



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Mariana Capelo Barroso Silva

CARACTERIZAÇÃO DA AGENDA INDÍGENA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E
ANÁLISE DOS EFEITOS DA SUB-REPRESENTAÇÃO DE MINORIAS POLÍTICAS

Brasília

2022



Mariana Capelo Barroso Silva

Caracterização da agenda indígena na Câmara dos Deputados e análise dos efeitos da sub-representação de minorias políticas

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

Orientador(a): Rafael Silveira e Silva

Brasília

2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Mariana Capelo Barroso Silva

Caracterização da agenda indígena na Câmara dos Deputados e análise dos efeitos da sub-representação de minorias políticas

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

Banca Examinadora:

Prof(a) Beatriz Simas Silva
Senado Federal/ILB

Prof. Rafael Silveira e Silva
Senado Federal /ILB
Orientador



Caracterização da agenda indígena na Câmara dos Deputados e análise dos efeitos da sub-representação de minorias políticas

Mariana Capelo Barroso Silva

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 traz nos artigos 231 e 232 garantias sobre "organização social, costumes, línguas, crenças e tradições" da população indígena, e complementa ao determinar que a população tem "os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam". Apesar do amparo constitucional, os direitos indígenas ainda são alvo de questionamentos, e figuram como protagonistas de propostas legislativas que intencionam alterá-los. O tratamento legislativo dado tema -ou seja, quais abordagens são feitas a respeito da temática indígena e sob qual prisma sofre influência do contexto político externo ao parlamento, na medida em que a atuação do Poder Executivo e dos órgãos com atuação conexa constroem uma indicação sobre qual deve ser o tratamento dispensado ao tema. Quando o enfoque se concentra na atuação legislativa e na formação da agenda sobre os interesses indígenas, percebe-se como se dá interação entre poderes, tanto por meio das atitudes práticas quanto das construções simbólicas em torno do tema. A atuação parlamentar em temas relacionados à agenda indígena é fortemente influenciada pela atuação de grupos que têm interesses concorrentes com os indígenas. A partir da observação dos projetos e da análise sobre o perfil das propostas e daqueles que as propuseram, este trabalho busca perfilar a agenda indígena na Câmara dos Deputados, e relacioná-la ao contexto político nacional.

Palavras-chave: Indígenas, demarcação, minoria.



1. Introdução

"Não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola". A frase foi dita no dia 3 de abril de 2017 pelo então candidato à Presidência da República Jair Messias Bolsonaro. A fala representa o tratamento que seria dispensado à população indígena durante os quatro anos do presidente Jair Bolsonaro. O ambiente político formado nesse período foi marcado pelo ataque constante aos direitos e garantias dos povos indígenas. A desconstrução direcionada aos indígenas no governo não se restringiu ao campo narrativo. A sinalização política de como o tema seria abordado durante o governo veio acompanhada de ações práticas, como os indícios de desmonte da Fundação Nacional do Índio (Funai). Os sinais do cenário de poder, portanto, indicavam que o momento político não era favorável aos direitos indígenas, diante dessa sinalização, os interesses diversos - e muitas vezes opostos - ao dos povos originários foram empoderados, acirrando a disputa entre grupos indígenas e aqueles com interesses concorrentes (como é o caso dos ruralistas). As narrativas dominantes na política se refletem também na abordagem que se apresenta no campo legislativo. Diante do cenário construído nos últimos quatro anos, cabe a este trabalho investigar como os temas indigenistas vêm sendo tratados dentro do Congresso Nacional, em especial na Câmara dos Deputados.

Nos últimos quatro anos, a promessa feita pelo então candidato Bolsonaro foi cumprida: não houve avanço no processo de demarcação de terras indígenas durante o governo de Bolsonaro, mais do que isso: logo que vestiu a faixa presidencial, o presidente eleito em 2018 transferiu a Fundação Nacional do Índio (Funai) para o Ministério dos Direitos Humanos (ato que foi revertido pelo Congresso Nacional) e seguiu uma política de desmonte e enfraquecimento do órgão. Num primeiro momento, o comando do órgão indigenista foi confiado ao general da reserva do Exército Franklimberg de Freitas, logo em seguida o posto foi repassado ao delegado Marcelo Xavier, ex-assessor da bancada ruralista na Câmara dos Deputados. A reportagem "Novo presidente da Funai, Marcelo Augusto Xavier, é ligado a ruralistas", publicada pelo portal Poder 360, cita que "Xavier já foi assessor do secretário especial de Assuntos Fundiários, Nabhan Garcia, presidente licenciado da União Democrática Ruralista. Em 2008, o delegado foi ouvidor da Funai. Foi demitido do cargo depois de solicitar a investigação de supostas invasões indígenas em terras do Mato Grosso do Sul". A nomeação foi questionada pela Associação dos Povos Indígenas (Apib) sob o argumento de que, sob a direção de Xavier, os processos de demarcação de terras indígenas foram retardados. A autarquia, desde então, com o comando do delegado, passou por uma reestruturação apontada como negativa para cumprimento do papel que tem com os povos originários: das 39 coordenações regionais, hoje só duas têm um servidor de carreira como chefe titular, outras 17 estão nas mãos de militares, e quatro são chefiadas por policiais.

Entre as medidas do Poder Executivo apontadas como prejudiciais aos direitos indígenas, estão a Instrução Normativa nº 09, de 16 de abril de 2020, da Funai, que liberou a certificação de propriedades privadas sobre terras indígenas não homologadas; a Instrução Normativa conjunta nº 01, de 22 de fevereiro de 2022, da Funai e do Ibama, que passou a permitir a exploração econômica de terras indígenas por associações e organizações de "composição mista" entre indígenas e não indígenas e o ato administrativo da Funai que afastou a proteção da autarquia em Terras



indígenas ainda não homologadas (a decisão foi posteriormente revertida pelo Supremo Tribunal Federal).

A posição sinalizada pelo Poder Executivo vem acompanhada de consequências em outras esferas. O contexto de enfraquecimento do imaginário e do amparo dos direitos indígenas tem consequência em ações práticas nas disputas em que a população indígena está envolvida, e de consequências sobre o bem estar dos próprios indígenas. A constatação está indicada no Relatório sobre a violência contra os indígenas, publicado anualmente pelo Conselho Indigenista Missionário. Um exemplo disso é o aumento da violência contra indígenas, em 2021, foram registrados 176 homicídios de indígenas, em 2020 foram 182 (o maior registro desde que o Conselho começou a publicação, em 2014). O número de suicídios também foi recorde, chegando a 148. Os dados de violência do relatório vêm acompanhados de relatos sobre a atuação violenta de madeireiros, caçadores, pescadores, grileiros e invasores de terras indígenas. Um dos casos citados fala sobre a Terra Indígena (TI) Yanomami, onde estima-se a presença de 20 mil garimpeiros, que estariam realizando ataques armados contra as comunidades indígenas.

Vale citar que o debate indígena também tem ocupado espaço dentro do Supremo Tribunal Federal, em especial no julgamento sobre o uso do marco temporal nas demarcações de terras indígenas. A tese que está em pauta no Supremo coloca a data de promulgação da Constituição de 1988 como a data de referência para reconhecimento de um território como indígena. O julgamento opõe ruralistas e indígenas. O presidente da Frente Parlamentar da Agricultura na Câmara afirmou em entrevista¹: "Nós da frente parlamentar da agricultura não somos contra índio, se tem alguma terra que está dizendo que é dele e hoje é de produtor, pode demarcar, mas tem que indenizar e pagar o agricultor por ele todas as benfeitorias que ele fez". Por outro lado, a deputada federal Joenia Wapichana argumentou, em audiência pública na Câmara dos Deputados, no dia 24 de Junho sobre o marco temporal, que "Esse argumento [o marco temporal] gerou uma série de proposições em relação ao direito da terra indígena, principalmente suspendendo demarcação de terras indígenas, e tem sido utilizado pelo governo federal para travar o processo de demarcação das terras indígenas, deixando muitos povos vivendo em situação de violência, ameaças, invasões territoriais e de extrema vulnerabilidade social e cultural".

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva deve mudar a perspectiva política a respeito dos temas relacionados aos interesses indígenas. A sinalização de que o tratamento dispensado ao tema teria outra abordagem foi dada logo nos primeiros dias depois da eleição, com o anúncio de que seria criado um Ministério dos Povos Originários. A afirmação foi repetida no discurso do presidente eleito na 27ª conferência do clima da Organização das Nações Unidas, a COP 27:

Vamos punir com todo o rigor os responsáveis por qualquer atividade ilegal, seja garimpo, mineração, extração de madeira ou ocupação agropecuária indevida. Esses crimes afetam sobretudo os povos indígenas. Por isso, vamos criar o Ministério dos Povos Originários, para que os próprios indígenas apresentem ao governo propostas de políticas que garantam a eles sobrevivência digna, segurança, paz e sustentabilidade. Os povos originários e aqueles que residem na região Amazônica devem ser os protagonistas da

¹ Deputado defende marco temporal de terras indígenas: 'Está na Constituição'. Jovem Pan, 25/08/2020. Disponível em <https://jovempan.com.br/programas/jornal-da-manha/deputado-defende-marco-temporal-de-terras-indigenas-esta-na-constituicao.html>. Acessado no dia 19/11/2022.



sua preservação. Os 28 milhões de brasileiros que moram na Amazônia têm que ser os primeiros parceiros, agentes e beneficiários de um modelo de desenvolvimento local sustentável, não de um modelo que ao destruir a floresta gera pouca e efêmera riqueza para poucos, e prejuízo ambiental para muitos.

A fala veio acompanhada de outras sinalizações em direção aos povos indígenas, entre elas, a presença na equipe de transição de governo de um grupo técnico para tratar dos povos originários. O GT conta com o apoio da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), a maior organização indígena do Brasil, responsável, entre outras coisas, pela organização do Acampamento Terra Livre, que acontece anualmente em Brasília e representa um ato político dos indígenas.

A mudança de enfoque discursivo, com a eleição de um grupo político cuja posição em relação à questão indígena se opõe à do último governo, aproximou os representantes indígenas do centro de poder, essa participação já demonstra que o cenário para a construção de políticas no tema deve se reverter. Se antes os povos originários estavam apartados dos centros de poder, há uma expectativa de que o novo cenário político se reverta com a mudança do chefe do executivo, e do grupo e dos valores políticos que ele representa. A reportagem "Lideranças indígenas esperam homologações de territórios nos primeiros dias do governo Lula"², publicada pelo Globo, ilustra a participação ativa de representantes indígenas nas decisões que lhes interessa, inclusive sobre temas relacionados às demarcações territoriais:

A expectativa dos povos indígenas é que o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva homologue cinco territórios nos primeiros dias de seu governo. São duas terras indígenas no Acre e as outras em Alagoas, Mato Grosso e Santa Catarina. O movimento indígena vem discutindo como deveria ser o Ministério dos Povos Originários e acredita que é melhor que a Funai, devidamente reestruturada, siga na pasta da Justiça, assim como a secretaria de saúde indígena, na Saúde

Diante dessa construção política, prática e simbólica, como é posta a agenda indígena dentro do parlamento? A proposta deste trabalho apresenta análise em que está combinada o entendimento sobre a questão da representatividade indígena na Câmara dos Deputados, a leitura quantitativa dos projetos apresentados, com a observação sobre a perspectiva em que eles se colocam; e uma análise sobre alguns aspectos abordados nas propostas levantadas. A proposta busca analisar a agenda legislativa sobre temáticas indigenistas e o que motiva o parlamentar a legislar sobre o tema.

A primeira etapa da análise se debruça sobre uma investigação quantitativa do perfil das propostas relacionadas à temática indígena dentro da casa. A partir desse levantamento, observa-se qual enfoque tem maior poder de tensionamento da pauta, e por quê. O que se observa, em termos gerais, é que as propostas estão, em sua maioria, no campo da disputa, mais do que no campo da construção. Por último, buscou-se entender que tipo de proposta é apresentada sobre o tema, qual o perfil dos autores da

² Lideranças indígenas esperam homologações de territórios nos primeiros dias do governo Lula. O Globo, 12/11/2022. Disponível em <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/11/liderancas-indigenas-esperam-homologacoes-de-territorios-nos-primeiros-dias-do-governo-lula.ghtml>. Acessado em 19/11/2022.



agenda, por que algumas abordagens são recorrentes, sob qual perspectiva elas são apresentadas e o que elas trazem como consequência. Diante do cenário em que se coloca o debate da pauta indígena, partindo do ambiente político externo ao parlamento até a construção legislativa, o trabalho objetiva trazer projeções sobre como a pauta indígena pode evoluir nos próximos anos.

2. Representação de minorias, uma questão

A democracia representativa determina que os cidadãos devem projetar em representantes o dever de resguardar e responder pelos seus próprios interesses diante do poder público. Os parlamentares, dessa forma, seriam os olhos e a voz dos representados. A regra básica de existência de democracias representativas prevê a realização de eleições livres, justas e periódicas, oportunidade em que os cidadãos podem escolher aqueles representantes que, legitimados pelo voto, podem exercer o poder de decisão em seu nome. O Brasil tem um sistema eleitoral misto, em que parte dos representantes são escolhidos por meio de votação majoritária (cargos para o executivo e senadores da república) e a outra por eleições proporcionais (Câmara Federal, Assembleias Estaduais e Câmara de Vereadores). Os sistemas proporcionais têm como preocupações centrais “assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação” (NICOLAU, 2007). Por último, no centro da lógica eleitoral brasileira, está a organização política e representativa nos partidos políticos - os partidos políticos têm importância não só no sistema eleitoral, como também na lógica organizacional dos parlamentos, cujas atividades valorizam a organização em partidos, blocos ou frentes.

Diante desse cenário, em que há uma busca e uma valorização na formação de maiorias (para ser eleito, para ter força dentro do parlamento), como fica a representação de minorias e grupos vulnerabilizados? A lógica do sistema democrático é a formação de maioria mas, dentro desse jogo, qual o espaço -legítimo- para a representação das minorias? Mais do que isso, como fica a garantia de resguardo político para as minorias excluídas da organização política tradicional? Uma das minorias que enfrenta um desafio para a construção de representação política no Brasil é a população indígena. Os povos indígenas se organizam e elaboram a política de forma distinta daquela que entendemos como tradicional da democracia representativa. Conceição (2018) aponta que a tradicionalidade indígena valoriza aspectos da política diferentes daqueles usados para guiar a elaboração tradicional:

A política que, em muitas formulações nativas, atravessa a vida social de maneira ampla articulando-se simultaneamente às regras do parentesco, ao complexo ritual e religioso, ao discurso cosmológico, passa então a circular em uma ordem específica, a ordem política, regida por uma racionalidade burocrática e fundamentada em valores que se pretendem universalmente válidos. Formas tradicionais de liderança política – como, por exemplo, aquela assumida pelo sábio ancião, com sua oratória sensível, seu zelo pela reatualização permanente do legado mitológico e da tradição, seu prestígio guerreiro – cedem lugar para uma nova forma de liderança, desta vez protagonizada por jovens talentosos, escolarizados, falantes do português, minimamente conhecedores dos códigos e peculiaridades do mundo dos brancos (Conceição, 2018, p. 95)



A representação, regra da democracia, portanto, é um mecanismo que, por um lado, viabiliza uma organização política com a garantia da participação popular nos centros de poder (pela representação). No entanto, a representação por meio do voto pode ocasionar distorções e exclusões. Há uma dificuldade em representar com realidade a diversidade da sociedade, de dar espaço e voz a grupos minoritários. A participação da minoria, dentro de um jogo em que a maioria deve ser a regra, não deve ser a de imposição de vontade, mas, pelo menos, a de escuta qualificada. O dissenso, em alguns casos representado por grupos minoritários, é um elemento que evita a construção de falsas unanimidades de normas que não têm uma abrangência e representatividade adequada para a população à qual se destina.

O resultado normativo apresentado pelo Congresso nem sempre representa com fidelidade a realidade da população. O princípio democrático do parlamento, projetado para além da regra da maioria, mas como um sistema de integração de interesses, se equilibra num processo legislativo que seja capaz de dar espaço aos grupos minoritários. Ainda assim, para que a lógica desse processo possa ser efetivamente aplicada, é preciso que os grupos minoritários tenham acesso aos centros de debate político. A questão é que as forças políticas não necessariamente estão representadas no parlamento em proporção similar à que está posta sociedade.

A própria seleção de representantes geralmente não reflete a segmentação da sociedade, de modo que estratos politicamente relevantes podem se ver sub-representados ou mesmo sem representação. (CAVALCANTE, 1999 p. 58)

Esta incapacidade de representação fiel da sociedade impõe uma distorção e um dano aos grupos minoritários e vulnerabilizados, na medida em que invisibiliza as suas demandas e pontos de vista. A questão que se coloca é: seria possível legitimar o processo político que não incorpora os dissensos que compõem nossa sociedade? Quando se trata de produção legislativa, há temas que estão encharcados de controvérsia no mundo real, mas que são tratadas por uma única via de entendimento dentro do Congresso, porque a voz dissonante não chegou a ecoar no parlamento. Um caso representativo dessa distorção é o dos indígenas. A população indígena (histórico da relação indígena com o poder público) tem um histórico particular em relação às próprias garantias, passaram de tutelados do estado a resguardados pela carta constitucional (mesmo que não possam ser donos do próprio território, que fica sob posse da União). Este trabalho se propõe a refletir sobre a representação política dos interesses indígenas no Congresso Nacional sob dois aspectos: o primeiro deles é a questão prática sobre quem representa o grupo, se os próprios indígenas, ou se há outros parlamentares que se empenham em resguardar a população; o outro é sobre os temas de interesse indígena que têm um pano como pano de fundo uma disputa de interesses, como é o caso do debate territorial.

3. Análise da representação indígena no parlamento

Diante da proposta de analisar qual o espaço dos indígenas dentro do parlamento, e como se dá a representação de seus interesses, o primeiro passo seria investigar o número de indígenas eleitos. O número é restrito: de 1988 até a eleição geral de 2018, dois indígenas autodeclarados foram eleitos: Mário Juruna (PDT-RJ) e Joenia



Wapichana (Rede-RR). A baixa representatividade é reflexo também dos números ainda tímidos de candidaturas indígenas. Desde 2014, o Tribunal Superior Eleitoral realiza uma pesquisa para mapear e identificar os candidatos. Em 2014, ano em que a autodeclaração começou, entre todos os candidatos, na concorrência de todos os cargos, 85 candidatos se declararam indígenas. Em 2022, o número mais do que dobrou, e foram registradas 186 candidaturas indígenas. O número, no entanto, ainda é tímido: representa menos de 1% do total de candidaturas.

Tabela 1- Proporção de candidatos declarados indígenas

	Todos os cargos	Para a Câmara	Para o Senado
2014	85 (0,64 do total de candidaturas)	25	3
2018	133 (0,46% do total de candidaturas)	39	2
2022	186 (0,64% do total de candidaturas)	59	4

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

De acordo com o Censo 2010, no Brasil existem, aproximadamente, 897 mil indígenas. Entre essas pessoas, cerca de 517 mil vivem em terras indígenas. Existem hoje 305 etnias e 274 línguas indígenas. A comunidade indígena, portanto, não pode ser observada como um grupo uniforme, já que há uma diversidade cultural e social ampla entre os próprios indígenas. Segundo Conceição, "a política indígena é um sistema formado por lideranças, formulado pela vida social que perpassa regras de parentesco, cosmologia, rituais e a religiosidade. Tudo está vinculado ao tradicional, ligado à oralidade, diferente daquilo que é oferecido pelo sistema partidário". A organização política e social da população indígena estaria em dissonância com a prática política adotada pelo poder público no Brasil, e isso será uma das barreiras para trabalhar o aumento da participação indígena nos debates que lhe interessam. O povo indígena possui sua própria forma de organização política e social, com uma lógica e autonomia que são pré-existentes aos sistemas políticos e jurídicos que regem o Brasil. No entanto, para que essas formas próprias de organização sejam respeitadas é necessário que haja uma inserção do indígena no cenário político.

A autonomia almejada pelos indígenas só será alcançada quando estes forem autores de seus direitos, ou seja: quando os indígenas forem capazes de alcançar as casas legislativas do país, transformando-se nos autores das leis às quais são submetidos. A presença da organização indígena dentro do parlamento é um elemento capaz de qualificar o debate acerca de temas de interesse do grupo. Ainda que estejam representados em números insuficientes para formação de qualquer tipo de maioria, a presença da voz indígena é, por si, um ganho na qualidade do debate, na medida em que amplia as possibilidades de entendimento sobre os assuntos em pauta, assim como diminui a chance de falsos consensos. A incorporação de algum dissenso pode ser capaz de aprimorar o texto. A participação de grupos minorizados do debate permite a formação de uma maioria legítima, construída a partir da composição de interesses em que grupos minorizados tenham chance de participar.

Diante disso, a busca pela representação indígena no parlamento é justificada como uma maneira de garantir que o interesse indígena, ainda que dissonante e incapaz de



formar maioria, não seja ignorado. Há fatores práticos que dificultam a candidatura indígena. Conceição (2018) aponta a dificuldade de ingresso em partidos políticos e a escassez no investimento de candidaturas indígenas; outros dois elementos são os desafios para emissão do título e, em seguida, para acesso aos locais de votação. Ela também aponta que a pulverização dos indígenas pelo território brasileiro dificulta a concentração de votos em candidatos que representem a população. Dessa forma, um indígena precisaria sempre conquistar votos de não índios para ter uma chance de ser eleito.

Outro fator determinante é um número de indígenas que se encontram espalhados pelos estados brasileiros e possuem um número pequeno de eleitores se comparado às demais populações do Brasil, o que torna quase inviável a eleição de um indígena, se considerarmos que os indígenas receberiam apenas votos deles mesmos. (Conceição, 2018, p. 59)

Os fatores apontados por Conceição na análise sobre as dificuldades para a eleição de representantes indígenas, estão exemplificados em reportagem publicada pela Folha de São Paulo de 6 de novembro de 2022. Um dos casos analisados mostra o peso da falta de financiamento a candidaturas indígenas, mesmo em estados com forte vínculo com a ancestralidade originária, e a dificuldade de enquadrar-se na lógica partidária vigente.

A vantagem do poder político e econômico de candidatos não indígenas ficou exposta no Parque das Tribos na eleição. Paredes e ruas do bairro exibiam campanha de não indígenas. A comunidade, porém, tinha dois representantes na disputa a deputado federal, o cacique Israel Munduruku (PDT) e a técnica de enfermagem indígena Vanda Witoto (Rede).³

A reportagem traz também um outro elemento para a análise do que pode contribuir para a baixa aderência dos indígenas como força política capaz de almejar cargos eletivos: segundo o indígena Gersen Baniwa, pela construção histórica, os próprios indígenas preferem votar em brancos. Esse comportamento seria o resultado de um "autorracismo por não assumir a própria ancestralidade", e que seria comum em cidades com identidade indígena, como Manaus.

O primeiro indígena a ocupar um cargo legislativo foi Mário Juruna, eleito pelo PDT do Rio de Janeiro com o apoio de Leonel Brizola. O deputado era de origem xavante, nascido no Mato Grosso. Foi um defensor dos direitos indígenas e, durante os anos 1970, percorreu os gabinetes da FUNAI para reivindicar a demarcação de terras dos xavantes. A ida de Juruna à Câmara Federal se deu por meio de votos de não índios, e em consequência do apoio de um nome de peso à época, o de Brizola. (CONCEIÇÃO, 2018). No parlamento, o Xavante enfrentou preconceito e resistência, tendo inclusive sido apontado como uma presença exótica. Apesar do percurso incerto, ele teve uma atuação importante.

Durante o tempo que Juruna permaneceu no cargo de deputado Federal ele criou a Comissão Permanente do Índio na Câmara dos Deputados. Organizou também o 1o Encontro de Lideranças dos Povos Indígenas do Brasil, que reuniu 644 caciques. (Conceição, 2018, p. 76)

³ <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/11/por-que-os-estados-mais-indigenas-do-brasil-nao-elegem-indigenas-voltados-a-causa-ambiental.shtml>



Joenia Wapichana foi o segundo parlamentar indígena eleito desde a redemocratização, e a primeira mulher indígena a ocupar o cargo. Foi eleita pela Rede de Roraima e chegou a ocupar, na Câmara dos Deputados, o cargo de vice-líder da oposição. Nas eleições de 2022, apesar de Wapichana não ter alcançado a reeleição, a bancada indígena no parlamento atingiu número recorde, ao garantir 5 assentos na Câmara dos Deputados, como demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 2: deputados indígenas eleitos em 2022

Nome	Partido	Estado
Célia Xabriabá	PSOL	MG
Juliana Cardoso	PT	SP
Paulo Guedes	PT	MG
Silvia Waiãpi	PL	AP
Sônia Guajajara	PSOL	SP

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Entre os parlamentares indígenas eleitos, 4 são de estados do Centro-Oeste, e apenas um deles foi eleito pela região Norte. A população indígena brasileira, segundo o último Censo realizado, era de 896.917 em 2010, sendo a região Norte a com a maior concentração. Cerca de 34,7% das pessoas autodeclaradas indígenas, mais de 300 mil indivíduos, viviam no território. O estado com o maior número de indígenas é o Amazonas, representando 55% do total. O conjunto dos 10 municípios com maior população indígena reúne 126,6 mil indígenas, correspondendo a 15,5% do total de indígenas do país, e metade possui população superior a 10 mil indígenas. À época, os cinco municípios mais populosos desse conjunto eram os seguintes: São Gabriel da Cachoeira/AM, São Paulo de Olivença/AM, Tabatinga/AM, São Paulo e Santa Isabel do Rio Negro/AM (Censo, 2010). A concentração da população indígena no norte do país não se reverteu em representação política parlamentar.

Entre os cinco deputados indígenas, 4 deles fazem parte de partidos de esquerda. O resultado da eleição tem laços com o número de candidaturas indígenas que cada legenda registrou. Os cinco partidos com maior número de candidaturas indígenas foram PT, PSOL, REDE, PDT, PL. Essa indicação nos mostra que, as candidaturas indígenas estão abrangem um amplo espectro político -desde posições mais à esquerda, como é o caso do Psol, até propostas mais à direita, como é o caso do PL. Apesar da abrangência, o que os números indicam é que as siglas de esquerda têm mais aderência com candidaturas indígenas.

Essa mesma perspectiva, como veremos adiante, também se repete dentro do Congresso, quando se trata sobre a defesa dos interesses indígenas nas propostas legislativas. A lista de candidaturas por partido está representada na Tabela 3, a seguir.



Tabela 3: Relação de partidos e candidaturas indígenas

Partido	Candidatos indígenas registrados
PSOL	25
PT	22
REDE	19
PDT	14
PL	13

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

A partir do olhar sobre a representação propriamente dita, o outro enfoque para a percepção do espaço político da minoria indígena no parlamento deve ser a partir da abordagem das propostas legislativas relacionadas à causa que estejam em tramitação na Câmara dos Deputados. A investigação proposta neste trabalho foi a de buscar projetos em tramitação com temas que se relacionam com as pautas indígenas e, a partir disso, analisar como a questão é tratada, e sob qual ponto de vista. Portanto, o que está em foco é o espaço do debate de temas de interesse indígena, e a forma como são conduzidos esses debates.

O interesse da pesquisa é investigar, por um lado, quem, na ausência de indígenas no parlamento, assume a representação de interesses do grupo e, por outro lado, qual é o volume da atividade legislativa nesse sentido. Na busca de entender as propostas e de conhecer os autores dessas, há também o interesse em analisar se o material legislativo em questão está posto realmente sob a perspectiva indígena, ou não.

Diante dessa primeira análise, em que se pretende investigar que tipo de pauta relacionada à população indígena tem destaque no parlamento, segue-se para um segundo passo: verificar por que determinado assunto se sobressai em relação a outro. A pauta indígena tem concorrência com outros interesses representados no Congresso Nacional. Diante disso, a hipótese que colocamos é a de que, quando se faz uma pesquisa de assuntos relacionados aos indígenas, o retorno mais significativo é de matérias que, de fato, abordam questões que envolvem os indígenas, mas não sob uma perspectiva que lhes seja favorável. Isso porque a representação da disputa em temas caros aos indígenas tem como oposição uma bancada com articulação legislativa significativa, a dos produtores rurais. Diante do embate legislativo que tem uma disputa como pano de fundo, como está a proporção de forças entre os indígenas e outros campos de interesses?

Apesar de ser protagonista num tema de grande disputa, como é o caso das questões que circundam as terras indígenas, o grupo enfrenta uma sub-representação no parlamento. Como anotado ao longo deste trabalho, a presença indígena, primeiro dentro da política tradicional, depois dentro do Congresso, ainda é insuficiente. A composição de forças dentro do sistema democrático representativo se baseia na formação de maiorias, apesar disso, a questão da representação de grupos minoritários (ou vulnerabilizados), não se dá apenas pela formação numérica. Dentro das regras do



processo legislativo há outras ferramentas para buscar espaço político para as minorias. Adiante, este trabalho não entrou na questão das ferramentas regimentais das minorias, mas fez uma breve anotação sobre a presença de frentes parlamentares organizadas pelos grupos de interesse nas pautas que devemos analisar.

Diante da sub-representação indígena no parlamento e da disputa que enfrentada com outros setores, como se dá o debate a respeito dos temas relacionados ao grupo? Quem propõe esse debate, e de que forma? O trabalho busca uma análise sobre a agenda indígena e da influência que a oposição de interesses com produtores rurais traz à pauta. Ao contrário do que acontece com a representação indígena, o grupo de interesses ruralistas tem reconhecida articulação no parlamento, com representação numérica e financiamento sólido. Ou seja: há uma desproporção representativa no parlamento entre dois grupos que têm um mesmo ponto de interesse.

Cabe a este trabalho a investigação sobre a se a consequência dessa desproporção se reflete na abordagem legislativa sobre o tema de interesse comum. Dessa forma, há dois pontos que devem se desenvolver a seguir: uma investigação dos temas de interesse indígena no parlamento em geral; e uma análise retida na perspectiva legislativa de um tema -que, como será exposto, tem grande relevância na agenda indígena- que contrapõe indígenas (com representação incipiente no parlamento) e ruralistas (com representação organizada no parlamento).

4. Análise da representação dos interesses indígenas

A proposta inicial é fazer uma análise da representação dos interesses indígenas dentro do parlamento. Como já exposto ao longo deste trabalho, parte da agenda indígena tem concorrência com outros grupos de interesse, portanto, este também deve ser um eixo para a observação da pauta indígena. O entendimento da agenda com temas relacionados à pauta indígena deve ser construído a partir de uma pesquisa a respeito dos projetos da Câmara dos deputados que tratam do assunto.

A primeira investigação foi feita de forma ampla, com diferentes combinações de palavras que pudessem trazer algum retorno sobre a pauta relacionada aos indígenas. Portanto, o primeiro passo para construir o cenário do debate de interesse indígena foi uma pesquisa quantitativa no site da Câmara dos Deputados acerca de projetos que tenham na identificação alguma relação com o tema indígena. A pesquisa foi feita pelo site da Câmara utilizando a ferramenta avançada na opção de pesquisa de atividade legislativa.

A seguir está a listagem dos temas encontrados e o número de propostas apresentadas em cada um desses temas.

Tabela 4: Projetos relacionados à agenda indígena na Câmara dos Deputados

Termo pesquisado	Número total	Em tramitação	Fora de tramitação
Saúde Indígena	280	35	245



Território Indígena	53	48	5
Direitos Humanos indígenas	76	10	66
Demarcação terras indígenas	328	254	73
Povos originários	3	1	2
Cultura Indígena	52	33	19
Valorização Indígena	17	5	12
Terras Indígenas	940	319	621
Educação indígena	150	53	97
Nutrição indígena	3	0	3
Total	1902	758	1143

Fonte: Câmara dos Deputados

A lista de termos pesquisados foi construída na tentativa de abranger uma ampla gama de abordagens possíveis nos temas relacionados aos indígenas. Foram pesquisadas entradas sobre saúde, cultura, educação, nutrição, direitos humanos, demarcação, territórios e valorização indígena. Os resultados das pesquisas revelam dois aspectos da ocupação da agenda parlamentar indígena: primeiro que, apesar da baixa (e em alguns momentos inexistente) representatividade indígena no parlamento, o tema não deixou de ser objeto dos projetos apresentados na Câmara (apesar do baixo volume), demonstrando que há outros parlamentares não indígenas com algum nível de interesse sobre a pauta em questão. A segunda constatação que se coloca é sobre qual enfoque é mais usado quando se trata do debate de pautas que tenham algum interesse indígena em jogo: se os projetos trabalham uma abordagem genuinamente ligada à perspectiva da população indígena (como, por exemplo, projetos ligados à saúde e à educação indígena); ou se os projetos apresentados tratam da temática indígena em concorrência com o interesse de outro grupo. Na questão do enfoque, os projetos concorrentes seriam aqueles em que dois grupos com perspectivas diferentes têm interesse no mesmo assunto -um exemplo do interesse concorrente está nas questões relacionadas às terras indígenas, que tema que opõe produtores rurais e povos originários. O resultado da pesquisa nos chamou atenção, pela desproporção entre algumas abordagens. Enquanto 'educação indígena' teve 150 projetos apresentados, desses com apenas 53 em tramitação, o termo 'terras indígenas' gerou um retorno de 940 projetos apresentados, com 319 ainda em tramitação. Entre os tópicos com interesse restrito à pauta indígena, o campeão de proposituras é o relacionado à saúde indígena, com 280 propostas, ainda assim, apenas 35 permanecem em pauta (um sinal do baixo interesse em acompanhar as matérias em questão). O que a pesquisa sobre as pautas indígenas parece sinalizar é que a abordagem sobre a temática no parlamento, pelo perfil de projetos levantados, está marcada pela disputa. Mais do que isso, a hipótese que levantamos é a de que a temática não é tratada, em boa parte, sob a perspectiva do interesse indígena.



O levantamento dá indícios de que a agenda indígena está pautada mais pelo confronto do que pela construção. Pela pesquisa, temas com uma preocupação genuinamente focada nos interesses indígenas, tais como saúde, educação, nutrição e valorização representam menos de 25% do total de propostas em tramitação na Câmara dos Deputados. Por outro lado, a temática que envolve algum tipo de disputa (simbólica ou prática), como é o caso da demarcação de terras indígenas, nos mostra um retorno numericamente mais significativo. Apenas o termo "demarcação de terras indígenas" comporta mais de 17% dos projetos levantados. A pesquisa sobre o termo "terras indígenas" carrega praticamente metade de toda a atividade legislativa pesquisada. Diante dessa desproporção entre os temas relacionados à agenda indígena, com uma demonstração de interesse político expressivamente mais elevado no que diz respeito às terras indígenas, a constatação que pode ser feita é a de que este é o enfoque de maior interesse no parlamento sobre a agenda indígena. Como já apontado, o tema não é de interesse apenas da população indígena, portanto, resta investigar sob qual interesse as matérias são apresentadas, em quais termos, com qual tipo de proposta e em qual proporção.

Abaixo está organizada a pesquisa de acordo com o resultado encontrado, levando em consideração todos os projetos apresentados (em tramitação ou não).



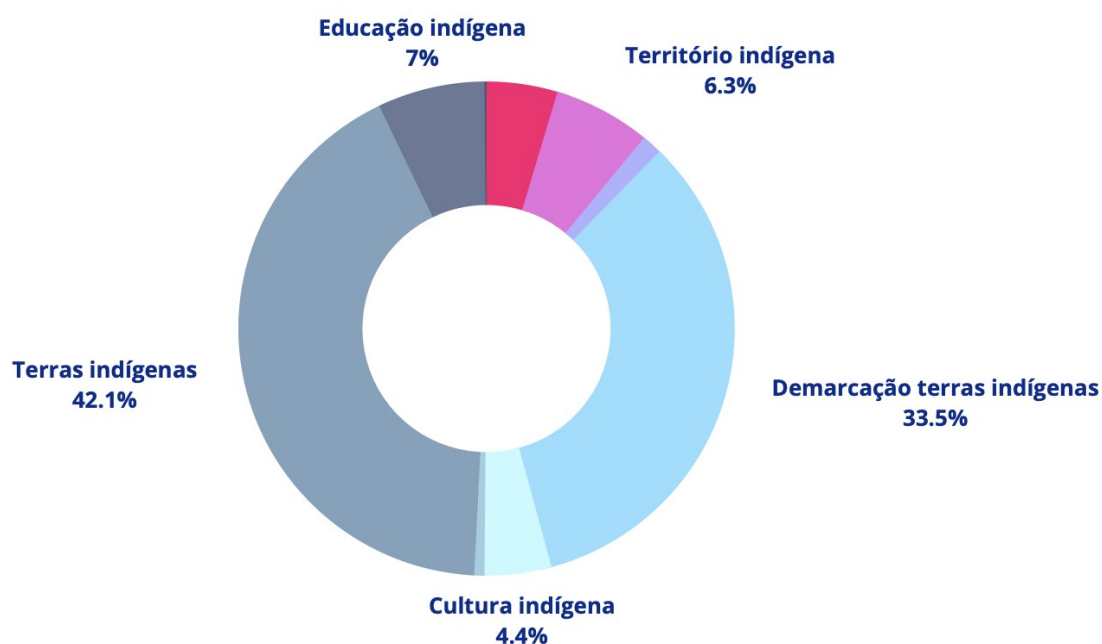
Gráfico 1. Divisão temática das propostas legislativas encontradas com a pesquisa relacionada aos interesses indígenas.

O gráfico nos mostra que 69,4% dos projetos em tramitação na Câmara dos Deputados estão, de alguma forma, relacionados à temática das terras indígenas, contra 30,6% de projetos apresentados sobre temas diversos dentro do universo indígena. O que fica posto é a caracterização da agenda indígena com a predominância do debate sobre as terras indígenas -o que não necessariamente guarda relação com o



interesse dos indígenas. Por outro lado, alguns temas têm uma ocorrência tão pequena - nutrição indígena, povos originários e nutrição indígena - que sequer "pontuaram" na construção do gráfico. Numericamente eles representam: nutrição indígena e povos originários - 0,14% cada; valorização indígena: 0,83% dos projetos. O gráfico 1 mostra a proporção de projetos apresentados, o que não significa necessariamente a manutenção dessas matérias em pauta. A persistência na tramitação de um projeto depende de interesse político sobre o tema. Portanto, há duas sinalizações a serem observadas: a do impulso legislativo em apresentar uma proposta, e a do ambiente político para que essas prosperem. O levantamento da quantidade de projetos pode ser lido como uma forma de medir o peso da representação parlamentar, já a persistência do projeto em pauta dá mais sinais sobre o peso político que determinado tema tem. Pensando nisso, prosseguimos com a observação da proporção de projetos da pauta indígena que permanecem em tramitação na Câmara dos Deputados.

Projetos agenda indígena em tramitação



O gráfico 2, dos projetos em tramitação, mostra um interesse ainda mais significativo no debate das terras indígenas, que passou à proporção de 81,9% das propostas da agenda indígena. Quando fechamos o enfoque para os números relacionados à demarcação de terras indígenas, percebe-se o interesse político que o tema tem: no campo geral, ele representava 17,2% das propostas, quando houve o recorte pelos projetos em tramitação, a proporção do tema na ocupação da agenda indígena praticamente dobrou, chegando a 33,5% dos projetos. Isso reforça o interesse do parlamento em insistir, investir, no debate sobre demarcação de terras indígenas. Na caracterização da agenda indígena, é possível observar, portanto, que, desde a apresentação dos projetos, já há uma sinalização de que o foco legislativo relacionado à pauta indígena está nos temas relacionados às terras dessa população. Quando, num segundo momento, é observada a persistência dos projetos em tramitação -o que simboliza um interesse político em manter aqueles temas em pauta-, o foco de



interesse sobre o debate das terras indígenas fica ainda mais evidente.

Os números estão relacionados ao efeito da sub-representação do interesse indígena no Congresso Nacional: apesar de haver projetos em tramitação com a intenção de preservar direitos e garantias para essa minoria política, eles são numericamente escassos. O caso do vácuo representativo dos indígenas no parlamento tem laços com a caracterização do grupo como uma minoria política, devido aos desafios de organização dentro dos moldes da política tradicional, a consequência dessa caracterização como minoria tem ainda outro aspecto relevante quando se trata de agendamento político dentro do parlamento: há temas em que o interesse é concorrente entre indígenas e outros grupos, como é o caso das terras indígenas -tema campeão na apresentação de propostas. Legislar sobre terras indígenas também faz parte da pauta de interesse político dos produtores rurais. Diferentemente da representação indígena, os parlamentares que têm o trabalho legislativo voltado para a perspectiva ruralista, além de serem numerosos dentro do parlamento, têm também uma alta capacidade de organização, o que lhes dá vantagem (legítima) na construção de uma agenda legislativa. A frente parlamentar da agropecuária, comumente chamada de bancada ruralista, é uma das mais fortes dentro do parlamento. Nas eleições gerais de 2022, dos 241 deputados que fazem parte da bancada, 218 disputaram novas vagas e 153 foram reeleitos (Valor Econômico).

A formação de bancadas é uma forma de organizar as demandas comuns de grupos de interesse. A lógica política do Congresso beneficia a formação de grupos parlamentares com pauta comum, isso traz força à demanda e poder de articulação política. Segundo Silveira e Silva (2014, p. 235), a “partir dos temas das políticas públicas, independentemente de seus vínculos partidários, os parlamentares reúnem-se cada vez mais em torno de agendas semelhantes que movem seus interesses particulares”. A organização do processo legislativo brasileiro prioriza esses agrupamentos parlamentares, dinâmica que viabiliza a formação de maiorias -o que dá força à agenda que estes representam.

Na 56ª Legislatura, entre 2018 e 2022, foram registradas 354 frentes parlamentares na Câmara dos Deputados. A lógica da formação de maiorias dentro do Congresso Nacional repete a lógica de organização do próprio sistema político brasileiro, com grande protagonismo dos partidos políticos. A formação de frentes parlamentares é também uma forma de organizar e fortalecer o diálogo com a sociedade civil, numa dinâmica de mão dupla, em que o parlamento, de um lado, ecoa as demandas da sociedade civil organizada e, de outro, busca apoio para o sucesso das próprias demandas. A formação das frentes, em relação ao contato com a sociedade, também serve de atalho para entender a atividade legislativa, com o entendimento de quem está atuando, e para organizar o contato com as forças políticas externas ao Congresso, com a possibilidade de organizar as demandas sociais -propositivas ou não.

Individualmente, os parlamentares conhecem as limitações do sistema político e procuram viabilizar-se como canais de interlocução com a sociedade; por sua vez, os grupos sociais mais mobilizados buscam alternativas para construir coalizões de apoio às suas causas no Congresso. Essa via de mão dupla vem se fortalecendo desde a redemocratização. Assim, com a retomada da relevância do Poder Legislativo como instância de tomada das decisões nacionais, houve uma mudança significativa da



predominância de um modelo de representação corporativista, centrado no Executivo e que envolvia negociações tripartites (governo, patrões e empregados), para a coexistência com um modelo de representação pluralista, mais fragmentado, competitivo e representativo dos múltiplos interesses (SILVEIRA E SILVA, 2014, p. 235).

A Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) é reconhecidamente uma das mais articuladas dentro do Congresso Nacional, sendo uma das mais tradicionais. Ela existe desde a Assembleia Constituinte, quando um grupo de parlamentares formaram a Frente Ampla Ruralista, com a intenção de trabalhar na garantia do direito de posse de propriedades produtivas. A bancada ruralista continuou a existir informalmente até 1994 e, em 1995, foi lançada oficialmente como Frente Parlamentar da Agricultura. Só em 2008 o grupo passou a ser chamado de Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Na página de apresentação do grupo, eles afirmam que o objetivo da FPA é "estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional. Dentre as prioridades atuais estão a modernização da legislação trabalhista, fundiária e tributária, além da regulamentação da questão de terras indígenas e áreas quilombolas, a fim de garantir a segurança jurídica necessária à competitividade do setor" (Página da Frente Parlamentar da Agropecuária). Nesta legislatura ela conta com 251 deputados (além dos senadores). Mais do que o apoio numeroso dentro do parlamento, há uma articulação azeitada entre demandas da sociedade e possibilidades legislativas (Dados da página da Câmara dos Deputados). Um sinal da eficiência do setor está no resultado da articulação do grupo em relação ao último à lei orçamentária anual para 2023, quando o grupo garantiu 2 bilhões em emendas parlamentares⁴.

A apresentação da FPA lista como uma das prioridades da atividade legislativa a questão da demarcação das terras indígenas, mostrando, portanto, a importância e o peso do assunto para o grupo ruralista. Na página de apresentação do grupo na internet, há uma segmentação por assunto em que a demarcação de terras indígenas é um dos destaques. Sobre o tema indígena, o grupo defende o entendimento do Supremo Tribunal Federal, o marco temporal e as 19 condicionantes para demarcação apresentadas no julgamento de Raposa Terra do Sol, como parâmetro para a demarcação de terras indígenas.

A Constituição Federal (5 de outubro de 1988) fica como marco temporal para o reconhecimento de ocupação de terras por indígenas, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema. O objetivo é dar segurança jurídica para quem detém a posse da terra e pagou por ela. Atualmente, qualquer área do território nacional pode ser demarcada, sem nenhum tipo de indenização. (FPA, 2022)

Em 2011, foi criada a Frente Parlamentar de Apoio aos Povos Indígenas, com representantes restritos à Câmara dos Deputados, presidida à época pelo deputado Padre Ton (PT-RO). Em 2015, a Frente foi reinstalada. Em 2019, Joenia Wapichana, primeira mulher indígena eleita e segundo representante indígena dentro do parlamento, esteve à frente da instalação da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas. Na época, a Frente contou com o apoio de 210 deputados. Segundo o estatuto da Frente, aprovado no dia 28/03/2019, o trabalho do

⁴ (Articulação da bancada do agro garante mais de R\$ 2 bilhões em emendas ao Orçamento, disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2022/10/27/articulacao-da-bancada-do-agro-garante-mais-de-r-2-bilhoes-em-emendas-ao-orcamento/>)



grupo parlamentar teria a função de, além de acompanhar a pauta de interesse indígenista, ser um ponto de contato entre a sociedade indígena e o parlamento. Durante a cerimônia, a ex-ministra do meio ambiente Marina Silva fez um discurso destacando exatamente a questão da demarcação de terras indígenas: "No governo FHC houve 41 milhões de hectares de demarcações de terras indígenas, no de Collor 26 milhões, Lula 18 milhões, portanto o Brasil tem que se levantar contra esse pensamento autoritário que busca frear o direito dos povos indígenas sobre suas terras".

A questão da formação da Frente Parlamentar é um sinal de um tipo de amadurecimento da representatividade indígena no parlamento. Se, por um lado, os indígenas encontram dificuldade de acessar o Congresso Nacional por meio de cargos eletivos, há um trabalho para garantir que, de alguma forma, os interesses do grupo não estejam à deriva. A lógica de atuação política dentro do Congresso dá grande protagonismo à organização de grupos e à escolha de líderes. A atuação isolada de um parlamentar, no jogo de poderes do Legislativo brasileiro, tem pouca chance de decolar. Dessa forma, a implementação de uma frente de trabalho pode ser, no caso dos interesses indigenistas, uma forma de compensar a sub-representação de representantes originários do grupo.

Do ponto de vista do Legislativo, a centralização dos trabalhos aumenta o seu poder de barganha. Ao delegar poderes aos líderes partidários, os membros do Legislativo estão coordenando suas ações, canalizando suas demandas de uma forma centralizadas. Muito provavelmente, negociações caso a caso e levadas a cabo de maneira descentralizada levariam a soluções inferiores. (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p. 40)

A importância da formação de uma bancada dentro do parlamento, entre outras coisas, está na capacidade de coordenar os trabalhos e as pautas de interesse de diferentes grupos. A criação da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Indígenas, em abril de 2019, mostra uma forma de trazer o debate temático para dentro do Congresso Nacional e de compensar a fragilidade da representação indígena direta, ou seja: diante da representação pouco significativa de indígenas eleitos, a atuação da Frente pode ser uma alternativa para fortalecer o debate sobre o tema dentro do Congresso. A formação mais recente da Frente foi encabeçada pela Deputada Joenia Wapichana, que também assumiu a coordenação do grupo. A sinalização desse movimento político é de ocupação do espaço de fala, por mais que essa ação não tenha, necessariamente, reflexo na quantidade de projetos apresentados sobre o tema. O espaço do parlamento é, também, o espaço para construção de debates e de resistências sobre temas em disputa no meio social, ainda que a função mais importante e com consequências mais efetivas esteja na atividade legislativa em si. A busca sobre a atuação da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Indígenas no site da Câmara dos Deputados mostra qual é o foco principal de atuação do grupo:

- **22/04/2019** - Duas comissões e frente parlamentar debatem direitos dos povos indígenas. Fonte: Agência Câmara de Notícias
- **22/04/2020** - Frente parlamentar indígena discute ações do governo para o enfrentamento da Covid-19. Fonte: Agência Câmara de Notícias



- **21/10/2020** - Frentes parlamentares promovem debate sobre impactos das queimadas na saúde. Fonte: Agência Câmara de Notícias
- **18/11/2020** - Frente Ambientalista debate reforma tributária sustentável. Fonte: Agência Câmara de Notícias
- **26/11/2020** - Lideranças afirmam que governo não está cumprindo lei que protege indígenas da Covid-19. Fonte: Agência Câmara de Notícias
- **04/02/2021**- Frente dos Povos Indígenas debate normativos da Funai. Fonte: Agência Câmara de Notícias
- **20/04/2021** - Audiência pública reforça a necessidade de medidas de proteção dos povos indígenas contra a Covid-19. Fonte: Agência Câmara de Notícias
- **11/05/2021** - A Câmara realiza nesta sexta-feira (14) live com o tema “Direitos dos Povos Indígenas: por que precisamos conhecer?”. Fonte: Agência Câmara de Notícias
- **21/05/2021** - Presidentes da CDHM e da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Povos Indígenas solicitam que STF adote medidas para retirar garimpeiros e proteger povo Yanomami. Fonte: Agência Câmara de Notícias
- **02/06/2021** - Violações de direitos humanos no Pará: encontro busca contribuir com soluções efetivas. Fonte: Agência Câmara de Notícias
- **12/07/2021** - Relatório aponta que o Brasil não avançou em nenhuma das 169 metas de desenvolvimento sustentável da ONU. Fonte: Agência Câmara de Notícias
- **19/08/2021** - CDHM debate Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Fonte: Agência Câmara de Notícias.
- **03/09/2021** - Audiência Pública debate violações e violências contra mulheres indígenas.
Fonte: Agência Câmara de Notícias
- **03/11/2021** - Audiência pública aborda vulnerabilidade de povos indígenas e quilombolas durante a pandemia. Fonte: Agência Câmara de Notícias
- **11/04/2022** - Frente parlamentar lança carta contra projeto de mineração em terras indígenas. Fonte: Agência Câmara de Notícias
- **04/08/2022** - Frente parlamentar defende projeto para rastrear comércio e transporte de ouro. Fonte: Agência Câmara de Notícias. Apresentação de projeto de lei
- **02/06/2022** - Comissões reúnem sugestões e cobranças às autoridades em busca do fim das ameaças aos ianomâmis. Fonte: Agência Câmara de Notícias

O levantamento sobre a atuação da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos



Indígenas, feito pelo site da Câmara dos Deputados, sinaliza qual a abordagem de trabalho do grupo parlamentar: a da construção de um espaço para o debate sobre temas de interesse indígena, a ocupação do espaço de fala disponível na Câmara dos Deputados. Se, por um lado, os projetos apresentados revelam uma abordagem desfavorável à perspectiva indígena; por outro, vê-se que a lógica de funcionamento do parlamento, por meio da formação de frentes e do chamamento de audiência públicas, permite que a regra da maioria não seja imposta em silêncio. Dessa forma, como defendido por Barbosa e Carvalho (2007), vê-se que as regras de funcionamento das Casas, representadas nos regimentos, têm um papel fundamental no controle de qualidade da democracia representativa, na medida em que busca equilibrar as desproporções geradas pelo sistema da maioria. No entanto, como veremos mais adiante, as medidas ainda são modestas frente à abordagem das propostas sobre o tema indígena. Há de se levar em consideração, sobretudo, que o campo de atuação legislativa que concentra o maior talento do Congresso Nacional -e que tem, de fato, consequências práticas- é o trabalho de elaboração e mudança de leis e, neste aspecto, a atuação parlamentar em defesa da perspectiva indígena ainda é tímida.

4.1 Um tema, duas perspectivas

Na lista de temas pesquisados dentro de projetos legislativos com a temática indígena, ficou evidente que o enfoque está no debate sobre territórios indígenas. Quando se observa a adesão das propostas à pauta da Câmara dos Deputados, percebe-se o interesse em manter os projetos sobre terras indígenas em tramitação. Para entender de onde vem o interesse, é preciso saber sob qual perspectiva as propostas foram apresentadas, já que, como pano de fundo para o debate, está a disputa entre indígenas e produtores rurais pelo controle e uso da terra. Em se tratando de demarcação de terras indígenas, os dois grupos com interesse no assunto têm enfoques opostos de como a questão deve ser solucionada. Uma das sinalizações sobre a oposição de perspectivas está no entendimento dos dois grupos sobre o uso do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito do marco temporal -tese que defende a data da promulgação da Constituição Federal como parâmetro para demarcação de terras indígenas. Enquanto o grupo ruralista defende o uso do entendimento do STF a população indígena critica a tese, sob o argumento de que desrespeita o direito às terras originárias.

A Constituição Brasileira faz parte do movimento do neoconstitucionalismo do sul global, de constituições transformadoras com progressos na garantia de direitos sociais. Isso significa que o texto constitucional brasileiro ampara desejos de melhorias e transformações sociais. Um dos sinais dessa característica da CF88 está exatamente na inclusão dos da constituição brasileira, e do neoconstitucionalismo como um todo, é a formação de um poder judiciário diligente, com espaço para avançar em direitos sociais por meio de decisões judiciais. A atuação do STF no caso do marco temporal abrange todas essas características: da interpretação de uma garantia social prevista na Constituição e de uma decisão que poderia gerar um avanço no tema. No entanto, a força contramajoritária da Corte atuou de forma distinta, gerando uma tese que atende ao grupo majoritário da disputa. A formulação da tese do marco temporal foi elaborada durante o julgamento do caso da Raposa Serra do Sol, quando o Tribunal pretendu estabelecer um parâmetro para as demarcações que trouxesse segurança ao processo. O parâmetro elaborado, no entanto, não atende aos indígenas, minoria envolvida na



questão.

A diferença de perspectiva dos dois grupos deve se refletir também na abordagem em que os temas de interesse comum tem no parlamento, sendo a análise de abordagens um termômetro para entender qual a força política de cada grupo. Ou seja: mais do que a observação da quantidade de projetos apresentados de acordo com determinado tema -como foi apontado no levantamento que mostrou a desproporção entre os projetos com interesses genuinamente indígenas e com interesses que têm uma disputa como pano de fundo-, é preciso observar que tipo de proposta essas matérias legislativas têm. A partir da leitura do tipo de proposta deve ser possível entender e caracterizar com mais detalhe a agenda indígena e a disputa que ela enfrenta dentro do parlamento.

Portanto, mais do que o volume de propostas relacionadas a determinado tema, cabe a este trabalho avaliar também o que está sendo proposto e quais interesses estão em foco nessas propostas. No caso das terras indígenas, em que há uma disputa como pano de fundo, é preciso observar sob qual perspectiva a atuação legislativa está trabalhando. A intenção do amplo levantamento sobre pauta indígena era entender quais tópicos tinham relevância dentro do parlamento, a partir disso, passa-se à segunda etapa de análise: a leitura do tipo de proposta que está posta dentro do recorte do que pareceu ter maior relevância, de acordo com o levantamento. Portanto, há dois aspectos para serem observados: primeiro, a análise da importância do tema 'demarcação de terras indígenas' em comparação a outros relacionados à agenda indigenista, por meio da comparação da quantidade de propostas; em segundo lugar, comprovado o interesse no tema por meio da comparação com o resultado numérico de outras propostas da pauta indígena, cabe observar qual é a dominância de abordagem, para entender quem está pautando esse tema dentro do parlamento, e de que forma.

A concentração da atividade legislativa sobre a demarcação das terras indígenas já provou ser um dos destaques da pauta relacionada à temática indígena, tanto pelo volume das matérias, quanto pela persistência dessas na pauta. A partir da leitura dos projetos apresentados dentro desse recorte, da demarcação de terras indígenas, será possível avaliar se há uma desproporção entre os grupos envolvidos na disputa e que tipo de alteração é almejada por cada um.

4.2 Demarcação de terras indígenas nas proposições da Câmara dos Deputados

Quando observamos a pesquisa quantitativa apenas sob o recorte da "demarcação de terras indígenas", chega-se à soma de 51 projetos de lei, 24 propostas de emenda à constituição e 8 projetos de lei complementar apresentados. Quando delimitamos o recorte às propostas em tramitação, os números são de 21 projetos de lei sobre demarcação de terras indígenas em tramitação, 13 propostas de emenda à constituição e 6 projetos de lei complementar, como demonstra a tabela a seguir.

Tabela 5: Pesquisa no site da Câmara sobre demarcação de terras indígenas

Tipo de projeto	Tramitando	Fora de tramitação
-----------------	------------	--------------------



PL	21	30
PEC	14	10
PLP	6	2

Fonte: Câmara dos Deputados

O recorte pelos tipos legislativos mencionados (projeto de lei, proposta de emenda constitucional e projeto de lei complementar) se deu por serem estes os instrumentos puramente propositivos dentro do processo legislativo. Entre os itens em tramitação que não foram considerados para este trabalho, há ainda os requerimentos, os requerimentos de informação, as emendas e etc.

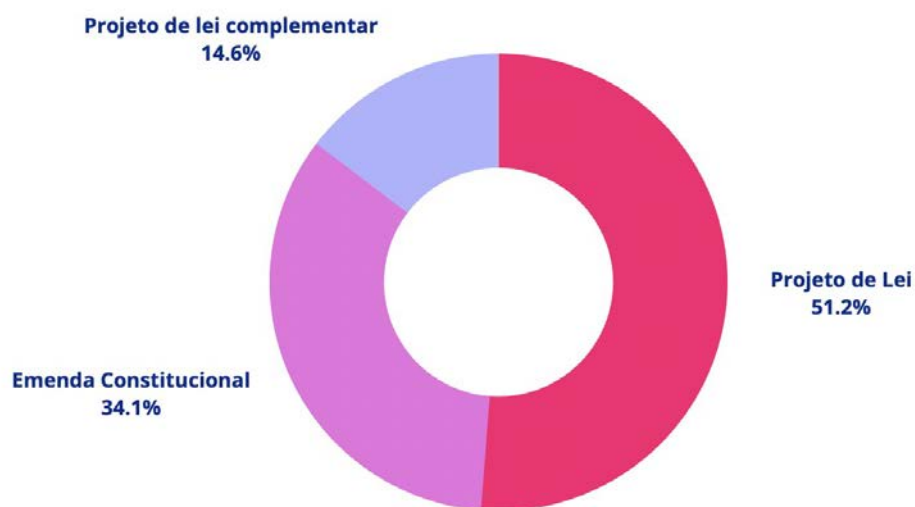
A partir da lista de proposições em tramitação na Câmara dos Deputados e que tratam tangenciam o tema de demarcação de terras indígenas, o trabalho debruçou-se numa análise dessas propostas com a intenção de categorizar a perspectiva da proposição, qual interesse ela representa, que tipo de alteração ela promove de fato e qual o perfil dos parlamentares ligados a cada uma delas.

Ao todo, foram observados 21 projetos de lei, 6 projetos de lei complementar e 13 propostas de emenda à Constituição em tramitação na Câmara dos Deputados, resultado da pesquisa sobre demarcação de terras indígenas. Entre os projetos de lei, cinco propostas tratam de garantias a ocupantes das terras em processo de reconhecimento como território indígena. Quatro deles transferem a tese do marco temporal para uma proposta legislativa. Há também três propostas que pretendem tornar as condicionantes do STF no julgamento de Raposa Terra do Sol uma lei. Cinco retiram da Funai a competência para a demarcação de terras indígenas, em especial colocando o legislativo como operador do processo. Há ainda duas propostas para legalizar a mineração em terras indígenas e uma para dar prioridade nos processos de registro civil que envolvam a demarcação de terras indígenas e a titulação de propriedade a comunidades remanescentes dos quilombos. Três projetos que são listados como se estivessem em tramitação aparentam estar, na verdade, arquivados. Com isso, no universo de 19 propostas em tramitação, apenas uma aborda o tema da demarcação sob uma perspectiva favorável aos povos indígenas. A proposta é de autoria da Deputada Erika Kokay.

A proporção entre os tipos de propostas está representada no gráfico a seguir:



Proporção entre tipos de propostas



Para fins de análise, a leitura dos projetos foi organizada de acordo com o tipo de proposta. Os projetos de lei foram agrupados juntos, assim como as propostas de emenda constitucional e os projetos de lei complementar. Dando início à leitura pelos projetos de lei, pôde-se observar relativa similaridade entre algumas propostas, sendo possível, a partir dessa leitura, separar os textos nas seguintes categorias, de acordo com a intenção que guia cada um deles:

Tabela 6: Classificação dos projetos de lei estudados

Tipo de proposta	Quantidade
Legitimar e incluir o Poder Legislativo no processo de demarcação de terras indígenas	5
Colocar em lei a tese do marco temporal	4
Colocar em lei as 19 condicionantes elaboradas pelo STF na ocasião do julgamento de Raposa Terra do Sol	3
Tratar de garantias de produtores rurais durante o processo de reconhecimento de territórios indígenas	5
Legalizar a mineração em terras indígenas	2
Dar prioridade no registro de terras indígenas e quilombolas	1

Os 5 eixos temáticos em que as propostas dos projetos de lei orbitam já sinalizam



como é a abordagem a respeito da demarcação de terras indígena dentro da Câmara dos Deputados. Entre os seis eixos temáticos, apenas um deles, o menos numeroso, trabalha a perspectiva indígena, o que trata da prioridade do registro de terras indígenas e quilombolas. Ou seja: entre os projetos de lei, há apenas uma abordagem de interesse indígena e ela é a menos numerosa. Os outros eixos podem ser apontados, em primeiro lugar, como tentativas de adequar a demarcação de terras indígenas à perspectiva ruralista e, em seguida, como formuladores de garantias aos ocupantes não-índios de territórios em que há disputa/demarcação.

Um dos exemplos da perspectiva ruralista nas propostas de lei é a tentativa de transferir as teses do Supremo Tribunal Federal sobre o julgamento Raposa Terra do Sol (19 condicionantes para demarcação de terras indígenas) e sobre o marco temporal. As duas teses foram apresentadas durante o julgamento do caso Raposa Terra do Sol, como visto anteriormente, são defendidas pela Frente Parlamentar Agropecuária e rejeitadas pela população indígena.

Em 2013 o Supremo Tribunal Federal definiu que o marco temporal, julgado durante o processo relativo ao caso Raposa Serra do Sol, não era vinculante, e que seus parâmetros se referiam apenas àquele caso e não a todas as demarcações. Apesar disso, o entendimento foi usado em outras decisões, tendo sido inclusive parâmetro para parecer da Advocacia Geral da União sobre o assunto. Apesar do impedimento, o Tribunal Regional Federal da 4ª região (TRF-4) utilizou o entendimento do marco temporal para dar ganho de caso a uma demanda do governo de Santa Catarina contra o povo Xokleng. A Funai recorreu da decisão, que foi parar no Supremo, e agora o debate está em andamento no recurso extraordinário (1.017.365). Em 2019, o Supremo deu status de “repercussão geral” ao processo, o que significa que a decisão tomada servirá de diretriz para todas as instâncias da Justiça no que diz respeito à demarcação de terras indígenas. No julgamento da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em 2009, além do marco temporal, o Supremo elencou 19 salvaguardas institucionais, que deveriam funcionar como condições para definir as demarcações. Em 2013, no entanto, o próprio tribunal definiu que a decisão relativa à Raposa Serra do Sol, apesar de ter a força de uma decisão do Supremo, não era vinculante e que seus parâmetros se referiam apenas àquele caso e não a todas as demarcações. Sobre a atuação do Supremo, Christian Teófilo Silva afirma que “o contexto da situação no qual a mais alta corte do país decidiu sobre o caso contribuiu para que elas produzissem efeitos contrários à efetivação dos direitos dos povos indígenas, mesmo quando pretendia justamente reconhecê-los” (Silva, 2018). Ele vai na análise das condicionantes, ao defender que a atuação do Supremo Tribunal Federal gera questionamentos aos direitos indígenas garantidos constitucionalmente.

Esses fatos permitem questionar, primeiro, sobre a opção do STF por uma decisão condicionada para um direito constitucionalmente estabelecido, e segundo, sobre a adesão imediata de outros segmentos do Estado e do governo às condicionantes com o propósito explícito de questionar, paralisar e, eventualmente, reverter os processos de constituição de terras indígenas no Brasil. (SILVA, 2018, p.2)

O entendimento apresentado por Silva é ilustrativo sobre a posição da população indígena a respeito da tese formulada pelo STF sobre as 19 condicionantes e o marco temporal. Por outro lado, a Frente Parlamentar da Agropecuária já mostrou que é a favor das duas posições criadas pelo Supremo, em matéria publicada no site da Frente intitulada "Entenda o substitutivo ao PL 490/2007 sobre demarcações de terras



indígenas no Brasil" o grupo faz uma defesa do uso da tese do marco temporal e das 19 condicionantes, apresentado ambos em projeto de lei, sob o argumento de que " hoje, qualquer área poderá virar terra indígena, basta a autodeclaração e um laudo antropológico que comprove a ocupação do solo, mesmo em áreas privadas, posterior ao ano de 1988". O grupo defende que:

O objetivo é dar segurança jurídica para quem detém a posse da terra e pagou por ela. A medida é determinante para redução significativa de conflitos no campo. Atualmente, qualquer área do território nacional pode ser demarcada, sem nenhum tipo de indenização. A proposta inclui o marco temporal e, também, a indenização por demarcação de terras indígenas, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema. (FPA, 2021)

Um segundo exemplo da perspectiva ruralista nas propostas de lei analisadas é exatamente a retirada da competência da Funai no processo de demarcação de terras indígenas. Para entender por que a proposta não está sob a perspectiva indígena, basta buscar entender o papel fundamental que a autarquia tem no diálogo entre Estado e povos indígenas, e o seu papel estatal de atuar sob a perspectiva dos interesses indígenas, independentemente da composição de poderes políticos do Poder Executivo ou Legislativo. Em 25% das propostas levantadas há uma tentativa de retirar competências das Funai, em geral transferindo o poder de demarcação ao Poder Legislativo.

Por último, a caracterização dos projetos sobre mineração e garantia de direitos a produtores rurais em situações de demarcação dentro do espectro ruralista pode ser entendida a partir da leitura de algumas propostas e das suas justificativas. Entre os 5 projetos que foram classificados no eixo de propostas que buscam garantias a produtores rurais em processos de demarcação indígena, 3 foram apresentados por parlamentares que integram a Frente Parlamentar Agropecuária. Os outros dois, numa leitura do que está sendo proposto, evidenciam claramente que estão postos sob a perspectiva ruralista: um deles impede a restrição de uso da terra enquanto o processo de demarcação não estiver homologado, o outro trata da indenização pelas benfeitorias construídas por ocupantes de boa fé. A lista de projetos está organizada a seguir:

Tabela 6: dos projetos do eixo temático das garantias de produtores rurais durante o processo de reconhecimento de territórios indígenas

3700/ 2020	Dá plena posse e direitos aos proprietários de uma terra em que há procedimento administrativo de reconhecimento de território indígena	Apresentado por Nelson Barbudo (PSL-MT), integrante da FPA na 56 legislatura
5386/2020	Regulamentação da realocação de quem ocupa de boa-fé terras que sejam reconhecidas como indígenas.	Apresentado por Nelson Barbudo(PSL-MT), integrante da FPA na 56 legislatura
1003/2015	As desocupações por desapropriações resultantes da demarcação de terras indígenas e quilombolas só serão efetivadas após o pagamento da justa indenização em dinheiro, calculada sobre o valor da terra e benfeitorias	Edir Lopes (PMDB-RR)
5531/2019	Quaisquer restrições ao uso das propriedades de domínio privado localizadas nos limites de terra indígena em processo de demarcação somente serão aplicáveis após a publicação do decreto presidencial homologatório da terra indígena.	Carlos Chiodini - (PMDB - SC)



9051/2017

Até a publicação do decreto presidencial homologatório da terra indígena, é vedada qualquer averbação na matrícula referente ao procedimento administrativo de demarcação em curso.

Covatti Filho - (PP-RS), integrante da Frente Parlamentar da Agropecuária na 56 legislatura

A proporção das propostas de cada eixo está representada no gráfico a seguir:



Gráfico 3. Projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados que tratam de demarcação de terras indígenas

Já entre os projeto de lei complementar, foram observados dois tipos de proposta dentro deles:

1. Proposta de regulamentação do relevante interesse público no artigo 231 da Constituição, representando 16,7% das propostas.
2. Regras de distribuição de fundos constitucionais a estados que têm territórios indígenas , representando 83,3% das propostas.

As propostas dos projetos de lei complementar que contemplam a regulamentação do art.

231 da Constituição Federal, para que seja determinado um parâmetro para análise do 'relevante interesse público', interessam aos ocupantes não-indígenas de territórios em processo de demarcação. O PLP 316/2013, listado no levantamento, por exemplo, "Reconhece os direitos dos ocupantes titulados legalmente pelo estado brasileiro como de relevante interesse público, para os fins a que se refere o § 6o do art. 231 da Constituição Federal". Portanto, os projetos que tratam do assunto foram classificados, para fins deste trabalho, como de interesse diverso ao indígena. Já as propostas que



criam uma reserva dos Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) têm uma abordagem favorável à questão indígena. O PLP 158/2015, apresentado pelo deputado Ricardo Tripoli, reserva 2% do FPE para os estados que têm em seu território terras indígenas demarcadas. Segundo a justificativa do projeto, a intenção é socializar o custo da preservação da área.

A destinação desses recursos é justificada, pois, ao reservarem parcela de seus territórios para a conservação do meio ambiente, os Estados onde se localizam as unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas, em nome de um interesse que transborda seus territórios, deixam de se valer de recursos econômicos que poderiam ser utilizados em favor de suas economias. (Justificativa do PLP 158/2015, disponível no site da Câmara dos Deputados).

As propostas não tratam dos direitos indígenas diretamente, no entanto, há uma tentativa de compensar os estados que contêm território indígena demarcado. Num contexto amplo, essa forma de compensação busca apaziguar o questionamento à demarcação de TIs, por isso, classificamos essa lista de propostas como de interesse indígena.

As propostas de emenda à constituição também foram organizadas em dois eixos temáticos:

1. Envolve a competência legislativa no processo de demarcação de terras indígenas - 76,9% das propostas
2. Interesses diversos dos ocupantes de territórios em que há processo de demarcação de terras indígenas. - 23,1% - das propostas.

Quando a análise se dá sob as propostas de emenda constitucional, a maior parte apresenta formas de envolver o processo legislativo na demarcação de terras indígenas. Das 13 PEC's em tramitação, 9 fazem alterações no processo de demarcação, transferindo-o, em parte ou completamente, para a arena legislativa. Entre especificidades dos projetos que tiram competência da Funai para o processo de demarcação, há proposta de que a iniciativa legislativa seja do Presidente da República, e de que a competência de demarcação seja dos legislativos estaduais dos territórios envolvidos no processo. Entre as outras três propostas, uma delas prevê a possibilidade de permuta de território indígena por outro com área similar, e os outros dois guardam interesses de produtores rurais com relação ao processo de indenização (um pelas terras, o outro pelas benfeitorias).

O que mais chamou atenção na leitura das propostas de emenda à constituição foi a predominância de propostas que transferem a competência pela demarcação de terras indígenas, no todo ou em parte, para o legislativo. A PEC PEC 215/2000, apresentada por Almir Sá - PPB/RR, por exemplo, "Inclui dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas; estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulamentados por lei".

Por sua vez, a PEC 257/2004, apresentada pelo deputado Carlo Souza (PL-AM), envolve os legislativos estaduais no processo de demarcação, na sua ementa lê-se: "Dá



nova redação ao § 1º art. 231 da Constituição Federal, devendo a demarcação de terras indígenas ser submetida a audiência das Assembleias Legislativas dos Estados em cujos territórios incidam". A PEC PEC 411/2009, apresentada pelo deputado Abelardo Lupion - DEM/PR, "estabelece a competência do Executivo para iniciativa de lei sobre demarcação de terras indígenas".

Já a PEC 319/2004, do deputado Zequinha Marinho (PSC-PA), propõe que a demarcação de terras indígenas seja submetida à aprovação do Congresso Nacional. O que se observa com a leitura das propostas é que, apesar de os moldes de envolver o Poder Legislativo no processo de demarcação guardarem diferenças entre si, todos esvaziam a atuação da Funai no processo, já que transferem o poder de decisão para o Legislativo. Há que observar que, mesmo os projetos que apenas condicionam a demarcação ao Congresso Nacional envolvem a aprovação de um projeto de lei e, portanto, abrem espaço para alteração, rejeição e proposição, que é, afinal de contas, o papel típico do processo legislativo. Mais adiante propomos uma leitura sobre a intenção e a consequência de envolver o debate legislativo nos processos de demarcação.

A categorização dos projetos de demarcação colocou a favor dos povos indígenas as propostas que tratam da reserva do FPE e o projeto de prioridade para tramitação do registro de terras indígenas. Na lista dos projetos de interesses diversos aos indígenas estão aqueles que enfraquecem a atuação da Funai, os que permitem a mineração dentro de terras indígenas, os que tratam de direitos dos ocupantes não indígenas e os que pretendem transferir para lei o entendimento a respeito do marco temporal e as 19 condicionantes do julgamento de Raposa Terra do Sol. Quando todas as propostas - PLP's PEC's e PL's - são divididas entre interesse indígena e interesse diverso, observa-se que 90% das propostas são apresentadas sob a perspectiva de interesses diversos aos indígenas, restando apenas 10% de propostas com enfoque na perspectiva dos povos originários.

Diante da leitura e da análise dos projetos que tratam sobre demarcação de terras indígenas na Câmara, pode-se considerar que a maioria das propostas foram apresentadas sob a perspectiva de interesses diversos aos indígenas. Ficou delineado que a marca mais forte da atuação legislativa relacionada ao tema está na oposição entre os interesses de produtores agropecuários e da população indígena, com uma sobreposição da perspectiva ligada ao grupo de produtores rurais. Apesar da oposição que marca a abordagem sobre o tema, há de se esclarecer que os grupos de interesse envolvidos com a questão não são homogêneos.

Há cada vez mais uma preocupação do mercado com o desenvolvimento de uma produção sustentável, em especial quando se trata do compromisso ambiental. O Brasil, como um grande produtor de alimentos, está no centro da discussão. O Código Florestal Brasileiro é uma legislação de mitigação de impacto ambiental, e impõe restrição ao uso da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente. Segundo dados da Embrapa, a produção rural brasileiro utiliza, em média, apenas a metade da superfície de seus imóveis (50,1%). A área dedicada à preservação da vegetação nativa nos imóveis rurais - registrados e mapeados no Cadastro Ambiental Rural (CAR) - representa um quarto do território nacional (25,6%) (Embrapa Territorial, 2022). Atualmente, as 600 terras indígenas ocupam 13,8% do território nacional, o que demonstra o papel fundamental do envolvimento da agricultura brasileira na preservação ambiental do país.



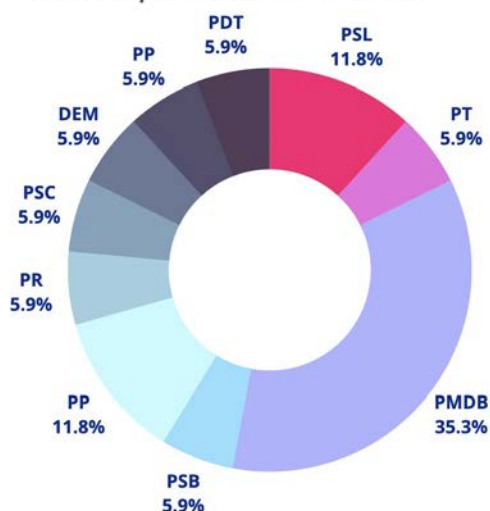
O Governo brasileiro também incentiva a atuação agropecuária de baixa emissão de carbono. O Plano ABC - agricultura de baixo carbono pretende adequar a produção agropecuária aos compromissos de redução de gases de efeito estufa assumidos pelo país. A primeira etapa do plano foi estabelecida entre 2010-2020. A linha de crédito do Plano ABC (Programa ABC) estima que a tecnologia mais buscada pelos produtores rurais para financiamento é a recuperação de pastagens degradadas, seguida pelo plantio direto, pela integração lavoura-pecuária-floresta e sistemas agroflorestais (Ministério da Agricultura, 2021).

A perspectiva da produção agropecuária não pode ser confundida como uma atuação ilegal. A oposição de interesses que cria o cenário do debate legislativo sobre demarcação de terras indígenas é uma representação sobre a capacidade de organização política de cada grupo e dos resultados efetivos que essa organização pode trazer. A desproporção na abordagem legislativa sobre o tema ilustra a importância da articulação e atuação dentro do Congresso Nacional. Dessa forma, ao enxergar a ocupação da pauta indígena pela perspectiva de produtores rurais, o que se observa é o resultado de uma articulação política eficiente.

Portanto, a complexidade do debate sobre as terras indígenas não se resume à oposição entre as perspectivas da produção agropecuária e aos interesses dos povos originários, apesar da disputa ser um traço marcante da abordagem legislativa sobre o tema. O que se observa sobre a atuação parlamentar é que há duas perspectivas distintas e claramente identificáveis na abordagem sobre a demarcação. A segmentação de cada uma dessas abordagens revela, ainda, outros detalhes sobre a atuação parlamentar sobre o tema, por exemplo: a questão da mineração em terras indígenas, a inclusão do legislativo no processo de demarcação e a preservação de direitos de proprietários de terras em que há processo administrativo de reconhecimento. Chama atenção que a análise sobre os projetos de demarcação de terras indígenas resulte, em boa parte, no mapeamento de frentes de atuação diversas à perspectivas dos interesses indígenas.

Quando observamos o partido de origem dos autores dessas propostas, tem-se a seguinte representação/divisão:

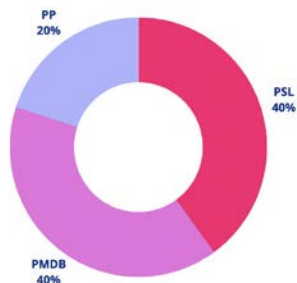
Partidos/ Interesse diverso



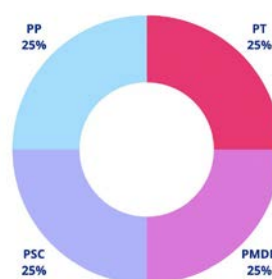
No gráfico representado acima, foram consideradas apenas as propostas de interesse diverso ao indígena, ou seja, aqueles projetos que se colocam sob uma perspectiva do interesse rural. Como parte do processo de compreensão da formação da agenda sobre o tema dentro do Congresso Nacional, foi feito o diagrama com a segmentação dos partidos ao qual os autores das propostas pertencem. Pela análise, vê-se que 94,1% dos autores de propostas sobre demarcação de terras indígenas vêm de partidos de direita e centro direita. Por outro lado, vale lembrar que o único projeto de lei em tramitação com abordagem favorável à comunidade indígena foi apresentado por um partido de esquerda -o projeto de prioridade de tramitação de registro de terras indígenas e quilombolas, de autoria da deputada Erika Kokay, do PT.

Segmentação dos projetos de interesse diverso, por partido, de acordo com cada tipo de proposta:

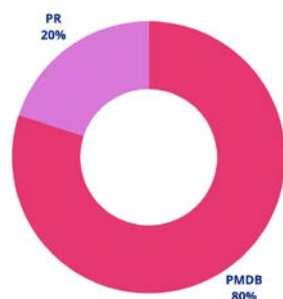
Garantias a ocupantes das terras (não indígenas)



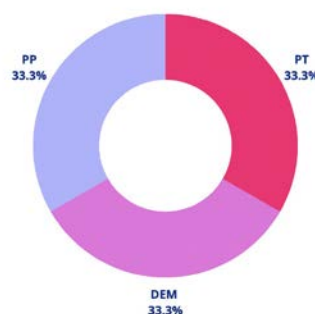
Proposta de lei com tese do marco temporal



Competência demarcação no legislativo



Colocar em lei 19 condicionantes STF RSS



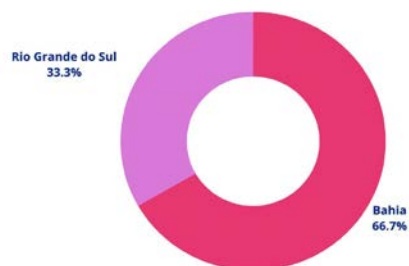
Vale lembrar que, quando se trata de transferir as condicionantes do caso Raposa Terra do Sol para projetos de lei, o mais emblemático é o PL 490/2007, de autoria do deputado Arthur Maia, do União Brasil (antigo DEM) da Bahia, que faz parte da Frente Parlamentar Agropecuária. Segmentação dos projetos de interesse diverso por estado, de acordo com cada tipo de proposta:



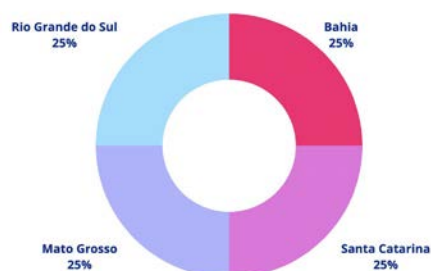
Competência demarcação no legislativo



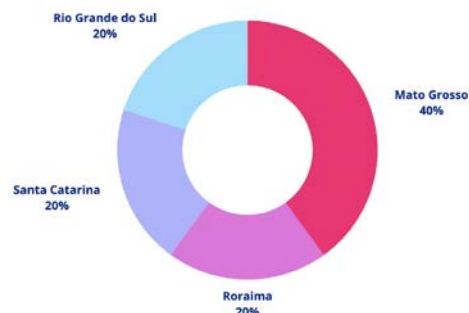
Colocar em lei 19 condicionantes STF RSS



Proposta de lei com tese do marco temporal

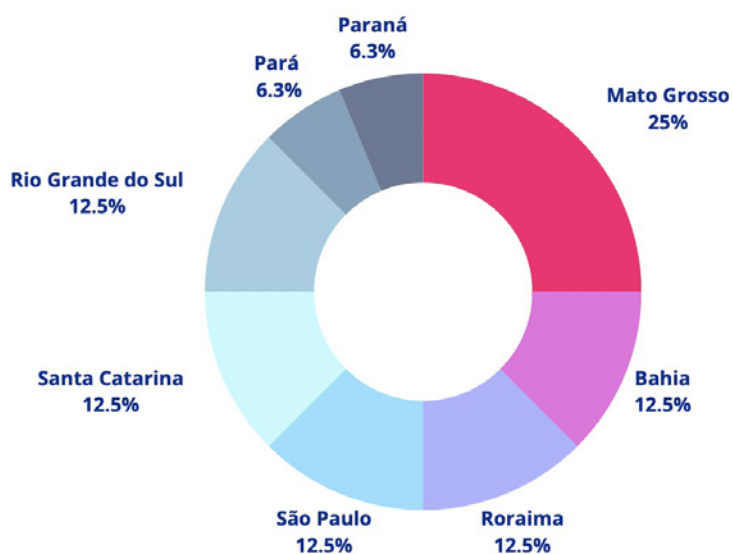


Garantias a ocupantes das terras (não indígenas)



Quando observamos a região de origem dos autores dos projetos, vê-se que 25% das propostas vêm de parlamentares apenas do estado do Mato Grosso, sendo esse o único estado da região Centro-Oeste a legislar sobre o tema. A Região Sul representa 31,3% das propostas, a Sudeste 12,5%, o Nordeste 12,5% e apenas 18,8% vem da Região Norte, onde, segundo dados do IBGE, está concentrada a população indígena do país. O número, portanto, demonstra a desproporção entre a população indígena e o local de onde a iniciativa legislativa parte. A composição do gráfico de estados que atuam no Legislativo sobre o tema está representada abaixo:

Estados/Interesses diversos



O estado com a maior produção de projetos de lei sobre a demarcação de terras indígenas foi o Mato Grosso, responsável por 25% das propostas. O estado não tem representantes indígenas eleitos. Segundo o relatório 'Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil', realizado pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi), o estado ocupa a segunda colocação no registro de conflitos por direitos territoriais em Terras Indígenas (TI), das 118 ocorrências, 16 aconteceram no território do estado. Segundo a Funai, o estado tem 79 Terras Indígenas em seu território. Vale ressaltar que o estado é um dos maiores produtores agropecuários. Segundo publicação de março de 2020 do da Secretaria de Política Agrícola, sediada no Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, o Mato Grosso ocupa a primeira posição de faturamento bruto da pecuária e das principais lavouras, dentro da propriedade rural, com R\$ 118 bi, o faturamento total de 2020 foi de R\$ 689,97 bi. Esses números colocam em perspectiva o perfil de interesses relacionados ao Estado do Mato Grosso quando se trata da demarcação de território indígena.

Os casos registrados, em geral, são recorrentes e as denúncias são relatadas de forma sistemática em nossos relatórios de violência. Alguns agravantes foram constatados em 2021, com casos de violência contra as pessoas nas comunidades, expressadas através de conflitos internos, nos casos de arrendamentos de terras no Rio Grande do Sul e Mato Grosso, e externos, nas ações criminosas dos invasores que promoveram ataques nas comunidades Guarani e Kaiowá, no Mato Grosso do Sul, e loteamentos de terras nos estados de Rondônia, Mato Grosso, Pará e Maranhão. (CIMI, 2022, p.73)

O estado que ocupa a segunda colocação em proposição legislativa a respeito de demarcação de terras indígenas é o Rio Grande do Sul que, segundo o relatório do Cimi, tem 78 TIs. Desse total, 70 ainda não obtiveram providências do Estado ou ainda estão em fase de identificação. O relatório também indica que no estado é comum o arrendamento ilegal de terras em comunidades Kaingang para o plantio de soja e outros grãos. O que parece ficar claro é que os Estados com maior número de propostas sobre a demarcação de terras indígenas são também aqueles em que há uma disputa real sobre a questão. A atuação do legislativo, em que há uma transferência de perspectiva sobre a questão da demarcação - no sentido em que o ponto de vista indígena não é usado nas propostas- é uma demonstração de força de uma das partes envolvidas na questão, uma reação, um contragolpe de uma disputa que se coloca no mundo real.



Situação Geral	Quant.	%
Registradas: demarcação concluída e registrada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca e/ou no Serviço de Patrimônio da União (SPU)	429	30,8%
Homologadas: com Decreto da Presidência da República. Aguardando registro	8	0,6%
Declaradas: com Portaria Declaratória do Ministério da Justiça. Aguardando homologação	73	5,2%
Identificadas: reconhecidas como território tradicional por Grupo de Trabalho da Funai. Aguardando Portaria Declaratória do Ministério da Justiça	44	3,2%
A identificar: incluídas na programação da Funai para futura identificação e delimitação, com Grupos de Trabalho técnicos já constituídos	143	10,3%
Sem providências: terras reivindicadas pelas comunidades indígenas sem nenhuma providência administrativa para sua regularização	598	42,9%
Reservadas: demarcadas como “reservas indígenas” à época do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) ou adquiridas pela Funai, sem necessidade de estudo sobre ocupação tradicional	67	4,8%
Com portaria de restrição: terras que receberam portaria da Presidência da Funai restringindo o uso da área ao direito de ingresso, locomoção ou permanência de pessoas estranhas aos quadros da Funai	5	0,4%
Dominiais: de propriedade de comunidades indígenas	26	1,9%
Total	1393	100,0%

Fonte: Funai

Segundo informações da Funai, há 701 Terras Indígenas no Brasil, sendo que 115 ainda se encontram em fase de estudo. A perspectiva sobre a questão indigenista na demarcação fica mais clara quando comparamos os números da Funai com os levantados pelo Cimi, que identificou 1.393 terras indígenas no Brasil. O texto aponta que 871 terras (62%) seguem com pendências para regularização e, dessas, 598 são áreas reivindicadas pelos povos indígenas que não contam com nenhuma providência do Estado para dar início ao processo de demarcação. Isso nos mostra a complexidade da questão, e o aprofundamento da disputa, disputa essa que está com uma representação desproporcional dentro do Congresso. Ou seja: um dos lados envolvidos na disputa está fragilizado na arena legislativa.

4.3 Análise de elementos dos projetos em tramitação

Uma das marcas dos quatro anos de governo do presidente Jair Bolsonaro, no que diz respeito à política indigenista, foi a fragilização de órgãos que têm papel central em processos de demarcação de terras indígenas. Apesar dos direitos dos povos



originários estarem garantidos no texto constitucional, o discurso político dos últimos quatro anos criou um ambiente institucional de ataque a esses direitos e de retrocesso das políticas relacionadas aos temas indigenistas. A reportagem "Desmonte da Funai agrava drama dos povos indígenas na Amazônia", publicada pelo Globo, exemplifica o contexto em que se encontra a situação indígena na perspectiva do Governo Federal. Vejamos o trecho a seguir:

O desmantelamento, como mostrou reportagem do GLOBO, vem desde o governo Temer, quando a Funai perdeu quase 40% do orçamento, e se agravou com Jair Bolsonaro. Em três anos e meio, ele jamais demonstrou empenho na defesa dos povos indígenas — costuma se vangloriar de não ter demarcado nenhuma reserva.(...) Os atuais servidores são insuficientes para fiscalizar terras indígenas que ocupam ao redor de 1 milhão de quilômetros quadrados. Em São Gabriel da Cachoeira, no Alto Rio Negro, onde vive 10% da população indígena do país, existem 17 funcionários da Funai. Nos anos 90, eram 86, segundo Márcio Santilli, do Instituto Socioambiental (ISA). A própria Funai reconhece as deficiências ao dizer que fez um pedido de concurso público para 1.043 vagas. (Trecho da reportagem "Desmonte da Funai agrava drama dos povos indígenas na Amazônia")

Em um contexto de pleno estado democrático de direito, o papel de um órgão governamental, como é o caso da Funai e do Incra - ambos com atuação protagonista em temas indígenas-, deve estar em sintonia com os preceitos constitucionais, além de atuarem em consonância com a determinação administrativa que lhes cabe. Nos últimos anos, no entanto, a atuação da Funai foi constrangida pela estratégia de desmonte promovida pelo Poder Executivo. O dossiê “Fundação Anti-indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro”, publicado em junho de 2022 pelo 'Indigenistas Associados' (Ina) e pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), traz uma análise dos mecanismos utilizados para constranger a atuação da Funai. O trabalho recorreu a entrevistas com servidores da Funai, e aponta esvaziamento orçamentário, assédio institucional, alinhamento com a agenda ruralista e omissões na esfera judicial. Em junho de 2022, diante da comoção pública pelo desaparecimento e pela constatação de assassinato do servidor afastado da Funai, Bruno Pereira, a Folha produziu um panorama sobre o tratamento que a Fundação recebeu do Governo Federal na matéria "Servidores e instituto criticam esvaziamento da Funai e pauta anti-indígena no governo Bolsonaro", trazendo também informações sobre o dossiê do Ina e Inesc. A publicação aponta o crescimento da presença de militares na Funai e a diminuição das equipes técnicas e a intimidação dos servidores

Enquanto cresceu a presença de militares na Funai, há esvaziamento das equipes técnicas. O documento mostra que, em 2020, havia mais cargos vagos na autarquia (2.300) do que profissionais em atuação (2.071, sendo 1.717 efetivos). Soma-se a esse quadro um processo de intimidação tanto de lideranças indígenas como de servidores. Atualmente, só duas das 39 coordenações regionais da fundação são chefiadas por servidores de carreira. Nas demais chefias, 19 postos são coordenados por oficiais das Forças Armadas, três por policiais militares e dois por policiais federais. No alto escalão, a diretoria é formada por dois policiais e um militar, além do presidente. (Folha de SP, 2002)

A denúncia feita por servidores da Funai sobre o controle do governo à atuação do órgão não está isolada. A estratégia de enfraquecimento da agenda indígena não se limita às denúncias feitas pelos servidores e organizadas no dossiê publicado pelo



Inesc. Na reportagem "Governo Bolsonaro extingue conselho fiscal e comitês de participação indígena da Funai", publicada no dia 14 de outubro de 2022 pela Folha de SP, foi noticiada a extinção do Conselho Fiscal, dos comitês regionais e a retirada de atribuições das coordenações regionais e técnicas. Os órgãos citados na matéria que foram eliminados, ou esvaziados, tinham o papel de trabalharem a participação social das comunidades indígenas na definição das políticas da Funai. Já na matéria "Sem demarcação, terras indígenas sofrem com invasões e presença de facções", publicada pela Folha de SP em 18/09/2022, aponta que o governo Bolsonaro foi o primeiro a zerar a demarcação de terras indígenas.

Em 2018, ano em que Bolsonaro foi eleito, havia 54 decisões determinando o avanço dos processos de demarcação, diante da histórica letargia da Funai. Na reta final do mandato, após recursos na Justiça, 20 processos seguem na fase de reivindicação; 30, em estudo; 3, em reestudo; e apenas 1 está em fase de declaração de posse.

O enfraquecimento da Funai não é um ato político isolado. A articulação da estratégia a respeito do tipo de tratamento que o governo dedica aos indígenas envolve também a atuação do parlamento. Diante da fragilidade do órgão competente pela gestão das questões indígenas, há uma tentativa - como demonstrado nos números das propostas pesquisadas - de transferir o poder de decisão acerca de terras indígenas de um órgão técnico para a arena política. A tentativa de retirada de competências da Funai, apresentada em diversas 25% das propostas sobre demarcação de terras indígenas em tramitação na Câmara dos Deputados, está acompanhada de dois mecanismos que atacam a abordagem da temática sob a perspectiva dos povos originários: por um lado, há um desmonte na capacidade de trabalho da Funai; por outro, há um ataque constante aos direitos indígenas nas falas de ocupantes de postos chave do governo. A combinação desses dois elementos cria um ambiente de fragilidade prática (por meio do desmonte da Funai) e simbólica (por meio da desvalorização e pelos ataques aos indígenas).

O desmonte prático e ideológico da Funai abre espaço para que propostas de transferência de competência sejam vistas como uma opção viável, e apresentada como projeto de lei no Congresso Nacional. O ciclo, no entanto, não é por acaso. A forma de ataque aos interesses indígenas na demarcação de terras cumpre um roteiro articulado entre poderes: com a credibilidade da agenda indígena sendo questionada constantemente; com o cerceamento da atividade da Funai, que poderia ser contraditoriamente apontada como incompetente, o parlamento teria um cenário adequado para avocar a si o poder de decisão sobre o tema. A atuação da Funai é em nome do interesse indígena. Retirar a competência do órgão, transferindo o processo de demarcação ao Legislativo, removeria de vez a perspectiva indígena das demarcações.

A abordagem dos projetos da agenda indígena no parlamento já demonstrou uma desproporção no debate quando se trata da pauta sobre demarcação de terras indígenas. A representação do ponto de vista desfavorável aos povos originários tem uma articulação política com melhor solidez e atuação. Pode-se supor que, diante dessa desproporção representativa, o interesse indígena não teria a relevância necessária na decisão sobre as demarcações das próprias terras. Ou seja: a transferência, ao todo ou em parte, do processo de demarcação de terras indígenas



para o Poder Legislativo colocaria a decisão de interesse indígena em uma instância de debate em que os próprios representantes indígenas não têm uma participação satisfatória. Mais do que isso: colocaria a decisão sobre a demarcação de terras indígenas num ambiente em que a oposição aos interesses indígenas, a perspectiva ruralista, tem prevalência. Por isso, não parece interessante para os interesses indígenas que o debate seja deslocado para uma arena em que a perspectiva dominante é a que se posiciona contrariamente à da demarcação.

4.4 Observação sobre Marco Temporal e 19 condicionantes de raposa terra do sol.

Parte do conteúdo que está proposto sob a temática indígena tem como ponto de partida o entendimento construído a respeito da demarcação de territórios indígenas no julgamento de Raposa Serra do Sol (PET 3388). Cerca de 1/3 dos projetos apresentados contém a transposição de uma construção intelectual nascida dentro dos autos do Supremo Tribunal Federal. Foi a partir do julgamento em questão que foram formuladas as 19 teses acerca da demarcação de terras indígenas e, mais relevante, a tese do marco temporal. Para Silva (2018), a decisão do STF permitiu a relativização do direito indígena garantido na Constituição de 1988, na medida em que a decisão do STF na PET n. 3.388 tem implicado verdadeira desconstrução simbólica pragmática do direito originário dos povos indígenas às suas terras ancestrais com a flexibilização da “exclusividade” do usufruto alcançada com o julgamento de um caso como se fosse representativo, metonimicamente, de um todo (o conjunto das terras indígenas) e como se esse todo fosse, metaforicamente, um “bem” para dividir.

Tratou-se de uma decisão inédita no país, no que tange ao estabelecimento de uma terra indígena, que acabou por oferecer, para além da solução de um caso específico, um pretexto para manobras revisionistas e condicionadoras de outras terras indígenas em diversas frentes da administração pública, da Justiça federal e do Parlamento, como a Portaria n. 303 da Advocacia-Geral da União (AGU) e o Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 227/2012.3 (SILVA, 2018, p.11)

5. Considerações Finais

A democracia representativa tem um grande desafio na missão de garantir a participação política mais ampla possível dos diversos segmentos sociais dentro das esferas decisórias do país. Em relação à possibilidade de inclusão de diversas forças políticas e sociais, o sistema representativo, apesar de conter distorções, permanece como o mais eficiente na garantia da participação popular nos centros de poder. A garantia de representação das minorias deve ser observada como uma forma de ajuste para garantir a promoção justa de políticas que representem com mais fidelidade o contexto social do país.

A sub-representação de determinados grupos sociais dentro do parlamento é uma forma de perpetuar as desigualdades sociais do Brasil, num ciclo em que grupos vulnerabilizados, com baixa perspectiva de acesso aos centros de poder, não conseguem representação adequada para tratar de temas que lhes dizem respeito e, como consequência, a chance de organização política ou de quebra nesse ciclo de vulnerabilização se torna praticamente inalcançável. Na perpetuação desse ciclo, as



agendas de interesse de minorias continuam sendo pautadas de acordo com o poder prevaente. A participação de minorias não deve anular a formação das maiorias, regra do sistema democrático representativo, no entanto, a incorporação do ponto de vista diverso proporciona uma construção mais representativa, evitando falsos consensos e reforçando o estado democrático de direito. Vale lembrar que as minorias políticas nem sempre são minorias numéricas, já que a representação da política brasileira no parlamento não reflete a composição social do Brasil.

Diante desse desafio de equilibrar no parlamento uma representação que esteja em consonância com a formação social do país, o processo legislativo já traz algumas ferramentas de compensação, para garantir a participação dos grupos minoritários no debate da agenda que lhes toca. No entanto, o poder da maioria deve continuar sendo o eixo em que os interesses orbitam no parlamento, com a incorporação de minorias, sob a interferência (pelo menos) de uma opinião de dissenso. Na exposição deste trabalho, em que foi construído o cenário em que ocorre uma disputa entre dois grupos a respeito de uma agenda comum, os efeitos da desproporção representativa na pauta legislativa ficaram evidentes. Carvalho defende que uma das formas de "corrigir" as distorções da regra da maioria está na modelagem do processo legislativo. Ou seja: que um dos papéis do processo legislativo seria a de garantir a qualidade da nossa democracia, ao ajustar eventuais distorções que a regra da maioria pode trazer.

Processo legislativo: as regras surgem como um mecanismo destinado a superar as consequências daqueles defeitos do sistema representativo, organizar a vontade emanadora de normas, a fim de que o resultado de sua manifestação se aproxime ao máximo da hipotética vontade do povo. (CARVALHO, p.78)

A caracterização da agenda indígena no parlamento, com o enfoque nas propostas relacionadas à demarcação de terras indígenas, mostra os efeitos da desproporção representativa no debate de temas em que há interesses concorrentes. Como apresentado ao longo do trabalho, ruralistas e indígenas ocupam espaços opostos nas formas de enxergar soluções relacionadas à questão da demarcação de terras indígenas. Apesar de ser tratado constitucionalmente como um direito relacionado aos povos originários, a abordagem do tema dentro do Congresso Nacional está sob a perspectiva dos interesses de ruralistas. A bancada relacionada ao agronegócio tem mais experiência, articulação e financiamento do que a frente que busca pautar os interesses indígenas. O trabalho das duas frentes, inclusive, parece ter abordagens diferentes: enquanto a Frente Parlamentar Agropecuária conta com ampla capacidade de articulação legislativa e poder político para ter algum controle sobre a pauta legislativa, a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Indígenas tem uma atuação mais voltada para a ocupação do debate, para formação de um local de fala para o grupo. Esta conclusão foi feita a partir da análise dos projetos de lei, então não foi analisada a atuação da Frente Indígena na tramitação das propostas.

A ocupação da pauta indígena pelos interesses ruralistas evidencia qual é o efeito da desproporção representativa, e do potencial que a situação cria na anulação de direitos de minorias. As minorias políticas não são necessariamente minorias numéricas, são, na verdade, grupos com articulação política limitada e com baixa perspectiva de acesso aos centros de poder, o que fragiliza a perspectiva social que elas representam (alimentando um ciclo de vulnerabilização do grupo). De qualquer sorte, cabe à eficiência do estado democrático de direito garantir que os direitos das minorias políticas não sejam postos sob ameaça devido à ocupação da agenda pela



perspectiva de uma maioria com interesse diverso. Vale ressaltar que a incorporação de minorias não se trata de uma inversão da lógica de formação de majorias, mas sim, e ao menos, da formação de consensos construídos a partir de uma diversidade proporcional (minimamente) àquela representada na sociedade. A busca é para evitar falsos consensos, e para impedir que vozes sejam silenciadas pelo interesse dos mais fortes.

A defesa das minorias é uma pauta tradicionalmente ligada às posições políticas do espectro da esquerda, centro direita. Nos últimos anos, o Poder Executivo foi ocupado por um representante da extrema direita, e os efeitos dessa ocupação, no que se trata do direito das minorias, são similares ao comportamento dispensado às questões indígenas. O desrespeito às minorias é facilmente ilustrado pelas falas do chefe do Poder Executivo entre os anos de 2018 e 2022. Durante um ato de campanha em Imperatriz, no dia 15/07/2022, o candidato derrotado nas eleições de 2022, Jair Messias Bolsonaro, afirmou que "As leis existem, no meu entender, para proteger as majorias. As minorias têm que se adequar" (UOL, 2022). O contexto político dos últimos anos, portanto, era o de fragilidade em relação às pautas ligadas à perspectiva das minorias.

A última eleição geral retirou o centro do poder político da extrema direita e o reposicionou numa perspectiva ideológica de esquerda. A nova configuração do poder político, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, muda o ambiente institucional em que o debate sobre as questões de interesse de minorias deve se colocar. Dessa forma, a agenda das minorias, ao que tudo indica, tende a se fortalecer nos próximos anos. A chefia do Executivo sob um partido de esquerda não pode, claro, mudar a composição do Congresso Nacional, mas pode sinalizar e incentivar o debate mais amplo de determinados assuntos, acima de tudo, a eleição de Lula pode ser capaz de construir um ambiente político capaz de promover iniciativas que garantam a inclusão da perspectiva das minorias na composição de consensos em temas que enfrentam disputas dentro do parlamento. Para que as leis existam para proteger minorias e majorias, mas sem que nenhuma voz seja silenciada durante o processo legislativo.

Referências Bibliográficas

CONCEIÇÃO, Keyla Francis de Jesus da. **A invisibilidade do indígena no processo eleitoral brasileiro: as organizações indígenas e a luta pela representação política**. 2018. 119 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

CARVALHO, Rosiene. **Por que os estados mais indígenas do Brasil não elegem indígenas voltados à causa ambiental**. Folha de São Paulo, Manaus, 6/11/2022. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/11/por-que-os-estados-mais-indigenas-do-bras-il-nao-elegem-indigenas-voltados-a-causa-ambiental.shtml> Acessado em 7/11/22.

Desmonte da Funai agrava drama dos povos indígenas na Amazônia. O Globo, 20/06/2022. Disponível em <https://oglobo.globo.com/opiniao/editorial/post/2022/06/desmonte-da-funai-agrava-drama-do-s-povos-indigenas-na-amazonia.ghtml>. Acessado em 18/11



Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 2022. **Fundação Anti-indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro.** Disponível em https://indigenistasassociadosorg.files.wordpress.com/2022/08/fundacao-anti-indigena_inesc_ina.pdf, acessado em 17/11.

João Gabriel. **Governo Bolsonaro extingue conselho fiscal e comitês de participação indígena da Funai. Folha de São Paulo, Brasília, 14/10/2022.** Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/10/governo-bolsonaro-extingue-conselho-fisca-l-e-comites-de-participacao-indigena-da-funai.shtml> acessada em 18/11/22

LEITÃO, Matheus. **Corte no orçamento da Funai pode inviabilizar ações de proteção a índios, dizem servidores.** G1, Brasília, 24/10/2019. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2019/10/24/corte-no-orcamento-da-funai-pode-inviabilizar-acoes-de-protecao-a-indios-dizem-servidores.ghtml>, acessada em 18/11

LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina. **Modelos de Legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada.** Revista Plenarium. Ano I, n. 1, pp. 41-56, novembro/2004. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20979_arquivo.pdf

LIMONGI, Fernando P. **Presidencialismo e Governo de Coalizão.** In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 237-257. Disponível em: <https://bit.ly/3EfjKI1> (coletânea inteira)

NICOLAU JÚNIOR, Mauro, coord. **Novos direitos: a essencialidade do conhecimento, da cidadania, da dignidade, da igualdade e da solidariedade como elementos para a construção de um estado democrático constitucional de direito na contemporaneidade brasileira.** Curitiba: Juruá, 2007.703

Novo presidente da Funai, Marcelo Augusto Xavier, é ligado a ruralistas. Poder 360, 20/07/2019. Disponível em <https://www.poder360.com.br/governo/novo-presidente-da-funai-marcelo-augusto-xavier-e-ligado-a-ruralistas/> acessado no dia 10/11.

SALDAÑA, Paulo; GABRIEL, João. **Servidores e instituto criticam esvaziamento da Funai e pauta anti-indígena no governo Bolsonaro.** Folha de São Paulo, 13/07/2022. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/06/servidores-e-instituto-criticam-esvaziamento-da-funai-e-pauta-anti-indigena-no-governo-bolsonaro.shtml>, acessada em 18/11

SANTOS, Samuel Moura. **Maiorias, minorias e oposição: participação legislativa no presidencialismo e coalizão brasileiro.** 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/D.8.2012.tde-28062012-164532.

SASSINE, Vinícius e Almeida de, Lalo. **Sem demarcação, terras indígenas sofrem com invasões e presença de facções.** Folha de São Paulo, 18/09/2022. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/09/sem-demarcacao-terras-indigenas-sofrem-com-invasoes-e-presenca-de-faccoes.shtml> acessado em 18/11



SILVA, Luiz Inácio Lula. Discurso Lula na abertura da 27ª Conferência do Clima da Organização das Nações Unidas, COP 27. Sharm El Sheikh, Egito. Disponível em vídeo em: <https://www.youtube.com/watch?v=DjA0MD73q8M>

SILVA, Cristhian Teófilo da. **A homologação da terra indígena Raposa/Serra do Sol e seus efeitos: uma análise performativa das 19 condicionantes do STF.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 33, n. 98, e339803, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092018000300510&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 fev. 2019.

SILVA, Cristhian Teófilo da. **Regimes de indianidade, tutela coercitiva e estadania: examinando a violência institucional contra indígenas no Brasil e no Canadá.** Espaço Ameríndio, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 194-222, 2016. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/EspacoAmerindio/article/view/67841/39827>.

SILVA, Julianne Holder da Câmara. **A legitimidade do uso da terra indígena a partir do protagonismo dos povos indígenas.** 2019. 196 f. Tese (Doutorado em Direito)— Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

Site da Câmara dos Deputados - Frente Parlamentar da Agropecuária - FPA disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53910>. Acessado em 19/11.

