

A EFETIVIDADE DO DIREITO À TERRA DOS POVOS INDÍGENAS: O CASO DOS POTIGUARA (PARAÍBA-BRASIL)

MÉRCIA REJANE RANGEL BATISTA

Doutora em Antropologia. Professora da Universidade Federal de Campina Grande (Brasil).

GERMANA AGUIAR RIBEIRO DO NASCIMENTO

Doutoranda em Direitos Humanos, Democracia e Justiça Internacional, da Universidade de Valência.

Resumo

Ao longo da história, é possível verificar a luta dos povos indígenas pela terra. Desde o final do século XX, as reivindicações destes povos se tornaram frequentes, o que contribuiu para modificações nas legislações. Com efeito, o direito à terra é garantido pelo direito nacional e internacional. Ocorre que ao se tentar efetivar tal direito, defronta-se com um cenário distinto. O objetivo deste artigo é discutir a efetividade do direito à terra dos povos indígenas, observando-se, para isso, em que medida o referido direito é protegido pelo direito brasileiro e internacional e o reflexo desta proteção no contexto de uma população específica, qual seja, os índios Potiguaras. A investigação tem caráter qualitativo, partindo da análise de documentos atinentes à legislação nacional e internacional e decisões jurisprudenciais.

Palavras-chave

Povos indígenas; Direito à terra; Efetividade; Potiguara.

Resumen

A lo largo de la historia, es posible verificar la lucha de los pueblos indígenas por la tierra. Desde finales del siglo XX, sus reclamaciones son cada vez más presentes, lo que puede ser confirmado por los cambios en la legislación. En efecto, el derecho a la tierra es ahora garantizado por el derecho internacional. En la práctica, la efectividad de este derecho no es tarea fácil, lo que prueba que la multiculturalidad aún no es respetada y debe ser llevada a la mesa de debate. El objetivo de este artículo es analizar en qué medida el derecho a la tierra está protegido en el derecho internacional y nacional en Brasil y como

estas leyes se reflejan en el contexto de un grupo específico, los Potiguara. La investigación es de carácter cualitativo : son revisados y analizados diferentes documentos, legislación nacional y internacional y jurisprudencia al respecto.

Palabras clave

Pueblos indígenas; Derecho a la tierra; Efectividad; Potiguara.

1. Introdução

O artigo 4º da Declaração Universal da UNESCO sobre a diversidade cultural destaca que a defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito da dignidade da pessoa humana. Com efeito, vários grupos, a exemplo dos povos indígenas, são e foram submetidos, por séculos, à discriminação, à exclusão, às piores formas de tratamento, tendo suas liberdades fundamentais violadas. Ora, esses grupos enriquecem a diversidade cultural e merecem ser não somente protegidos, como reconhecidos, para que seus modos de vida, suas crenças, práticas religiosas e modos culturais possam se perpetuar. Ao final do século XX, vários povos começam a manifestar suas reivindicações e aspirações, dentre estas, o direito à terra (YACOUB, 2009, p. 13).

Na América Latina, o final do século XX é marcado pelo surgimento de movimentos sociais de luta pelos direitos dos povos indígenas. Com efeito, os índios passam a constituir esses movimentos e a construir suas pautas, enunciando suas reivindicações. Esses movimentos suscitaram, no Brasil, vários encontros e reuniões com o objetivo de discutir a situação desses povos e seus direitos. No cenário internacional, tivemos a publicação, a partir dos anos 70, dos estudos sobre discriminação das Nações Unidas. Nesse contexto, Hernan Santa Cruz (1971) e José R. Martinez Cobo (1986) contribuem para discussão acerca da questão dos povos indígenas.

Uma das definições oficiais de povos indígenas é a elaborada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), na Convenção n. 169. São, assim, os povos indígenas “povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas”.

Esta Convenção representa um dos tratados mais avançados em matéria de proteção dos direitos dos povos indígenas. Além disso, leva em consideração o caráter histórico, a especificidade cultural, a autodeterminação e a situação não dominante dos indígenas. Segundo a Organização das Nações Unidas (2010), os povos indígenas contam com cerca

de 370 milhões de membros, ou seja, cerca de 5 % da população mundial repartida em 70 países.

Na América Latina, a população indígena é entre 30 e 40 milhões de pessoas, contando, o Brasil, em 2010, com 817.000 indígenas, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na região Nordeste se concentra, por sua vez, 170.389 indígenas, existindo, oficialmente, no estado da Paraíba, os Povos Potiguaras e os Tabajaras (Mura e Silva, 2011: p. 106). Segundo Estevão M. Palitot (PALITOT, 2005, p. II), os Potiguaras seriam cerca de 10.837, sendo o maior grupo etnográfico do nordeste concentrados em três municípios: Baía da Traição, Marcação e Rio Tinto. Desde a invasão dos colonizadores, esse grupo vê suas terras sendo invadidas e seus sistemas político, econômico e social desprezados. O direito à terra ainda é objeto de grandes debates e possui um valor simbólico e espiritual para os povos indígenas (NASCIMENTO, 2013).

A partir da metade do século XX, nota-se que um sistema normativo de proteção aos direitos indígenas vai sendo instaurado. O direito tradicional à terra representa a base desse sistema. Este artigo se propõe a examinar assim, no primeiro tópico, em que medida o direito à terra dos povos indígenas é garantido e protegido pela legislação brasileira e internacional, e, no segundo, o reflexo desta proteção legal sobre os Potiguaras, enquanto grupo específico. A metodologia utilizada foi de caráter qualitativo.

2. Uma Legislação Favorável ao Direito à Terra

A Constituição brasileira de 1988 é bastante inovadora no que concerne aos direitos dos povos indígenas. Trata-se do primeiro texto constitucional que protege os povos indígenas sem o intuito de integrá-los à sociedade brasileira, respeitando seu modo de vida e cultura. Ademais, ela assegura que os direitos humanos previstos nos tratados de direito internacional dos quais o Brasil é parte, são integrados no bloco constitucional. Assim, em nível internacional, tratados, convenções e declarações garantindo os territórios dos povos indígenas foram assinados e ratificados pelo Brasil. Mesmo havendo limites nessas leis e nos mecanismos de proteção, nota-se uma opção legislativa de proteger os povos indígenas tanto a nível nacional como internacional.

2.1. Da Garantia do Direito à Terra na Legislação Nacional

A Constituição Federal de 1988 rompe um período extenso de tratamento legal inadequado, marcado por um ordenamento jurídico pautado na abordagem eurocêntrica da temática dos povos indígenas. Nesse sentido, a Carta Magna inovou, ao preconizar uma interação horizontal entre os povos indígenas e o Estado Brasileiro, marcada “pelo respeito à diversidade, por meio do reconhecimento da pluralidade de culturas e da garantia de proteção especial às minorias indígenas” (BELFORT, 2006, p. 25).

Para José Afonso da Silva (2007, p. 70), a Constituição da República Federativa do Brasil revela a preocupação do Constituinte em preordenar um sistema de normas que pudesse efetivamente tutelar os direitos e interesses dos povos indígenas. Entretanto, a despeito de ter logrado êxito em um nível razoável, não atingiu um nível de proteção inteiramente satisfatório. Todavia, há que se reconhecer que ao consagrar os princípios do multiculturalismo e do pluralismo jurídico, a Carta Magna identifica os indígenas como cidadãos brasileiros, atribuindo a eles direitos e garantias, em consonância com o princípio da igualdade.

A Constituição Brasileira elenca no seu artigo 5º os direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos. Trata-se de um rol meramente exemplificativo, no sentido em que os direitos e garantias explicitados não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República do Brasil seja parte, conforme parágrafo segundo do mesmo dispositivo constitucional. Assim, são considerados direitos fundamentais do índio, a inviolabilidade do direito à vida, à igualdade, à liberdade, à segurança e à propriedade, assegurando-se, ainda, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem.

No que tange aos direitos fundamentais sociais, previstos no artigo 6º, a título de exemplo, destaca-se o direito à educação das comunidades indígenas. A Carta Maior, ao assegurar a formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, em seu artigo 210, determina que o ensino fundamental regular deve ser ministrado em língua portuguesa, possibilitando às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (LENZA, 2008, p. 771).

Os direitos dos povos indígenas são assim melhor protegidos, é o caso também do direito à terra. No contexto indígena, assim como das comunidades quilombolas¹ (NASCIMENTO, 2011), a terra apresenta um significado peculiar (BATISTA, 2013), como instrumento de consagração do direito fundamental da moradia (BATISTA E ARAUJO, 2008), previsto no artigo 6º da Constituição e da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, como se verifica no artigo 1º, inciso III, da Constituição.

O valor da dignidade humana se impõe como núcleo básico informador do ordenamento jurídico brasileiro e, juntamente com os direitos fundamentais, confere suporte axiológico e ético ao sistema constitucional, servindo como valor-guia de toda a ordem jurídica, constitucional e infraconstitucional (PIOVESAN, 2000, p 217).

1 Pela primeira vez a lei brasileira reconhece a existência dos chamados remanescentes de quilombos, lhes garantindo acesso à terra na Constituição Federal de 1988.

Débora Pereira (2003, p.12) observa, em relação aos índios, que a terra transcende ao aspecto meramente patrimonial, visto que se apresenta como condição de vida desses povos “retirar-lhes a terra é retirar-lhes o direito à vida, valor fundante de toda ordem jurídica, que tem no homem a sua referência primeira, e que, por esta razão, não se submete a direito ou interesse de ordem meramente patrimonial, sob pena de inversão indevida de valores”. Nessa perspectiva, transpondo a dignidade humana como fundamento da ordem constitucional brasileira para o contexto indígena, observa-se que do seu arcabouço pode-se fundar o direito indígena à terra, crucial para manutenção da condição de vida desses povos, considerando-se que, a dignidade, enquanto valor intrínseco da pessoa humana, jamais poderá ser sacrificada (SARLET, 2001, p. 77).

No que tange ao direito à terra dos indígenas, a Carta Magna, no artigo 20, inciso XI, determina que são bens da União “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, podendo ser classificadas como bens públicos de uso especial. No artigo 231, por sua vez, são positivadas normas fundamentais relativamente às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. O § 1º do artigo 231 identifica as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios: “São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”.

Quanto à expressão “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, Lenza ressalta que não há relação com o tempo de sua ocupação, mas ao modo tradicional de ocupação das terras pelos índios, sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Nessa perspectiva, “a relação entre o indígena e suas terras não se rege pelas normas de direito civil. Sua posse extrapola a órbita puramente privada, porque não é e nunca foi uma simples ocupação da terra para explorá-la, mas base de seu habitat, no sentido ecológico de interação do conjunto de elementos naturais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida humana” (SILVA, 2007, p. 870).

Por sua vez, o § 2º do artigo 231, dispõe: “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”, atribuindo-lhes ainda as características de inalienabilidade, indisponibilidade e a imprescritibilidade dos direitos sobre elas, no seu parágrafo quarto. Assim, as terras indígenas não estão sujeitas a usucapião nem a qualquer tipo de aquisição derivada.

Além disso, no parágrafo terceiro, a Constituição Federal condiciona o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas à autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, assegurando-lhes participação nos resultados da lavra, na forma da

lei. Nesse sentido, a despeito de assegurar a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas das terras aos índios, há ainda a possibilidade de exploração econômica, embora mediante autorização do Congresso Nacional. Nesse contexto, ressalta Leite (1993) que “a terra indígena é, portanto, um objeto político por excelência, principalmente e à medida que o Estado e outras organizações definem objetivos e programas distintos para o mesmo território ocupado pelos índios, gerando uma série de conflitos”.

No parágrafo quinto, a Carta Magna veda expressamente a remoção dos grupos indígenas de suas terras. No parágrafo sexto do mesmo dispositivo constitucional, há previsão expressa quanto à anulação e extinção dos atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse dessas terras, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União.

Em relação à demarcação das terras indígenas, o caput do artigo 231 prevê expressamente a competência da União para demarcar as terras, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. Ademais, estabelece no artigo 67, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a conclusão pela União da demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da sua promulgação. A despeito desse trabalho incumbido à União não ter sido finalizado, pode-se afirmar que os indígenas possuem seus direitos assegurados, independentemente de demarcação. Além disso, o Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, já se manifestou no sentido de que o aludido prazo não é peremptório, mas tão somente programático para conclusão de demarcações de terras indígenas dentro de um período razoável.

Outras leis brasileiras também tratam do direito à terra do indígena, é o caso do Estatuto do Índio. Este visa regular a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, “com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional”, conforme preconiza seu artigo 1º. É, portanto, do âmbito infraconstitucional, a legislação que se propõe a tutelar os direitos e interesses indígenas.

A princípio, percebe-se clara influência da política integracionista das comunidades indígenas, haja vista que o modo próprio de organização, crença e costumes das comunidades tradicionais não constituía parte integrante da identidade nacional do país, razão pela qual deviam os integrantes destas populações se adequarem a um modelo de sociedade imposto, renegando suas identidades em nome de sua inserção à nação brasileira (SOUZA E BARBOSA, 2011).

Antes de ser tratada a questão fundiária relativa aos indígenas no Estatuto, faz mister traçar breve referência à Fundação Nacional do Índio – FUNAI. Este órgão foi instituído pela Lei n. 5.371, de dezembro de 1967, com a competência de estabelecer diretrizes, garantir o cumprimento da política indigenista e gerir o patrimônio indígena. Surgiu

no período marcado pela política integracionista, segundo a qual teria a incumbência de representar a vontade dos índios, então tutelados, posto que o Código Civil de 1916, no seu artigo 6º, inciso III, qualificava os índios como incapazes relativamente a certos atos.

A lei em comento atribuiu à FUNAI, no seu artigo 12, a prerrogativa de elaborar e propor ao Poder Executivo Anteprojeto de Lei, a ser encaminhado ao Congresso, sobre o Estatuto Legal do Índio Brasileiro. No que se refere à terra, a única alusão feita nessa lei se encontra no artigo 1º, inciso I, alínea b, qual seja, estabelecer como competência da supracitada instituição a de garantir a posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes aos indígenas.

Hodiernamente, o Regimento Interno oficial da FUNAI se encontra regulamentado pela Portaria 542 de 1993, do Ministério da Justiça, demonstrando um esforço para adequar a FUNAI ao novo tratamento dado ao indígena pela Constituição Federal. Entretanto, o que se observa a partir de 1990 é a redução da competência da FUNAI, restando a este órgão indigenista oficial tutelar a questão da terra para os povos indígenas.

Como disposto acima, o capítulo III, do Estatuto do Índio disciplina as questões referentes às terras dos índios. Consoante artigo 17 do Estatuto, são consideradas terras indígenas, as ocupadas ou habitadas pelos silvícolas, as áreas reservadas e as terras de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas. No artigo 18, o legislador veda o arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas.

Por outro lado, no artigo 22, o legislador garante aos índios a posse permanente das terras que habitam o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes. Assegura ainda que o reconhecimento do direito dos índios e grupos tribais à posse permanente independe de sua demarcação, atendendo à situação atual e ao consenso histórico sobre a antiguidade da ocupação, tendo em vista o disposto no artigo 25.

O artigo 19, por sua vez, determina que as terras indígenas serão administrativamente demarcadas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo. Em janeiro de 1996, foi editado o decreto n.1.775 com o intuito de dispor acerca do aludido procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas.

Consoante o disposto nessa legislação, as terras indígenas, por iniciativa e sob orientação da FUNAI serão administrativamente demarcadas, seguindo o processo descrito no decreto, sendo fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida, correspondente ao estudo antropológico de identificação.

A demarcação deve ser aprovada por Portaria do Ministro da Justiça, que será homologada pelo Presidente da República e, posteriormente, registrada em livro próprio

do Serviço do Patrimônio da União e do registro imobiliário da comarca da situação das terras. Nesse contexto, há que se salientar que o Supremo Tribunal Federal tem entendido ser dispensada a manifestação do Conselho de Defesa Nacional durante o processo homologatório, mesmo que a terra indígena se situe em região de fronteira.

Quanto à defesa das terras indígenas, o Estatuto determina no artigo 34 que a FUNAI poderá solicitar a colaboração das Forças Armadas e Auxiliares e da Polícia Federal, para assegurar a proteção das terras ocupadas pelos índios e pelas comunidades indígenas, cabendo a ela ainda, a defesa judicial ou extrajudicial dos direitos dos silvícolas e das comunidades indígenas (artigo 35).

Por fim, no que tange à atuação da FUNAI, Belfort sustenta que, na qualidade de órgão da Administração Pública, aquela fica obrigada a respeitar e fazer cumprir uma legislação infraconstitucional superada – a Lei 6.001 de 1973, que prima pela tutela e persiste em defender, em simultâneo, a assimilação e a preservação dos índios, o que é extremamente contraditório. Assim, essa lei deve ser interpretada conforme à Constituição Federal, devendo ser substituída o mais rápido possível (BELFORT, 2006, p. 24). Nesse sentido, um projeto foi elaborado, mas ainda não foi votado. Trata-se do projeto em tramitação no Congresso Nacional n. 2.057/91, que prevê a criação de um Estatuto das Sociedades Indígenas, com o escopo de extinguir a tutela reducionista do Estatuto do Índio e garantir uma proteção totalizante e propulsora da cultura indígena.

De acordo com o artigo 2º do projeto em questão, as sociedades indígenas correspondem aos grupos socialmente organizados, compostos de uma ou mais comunidades, que se consideram distintos da sociedade envolvente e mantêm vínculos históricos com sociedades pré-colombianas. Além disso, no artigo 92, define índio como todo indivíduo que se identifica como pertencente a uma sociedade indígena e é por ela reconhecido como tal, ou seja, é a consciência de pertença étnica que o identifica como índio.

Para Barreto, pela disciplina proposta nesses artigos, é visível que os índios e suas comunidades são tratados a partir de uma perspectiva de diferença. É nesse sentido, portanto, que devem ser encaradas as relações interétnicas da comunhão nacional com os índios e as comunidades indígenas (BARRETO, 2003, p. 64) em conformidade com a Carta Magna e com a legislação internacional da qual o Brasil é parte.

2.2. *Da Proteção do Direito à Terra nos Textos Internacionais*

A partir de uma interpretação sistemática e teleológica da Constituição brasileira, é possível afirmar que os textos internacionais de direitos humanos assinados e ratificados pelo Brasil, fazem parte do bloco constitucional e assim, devem ser respeitados tais quais os direitos fundamentais descritos na Carta Magna (PIOVESAN, 2009, p. 52).

A Organização Internacional do Trabalho publicou, em 1957, a Convenção n. 107 relativa à proteção e integração das populações aborígenes e outras populações tribais e semitribais nos países independentes. Como se denota do próprio nome, essa Convenção foi bastante criticada, já que visava à integração dos índios na sociedade nacional, desprezando o caráter específico desses grupos. Em razão disso, a Organização publicou, em 1989, a Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais, que vem substituir a de 1957. O Brasil ratificou essa Convenção em 25 de Julho de 2002. Trata-se de instrumento com força obrigatória, em virtude do que todos os seus artigos devem ser respeitados pelos países signatários.

Um dos fundamentos da Convenção é a importância da terra e dos territórios para os povos indígenas. Com efeito, reafirma-se o caráter essencial da terra para esses grupos em seu artigo 13, por ter um valor sagrado ou espiritual, que transcende qualquer aspecto produtivo ou puramente econômico (OIT, 2009, p. 90). O principal objetivo da Convenção é, conseqüentemente, o respeito da identidade e das aspirações dos povos indígenas (DEROCHE, 2008, p. 224). Nesse sentido, o termo “terras” engloba o conceito de território, que representa todo o meio que os povos interessados necessitam para sua vida.

Ademais, o artigo 7, parágrafo primeiro da Convenção dispõe que: “Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento (...)”. Pode-se, assim, perceber uma complementaridade entre o direito à terra, os direitos culturais e a autonomia dos povos indígenas.

A OIT (2009, p. 94) afirma ainda que o direito à terra não depende de um reconhecimento do Estado, já que ele é fundado a partir da ocupação e utilização tradicional dessa terra, e não do registro de títulos de propriedade pelo Estado. O artigo 14.2 da aludida Convenção, prevê que “os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse”. Isso deve ser colocado em prática para que as terras dos povos indígenas sejam protegidas, para remediar as violações contínuas que esses grupos vêm sofrendo.

Faz-se necessário destacar ainda o artigo 15.1 que estabelece: “Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados(...)”. Isto é afirmado com o objetivo de garantir a autonomia dos povos indígenas (BELLIER, 2010, p. 129).

O Grupo de Trabalho sobre os povos indígenas das Nações Unidas constata o desrespeito dos direitos desses povos e a necessidade de um novo texto internacional. O referido grupo ficou assim encarregado, nos anos 80, de elaborar uma Declaração sobre os direitos dos povos indígenas. O projeto foi adotado pela Subcomissão de Direitos Humanos e

transmitido à Comissão de Direitos Humanos para que fosse discutido e avaliado até sua adoção. Depois de anos, a Assembleia Geral adotou a Declaração no dia 13 de Setembro de 2007, sendo o Brasil um dos países que a ratificaram. Trata-se de um texto que vem reafirmar os direitos já garantidos pela Convenção n. 169, reforçando o direito à terra desses grupos.

O artigo 8.1 preceitua que “Os povos e as pessoas indígenas têm o direito a não sofrer da assimilação forçosa ou a destruição de sua cultura”. Ademais, o artigo 8.2 anuncia que os Estados devem estabelecer mecanismos de prevenção e de ressarcimento eficazes contra todo ato que tenha por objetivo ou por efeito privar os indígenas de sua integridade quanto povos distintos ou de seus valores culturais ou identidade étnica. A existência particular desses grupos deve assim ser garantida e protegida. Para tal, a proteção da terra é essencial. Tal artigo se coaduna com o princípio de não-discriminação, enunciado pela Declaração, assim como com o de direito à vida. A existência particular desses grupos deve assim ser garantida e protegida. Para tal, a proteção da terra é essencial. O artigo 26 da Declaração estatui desse modo que:

1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que tradicionalmente tem possuído, ocupado ou de outra forma ocupado ou adquirido.
2. Os povos indígenas têm direitos a possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional, ou outra forma de tradicional de ocupação ou utilização, assim como aqueles que tenham adquirido de outra forma.
3. Os Estados assegurarão o reconhecimento e proteção jurídica dessas terras, territórios e recursos. O referido reconhecimento respeitará devidamente os costumes, as tradições e os sistemas de usufruto da terra dos povos indígenas.

O referido artigo vem assim reforçar o que já observava a Convenção n. 169. Além disso, o direito à autodeterminação é fundamental para os indígenas, o que é garantido no artigo 3º. Tais grupos têm assim uma autonomia frente às decisões políticas referentes a eles. Nesse contexto, observa-se que o direito internacional assegura uma proteção integral dos direitos dos povos indígenas. Todavia, apesar desses textos, existe uma ausência de mecanismos jurisdicionais eficazes, o que fragiliza os direitos garantidos. Com efeito, os mecanismos criados até agora serviram, sobretudo como órgãos de recomendações, sem poder obrigatório frente aos Estados. Um desses mecanismos é o Comitê para a eliminação da discriminação racial instalado pela Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, com o objetivo de supervisionar a aplicação do texto pelos Estados partes.

O aludido Comitê enviou uma carta ao governo brasileiro em 2008 (CERD, 2008), pedindo ao Estado informações detalhadas sobre a situação da terra dos povos indígenas

“Raposa Serra do Sol”. O Comitê observou igualmente a necessidade de que medidas fossem tomadas para que todos os ocupantes ilegais das terras fossem retirados delas pacificamente, e que os indígenas fossem informados bem como autorizassem de modo livre a exploração dos recursos hídricos presentes. Apesar da impossibilidade de aplicar sanções aos Estados, é evidente que esse tipo de órgão contribui à promoção dos direitos dos povos indígenas, tendo uma autoridade moral que exerce certa pressão sob os Estados.

A Organização das Nações Unidas, por sua vez, estabeleceu instâncias específicas aos direitos dos povos indígenas, que colaboram também para proteção desses grupos. São três órgãos encarregados de observar a garantia dos direitos desses grupos nos Estados-partes. É o caso da Instância permanente para as questões indígenas, do Relator especial das Nações Unidas para questões indígenas e do Mecanismo de Expertos sobre os direitos dos povos indígenas.

No dia 28 de Julho de 2000, o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas fundou a Instância permanente para questões indígenas, que ficou incumbida de examinar as questões indígenas relacionadas ao Conselho em matéria de desenvolvimento econômico e social, cultural, do meio ambiente, de educação, de saúde e de direitos humanos. Em um relatório sobre os trabalhos da décima primeira sessão (UN, 2012), a Instância recomendou aos Estados de rejeitar toda doutrina que negue os direitos dos povos indígenas.

Ademais, a Comissão de Direitos Humanos da ONU, principal órgão encarregado da promoção e proteção dos direitos humanos no mundo, decidiu, em 2001, nomear um Relator especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas (CHR, 2001). O relator tem como prerrogativas visitar países para estudar a situação dos povos indígenas, apresentar relatórios sobre temas de especial importância para esses grupos e observar se o país estabeleceu medidas para colocar em prática as recomendações feitas por relatórios anteriores. Em 2009, o relator James Anaya publicou um relatório sobre a situação dos povos indígenas no Brasil (HRC, 2009), no qual constata que o governo brasileiro se engaja na proteção dos direitos desses grupos, ao ratificar a Convenção 169 e a Declaração de 2007. Em outrem, o país possui várias leis constitucionais e infraconstitucionais que protegem os direitos desses grupos. Apesar disso, ele observa que os direitos dos povos indígenas continuam a ser desrespeitados. Em um relatório de 2012 (HRC, 2012), invoca as recomendações dadas ao Brasil em uma Conferência organizada pelo governo brasileiro. Ele afirma a necessidade de que mais medidas sejam tomadas a fim de que os povos indígenas possam definir suas próprias prioridades de desenvolvimento.

Em 14 de dezembro de 2007, o Conselho de Direitos Humanos instalou o Mecanismo de Expertos sobre os direitos dos povos indígenas. Esse mecanismo tem uma

competência temática em matéria de direitos desses povos. Esse mecanismo tem uma competência temática em matéria de direitos desses povos, sendo composto por cinco membros que devem fazer relatórios anuais. Ele substitui, com efeito, o Grupo de Trabalho sobre as questões indígenas, trabalhando de modo cooperativo com o Relator especial e com a Instância Permanente. Até agora, poucas sessões foram realizadas, todavia, a participação de membros da população civil nelas confirma a importância desse órgão. Assim como as instâncias mencionadas anteriormente, não tem poder jurisdicional, limite que não existe na proteção regional dos direitos dos povos indígenas. Nesse diapasão, Hélène Tigroudja (2009: p. 384) afirma que “os conjuntos regionais, mais integrados e homogêneos, são os que mais tendem a assegurar eficazmente a proteção dos direitos humanos”.

Durante a nona Conferência Interamericana em Bogotá, em 1948, os países interamericanos institucionalizaram o pan-americanismo com a criação da Organização dos Estados Americanos (SANTOSCOY, 1995, p. 4). Um dos objetivos da carta instaurando tal organização era a proteção dos direitos fundamentais e da pessoa humana. Em virtude desse objetivo, é adotada a Declaração Interamericana de Direitos e Deveres do Homem. Paralelamente, a adoção da Convenção Europeia, em 1950, e dos Pactos, em 1966, encorajam a adoção da Convenção Interamericana relativa aos direitos humanos em 1969 (TIGROUDJA ET PANOUSSIS, 2003, p. 3).

A Declaração Interamericana prevê direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, afirmando, desde seu preâmbulo, que os direitos essenciais do homem tem como fundamento os atributos da pessoa humana. Ela reconhece o caráter universal dos direitos humanos e a necessidade de reforçar o direito internacional no que concerne à proteção desses direitos (ROGET, 2009, p. 345). Por ser o Brasil parte dos países signatários, é obrigado a respeitar os direitos assegurados por esse texto.

Inicialmente a Declaração não tinha força obrigatória, já que segundo o direito internacional somente os tratados o possuem. Todavia, com a prática da Comissão Interamericana, assim como da Corte, a Declaração passa a ter força obrigatória. Um costume é instaurado, conforme ao artigo 38b do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. O sistema Interamericano tem assim como fundamento dois instrumentos, a Declaração e a convenção, que possuem força obrigatória.

A Convenção Interamericana de Direitos Humanos, também chamada de Pacto de San Jose, foi adotada no dia 22 de Novembro de 1969 e entrou em vigor em 1978. O Brasil a ratificou em 9 de Julho de 1992 e aceitou a competência da Corte Interamericana instaurada por esse tratado. Com efeito, a Convenção consagra dois órgãos de supervisão do sistema, criando a Corte e confirmando a Comissão como meio de proteção. No preâmbulo da Convenção, afirma-se que o objetivo desta é reforçar no continente um regime de liberdades individuais e de justiça social fundada no respeito dos direitos fundamentais

do homem. Todavia, a Convenção não aborda a questão dos povos indígenas, é o projeto de Declaração que o faz.

A Declaração Interamericana relativa aos direitos dos povos indígenas ainda não foi adotada. Em 1997, um projeto foi criado, elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O parágrafo 4º do preâmbulo reconhece a relação especial que os povos indígenas possuem com a terra, os territórios e seus recursos. A falta de consenso da parte dos Estados no que concerne o conteúdo dos artigos impede a concretização desse projeto. Desse modo, apesar dos avanços dos textos de direitos humanos, para os povos indígenas, o real progresso se faz por via jurisdicional (RINALDI, 2009, p. 219).

De 1959 a 1979, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi o único órgão especializado na matéria de direitos humanos no seio da Organização dos Estados americanos. Em 1979, a Corte Interamericana é criada complementando a proteção desses direitos no continente, podendo, assim, os dois órgãos supervisionar e sancionar as violações desses direitos. Nos casos referentes aos direitos territoriais dos povos indígenas, esses órgãos vêm constituindo atores fundamentais, estabelecendo decisões cada vez mais favoráveis a esses grupos, obrigando os Estados a respeitar os textos adotados.

Uma das recomendações feitas ao Brasil concerne o caso dos Yanomami (CIDH, 1985), povos indígenas situados no norte do Brasil. A Comissão constatou a violação dos direitos desse grupo e recomendou ao governo brasileiro a adoção de medidas sanitárias para proteger a vida e a saúde dos indígenas, a delimitação das terras do Parque Yanomami e que a opinião desse grupo fosse levada em consideração no momento de estabelecer programas de educação e proteção médica. A preocupação da Comissão com os povos indígenas é, desse modo, corroborada.

Ademais, desde 1980, a Comissão pode estabelecer medidas provisórias, conforme o artigo 63 da Convenção. Com base nisso, a Comissão requereu ao governo brasileiro em uma decisão de 01 de Abril de 2011 (MC 382/10) a suspensão imediata da construção da barragem de Belo Monte e que um processo de consulta aos indígenas fosse iniciado.

A Corte Interamericana foi criada pela Convenção Interamericana, tendo como objetivo a aplicação e interpretação desse texto. Segundo os artigos 61 a 64 da Convenção, a Corte tem uma competência contenciosa frente aos Estados-partes e uma competência consultiva frente a todos os Estados membros da OEA (RUNAVOT, 2009, p. 124). Até agora, essa segunda competência ainda não foi utilizada em termos de direitos dos povos indígenas. É assim interessante abordar a competência contenciosa.

No que se refere ao direito de propriedade dos povos indígenas, a contribuição da Corte é muito importante e presente em cinco decisões. Com efeito, como afirma Karine Rinaldi (2009, p. 219) “a Corte consegue tornar a Convenção Interamericana enfim efetiva para as populações indígenas e tribais, interpretando-a conforme aos modos de vida

dessas sociedades tradicionais”. A Corte protege, assim, o direito dos povos indígenas a seus territórios ancestrais e seus recursos naturais.

A primeira decisão sobre esse tema foi a Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua, de 31 de agosto de 2001 (CourIADH, 2001). Com efeito, o Conselho Regional da Região Autônoma do Atlântico Norte havia aprovado a concessão do território que a comunidade reivindicava a uma empresa de exploração florestal. A Corte foi contra essa concessão e ressaltou na sua decisão que “o artigo 21 da Convenção protege o direito a propriedade num sentido que compreende, entre outros, os direitos dos membros de comunidades indígenas de possuírem a propriedade comunitária”.

Observou igualmente que “a relação com a terra é um elemento material e espiritual, do qual eles devem usufruir plenamente para preservar sua herança cultural e poderem transmitir as gerações futuras”, levando em consideração a cosmovisão dos indígenas, analisando estudos antropológicos e etnográficos que demonstram o caráter sagrado da terra para a comunidade. Em outra decisão, Comunidade indígena Yakye Axa v. Paraguay, de 17 de Junho de 2005, a Corte afirmou a importância dos textos internacionais na matéria (CourIADH, 2005).

Assim, à luz dos elementos vistos, há textos protegendo os direitos dos povos indígenas tanto internacionalmente quanto nacionalmente. Todavia, a eficácia desses textos continua insuficiente. Os Potiguaras são submetidos a esta lógica que impede a plena garantia do seu direito à terra.

3. Da Eficácia Relativa das Leis à Luz do Caso Potiguara

Os povos indígenas participam de modo limitado ao processo de elaboração de leis que se referem a eles. Apesar disso, eles estão hoje acobertados por textos que são, de modo geral, favoráveis aos seus direitos. Todavia, os índios encontram dificuldades para que essas leis sejam efetivadas. Os Potiguara estão incluídos nesta lógica. A partir dos anos 70, é possível perceber entre eles um processo de (re) articulação política que implica em uma retomada da identidade indígena, através do qual, manifestam-se publicamente por seus direitos. No começo dos anos 80, reivindicam a terra indígena -TI- Potiguara de Baía da Traição, em seguida, a TI de Jacaré de São Domingos e nos anos 90 a TI de Monte-Mor.

3.1. Das Tentativas de Demarcações Frustradas

Os Potiguara vêem suas terras ameaçadas durante séculos. Com a proclamação da República em 1889 os povos indígenas ficaram sem nenhum órgão estatal que se responsabilizasse por eles. Então, a partir das pressões e com a demanda por uma substituição da

mão-de-obra escrava (condição que se encerrou apenas em 1888) e a entrada de colonos europeus e para evitar os conflitos com a localização destes em terras que eram ocupadas pelos índios, criou-se em 1911 o SPILTN (Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais, que posteriormente manteve-se apenas como SPI) e que passou a responder pela administração dos povos indígenas. Durante toda a sua existência, que se encerra melancolicamente, em 1967, acusado de práticas genocidas, o SPI adotando a política integracionista pouco fez com relação aos direitos territoriais dos seus tutelados.

Até os anos 70, a FUNAI não se preocupou em resolver a situação desse grupo (PALITOT, 2005, p. 58). Além da inércia do governo, empresários ocupavam as terras dos Potiguaras, expulsando-lhes da região. Foi o caso de uma grande empresa de tecidos, a Companhia Rio Tinto, e da agroindústria de cana-de-açúcar. Ademais, a cidade de Baía da Traição começou a atrair o turismo, aumentando a pressão sobre os Potiguaras.

Desse modo, a falta de ação da FUNAI para defender as terras dos Potiguaras contra as atividades da Companhia de tecidos Rio Tinto e das usinas de cana-de-açúcar, se prolongou com a invasão dos turistas. Frans Moonen enviou, em agosto de 1976, um relatório à FUNAI, demonstrando a precariedade na qual viviam os índios, sobretudo no que se refere à educação, à saúde e às suas terras. Em novembro do mesmo ano, a FUNAI afirmou que a demarcação da terra Potiguara era uma prioridade (AZEVEDO, 1986, p. 47). Todavia, para que isso se realizasse, anos de reivindicação pelos Potiguaras foram necessários.

A FUNAI tinha como função não somente a proteção dos indígenas como também a demarcação de suas terras. O Estatuto do Índio afirmava que as terras deveriam ser demarcadas pela FUNAI num prazo de cinco anos. Obviamente, isso não foi concretizado. Tal órgão é constituído por vários grupos, de interesses diversos, o que impediu ou dificultou as demarcações (AZEVEDO, 1986, p. 145). Assim, em virtude da inércia da FUNAI para defender as terras dos Potiguaras, o grupo decidiu autodemarcá-las. Para isso, requisitou a funcionários da Universidade Federal da Paraíba todo o material necessário. Todavia, a FUNAI impediu essa demarcação, argumentando que a Universidade não tinha legitimidade para fazê-lo, apelando à intervenção do delegado de polícia. A autodemarcação foi assim impedida, mas a pressão dos Potiguaras sobre a FUNAI continuou.

Em junho de 1979, a FUNAI estabeleceu um acordo com a Universidade Federal da Paraíba, com o objetivo de demarcar as terras dos Potiguaras. Muito tempo foi necessário para que o acordo fosse assinado, em razão do poder dos grandes proprietários, que não aceitavam que a demarcação fosse realizada. Com esse acordo, a FUNAI funcionou como mediador entre os Potiguaras e a Universidade. Tal texto definiu a função de cada um dos atores, tendo a Universidade atuação bastante limitada. Assim, deveria demarcar a região conforme o que determinava a FUNAI.

Therezinha B. Baumann sustenta que os proprietários não aceitavam este acordo, sobretudo em razão da participação da Universidade e da Igreja ao lado dos Potiguaras. Ana Lucia L. Azevedo (AZEVEDO, 1986, p. 145) cita uma carta de 27 de dezembro de 1978, na qual antes mesmo desse acordo, o proprietário João Antonio Afonso Neto, pede a Polícia Federal que tome medidas contra o Bispo José Maria Pires, haja vista que ele era um elemento subversivo, comunista e incitador dos indígenas.

O procedimento de demarcação começou assim segundo os limites já definidos pela FUNAI, o que foi contestado pelos Potiguaras. Em 14 de novembro de 1979, o professor responsável enviou uma carta ao chefe do Departamento de Construção Civil da Universidade anunciando que sairia do projeto. Em 26 de novembro do mesmo ano, os Potiguaras enviaram uma correspondência a FUNAI pedindo que medidas fossem tomadas para que o projeto continuasse e afirmando que o que a Universidade havia elaborado não levava em conta os limites originais da terra. Ana Lucia L. Azevedo ressalta que os órgãos oficiais afirmavam à época que o procedimento era constantemente suspenso em razão dos indígenas, que criticavam os funcionários da FUNAI, os professores da Universidade e os juízes. Ora, os Potiguaras não poderiam deixar o procedimento continuar se seus direitos não eram respeitados. A demarcação mais uma vez não chegou ao fim.

Em um relatório de 1980, a antropóloga Themis Quezado de Magalhães descreve a situação dos Potiguaras, demonstrando que os conflitos entre eles e outros habitantes da região aumentavam a cada dia (BAUMANN, 1983, p. 133). Tal situação é confirmada por um acontecimento no fim dos anos 1980, quando os Potiguaras destruíram a casa de um invasor e queimaram uma plantação de cana-de-açúcar. Após esse fato, latifundiários do ramo da cana-de-açúcar pressionaram o governo e a FUNAI para que medidas fossem tomadas. É somente com essa pressão que tais órgãos começaram a refletir sobre a questão, o que demonstrou a força desses grupos econômicos (MOONEN, 2008, p. 24).

Desse modo, com o aumento das lutas e conflitos entre Potiguara e outros habitantes, o chefe da Delegacia de Polícia Francisco Eudes de Araujo Lima propôs, em 1980, que “a FUNAI elabore e instale um projeto agrícola compatível com o nível da comunidade Potiguara, para minimizar a influencia da Igreja que os incita a se manifestar por suas terras, dando melhores condições de vida ao grupo” (AZEVEDO, 1986, p. 159). Em 1981, é, assim, criado pelo governo do Estado da Paraíba em colaboração com a FUNAI o Projeto Integrado Potiguara, considerado pela Igreja como um meio para que os Potiguaras parassem de lutar por suas terras.

Segundo Ana Lucia L. Azevedo, o projeto beneficiava quinze aldeias, mas somente catorze aceitaram as melhoras propostas. Os Potiguaras da aldeia São Francisco não permitiram que os tratores comessem os trabalhos, porque tinham receios quanto aos benefícios do projeto. Tal projeto criou no seio dos Potiguaras conflitos entre os chefes

das aldeias. De um lado, João Batista Faustino, chefe da aldeia São Francisco, e de outro, Daniel Santana dos Santos, que tinha a seu lado os chefes das aldeias que haviam aceitado o projeto. Este último organizou uma manifestação em João Pessoa, com 200 Potiguaras contra a presença da Igreja Católica na região. Os Potiguaras de São Francisco acusaram Daniel de defender os interesses da administração. Na verdade, o projeto anunciava uma revolução em todos os domínios da vida dos Potiguaras, mas seu investimento foi irrisório, ratificando a descrença dos Potiguaras de São Francisco. Ele serviu somente para distrair os Potiguaras da luta por suas terras.

Consequentemente, os Potiguaras decidiram outra vez autodemarcar o território. São, sobretudo, os Potiguaras de São Francisco que tomaram tal iniciativa entre outubro de 1981 e setembro de 1982. O novo chefe Severino restabeleceu laços com outros Potiguaras, aumentando o número de pessoas mobilizadas para a demarcação.

Os Potiguaras demarcaram assim a região de 34 300 hectares, limpando os limites das terras e estabelecendo marcas para identificá-los. Todavia, mais uma vez, a demarcação não garantiu nenhum direito aos Potiguaras. Com efeito, para que fosse efetiva, necessitava de homologação por parte da FUNAI, o que não aconteceu. A mobilização do grupo teve assim que continuar, haja vista que a estratégia do governo e da justiça brasileira era sempre no sentido de protelar o processo de demarcação (MOONEN, 2008, p. 25).

Com efeito, desde dezembro de 1979, tendo em conta os conflitos entre Potiguaras, FUNAI e UFPB, o promotor de justiça Romildo de Carvalho requereu aos órgãos responsáveis documentos sobre a história dos Potiguaras e de suas terras para investigar a quem de fato elas pertenciam. Além do Projeto Integrado Potiguaras, que visou desmobilizar o grupo, outra estratégia da justiça era a de requerer cada vez mais documentos para protelar a decisão (AZEVEDO, 1986, p. 180).

Durante os dois anos seguintes, relatórios foram produzidos, sendo o último deles o de Therezinha B. Baumann que confirmou a propriedade das terras dos Potiguaras. Esse relatório demonstrou a presença desse grupo na mesma região desde o século XVI, corroborando o caráter imemorial da propriedade. Tal relatório foi apresentado a FUNAI, mas foi recusado. Felizmente, tal decisão não é acatada pelo procurador da FUNAI, que afirmou que discutir a origem dos Potiguaras era inaceitável (MOONEN, 2008, p. 25). O referido procurador propôs a criação de um Grupo de Trabalho para que uma solução para questão das terras dos Potiguaras fosse encontrada. Em 1982, as terras ainda não haviam sido demarcadas e os Potiguaras ainda esperariam alguns anos para que o fossem.

3.2. Demarcação das Terras Potiguaras

O presidente João Figueiredo publicou no dia 23 de fevereiro de 1983, o decreto n. 88.118, que estabeleceu as regras do procedimento administrativo de demarcação das

terras indígenas. Desse modo, a problemática das terras se tornou uma questão de segurança nacional (AZEVEDO, 1986, p. 195). O aludido decreto modificou o procedimento anterior, ao estabelecer em seu artigo 2º, parágrafo 3º, que: “A proposta da FUNAI será examinada por um Grupo de Trabalho, composto de representantes do Ministério do Interior, Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, Fundação Nacional do Índio e de outros órgãos federais ou estaduais julgados convenientes, que emitirá parecer conclusivo encaminhando o assunto a decisão final dos Ministros de Estado do Interior e Extraordinário para Assuntos Fundiários”.

Assim, a FUNAI perde o monopólio das decisões sobre as demarcações das terras indígenas, que passa a ser responsabilidade do grupo de trabalho interministerial. A terra dos Potiguaras será desse modo, a primeira a ser avaliada por esse grupo.

Desde dezembro de 1981, a FUNAI requer ao Departamento Geral do Patrimônio indígena uma proposição de demarcação das terras dos Potiguaras. Em razão disso, um relatório foi elaborado, no qual consta que a terra dos Potiguaras constitui 34 320 hectares, em um perímetro de 74 quilômetros. Esse relatório respeitou os limites estabelecidos pelo engenheiro Antônio da Justa, em 1865. Segundo Frans Moonen, trata-se de um relatório que já existia no Sistema de Proteção do Índio em 1957 e em 1963. Ademais, ele já havia sido publicado no Jornal Oficial da Paraíba, em 05 de maio de 1976, e transcrito pela Universidade Federal da Paraíba, em 1979. A demarcação, segundo esse relatório, não foi realizada em virtude do novo decreto.

O grupo de trabalho interministerial se reuniu pela primeira vez para tratar da questão da terra dos Potiguaras. Ana Lucia L. Azevedo (1986, p. 26) afirma que durante essa primeira reunião, o presidente da FUNAI, Paulo Leal destacou que não importava qual decisão fosse tomada, pois seria considerada ruim para uma ou para outra parte. Afirmou ainda que a proposta que seria aprovada pelos Potiguaras seria a de 34 320 hectares. Todavia, o representante do Ministério extraordinário para questões de terra discordou, o que levou a elaboração de novas propostas.

Ana Lucia L. Azevedo explica, que no final da segunda reunião, Paulo Leal afirmou que três propostas deveriam ser levadas em consideração, a primeira, de 34 320 hectares, a segunda, de 30 900 hectares e a terceira de 27700 hectares (AZEVEDO, 1986, p. 208). Para Paulo Leal, a proposta de 30 900 hectares correspondia às manifestações dos Potiguaras, mas os outros representantes se mostravam contrários a ela. Em virtude disso, o representante do Ministério extraordinário das questões agrárias requisitou a elaboração de outro relatório pela FUNAI.

Em 26 de maio de 1983, um decreto foi publicado determinando a formação do grupo de trabalho requerido pelo ministro, o que ocasionou uma procrastinação maior da demarcação. Na decisão final, tal grupo afirmou que a demarcação de 30 900 hectares

teria um custo alto e deveria ser objeto de reanálise. Desse modo, na decisão n. 002/83 enviada ao Ministério do Interior, reafirmou-se o consenso histórico da ocupação da região pelos Potiguaras. Além disso, ressaltou-se que a região viável para demarcação correspondia à proposta de 20 800 hectares (MOONEN, 2008, p. 25).

Nesse diapasão, o decreto nº 89 256, de 28 de dezembro 1983, demarcou as terras dos Potiguaras com uma superfície de 20 820 hectares. Um mês depois, as terras foram delimitadas pelo exército brasileiro. As terras dos industriais são, assim, poupadas, e foram excluídas terras onde viviam seis aldeias Potiguaras. Em razão desse fato, os Potiguaras acionaram o Poder Judiciário para contestar essa demarcação - trata-se do processo n. 20 451-6. Todavia, o pedido apresentado não logrou êxito.

Os Potiguaras vêem assim que, apesar da luta por uma demarcação eficaz, na lógica atual são os interesses políticos e econômicos que prevalecem (STIGLITZ, SEN et FITOUSSI, 2009).

Nos anos 80, durante os procedimentos de demarcação, o técnico agrícola da empresa Rio Vermelho, Elionai da Silva Freitas foi morto pelos Potiguaras. Por outro lado, quatro Potiguaras foram assassinados por um funcionário da usina de cana-de-açúcar. Tais fatos demonstram a necessidade de uma solução mais eficaz para a questão das terras desse grupo.

A partir de 1984, diante da explosão de algumas aldeias da demarcação, a FUNAI determinou que seus funcionários elaborassem relatórios sobre a situação de tais aldeias, protelando, mais uma vez, os procedimentos. Desse modo, frustrados com a demarcação, os Potiguaras continuaram a se mobilizar. Um grupo foi a Brasília, em maio de 1986, para reivindicar diretamente junto ao governo federal a demarcação de suas terras (PALITOT, 2005, 114).

Em 1988, finalmente um relatório é apresentado pela antropóloga Vânia Fialho, afirmando o direito dos Potiguaras de Jacaré de São Domingos a uma região de 4 500 hectares. Os limites foram, então, revistos e foi somente, em 1993, que essa região foi homologada com 5023 hectares. Uma vez mais, outras aldeias foram excluídas, obrigando os Potiguaras a continuarem suas reivindicações.

Apesar da demarcação, os Potiguaras de Jacaré de São Domingos continuam a ver suas terras em perigo. De fato, com a homologação da região, os usineiros acionaram o Poder Judiciário, alegando irregularidades no procedimento. Com efeito, o decreto do Ministro da Justiça, anterior ao da FUNAI, definia a região com uma diferença de 314 hectares. Todavia, é evidente que os advogados trabalhavam com o intuito de encontrar incongruências na decisão, já que os órgãos tinham conhecimento de que a região delimitada tinha uma área aproximada, e à FUNAI caberia corrigir e estabelecer as medidas exatas da demarcação.

O processo n. 21 896 foi instaurado em 4 de outubro de 1993, confirmando os interesses contrários das grandes companhias aos dos Potiguaras. Uma vez mais, estes se viram diante de dificuldades para ver suas terras garantidas. Mesmo a Constituição Federal prevendo em seu artigo 5º, LXXVIII, o direito à um tempo razoável do processo, os ministros começaram a discutir a questão e, em 2005, ainda não havia solução. A despeito disso, os Potiguaras continuaram a se mobilizar. Finalmente, em 4 de junho de 2007, o procedimento foi finalizado, e a maioria dos ministros votaram de modo favorável aos indígenas. Assim, a terra de Jacaré de São Domingos foi garantida pela Justiça brasileira, embora outras aldeias continuassem excluídas do processo. É o caso dos Potiguaras de Monte-Mor.

Em 1993, os Potiguaras de Monte-Mor pleitearam assim a FUNAI, com apoio do Ministério Público Federal, que suas terras fossem delimitadas e identificadas como terras indígena. A antropóloga Maria de Fátima Campelo Brito elaborou o estudo de identificação da terra de Monte-Mor, em 1995. De acordo com esse estudo, a terra dos Potiguaras de Monte-Mor correspondia à 5 300 hectares. Tal proposta foi enviada a FUNAI, todavia, foi contestada pelos representantes da Companhia Rio Tinto e das usinas de cana-de-açúcar. A FUNAI não aceitou tais contestações e o processo foi, então, remetido ao Ministério da Justiça.

Sustenta-se que quando o progresso econômico toca o aspecto social, faz-se mister que as autoridades ajam para proteger os interesses de todos os envolvidos. Todavia, não foi o que aconteceu. O ministro da Justiça Renan Calheiros discordou da FUNAI e aceitou as contestações apresentadas, em 14 de Julho de 1999. Trata-se do Ato ministerial n. 53, que impôs novos limites pra terra de Monte-Mor, excluindo as terras utilizadas pelas empresas. Em agosto de 1999, os Potiguaras pediram o auxílio do Ministério Público Federal, que, por sua vez, apelou contra a decisão do Ministro Renan Calheiros no Superior Tribunal de Justiça. Durante o processo, as usinas de cana-de-açúcar acionaram também o Poder Judiciário para garantir a propriedade das terras onde elas estavam instaladas, o que aumentou os riscos para os Potiguaras.

Com todos os conflitos e manifestações, o antropólogo Sidney Peres é nomeado pelo presidente da FUNAI, para elaborar um relatório sobre os Potiguaras de Monte-Mor, que foi publicado em 2000. Ele estimou que as terras dos Potiguaras equivaliam à uma área de 5.800 hectares. Em 2001, um grupo de trabalho foi criado para estudar a situação das terras desse grupo. Em Fevereiro de 2002, Sidney Peres (PERES, 2004) reenviou o relatório com algumas informações retificadas, afirmando que os estudos de identificação coordenados por ele definiam a terra indígena de Potiguara de Monte-Mor com uma superfície de 7487 hectares, num perímetro de 62 quilômetros. Todavia, em 2002, a situação ainda não havia sido definida.

Desse modo, os Potiguaras foram a Brasília para reclamar das autoridades uma solução definitiva. Eles se reuniram com o Ministério Público Federal, o Ministério da Justiça, a FUNAI e alguns agentes políticos. É, finalmente em 2005, que o Superior Tribunal de Justiça decidiu o recurso do Ministério Público Federal. Trata-se do recurso especial n. 802 412/PB, decidindo pela ilegalidade do ato ministerial n. 50, sob o fundamento da atuação do Ministro fora dos limites traçados pela lei.

Igualmente, o Tribunal reforçou o fato de que os direitos dos povos indígenas não são derivados de decisões judiciais, mas preexistem ao Estado de direito. Após o voto do Tribunal, um decreto do Ministério da Justiça seria necessário para que a demarcação fosse permitida. Isso não aconteceu, razão pela qual os Potiguaras ocuparam a FUNAI de João Pessoa por dois dias. É, finalmente, em 13 de dezembro de 2007, que o Ministro da Justiça Tarso Genro assinou o decreto. Entretanto, tal decreto ainda deve ser homologado pela presidente brasileira. Somente assim os Potiguaras de Monte-Mor terão os 7 487 hectares de suas terras definitivamente garantidos pela Justiça brasileira.

4. Conclusões

Da época colonial aos dias atuais, os povos indígenas lutam por uma vida digna no Brasil e no mundo. Esses grupos nunca viram seus valores e culturas respeitados de forma efetiva. Os Potiguaras são exemplo disso. A história deles mostra que para sobreviver enquanto povo indígena é preciso resistir à força de vários atores, tais quais: os grandes proprietários de terra, os grandes empresários, a população civil e o Estado.

A resistência e as reivindicações dos povos indígenas nas últimas décadas obrigaram os Estados a modificarem suas visões. Houve, assim, a elaboração de leis protegendo os direitos desses povos. A Constituição Brasileira de 1988 anuncia o respeito aos direitos e liberdades fundamentais dos povos indígenas, o princípio de igualdade e de não-discriminação e, sobretudo, o direito à terra. Nesse mesmo sentido, a comunidade internacional elaborou textos e mecanismos para proteger os povos indígenas.

Apesar disso, é possível verificar que os povos indígenas ainda não se beneficiam do gozo de todos esses direitos, mesmo com tantos textos internacionais, dos quais o Brasil é signatário, e nacionais com vistas a protegê-los. Ademais, tais direitos são ameaçados por propostas de mudanças na legislação. Com efeito, a proposta de emenda constitucional n. 215 que está em tramitação visa transferir do poder Executivo ao Congresso brasileiro o poder de demarcar as terras indígenas. Sabe-se que, se ela for aprovada, as demarcações não irão mais ocorrer no Brasil. Além disso, grandes e pequenos agricultores, como os da Federação de Agricultura e da Pecuária da Paraíba, continuam se mobilizando para contestar as terras indígenas já reconhecidas pelo Estado.

É, assim, primordial que os órgãos internacionais continuem com sua ação de proteção para que os Estados modifiquem sua política relacionada aos povos indígenas. Ademais, esses povos devem continuar se mobilizando e reivindicando para que seus direitos adquiridos sejam respeitados. A proteção dos direitos dos povos indígenas não pode ser letra morta e deve ser aplicada concretamente. Sem isso, a lei não tem sentido. O crescimento econômico do país não pode prevalecer sob os direitos dos povos indígenas. É contraditório até que um país com tal desenvolvimento econômico esteja tão longe da efetividade dos direitos humanos.

5. Referências

Obras gerais

- AZEVEDO, Ana Lucia L. *A terra como nossa*. Rio de Janeiro: Programa de pós-graduação em Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1986.
- BATISTA, Mércia Rejane Rangel; ARAÚJO, E. B.. Quilombos na Paraíba: notas sobre a emergência de uma comunidade quilombola. *Ariús: revista de ciências humanas e artes (UFCCG)*, v. 14, p. 61-75, 2008.
- BATISTA, Mércia Rejane Rangel. Grilo: das memórias de assujeitados ao direito quilombola. In: Alberto Banal; Maria Ester Pereira Fortes. (Org.). *Quilombos da Paraíba: a realidade de hoje e os desafios do futuro*. 1ed. João Pessoa: Imprell Gráfica e Editora, 2013, v. 1, p. 128-173.
- BAUMANN, Therezinha B. *Relatório de Demarcação do P.I Potiguará*. Brasília: Fundação nacional do índio, 1981.
- BARRETO, Helder Girão. *As disputas sobre direitos indígenas*. Brasília: CEJ. Vol. 7. Número 22, 2003.
- BELFORT, Lucia Fernanda Inácia. *A proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas, em face da convenção sobre diversidade biológica*. Brasília: Faculdade de Direito. Universidade de Brasília, 2006.
- BELLIER, Irène. *Les Peuples Autochtones et la crise mondiale*. En: *Multitudes*. Numéro 41, 2010.
- DANTAS Beatriz G. et all, «Os povos indígenas no nordeste brasileiro», in CUNHA Manuela da (dir.), *Historia dos Indios no Brasil*, Companhia das Letras, Sao Paulo, 1998
- DEROCHE, Frédéric. *Les peuples autochtones et leur relation originale à la terre*. Paris: L'Harmattan, 2008.
- DHOMMEAUX Jean, «Les communautés autochtones et tribales dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme», *Le particularisme interaméricain*, Paris, Editions A. Pedone, 2009.

- Human Rights Council. *Report of the Special Rapporteur on the rights of Indigenous Peoples, 2012. A/HRC/21/47 [en línea]. [Consulta: 10 de noviembre de 2014]. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-47-Add3_ES.pdf*
- YACOUB, Joseph. *La question des peuples autochtones : retour aux fondements culturels et identitaires*. En: Revue Etudes Interculturelles. Université Catholique de Lyon. 2/2009.
- LEITE, Jurandir Carvalho Ferrari. *Uma proposta para o monitoramento e análise das terras indígenas*. En: PETI – Museu Nacional. Atlas das terras indígenas do Nordeste. Rio de Janeiro. Museu Nacional, 1993.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MARTINEZ COBO, José R. *Etude de la discrimination à l'encontre des populations autochtones, 1986. E/CN.4/Sub. 2/1986/7 et Add. 1 à 4*.
- MARTIN Romain, *L'apport du système interaméricain de protection des droits de l'Homme à la garantie internationale des droits territoriaux autochtones*, Lyon, Université Jean Moulin Lyon 3, 2011.
- MARQUES Amanda C. N., *Território de memória e territorialidades da vitoria dos Potiguara da Aldeia dos Tres Rios*, Dissertacao de mestrado, Universidade Federal da Paraíba, 2008.
- MOONEN, Frans. *Os índios Potiguara na Paraíba*. Recife, 2008.
- MURA, Fabio et SILVA Alexandra B. *Organização doméstica, tradição de conhecimento e jogos identitários : algumas reflexões sobre os povos ditos tradicionais*. En: Dossiê: Povos e Comunidades Tradicionais. Raízes. V.33. Número.1, 2011.
- NASCIMENTO, Germana A. R. do, *As comunidades remanescentes de quilombos e o direito aos títulos das terras por elas habitadas*, Universidade Federal de Campina Grande, 2011.
- NASCIMENTO, Germana A. R. do, *L'effectivité du droit à la terre des peuples autochtones: le cas des Potiguara du Brésil*, Dissertacao de Mestrado, Université Catholique de Lyon, 2013.
- OIT. *Guide sur la Convention n°169 de l'OIT, Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique*. Genève: Programme pour la promotion de la Convention n°169 (PRO 169) du Département des normes internationales du travail, 2009.
- ONU. *Report on the eleventh sessio, 2012. E/2012/43 E/C.19/2012/13 [en línea]. [Consulta: 10 de noviembre de 2013]. Disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Indigenous_women_UNPFII_session_11.pdf*

- ONU. *La situation des peuples autochtones dans le monde*. Genève: Département de l'information des Nations Unies, 2010. – DPI/2551/A – 09-64059.
- OLIVEIRA Joao Pacheco de, «O Nascimento do Brasil: Revisão de um paradigma historiográfico», *Anuário Antropológico*/2009 - 1, 2010.
- PALITOT, Estevao M. Os *Potiguara da Baía da Traição e Monte-Mor: historia, etnicidade et cultura*. Joao Pessoa: Programa de pós-graduação em sociologia, Universidade Federal da Paraíba, 2005.
- PAULA Leonardo Nascimento de, «Aspectos jurídicos da proteção dos territórios indígenas no Brasil», *Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, número 2135, 2009.
- PEDROZA Manoela, «Terres en indivis, économie morale et réciprocités inégales au Brésil du xixe siècle», *Histoire & Sociétés Rurales* 1/2010 (Vol. 33).
- PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Britto. *A defesa dos direitos socioambientais no judiciário*. São Paulo: Instituto Sócio-Ambiental, 2003.
- PIOVESAN, Flávia. *A desconstitucionalização dos direitos sociais na América Latina*. En: *Genesis: Revista de Direito do Trabalho*. Curitiba. V. 16. Número 92, 2000.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- RINALDI, Karine. *Le droit des populations autochtones et tribales à la propriété dans le système interaméricain de protection des droits de l'homme*. En: *Le particularisme interaméricain*. Paris: Editions A. Pedone, 2009.
- ROGET, Maristela Rodrigues. *Le système interaméricain et les principes démocratiques*. Paris: l'Harmattan, 2009.
- RUNAVOT, Marie-Clotilde. *La fonction consultative de la Cour interaméricaine des droits de l'homme : splendeurs et misères de l'avis du juge interaméricain*. En: *Le particularisme interaméricain*. Paris: Editions A. Pedone, 2009.
- SANTA CRUZ, Hernan. *La discrimination raciale, étude spéciale sur la discrimination raciale dans les domaines politique, social et culturel*. New York: Nations Unies, 1971.
- SANTOSCOY, Bertha. *La Commission interaméricaine des droits de l'homme et le développement de sa compétence par le système des pétitions individuelles*. Paris: PUF, 1995.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SOUZA, Manoel Nascimento de e BARBOSA, Erivaldo Moreira. *Direitos indígenas fundamentais e sua tutela na ordem jurídica brasileira*. En: *Âmbito Jurídico*. Rio Grande: XIV. Número 85, 2011.

- SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular*. São Paulo: Malheiros. STI-GLITZ, Joseph, SEN, Amartya et FITOUSSI, Jean Paul. 2009. *Richesse des Nations et bien-être des individus*. Paris: ODILE JACOB, 2007.
- TIGROUDJA, Hélène. *La légitimité du particularisme interaméricain des droits de l'homme en question*. En: Le particularisme interaméricain. Paris: Editions A. Pedone, 2009.
- TIGROUDJA, Hélène et PANOUSSIS, Ioannis K. *La Cour interaméricaine des droits de l'homme*. Bruxelles: Bruylant, 2003.
- VIEIRA Jose Glebson, *Amigos e competidores: política faccional e feitiçaria nos Potiguara da Paraíba*, São Paulo, Humanitas, 2012.

Legislação

- Convention n°107 de l'OIT relative à la protection et l'intégration des populations aborigènes et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants adoptée en 1957.
- Convention n°169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants du 27 juin 1989.
- Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965.
- Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, Paris, UNESCO, 2002.
- Charte de l'OEA du 30 avril 1948.
- Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme de 1948.
- Convention américaine relative aux droits de l'Homme du 22 novembre 1969.
- Projet de Déclaration interaméricaine des droits des peuples autochtones, Commission interaméricaine des droits de l'Homme, 1997.
- BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil [en línea]. [Consulta: 20 de octubre de 2014]. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- BRASIL. 1975. Decreto numero 76 593[en línea]. [Consulta: 28 de octubre de 2013]. Disponible en: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/3111024/pg-26-secao-1-diarrio-oficial-da-uniao-dou-de-20-02-1976>.
- BRASIL. 1910. Decreto numero 8 072 [en línea]. [Consulta: 25 de julio de 2014]. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1910-1929/D8072.htm

- BRASIL. 1973. Estatuto do Índio [en línea]. [Consulta: 15 de junio de 2014]. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm
- BRASIL. 1916. Lei 3071 [en línea]. [Consulta: 10 de junio de 2014]. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm
- BRASIL. 1967. Lei 5371 [en línea]. [Consulta: 13 de noviembre de 2013]. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5371.htm

Jurisprudência

- BRASIL. 2011. RMS nº 26212/DF. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ. [en línea]. [Consulta: 30 de octubre de 2014]. Disponible en: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22065383/embdecl-no-recurso-ord-em-mandado-de-seguranca-rms-26212-df-stf>
- BRASIL. 2010. MC 382/10. *Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará* [en línea]. [Consulta: 30 de julio de 2013]. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>
- CERD. 2008. *Letter from UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) to the Government of Brazil*. [en línea]. [Consulta: 30 de noviembre de 2013]. Disponible en: <http://www.forestpeoples.org/region/brazil/publication/2010/raposa-serra-dosol-letter-un-committee-elimination-racial-discrimina>
- CHR. 2001. E/CN.4/RES/2001/57 [en línea]. [Consulta: 14 de septiembre de 2014]. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=4840
- CourIADH, arrêt du 17 juin 2005, *Comunidad indigena Yakye Axa v. Paraguay*, Série C número 125, §95.
- CourIADH, arrêt du 31 août 2001, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vx. Nicaragua*, Série C número 79.
- CIDH. 1985. RESOLUCION Nº 12/85 CASO 7615 PUEBLO YANOMAMI [en línea]. [Consulta: 30 de julio de 2013]. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Indigenas/JURISPRUDENCIA/CASOS CIDH/4.CASO.7615.BRASIL.doc>
- HCDH. 2001. Résolution du HCDH 2001/57 [en línea]. [Consulta: 30 de julio de 2014]. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=4840
- Human Rights Council. 2009. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. A/HRC/12/34/Add.2* [en línea]. [Consulta: 30 de noviembre de 2014]. Disponible en: http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/index.php?option=com_zoo&task=category&category_id=12&Itemid=450