



Serviço Público Federal
Ministério da Educação
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



**FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

DANIEL ALVES ROCHA DA SILVA

**ATUAÇÃO PARLAMENTAR RURALISTA E RESISTÊNCIA INDÍGENA: O
PODER LEGISLATIVO COMO ARENA DE DISPUTAS TERRITORIAIS
DE MATO GROSSO DO SUL**

Campo Grande - MS

2025

DANIEL ALVES ROCHA DA SILVA

**ATUAÇÃO PARLAMENTAR RURALISTA E RESISTÊNCIA INDÍGENA: O
PODER LEGISLATIVO COMO ARENA DE DISPUTAS TERRITORIAIS
DE MATO GROSSO DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Ciências Sociais da Faculdade de
Ciências Humanas da Universidade Federal de
Mato Grosso do Sul, como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Sociais, sob orientação do(a) Prof. (a). Daniel
Estevão Ramos de Miranda.

Campo Grande - MS

2025

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a presença da temática indigenista do conflito de terras na pauta de trabalhos da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul - ALEMS, além de discutir as influências da representação parlamentar nas lutas e mobilizações territoriais das comunidades indígenas do estado através das dinâmicas predominantes no parlamento. Com foco nos instrumentos legislativos do parlamento estadual, a pesquisa utiliza como metodologia análises documentais e estudo de casos, de acordo com critérios estabelecidos provenientes das próprias dinâmicas legislativas relacionadas à temática indigenista territorial ocorridas no período de 2010 a 2024. O estudo propõe compreender se as atividades legislativas têm sido obstáculos para as lutas políticas dos povos indígenas do estado em relação aos direitos territoriais e como possivelmente os posicionamentos dos parlamentares prepondera novas vertentes de hegemonia ruralista pelas vias institucionais, investigando também se tal hegemonia impede o âmbito legislativo de aprimorar para novas dinâmicas democráticas que reconheçam as especificidades culturais e políticas dessas comunidades. A abordagem qualitativa da pesquisa com os referenciais da ciência política e aspectos específicos da antropologia é o caminho metodológico que busca oferecer uma análise crítica sobre relação de poder, representação política e democracia pelos territórios.

Palavras-chaves: assembleia legislativa; povos indígenas; conflitos territoriais.

ABSTRACT

This study aims to analyze the presence of the indigenous theme of land conflict on the agenda of the Legislative Assembly of Mato Grosso do Sul - ALEMS, in addition to discussing the influences of parliamentary representation on the territorial struggles and mobilizations of the state's indigenous communities through the predominant dynamics within the parliament. Focusing on the legislative instruments of the state parliament, the research employs as its methodology document analysis and case studies, based on criteria established from the legislative dynamics themselves related to the territorial indigenous issue occurring between 2010 and 2024. The study proposes to understand whether legislative activities have been obstacles to the political struggles of the state's indigenous peoples concerning territorial rights and how the positions of parliamentarians potentially foster new strands of ruralist hegemony through institutional channels. It also investigates whether such hegemony prevents the legislative sphere from evolving towards new democratic dynamics that recognize the cultural and political specificities of these communities. The research's qualitative approach, drawing on political science frameworks and specific aspects of anthropology, constitutes the methodological path seeking to provide a critical analysis of power relations, political representation, and democracy concerning territories.

Keywords: legislative assembly; indigenous peoples; territorial conflicts.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. METODOLOGIA.....	12
3. DINÂMICAS LEGISLATIVAS: ANÁLISE DE CASOS.....	15
3.1. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	18
3.1.1. CPI DO CIMI.....	18
3.1.2. CPI DA AÇÃO/OMISSÃO	27
3.1.3. INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA DAS COMISSÕES.....	33
3.2. MARCO TEMPORAL E PARLAMENTO ESTADUAL	36
3.2.1. PEC 132/2015	43
3.3. POLÍTICA PÚBLICA: FEPATI.....	52
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67

1. INTRODUÇÃO

O processo histórico das resistências indígenas moveu em sua maioria as especificidades dos exercícios de cada comunidade concentrados nos órgãos indigenistas e federais para as assembleias, cujas formações partiram do intenso movimento indígena brasileiro nos anos de 1970, via representantes originários, ou que ao menos intimamente, fossem próximos de comunidades protagonistas das reivindicações em determinados territórios do país.

Neves (2004) explica o importante início das articulações políticas e da reciprocidade de elementos étnicos entre as comunidades indígenas para indagar quais motivos levavam o Estado a implementar medidas de “isolamento social e político”. Criou-se, assim, base para mobilizações étnicas e políticas com aumento significativo de assembleias, visando a participação ativa no âmbito político com possibilidades de que “as próprias lideranças se fizessem representar por si próprias em questões políticas e jurídicas perante o Estado e à sociedade brasileira” (Neves, 2004, *apud* Almeida, 2018, p. 622).

A consequência dessas mobilizações é discutida por Novak e Mota (2016) que descrevem as posições políticas relativas aos indígenas após a proclamação da República e aborda, em específico, o processo de integração dos *índios*¹ à sociedade nacional, sob justificativa da época, como forma imprescindível de demarcação de terras e prevenção de futuros massacres, visto que, haveria possível proteção governamental. Desde então, o protagonismo intenso das lutas políticas decisivas, de acordo com condições históricas dos grupos indígenas no Brasil, se entrelaça gradativamente com a dinâmica política brasileira pós-redemocratização envolvendo os interesses das comunidades, principalmente quando se trata das reivindicações dos territórios tradicionalmente disputados.

¹ O termo amplamente discutido nos estudos indigenistas, é considerado genérico e contrasta com a vasta diversidade sociocultural dos povos originários. Em respeito às recomendações dos estudos indigenistas contemporâneos, que privilegiam a autodenominação de cada povo e salientam a visibilidade do termo “indígena”, optou-se por utilizar a forma em itálico neste texto como forma de reconhecer seu caráter superado e contextual.

Brand (2002) explicita a expressiva conquista dos grupos sobre a rejeição da integração dos povos indígenas à oposta sociedade pelo direito da livre identidade, garantida pelo Estado através da Constituição Federal de 1988 em seu artigo 231², pois propôs relevante influência nas reformas políticas indigenistas posteriores ao texto constitucional, mas diverge nas implementações legais pela prática administrativa dos governos.

Essa divergência impacta as estruturas governamentais mantidas pelas linhas constitucionais devido ao significativo aumento dos confrontos marcados pelo sistema defensivo dos povos originários na busca de maior autonomia em relação ao “entorno regional” apropriado dos territórios tradicionais, definido pelo autor, em suas notas, como “setores da sociedade nacional que são objetos de interesse das comunidades indígenas” (Brand, 2002, p.31).

Nessa perspectiva, parte das estratégias políticas indigenistas se constituíram de mobilizações intensas através dos discursos e debates do Congresso Nacional e nas implementações legislativas como forma de romper com laços retrocessivos das posições políticas relativas aos indígenas nos séculos passados, conforme destacado por Novak e Mota (2016).

Diante disso, cabe perguntar se essas condições se refletem nas dinâmicas políticas de Mato Grosso do Sul, e quanto destaque a Assembleia Legislativa estadual - ALEMS confere às discussões sobre a temática indigenista territorial, além de analisar a proporção de ações dos representantes relacionados à essa questão³.

Como caso exemplar, no ano de 2003, o deputado Pedro Kemp do Partido dos Trabalhadores (PT) então reeleito nas eleições parlamentares do ano anterior, abre a

² “Art. 231. São reconhecidos aos *índios* sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (BRASIL, 1988).

³ De acordo com a Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul (1989), Art. 250º, o poder público deve prestar proteção as comunidades indígenas, assim como outros exercícios de políticas públicas para o cuidado dessas sociedades. Logo, é reconhecido o papel dos deputados no poder legislativo do estado.

temática⁴ ao assumir a casa legislativa para a defesa das comunidades indígenas e suas demarcações de territórios tradicionais, alegando sua legítima reocupação⁵.

Juntamente, por outro lado, o deputado Waldir Neves do Partido da Social Democracia Brasileira (PSBD) sentiu-se induzido a declarar sobre o partido do deputado anterior e colega de parlamento, deixar de ser força opositora e destacar a autoridade do então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva (PT) em resolver a situação indígena, insinuando a plena compreensão da necessidade da resolução do problema em questão (ALEMS, 2003). Embora seja significativo a inserção da temática nas discussões e o comprometimento de diferentes parlamentares em busca de soluções ao problema apresentado, persistem dificuldades nos posicionamentos em relação aos eventos conflituosos nas disputas territoriais, incidindo futuramente no ambiente legislativo.

Pedro Kemp (PT), em 2010, afirma durante uma sessão legislativa, sobre a viabilidade da hipótese de indenização aos proprietários rurais, nos quais adquiriram terras tradicionalmente ocupadas pela população indígena, em cessar os conflitos e de haver negociações para demarcações das terras, cuja a ausência dessas demarcações, continua o deputado, resulta-se em altos índices de mazelas sociais nessa população (ALEMS, 2010). Tal hipótese, abordada em várias instâncias na assembleia do estado, remete também a Proposta de Emenda à Constituição nº 71, de 2011 - PEC nº 71/2011⁶, apresentada e aprovada pelo senado em 2015 com argumentos dos senadores similares ao de Kemp.

⁴ Os posicionamentos dos deputados estaduais citados, a partir deste parágrafo em diante, foram retirados do site da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul - ALEMS.

⁵ A discussão teve, em especial, sobre a terra reivindicada na aldeia Panambizinho, localizada no distrito de Panambi a 20 km de Dourados. Segundo o site Terras indígenas do Brasil (2003), assinou-se o decreto de demarcação em 1995, mas ainda acarretou conflitos no local e atritos judiciais pela posse da terra, visto que, houve assentamento dos latifundiários na região pela União durante o governo de Getúlio Vargas.

⁶ “Altera o § 6º do art. 231 da Constituição Federal e acrescenta art. 67-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para permitir a indenização de possuidores de títulos dominiais relativos a terras declaradas como indígenas expedidos até o dia 5 de outubro de 1988” (Brasil, 2011). Na Câmara dos Deputados, a proposta foi tramitada pela denominação PEC 132/2015, na qual será analisada, adiante, sua participação na Assembleia Legislativa de MS.

Não obstante, Amado (2017) aprofunda-se nas tramitações políticas e jurídicas específicas do estado, identificando-as como possíveis obstáculos nas batalhas do povo Terena pela demarcação de terras tradicionais. Esse cenário atingiu ao grau de instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), ocorrida também em 2015 na casa legislativa⁷, na qual, o autor caracteriza como “verdadeiro instrumento de perseguição a indigenistas e lideranças indígenas do estado” (Amado, 2017, p.101).

No mesmo ano, foi instaurada outra comissão denominada “CPI da Ação/Omissão do Estado nos casos de violência praticada contra os povos indígenas no período de 2000 a 2015” (Mato Grosso do Sul, 2015) em oposição a anterior, cujo objetivo fora investigar os casos de violências ocorridos contra indígenas tanto quanto nos quais eram alvos da investigação como aos restantes das comunidades, juntamente com o CIMI e tangenciar com a atuação do estado sul-mato-grossense em consentimento de suas responsabilidades constitucionais, no propósito de esclarecimento sobre eventuais ações ou omissões serem principais causadoras dos prejuízos à população indígena durante o período mencionado.

Ainda mais, abrange-se nas discussões parlamentares devido as votações ocorridas no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Congresso Nacional, sobre a implementação do projeto de lei nº 2903 de 2023 (PL nº 2.903/2023) baseada na tese jurídica denominada marco temporal⁸. O deputado Zé Teixeira (PSDB) afirmou, durante uma sessão acerca do projeto de lei, que tal proposta não introduziria alterações significativas na vida dos indígenas, pois visava exclusivamente proporcionar segurança jurídica ao setor produtivo. Complementa sobre a significativa defesa dos interesses tanto

⁷ Conforme estabelecido no ato de criação da CPI, "Art. 1º Fica criada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), composta por cinco membros titulares e cinco membros suplentes, com o prazo de 120 (cento e vinte) dias para sua conclusão, tendo como objetivo apurar a responsabilidade do CIMI - Conselho Indigenista Missionário na incitação e financiamento de invasões de propriedades particulares por Indígenas em Mato Grosso do Sul" (Mato Grosso do Sul, 2015, p. 6).

⁸ "Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nº 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973" (Brasil, 2023).

dos indígenas quanto daqueles envolvidos na produção, visto que, segundo o parlamentar, é desse setor a geração de impostos que contribuem para sustentar os *índios* nos requisitos básicos para a subsistência (ALEMS, 2023).

Nitidamente, ao longo do século atual, as políticas indigenistas pautadas na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul foram moldadas por eventos referentes a população indígena e os conflitos fundiários surgidos em decorrência destes, ressaltando-se tópicos cruciais para a análise da pesquisa.

Primeiramente, o avanço das estruturas expansionistas e aplicação de projetos de desenvolvimento capitalista sob aparato estatal na legitimação da expropriação dos territórios, acarretou sequelas diretas na vida da população local desses territórios (Amado, 2017). Ademais, o mecanismo legal das intrínsecas discussões parlamentares para provável amparo das populações impactadas define o rumo das políticas públicas apresentadas à assembleia, nas quais suas elaborações visando efetivar mudanças significativas na sociedade parte dos objetivos e propostas elencadas nas bases eleitorais nos governos democráticos (Souza, 2006).

Dessa forma, o poder legislativo estadual, munido de compreensão acerca das condições enfrentadas pelas comunidades indígenas ao longo do desenvolvimento de Mato Grosso do Sul, discute essas ramificações para formular estratégias contra possíveis agravamentos, embora possa haver discrepância entre as discussões e a efetiva implementação.

A partir disso, o nítido conhecimento dos parlamentares sobre a relevância do debate em relação as questões indígenas devidamente abordadas nas pautas de trabalho da assembleia, implica nas discussões da temática no recorte da presente pesquisa e ambos os tópicos são forças motrizes para a possível compreensão analítica dos discursos proferidos pelos representantes serem acentuadamente relacionados com as características de dinâmicas políticas indigenistas.

Assim, o importante recorte da análise no período de 2010 a 2024, mostra-se como fonte rica de dados e informações para a pesquisa de compreender em complexidade as relações políticas e sociais envolvendo as comunidades indígenas e seus representantes diante do crescente destaque das lutas desses grupos no Brasil, especialmente na

realidade do Mato Grosso do Sul. Houve significativas mudanças no âmbito político do estado com o fortalecimento do sistema do agronegócio, juntamente com a ascensão de frentes parlamentares de novas direitas, em que, algumas visam propostas inclusivas de parcerias entre indígenas e latifundiários⁹.

No escopo geral deste trabalho, o agravamento dos conflitos referente às reivindicações de territórios tradicionalmente disputados representa relevante temática de debates na Assembleia Legislativa do estado. Estes debates políticos, foco desta pesquisa ao abordar a temática indigenista territorial, são de extrema importância para a compreensão do panorama político e democrático tanto quanto do estado como do país.

Além disso, a avaliação de como esses projetos e interesses estão sendo articulados e pautados pelos deputados estaduais, auxilia na compreensão do desenvolvimento de políticas públicas estaduais, bem como pode contribuir para torná-las mais eficazes e inclusivas, atendendo às demandas das comunidades indígenas, creditando em possível fortalecimento da representatividade na democracia.

Sendo assim, o objetivo é analisar a presença da temática indígena e do conflito de terras na pauta de trabalhos da Assembleia Legislativa do MS durante o período apresentado e, em específico, analisar as proposições legislativas, examinar os discursos dos deputados estaduais relacionados à temática indígena e discutir as ações parlamentares na Assembleia Legislativa do estado.

⁹ Em reunião da Comissão de Desenvolvimento Agrário e Assuntos Indígenas e Quilombolas para definir audiência pública em relação ao debate sobre o uso de terras indígenas para o agronegócio, o deputado Neno Razuk do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) afirma que o intuito da audiência não consistia em beneficiar empresários, mas para que “produtores indígenas começem parcerias e depois disso a comunidade assuma o plantio futuro, para que seja uma fonte de renda exclusiva da comunidade, para ter melhoria de vida” (ALEMS, 2019).

2. METODOLOGIA

A pesquisa desenvolve-se a partir de análises bibliográficas e documentais, em conjunto com estudos de caso, influenciadas por abordagens qualitativas das discussões políticas e pontuais considerações antropológicas englobando tópicos indigenistas na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul.

Em razão da importância do método aqui aplicado, relacionado com a temática proposta, Guerra (2023) ressalta que as pesquisas bibliográficas permitem compreender múltiplas perspectivas sobre um problema, enquanto as pesquisas documentais são indispensáveis à interpretação de fontes e documentos, assegurando a qualidade da investigação científica, mas salientando condições metodológicas:

A avaliação da confiabilidade das fontes documentais é um desafio que requer astúcia. É crucial investigar a reputação do autor, a credibilidade da fonte, a precisão dos dados apresentados e a data de publicação. Para superar esse desafio, é necessário aplicar critérios de avaliação rigorosos e utilizar fontes confiáveis, como publicações acadêmicas revisadas por pares, relatórios governamentais e documentos oficiais (Guerra, 2023, p. 153).

Logo, a coleta dos documentos relacionados como proposições legislativas, registros dos discursos, atas de audiências públicas e notícias publicadas no site oficial, entre outros documentos correlatos, são categorizados em subtemas importantes ocorridos durante o período, tais quais definidos como: o Fundo Estadual Para Aquisição de Terras Indígenas (FEPATI), as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) instituídas no período e, por fim, as discussões relativas aos territórios tradicionais acerca dos posicionamentos dos deputados sobre a PL nº 2.903/2023 que se tornara posteriormente a Lei 14.701/2023 – “Marco temporal” (Brasil, 2023), e do processo indenizatório pela PEC 132/2015.

Assim, os casos serão analisados a fim de estabelecer correlações entre o levantamento dos discursos proferidos em plenário e a questão territorial indígena, identificando possíveis padrões ou discrepâncias nos resultados obtidos. Os subtemas propostos, de acordo com a exigência da análise e definidos a partir das verificações do nível de relevância do impacto no período, sendo discutidos nos referentes temas como

representação política, políticas públicas, conflitos sociais e debates legislativos institucionais, simultaneamente com aspectos antropológicos específicos, será a chave para percepção concebível sobre a relação entre os discursos representativos e a temática indigenista, alinhados aos objetivos da pesquisa para análise contextualizada do tema.

Diante do exposto, a coleta de dados foi realizada sistematicamente no site oficial da Assembleia Legislativa de MS (ALEMS)¹⁰, cobrindo o escopo temporal da pesquisa no intervalo de 2010 a 2024, em notícias publicadas na seção específica do mesmo site. Ambos os meios de pesquisa serviram de relevantes instrumentos para as primeiras conexões com os casos e nas decisões dos critérios estabelecidos para a escolha dos casos.

Utilizou-se o mecanismo de busca disponibilizado no site, inserindo a palavra-chave "indígena", com base na relevância do tema em questão e na abrangência dos resultados desejados, para direcionar a pesquisa de forma eficiente e direta, e a fim de captar diferentes aspectos pertinentes à temática indigenista, incluindo os relacionados aos direitos indígenas, legislação, discursos parlamentares, políticas públicas e eventos legislativos. Após a realização do levantamento no site da ALEMS, foi feito o levantamento dos materiais. Tais materiais foram selecionados com base em casos indicados para a análise nos critérios de relevância do período, adequados aos objetivos da pesquisa.

Adiante, foram selecionados os critérios e os principais casos¹¹: 1) as Comissões de Inquérito Parlamentar (CPIs), junto com os relatórios finais e documentos audiovisuais, intituladas CPI do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) – ou popularmente conhecida como “CPI do CIMI” – e CPI da Ação/Omissão do Estado nos

¹⁰ Mais precisamente, dentre os casos selecionados, a fonte foi tanto o site oficial da Assembleia, como o sistema oficial de registro de proposições legislativas da ALEMS, sendo disponível pelo site: <<http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico>>.

¹¹ Ressalta-se a apresentação dos casos centrais como ponto de partida das análises por meio dos critérios, tendo modestos acréscimos de outros casos complementares para a exploração dos materiais no decorrer da pesquisa. Entretanto, tal acréscimo foi realizado de acordo com a necessidade apresentada pela pesquisa e a rigorosidade do critério estabelecido.

casos de violência praticada contra os povos indígenas no período de 2000 a 2015, instituídas no ano de 2015 – popularmente, em primeiro momento, conhecida como “CPI do Genocídio”; 2) as discussões relativas às questões territoriais sobre a tese do marco temporal e os posicionamentos perante o processo indenizatório pela PEC 132/2015, em razão a momentos de retomadas indígenas; e, por fim, 3) as principais discussões da política pública indigenista em relação aos territórios tangente ao processo indenizatório, o Fundo Estadual Para Aquisição de Terras Indígenas - FEPATI.

Com isso, iniciou-se as análises a partir de uma exposição crítica acerca do conteúdo de cada caso, tendo como referencial teórico as considerações da ciência política como base de possíveis compreensões acerca da representatividade, articulações políticas e dinâmicas legislativas.

Essa abordagem busca revelar as dinâmicas de interação entre diferentes modos de compreender e exercer o poder político, contribuindo para uma compreensão mais abrangente das relações entre os atores indígenas e as instituições representativas.

3. DINÂMICAS LEGISLATIVAS: ANÁLISE DE CASOS

Os casos selecionados inserem-se tanto no recorte de período da pesquisa como nas importantes atividades relacionas a temática indigenista. Como dito anteriormente, os critérios apresentados e que, serão abordados em conjunto com os casos, foram relevantes subtemas para entender como o exercício legislativo lida com a temática indigenista, mais especificamente sobre os conflitos de terra e quais são as principais percepções que as discussões podem ocasionar nas políticas e, consequentemente, na vida das comunidades indígenas.

Um primeiro conjunto de atividades legislativas analisado refere-se às Comissões de Inquéritos Parlamentares - CPIs. De forma sucinta, as CPIs são instrumentos de controle utilizadas pelo poder legislativo e exercidas pelas suas respectivas casas, de acordo com as competências do âmbito federativo situado (Congresso Nacional - federal, Assembleias Legislativas - estadual e Câmaras Municipais - municipal), no intuito de fiscalizar e controlar os atos do poder executivo por meio de procedimentos investigatórios em consentimento das respectivas constituições, sendo a Constituição Federal a primordial (Barroso, 2000).

No escopo temporal da pesquisa, duas tiveram destaque no parlamento estadual de Mato Grosso do Sul, em 2015, nas quais, uma explicitou os debates intensos para investigações de ações indígenas, juntamente com o conselho missionário – CIMI sobre as retomadas, caracterizadas por alguns deputados como invasões em territórios tradicionais localizadas em propriedades rurais e, ao mesmo tempo, outra sobre as possíveis ações e omissões do estado sul-mato-grossense em relação a violência praticada contra indígenas e qual o nível de responsabilidade que o estado deveria ter sobre essa questão. Tais comissões permitem possíveis resultados sobre os conflitos entre as características indígenas com a dos políticos vistos como ruralistas e como pode impactar na luta política indígena em relação aos territórios tradicionais.

O segundo conjunto de materiais se refere às discussões territoriais durante o período da pesquisa, acrescido dos posicionamentos dos deputados e das comunidades devido a tese do marco temporal e a PEC 132/2015 já discutida no parlamento estadual,

compreendendo quais foram as opiniões ou quais eram as propostas, no âmbito estadual, para tentativa de diminuir os conflitos fundiários, visto a interligação dos critérios anteriores.

Amado (2020) enfatiza o fortalecimento do marco temporal no poder judiciário e os riscos que isso representa aos direitos indígenas, ao mesmo tempo que é defendida fortemente pelos ruralistas do Congresso Nacional - tal condição estendendo-a à ALEMS - sob alegação de “os povos indígenas só têm direito as terras que estavam ocupando no dia 05 de outubro de 1988, data de promulgação da Constituição Federal”, argumento central da tese.

Assim, nesse critério, pretende-se entender como são abordadas as questões de conflitos territoriais na Assembleia estadual perante as discussões legislativas e judiciárias, além de apresentar os desafios jurídicos influentes nos debates sobre, de um lado, as tradicionalidades indígenas dos territórios sob retomadas e, de outro, a legalidade de terras sob esses territórios adquiridas por proprietários rurais¹².

O terceiro e último conjunto de materiais trata de política pública e proposição significativa à temática. Isto é, foram levantadas informações sobre o caso do FEPATI/MS - Fundo Estadual para Aquisição de Terras Indígenas em Mato Grosso do Sul.

A importância desse critério pode ser definida por Souza (2006) ao discutir políticas públicas a partir do modelo de arenas sociais, em que as iniciativas de produção dessas políticas partem de indivíduos ou grupos munidos de ideias e situados em determinados espaços sociais, cujas discussões centrais devem auxiliar na formulação de medidas estatais para um problema público derivada de determinada circunstância ou evento.

Além disso, para que esse problema seja efetivo de discussão e, consequentemente, resolutivo, os chamados “empreendedores políticos ou de políticas

¹² Ressalta-se sobre o aprofundamento no âmbito jurídico não ser realizada de forma complexa nessa pesquisa, mas somente apresentar as nuances de teses jurídicas como forma de implementar as visões constitucionais dos direitos indígenas e os discursos dos deputados perante as reações judiciárias.

“públicas” devem utilizar-se de mecanismos¹³ para captar a atenção daqueles que competem a decisão e formulação de políticas públicas (Souza, 2006, p.32).

Com base nos critérios estabelecidos, os casos selecionados serão analisados de forma a responder questões fundamentais, tais como: quais as dinâmicas legislativas predominantes que moldaram as discussões sobre a temática indígena no período em estudo? De que maneira os instrumentos legislativos, como CPIs, audiências públicas, entre outros, refletem relações de poder e representatividade política em Mato Grosso do Sul? E, sobretudo, como essas dinâmicas influenciam em possíveis novas configurações de domínio dos mecanismos legislativos e institucionais como obstáculos dos povos indígenas na política nacional, considerando suas próprias formas de organização política e cultural?

Essas questões serão orientadoras da análise e a articulação dos critérios em relação às respostas obtidas permitirá avançar na compreensão de uma hipótese central: a atividade legislativa estadual demonstra sinais de adaptação a novas dinâmicas políticas que, por vias democráticas, visam impedir as mobilizações políticas territoriais das comunidades indígenas perante a sociedade nacional por discussões e implementações políticas que muitas vezes ignoram ou minimizam suas formas de representação autônoma.

Assim, a presente pesquisa propõe-se abrir caminhos para uma avaliação inicial dessa hipótese, oferecendo contribuições para estudos futuros que possam aprofundar e expandir a proposta de análise.

¹³ A autora, em seu artigo, situa esses mecanismos de forma sucinta: “Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) feedback, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres” (Souza, 2006, p.32).

3.1. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Conforme apresentado, as comissões parlamentares de inquérito possuem importante papel quando se trata de investigações por meio do poder legislativo. Contudo, a dinâmica legislativa institucional define o instrumento como persuasivo para articulações políticas consonantes aos interesses de determinados setores parlamentares, sendo volátil para imposições políticas, principalmente, quando se adentra em assuntos ideológicos.

3.1.1. CPI DO CIMI

A CPI do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), instaurada no parlamento estadual em 2015 por meio do protocolo nº 3469/2015, teve de autoria a Deputada Mara Caseiro (então no PTdoB/PSDB)¹⁴ junto com outros coautores, contando com a deputada como presidente, deputado Marquinhos Trad (PSD) como vice-presidente e o deputado Paulo Corrêa (PR) como relator do relatório final, além de outros membros como os deputados Onevan de Matos (PSDB) e Pedro Kemp (PT). A proposta de instauração da CPI surgiu em resposta às alegações de interferência externa nas decisões relacionadas à questão indígena no estado.

A CPI do CIMI visou, primeiramente, investigar as atividades da entidade, incluindo supostas influências sobre as lideranças indígenas nos assuntos fundiários e alegadas manipulações políticas em favor das comunidades pelas suas retomadas. Além disso, no texto proposto protocolado para a instalação da CPI do CIMI, a justificativa acusa o Conselho Indigenista Missionário de incitar e financiar invasões de propriedades rurais por indígenas no Estado, apontando mais de 90 áreas produtivas ocupadas. O texto

¹⁴ Na época da CPI, Mara Caseiro exercia seu mandato pelo PTdoB (Partido Trabalhista do Brasil). Posteriormente, filiou-se ao PSDB, partido pelo qual exerce atualmente seu mandato de deputada estadual.

defende a investigação do uso de recursos nacionais e internacionais destinados às comunidades indígenas, questionando sua efetividade e legalidade¹⁵.

As investigações, entretanto, ao iniciar das sessões de depoimentos e oitivas, configurou-se em séries de acusações por parte do setor parlamentar ruralista da CPI, reiterando em diversos momentos supostas incitações partidas dos membros do CIMI às invasões de propriedades privadas e violências contra proprietários rurais¹⁶.

Por consequência, o relatório final como emblemático exemplar dessa faceta parlamentar consta as argumentações emitidas durante o processo da longa comissão¹⁷. O relatório final da CPI do CIMI começa com exposições dos fatos e, até ao final, assume posição parcial favorável aos proprietários rurais:

Verifica-se, então, uma situação dicotômica. De um lado os indígenas crendo ser viável e possível a demarcação de territórios supostamente tradicionais. De outro, proprietários rurais que não se conformam com o processo expropriatório de suas áreas, tendo em vista que são detentores de justo e legítimo título de suas propriedades, há muito, muitíssimo tempo. E, por fim, há o Judiciário, que acaba por proferir várias decisões confirmando que essa resistência legítima da classe produtora ao processo demarcatório enfim triunfará, para o bem do Estado de Democrático e da segurança jurídica, tendo em vista que com a aplicação das condicionantes do marco temporal e da impossibilidade de ampliação de reservas indígenas não se pode admitir que haverá demarcações no Mato Grosso do Sul (ALEMS, 2016a, p. 14).

Essa condição move a escrita do relatório em seguir a narrativa complexa de amparo jurídico aos direitos de proprietários de terras e a ilegalidade de retomadas de terras vinculadas aos direitos territoriais indígenas.

¹⁵ Requerimento nº 00363/2015. Solicita a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar a responsabilidade do CIMI na incitação e financiamento de invasões de propriedades particulares por indígenas em Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 1º set. 2015, p. 3. Disponível em: < [SGPL](#) >. Acesso em: 1º ago. 2025.

¹⁶ “Os fatos determinantes que motivaram a instalada CPI foram as suspeitas de atuação do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) em atos de incitação e financiamento de invasão de propriedades particulares por indígenas no Mato Grosso do Sul” (ALEMS, 2016a, p. 14).

¹⁷ Ressalta-se que, para esta pesquisa, não foi utilizado detalhadamente o conteúdo integral, apenas relevantes posições que descrevem a situação parlamentar, considerando os trechos que evidenciam a construção discursiva em torno da temática indigenista e sua relação com os interesses predominantes no interior da Assembleia Legislativa através das comissões parlamentares.

Desse modo, pressupõe-se acerca do relator utilizar a todo momento mecanismos de discursos performativos e persuasivos com base em representações simbólicas e materiais para impor autoridade do grupo dominante em determinado espaço (Bourdieu, 1989). Isto também é intensificado através do instrumento parlamentar, no caso, a CPI, se mostrando eficaz para designar criminalização às atuações do Conselho Indigenista Missionário e, consequentemente, às mobilizações indígenas no estado.

Essa perspectiva permite ressaltar pontos centrais dessas representações eivadas de exercício político e instrumentalizado pelo setor dominante do parlamento nos âmbitos de discussão na CPI do CIMI. Santos e Martins (2022, p. 231) salientam objetivamente que o relatório percorre tal narrativa com excesso do termo “em defesa da propriedade” e da palavra “invasão” para se referir as retomadas.

A premissa é verídica¹⁸ e, por ela, identifica-se características interligadas e eloquentes na manifestação da rígida dominância da face parlamentar ruralista. Denota-se argumentações de amparo jurídico de segurança à propriedade privada tangenciais às forças de pressão legislativa sobre o poder judiciário, de modo que se utiliza os instrumentos de dominação jurídica via parlamento pela constituição de força existente proveniente da identidade econômica.

A menção ao judiciário é inicial aspecto auxiliar predominante nos embasamentos do relator, o que se estende pelas manifestações jurídicas para ressaltar as características contundentes ao setor dominante.

Tal menção desloca o exercício da CPI de não somente em investigar as ações do CIMI em atos de auxílios às comunidades indígenas, mas também investigar as ações de assistência técnica-jurídica na tentativa de transpassar do parlamento aos tribunais a deslegitimação das mobilizações e atuações do CIMI em conjunto com os povos indígenas.

¹⁸ A busca pelo termo “invasão” no documento, utilizando o mecanismo de pesquisa, revela mais de cem ocorrências, associadas predominantemente às expressões “de terras”, “de propriedade” e “de propriedade privada”.

Esse cenário acaba por transmitir esforços ao enfraquecimento das reivindicações dos povos indígenas nas instâncias judiciárias, mesmo quando amparadas por garantias constitucionais e jurídicas. Como se evidencia nas argumentações que se pode compreender nas manifestações de políticos ruralistas presentes na CPI do CIMI:

Dentre os pontos mais importantes do julgamento no Supremo Tribunal Federal [...] ao ver deste relator, estão o marco temporal de 05.10.88 [...] como sendo a data em que os indígenas devendo ocupar as áreas pretendidas para fins demarcatórios, e a impossibilidade de ampliando de reservas indígenas. [...] No momento do julgamento [...] haver o sentimento de frustrando pela perda da demanda e de suas terras, não se pode negar que em uma análise macro, mirando sobre o país de forma generalizada (considerando a realidade fundiária dos demais Estados da Federação) e demais casos de conflitos indígenas, inclusive e especialmente no Mato Grosso do Sul, **a decisão fora efetivamente muito importante por conferir segurança jurídica em e relação especificamente a dois aspectos: marco temporal impossibilidade de ampliação de reserva indígena** (ALEMS, 2016a, p. 11)¹⁹.

A incessante manifestação favorável ao marco temporal é o precursor das justificativas jurídicas no constante do relatório para amparo aos proprietários rurais. Aqui, é importante salientar os moldes acerca da judicialização política e a tendência à consolidação dos interesses dos setores dominantes do parlamento pela via jurídica, especialmente os proprietários rurais. Insere-se numa dinâmica de judicialização da política conforme descrita por Carvalho (2009), ao mobilizar o aparato legislativo com o intuito de estimular uma resposta penal e judicial à atuação de agentes, no caso aqui descrito aos agentes indigenistas.

Esse intento pressupõe o marco temporal ser dispositivo parlamentar de caráter persuasivo e a manifestação favorável garante sua inserção no poder legislativo de modo que promova sua estabilização enquanto mecanismo legitimador das ações dos parlamentares ruralistas, em defesa dos interesses latifundiários nas quaisquer dimensões necessárias à aplicabilidade.

Em acréscimo a esse cenário, observa-se a instrumentalização de CPIs pela bancada ruralista, convertendo investigações parlamentares em mecanismos de pressão para a estruturação de aparatos institucionais alinhados a seus interesses. Essa

¹⁹ Grifos de autoria própria.

premissa cabe por tangenciar com as análises de Limongi e Figueiredo (2004) sobre a alocação de parlamentares em comissões específicas relevantes ao eleitorado representado, além do tempo de permanência impulsionar o poder de decisões nas comissões.

Embora Limongi e Figueiredo (2004) tratem especificamente de comissões permanentes, a análise também se aplica às comissões especiais, como aquelas que discutem conflitos fundiários sob jurisdição dos parlamentares ruralistas - inseridos, sobretudo, em outras comissões de defesa ao agronegócio. Isto é, instrumentalizar o marco temporal como meio de exercício do poder coercitivo assume caráter de eficácia, de modo que a dinâmica de judicialização política seja, em tentativa, integralmente favorável aos interesses do setor dominante.

Ademais, nas considerações de Zauli (2011) sobre a judicialização da política nos processos de CPIs, a dinâmica revela a transferência de conflitos sociais para o judiciário ser recorrente nessas comissões, onde soluções políticas são substituídas por decisões judiciais das quais tendem a equilibrar as demandas por direitos postas nas investigações legislativas, o que se constituiria melhor amparo democrático das instituições nos debates precisos nas tomadas de decisões.

O que persiste, assim, é a estratégia de pressão legislativa simbólica sobre o judiciário, visando à consolidação e legitimação dos resultados através de mecanismos constitucionais, em contraste com uma possível atuação judicial em defesa dos direitos das comunidades indígenas.

É nesse escopo que se evidencia o relatório da CPI do CIMI para instrumentalizar o aparato jurídico para converter demandas históricas por território em questões de “segurança jurídica” e “ordem pública”, reforçando a narrativa ruralista de que as retomadas são “invasões” ilegais (Santos; Martins, 2022).

Conforme indaga o relator, a “postura de questionamento às decisões judiciais obviamente quando desfavoráveis ao processo demarcatório, são inclusive notadas em manifestações orais de membros do CIMI” (ALEMS, 2016a, p. 41), concluindo que as medidas de contestações aos elementos judiciais “não é natureza dos indígenas e não

parece factível que essa conduta tenha surgido espontaneamente, sem qualquer tipo de interferência” (ALEMS, 2016a, p. 41).

Em diversas outras passagens, também questionam as condutas jurídicas do CIMI sob qual “transborda do jurídico para o ativismo, ativismo esse de atos ilícitos”, em referência direta ao trabalho do assessor jurídico da entidade, Luiz Henrique Eloy no que o relator caracteriza a atuação do mesmo de “forma incisiva, não fazendo questão alguma de esconder seu viés ideológico e suas opiniões a respeito das invasões de propriedades rurais” (ALEMS, 2016a, p. 73).

Apresentações de depoimentos e documentos, assim, se tornaram enfático mecanismo de criminalização ao CIMI com conclusões depredativas acerca de incitação à violência e invasão, risco de vulnerabilidade aos cidadãos pela suposta violação de direito de propriedade e supostas articulações de ações ilícitas em defesa dos interesses indígenas, além de transfigurar declarações de indígenas presentes para caracterizar os processos de demarcações de terras indígenas como fraudes (ALEMS, 2016a).

Tal construção de discurso do processo de criminalização que busca vincular a defesa dos direitos indígenas às ações criminosas e à desordem social, apresentando o CIMI como um agente provocador de instabilidade institucional, revela enquadramento político que reinterpreta a luta por direitos territoriais sob a ótica da violação da propriedade privada e da desobediência institucional. Como exemplificam os trechos abaixo:

Mesmo após as invasões, o **CIMI continua a atuar de forma ostensiva no sentido de incitar a violência e resistência às ordens judiciais**. Mais faz do que iludir as comunidades indígenas, de que têm direito à demarcação de terras, quando o posicionamento jurisprudencial é absolutamente contrário (ALEMS, 2016a, p. 83);

Outro integrante do CIMI que tem atuação comprovada em meu entendimento, é Rogério Batalha. Na qualidade de assistente jurídico do CIMI, participou de várias reuniões realizadas junto a comunidades indígenas, **em que havia a suposta orientação jurídica, mas que nada mais era, conforme se constata da prova documental, do que orientação para a luta, para as retomadas de áreas e formas de resistência às ordens judiciais de reintegração de posse** (ALEMS, 2016a, p. 172);

Não, se pode deixar de frisar que causa indignação, perplexidade e repulsa o fato de que uma entidade ligada à Igreja Católica, certamente sob seu conhecimento, tenha causado tantos prejuízos. Prejuízos aos produtores rurais muitos dos quais

ouvidos na CPI, que tiveram dilaceração seus projetos, interrompidos definitivamente seus sonhos, **feridos de forma frontal em sua crença com o Estado de Direito, a despeito de terem todo o respaldo jurídico para sua posição**. Prejuízos para os indígenas, que foram nitidamente manipulados ao longo de mais de uma década. Que tiveram incutido em seu pensamento, de forma dolosa, maquiavélica e nefasta, a desesperança, **o descrédito às instituições, aos poderes constituídos** (ALEMS, 2016a, p. 194)²⁰.

Em acréscimo, a subjetividade do relator é o que reforça a posição de poderio parlamentar ruralista dessas circunstâncias, consolidando de modo mais evidente a imparcialidade imposta pela instrumentalização da comissão para favorecer o quadro jurídico institucional com força política contra as manifestações indígenas e a entidade que lhe prestam auxílios nas técnicas jurídicas:

Reforço que não há de minha parte qualquer tipo restrição com relação a assistência a ser prestada as comunidades indígenas, que certamente dela necessitam. Entretanto, o que não se pode admitir é que essa assistência seja prestada com finalidades ilícitas (ALEMS, 2016a, p. 41). [...] Em meu entendimento, a orientação jurídica não pode se prestar a esse tipo de conduta, em especial quando os destinatários da informação (jurídica). A assessoria jurídica no sentido de que há direitos originários, desconsiderando-se o direito de propriedade e as condicionantes do STF para a demarcação de terras indígenas é, em meu entendimento, desorientação, incitação à violência (ALEMS, 2016a, p. 173).

Nesta seara, sob possível compreensão, tanto o relator quanto os parlamentares ruralistas em geral passam a sustentar que, diante dos questionamentos jurídicos quanto à legalidade e à constitucionalidade da tese do marco temporal, concebida por eles como um instrumento de defesa legislativa em prol dos proprietários de terra, torna-se legítimo, por parte deles, também interpelar judicialmente e institucionalmente as ações do CIMI e das comunidades indígenas.

Não se torna ao acaso, dessa forma, argumentações iniciais até ao final do relatório, a tentativa de demonstração do CIMI em atuar como agente externo e desestabilizador, supostamente manipulando lideranças indígenas e financiando ilegalmente ações de ocupação de territórios em disputa, visto, nos escritos do relatório, “trata-se, em verdade, de um plano cuidadosamente orquestrado, com o deliberado intuito de desestabilizar

²⁰ Grifos de autoria própria.

instituições, os Poderes constituídos, o Estado Democrático de Direito" (ALEMS, 2016a, p. 18).

Por outro aspecto, deve-se destacar as repulsas da palavra "retomada" e aos próprios atos indígenas, frequentemente contestados como irregulares e reinterpretados sob a narrativa de "invasão". Essa disputa semântica reforça a deslegitimação das reivindicações por demarcação de terras em "áreas supostamente indígenas", apresentadas como fonte de conflitos.

Essa estratégia discursiva encontra respaldo na parcialidade do relator do processo, cujo vínculo com o setor latifundiário se evidencia nos adendos do relatório, onde se opera uma sistemática desconstrução jurídica do CIMI e dos direitos territoriais indígenas. Dessa forma, a ênfase no termo "invasão" consolida-se como um elemento-chave na criminalização dos movimentos indígenas, alinhando-se aos interesses agrários hegemônicos.

A palavra se repete de forma persuasiva pelo relatório e não se mede a graduação de argumentos estereotipados na retratação dos povos indígenas como incisivos violadores da lei para justificar o uso do termo, o que perdura outra característica nos posicionamentos do relator:

[...] várias dessas invasões de propriedades particulares eram realizadas com características de inegável organização, inclusive utilizando-se de armamentos, táticas de guerrilha, agressividade, enfim, **elementos que em princípio não eram notados em situações de invasões anteriores e que não fazem parte da cultura desses povos indígenas**. [...] A resistência a uma determinação de reintegração de posse é ilegal, porquanto é necessário que as ordens judiciais sejam cumpridas integralmente, sob pena de se instaurar o caos social. Nesse ponto, chama a atenção realmente que **indígenas até então sem histórico de questionamentos com relação às instituições, aos Poderes constituídos, passem a adotar essa postura de maneira tão ostensiva**. [...] Como dito, analisando-se a situação das comunidades indígenas no país, e notadamente o Mato Grosso do Sul, **não é factível imaginar que essa estrutura e organização sejam decorrentes de atos especificamente praticados pelos indígenas** (ALEMS, 2016a, p. 19)²¹.

Nesse quesito, ressalta-se que o relator afirma a centralidade da CPI pelas investigações das ações e atuações do CIMI, excluindo a dos povos indígenas, já que

²¹ Grifos de autoria própria.

seria verídico as ações destes em virtude de retomadas e não estaria no centro da discussão a questão da “invasão” (ALEMS, 2016a).

Esse contexto, entretanto, se mostra contraditório no que tange o conteúdo do relatório, visto que, para referenciar as possíveis ações criminais da entidade, há recorrência das ações de “invasões” pelos indígenas e tal contexto demonstra forte correlação da centralidade de tanto em reiterar a criminalização do CIMI quanto as retomadas em si:

Da análise dessa manifestação e dos demais documentos e declarações prestadas no processo é possível concluir que houve uma ação concatenada de incutir nos indígenas o sentimento de que não seria possível resolver o problema da demarcação de terras indígenas pela via da legalidade, mas sim pela invasão de terras, através do termo que se pretendeu empregar para travestir de legalidade a atuação: retomadas (ALEMS, 2016a, p. 31).

Desse modo, a inversão significativa da palavra “retomada” à palavra “invasão” situou, por meio do relatório, o mecanismo de formulação e desenvolvimento da CPI em facilmente concentrar esforços em responsabilizar o CIMI como instância incitadora da instabilidade fundiária e estender a responsabilização e criminalização aos povos indígenas.

Persistem, assim, apreensivas afirmações de criminalização às atividades realizadas pelo CIMI em conjunto aos atos de retomadas, cujas constâncias condicionam a atuação da entidade por características intencionais baseadas em materiais ideológicos tangentes às ações criminosas, das quais são associadas as retomadas de terras, voltando ao entendimento dessas pelo relator como “invasões de propriedades privadas”. O relator explicita:

O que não se pode admitir é a utilização de instituições como o CIMI, para atuar diretamente dentro de aldeias as e reservas indígenas com o objetivo de desestabilizar relações entre índios e não-índios, contestar ordens judiciais, enfim, prejudicar a segurança jurídica no Estado de Direito (ALEMS, 2016a, p. 28).

Tal condição estende-se às mobilizações indígenas nos processos de retomadas de terras sob alegações de que o CIMI se utiliza da proteção de direitos indígenas para desestabilizar instituições. Isso deu-se pela problemática apuração sobre a entidade conduzir indígenas às invasões e que, nas palavras do relator, “os indígenas são apenas a ponta final dessa linha de atuação que vem se desenhando de forma orquestrada e

extremamente organizada há praticamente vinte anos no Mato Grosso do Sul" (ALEMS, 2016a, p. 25).

Prática eloquente da manipulação semântica que, ao adentrar do documento, aponta a delimitação da atuação do CIMI como antagônica ao Estado de direito, atribuindo à entidade características de organização subversiva por meio de alegações conclusivas perante o termo "invasão" sobre "inescondível e inconfessável propósito de desestabilizar o agronegócio, contestar instituições e o próprio poder constituído" (ALEMS, 2016a, p. 26), reforçando a observação feita por Santos e Martins (2022) pelo elevado uso da palavra.

No ponto de vista do relator, "é proposta para a invasão (não se usa aqui ainda o termo retomada, porquanto não se pode admitir retomada de áreas devidamente tituladas) de territórios" (ALEMS, 2016a, p. 53), concluindo que a assessoria jurídica é prestada pelo CIMI para as comunidades indígenas é "travestida de legalidade, nada mais é do que orientação deliberada para a invasão de propriedades particulares" (ALEMS, 2016a, p. 73).

Dessa forma, a predominância do uso do termo "invasão" em detrimento de "retomada" nos debates parlamentares configura uma estratégia discursiva de inserção pejorativa das demandas por demarcação de terras indígenas, operando como antecipação simbólica de riscos aos proprietários rurais.

Torna-se nítido o contexto visualizado induzir à percepção acerca das questões de retomadas de terras pelas comunidades indígenas também serem o cerne de deslegitimação contra as comunidades indígenas via criminalização do CIMI, convertendo um conflito histórico e estrutural em questão de segurança pública, cuja matéria é de fácil controle àqueles que detém o poder parlamentar, o que se mostra eficaz por meio da próxima CPI.

3.1.2. CPI DA AÇÃO/OMISSÃO

Em segunda análise e em contraposição à CPI do CIMI, a CPI da "Ação/omissão do estado do Mato Grosso do sul em casos de violência praticado contra os povos

indígenas no período de 2000/2015”, denominada inicialmente como “CPI do Genocídio”²², é a outra comissão emblemática instaurada no parlamento estadual também em 2015, requerida, por meio do protocolo nº 04105/2015, pelo autor deputado Pedro Kemp (PT) em coautoria com a Bancada do PT na assembleia e, dentre outros, os deputados ruralistas.

Tal comissão, instaurada em resposta ao andamento criminalizatório da CPI do CIMI às atuações da entidade juntamente com as mobilizações indígenas, objetivou investigar possíveis condutas comissivas ou omissivas, partida do estado do Mato Grosso do Sul e autoridades responsáveis, em relação aos atos e casos de violências sofridos pelos povos indígenas no estado.

O relatório final também se mostra relevante material de análise dessa comissão. Diferentemente da CPI do CIMI, a CPI do Genocídio teve por objetivo, pelo menos inicial, adotar uma postura mais favorável à causa indígena para abordar a possível responsabilização do Estado contra os povos indígenas. Contudo, devido às regras de tramitação e relatoria parlamentar, o relatório final ficou marcado pelo peso da perspectiva ruralista dominante na ALEMS.

O documento final, de modo geral, trouxe estrutura elaborada das execuções das atividades parlamentares na comissão com “diagnóstico da situação fática a partir da oitiva dos investigados partes envolvidas direta ou indiretamente nos fatos” (ALEMS, 2016b p.19), sob justificativa de manifestação coletiva de representantes de movimentos sociais por meio da entrega de um documento “onde consta a denúncia de casos de assassinatos de cerca de 390 indígenas e também 512 suicídios ocorridos nos últimos 12 anos” (ALEMS, 2016b, p.19).

²² A expressão dada inicialmente para a CPI foi duramente criticada pela bancada ruralista que a compunha. Isso conduziu a relatora incorporar essa crítica no relatório final diante de argumentação da expressão no capítulo “Conceito do crime de genocídio”, concluindo que “assim, em vista de ter se iniciado as discussões de criação da presente CPI, a partir da justificativa de sua proposição, rotulando-a erroneamente de ‘CPI do Genocídio Indígena’, e considerando ainda que este rótulo fora utilizado por alguns sujeitos convidados a depor na presente Comissão, evidente que não poderíamos num relatório de conclusão dos fatos apurados, deixar de relatar que, também na conclusão desta Relatora, *in casu* realmente não há que se falar em crime de Genocídio, inexistindo fundamento fático e jurídico para a imputação deste fato típico ao Estado do Mato Grosso do Sul” (ALEMS, 2016b p.27).

Além dos assassinatos, inclui alegações de que existiam “envolvimento de milícias armadas, que também agem por meio de tortura, ameaças, sequestro, além de impedirem o direito de ir e vir das famílias indígenas que estão nas zonas de conflito, principalmente das áreas dos Guarani kaiowá” (ALEMS, 2016b, p.19). Associando às denúncias, o relatório também apresenta breve lista de destaques dos principais assassinatos e violências contra famílias indígenas decorrentes de intensos conflitos em áreas tradicionais²³.

Nesse contexto, há citação direta do Art. 248 ao 251 da Constituição Estadual²⁴ tangenciando o problema à competência do poder público do estado, de forma a considerar essas violências como dimensões da realidade exigentes de intervenção do Estado com ações de “implantação de políticas apropriadas, que possibilitem preparar os servidores públicos e os dirigentes para lidar nos conflitos relacionados às terras indígenas” (ALEMS, 2016b, p.9).

Nos demais aspectos, contudo, cabe discussão desta análise em atenção ao capítulo de conclusão do relatório que consta explicitamente a interpretação dada pela relatora Dep. Maria Antonieta Amorim (PMDB) e, majoritariamente, pelo relator-substituto Dep. Renato Câmara (PMDB).

Segundo o voto da relatoria, o resultado que enquadra a atuação do estado nos casos de violências contra os povos indígenas permeia na questão de segurança pública devido a “prestação de um serviço de segurança pública efetivo em que pese ser insuficiente a evitar totalmente a ocorrência de violência” (ALEMS, 2016b, p.9), da atuação da polícia judiciária e de saúde pública.

²³ ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Ação/Omissão do Estado de MS nos Casos de Violência Contra os Povos Indígenas (2000–2015).** Campo Grande, MS: ALEMS, 2016. p. 7-8. Disponível em: https://al.ms.gov.br/upload/Pdf/CPI_S/CPI-Acao-Omissao/RELATORIO-FINAL/doc00674120160616190622.pdf. Acesso em: 1º ago. 2025.

²⁴ MATO GROSSO DO SUL. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.** Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: https://al.ms.gov.br/upload/Pdf/2019_07_15_05_15_11_constituicao-do-estado-de-mato-grosso-do-sul-1989.pdf. Acesso em: 1º ago. 2025.

Além disso, Santos e Martins (2022, p. 237), ao analisaram também o teor dessa CPI, confirmam que “o relatório final resultou na exclusão da centralidade do acesso ao território, restringindo-se a encaminhamentos de políticas sociais ligadas a saúde, educação e segurança”, nos quais todos possuíram propostas e recomendações vertentes aos interesses do latifúndio via deslegitimação das demandas territoriais.

A partir do voto do relator suplente, a argumentação passa a evidenciar emblemáticas situações em relação ao tratamento da questão indígena. A justificativa de voto inicia-se objetivamente contrária:

Inexistem provas materiais e liame jurídico necessário à responsabilização do Estado do Mato Grosso do conluímos omissão violência do Sul, que motivo não Estado praticados pelo há nos ação casos contra qual, ou de povos indígenas no período de 2000 a 2015 (ALEMS, 2016b, p.229).

A partir disso, o decorrer do capítulo é marcado, predominantemente, pelas argumentações acerca da segurança pública e apuração de crimes praticados, e é nesse escopo o cerne desta análise.

Em primeiro aspecto, o relator traz parâmetro nacional da segurança pública de forma a reduzir as denúncias de descasos observadas pelas populações indígenas, pois o mesmo explicita que a falta ou a insuficiência do serviço, “não é ‘privilegio’ das populações indígenas, mas sim mazela a que se sujeita toda a sociedade brasileira” (ALEMS, 2016b, p.230).

Além disso, há ênfase sobre este contexto pragmático não excluir outros setores sociais, mas que são observadas “que uns e outros setores sociais ou determinada parcela da sociedade acabam sendo mais afetados pela violência e ausência de segurança pública e tal fato há que ser corrigido” (ALEMS, 2016b, p.231).

Contudo, o relator destaca obstáculos que limitam essa correção no contexto estadual como a localização geográfica dos conflitos situadas em zonas rurais sob dificuldade acesso de policiamento, sendo indisponível em imediato o sistema de segurança pública, e a inviabilidade orçamentária para implementar melhores condições de serviço público de segurança (ALEMS, 2016b).

Em segundo aspecto, as considerações sobre a apuração de crimes praticados são emblemáticas, visto que o relator explicita os dados entregues à comissão e destaca a

apuração de crimes feitos pela polícia civil “ser maior quando a vítima é um indígena do que nos casos em que se trata de vítima não indígena” em alusão a possível eficiência da correta atuação da entidade em apurar os casos de violências, afastando a responsabilidade de ação ou omissão contrária aos povos indígenas (ALEMS, 2016b).

Em vista disso, o relator faz a conclusão de que as alegações sobre as ausências de apurações de crimes praticados contra povos indígenas “não restaram devidamente comprovados” e que a “ocorrência de um ou outro caso isolado [...], não é suficiente para imputar responsabilidade ao estado [...], sendo fato precário para determinar qualquer omissão a esse respeito” (ALEMS, 2016b, p.235).

Além disso, o relator sinaliza desdém às denúncias na comissão:

Outros fatos e apontamentos trazidos ao conhecimento desta Comissão, sobretudo, por meio de alguns depoimentos isolados prestados por indígenas, e que relatam suposta ausência de investigação, desconhecimento de autoria ou a simples alegação genérica de morosidade na investigação, foram consideradas para o fechamento deste relatório, e terão a devida repercussão em nossas Propostas e Recomendações, entretanto, haja vista sua fragilidade diante do robusto corpo probatório que embasou nossas conclusões, mostram-se insuficientes para ensejar qualquer responsabilização do Estado do Mato Grosso do Sul (ALEMS, 2016b, p.237).

Para embasar a exposta conclusão, o relator adentra acerca do conflito agrário em razão da demarcação de terras indígenas, dada a percepção sobre a maioria dos casos de violência contra indígenas ter como autores sujeitos não indígenas ocorrer nesse contexto (ALEMS, 2016b).

Diante da premissa, a tratativa do relator nesse quesito se torna arbitrária e as considerações caem na minimização das questões territoriais por via de manifestações contrárias às demarcações de terras ao indagar que “não acreditamos que a terra isoladamente seja a salvadora de todas as mazelas da população indígena”, transfigurando sobre a questão territorial não ser solução aos problemas “como o acesso à saúde, alimentação básica e educação, enfermidades estatais que também não são exclusivas dos indígenas, mas que acometem toda sociedade brasileira” (ALEMS, 2016b, p.239).

Dessa forma, o relator decorre a justificativa por apresentações de dados acerca de demarcações, concluindo que “o atual procedimento de demarcação de terras indígenas

e a indenização do proprietário de imóvel rural demarcado são os grandes responsáveis que servem de estopim aos conflitos no campo entre *índios e não índios*" (ALEMS, 2016b, p.240).

O relator acrescenta:

É pelo evidente que os indígenas, na perseguição de seu direito garantido Art. 231, da Constituição Federal, ao ocuparem as terras com procedimento de demarcação em trâmite antes mesmo de sua regularização, **desrespeitam ordens judiciais de reintegração de posse e se colocam em situação de extrema vulnerabilidade**. Desta forma, acabam sendo os próprios indígenas **as maiores vítimas do conflito agrário em confronto com a Polícia ou com os proprietários rurais**. Contudo, a principal responsável pelos conflitos agrários é a atual forma de indenização, pois, ainda que a propriedade restasse ocupada pelos indígenas, se então houvesse uma prévia e justa indenização ao proprietário do imóvel, certamente, restaria solucionado o conflito no campo e no Judiciário. [...] Logo, conflitos conclui-se que a resposta para a atual problemática dos étnicos e sociais no ambiente rural brasileiro se encontra no pagamento das indenizações (ALEMS, 2016b, p.240-241)²⁵.

A partir do exposto, o quesito de indenizações retorna aos holofotes nas argumentações do relator em consonância às propostas de parlamentares ruralistas. A justificativa apresentada no relatório sustenta que o pagamento prévio e em dinheiro de uma "justa indenização" aos proprietários possibilitaria sua rápida retirada da terra, evitando, assim, os impasses e conflitos decorrentes do processo de demarcação.

Por essa lógica, os povos indígenas, ao buscarem uma garantia antecipada de seus direitos territoriais, ocupariam precipitadamente as áreas reivindicadas. Por sua vez, os proprietários rurais buscariam assegurar sua permanência com base na produtividade rural, antecipando-se também à definição jurídica da posse, conforme argumenta o relator:

Ademais, a justa indenização de nada afeta o direito originário dos povos indígenas pelas terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, CF/88), bem como, preserva o direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88) daquele que detém a propriedade respaldada em justo título e de boa-fé (ALEMS, 2016b, p.243).

Tal argumentação evidencia a tentativa de equalizar duas formas de ocupação com origens e fundamentos profundamente distintos, deslocando o foco da questão fundiária

²⁵ Grifos de autoria própria.

para um suposto equilíbrio de interesses entre indígenas e produtores rurais. É nesse contexto que o relator finaliza:

Ora, a maior reivindicação do indígena é sua terra originária para preservação de sua cultura e propagação de sua comunidade, a maior reivindicação do proprietário é uma justa indenização por seu imóvel, nesse diapasão, ambas as partes caminham juntas a espera de uma solução do Poder Público Federal. Acreditamos que este é um ponto cerne de responsabilidade da União nos termos do Art. 231 da Constituição Federal e que, certamente, colocaria uma pá de cal na violência perpetrada entre *índios* e proprietários rurais (ALEMS, 2016b, p.245).

3.1.3. INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA DAS COMISSÕES

O tratamento de parlamentares ruralistas tanto perante à entidade e, sobretudo, às mobilizações indígenas para retomadas, quanto ao quadro exorbitante de violência contra os povos indígenas e a responsabilização aos povos pelos atos, configuram as vertentes de manutenção institucionais como ferramenta de articulação em defesa da hegemonia parlamentar.

Diante do exposto, movimentar os quadros institucionais em defesa dos direitos dominantes por vias investigativas do âmbito parlamentar e demonstrar forças arbitrárias que imponha deslegitimização em matérias de jurisdição dos direitos diversos, são evidências de possível processo legislativo instrumental na perpetuação de estratégias e reconfigurações políticas do setor latifundiário quando se persistem riscos aos interesses dominantes.

A utilização da competência de investigação parlamentar de forma instrumentalmente política, como as CPIs aqui apresentadas, é implicitamente estratégico voltado à coleta seletiva de elementos que visam culpar radicalmente entidades de representação indígena e as próprias comunidades envolvidas em processos de retomada territorial.

Tal aspecto acaba por prevalecer com determinação intransigente o contexto simbólico e material de imposição dominante nas esferas institucionais objetivando devidas retribuições jurídicas, políticas e de segurança proveniente majoritariamente pelo detrimento das lutas dos povos indígenas nas suas diversas dimensões.

Isto é, além da antecedência formação ruralista aos eventos parlamentares quando se propõe a discutir a questão do conflito agrário, já se denota a manifestação das retribuições favoráveis ao setor do latifúndio e, com a devida instrumentalização legislativa, as discussões resultam em aspectos exclusivos de marginalização e criminalização às comunidades indígenas em razão dos atos de retomadas de territórios tradicionais e resistência pelos direitos, conforme consta em todo o relatório.

Questionar os trâmites jurídicos, nesse intento, que estão a favor das comunidades indígenas via CIMI no modo de fortalecer a atuação da bancada ruralista por meio da judicialização da política, assim como transfigurar questões de políticas públicas de segurança à construção de narrativas de culpabilidade dos povos indígenas pelas violências e tensões oriundas dos conflitos fundiários, assume a função de um dispositivo de coerção discursiva demasiadamente eficaz para manutenção dominante acerca do assuntos fundiários e territórios tradicionais.

A escolha vocabular, em complexa contextualização, ausente de neutralidade, contribui para deslocar a narrativa do conflito fundiário ao campo da segurança jurídica privada, promovendo agilidade institucional na tramitação de medidas que se oponham às reivindicações indígenas, antes mesmo da abertura de um espaço efetivo e oficial para o debate público qualificado sobre a resolução dos conflitos territoriais, o que se torna eficiente a antecedência das influentes posições ruralistas.

A predefinição constante no relatório final da CPI do CIMI, com isso, são os valores mobilizados pelo grupo ruralista que já estão em consonância com os interesses hegemônicos da instituição majoritária parlamentar, em diligência ao pouco estímulo para que o judiciário atue de forma ativista. Em consequência, ainda que existam condições institucionais propícias à judicialização em meio a CPI, o judiciário tende-se a evitar interferências em processos políticos que já estejam produzindo os resultados desejados pelos dominantes da comissão (Zauli, 2011).

No entanto, apesar desse cenário de pouca intervenção judicial durante a CPI, o relatório final foi posteriormente arquivado em 2017 pelo Ministério Público Estadual (MPE) do Mato Grosso do Sul e pelo Ministério Público Federal (MPF). Essa decisão foi reforçada em primeira instância pelo Tribunal Regional Federal da 3^a Região (TRF3) em

2019, que anulou a CPI do CIMI, mantendo a sentença em 2023, consolidando assim a invalidação do processo²⁶.

Mesmo diante do mecanismo de controle da esfera judiciária em manifestações de constitucionalidades da comissão, contudo, o aparato legislativo estadual mobilizado pelos detentores de influência decisiva na CPI frequentemente reflete os valores das elites dominantes e tenta dificultar a inserção das demandas territoriais indígenas como legítima matéria de defesa pelo sistema judiciário.

Em diretas considerações, ambas as comissões reforçam as justificativas de deslegitimação das comunidades indígenas, visto que a “correlação de forças da composição das duas CPIs permaneceu praticamente inalterada” devido reações aos processos serem fortemente centralizados no setor ruralista – mais específico, aos atores políticos ligados às ações da entidade Famasul - conforme consta Santos e Martins (2022, p. 238).

Essa questão, longe de justa e simétrica, implica em possíveis evidências acerca do fortalecimento institucional ao setor latifundiário, cuja capacidade de articulação e influência permite mobilizar estruturas estatais de maneira mais pragmática e congruente daqueles que detém o poder legislativo, inclusive com poder de reconfigurar os parâmetros institucionais dentro do próprio espaço parlamentar.

O uso político das CPIs tanto se observa como vetor de deslegitimação das comunidades indígenas, como reafirma a assimetria de poder que sustenta os interesses dominantes nas disputas fundiárias.

²⁶ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI. **TRF3 confirma nulidade da CPI do Cimi e a encerra definitivamente.** Assessoria de Comunicação do Cimi, 8 mar. 2023. Disponível em: <https://cimi.org.br/2023/03/trf3-confirma-nulidade-da-cpi-do-cimi-e-a-encerra-definitivamente/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

3.2. MARCO TEMPORAL E PARLAMENTO ESTADUAL

A tese jurídica denominado “marco temporal” teve destaque nos últimos anos tanto pelas ocorrências de retomadas pelas comunidades indígenas em territórios tradicionais quanto pela grande pressão da elite latifundiária em obter amparo jurídico estatal aos interesses econômicos do agronegócio nos conflitos fundiários.

Tem sido um dos temas mais controversos no âmbito das políticas indigenistas no Brasil, pois a tese jurídica estabelece demarcação de terras somente aos povos indígenas que estivessem sob sua posse em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal, desconsiderando a historicidade de violências e expropriação de terras sofridas pelos indígenas ao longo dos séculos (Alfinito; Amado, 2018, p. 2).

No contexto do estado sul-mato-grossense, no qual possui significativa população indígena e histórico de intensos conflitos, a discussão assume contornos ainda mais complexos e urgentes no que se pode observar tanto nas dinâmicas parlamentares como nas judiciárias. Alfinito e Amado (2018) analisam como as discussões do Supremo Tribunal Federal - STF sobre a matéria do marco temporal têm sido empecilhos agravantes aos direitos territoriais dos povos Terena, além de julgamentos nas demais outras instâncias que transformam a tese como regra habitual para o impedimento de demarcações de territórios com base nos direitos indígenas.

Ademais, os povos indígenas da etnia Guarani – Kaiowá também se encontram numa situação análoga quando, além da árdua historicidade de esbulho e expropriação de territórios, o não acolhimento por parte de alguns ministros do judiciário dos argumentos concernentes às especificidades históricas desses povos, converte em irrelevância os fatos apresentados pela garantia dos direitos indígenas, levando à adoção do marco temporal como parâmetro para decisões demarcatórias contrárias (Silva, 2019, p. 6-7).

No âmbito parlamentar estadual, tal condição leva atores políticos de bancada ruralista se mostrarem posicionados a favor da tese seguido pela justificativa de amparo jurídico aos proprietários rurais. O deputado Zé Teixeira (PSDB), em 2016, comemorou

na tribuna a aplicabilidade do marco temporal no estado devido o acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) que anulou o processo de demarcação da Terra Indígena Guyraroká, decisão favorecida aos proprietários rurais após pedirem a “impugnação da Portaria nº 3219, de 7 de outubro de 2009, do Ministério da Justiça, que havia declarado a posse do grupo indígena Guarani Kaiowá sobre a área de mais de 11 mil hectares” e ressaltou que,

[...] Todos temos os mesmos direitos diante da lei. Essas decisões geram incertezas e embaraços aos produtores rurais que possuem títulos legalmente emitidos pelo Governo Federal e precisam constituir advogado para defender judicialmente seus legítimos direitos sobre a terra onde produzem riquezas e alimentos para todo o País. Seja pequena, média ou grande propriedade, o direito legítimo sobre a terra precisa ser preservado (ALEMS, 2016)²⁷.

Por outro lado, parlamentares como Pedro Kemp (PT) reforçam que a fixação do marco temporal como critério definidor das decisões territoriais “impedem a ampliação da demarcação que, na verdade, é uma retomada aos povos, que hoje estão impedidos de estar nesses territórios tradicionais” (ALEMS, 2021)²⁸, assim como a deputada Gleice Jane (PT) ressalta que “o projeto cria tensões em torno das pautas indígenas e dos conflitos agrários no País. Na visão dos movimentos sociais é o mesmo que rasgar a Constituição e retirar os direitos das comunidades indígenas” (ALEMS, 2023)²⁹.

A contribuição teórica, discutido por Labra (1999, p. 157), “reconhece que no *policy-making* as relações governo-interesses podem estar institucionalizadas, que existe

²⁷ ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Zé Teixeira comemora acórdão do STF que anula demarcação em MS**. Por Adriano Furtado. Campo Grande, MS, 07. 2016. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Noticias/69462/ze-teixeira-comemora-acordao-do-stf-que-anula-demarcacao-em-ms>. Acesso em: 14 abr. 2025.

²⁸ ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Kemp repudia violência a indígenas e diz que projetos são retrocesso às demarcações**. Por Fernanda Kintschner. Campo Grande, MS, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Noticias/105041/kemp-repudia-violencia-a-indigenas-e-diz-que-projetos-sao-retrocesso-as-demarcacoes>. Acesso em: 14 abr. 2025.

²⁹ ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Deputados debatem Marco Temporal sobre demarcação de terras indígenas**. Por Heloíse Gimenes e Fabiana Silvestre. Campo Grande, MS, 30 maio 2021. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Noticias/137270/deputados-debatem-marco-temporal-sobre-demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 14 abr. 2025.

conflito, cooptação e consenso, e que certos grupos são excluídos", característico do modelo neopluralista para formulações de políticas.

Logo, é notável sobre o quadro antagônico e conflituoso do marco temporal, em razão de mobilizações políticas, definir quais são as posições dos atores políticos sob destaque na demanda política governamental via parlamento, pois institucionalizam as burocracias governamentais sobre a tese com base nos interesses adversos para elaboração de políticas, definidos para os grupos dos quais se destacam, o que gera no centro da disputa alegações cooptadas de atores e possível exclusão de outros (Labra, 1999, p.157).

O determinado domínio das discussões do marco temporal, assim, garante a institucionalização dessas elaborações centradas pelos grupos de interesses apreciados de forma benéfica ao quadro econômico nacional, reforçando a tentativa de controle do poder político e a geração simbólica de influência da força legislativa nacional que se estende ao âmbito estadual, cujo lado predominante de setores latifundiários incorpora *modus operandi* de pressão ao poder judiciário na disputa pelos interesses vigentes.

É visível a discussão dada por Carvalho (2009, p.317) acerca dos atores políticos, derrotados no processo legislativo, acionarem as instâncias judiciais para analisar a constitucionalidade de decisões legislativas aprovadas em maioria no parlamento, pois processos judiciais da política podem não causar danos políticos, visto também o processo judicial como ferramenta convincente para mostrar ao eleitorado os descasos a determinada política.

No escopo de Carvalho (2009), entretanto, permite adaptar a interpretação específica em relação a parlamentares derrotados nas arenas de legislação e jurisdição, questionar a constitucionalidade das deliberações do poder judiciário por meio do próprio acionamento da judicialização política, devido aos interesses dominantes estarem sob risco.

Dessa forma, parlamentares da bancada ruralista conseguem assumir papel de pressão sob o poder judiciário – ainda que se considere majoritariamente simbólico³⁰ – juntamente com mobilizações sociais de latifundiários, direcionando influentemente a tese do marco temporal com auxílio de partidos políticos representantes no desempenho da mediação relevante, de modo que, utiliza-se dos recursos disponíveis dos grupos de representados para colocá-los em proximidade ao sistema político (Labra, 1999, p.160).

Gera, com isso, não somente o atrito entre os poderes na tentativa de defesa dos interesses dos protagonistas, mas a articulação jurídica efetiva em conjunto com o sistema político sob poder legislativo daqueles que detém o domínio da tese, a saber, parlamentares ruralistas juntamente com a elite latifundiária, para pressionar o poder judiciário em virtude dos respectivos interesses.

É ressaltado nas recentes falas dos deputados da bancada parlamentar ruralista do estado:

Zé Teixeira (PSDB) – “Os deputados e senadores são os legítimos representantes do povo. Foram os parlamentares que votaram e aprovaram a Constituição Federal. Observo, com grande preocupação, a expansão das atribuições do Judiciário, que desrespeitou o texto constitucional, especialmente no seu artigo 231 [...]. Quem irá investir neste País, sendo que a qualquer momento poderá expropriar milhares de famílias no campo. Somos os maiores produtores de milho e soja, com essa decisão do STF como os proprietários de terra irão investir, por exemplo, em tecnologia e recuperação do solo? A Frente Parlamentar em Defesa do Agronegócio não vai aceitar imposição” (ALEMS, 2023)³¹;

Coronel David (PL) - “É importante unirmos esforços para garantir que a voz dos produtores rurais e dos defensores do direito de propriedade seja ouvida nos

³⁰ Nesse quesito, retoma-se a lógica dada por Bourdieu (1989) acerca do poder simbólico, entendido o exercício não pela coerção direta, mas pela capacidade de manipulação e imposição de diversas classificações e percepções sociais que são reconhecidas como legítimas, mesmo pelo campo jurídico. Dessa forma, a imposição do marco temporal seguida de ressignificação discursiva de “retomadas” em “invasões”, se mostra como uma tentativa de pressão parlamentar que se traduz em uma forma de “violência simbólica” atuante sobre o judiciário, de modo que redefina o contexto histórico da presença indígena para impor princípio de justiça alinhado aos interesses particulares da elite latifundiária.

³¹ ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Zé Teixeira manifesta preocupação com rejeição de marco temporal no STF.** Por Heloíse Gimenes. Campo Grande, MS, 26 set. 2023. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Noticias/138306/ze-teixeira-manifesta-preocupacao-com-rejeicao-de-marco-temporal-no-stf>. Acesso em: 14 abr. 2025; grifos de autoria própria.

debates nacionais. A Frente Parlamentar Invasão Zero tem trabalhado incansavelmente para combater as invasões, protegendo os interesses daqueles que geram riqueza e desenvolvimento para nosso estado. [...] Juntamente com a Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul – Famasul, Associação dos Criadores de Mato Grosso do Sul – Acrissul, Ordem dos Advogados do Brasil - OAB e associações de produtores, **vamos discutir as recentes invasões de propriedades no Estado e analisar o avanço das discussões sobre o Marco Temporal, um tema amplamente debatido em Brasília e de grande impacto no cenário nacional**” (ALEMS, 2024)³².

Diante do exposto, notavelmente as forças políticas contundentes das reações articuladas do setor latifundiário são provenientes não somente pelas bases parlamentares, mas também por associações representativas.

Santos e Martins (2022, p. 247), em análise acerca das ações ofensivas partida da Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul – Famasul e a complexa articulação representativa de atores políticos e ruralistas sobre os direitos indígenas pelos territórios, concluem que a entidade possui domínio em construir espaço de “reprodução social e política dos setores representados” e ressaltam novas coordenações de ações desses grupos por meio de táticas de “articulação conjunta para a judicialização de processos de demarcação de terras indígenas”.

Dessa forma, o marco temporal, sob possível compreensão, transfigura como instrumento parlamentar persuasivo no qual adentra no poder legislativo e se estabiliza como defesa louvável dos parlamentares ruralistas aos seus representados, seguido de judicialização política que transforma o mecanismo legislativo como pressionador das demandas demarcatórias no judiciário para que haja deslegitimidade desses processos, e assegure juridicamente os proprietários de terras nos investimentos da economia, como reitera o deputado Zé Teixeira (PSDB).

Essa condição, ademais, se replica não somente pelo convincente discurso de “garantir que a voz dos produtores rurais e dos defensores do direito de propriedade”, mas pela garantia de que o lado minoritário, para que suas demandas sejam efetivamente

³² ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Ocupações de propriedades e Marco Temporal são temas de reunião na ALEMS**. Por Heloíse Gimenes. Campo Grande, MS, 09 set. 2024. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Noticias/140482/ocupacoes-de-propriedades-e-marco-temporal-sao-temas-de-reuniao-na-alems>. Acesso em: 14 abr. 2025; grifos de autoria própria.

atendidas, não tenha mobilização necessária no âmbito legislativo e judiciário sem devidas recompensações à hegemonia ruralista, resultando em um déficit de legitimidade jurídica das reivindicações territoriais pelos povos indígenas e permitindo que o parlamento substancie posição de poder representativamente tangível ao agronegócio dentro da estrutura da máquina pública³³.

Dessa forma, a tensão entre o poder do parlamento moldado pelos interesses latifundiários e as decisões do judiciário em contribuir juridicamente de forma positiva nas demandas demarcatórias – mesmo considerando que pouco se faz a suprema corte por favoráveis resultados aos povos indígenas –, se torna emblemática. Uma vez que os arranjos de poderes políticos em razão de interesses econômicos implicam na potencialidade de grupos em modificar as arenas de disputas e resultados de políticas públicas, além de essas arenas ligadas nas estruturas institucionais determinarem como as decisões da administração política por meio de grupos desses interesses serão devidamente efetuadas e como influenciam na dinâmica da atividade do Estado (Labra, 1999, p. 146).

Vale ressaltar que, mesmo considerando tal tensão entre os poderes em relação a tese seja discutida majoritariamente à esfera nacional, a interpretação recai consideravelmente nas dinâmicas parlamentares estadual de modo simbólico no seu sentido pragmático.

Nas disputas entre as questões territoriais de povos indígenas e latifundiários do Mato Grosso do Sul, é visível que o poder judiciário seja visto como evidente arena de disputa na qual os atores políticos buscam direcionar as decisões jurídicas em seu favor,

³³ Tal interpretação alinha-se com o conteúdo central exposto pelo relator suplente no relatório da CPI da Ação/omissão, o qual, ao analisar a atuação da segurança pública estadual perante à violência contra povos indígenas, reconhece os pontuais ineficiências do aparato de segurança, mas atribui a origem dos conflitos violentos às próprias reivindicações territoriais indígenas, especialmente quando há ausência de uma indenização prévia aos proprietários de terras. Dessa forma, o relator explicitamente defende a seguinte tese: “Em concedendo suma, precisamos dar equilíbrio entre direitos fundamentais, ao indígena com segurança o direito originário a terra tradicionalmente ocupada, mas, garantindo ao proprietário da área rural uma justa indenização que o possibilite haver sua produção e investimentos ainda que noutra propriedade” (ALEMS, 2016b, p.245). Ao fato dessa posição e da interpretação indenizatória, depreende-se uma argumentação que condiciona a efetivação de um direito fundamental constitucional, a saber, o direito originário ao território, ao pagamento de indenização a terceiros, reinterpretando, portanto, a própria natureza desse direito.

diante de um processo de mobilizações políticas para formulações políticas vinculantes a atividade estatal. Entretanto, tal disputa não ocorre de forma equilibrada, visto que o poder legislativo, influenciado por interesses econômicos ruralistas, atua como um fator estrutural condicionante na tentativa de modificar as decisões judiciais em favor dos latifundiários³⁴.

Em conformidade, tal consideração é reforçada pelo envio em ofício de moção de congratulação por parte da deputada Mara Caseiro (PSDB) na qual intitula como “Moção de Apoio ao Congresso Nacional” e reitera o apoio “no sentido de continuar se posicionando de forma contrária à usurpação da competência primária do Poder Legislativo” e destaca:

[...] **esta moção é motivada pela tentativa de legislar por vias judiciais** – matérias a respeito da prática do aborto, conforme consta na ADPF nº 442 – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ao Supremo Tribunal Federal que questiona a recepção pela Constituição Federal brasileira dos artigos 124 e 126 do Código Penal, que dispõem sobre a vida e ao **direito de propriedade (Marco Temporal) objeto do Recurso Extraordinário (RE) 1017365**³⁵.

Ressalta-se a expressão “direito de propriedade” para referir ao marco temporal, evidenciando novamente o poder político simbólico de utilizar a tese como instrumento de jurisdição no meio legislativo, com o objetivo de garantir plena legitimidade aos proprietários rurais nos conflitos fundiários e a subalternização dos direitos indígenas perante territórios tradicionais.

Assim, ao grau de proximidade das decisões judiciais favorecerem as reivindicações indígenas, há gradual mobilização de mecanismos políticos e institucionais por parte da hegemonia ruralista para reverter esse cenário, incluindo o domínio das políticas

³⁴ Nesse quesito, Alfinito e Amado (2018, p. 3) afirmam: “[...], nas inúmeras ações de reintegração de posse impetradas contra as retomadas de terras também são discutidos temas como a natureza constitucional da posse indígena, o domínio sobre a terra, e a extensão do direito à terra tradicionalmente ocupada. Juntas, ações declaratórias e possessórias fizeram do judiciário uma verdadeira arena de disputas sobre os direitos territoriais dos Terena e sobre o sentido do artigo 231 da Constituição Federal de 1988.

³⁵ ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Moção de Congratulação nº 05285/2023**. Proposta pela deputada Mara Caseiro, Campo Grande, MS, 03 de out. de 2023. Disponível em: <http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/linha-tempo?idProposicao=318665>. Acesso em: 14 abril 2025; grifos de autoria própria.

indigenistas e a pressão legislativa sobre o judiciário com a própria judicialização política, reforçando a assimetria de poder nessas disputas.

Alfinito e Amado (2018, p. 3), ademais, sinalizam que o cenário dessa mobilização de mecanismos não é recente e explicam que desde o início do século, as representações ruralistas, juntamente com os proprietários rurais, mantêm respostas táticas aos processos demarcatórios de terras indígenas através da sistemática judicialização política do meio administrativo, sendo questionadas a legalidade das atividades demarcatórias no âmbito judiciário e exigido que o poder competente declare as terras em disputas como legítima posse privada.

Contudo, para o embasamento dessa legitimidade, ainda há adicional discussão parlamentar sobre a tese inserir o argumento acerca da indenização aos proprietários rurais.

3.2.1. PEC 132/2015

Em maio de 2023, fora protocolada uma proposição do tipo indicativa no parlamento estadual e expedida em ofício ao presidente da câmara dos deputados Arthur Lira (PP), cuja matéria trata da solicitação da “agilidade na tramitação da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 132/2015, que tem como objetivo garantir a indenização de possuidores de títulos dominiais relativos a áreas declaradas como indígenas e homologadas a partir de 5 de outubro de 2013”. Tal indicação se deu em resposta ao retorno do STF sobre o julgamento do Recurso Extraordinário 1017365, em que, “se discutirá a adoção da data da promulgação da Constituição Federal como marco temporal para definição da ocupação tradicional da terra por indígenas” (ALEMS, 2023)³⁶.

Como justificativa, os deputados apresentam brevemente a origem da PEC e o objetivo da proposta:

³⁶ ALEMS, Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Proposta de indicação nº 02310/2023.** Proposta pela Mesa Diretora (2023 - 2024), Campo Grande, MS, 16 de maio de 2023. Disponível em: <http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/linha-tempo?idProposicao=315648>. Acesso em: 14 abril 2025.

No dia 15 de setembro de 2015 foi recebido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados o Ofício n. 1303/2015, oriundo do Senado Federal, o qual submete à apreciação daquela Casa a Proposta de Emenda à Constituição nº 71, de 2011, que ‘Altera o § 6º do art. 231 da Constituição Federal e acrescenta art. 67-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para permitir a indenização de possuidores de títulos dominiais relativos a áreas declaradas como indígenas e homologadas a partir de 5 de outubro de 2013’. Na Câmara dos Deputados esta proposta de alteração constitucional foi protocolada como PEC n. 132/2015, no dia 15 de setembro de 2015. Contudo, após superar várias fases do processo legislativo, inclusive já tendo sido aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em 2016, a proposta aguarda a criação de Comissão Temporária pela Mesa Diretora para o prosseguimento da tramitação³⁷.

E conclui:

[...] Diante do exposto, e tendo em vista a relevância da matéria, **por se tratar de uma demanda urgente e legítima dos produtores rurais brasileiros**, especialmente do Estado de Mato Grosso do Sul, requisitamos seja encaminhado expediente deste Poder Legislativo para a Câmara dos Deputados, **solicitando a agilidade da tramitação daquela proposta legislativa, bem como a interlocução da Câmara Federal perante o STF**, no sentido de suspender o julgamento do RE 1017365, até o final do trâmite legislativo da PEC 132/2015³⁸.

Diante disso, a proposição explicita aspectos de uma narrativa de urgência e legitimidade ao justificar a necessidade de acelerar a PEC 132/2015, cuja tramitação evidencia o reiterado embate entre os interesses do setor agropecuário e os direitos originários dos povos indígenas. Além disso, há reflexo por meio da proposição de esforços reacionários dentro do legislativo para conter avanços na política indigenista devido o reforço do marco temporal na tentativa de estabelecer também um marco como referência para indenização.

Coloca em perspectiva, a princípio, as estratégias institucionais providas das articulações de elites políticas e econômicas do agronegócio³⁹, através de mecanismos

³⁷ Idem; grifos de autoria própria.

³⁸ Idem; grifos de autoria própria.

³⁹ É importante salientar os estudos feitos por Aguiar (2022, p. 6), no qual, em suas análises acerca das atividades legislativas da bancada ruralista nacional e marco temporal, aborda como a discussão sobre a tese é benéfica a tal em que se utiliza de quaisquer instrumentos institucionais legislativos para favorecer as mobilizações políticas acerca dos interesses do agronegócio e outras políticas ambientais para suposto desenvolvimento econômico nacional em terras indígenas. O mesmo, com base nos dados divulgados pelo

legislativos na tentativa de moldar a política indigenista em trâmite e discussão no judiciário, reforçando alegada insegurança jurídica dos proprietários rurais que detêm títulos sobre terras que foram declaradas indígenas a partir de 2013.

Benites (2023, p. 44), analisa os fundamentos jurídicos por trás da tese da PEC 132/2015 e argumenta que a proposta “supostamente se preocupa com os conflitos fundiários, porém, ignoram o instituto do indigenato e as consequências jurídicas do direito congênito às terras de posse indígena”. Isso, em consequência, formam aberturas a articulações jurídicas e políticas das elites ruralistas nacionais para manipulação dos direitos indigenistas em relação aos territórios tradicionais. Em continuidade nas análises, Benites (2023) ainda ressalta a problemática da proposta:

[...] pode-se notar que o direito à indenização requerido pela proposta de emenda esbarra em alguns pontos: i) nulidade títulos; ii) impossibilidade de alterar o direito originário por proposta de emenda à constituição; iii) violação à cláusula pétreas; iv) diferenciação da posse indígena da posse civil; v) violência envolvida no processo de esbulho e; vi) a aquisição non domin. Inicialmente, é preciso considerar que a Constituição trata a posse de terceiros sobre a propriedade indígena como um ato nulo. Logo, qualquer efeito que seria decorrente deste título dominial é extinto, não sendo capaz de produzir efeitos (Benites, 2023, p. 48).

Tais considerações esclarecem os motivos implicantos da proposta ser devidamente rejeitada, pois tanto a alteração constitucional não se comporta nos fundamentos jurídicos para que haja aclamada segurança jurídica, como a proposta de indenização não considera as complexidades de tratamento dos processos demarcatórios sob os territórios tradicionais nos escopos dos direitos indigenistas resguardados pela constituição. Ao exposto, é possível verificar o ambiente parlamentar

Conselho Indigenista Missionário - CIMI no qual identificou mais de 30 proposições contrárias aos indígenas e fortemente estruturadas devido o incansável trabalho da bancada ruralista em avançar tais políticas, além de constatar inúmeras outras tramitações de projetos de leis, explicita que “essa sistemática, que se caracteriza como uma ofensiva reacionária, busca aniquilar os direitos que foram conquistados e positivados na Magna-Carta a custos incomensuráveis e muito sangue derramado. Trata-se de um movimento coordenado que se acentuou, de modo significativo, nos últimos anos” (Aguiar, 2022, p.6). Ainda que o parlamento estadual não prove de maneira exacerbada políticas semelhantes, cabe-se atentar às próprias dinâmicas informais e discursos parlamentares que seguem a linha central de raciocínio discutido na esfera nacional.

não se atentar com as complexidades do argumento indenizatório e demonstra ausência da ciência acerca das contradições fundadas na proposta.

Em primeiro lugar, há unanimidade dessa proposta devido a situação dinâmica parlamentar do estado ser suporte emblemático para instrumentos legislativos de cunho clientelista no sentido de discutir as consequências dos conflitos fundiários, mas predominar as formas de amparo à elite ruralista em detrimento dos direitos indígenas, cujo poder decisório unânime dos deputados, que se evidencia com a assinatura de todos os parlamentares na proposição de indicação, representa o poder de socialização institucional para a solução do problema recorrente (Souza, 2006, p.38)⁴⁰.

Em segundo, os discursos são emblemáticos. O presidente da casa legislativa, deputado Gerson Claro (PP), e o deputado Pedro Kemp (PT) congratulam a iniciativa, assim como outros deputados que a prestigiam:

Gerson Claro (PP) - “Orgulho do encaminhamento do diálogo, junto à Brasília e à Famasul. Não tem outra discussão a se fazer a indenização. Muitas vezes a gente critica o posicionamento do Judiciário, mas quando a soluções não são feitas pelo Estado ou Parlamento, sobra para o STF e, se provado, ele tem que agir”;

Pedro Kemp (PT) - “Eu fico feliz de ouvir vocês, bastante empenhados [...]. E eu vejo que essa iniciativa, nos dão esperança, de que nós possamos avançar. Aqui, o antigo estado de Mato Grosso titulou essas terras, que eram indígenas, e as pessoas compraram, pagaram, tem o título e hoje não se pode reparar uma injustiça, cometendo outra injustiça, então é também preciso indenizar quem está hoje com o título legítimo”;

Pedrossian Neto (PSD) – “Achamos, então, que tem solução, sem ser por via de julgamento. E o Parlamento deve e pode criar uma solução legislativa e fazer o trabalho de intermediação, impedindo que o Supremo tenha que arbitrar em questões duras [...]. Hoje na Constituição tem essa lacuna. Uma vez demarcada a terra, retira os produtores, mas não os indeniza. Tem produtor que está há dezenas e centenas de anos e que, se objeto de demarcação, trata-se de expropriação, por mero ato administrativo. Então qual é a luta hoje, para impedir conflito maior, é que se permita a indenização. Se resolvemos a questão diminui

⁴⁰ O documento assinado pelos parlamentares, vinculado à proposta de indicação nº 02310/2023, pode ser encontrado por meio do site: <http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/hal/public/arquivos?uri=repo1:documentos/IndicacaoCmaradeputadosPEC132v2assinado2.pdf&thumb=false>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

muito a temperatura. Que hoje, produtores e indígenas são colocados como inimigos que não são. Assim como é feita na Reforma Agrária, com indenização prévia, justa e em dinheiro”;

Zeca do PT - “O grande debate indígena é sim o Marco Temporal, o que é uma definição extremamente perigosa, para qualquer lado. Então a decisão estratégica é a votação da PEC 132. Quero registrar de que a ministra Simone ainda disse que, votada a PEC, o presidente Lula disse que estão garantidas as condições técnicas, com bilhões para indenizar proprietários de conflito” (ALEMS, 2023)⁴¹.

De forma clara, a justificativa de indenização é preponderante no parlamento estadual e perpassa todos os posicionamentos políticos devido a convincente iniciativa voltada a resolução dos conflitos fundiários. Entretanto, não há quaisquer questionamentos explícitos sobre a legitimidade e constitucionalidade da proposta, na qual Benites (2023) sinaliza. Ainda mais, a partir do Presidente da Assembleia Legislativa, Deputado Gerson Claro, e a complementação do parlamentar Pedrossian Neto, há reflexão nesse ambiente sobre o papel que o sistema judiciário exerce em intervir nos processos político-administrativos quando o legislativo e o Estado não conseguem alcançar os objetivos necessários.

Essa intervenção, porém, se dá quando a morosidade do Estado dificulta os processos demarcatórios de direitos territoriais indígenas, assim como outros direitos importantes relativos aos povos tradicionais, e o legislativo, composto em sua maioria por defensores dos processos latifundiários baseado na perspectiva econômica, enfraquecem as políticas indigenistas em razão da defesa consistente dos proprietários sob a presunção de título legítimo de terras⁴².

⁴¹ ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Deputados de MS pedem votação de PEC 132 antes de julgamento do Marco Temporal**. Por: Fernanda Kintschner. Campo Grande, 11 mai. 2023. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Noticias/137255/deputados-de-ms-pedem-votacao-de-pec-132-antes-de-julgamento-do-marco-temporal>. Acesso em: 14 abril de 2025.

⁴² Pelo mesmo noticiário oficial publicado as falas dos outros deputados, como referência ao tangencial da questão econômica ser uma das justificativas centrais dessa matéria, o deputado Zé Teixeira indaga: “A diferença é que a na Reforma Agrária, quero relembrar a todos, que a terra tem que estar considerada improdutiva, ou seja, não alcançar o nível de produtividade mínimo, para que seja possível de desapropriação. Agora as terras que os indígenas reivindicam, que foram legitimamente tituladas aos produtores, são sim produtivas e o indígena impede o produtor de plantar. O produtor tem o direito dele. Fazendo essa mediação, que retorne a paz” (ALEMS, 2023).

A partir disso, quando essas instituições não se consagram como o meio eficiente de atender as demandas indígenas, os povos recorrem ao sistema judiciário de forma resistente na tentativa de inibir qualquer tipo de impasse manipulador de seus direitos. E, assim, o poder legislativo retorna aos meios jurídicos com a pressão contrária necessária aos avanços demarcatórios, intensificando a defesa latifundiária por meio da judicialização política dos direitos indigenistas, retornando ao ponto central discutida por Carvalho (2009, p.317).

Vale-se ressaltar, ademais, a afirmação da deputada Gleice Jane (PT) salientando a luta indígena:

As lutas dos movimentos indígenas entendemos que precisa pacificar, pois não é interessante para indígenas nem proprietários, precisamos encontrar sim um caminho. Tenho que pontuar a vinda da subsecretária-geral das Nações Unidas e Assessora Especial para Prevenção do Genocídio, Alice Wairimu Nderitu, que esteve no estado e mostrou que o debate dos conflitos está num nível internacional tenso e **precisamos de uma saída, para pular essa pauta e discutir desenvolvimento do estado.** É preciso trabalho de demarcação, porque essas pessoas vão retomar esse espaço para continuar a promover sua cultura (ALEMS, 2023)⁴³.

Como visto, mesmo que há legítimos apontamentos acerca das resoluções de conflitos fundiários entre povos indígenas e proprietários rurais, evidencia ambiguidades pontuais nessa afirmação dada pela parlamentar. A relevância da demarcação para a continuidade da cultura indígena esbarra na PEC – assinada, inclusive, pela deputada - que, em prática, pode representar impasses significativos na efetivação dos direitos demarcatórios, como sinalizado por Benites (2023), e consequentemente, limitar o processo de perdurações em gerações dos próprios saberes étnicos-culturais.

Além disso, a sugestão de "pular essa pauta e discutir desenvolvimento do estado", após os apontamentos de entidades internacionais sobre os conflitos na indutiva ênfase da demarcação, leva às prováveis interpretações funcionais em razões táticas das elites

⁴³ ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Deputados de MS pedem votação de PEC 132 antes de julgamento do Marco Temporal.** Por: Fernanda Kintschner. Campo Grande, 11 mai. 2023. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Noticias/137255/deputados-de-ms-pedem-votacao-de-pec-132-antes-de-julgamento-do-marco-temporal>. Acesso em: 14 abril de 2025; grifos de autoria própria.

ruralistas do estado que buscam o contorno das efetivações dos direitos indígenas por meio de manobras legislativas.

Isto é estendida ao quadro representativo estadual dos povos indígenas quando os parlamentares Zeca do PT e Pedro Kemp (PT) afirmam que “então a decisão estratégica é a votação da PEC 132” e “é preciso indenizar quem está hoje com o título legítimo”, respectivamente. Assim, o próprio escopo representativo histórico das causas indígenas na casa de leis do estado, ainda que se discutam a melhor forma de contribuir pela segurança de seus representados, também contribui inadvertidamente para a lógica central de compensação econômica aos não-indígenas, da qual mitiga o princípio constitucional da posse tradicional.

Assim, fundamenta-se a superioridade do embasamento nos interesses político-econômicos voltados ao latifúndio, visualizando novamente a tentativa de garantia da legitimidade latifundiária por meio da judicialização política do marco temporal, envolvendo outros tipos de matéria como a PEC 132/2015 que reforça as contingências causadas pela tese, enquanto direitos indígenas além de serem demasiadamente rebaixados a uma condição secundária de preocupação institucional diante da tese, há uma invalidação intrínseca e discreta da legitimidade dos direitos territoriais indígenas quando a teoria do indigenato supera as premissas da tese jurídica⁴⁴.

A tensão entre o poder legislativo estadual com o poder judiciário, em suma, é possivelmente potencializada devido a influência simbólica legislativa se tratando do âmbito estadual, pois além de estruturada nos interesses do poder econômico do agronegócio, se torna a instância detentora de pragmáticos instrumentos institucionais implicantes das mobilizações políticas de elites rurais para evitar avanços dos processos

⁴⁴ Silva (2019, p. 7-24) salienta dois argumentos em relação a teoria do indigenato que questiona o processo do marco temporal: I) a questão histórica congruente ao direito de posse territorial para o desenvolvimento da vida humana indígena, reconhecendo que as terras utilizadas pelos indígenas, antes mesmo das imposições do direitos nacionais de Portugal e do Brasil, possuem “aquisição das terras um “título congênito”, sem necessidade de legitimação de posse (2019, p. 9); II) a questão do renitente esbulho que dever-se-á tratar de forma legalmente cabível à teoria do indigenato, pois ao contrário da interpretação de ministros e políticos, o direito civil não se aplica fielmente as premissas históricas ocorridas no passado e as tratativas constitucionais pelos direitos originários, afirmado a autora que “não é um conflito entre posseiros, mas relacionado à direito originário tutelado constitucionalmente em uma terra federal (propriedade da União)” (Silva, 2019, p. 24).

demarcatórios. Isso enfatiza a tentativa de utilizar-se das estruturas políticas administrativas para que haja contribuição indenizatória aos detentores de vantagem econômica no mercado nacional.

Além disso, tais mobilizações decorrem das percepções políticas dos atores em relação aos custos e benefícios do processo de discussão do marco temporal e seus resultados, pois como ressalta Labra (1999, p. 146), “políticas com ampla distribuição de custos e benefícios podem ser facilmente institucionalizadas; políticas com custos e benefícios muito concentrados conduzem, porém, a intensos conflitos com os atores afetados”.

Posto isso, ainda que a justificativa de indenização devido a erros históricos do Estado no passado venha a se tornar constitucionalmente plausível e a inserida corretamente nas resoluções de conflitos fundiários, o cerne da questão se volta à manipulação dos direitos indígenas através da judicialização política, além de cada vez mais ressaltarem a necessidade de obter desses sob a óptica econômica de justificativa produtividade agrícola, utilizando-se de amparos constitucionais dos povos indígenas para interpretações favoráveis a tal setor, decorrentes da deslegitimação das retomadas em territórios tradicionais.

O sistema judiciário, assim, se torna a arena de disputa emblemática desse ponto central conforme reiteram Alfinito e Amado (2018, p. 3). A princípio, a justiça permaneceria imparcial nas discussões dos conflitos fundiários. Porém, a assimetria da disputa favorecida aos dominantes das estratégias institucionais transforma o âmbito judicial em terreno fértil aos interesses de proprietários rurais, em detrimento da luta dos povos indígenas pelos direitos conquistados e assegurados juridicamente sobre territórios tradicionalmente ocupados.

Ao contrário do que trata a deputada Gleice Jane ao indagar que “as lutas dos movimentos indígenas entendemos que precisam pacificar, pois não é interessante para indígenas nem proprietários, precisamos encontrar sim um caminho”, tais lutas ainda deverão possivelmente ocorrer de forma intensa e resistente devido ao simbólico e razoável déficit representativo apresentado e a dinâmica política mobilizadora das

práticas manipulatórias dos processos emblemáticos, tanto do parlamento como em outras instituições, que se voltam ao favorecimento das elites latifundiárias.

3.3. POLÍTICA PÚBLICA: FEPATI

O contexto político sul-mato-grossense apresenta desafios únicos na inserção das demandas territoriais das comunidades indígenas no âmbito legislativo estadual, devido o conceito de território transcender a questão econômica e o termo abordar espaços de relações sociais, cultura e espiritualidade.

A tentativa de minimizar tais desafios e implementar políticas públicas por meio do parlamento, do qual pressupõe o tratamento do tema com a devida prioridade para um contexto de intensificação das demandas por justiça social, em razão da significância de território para as sociedades indígenas, enfrenta paradigmas de implementações políticas que tornam o processo de amparo territorial dessas comunidades em vácuos de conciliação e representação nas discussões parlamentares.

O destaque nesse tópico refere-se ao Fundo Estadual de Aquisição de Terras Indígenas - FEPATI, proposta pelo ex-deputado Laerte Tetila (PT) por meio do projeto de lei nº 078/2011, implementada através da Lei estadual nº 4.164/2012 e instituída pela Lei nº 4.450/2013, devidamente promulgadas pelo governador do estado na época André Puccinelli (PMDB). Sem dúvidas, é uma das principais iniciativas legislativas voltadas à resolução de conflitos fundiários e à inserção das demandas territoriais indígenas em Mato Grosso do Sul. O foco da lei é explícito em seu primeiro artigo:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Estadual de Terras Indígenas (FEPATI) [...], objetivando a captação de recursos financeiros para:
I - aquisição de terras destinadas às comunidades indígenas;
II - indenização das terras atingidas por demarcação, em áreas reconhecidas de ocupação tradicional por comunidades indígenas, aos possuidores com justo título e de boa fé;
III - aquisição de áreas destinadas ao assentamento de proprietários rurais, que se encontram nas condições previstas no inciso anterior, como forma de compensação;
IV - prestação de apoio técnico e assistencial aos proprietários rurais e às comunidades indígenas envolvidas;
V - realização de despesas com vistorias, medições, individualização e avaliações de áreas e outras necessidades inerentes ao objetivo do Fundo⁴⁵.

⁴⁵ Lei nº 4.164, de 7 de fevereiro de 2012. Publicada no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, nº 8.128, 8 fev. 2012, com redação dada pela Lei nº 4.450, publicada no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, nº 8.577, 13 dez. 2013: “Institui o Fundo Estadual de Terras Indígenas (FEPATI), e dá outras providências”.

Amaral (2017, p. 47) explica sobre o fundo poder “surtir alguns efeitos positivos na conclusão do processo demarcatório” e “inibir as demandas judiciais contrárias às demarcações, gerando, em consequência, maior celeridade durante todo o procedimento”, sendo viabilizada a conciliação entre as comunidades indígenas e os proprietários rurais, de modo que seja uma alternativa plausível contra os conflitos fundiários, visto o delongamento do Estado em relação ao problema.

Além disso, o parlamento em razão dessa compreensão, explicita o fundo de forma consensual acerca desse instrumento legislativo ser alternativa institucional pacífica para resolver conflitos fundiários envolvendo comunidades indígenas e proprietários de terras, reforçando os efeitos apresentados por Amaral.

Contudo, Souza (2006, p.37) reitera os estudos sobre o neoinstrumentalismo acerca das instituições serem influenciadoras no processo de decisão, superando as escolhas de políticas públicas somente por meio de barganhas políticas e interesses individuais. Tal superação abre espaço às decisões de importância mais complexas de interesses identitários e de novas construções de papéis de representação política.

É característico do FEPATI como resultado de poder decisório majoritário proveniente não somente pelos interesses individuais de parlamentares para assegurar eleitorado, mas por meios de socializações institucionais com objetivo de solução inovadora para o problema público específico da história regional, em compreensão dos estudos de Souza (2006, p.38), incidindo na organização do parlamento de acordo com as precedentes demandas socialmente e economicamente pautadas pelos setores representados e acatadas pelos representantes em um único conjunto de ideias, provocando estabilidade da política pública nas discussões da temática.

Nesse contexto, o debate em torno do FEPATI exemplifica a consolidação da predominância do poder institucional, fundamentado em interesses identitários e

orientado por deliberações majoritárias que estruturam um processo representativo socialmente definido. No entanto, o enfoque das possibilidades de tratamento dessa política pública que envolve as comunidades indígenas, talvez seja frequentemente feito também em razão do alto grau de relação política no ambiente parlamentar entre representantes parlamentares e setores sociais dominantes, a saber, os deputados ruralistas e os latifundiários.

Essa condição é característica perceptível nas considerações de Limongi (1994, p. 8) sobre as vertentes da nova face institucionalista, enfatizando o modelo distributivista. Há prevalência da composição de comissões por parlamentares que possuem suas prioridades de políticas públicas para garantir reeleição, tendo preferência por “aqueles que oferecem benefícios localizados e tangíveis a uma clientela eleitoral claramente identificada” (Limongi, 1994, p. 8), tendo o poder da proposição em sua jurisdição devido à alta contingência eleitoral evidenciada. Além disso, reproduz-se tal ideia não somente no sentido da garantia do eleitorado para próxima reeleição, mas na defesa dos interesses de seus representados conquistados em eleições anteriores.

Desde o protocolo do projeto e a promulgação da lei, a crescente aposta no fundo gerou unanimidade dos parlamentares em engendrar esperança para resolução dos conflitos, tendo discursos positivos em relação à proposta, predominantemente por representantes vinculados à bancada ruralista, durante todo processo de implementação e enfatizando a centralidade do poder legislativo na criação e no fortalecimento do fundo.

Tetila, em audiência pública realizada em 2011 para discutir a implementação da lei, caracterizou o FEPATI como “um sistema moderno, ágil e prático que irá proporcionar celeridade aos processos de desapropriação, ocupação e indenização”, além do deputado Pedro Kemp ressaltar “a importância da criação do Fundo para atender as demandas jurídicas das partes interessadas” e, em discussões posteriores, o deputado Paulo Corrêa (PR) elogiar o projeto e considerar como “a única solução para o problema fundiário indígena”⁴⁶.

⁴⁶ ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Projeto que cria o Fepati passa por amplo debate.** Por Paulo Fernandes. Campo Grande, MS, 16 nov. 2011. Disponível em:

Não somente o contentamento inicial dos parlamentares, tendo em vista inclusive os posicionamentos políticos antagônicos, o FEPATI em várias ocasiões legislativas foi positivamente respaldado como possibilidade efetiva para resoluções fundiárias, havendo incentivos para que fosse amplamente utilizado pelo executivo.

Em 2013, a lei nº 4.450/2013 que institui e regulamentou a lei do FEPATI, autorizou o Executivo a abrir crédito especial no orçamento até o limite de R\$ 200 milhões para que houvesse a efetiva implantação do fundo⁴⁷. Ainda mais, tal instrumento legislativo mostrou-se como meio de cooperação entre a União Federal e o estado de Mato Grosso do Sul, evidenciado pela proposta enviada pelo governador Reinaldo Azambuja em 2016 a então presidente Dilma por meio de ofício, sinalizando aportes mensais do governo federal de R\$ 80 milhões ao fundo pelos recursos referentes a título de pagamento da dívida estadual que o estado repassa à União⁴⁸.

Com isso, considerando a perspectiva positiva de sua implementação e os significativos incentivos, o invoque do fundo nos debates legislativos em razão da temática era também majoritariamente para reiterar o desempenho da assembleia e transformar o FEPATI em uma verdadeira peça-chave para solucionar os conflitos que se arrasta por anos. Triunfo unânime aos parlamentares, uma vez que essa dinâmica pode ser interpretada como uma troca de votos mutuamente benéfica, na qual ambos os lados encontram interesses alinhados e se beneficiam da implementação da política em questão (Limongi, 1994, p. 9), tanto dos que tomaram a iniciativa política como possível

<https://al.ms.gov.br/Noticias/66452/projeto-que-cria-o-fepati-passa-por-amplo-debate>. Acesso em: 27 jan. 2025.

⁴⁷ “Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial no orçamento até o limite de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões reais), destinados à implementação do Fundo previsto nesta Lei”.

⁴⁸ É importante ressaltar o papel do executivo nas tramitações da FEPATI, pois evidencia o poder de coalizão estruturado no estado. Limongi (2004, p. 48), ao tratar da dinâmica entre legislativo e executivo, destaca articulações entre essas esferas, alegando em suas análises que “assembleias compostas por parlamentares clientelistas delegam ampla autoridade ao executivo para que este defina políticas nacionais”, no caso dessa pesquisa, transcrevendo ao âmbito estadual. Essa dinâmica ainda mostra a viabilização de políticas públicas que enfrentam questões estruturais, como os conflitos fundiários.

estratégia de apoio às comunidades na recuperação de seus territórios tradicionais, quanto daqueles que atuam na defesa dos interesses ligados ao latifúndio.

Porém, nessa permuta política, o papel da instituição se faz presente para definir a organização do poder decisório centralizado naqueles que regem o parlamento. Dois grupos sociais distintos em conflitos que delimitam tal política é influenciada pelas dinâmicas da assembleia, como as fortes comissões e frentes parlamentares ruralistas, “que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros” (Souza, 2006, p.38), de acordo com os interesses que mais se destacam. É nessa consideração que a estabilidade na defesa dos proprietários rurais por meio do fundo ganha peso.

Nos anos seguintes de sua implementação, movidos também pela turbulência das comissões parlamentares de inquérito, o FEPATI ressurgiu nos holofotes como medida desesperada para que houvesse as devidas soluções de conflitos do qual o fundo fora criado. O site oficial destaca, em suas notícias, as principais declarações dos deputados sobre discussões dessa matéria:

Laerte Tetila (PT, 2014) - Somente pelo FEPATI é possível obter indenização cheia, com o governo pagando pela benfeitoria e pela terra. O restante das medidas só atrasa a resolução dos conflitos;

Professor Rinaldo (PSDB, 2015) - O problema acabará se o dinheiro utilizado para o pagamento da dívida de Mato Grosso do Sul com a União for usado para aplicação no Fundo Estadual para Aquisição de Terras Indígenas (FEPATI). Isso só dependerá do Governo Federal”. “O FEPATI, já aprovado, que visa indenizar os proprietários rurais, é uma alternativa. Tenho certeza que a presidente Dilma será sensível a esta questão e aceitará a proposta, pois 15% do que arrecadamos por mês vai para o Governo Federal. Não podemos permitir a persistência deste conflito em que ambos são vítimas, o produtor rural e os indígenas;

Mara Caseiro (PMB, 2015) - Pensei que ela falaria [Dilma] de uma solução já apresentada aqui, por essa Casa, em relação ao repasse mensal feito pelo Estado à União para capitalizar o Fundo Estadual para aquisição de terras indígenas (FEPATI), projeto também criado pelo Legislativo Estadual;

Mara Caseiro (PSDB, 2016) - Já temos a solução, que é o FEPATI. Só falta boa vontade política, é o que esperamos;

Paulo Corrêa (PR, 2016) – A questão indígena deveria ser revolvida pelo Governo Federal, que não indeniza os proprietários rurais, adquirindo terras para demarcar as áreas consideradas indígenas. Isso é um jeito de resolver o problema, mas fica cômodo para a União;

Pedro Kemp (PT, 2016) - A competência é do Governo Federal, mas já fizemos muito aqui; já realizamos uma reunião histórica com 20 autoridades do Governo Federal, representantes dos *índios* e dos produtores e construímos uma proposta, mas a comitiva foi embora, o processo ficou parado e a proposta no papel. (ALEMS, 2014-2016)⁴⁹.

Nota-se a insistência pelo uso do FEPATI pela União para a indenização de proprietários rurais por parte dos parlamentares em razão dos intensos conflitos ocorridos em 2014 que levaram à instauração das CPIs, além das rígidas indagações dos deputados contra o governo federal pela morosidade e descaso pelo fundo proposto. Não obstante, em diversos momentos acerca dos aportes mensais do governo federal de R\$ 80 milhões ao FEPATI, a deputada Mara Caseiro (PSDB) reiterava sobre o envio desta proposta ser a saída para os conflitos. Proposta essa não atendida na época e, desde então, o fundo estagnou nas discussões principais, visto que as publicações de notícias relacionadas ao fundo só ocorreram após 6 anos⁵⁰.

Em uma publicação já no ano de 2023, o destaque era a reunião realizada por deputados ruralistas que compunham a frente parlamentar em defesa do direito à propriedade; a frente parlamentar em defesa do agronegócio; a comissão de agricultura, pecuária, política, rural, agrária e pesqueira; e a comissão de segurança pública e defesa social⁵¹. A discussão visava “estratégia para reivindicar a indenização aos proprietários rurais com terras ocupadas no Estado”, em que, foi elaborado um documento encaminhado à ministra Simone Tebet para que houvesse “recurso específico para

⁴⁹ O agrupado de citações foi retirado diretamente do site oficial da Assembleia Legislativa do estado. As informações foram obtidas por meio do sistema de busca do site, utilizando o termo "FEPATI". As notícias apresentadas estão disponíveis no intervalo de 2014 a 2016. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Home/SearchNews?SearchString=fepati&DeepSearch=true>. Acesso em: 20 jan. 2025.

⁵⁰ Esse período corresponde à ascensão dos governos Temer e Bolsonaro, respectivamente. Durante o governo Bolsonaro, o então presidente declarou publicamente que não realizaria novas demarcações de terras no país. Assim, é evidente a ausência de discussões relevantes sobre o FEPATI no intervalo de 2017 a 2022.

⁵¹ Reiteram-se as reflexões de Limongi (1994, p. 8) acerca do papel das comissões e frentes parlamentares, que atuam de modo a proporcionar benefícios localizados e tangíveis a grupos eleitorais claramente identificados. Tal reunião é exemplo dessa dinâmica e pode ser observado na atuação dos membros das comissões que discutem a destinação de recursos do FEPATI para reivindicações de indenizações a proprietários rurais, ilustrando a relação entre a atuação dessas comissões e a promoção de interesses específicos, conforme destacado pelo autor.

indenização aos proprietários rurais, coibindo as invasões de terras. Para que ambas as partes sejam atendidas, é preciso que tenha o dinheiro da União no orçamento”, segundo o deputado Marcio Fernandes (MDB)⁵².

Finalmente, em 2024, o uso do fundo se tornou possível em razão ao acordo de conciliação histórico feito pelo Supremo Tribunal Federal para solucionar o conflito fundiário envolvendo a demarcação de Terra Indígena Ñande Ru Marangatu, no município de Antônio João. O site oficial da corte aponta o pagamento pela união aos proprietários rurais de “R\$ 27,8 milhões a título das benfeitorias apontadas em avaliação individualizada feita pela Funai em 2005, corrigidas pela inflação e a Taxa Selic”⁵³, com acréscimo de R\$ 101 milhões pela terra nua e, em depósito judicial, pelo governo do estado de Mato Grosso do Sul de R\$ 16 milhões de reais. Essa quantia de contrapartida estadual será repassada aos proprietários por meio do FEPATI e se encontra registrado na Lei Orçamentária Anual para o ano de 2025 como despesa de capital fiscal⁵⁴.

Tal acordo foi motivo de moção de congratulação na assembleia legislativa por parte do deputado Paulo Corrêa (PSDB), no qual parabenizou os envolvidos na conciliação e destacou no texto proposto que,

É evidente o grave cenário de violações físicas e culturais direcionadas aos povos tradicionais. A inércia do Estado brasileiro no cumprimento de seus compromissos constitucionais e internacionais criou grave contexto de violência e insegurança. Por outro lado, não podemos olvidar que, nos séculos que correram, também existem não indígenas de boa-fé que depositaram sua confiança no Estado e construíram suas vidas na região, especialmente após decorrência da Guerra do Paraguai, com autorização e incentivo estatal. O drama histórico e violento dos habitantes daquela porção do Mato Grosso do Sul

⁵² ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Deputados reivindicam indenizações para garantir paz no campo em MS**. Por Christiane Mesquita. Campo Grande, MS, 13 mar. 2023. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Noticias/133525/deputados-reivindicam-indenizacoes-para-garantir-paz-no-campo-em-ms>. Acesso em: 27 jan. 2025.

⁵³ STF. Supremo Tribunal Federal. **STF alcança acordo de conciliação histórico para solucionar conflito fundiário em MS**. Brasília, DF, 25 set. 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-alanca-acordo-de-conciliacao-historico-para-solucionar-conflito-fundiario-em-ms/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

⁵⁴ Mato Grosso do Sul. Lei nº 6.372, de 16 de dezembro de 2024. **Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2025**. Publicada no Diário Oficial Eletrônico do Estado de Mato Grosso do Sul, nº 11.720, 15 jan. 2025. Disponível em: https://suorc.ms.gov.br/wp-content/uploads/2025/01/REPUBLICACAO_-LEI-No-6.372-DE-16_12_2024_LOA-2025.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

enfrentou uma escalada nos últimos anos. Assim, hoje estamos fazendo história em audiência conduzida pelo Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal poder conciliar ambos os lados e dar resolutividade a um problema que perdura há décadas no estado de Mato Grosso do Sul (ALEMS, 2024)⁵⁵.

Não somente Paulo Corrêa, mas também outros deputados emitiram congratulações. Gerson Claro (PP) indaga o compromisso humanitário como fator principal, dispensando as posições ideológicas e conclui que “índios e produtores passam a ter esperança de dias melhores”. Pedro Kemp (PT) reitera o acordo de pagamento da união pela decisão da suprema corte, afirmando a possibilidade de pacificação no campo, pois “infelizmente, a violência instaurada pela disputa resultou em várias mortes, a última do jovem Neri da Silva”. Por sua vez, Junior Mochi (MDB) conclui que “há muitos anos, debatemos uma solução para este conflito, que aumenta aos passar dos anos” e, agora, “teremos um ‘case’ de sucesso, importante para estabelecermos novos consensos e avançar” (ALEMS, 2024).

Assim, mesmo considerando a demora de seu efetivo uso, o FEPATI tem chegado mais perto de seu objetivo proposto e surtir os efeitos que Amaral salienta. No entanto, o processo de fortificação e uso do fundo se baseia em discussões clientelistas no intuito de o parlamento buscar resultados de conciliação entre as comunidades indígenas e proprietários rurais, com retrato maior de prioridade e importância a aqueles que detém poder decisório no parlamento, a saber, a bancada ruralista, fazendo o fundo ganhar ampla vantagem pra deputados com eleitorado latifundiário.

Ou seja, em todo processo e discussão, o invoque do fundo se remetia majoritariamente para importância de os proprietários rurais serem emparados juridicamente e financeiramente, diminuindo (até mesmo, deslegitimando) a significância territorial por parte das comunidades.

Mesmo considerando os termos “invasões”, como trata deputados ruralistas para o termo “retomada”, o processo dessa política pública não se mostrou pertinente a tentativa

⁵⁵ ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Moção de Congratulação nº 03070/2024**. Proposta pelo deputado Paulo Corrêa, em 26 de set. de 2024. Disponível em: <http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/linha-tempo?idProposicao=323847>. Acesso em: 20 jan. 2025.

de resolver a questão a partir da cosmovisão indígena, base das razões dessas ações, as de reconquistar territoriais ancestrais, perdurar gerações em espaços étnico e cultural, além de vivências afastadas de complexas influências capitalistas⁵⁶. São raros os momentos noticiados em que as comunidades indígenas são colocadas como principal grupo que procuram resolução das suas demandas territoriais, ainda mais se tratando do uso do fundo.

A demanda maior se volta aos proprietários de terras e o FEPATI nasce pela necessidade desse enfoque. Como retrata o site Nova Democracia (2024), tanto a proposta estadual quanto a PEC 71/2011 que pairam sobre a tese de indenização aos proprietários rurais, evidencia a complexidade da coalizão conservadora que busca impedir avanços nas discussões e políticas relacionadas à reforma agrária e à distribuição de terras no Brasil, pois a diversidade de posicionamentos entre os apoiadores dessa proposta é centralizada a setor específico e não se mostra eficientemente pertinente aos interesses populares, especificamente, às comunidades indígenas⁵⁷.

É nesse contexto que é possível afirmar que o FEPATI, pela visão parlamentar, é uma iniciativa favorável aos latifundiários na tentativa de mantê-los seguros na economia local e é amparado pela institucionalização do poder legislativo para predominar os interesses do setor que mais se destaca nas representações. Enquanto as comunidades beiram a margem dessa política para receber as terras e usufruir como lhes convém – com perigosa possibilidade de alto grau de degradação dessas terras devido ao uso de

⁵⁶ Em audiência pública realizada em 2011 para discutir a implementação do FEPATI, foi apresentado o projeto como alternativa de “pacificação dos conflitos” no campo. Entretanto, a estrutura argumentativa da proposta na apresentação consistia em parâmetros prioritários de segurança jurídica de grandes proprietários rurais, compra de terras como forma de reparação ao latifundiário e resgate de desenvolvimento econômico devido aos baixos investimentos atribuídos aos conflitos, relegando a noção de retomada enquanto prática de ocupação ancestral indígena a menor caráter de importância e visibilidade na audiência. Assim, a presença indígena no evento se tornou ferramenta de legitimação do processo que, na prática, reforçava a concentração fundiária e a hegemonia ruralista no cenário político do estado por meio da implementação da política.

⁵⁷ É relevante destacar a utilização de plataformas opinativas como complemento à pesquisa, visando apresentar de maneira clara e sistemática os posicionamentos relacionados à destinação prioritária dos recursos do FEPATI ao setor que demonstra maior representatividade no âmbito parlamentar e, de modo geral, no contexto socioeconômico do estado de Mato Grosso do Sul.

produção capitalista em massa pelo agronegócio - somente como consequência das defesas do latifúndio.

Não obstante, há contradição inerente a essa consideração apresentada na notícia de 2014 no site oficial, destacando a fala do principal deputado representante desse setor:

Para o deputado Zé Teixeira (DEM) a lei que cria o Fundo é louvável e humana e resolverá o impasse. O parlamentar salientou a necessidade de o governo federal investir nas terras compradas para que elas não se tornem improdutivas. "Os indígenas não tem condições de produzir e de nada vai adiantar se eles não forem inseridos na sociedade porque isso é humanizar a questão", declarou (ALEMS, 2014).

Embora o amparo aos proprietários rurais seja o foco principal, a apreensão se volta a suposta improdutividade das terras com a presença indígena no local, enfatizando narrativa integracionista como resolução da problemática. Apesar de o discurso em questão ser recorrente há mais de uma década, a proposta central ganha recente destaque ao apresentar possibilidades de inserção do agronegócio em terras indígenas.

Essa perspectiva tem sido incentivada por parlamentares e representantes de órgãos, que citam como exemplo as parcerias estabelecidas entre o povo Parecis e agricultores no estado de Mato Grosso. Essa experiência é apresentada como bem-sucedida, servindo de base para justificar a expansão de iniciativas do agronegócio em territórios indígenas⁵⁸.

Em suma, as comunidades indígenas enfrentam desafios multifacetados, transitando desde a luta pela demarcação de terras e o enfrentamento de omissões estatais até a resistência a uma agenda legislativa que reforça a marginalização de suas demandas como o controverso uso institucionalista dessa política pública, cujo fenômeno é evidenciado pela instrumentalização do FEPATI em que o nome pressupõe auxílio às comunidades, mas se torna a emblemática ferramenta favorável à elite rural, sendo apropriada pelo grupo hegemônico para consolidar seus interesses econômicos e

⁵⁸ ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **ALMS promoverá audiência sobre agronegócio em terras indígenas de MS**. Por Evellyn Abelha. Campo Grande, MS, 27 ago. 2019. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Noticias/93289/alms-promovera-audiencia-sobre-agronegocioem-terras-indigenas-de-ms>. Acesso em: 27 jan. 2025.

políticos, ocasionando numa intensa imposição da política ruralista nas iniciativas voltadas às populações indígenas.

O cenário político-institucional é caracterizado por uma dinâmica de poder assimétrica, no qual a centralização do processo decisório e a atuação de grupos de interesse influenciam diretamente no uso dessa política pública, assim como possíveis outras formulações e implementações.

A estrutura parlamentar sul-mato-grossense, com suas comissões e frentes ruralistas, atua como um mecanismo de concentração de poder, direcionando políticas que privilegiam a elite agrária em detrimento de outros segmentos sociais, como as comunidades indígenas. Ainda mais, observa-se que a forte coalizão entre os poderes executivo e legislativo utiliza o fundo como uma forma de recompensa aos proprietários rurais, que representam uma base sólida para a ascensão político-econômica do estado.

Nesse contexto, ressaltam-se novamente as reflexões propostas por Limongi (1994), que analisam como o neoinstitucionalismo pode favorecer práticas clientelistas por parte dos parlamentares, em função do caráter distributivo do sistema legislativo. Essa perspectiva é complementada por Souza (2006), que destaca que tal organização institucional pode promover a socialização dos parlamentares mesmo com posições antagônicas em torno de determinadas políticas, influenciadas principalmente pelo grupo que detém o poder decisório no âmbito legislativo.

É, além disso, notável que os discursos parlamentares possivelmente parecem visar, de forma estratégica, o controle produtivo das terras sob uso indígena, utilizando mecanismos como o FEPATI. Essa abordagem justifica-se com base na economia nacional e na necessidade de que tais produções gerem benefícios para a sociedade em geral. Esse processo, por sua vez, deslegitima o contexto histórico das comunidades indígenas, que enfrentam violações sistemáticas há décadas, transformando suas lutas em mais um instrumento para a consolidação do poder político e econômico dos latifundiários no estado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dinâmicas da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul e seus eventos relacionados à temática territorial indigenista e conflitos fundiários, se tornaram, sem dúvida, importante escopo investigativo para compreender como os instrumentos legislativos do estado podem ser amplamente utilizados como mecanismos de defesa dos interesses do setor ruralista, cuja detenção do poder no parlamento pelo setor não se mostra recente.

Ainda que, para esta análise, utiliza-se conjuntos de materiais empíricos sucintos em vista das diversas outras manifestações do parlamento estadual, assim como a ampla dimensão analítica de estudos legislativos - em especial, comissões parlamentares de inquérito, ações acerca de políticas públicas e proposições sobre temas transversais como demarcação de terras e indicações de indenizações – o cerne do trabalho consistiu em demonstrar que o poder legislativo, no seu influente espaço, vai além do trabalho institucional de agendas parlamentares e das matérias que o compete.

Longe de promover debates equilibrados sobre os direitos territoriais indígenas, denota-se o reforçado uso dos instrumentos na construção de narrativas de criminalização das mobilizações e de entidades indigenistas, como o CIMI, deslocando as reivindicações históricas por território para o campo da “segurança jurídica” e da “ordem pública”, em que os âmbitos tangentes a questão de segurança pública podem ser emblemáticos às manifestações política-ideológicas favoráveis a diversas estratégias políticas com finalidades difusas.

Nessa seara, as CPIs analisadas revelam também que a correlação de forças no parlamento estadual instituiu assimetrias cômodas aos atores ligados ao agronegócio, capazes de mobilizar recursos políticos e institucionais para simbolizar a influência do poder dominante ruralista do parlamento ao poder judiciário e às políticas públicas específicas da temática territorial.

Haja vista além dos formais parâmetros institucionais que ocasionam essas mobilizações da dominante elite política do estado, a predominância do uso de termos

como “invasão” em detrimento de “retomada” engendra no ambiente parlamentar diversas camadas neoinstitucionais que visualizam as informalidades como mecanismos estratégicos de poder, capazes de reforçar narrativas hegemônicas, direcionar interpretações jurídicas e moldar a própria dinâmica democrática em favor dos interesses ruralistas, o que acaba por os custos de alterações políticas dessas camadas serem altamente arriscadas e árdua para as mobilizações indígenas.

Esta condição estende-se à defesa reiterada de indenizações aos proprietários rurais, cuja todo contexto exemplifica a construção discursiva voltada à deslegitimação das demandas indígenas e à consolidação de uma hegemonia parlamentar excludente. Não acaso, há evidências de desafios para a inserção democrática das discussões demarcatórias pela visão dos povos indígenas sobre o uso de seus territórios, diferente daqueles ao uso econômico capitalista.

Em outro cenário, tal construção enfatiza obstáculos enraizados que impedem as mudanças políticas – sobretudo, institucionais – para que as multifaces das representações e demandas indígenas sejam tratadas com as devidas especificidades respeitadas, sem qualquer tipo de coerção compensatória que condicione seus direitos originários a interesses econômicos dominantes e que perpetua uma lógica de desigualdade de forças em que o reconhecimento jurídico e político das comunidades indígenas depende da validação das elites parlamentares, em vez de se afirmar como um princípio democrático autônomo e inegociável.

No caso do marco temporal e das proposições legislativas correlatas ao processo indenizatório, ademais, a pesquisa evidenciou a atuação minuciosa da bancada ruralista com o parlamento de forma alinhada a estratégias nacionais de judicialização política, cujo aspecto prepondera nos questionamentos de legitimidade dos direitos originários, utilizando o poder legislativo estadual para reforçar pressões sobre as instâncias judiciais e sustentar uma agenda favorável ao latifúndio.

Tal prática salienta possíveis confirmações da hipótese de que a representação parlamentar dominante no estado não apenas reage de forma extensiva e pragmática nos campos políticos-institucionais às mobilizações indígenas - ao passo que estas se tornam cada vez mais articuladas - , mas busca moldar o próprio espaço democrático para

limitar a influência dos direitos dos povos indígenas e reconfigurar as demandas demarcatórias como obstáculos de direito à propriedade sob justificativa de frustação do estado democrático de direito.

Por fim, há funcionamento e direcionamento da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul como arena de reprodução das desigualdades políticas quando se discute a questão fundiária nos períodos recentes, visto que a reafirmação de mecanismos de exclusão pelas vias do parlamento e a dificuldade de construção de um diálogo democrático autêntico sobre os direitos territoriais indígenas em razão dos diversos rastros de violências históricas, são resultados de intrínsecos processos manipulatórios de forças políticas do latifúndio, decorridos também de processos macropolíticos da esfera nacional.

Em virtude dessas considerações, a análise aqui desenvolvida contribui para evidenciar como a disputa pelos territórios tradicionais não se restringe ao campo jurídico ou econômico, tampouco às complexas manifestações institucionais, mas expressa uma luta pelo reconhecimento político e pela redefinição das bases da própria democracia em nível estadual, especialmente quando se mostra construída em consolidação de oligarquias contemporâneas sob heranças ditatoriais.

À luz aos dados coletados, a política ruralista sustentada por mecanismos institucionais exemplifica como o aparato estatal pode ser utilizado para perpetuar desigualdades estruturais. Essa realidade acaba por enfatizar a necessidade de uma revisão crítica da atuação parlamentar estadual na construção de políticas públicas territoriais efetivamente inclusivas, que priorizem a historicidade e o verdadeiro significado indígena ao termo “território” nas suas diversas esferas, além da justiça social relacionada ao uso dos territórios por comunidades indígenas, visto que a questão não tem sido abordada de forma adequada nos discursos políticos que frequentemente recorrem a estereótipos que associam essas terras à improdutividade.

Este estudo, portanto, não apenas revela a persistência de práticas parlamentares excludentes e, em certa medida, clientelistas, mas também indica caminhos para avaliações e investigações futuras, tais como sobre a compreensão de como as comunidades indígenas vêm respondendo a essas estratégias institucionais, quais

formas alternativas de representação estão sendo construídas e como tais movimentos podem ampliar a democratização do espaço legislativo brasileiro diante de raízes institucionais entrelaçadas ao poderio latifundiário e por outras formas dominantes de forças políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Yuri da Silva. A bancada ruralista e o esforço pela positivação da tese do marco temporal: uma afronta ao direito constitucional ao território dos Povos Originários. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, v. 44, n. 1, 2022.

ALEMS, Assembleia Legislativa Do Estado De Mato Grosso Do Sul. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Conselho Indigenista Missionário (CIMI)**. Diário Oficial Estadual eletrônico, Campo Grande, MS, n. 0841, 2016a. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Paginas/29/cpis>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ALEMS, Assembleia Legislativa Do Estado De Mato Grosso Do Sul. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Ação/Omissão do Estado nos casos de violência praticada contra os povos indígenas no período de 2000 a 2015**. Diário Oficial Estadual eletrônico, Campo Grande, MS, n. 0855, 2016b. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Paginas/29/cpis>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **ALMS promoverá audiência sobre agronegócio em terras indígenas de MS**. Campo Grande, 27 ago. 2019. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Noticias/93289/alms-promovera-audiencia-sobre-agronegocioem-terras-indigenas-de-ms>. Acesso em: 05 set. 2025.

ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **União deverá indenizar fazendeiros para garantir demarcação indígena, diz Kemp**. Por: Josy Macedo. Campo Grande, 23 nov. 2010. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Noticias/76540/uniao-devera-indenizar-fazendeiros-para-garantir-demarcacao-indigena-diz-kemp>. Acesso em: 05 set. 2025.

ALEMS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. **Votação do marco temporal dos indígenas no STF é tema na Tribuna da ALEMS**. Campo Grande, 6 jun. 2023. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Noticias/137357/votacao-do-marco-temporal-dos-indigenas-no-stf-e-tema-na-tribuna-da-alems>. Acesso em: 05 set 2025.

ALEMS. **Deputados debatem demarcação de terras indígenas**. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 26 fev. 2003. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Noticias/45850/deputados-debatem-demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 05 set. 2025.

ALFINITO, Ana Carolina; AMADO, Luiz Henrique Eloy. A aplicação do marco temporal pelo Poder Judiciário e seus impactos sobre direitos territoriais do povo Terena. **Revista Eletrônica OABRJ**, Rio de Janeiro, p. 1-30, 2018.

ALMEIDA, Antonio Cavalcante. Aspectos das políticas indigenistas no Brasil. **Interações**, Campo Grande, v. 19, n. 3, p. 611-626, 2018.

AMADO, Luiz Henrique Eloy. O despertar do Povo Terena para os seus direitos: movimento indígena e confronto político em Mato Grosso do Sul. **MovimentAção**, Dourados, v. 4, n. 06, p. 83-104, 2017.

AMADO, Luiz Henrique Eloy. O direito originário dos povos indígenas. **APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil**, 20 out. 2020. Disponível em: <https://apiboficial.org/2020/10/20/o-direito-originario-dos-povos-indigenas/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

AMARAL, Márcia Elaine de Rezende. **Demarcação de terras indígenas em Mato Grosso do Sul: uma análise a partir da carta constitucional de 1988**. 2015. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 2, n. 15, 2000.

BENITES, Flávia Calazan. **Direitos territoriais originários e os impactos da PEC 132/2015 no ordenamento jurídico brasileiro**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2023.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRAND, Antônio. Mudanças e continuísmos na política indigenista pós-1988. **Estado e Povos Indígenas**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, p. 31-40, 2002.

BRASIL. **Lei nº 14.701, de 20 de dezembro de 2023**. Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio), para estabelecer o marco temporal da ocupação de terras indígenas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 20 out. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14701.htm. Acesso em: 09 set. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.903, de 2023. Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Autor: Deputado Federal Homero Pereira (PL/MT). Senado Federal, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157888>. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 71, de 2011. Altera o § 6º do art. 231 da Constituição Federal e acrescenta art. 67-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para permitir a indenização de possuidores de títulos dominiais relativos a terras declaradas como indígenas expedidos até o dia 5 de outubro de 1988. Senado Federal, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101237>. Acesso em: 28 maio 2024.

CARVALHO, Eraldo. Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política. **Análise Social**, Lisboa, v. 44, n. 191, p. 315–335, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Revista Plenarium - Câmara dos Deputados**, Brasília, v. 1, p. 53, 2004.

GUERRA, Avaetê de Lunetta e Rodrigues. METODOLOGIA DA PESQUISA CIENTÍFICA E ACADÉMICA. **Revista Owl**, Campina Grande, v. 1, n. 2, p. 149-159, 12 ago. 2023. Zenodo.

LABRA, M. E. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 131–166, 1999.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 37, p. 3-38, 1994.

MATO GROSSO DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. **Ato nº 06, de 21 de setembro de 2015.** Cria Comissão Parlamentar de Inquérito. Diário

Oficial Eletrônico do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, ano V, n. 0841, p. 6, 22 set. 2015. Disponível em: <http://diariooficial.al.ms.gov.br/DiarioOficial/DownloadPdf?q=LPe5arh41VM=#page=6>. Acesso em: 05 set 2025.

MATO GROSSO DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. **Ato nº 09, de 13 de outubro de 2015.** Cria Comissão Parlamentar de Inquérito. Diário Oficial Eletrônico do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, ano V, n. 0855, p. 16, 14 out. 2015.

Disponível em: <https://diariooficial.al.ms.gov.br/DiarioOficial/DownloadPdf?q=7s1K7n3VR7o=#page=16>. Acesso em: 05 set 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 1989.

NOVAK, Éder da Silva; MOTA, Lúcio Tadeu. A política indigenista e os territórios indígenas no Paraná (1900-1950). **Fronteiras: Revista de História**, Dourados, v. 18, n. 32, p. 76-97, 2016.

SANTOS, V. J. R. F.; MARTINS, F. A ofensiva da Famasul aos direitos territoriais indígenas: registros de um antropólogo em campo. In: RAUBER, M. A. et al. (org.). **Agronegócio e desconstrução de direitos territoriais de povos etnicamente diferenciados: ação política e efeitos sociais das formas contemporâneas de exploração agrária.** Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2022. p. 203–221.

SILVA, Anna Gabriella Munhoz da. **Análise do acórdão RMS 29087 e o impacto jurídico do marco temporal da ocupação na Terra Indígena Guarani Kaiowá.** 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL. **Demarcação de área indígena pode ser acelerada pelo MJ.** Brasília: Instituto Socioambiental, 2003. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/noticia/6891>. Acesso em: 1 set. 2025.

ZAULI, Eduardo Meira. Judicialização da política, poder judiciário e comissões parlamentares de inquérito no Brasil. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 19, p. 195-209, 2011.