo 21 da Convenção Americana protege o estreito vínculo que os povos indígenas mantêm com suas terras bem como com seus recursos naturais e com os elementos incorporais que neles se originam. [...] Ao se desconhecer o direito ancestral dos membros das comunidades indígenas sobre seus territórios, se poderia afetar outros direitos básicos, como o direito à identidade cultural e à própria sobrevivência das comunidades indígenas e seus membros. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018) [grifos nossos]

violações. Ambas violações foram declaradas em relação ao artigo 1.1. Por fim, foi declarado violado, também o artigo 5º da Convenção, que assegura o direito à integridade pessoal, também em relação ao artigo 1.1.

A Corte Interamericana, por sua vez, entendeu violados apenas os artigos 8, 21 e 25 da Convenção Americana, todos com relação ao artigo 1.1. Caiu a suposta violação ao artigo 5 identificada pela Comissão. Caíram, também, as violações ao artigo 2.

As violações aos artigos 5, em relação ao artigo 1.1; e 21, em relação ao artigo 2, caíram pelo mesmo motivo: falta de material probatório. Como relata a Corte, os representantes das vítimas apresentaram extemporaneamente a maior parte da prova quanto a essas violações, não podendo as alegações serem acatadas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018).

As violações aos artigos 8 e 25, em relação ao artigo 1.1, foram declaradas com base na inefetividade do processo de demarcação, titulação e resolução dos processos judiciais. As violações ocorreram, principalmente, devido à excessiva demora em finalizar os processos de delimitação, demarcação, titulação e desintrusão da terra indígena. Para isso, a Corte usou de quatro critérios, bastante presentes em sua jurisprudência: a complexidade da matéria; o grau de atividade das partes; a conduta do Estado e o possível dano que a demora provocaria na situação jurídica dos interessados.¹² Com exceção da complexidade

¹² Os critérios foram usados pela primeira vez para analisar a efetividade (celeridade) de um processo administrativo de delimitação, demarcação e titulação de terras indígenas no caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai:

65. [...] Em segundo lugar, compete à Corte analisar a eficácia do remédio mencionado, o que implica examinar, *inter alia*, o respeito ao princípio da razoável duração do processo. Para tanto, a Corte rememora que, para determinar a razoabilidade do prazo em que se desenrola um processo, é preciso levar em conta três elementos: a) a complexidade do assunto, b) o grau de atividade processual do interessado e c) a conduta das autoridades judiciais. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2005) [tradução livre]

No original:

do processo de desintrusão,¹³ a Corte considerou que todos os fatores militavam em prol do povo Xukuru.

Por fim, a violação ao artigo 21, em relação ao artigo 1.1, foi declarada com base na **falta de segurança jurídica** que provocou a mora na desintrusão de ocupantes não indígenas. Em outras palavras: mesmo quando, finalmente, os indígenas tiveram seu território titulado, encontraram dificuldade em exercer seu direito à propriedade coletiva, pois ocupantes não-indígenas o obstavam. Nos termos da sentença:

161. Por outro lado, como foi estabelecido anteriormente, o processo de demarcação e titulação e a resolução das ações judiciais interpostas por terceiros demoraram excessivamente, não foram efetivos, nem garantiram segurança jurídica ao povo Xucuru. Além disso, embora seja certo que o processo administrativo em suas diversas etapas se encontra estabelecido na legislação brasileira, fica evidente que não surtiu os efeitos para os quais foi concebido,

65. [...] En segundo término, compete a la Corte analizar la efectividad del mencionado recurso, lo que implica examinar, *inter alia*, el respeto al principio del plazo razonable. Para ello, la Corte recuerda que para determinar la razonabilidad del plazo en el que se desarrolla un proceso es preciso tomar en cuenta tres elementos: a) complejidad del asunto, b) actividad procesal del interesado y c) conducta de las autoridades judiciales. (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2005)

O critério “possível dano à situação jurídica dos interessados”, por outro lado, só apareceria pela primeira vez, em um caso relativo à propriedade tradicional, no caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai, no §133:

A Corte tomou em conta quatro elementos para determinar a razoabilidade do prazo: i) a complexidade do assunto, ii) a conduta das autoridades, iii) a atividade processual do interessado e iv) o impacto na situação jurídica da pessoa envolvida no processo. (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2010) [tradução livre]

No original:

La Corte ha considerado cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo: i) complejidad del asunto, ii) conducta de las autoridades, iii) actividad procesal del interesado y iv) **afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso**. (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2010) [grifos nossos]

¹³ Apesar de asseverar que esse fator normalmente militaria em favor do Estado quanto a desintrusão – processo inerentemente complexo e custoso – a Corte ainda assim considerou injustificável a mora de 28 anos para retirar ocupantes não-indígenas. Pesou especialmente para a Corte o fato de processo permanecer parado, sem justificava alguma, durante repetidos espaços de tempo. (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2018).

isto é, garantir que o povo Xucuru tenha confiança plena de exercer pacificamente seus direitos de uso e gozo de seus territórios tradicionais . **A juízo do Tribunal, apesar de que somente seis ocupantes não indígenas permaneçam vivendo dentro do território indígena, e de que 45 ex-ocupantes não tenham recebido sua indenização, enquanto o povo Xucuru não tenha segurança jurídica para exercer plenamente seu direito de propriedade coletiva, as instâncias nacionais não terão sido completamente efetivas em garantir esse direito. Esse fato não constitui uma constatação limitada no momento de emissão da presente Sentença, mas também leva em consideração os quase 19 anos, de 10 de dezembro de 1998 até esta data,** em que a inefetividade do processo implicou um agravo direto ao direito de propriedade do Povo Indígena Xucuru. Desse modo, a Corte considera que a violação desse direito ocorre ao não ser ele garantido efetivamente e ao não se prover segurança jurídica. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018) [grifos nossos]

Chamou especialmente a atenção da Corte o fato de que o Estado brasileiro sequer sabia quantos ocupantes haviam sido desintrusados, quando isso aconteceu, ou qual o montante da indenização:

155. A esse respeito, o Estado afirmou que a reocupação da maior parte do território pelo Povo Indígena Xucuru teve lugar entre 1992 e 2012. No entanto, o Estado não especificou em que períodos ou de que forma ocorreu a recuperação de cada parcela. O Estado tampouco apresentou prova de qual foi o processo de retirada das 624 ocupações cadastradas, ou de como foi esse processo. Por conseguinte, a Corte considera que as ações executadas pelo Estado não foram efetivas para garantir o livre gozo do direito de propriedade do Povo Indígena Xucuru. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018)

A conclusão que tiramos desse fato será crucial ao determinarmos a obrigação a ser monitorada: **a insegurança jurídica que a Corte identificou como atentatória ao artigo 21 decorre, também de uma insegurança de fato.** O problema não é apenas que o Estado desconhece quais áreas são juridicamente propriedade da União – é que **a República Federativa do Brasil desconhece quem ocupa de fato o território, desde quando e de forma.**

Quanto às violações aos artigos 1.1 e 2, uma breve digressão: o leitor atento terá percebido que todas as violações foram declaradas “com relação a” pelo menos um desses dois artigos. Isso acontece pois, na visão da Corte, esses artigos são de caráter geral, e indicam

os tipos de obrigação que contraem os Estados-parte.¹⁴ Vejamos a literalidade dos mesmos:

Artigo 1. Obrigação de respeitar os direitos

1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

[...]

Artigo 2. Dever de adotar disposições de direito interno

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

¹⁴ Assim, já no caso primeiro caso contencioso efetivamente julgado pela Corte, Velásquez Rodríguez vs. Honduras:

164. O artigo 1.1 é fundamental para determinar se uma violação dos direitos reconhecidos pela Convenção pode ser atribuída a um Estado-Parte. De fato, o dito artigo confere aos Estados-Partes os deveres fundamentais de respeitar e garantir, de tal modo de todo menosprezo aos direitos contidos na Convenção que possa ser atribuído, segunda as regras de direito internacional, à ação ou omissão de qualquer autoridade pública, constitui um fato imputável ao Estado, que ocasiona sua responsabilidade, nos termos previstos pela Convenção. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1988) [tradução livre]

No original:

164. El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1988)

A obrigação contida no artigo 2 da Convenção Americana assumiria maior importância com o desenvolvimento da doutrina do controle de convencionalidade, no já citado Almonacid Arellano e outros vs. Chile (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2008).

O primeiro diz respeito às obrigações de **respeitar** e **garantir**. “Respeitar” significa que o Estado deve abster-se de ações que possam reduzir o nível de aproveitamento de um determinado direito por uma determinada população. “Garantir” significa que o Estado deve organizar seu aparato jurídico e tomar medidas para evitar que particulares violem os mesmos direitos. Ambos conceitos podem ser encontrados ainda na primeira decisão em sede de jurisdição contenciosa da Corte Interamericana: o caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*¹⁵ (CORTE INTERMARICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1988). O mesmo artigo contém, em seu trecho final, uma obrigação transversal de não-discriminação, quanto aos direitos contidos na Convenção.

O artigo 2, por sua vez, diz respeito ao dever de adotar disposições de direito interno que possam assegurar o cumprimento dos direitos contidos na Convenção. É uma norma que está estritamente relacionada à obrigação de efetuar o controle de convencionalidade.

Ou seja: ao fazer cair as violações ao artigo 2, a Corte deixou de reconhecer ao Estado brasileiro qualquer obrigação de alterar sua legislação interna, no tocante à propriedade tradicional. Entendeu que os petionários não conseguiram provar como as normas contidas no ordenamento brasileiro prejudicariam seu acesso à propriedade tradicional, seja material ou procedimentalmente. Literalmente:

166. Com base nas considerações acima, esta Corte considera que não dispõe de elementos para determinar que norma poderia estar em conflito com a Convenção e, muito menos, como essa eventual norma impactou, de maneira negativa, o processo de titulação, reconhecimento e desintrusão do território Xucuru. Por conseguinte, a Corte conclui que o Estado não é responsável pelo descumprimento do dever de adotar disposições de direito interno, estabelecido no artigo 2o da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 21 do mesmo instrumento. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018)

Em outras palavras: a legislação interna brasileira seria suficiente para assegurar ao povo indígena Xukuru o exercício do direito de propriedade coletiva. Teria sido apenas ineficaz. Por mais que seja questionável tal decisão, tendo em vista uma leitura sistemática da

¹⁵ *Supra*, nota 14.

jurisprudência da Corte,¹⁶ há uma decisão, que forma coisa julgada internacional para o Estado brasileiro e o povo Xukuru. Isso deve ser levado em conta ao escolhermos o tipo de obrigação a ser monitorada. **Devido às limitações do presente trabalho, nosso universo de estudo é composto apenas por obrigações explicitadas pela Corte**, embora outras possam existir, em decorrência do *corpus* jurídico internacional.

1.3. As Reparações Determinadas pela Corte Interamericana

¹⁶ No caso Povo Saramaka vs. Suriname, por exemplo, a Corte Interamericana considerou inconveniente que o Estado do Suriname garantisse apenas a posse perpétua do território indígena, sem outorgar ao povo Saramaka a propriedade:

116. Em última instancia, o Estado expressou seu compromisso de “melhorar a codificação atual do sistema de direito à terra de povos tribais e indígenas”. O Presidente do Suriname designou, para tanto, em 2006, um comitê de *experts*. Ainda assim, na presente data, no sistema legal do Estado ainda não reconhece o direito à propriedade dos membros do povo Saramaka quanto a seu território, apenas lhes outorga um privilégio ou permissão de uso e ocupação das terras, à discricionariedade do Estado. Por esse motivo, a Corte considera que o Estado não cumpriu com seu dever de tornar efetivos, em nível interno, os direitos à propriedade do povo Saramaka, em conformidade com o artigo 21 da Convenção, cominado com os artigos 2 e 1.1 do mesmo diploma. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2007) [tradução livre]

No original:

116. En última instancia, el Estado ha expresado su compromiso de "mejorar la codificación actual del sistema de derechos a la tierra de los pueblos tribales e indígenas". El Presidente de Surinam designó, a tal efecto, un comité de expertos en el año 2006 para que traten esta cuestión. Sin embargo, a la fecha, el sistema legal del Estado sigue sin reconocer el derecho a la propiedad de los miembros del pueblo Saramaka en relación con su territorio, sino que sólo les otorga un privilegio o permiso de uso y ocupación de las tierras a discreción del Estado. Por esta razón, la Corte considera que el Estado no ha cumplido con su deber de hacer efectivo, a nivel interno, los derechos a la propiedad de los miembros del pueblo Saramaka de conformidad con el artículo 21 de la Convención, en relación con los artículos 2 y 1.1 de dicho instrumento. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2007)

O sistema é extremamente parecido com o brasileiro, cuja Constituição prescreve:

Art. 231. [omissis]

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o **usufruto** exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. (BRASIL, 1988) [grifos nossos]

A Corte Interamericana de Direitos Humanos tornou-se conhecida por sua doutrina diferenciada quanto às reparações. Enquanto a Corte Europeia de Direitos Humanos, por exemplo, tende a ser mais comedida nas medidas que determina, preferindo a compensação financeira, proliferam na Corte Interamericana garantias de não-repetição bastante diversas. Isso se deve a diferenças marcantes entre a atuação de ambas as Cortes, desenvolvidas ao longo de anos de *práxis*: enquanto a Corte Interamericana prefere julgar poucos processos de forte representatividade, com predomínio de litigância estratégica, sua contraparte Europeia admite um número mais expressivo de lides, com caráter marcadamente individual.¹⁷

A diversidade de medidas reparatórias concedidas pela Corte Interamericana levou diversos doutrinadores a tentar classificá-las. Segundo Carina Calabria, que adotaremos como referência, são **seis** os tipos de reparação que reconhece a Corte: **satisfação; restituição; compensação; garantias de não repetição; reabilitação** e a **obrigação de investigar, processar e punir** (quando apropriado).¹⁸

Satisfação significa reparação de danos não-pecuniários, morais, através de obrigações de fazer de caráter simbólico. São exemplos: construção de monumentos e locais de memória, realização de atos públicos para reconhecer as violações, publicação das sentenças.

Restituição significa reestabelecimento, na medida do possível, do *status quo ante*, dos direitos que foram violados. Exemplos: libertação de pessoas presas ilegalmente, devolução da coisa confiscada em desacordo com a Convenção. Para os povos indígenas,

¹⁷ Sobre o escopo original da Corte Europeia de Direitos Humanos, enquanto órgão de litigância preeminente individual, e como isso começou a mudar: SADURSKI, 2009. Sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o caráter estratégico e estrutural de sua atuação: CARDOSO, 2012.

¹⁸ A presente classificação pode ser encontrada em declarações da própria Corte. Sobre isso, por exemplo, o Informe Anual de 2012 tem uma longa seção, da página 13 à 20, que CALABRIA, Carina (2017) cita *ipsis literis*. Vide: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (2012, p. 13-20).

essa é talvez a principal forma de reparação, já que envolve a **reintegração na posse de terras ancestrais**.

Compensação significa, na impossibilidade de restituição, garantir alguma espécie de pagamento, em dinheiro ou espécie, a título de “danos materiais” ou “danos morais”.

Garantias de não-repetição significam obrigações de fazer que visam impedir que a violação se repita no futuro. Têm um caráter marcadamente abrangente, já que seu intento é atacar violações estruturais. São as reparações pelas quais a Corte é mais conhecida. São exemplos: treinamento em direitos humanos para agentes do Estado, obrigação de realizar alterações legislativas, obrigação de implementar políticas públicas.

Reabilitação significa medidas destinadas a garantir as vítimas o atendimento médico e psicológico de que necessitam para reconstruir seus “projetos de vida”¹⁹, após as violações. Alguns incluem aqui, ainda, a concessão de bolsas de estudo para vítimas de violações.

Por fim, a **obrigação de investigar, processar e punir** (quando apropriado) significa o dever de estabelecer a verdade dos fatos; e, quando cabível, imputá-los aos seus responsáveis, garantindo, através da pena, que não voltem a se repetir. Esse tipo de obrigação é especialmente presente em casos que envolvem revisão de leis de anistia, como “Gomes Lund e outros vs. Brasil” e “Vladimir Herzog vs. Brasil” (CALABRIA, 2017).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou, na sentença do caso “Povo Indígena Xukuru vs. Brasil”, **seis** reparações diferentes, sendo uma em caráter subsidiário

¹⁹ A Corte tem, no conceito de “projeto de vida”, uma de suas inovações normativas mais importantes. Essencialmente, violações impactam a autonomia das vítimas, na medida em que retiram sua vida do curso natural e planejado, impedem o sujeito de determinar o próprio destino, descarrilhando seu “projeto de vida”. A Corte leva isso em conta ao estabelecer reparações que efetivamente impactem a vida dos afetados. Sobre isso: SCHÄFER e MACHADO (2013).

(a ser cumprida apenas caso impossível uma reparação específica). Dessas, **cinco** geram algum tipo de obrigação para o Estado brasileiro.²⁰ São elas:

- I. Publicar sentença, no prazo de seis meses a partir da notificação da sentença. O resumo oficial da sentença deveria ser publicado no diário oficial, enquanto a íntegra deveria estar disponível em sítio eletrônico por pelo menos 01 (um) ano (**reparação**);²¹
- II. Destinar U\$1.000.000,00 (um milhão de dólares americanos) a um fundo desenvolvimento comunitário voltado ao povo indígena Xukuru, no prazo de até 18 (dezoito) meses após a notificação da sentença. O destino do fundo deveria ser decidido pelo próprio povo indígena (**compensação**).²²
- III. Garantir que o direito de propriedade do povo indígena Xukuru sobre a totalidade de seu território, impedindo qualquer tipo de invasão, interferência ou dano por parte de agentes do Estado ou de terceiros (**garantia de não-repetição**);²³
- IV. Garantir a desintrusão²⁴ do território do povo indígena Xukuru, em prazo não superior a 18 (dezoito) meses após a notificação da sentença (**restituição**);²⁵

²⁰ A sexta reparação, fixada no Ponto Resolutivo nº 7 da sentença, é a prolação da sentença em si como forma de reparação. Tem caráter absolutamente **satisfatório**. A Corte repete essa cláusula de estilo em todas as suas sentenças, por considerar que, ao proferir sua sentença, já confere alguma forma de satisfação às vítimas, por declarar a existência das violações que sofreram. Esse Ponto Resolutivo não gera, *per se*, nenhuma obrigação para o Estado brasileiro.

²¹ Ponto resolutivo nº 10 da Sentença.

²² Ponto Resolutivo nº 11 da Sentença.

²³ Ponto Resolutivo nº 8 da Sentença.

²⁴ “Desintrusão” em português, ou “saneamiento” em espanhol significa garantir a posse direta (nos termos da sentença, “uso, gozo e domínio”) de uma terra com a qual um povo mantenha laços de ancestralidade e sobrevivência, através da retirada física de posseiros não-indígenas. Envolve, também, garantir que a terra indígena esteja livre de gravames em nome de terceiros não indígenas. São dois os casos da Corte Interamericana cujo principal objeto foi a desintrusão: “Povo Indígena Xukuru vs. Brasil” e “Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus Membros vs. Honduras”. Deste último, destacamos o seguinte ponto, quanto à definição de “desintrusão”, ora “saneamiento”:

- a. Em caráter subsidiário, caso, por motivos objetivos e fundamentados, não seja material e legalmente possível restituir ao povo Xukuru uma parcela do seu território, oferecer ao povo indígena terras alternativas, que sejam, simultaneamente: contíguas, de igual ou melhor qualidade física, livres de qualquer vício (formal ou material) e devidamente tituladas em seu nome. (obrigação **subsidiária** de **compensação**).²⁶

A Corte também determinou, no Ponto Resolutivo nº 9, que o Estado efetuasse os pagamentos pendentes de indenizações por benfeitorias realizadas por terceiros de boa-fé. Consideramos, contudo, que esta obrigação diz respeito, justamente, a terceiros ocupantes do território, e não ao povo indígena *per se*: muitos dos que ainda não foram indenizados já não ocupam o território.

181. Tendo em vista o anterior, a Corte reitera a obrigação do Estado de garantir o uso e gozo efetivos do direito à propriedade indígena ou tribal, para o qual pode-se adotar diversas medidas, entre elas a desintrusão. Nesse sentido, para os fins do presente caso, **o Tribunal entende que o saneamento consiste em um processo do qual deriva a obrigação do Estado de remover qualquer tipo de interferência sobre o território em questão**. Especificamente, se realizará através da **posse plena do legítimo proprietário** e, caso procedente ou acordado, através da indenização de benfeitorias e reassentamento dos terceiros ocupantes, a fim de que a Comunidade de Punta Piedra possa exercer de forma pacífico o uso, gozo e domínio de sua propriedade coletiva. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2015) [tradução livre]

No original:

181. En vista de todo lo anterior, la Corte reitera la obligación del Estado de garantizar el uso y goce efectivo del derecho a la propiedad indígena o tribal, para lo cual pueden adoptarse diversas medidas, entre ellas el saneamiento. En este sentido, para efectos del presente caso, **el Tribunal entiende que el saneamiento consiste en un proceso que deriva en la obligación del Estado de remover cualquier tipo de interferencia sobre el territorio en cuestión**. En particular, se realizará a través de la **posesión plena del legítimo propietario** y, de ser procedente y según lo acordado, mediante el pago de mejoras y la reubicación de los terceros ocupantes, a fin de que la Comunidad de Punta Piedra pueda hacer uso y goce pacífico y efectivo de su dominio pleno de la propiedad colectiva. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2015) [grifos nossos]

²⁵ Ponto Resolutivo nº 9 da sentença.

²⁶ Ponto Resolutivo nº 9 da sentença.

Além disso, no Ponto Resolutivo nº 11, foi determinado o pagamento de US\$10.000,00 (dez mil dólares americanos) aos representantes das vítimas, a título de **custas**. Preferimos não incluir esta medida entre as reparações por considerá-la destinada aos representantes das vítimas (aqueles responsáveis por sua representação perante o SIDH), e não às vítimas *per se*.

Embora pareçam semelhantes, as obrigações citadas nos pontos (III) e (IV) são diferentes em seus objetivos. Garantir que os integrantes do povo Xukuru “não sofram qualquer tipo de invasão, interferência ou dano”, tal como consta no Ponto Resolutivo nº 8, significa **impedir novos atentados** à posse direta da propriedade pelo povo indígena. É, portanto, uma **garantia de não-repetição**. Já “concluir o processo de desintrusão” do território significa fazer cessar violações atuais e persistentes ao uso e gozo da propriedade pelo povo Xukuru. Trata-se de uma medida de **restituição**.

Expostas, em termos gerais, as reparações concedidas pela Corte Interamericana, passemos a uma breve discussão sobre o uso de indicadores em direitos humanos.

2. MONITORAMENTO DE DECISÕES INTERNACIONAIS ATRAVÉS DE INDICADORES EM DIREITOS HUMANOS

Um dos aspectos mais desafiadores para aqueles que estudam e trabalham com jurisdições internacionais de direitos humanos é garantir a chamada **eficácia** das decisões. Isto é: uma vez dispostas reparações por uma jurisdição internacional, quem garante que suas determinações serão cumpridas? A que sanções está sujeito o Estado?

Já é de longa data a crítica ao direito internacional, de que suas normas, por não virem acompanhadas de um sistema unificado de sanções jurídicas semelhante àquele encontrado em direito interno, seriam desprovidas de eficácia, ou até mesmo do caráter de norma, por não serem “obrigatórias”. Assim, por exemplo, Shaw (2003), expondo o pensamento de John Austin:

Na virada do século dezenove, o filósofo inglês John Austin elaborou uma teoria do direito baseada na noção de um soberano que emite comandos, baseados em sanções ou punições. Já que o direito internacional não se encaixava nessa definição, foi relegado à categoria de “moralidade positivada”. Tal conceito foi criticado por simplificar demais, ou até confundir a natureza do direito em uma sociedade, e por exagerar o papel da sanção no sistema, ao liga-la a toda e qualquer regra.²⁷ (p. 3) [tradução livre]

Se boa parte dos autores, inclusive o próprio Shaw (2008, p. 5) reconhece como superficial esta crítica – afinal, a ameaça de uso da força, por si só, não sustenta ordenamento jurídico algum – é preciso reconhecer a existência de um certo “desafio da eficácia” em direito internacional. Como, afinal, assegurar que sejam cumpridas as decisões prolatadas por jurisdições internacionais?

Uma eventual resposta se torna ainda mais difícil quando nos deparamos com a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Por conta do caráter sistemático de muitas das violações que analisa, e do tipo de reparação que concede essa Corte – frequentemente, obrigações de fazer complexas, de caráter estrutural – é frequentemente difícil avaliar se suas decisões estão sendo ou não cumpridas. Qual o prazo razoável, por exemplo, para que um Estado implemente medidas legislativas complexas? Deve-se avaliar o adimplemento através de uma análise das políticas públicas implementadas (obrigação de meios) ou por seu resultado (obrigação de fins)? Qual o papel das vítimas na avaliação?

Por conta da complexidade do regime interamericano de reparações, é comum que a doutrina reconheça limitações na maioria dos estudos sobre a eficácia da Corte. Abordagens tradicionais seriam simplesmente insensíveis a algumas sutilezas do processo

²⁷ No original:

At the turn of the nineteenth century, the English philosopher John Austin elaborated a theory of law based upon the notion of a sovereign issuing a command backed by a sanction or punishment. Since international law did not fit within that definition it was relegated to the category of 'positive morality.' This concept has been criticised for oversimplifying and even confusing the true nature of law within a society and for overemphasising the role of the sanction within the system by linking it to every rule. (SHAW, 2003, p. 3)

de internalização dessas decisões, que não é levado a cabo de forma uniforme, muito menos por um Estado monolítico.²⁸

Reconhecendo os desafios que implica monitorar o cumprimento de decisões internacionais sobre direitos humanos, uma nova abordagem tem se difundido nos últimos tempos: o uso de **indicadores**. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2012), um indicador é:

[Uma] informação específica sobre o estado ou a condição de um objeto, acontecimento, atividade ou resultado, que possa ser relacionado com normas e padrões de conduta em direitos humanos; que reflitam e digam respeito a princípios e questões em direitos humanos; e que possam ser usados para medir e monitorar a promoção e a implementação de direitos humanos.²⁹ (p. 16)
[tradução livre]

Ainda segundo o mesmo guia, o uso de indicadores em direitos humanos fornece uma forma concreta e prática de medir o adimplemento de obrigações internacionais. São úteis para a avaliar o progresso do obrigado, identificar pontos que carecem de melhoras e

²⁸ É este o problema, por exemplo, de estudos como aquele levado a cabo por BASCH et al. (2010). Os autores compilaram os resultados das diversas “Resoluções de Supervisão” elaboradas pela Corte Interamericana, classificando as reparações por tipo e grau de cumprimento (cumprimento total, cumprimento parcial e não-cumprimento). Embora o estudo dê uma boa visão panorâmica de como a própria Corte enxerga o cumprimento de suas decisões, é incapaz de responder perguntas mais profundas, como: qual o impacto do cumprimento de determinada reparação numa dada sociedade? Os resultados alcançados foram aqueles esperados? Ou ainda, no caso do cumprimento parcial: o Estado está tentando implementar a reparação? O processo de implementação está sendo eficaz/eficiente? Uma abordagem baseada em indicadores poderia ajudar a responder essas perguntas, especialmente se aliado a uma boa abordagem qualitativa.

Além disso, permitem a produção de dados **independentes**, capazes de **falsear** (ou não) as conclusões da Corte, e subsidiar futuras Resoluções de Supervisão. Isso é de importância capital, dadas as limitações financeira e de pessoal, das quais padece cronicamente a Corte: o monitoramento da Corte depende, em larga medida, dos esforços da sociedade civil local, que lhe fornece dados. O uso de indicadores objetivos por um sistema de monitoramento independente, portanto, tende a enriquecer o monitoramento realizado pela Corte.

²⁹ No original:

[S]pecific information on the state or condition of an object, event, activity or outcome that can be related to human rights norms and standards; that addresses and reflects human rights principles and concerns; and that can be used to assess and monitor the promotion and implementation of human rights (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2012, p. 16)

formular políticas públicas adequadas. Fornecem um complemento interessante às narrativas vagas, fortemente baseadas em valores que contém os tratados, já que expressam obrigações em uma linguagem mais palatável àqueles que desenham e implementam políticas públicas. (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2012, p. 2).

Indicadores têm sido mais utilizados para monitorar o cumprimento de direitos econômicos, sociais e culturais. Assim, por exemplo, FELNER (2008), que criou em seu trabalho um modelo metodológico para a aplicação de indicadores a direitos econômicos sociais e culturais, com especial foco na educação.

Quando se trata de povos indígenas e seu direito à propriedade tradicional, por outro lado, a maioria dos trabalhos, mesmo a nível de monitoramento, prefere uma narrativa qualitativa, sem que haja coleta e sistematização de informação com base em indicadores quantitativos. Assim, por exemplo, CUNHA e SOUZA (2018). Isso não é errado: o trabalho citado cumpre muito bem o objetivo de fornecer informações globais e sistemáticas sobre o acesso à propriedade tradicional por povos indígenas em Pernambuco. Demonstra, contudo, a necessidade de trabalhos que possam fornecer instrumentos de monitoramento aprofundado, quanto a situações específicas, como a dos Xukuru.

Estabelecida a importância do uso de indicadores no caso concreto, passemos a uma pergunta de ordem prática: **como construir um indicador?**

Para tanto, certa parte da doutrina indica uma certa **classificação**, como ponto de partida para a utilização de indicadores. Dividem-nos em **três** tipos distintos: **estruturais**, de **processo** e de **resultado**.

Indicadores estruturais são aqueles que representam a base normativa para um dado direito em um determinado Estado. Incluídos estão, por exemplo, a ratificação de tratados internacionais de direitos humanos, a criação de marcos regulatórios internos e a existência, ou não, de instituições responsáveis por monitorar o cumprimento de determinado direito. Em matéria de propriedade tradicional, são exemplos de indicadores

estruturais, quanto ao Brasil: o marco normativo estabelecido pelo art. 231 da Constituição; a existência de órgãos como a FUNAI, e suas atribuições; as obrigações estabelecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Povo Indígena Xukuru vs. Brasil, com base na Convenção Americana.

Indicadores de resultado, por sua vez, indicam um determinado grau de aproveitamento a que se deseja chegar, quanto a um determinado direito. São exemplos de indicadores de resultado, quanto à propriedade coletiva: “X% do território sob efetivo controle do povo indígena”; “X% do território efetivamente demarcado”.

Indicadores de processo, por fim, medem a passagem das obrigações estabelecidas em indicadores estruturais para as metas (desejos) medidas através de indicadores de resultado. São exemplos de indicadores de processo, quanto à propriedade tradicional: “valor monetário destinado à desintrusão de terras e indenização de seus ocupantes de boa-fé”; “número de fiscais alocados para prevenir invasões a um determinado território indígena”.

Nesse sentido, DE SCHUTTER (2010):

Indicadores em direitos humanos podem medir: (a) se um determinado Estado ratificou os instrumentos internacionais relevantes, adaptou seu arcabouço normativo e estabeleceu mecanismos institucionais para melhorar o adimplemento de um dado direito (indicadores estruturais); (b) se um determinado Estado tomou as medidas apropriadas e comprometeu os recursos necessários para garantir a implementação e a efetividade de um determinado direito (indicadores de processo); e (c) se um determinado Estado foi bem sucedido em seus esforços para conferir efetividade a um dado direito (indicadores de resultado).³⁰ (p. 480) [tradução livre]

³⁰ No original:

Human rights indicators can measure (a) whether a State has ratified the relevant international instruments, adapted its regulatory framework, and set up the institutional mechanisms, that should improve compliance with the right (structural indicators); (b) whether a State has taken the policy measures, and made the necessary budgetary commitments, to ensure effective implementation of the right (process indicators); and (c) whether a State is succeeding in its efforts to realize the right (outcome indicators). (DE SCHUTTER, 2010, p. 480)

Esta descrição é reiterada pelo ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS (2012, p. 33-41), que enfatiza também a necessidade de desenvolver indicadores que reflitam obrigações transversais a todas as outras, como não-discriminação, transparência, devido processo legal e participação política. INGEMAN e CARVALHO (2010, p. 116-122) igualmente avalizam esta classificação, enfatizando a necessidade de medir-se tanto obrigações de meios como de resultados, especialmente quando se fala em direitos econômicos, sociais e culturais.

Partindo dessa classificação, a doutrina desenvolve diferentes percursos que deveria seguir o investigador, ao construir seu arsenal de indicadores. Em qualquer caso, contudo, atente-se ao ensinamento de FELNER (2008) sobre a diversidade de atores que poderiam usar estatísticas, e a importância de estabelecer um público-alvo:

[O] uso de ferramentas quantitativas também seria diferente entre um governo comprometido em integrar os princípios de direitos humanos a suas políticas públicas e uma ONG de direitos humanos que promova campanhas de mobilização, a qual estaria mais interessada em expor e, talvez, “indicar e envergonhar” governos indispostos a adotar políticas em consonância com as suas obrigações de direitos humanos.

Assim, o ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS (2012, p. 76-86) adota um esquema trifásico para a construção de indicadores:

- I. **Identificar atributos** de um dado direito, ou seja, decompor um direito (ex. propriedade tradicional) em diferentes obrigações (delimitar; demarcar; titular; garantir a posse; respeitar a posse...);
- II. **Selecionar indicadores**, prestando atenção em dois fatores:
 - a. Há uma ordem lógica a ser seguida: indicadores estruturais devem ser selecionados primeiro, pois refletem o grau de comprometimento do Estado para com as obrigações que adquiriu. Em seguida, selecionam-se indicadores de processo, refletem como o Estado pode avançar no adimplemento de suas obrigações, na medida de seu comprometimento.

Por fim, são escolhidos indicadores de resultado, que refletem objetivos a serem alcançados.

- b. Deve haver forte encadeamento lógico entre indicadores estruturais, de processo e de resultado, de forma que um seja consequência intuitiva do outro.³¹

III. **Contextualizar** indicadores com a realidade local.

LANDMAN e CARVALHO (2010, p. 32), por outro lado, tentam desenvolver um esquema mais abrangente, que englobe o processo de criação desde os primeiros momentos. Para os autores, o processo começa pelo estabelecimento de um **pano de fundo conceitual**, vago e teórico. Em seguida, **sistematiza-se os conceitos** em uma forma mais operacional, capaz de ser posteriormente reduzida a medidas. O terceiro passo é **confeccionar indicadores** que reflitam os conceitos sistematizados. Por fim, se necessário, **compara-se resultados** que tenham unidades de medida comuns.

Por fim, para FELNER (2008), trata-se de um processo dividido em três fases:

[...] em primeiro lugar, utilizar dados quantitativos para identificar privações econômicas e sociais e disparidades de resultado, a partir da perspectiva das obrigações essenciais, da implementação progressiva e da não-discriminação; em segundo lugar, analisar as principais determinantes destes resultados a fim de que sejam identificadas as respostas em termos de política pública que possam ser razoavelmente esperadas do estado; e, em terceiro lugar, utilizar dados quantitativos em conjunto com elementos qualitativos para avaliar em que medida privações, disparidades e ausência de avanços podem ser atribuídas a fracassos anteriores de políticas adotadas pelo governo.

Entendemos que o modelo de LANDMAN e CARVALHO (2010) é, na verdade, uma tentativa de sistematizar um processo que já é de fato seguido por pesquisadores. É simplesmente uma explicação e aplicação do método de raciocínio dedutivo. Nesse sentido, não contém nenhuma prescrição realmente útil sobre como elaborar indicadores.

³¹ Por exemplo: o ordenamento jurídico garante a posse perpétua dos povos indígenas sobre seu território tradicional (indicador estrutural); o Estado desloca recursos para demarcação de territórios tradicionais (indicador de processo); reduz-se o número de invasões em territórios tradicionais (indicador de resultado).

FELNER (2008), por outro lado, ao constroi um modelo direcionado a direitos econômicos, sociais e culturais; mas adaptável a direitos civil e políticos. Observe-se que segue basicamente três passos: identificar um problema; identificar de que forma o Estado poderia razoavelmente responder a esse problema; identificar em que medida o problema é resultado de ações ou omissões do Estado.

Ocorre que a ênfase nesse último passo, que é semelhante ao **nexo causal** exigido para responsabilização do Estado, pode não ser apropriada aos objetivos e limitações do presente trabalho. Lembremos que, no caso do Povo Xukuru, **já há responsabilidade internacional estabelecida e já se conhece que medidas o Estado tem que tomar** para evitar novas violações. Isso compromete a utilidade do modelo de FELNER (2008), já que o monitoramento passa a ser apenas uma questão de avaliar se o Estado está cumprindo ou não com obrigações pré-estabelecidas, para lidar com violações já conhecidas.

Seria preferível um esquema mais prático, que evitasse falhas frequentemente presentes em trabalhos como o nosso, e fosse simultaneamente um pouco mais flexível quanto a seus objetivos. Este aparenta ser o caso com a obra do ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS (2012), de acordo com seus objetivos explícitos (p. 4).

3. CONSTRUINDO INDICADORES CAPAZES DE MONITORAR O CUMPRIMENTO DA SENTENÇA “POVO INDÍGENA XUKURU VS. BRASIL”

3.1. Que Obrigações Monitorar?

Foram **cinco**³² as reparações determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Brasil, capazes de gerar algum tipo de obrigação do Estado para com o povo indígena Xukuru. Devido aos objetivos do presente trabalho, será preciso, em primeiro lugar, determinar aquelas que são compatíveis com monitoramento através de indicadores. Assim definimos **compatibilidade**:

- a. A criação de indicadores pode trazer informação nova ao monitoramento;
ou
- b. A criação de indicadores pode reorganizar informação antiga, de forma a facilitar sua interpretação.

A aplicação do critério (I) permite excluir do presente trabalho as seguintes reparações: **publicação da sentença e compensação financeira**. Isso porque ambas são incompatíveis com o uso de indicadores. A **publicação da sentença** por se tratar de uma obrigação demasiadamente simples, que, aliás, já foi cumprida.³³ O uso de indicadores, portanto, não traria à tona nenhuma informação nova.

A **compensação financeira**, por sua vez, deve ser excluída. Afinal, o único indicador a ser elaborado, nesse caso, diria respeito ao montante financeiro já pago/a ser pago ao povo Xukuru. Isso indica que, talvez, mais dados pudessem ser obtidos através de uma

³² Rememoramos que uma das obrigações possui caráter subsidiário: oferecer ao povo indígena terras alternativas, caso absolutamente impossível proceder à desintrusão de uma parcela de seu território.

³³ O resumo oficial e a íntegra da sentença podem ser conferidos em: MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Sentença CIDH: Caso do Povo Indígena Xukuru e seus Membros vs. Brasil**. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/julho/sentenca-cidh-caso-do-povo-indigena-xucuru-e-seus-membros-vs-brasil>>. Publicada em: 05.07.2018. Acesso em 02.11.2019.

A publicação do resumo no Diário Oficial da União ocorreu em 13.09.2018. Vide: BRASIL (Ministério dos Direitos Humanos). **Portaria nº 301, de 06 de setembro de 2018**. Brasília: D.O.U. (Diário Oficial da União). Edição 177, Seção 01, Página 107. Publicada em 13.09.2018. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/40731783/do1-2018-09-13-portaria-n-301-de-6-de-setembro-de-2018-40731592>. Acesso em 02.11.2019.

Quanto à publicação em outros meios, consulte-se CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (2019).

abordagem qualitativa, que narrasse o processo de execução da reparação monetária, até porque, o pagamento de indenizações estipuladas pela Corte Interamericana não é regulamentado em lei, tendo caráter fortemente *ad hoc*. Geralmente se dá via Decreto ou Lei, destinados a garantir o pagamento estipulado num caso específico.³⁴

Cumprir ressaltar, aliás, alguns aspectos sobre o cumprimento pelo Estado brasileiro da obrigação de pagar. O adimplemento da obrigação se deu de forma inovadora: o montante, no valor de US\$1.000.000,00 (um milhão de dólares americanos) foi pago diretamente à comunidade indígena, na pessoa da associação que a representa. O povo indígena terá de prestar contas sobre o uso do dinheiro, e garantir a execução de acordo com um “Plano de Atividades para a Utilização dos Recursos do Fundo de Desenvolvimento Comunitário”, mas o dinheiro está nas mãos da comunidade.³⁵ Isso não é usual no adimplemento de obrigações de pagar em causas que, decididas pela CrIDH, eventualmente tenham cunho coletivo, com comunidades inteiras afetadas: o rotineiro, nesses casos, era usar de um fundo **estatal** para afetar os recursos à coletividade. Um estudo qualitativo poderia ser

³⁴ Nesse sentido, COIMBRA (2013), analisando o cumprimento das sentenças prolatadas até então, quanto à compensação:

Começa-se, então, pelas medidas menos problemáticas: as medidas de indenização e as de publicação, já que são as mais cumpridas. Ambas estão previstas em todos os casos, exceto no caso Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil que, por ter sido objeto de arquivamento, não resultou em condenação para o Estado do Brasil. No caso Ximenes Lopes vs. Brasil, a Corte IDH declarou cumpridas as medidas de indenização e de publicação na primeira supervisão de sentença (Resolução de 2 de maio de 2008). No caso Garibaldi vs. Brasil, também houve declaração expressa do cumprimento. No caso Escher e outros vs. Brasil, apesar de a Corte IDH não ter se pronunciado expressamente sobre o pagamento das indenizações, ele foi efetuado, vide decreto 7.158/10. Por fim, no caso Gomes Lund e outros vs. Brasil, que igualmente não foi alvo de uma declaração expressa de cumprimento, houve o pagamento de indenizações, inclusive em fase anterior à sentença, materializado na Lei 9.140/95, medida valorizada pela Corte IDH ao impor apenas algumas complementações a essas indenizações. Quanto ao dever de publicar trechos da sentença, também há predominância do cumprimento das medidas.

³⁵ *Supra*, nota 3. Vide, também os pontos 4 a 7 de CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (2019).

extremamente proveitoso ao descobrir que arranjos informais condicionaram a adoção de uma forma inusual de adimplemento.

Restam duas reparações passíveis de monitoramento: a **desintrusão das terras** e a **proteção contra novas invasões**.

Inicialmente, pensamos que seria preciso escolher entre elas, com base no grau de aproveitamento de nossa metodologia. A pergunta era: “qual reparação mais se beneficiaria de um monitoramento com base em indicadores?”.

Acreditamos que a escolha seria necessária pois, embora as reparações pudessem parecer similares em seu conteúdo (garantia do uso e gozo da terra), existiriam diferenças marcantes quanto à forma de cumprimento pelo Estado, o que geraria diferenças no monitoramento de ambas. Afinal, a desintrusão faz parte do procedimento legal previsto no Decreto 1.775/96. Sendo realizada nos marcos de um procedimento legal, seria possível acompanhar seu avanço através de documentos oficiais, como estudos das ocupações prévias e montantes destinados a indenizações. O mesmo não aconteceria com a prevenção de novas invasões, que, por falta de acompanhamento do Estado, seriam mais difíceis de monitorar.

Além disso, embora não tenham anuência dos Xukuru, **são poucos os posseiros ainda incrustados** na Terra Indígena. Haja pessoas com histórico de conflitos agrários reclamando uma porção de 300 hectares do território Xukuru,³⁶ são os indígenas quem a ocupam esse trecho no presente momento, e a maioria dos posseiros são pequenos

³⁶ Trata-se da família Didier, que detém um total de 300 hectares de terra. Embora o montante seja considerável, consideramos que a desintrusão dessa terra não é, *em caráter principal*, extremamente interessante do ponto de vista de monitoramento através de indicadores: como a terra é titularizada e alvo de um processo judicial, é relativamente fácil acompanhar o processo através da narrativa de seus atos. Dados como extensão territorial litigiosa, montantes financeiros e histórico da lide podem ser facilmente obtidos através da leitura dos autos. Contudo, como restará evidente logo abaixo, o uso de indicadores pode mostrar-se proveitoso para monitorar desintrusões, se assumir caráter **complementar**, para obter dados que não aparecem no bojo dos processos.

proprietários. No total, não passam de 06 (seis) ocupantes, ocupando 07 (sete) glebas. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, ponto 102).

Seria mais proveitoso, portanto, investir tempo e recursos monitorando a diligência do Estado Brasileiro em prevenir novas invasões.

No decorrer da pesquisa, contudo, nos deparamos com uma circunstância de fato interessante: a política indigenista brasileira quanto ao povo indígena Xukuru é frequentemente destinada “**para Didier ver**”³⁷. Permitimo-nos o trocadilho com a expressão popular “para inglês ver”, pois é bastante representativo dos fatos: decisões oficiais são tomadas, podendo até ir de encontro aos interesses dos Xukuru. Permanecem, contudo, sem eficácia material, o Estado indisposto a fazer frente à resistência dos Xukuru. Assim, por exemplo, com a reintegração de posse da Aldeia Caípe, concedida pelo Judiciário, mas jamais executada: preferiram os autores o ajuizamento de ação indenizatória.

As consequências de tais fatos para nossa pesquisa são claras: **qualquer monitoramento qualitativo das desintrações precisa ser complementado através de indicadores quantitativos**, capazes de gerar informação sobre o que efetivamente teve eficácia material. Uma decisão do Estado pode apresentar-se como grande revés para os Xukuru, “reintegrando” centenas de hectares a intrusos. Na prática, contudo, é possível que nem um centímetro de terra saia das mãos dos indígenas, sua posse permanecendo mansa e pacífica.

Seria produtivo, portanto, utilizar indicadores para monitorar o fiel cumprimento das seguintes obrigações:

- I. Garantir que o direito de propriedade do povo indígena Xukuru sobre a totalidade de seu território, impedindo qualquer tipo de invasão, interferência

³⁷ Os Didier são uma família tradicional em Pesqueira/PE. Até as “retomadas”, estava em sua posse o lote onde se localiza a Aldeia Caípe, com 300 hectares. Até hoje, o trecho é o mais juridicamente disputado da Terra Indígena Xukuru.

ou dano por parte de agentes do Estado ou de terceiros (**garantia de não-repetição**);

- II. Garantir a desintrusão do território do povo indígena Xukuru, em prazo não superior a 18 (dezoito) meses após a notificação da sentença (**restituição**);

Ademais, como restará demonstrado pouco adiante, os indicadores escolhidos podem ser usados para monitorar ambas obrigações, em decorrência da metodologia sugerida para coleta de dados.

3.2. Que Indicadores Utilizar?

Para criar um indicador o ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (2012) recomenda as seguintes etapas: primeiro construir indicadores estruturais, em seguida indicadores de processo, por fim, com base em ambos, confeccionar indicadores de resultado. Já discutimos esta metodologia no ponto III do presente trabalho, momento no qual também definimos cada um dos conceitos.

A ordem metodológica, contudo, talvez precise ser levemente alterada. Isso porque, graças à decisão da Corte Interamericana que monitoramos, **já dispomos de indicadores estruturais e de resultado**.

Os indicadores **estruturais** são, justamente, as obrigações que planejamos monitorar, contidas na sentença. Na mesma sentença, a Corte também prescreve **resultados**: conclusão completa do processo de desintrusão, no prazo de 18 (dezoito) meses, a contar da notificação da sentença; garantia, de maneira imediata, do território do povo indígena Xukuru contra toda e qualquer invasão, interferência ou dano, por parte de particulares ou agentes do Estado. Esses resultados, em respeito à decisão da Corte, devem ser tomados como indicadores.

Por outro lado, é possível medir o cumprimento de uma obrigação de duas formas: direta ou indiretamente.

Indicadores diretos são dados a partir dos quais é possível inferir de forma óbvia informações sobre o cumprimento de uma obrigação. Por exemplo: um aumento no indicador “número de execuções extrajudiciais cometidas por não-indígenas contra indígenas, em território tradicional”, demonstra que o Estado não está cumprindo sua obrigação de garantir o direito à vida de povos tradicionais.

Indicadores indiretos, por sua vez, são **indícios**. Embora não se prestem a deduções imediatas sobre o cumprimento de uma obrigação, são especialmente úteis quando é muito difícil ou impossível medir o adimplemento através de indicadores diretos. Por exemplo: se um Estado não dispuser de informações confiáveis sobre invasões em terras indígenas, é possível medir o cumprimento da obrigação de garantir o domínio de povos indígenas sobre seu território tradicional através de um indicador indireto, como “número de execuções extrajudiciais cometidas por não-indígenas contra indígenas, em território tradicional”.³⁸

³⁸ Uma boa definição de “indicador indireto” pode ser encontrada em ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (2012):

Indicadores por Procuração (Indicadores indiretos). Referem-se ao objeto de forma indireta. Por exemplo, através de estatísticas sobre a proporção de mulheres em parlamentos, pode-se medir a participação de mulheres nos assuntos de interesse público. Há diversas razões que podem levar ao uso de indicadores indiretos: por exemplo, caso o objeto não possa ser medido diretamente, caso consista em uma questão sensível, como renda ou sexo seguro ou caso seja demasiadamente caro coletar informações sobre o indicador direto. Um bom indicador indireto leva em conta tanto a confiabilidade dos dados como os esforços e recursos necessários para obtê-los. (p. 173) [tradução livre]

No original:

Proxy indicators (or indirect indicators). Refer to the subject of interest in an indirect way. For example, using statistics on the proportion of women in parliaments to assess women’s participation in public affairs. There are several reasons for working with proxy indicators: the subject of interest cannot be measured directly or it can but it is a sensitive issue such as income or safe sex and it may not be cost-effective to collect information on the actual indicator. A good proxy indicator has to weigh the reliability of the information and the efforts/resources needed to obtain the data. (p. 173)

Note-se que o órgão das Nações Unidas se refere a esse tipo de indicador como “proxy indicator”, em português “indicador por procuração”, denominação que preterimos em favor de “indicadores indiretos”.

Perceba-se: a depender da obrigação, um mesmo indicador pode ser considerado direto ou indireto. Além disso, indicadores indiretos, embora indiciários, **podem ser bastante úteis, especialmente quando lidamos com sistemas relativamente isolados**. Assim, em território no qual habitam apenas povos indígenas caçadores-coletores, é seguro assumir que um aumento acentuado no desmatamento foi causado por invasores não-indígenas, portanto, decorreu de uma violação ao direito de ter garantida a propriedade tradicional.

No caso do povo indígena Xukuru, é mais produtivo recorrer a **indicadores indiretos**. Isso porque, devido à definição que encontra no Código Civil Brasileiro, a posse é difícil de **medir** diretamente. É possível medir diretamente apenas algumas de suas manifestações externas, como o desempenho de atividade econômica.

Explica-se: no Código Civil Brasileiro, a posse encontra-se definida no art. 1.196: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade” (BRASIL, 2002). A definição é semelhante àquela adotada por Rudolf von Ihering: *corpus*, ou seja, exteriorização do domínio através do exercício de algum dos atributos da propriedade. O *animus*, ou “vontade de possuir como dono” tido por alguns como elemento essencial da posse considera-se implícito no exercício de poderes inerentes à propriedade como se dono fosse, ou seja, na conduta: *affectio tenendi*. (SILVA; BONITO; DIAS, 2017).

A posse, que, nos termos da Constituição, em terras indígenas, será exercida em usufruto perpétuo pelos indígenas, distingue-se em posse **direta e indireta**:

Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto.

Há, portanto, evidentes dificuldades em **medir** a posse direta de forma imediata e quantitativa, embora sua **existência** seja relativamente fácil de constatar:

- I. Como medir a exata extensão da posse direta? Em momento começa o exercício de algum dos poderes da propriedade, e até que ponto devemos considerar que se estende?

II. Como medir a exata intensidade da posse direta? Que dados objetivos podem ser tomados como reveladores de um dado nível de uso, gozo ou disposição?

Diante dessas dificuldades, consideramos que qualquer indicador que proponhamos na verdade será apenas **indireto**. Não medirá diretamente a extensão ou a intensidade de posse, apenas medirá um determinado dado objetivo, que revele com uma boa margem de segurança que a terra ali é ocupada e não está sob pelo domínio dos possuidores de direito (indígenas).

Ainda assim, acreditamos que os indícios que porventura meça nosso indicador indireto serão bastante confiáveis. Argumentamos nesse sentido com base em três razões:

Um. As atividades econômicas desempenhadas ilegalmente em território Xukuru são facilmente identificáveis, visíveis a olho nu. Historicamente, ocupantes não-indígenas do território Xukuru, praticaram a agricultura e, especialmente, a pecuária bovina.³⁹

³⁹ Nesse sentido, é representativo o pedido elaborado pelos autores do processo nº **0812757-50.2017.4.05.8300**, julgado em 14 de novembro de 2018 pelo juízo da 28ª Seção da Justiça Federal de Pernambuco. Trata-se, justamente, da ação ajuizada pelos Didier, visando obter indenização pela terra nua, benfeitorias e semoventes localizados na “Fazenda Caípe”, hoje, “Aldeia Caípe”, incrustada em território Xukuru:

Requerem, assim, a indenização pela terra nua, no valor de R\$ 5.393.853,00 (cinco milhões, trezentos e noventa e três mil, oitocentos e cinquenta e três reais), pelas benfeitorias e culturas agrícolas, no valor de R\$2.485.650,00 (dois milhões, quatrocentos e oitenta e cinco mil, seiscentos e cinquenta reais), e pelo gado bovino, no valor de R\$3.133.002,00 (três milhões, cento e trinta e três mil e dois reais), totalizando R\$11.012.505,00 (onze milhões, doze mil e quinhentos e cinco reais).

Igualmente, ARAÚJO (2019), que, em sua tese de doutoramento, diz:

Historicamente, a criação de gado bovino esteve associada à ocupação do agreste e sertão nordestino desde tempos coloniais. E se constituiu como uma opção de meio de vida bastante presente na região. Devido a importância histórica da atividade, voltarei em outros momentos do texto em questões relacionadas. No momento, destaco que ao se reportar aos fazendeiros, é necessário também chamar atenção de como a atividade pecuarista foi um fator continuado de desestabilização da rede de posses. E que pode continuar a representar ameaças para o período pós-demarcação. (p. 167)

Dois. A população do território é relativamente pequena: aproximadamente 7.726 (sete mil setecentos e vinte e seis) indígenas, conforme reconhece a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2018). Por conta disso, aqueles que se reconhecem e são reconhecidos como indígenas são facilmente identificáveis – todos se conhecem, de alguma forma, especialmente dentro de uma mesma aldeia.

Três. Os principais posseiros já foram identificados, quanto à sua identidade e território. Segundo os Xukuru, são eles que mais colocam em risco seu direito à propriedade tradicional. É seguro assumir, portanto, que a maior parte das possíveis violações possivelmente viria de pessoas já seguramente identificadas como não-indígenas, em epicentros conhecidos.

Com base no argumento (**Um**), aduzimos que um indicador indireto que se baseie em atividade econômica seria **mensurável**, poderia ser medido. Com base no argumento (**Dois**), aduzimos que o estado do conjunto “atividades econômicas desempenhadas por indígenas no território Xukuru” pode ser facilmente conhecido a qualquer momento, caso haja dúvida sobre a natureza de alguma atividade. É possível, em caso de dúvida, “tirar a teima”; o pertencimento de um elemento ao conjunto é **testável**. Por fim, com base no argumento (**Três**), aduzimos que um indicador indireto baseado na atividade econômica seria **prático**: como já conhecemos os possíveis epicentros de violações, é possível delimitar áreas de especial interesse para o monitoramento.

Resta, portanto, apenas **um** indicador de **processo** a construir, que será **indireto** e tomará por base a **atividade econômica** desempenhada no território. Como estipulado no ponto IV.A, seu objetivo deve ser fornecer dados quantitativos sobre novos atentados à posse do povo Xukuru; bem como produzir dados quantitativos sobre o processo de desintrusão, capazes de complementar uma abordagem qualitativa. Sugerimos o seguinte: “Área, em

Na mesma obra, o autor apresenta detalhes de como a agricultura entrelaçava-se com a pecuária no agreste nordestino, especialmente no caso do povo Xukuru: culturas como tomate (para venda a terceiros) e milho/feijão (para consumo pessoal) (p. 192-195).

hectares, ocupada por atividades agropecuárias ou extrativistas desempenhadas por não-indígenas”.

3.3. Uma Proposta de Intervenção: Vantagens e Desvantagens no Uso de Veículos Aéreos Não-Tripulados (VANTs).

Com base no indicador proposto, em favor do qual já argumentamos, tentaremos, agora, esboçar uma proposta de monitoramento, capaz de produzir dados de forma estável e frequente. Ao fazê-lo, temos por objetivo tanto demonstrar a **viabilidade** do indicador escolhido; quanto lançar a ideia à comunidade científica, estimulando a **produção de novas pesquisas e projetos**, que tenham por base o indicador que aqui construímos.

Desenvolver uma tal proposta se faz ainda mais necessário considerando que a Corte Interamericana determinou o pagamento de U\$1.000.000,00 (hum milhão de dólares americanos) ao povo indígena Xukuru, como coletividade. O montante é considerável, e estará largamente à disposição do povo: como frisamos, foi pago diretamente à associação que os representa. Embora haja um plano de execução acordado com o Estado, o dinheiro pertence aos Xukuru, e não à União.⁴⁰

Idealmente, uma parte da verba seria destinada a garantir o cumprimento das demais reparações determinadas pela Corte, como as que ora utilizamos como indicadores estruturais. Especialmente as garantias de não-repetição precisam ser objeto de atenção, pois seu adimplemento ainda é desafiador no SIDH, especialmente quanto a povos indígenas. Nas palavras de CALABRIA (2017):

Nas condições atuais, a implementação de reparações envolvendo o direito [de povos indígenas] à terra permanece insuficiente. A maior contribuição da Corte [Interamericana de Direitos Humanos] quanto ao direito de povos indígenas à propriedade tradicional reside nas camadas de observância, aplicação e fortalecimento, como resultado do uso de sua jurisprudência por outros tribunais e litigantes.

⁴⁰ *Supra*, notas 3 e 35.

Nos casos concretos, Estados têm resistido a permitir que direitos dos povos indígenas prevaleçam sobre outros interesses. (p.162) [tradução livre]⁴¹

O monitoramento das garantias de não-repetição determinadas no caso do povo Xukuru pode se mostrar ainda mais desafiador, dada a dificuldade de coletar dados através dos métodos mais usuais. **Quando há suspeita de que a posse de um povo indígena esteja ameaçada, não é justo exigir-lhes que adentrem território hostil para medir exatamente em quantos hectares está sendo desempenhada atividade econômica.** Eis o principal desafio no uso do indicador proposto.

Diante deste óbvio empecilho, chegamos à seguinte conclusão: **grandes desafios exigem soluções ousadas**, não sendo a resignação uma escolha cabível.

Se não é viável coletar dados com os pés no chão, uma alternativa é criar asas, através do uso de **Veículos Aéreos Não-Tripulados (VANTs)**. Popularmente conhecidos como “drones”, já existem relatos de povos indígenas que os utilizam para as mais diversas atividades. Um estudo pioneiro de suas vantagens e desvantagens, por exemplo, foi conduzido por Paneque-Gálvez et al. (2014), com o objetivo de determinar a viabilidade de seu uso por povos indígenas enquanto ferramenta de monitoramento comunitário contra o desmatamento.⁴² Dentre as **vantagens** elencadas pelos autores, enumeramos a seguir

⁴¹ No original:

In the present conditions, implementation of reparatory orders involving land rights remains low. The greatest contribution of the Court in terms of indigenous property rights lie in the layers of observance, application, and strengthening as a result of its jurisprudence being largely used by other courts and litigants.

In concrete cases, states have resisted allowing indigenous rights to prevail over other interests (CALABRIA, 2017, p. 162)

⁴² Além do estudo conduzido por Paneque-Gálvez et al. (2014), há relatos como os dos uru-eu-wau-waus, de Rondônia, que utilizam VANTs para monitorar o desmatamento em suas terras (vide: TEIXEIRA, Fábio. **Tribo Indígena Remota Monitora Floresta com Drones**. *Terra*, publicada em 05 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/tecnologia/tribo-indigena-remota-monitora-floresta-amazonica-com-drones,0d5dac2f993790e24e54c676469632c1831vo1lp.html>>. Acesso em 07 de abril de 2020). Outro exemplo é o dos Rikbaktsa, do Mato Grosso, que fazem uso dos VANTs para monitorar e localizar castanhais em meio à vegetação (vide: G1 MT. **Índios usam Tablets, Celulares e Drones para Monitorar Castanhais e Mapear Áreas de Coleta em MT**. *G1*, Publicado em 27 de maio de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2019/05/27/indios-usam-tablets-celulares-e-drones-para-monitorar-castanhais-e-mapear-areas-de-coleta-em-mt.ghtml>>. Acesso em 07 de abril de 2020).

aquelas que consideramos mais relevantes para o caso concreto. Permitimo-nos, com frequência, a comparação com um outro método “alado” de monitoramento, célebre por seu uso para identificar e medir desmatamento: o manejo de **imagens de satélite**.

Alta resolução espacial. Significa que o uso de VANTs permitiria observar detalhes que seriam invisíveis em imagens de satélite, por exemplo. Isso se deve à altura de sobrevoo dos veículos, que ocorre em altitude mais baixa que a de satélites. Mesmo que a resolução das imagens seja eventualmente menor, que menos informação caiba em um pixel, as imagens são feitas a uma distância menor do alvo, o que permite observar mais detalhes.

Alta resolução temporal. Significa que VANTs conseguem coletar dados com uma frequência maior e a um custo menor do que outros meios de monitoramento, como satélites. É possível, por exemplo, sobrevoar uma área crítica com o drone, para coletar dados todos os dias. Caso se adotasse o monitoramento via satélite, por outro lado, os Xukuru estariam dependentes de eventual sobrevoo sobre a região a ser monitorada, além de condições meteorológicas favoráveis –ausência de nuvens que obstruam a visão. Especialmente no caso de satélites de uso público, cujas imagens estão em domínio público, ou são mais baratas, não é possível exigir o sobrevoo regular de determinada área, em determinado dia e hora.

Curva de aprendizado baixa. Significa que é relativamente fácil aprender a manejar um drone, já que boa parte das tarefas é automatizada.

Capilaridade, mesmo em áreas de difícil acesso. Significa que é fácil e seguro coletar dados através de VANTs, mesmo em locais de geografia difícil, ou ocupados por pessoas hostis, o que seria especialmente relevante para monitorar eventuais esbulhos possessórios.

Baixo custo, especialmente se comparado a alternativas que preservem alguma densidade espacial ou temporal de monitoramento, como a compra de imagens de satélites, públicos ou privados.

Além disso, ressaltamos a **disponibilidade de apoio e assistência técnica**, através de um equipamento público: a Universidade Federal de Pernambuco. A instituição pode, através do Departamento de Engenharia Cartográfica (DECart), oferecer apoio técnico e pedagógico para o uso de VANTs pelo Povo Indígena Xukuru. O interesse nesse tipo de atividade e parceria tende a ser considerável, dado o processo de “curricularização” da Extensão que atualmente acontece na Universidade, que determina a obrigatoriedade de alunos e professores participarem de projetos e/ou programas de Extensão.⁴³

Quanto às **desvantagens**, por outro lado:

A **ausência de conexão de internet móvel (4G)** no território Xukuru. A dificuldade em obter uma conexão estável no território pode impedir a automatização de certos aspectos do voo, aumentando consideravelmente a curva de aprendizado. É possível contornar esse problema, mas isso pode envolver o desenvolvimento de soluções pouco convencionais para o armazenamento e transmissão de dados. Certamente, esse fato dificultaria e encareceria a execução do projeto, mas passaria longe de torna-lo inviável.

Complexidade do marco legal, composto, principalmente, pelo Regulamento Brasileiro da Aviação Civil Especial nº 94, aprovado pela Resolução nº 419, de 02 de maio de 2017,

⁴³ Sobre o assunto, vide: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão (CCEPE). **Resolução 09/2017**, de 05 de julho de 2017. Regulamenta a inserção e o registro da Ação Curricular de Extensão (ACEEx) como carga horária nos Projetos Pedagógicos de Cursos de Graduação da UFPE.

Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/398575/400862/Res+2017+09+CCEPE.pdf/8ac4cadcaf47-41b1-bed5-a7a63dfaeb42>>. Acesso em 11 de fevereiro de 2020.

Diretamente do texto da Resolução:

Art. 1º Vincular, nos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC), o mínimo de 10% da carga horária total de integralização dos Cursos de Graduação, na forma de Ação Curricular de Extensão (ACEEx).

§1º Compreende-se a Extensão Universitária como um processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político, que integra a formação acadêmica profissional e cidadã do discente, e promove a relação transformadora entre a universidade e outros setores da sociedade.

da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).⁴⁴ Ressaltamos, contudo, que nem todas as normas aplicáveis pode ser encontradas no regulamento: basta uma breve olhada em guia elaborado pela própria ANAC (2017, p. 6) mostra que, em 2017, já eram pelo menos 14 (quatorze) os instrumentos aplicáveis, fora aqueles de autoria do Ministério da Defesa. O início de qualquer projeto envolvendo monitoramento e uso de VANTs pelos Xukuru deverá ser precedido de um seríssimo estudo de viabilidade jurídica, considerando o marco legal específico que existe quanto às terras indígenas no Brasil.⁴⁵ Além disso, o histórico de criminalização envolvendo o povo Xukuru, tal como descrito por FIALHO, NEVES e FIGUEIROA (2011), torna especialmente recomendável um estudo criterioso do marco legal, para evitar que indígenas se tornem réus em processos civis e criminais.

Complexidade das normas de segurança, que pode aumentar a curva de aprendizado. Além disso, há o correlato **risco de acidentes**, que pode comprometer a integridade física dos indígenas; além de aumentar o custo do projeto, com a reposição de veículos e peças inutilizados. A maior parte das regras de segurança, por outro lado, já foi consolidada no marco legal, o que facilita seu aprendizado, e torna mais coercitivo seu cumprimento.

Vulnerabilidade dos VANTs à derrubada, já que sua integridade estrutural não pode ser garantida caso venham a ser alvejados por projéteis. Em uma região aonde já foram comum episódios de violência com armas de fogo, este não é um risco que possa ser ignorado.

⁴⁴ Para o inteiro teor da Resolução, vide: BRASIL (Agência Nacional de Aviação Civil). **Resolução nº 419, de 02 de maio de 2017** (RBAC-E nº 94). Requisitos Gerais para Aeronaves não-Tripuladas de Uso Civil. D.O.U. (Diário Oficial da União), Edição 83, Seção 01, Página 52. Publicada em 03.05.2017. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-419-de-2-de-maio-de-2017-20190541>>. Acesso em 08 de maio de 2020.

Para o inteiro teor do Regulamento: BRASIL (Agência Nacional de Aviação Civil) **Regulamento Brasileiro de Aviação Civil Especial nº 94** (RBAC-E nº 94). Requisitos Gerais para Aeronaves não-Tripuladas de Uso Civil. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/rbha-e-rbac/rbac/rbac-e-94/@@display-file/arquivo_norma/RBACE94EMD00.pdf>. Acesso em 08 de maio de 2020.

⁴⁵ Referimo-nos, especificamente, ao fato de, segundo o art. 231 da Constituição de 1988, os indígenas deterem apenas a posse permanente de suas terras, restando a propriedade nas mãos da União. Vide: *Supra*, nota 16.

A ponderação entre as vantagens e desvantagens da proposta de intervenção cabe, em primeiro lugar, ao próprio povo interessado; em segundo lugar, àqueles que planejem elaborar e executar o projeto.

CONCLUSÃO

A presente monografia teve por objetivo testar a aplicabilidade da metodologia de monitoramento através de “indicadores” ao caso “Povo Indígena Xukuru vs. Brasil”. Para isso, seguimos duas etapas. Primeiro, identificamos os atributos daquelas obrigações que expressamente incidem sobre o Brasil quanto à propriedade tradicional, em decorrência do caso Povo Indígena Xukuru vs. Brasil. Em seguida, desenhamos com base nas obrigações identificadas, **um** indicador capaz de medir o cumprimento, pelo Estado Brasileiro, de **uma ou mais** obrigações contidas no corpus jurídico internacional, para com o povo indígena Xukuru. Ao final, esboçamos uma proposta de intervenção, com o objetivo de demonstrar a viabilidade do indicador escolhido, e lançar à comunidade acadêmica uma sugestão: por que não desenvolver novos trabalhos, tomando por base o indicador que construímos?

Na primeira parte, explicamos o funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, seu funcionamento e aqueles fatos reputados “provados” pela Corte Interamericana no caso “Povo Indígena Xukuru vs. Brasil”. Além disso apresentamos as reparações determinadas pela Corte quanto ao Povo Indígena Xukuru.

Na segunda parte, tratamos do uso de indicadores para monitoramento de obrigações em direitos humanos, explicando as diferentes concepções teóricas que rodeiam sua construção, além da metodologia adotada por alguns autores e instituições. Manifestamos nossa opção por uma determinada metodologia, por mais simples e próxima aos objetivos do presente trabalho: aquela recomendada pelo ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (2012).

Na terceira parte, escolhemos as obrigações que iríamos monitorar, considerando se já haviam sido adimplidas ou não, e se seria proveitoso usar de uma metodologia objetiva e quantitativa para monitorar seu cumprimento. Além disso, construímos o indicador propriamente dito, qual seja: **“Área, em hectares, ocupada por atividades agropecuárias ou extrativistas desempenhadas por não-indígenas”**. Por fim, esboçamos uma proposta de intervenção, com base no uso de VANTs para obtenção de dados.

Consideramos que resta demonstrada, portanto, a viabilidade do uso de indicadores em direitos humanos, especialmente para monitoramento permanente do cumprimento, pelo Estado brasileiro, de determinadas obrigações estabelecidas no caso “Povo Indígena Xukuru vs. Brasil”.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Orientações Para Usuários de Drones**. Publicado em março de 2017. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/drones/orientacoes_para_usuarios.pdf>. Acesso em 08 de março de 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Human Rights Indicators: a guide to measurement and implementation*. Nova York: Nações Unidas, 2012.

ARAÚJO, André Luís de Oliveira. *Reorganização social Xukuru do Ororubá e os Desafios para uma Agricultura e Gestão Territorial Sustentáveis: resistências e inovações socioambientais de um povo indígena no Nordeste do Brasil*. 2019. 433 f. Tese (Doutorado em Recursos Naturais e Gestão Sustentável) – Departamento de Ciências Sociais e Humanidades, Universidade de Córdoba, Córdoba.

BASCH, Fernando; FILIPPINI, Leonardo; LAYA, Ana; NINO, Mariano; ROSSI, Felicitas; SCHREIBER, Bárbara. A Eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: uma abordagem quantitativa sobre seu funcionamento e sobre o cumprimento de suas decisões. *Sur: revista internacional de direitos humanos*, N. 12, jun. 2010. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/eficacia-sistema-interamericano-de-protecao-de-direitos-humanos/>>. Acesso em 22 de setembro de 2019.

BRASIL (Agência Nacional de Aviação Civil) **Regulamento Brasileiro de Aviação Civil Especial nº 94** (RBAC-E nº 94). Requisitos Gerais para Aeronaves não-Tripuladas de Uso Civil. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/rbha-e-rbac/rbac/rbac-e-94/@@display-file/arquivo_norma/RBACE94EMD00.pdf>. Acesso em 08 de maio de 2020.

BRASIL (Agência Nacional de Aviação Civil). **Resolução nº 419, de 02 de maio de 2017** (RBAC-E nº 94). Requisitos Gerais para Aeronaves não-Tripuladas de Uso Civil. D.O.U. (Diário Oficial da União), Edição 83, Seção 01, Página 52. Publicada em 03.05.2017.

Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-419-de-2-de-maio-de-2017-20190541>>. Acesso em 08 de maio de 2020.

BRASIL (Ministério dos Direitos Humanos). Portaria nº 301, de 06 de setembro de 2018. Brasília: D.O.U. (Diário Oficial da União). Edição 177, Seção 01, Página 107. Publicada em 13.09.2018. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/40731783/do1-2018-09-13-portaria-n-301-de-6-de-setembro-de-2018-40731592>. Acesso em 02.11.2019.

BRASIL. Constituição (1988). Vigente em 22 de setembro de 2019. Última Emenda Constitucional: EC-101, de 3 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4463.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2019.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2019.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 466.343/SP*. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 04 de junho de 2009. DJe-104, de 05 de junho de 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em 22 de setembro de 2019.

CALABRIA, Carina Rodrigues de Araújo. *The Efficacy of the Interamerican Court of Human Rights: a socio-legal study based on the jurisprudence of the inter-american court of human rights concerning amnesty laws, indigenous rights, and rights of detainees*. 2017. 259 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Humanidades, Universidade de Manchester, Manchester.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. *Litígio Estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

COIMBRA, Elisa Mara. *Sistema Interamericano de Direitos Humanos: desafios à implementação das decisões da Corte no Brasil*. Sur: revista internacional de direitos humanos, v. 10, n. 19, São Paulo, dez. 2013, pp. 59-76. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/sistema-interamericano-de-direitos-humanos/>>. Acesso em 12 de novembro de 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil (OEA/Ser.L/V/II.97 Doc. 29 rev. 1). Publicado em 29 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.cidh.org/countryrep/Brasesp97/indice.htm>>. Acesso em 05 de abril de 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório de Mérito 44/15, referente ao Caso 12.728 (Povo Indígena Xucuru vs. Brasil). 28 de Julho de 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2016/12728FondoPt.pdf>>.

CONSELHO INDIGENAISTA MISSIONÁRIO. Assessoria de Comunicação. Povo Xukuru recebe Indenização do Governo após Sentença da CIDH que condenou o Estado por Violações de Direitos Humanos. Publicado em 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2020/02/povo-xukuru-recebe-indenizacao-do-governo-federal-como-sentenca-da-cidh-que-condenou-o-estado-por-violacoes-de-direitos-humanos/>>. Acesso em 05 de abril de 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Almonacid Arellano e outros vs. Chile (exceções preliminares, mérito, reparações e custas). 26 de Setembro de 2006. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/7172fb59c130058bc5a96931e41d04e2.pdf>>. Acesso em 22 de setembro de 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros v. Honduras (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). 08 de Outubro de 2015. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf>. Acesso em: 18 de Março de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua (mérito, reparações e custas). 31 de Agosto de 2001. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf>. Acesso em: 18 de Março de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Comunidade Indígena Xákmok Kásek v. Paraguai (mérito, reparações e custas). 24 de Agosto de 2010. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/25ecf2789dfd641e1ec8f520762ac220.pdf>>. Acesso em: 18 de Março de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Comunidade Indígena Yakye Axa v. Paraguai (mérito, reparações e custas). 17 de Junho de 2005. Disponível em:

<<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/357a11f7d371f11c8a840b78dde6d3e7.pdf>>. Acesso em: 18 de Março de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Povo Indígena Xukuru e seus Membros vs. Brasil (exceções preliminares, mérito, reparações e custas). 05 de Fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf>. Acesso em: 18 de Março de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Povo Saramaka v. Suriname (exceções preliminares, mérito, reparações e custas. 28 de Novembro de 2007. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf>>. Acesso em: 18 de Março de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Resolução de 22 de novembro de 2019, Caso Povo Indígena Xukuru e seus Membros vs. Brasil (Supervisão do Cumprimento da Sentença). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/xucuru_22_11_19.pdf>. Acesso em 06 de abril de 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Velásquez Rodríguez vs. Honduras (mérito). 29 de julho de 1988. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2019.

CUNHA, Luís Emmanuel; SOUZA, Jefferson Amorim. Monitoramento sobre as Terras Indígenas em Pernambuco: diagnóstico sobre o direito de propriedade indígena. Cadernos do CEAS, Salvador/Recife, n. 243, pp. 141-161, jan./abr. 2018.

DE SCHUTTER, Olivier. International Human Rights Law: cases, materials, commentary. New York: Cambridge University Press, 2010.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa Empírica em Direito: as regras de inferência**. São Paulo: Direito GV, 2013.

FELNER, Eitan. Novos Limites para a Luta pelos Direitos Econômicos e Sociais? Dados Quantitativos como Instrumento para a Responsabilização por Violações de Direitos Humanos. *Sur: revista internacional de direitos humanos*. v. 5, n. 9, São Paulo, dez. 2009, p. 121-171. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur9-port-completa.pdf>>. Acesso em 12 de novembro de 2019.

FIALHO, Vânia; NEVES, Rita de Cássia Maria; FIGUEIROA, Mariana Carneiro Leão (orgs.). “Plantaram” Xicão: os Xukuru do Ororubá a Criminalização do direito ao território. Manaus: PNCSA-UEA/ UEA Edições, 2011.

G1 MT. Índios usam Tablets, Celulares e Drones para Monitorar Castanhais e Mapear Áreas de Coleta em MT. G1, Publicado em 27 de maio de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2019/05/27/indios-usam-tablets-celulares-e-drones-para-monitorar-castanhais-e-mapear-areas-de-coleta-em-mt.ghtml>>. Acesso em 07 de abril de 2020.

LANDMAN, Todd; CARVALHO, Edzia. *Measuring Human Rights*. Nova York: Routledge, 2010.

LIRA, Yulgan Tenno de Farias. *Controle de Convencionalidade: a tutela coletiva dos tratados internacionais de direitos humanos*. João Pessoa: Ideia, 2016.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Sentença CIDH: Caso do Povo Indígena Xukuru e seus Membros vs. Brasil. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/julho/sentenca-cidh-caso-do-povo-indigena-xucuru-e-seus-membros-vs-brasil>>. Publicada em: 05.07.2018. Acesso em 02.11.2019.

PANEQUE-GÁLVEZ, Jaime; MCCALL, Michael K.; NAPOLETANO, Brian M.; WICH, Serge A.; KOH, Lian Pin. **Small Drones for Community-Based Forest Monitoring: an**

Assessment of Their Feasibility and Potential in Tropical Areas. *Forests*, V. 5, N. 6, jun. 2014, pp. 1481-1507,

SADURSKI, W. Partnering with Strasbourg: Constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments. *Human Rights Law Review*. V. 9, N. 3, jul. 2009

SCHÄFER, Gilberto; MACHADO, Carlos Eduardo Martins. A Reparação do Dano ao Projeto de Vida na Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, V. 13, N. 13, p. 179-197, jan./jun. 2013.

SHAW, Malcolm N. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SILVA, Helton Junio da; BONITO, Rafael Frattari; DIAS, Renata Aparecida Oliveira da. Metodologia do Direito, Teorias da Posse e a Posse na Nova Lei de Regularização Fundiária. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, V. 7, N. 2, 15-32, ago. 2017.

TEIXEIRA, Fábio. Tribo Indígena Remota Monitora Floresta com Drones. Terra, publicada em 05 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/tecnologia/tribo-indigena-remota-monitora-floresta-amazonica-com-drones,0d5dac2f993790e24e54c676469632c1831vo1lp.html>>. Acesso em 07 de abril de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão (CCEPE). **Resolução 09/2017, de 05 de julho de 2017**. Regulamenta a inserção e o registro da Ação Curricular de Extensão (ACEx) como carga horária nos Projetos Pedagógicos de Cursos de Graduação da UFPE. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/398575/400862/Res+2017+09+CCEPE.pdf/8ac4cadcaf47-41b1-bed5-a7a63dfaeb42>>. Acesso em 11 de fevereiro de 2020.