

# **OBSTÁCULOS LEGAIS À MOBILIZAÇÃO E REPRESENTAÇÃO INDÍGENA NO BRASIL**

Luiz Henrique Eloy Amado (Coord.)  
Ana Carolina Alfinito Vieira (Coord.)  
Thiago Scavuzzi de Mendonça

O presente relatório foi inteiramente financiado pelo governo da Suécia. O governo da Suécia não compartilha necessariamente das opiniões aqui apresentadas. Os autores são inteiramente responsáveis pelo seu conteúdo.

Apoio:



**Brasília**  
**2020**

## **Equipe**

### *Pesquisadores sênior*

Luiz Henrique Eloy Amado

Ana Carolina Alfinito Vieira

### *Assistentes de pesquisa*

Lucas Cravo de Oliveira

Luiz Henrique Matias da Cunha

Thiago Scavuzzi de Mendonça

### *Estagiárias*

Elis Maira de Lima

Vastir Eloy Amado

### *Apoio*

Swedish International Development Agency (SIDA)

International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)

## APRESENTAÇÃO

Este é o relatório final do projeto de pesquisa *Obstáculos Legais à Mobilização Indígena no Brasil*, que foi submetido ao *International Center for Not-For-Profit Law* em fevereiro de 2019. Seu objetivo é investigar duas importantes barreiras legais à organização e representação dos povos indígenas hoje no país: o reconhecimento incompleto dado pelas instituições estatais às organizações tradicionais dos povos indígenas e a criminalização do movimento indígena, ou seja, o uso da lei penal de forma a deslegitimar, perseguir e inviabilizar o exercício dos direitos e liberdades políticas de pessoas que integram ou se aliam ao movimento.

A pesquisa foi empreendida em estreita ligação com o movimento indígena brasileiro, contando a participação dos atores envolvidos na temática e de pessoas que acompanham de perto o planejamento e execução da política indigenista brasileira.

Esperamos que o presente estudo sirva de subsídio para o movimento indígena refletir sobre as formas estatais que o circundam, mas também para os agentes estatais repensem posturas e formas de se relacionar com os povos originários, buscando alternativas legais e medidas administrativas com vista a aprimorar a máquina estatal, garantindo o respeito à identidade cultural desses povos e eliminando barreiras legais e procedimentais que limitam seu direito de livre associação e participação.

*Luiz Henrique Eloy Amado*  
*Ana Carolina Alfinito Vieira*

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>		
<b>PARTE I - CRIMINALIZAÇÃO DO MOVIMENTO INDÍGENA NO BRASIL: DINÂMICAS, IMPACTOS E RESPOSTAS</b>		
<b>1</b>	<b>ESTUDANDO A CRIMINALIZAÇÃO DA AÇÃO POLÍTICA INDÍGENA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO</b>	
1.1	A SITUAÇÃO SOCIOTERRITORIAL DA RESERVA EM MATO GROSSO DO SUL	
1.2	A SITUAÇÃO DA RETOMADA ENQUANTO PROJETO DE EMANCIPAÇÃO	
1.3	AS REAÇÕES DO RURALISMO: PACIFICAÇÃO, VIOLÊNCIA PARAESTATAL E CRIMINALIZAÇÃO	
1.4	A CRIMINALIZAÇÃO COMO PROCESSO CONSTITUTIVO	
1.5	A CRIMINALIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA AÇÃO POLÍTICA	
<b>2</b>	<b>CRIMINALIZAÇÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL</b>	
2.1	MATERIAIS E MÉTODOS UTILIZADOS NA PESQUISA	
2.2	ANÁLISE QUALITATIVA DE PROCESSOS DE CRIMINALIZAÇÃO	
	2.2.1	Criminalização da luta pelo tekoha Kurusu Amba (2007-2019)
	2.2.2	Criminalização da luta pelo tekoha Guaiviry
	2.2.3	Criminalização da atuação do CIMI
	2.2.4	Criminalização no contexto da luta pela TI Pílad Rebuá
	2.2.5	Criminalização da interação entre indígenas de Buriti e agentes da FUNAI
	2.2.6	Criminalização no contexto da luta contra a discriminação de
	2.2.7	Caso Nhanderu Marangatu
2.3	ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE OS CASOS	
<b>3</b>	<b>CRIMINALIZAÇÃO DO MOVIMENTO POR MEIO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO (CPIS)</b>	
3.1	AS CPI'S, O RURALISMO E A CRIMINALIZAÇÃO DA LUTA PELA TERRA NO BRASIL	
3.2	AS CPI'S DA FUNAI E DO INCRA 1 E 2	
	3.2.1	Instituição das CPI's investigando a FUNAI e o INCRA
	3.2.2	Agentes da criminalização: Composição das CPIs da FUNAI e do INCRA 1 e 2
	3.2.3	Dinâmicas de trabalho e produção de provas
	3.2.4	Crimes imputados e agentes criminalizados no Relatório Final da CPI da FUNAI e INCRA 2
	3.2.5	Mecanismos de criminalização
3.3	A CPI DO CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO/CIMI	
	3.3.1	Agentes da criminalização
	3.3.2	Dinâmicas de investigação e produção de provas
	3.3.3	Narrativas sobre o CIMI e os povos indígenas na CPI
	3.3.4	Dinâmicas de criminalização na CPI do CIMI
<b>4</b>	<b>IMPACTOS DA CRIMINALIZAÇÃO DO MOVIMENTO INDÍGENA</b>	
4.1	IMPACTOS DA CRIMINALIZAÇÃO SOBRE ATIVISTAS E LIDERANÇAS DO MOVIMENTO INDÍGENA	

	4.2	IMPACTOS DA CRIMINALIZAÇÃO SOBRE O MOVIMENTO SOCIAL E O CAMPO DE MOBILIZAÇÃO	
<b>PARTE II - RECONHECIMENTO LEGAL DAS FORMAS TRADICIONAIS DE ORGANIZAÇÃO INDÍGENA</b>			
<b>5</b>	<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS</b>		
<b>6</b>	<b>MARCO LEGAL DE RECONHECIMENTO DAS FORMAS TRADICIONAIS DE ORGANIZAÇÃO INDÍGENA</b>		
	6.1	ESTUDOS DE CASOS	
	6.1.1	Conselho Terena e Aty Guasu Kaiowá Guarani	
	6.1.2	Coordenação das organizações indígenas da Amazônia brasileira - COIAB	
	6.1.3	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB	
<b>7</b>	<b>DIREITO DOS POVOS INDÍGENAS NO PLANO INTERNACIONAL</b>		
	7.1	CONTEXTO INTERNACIONAL	
	7.2	DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS	
	7.3	CONVENÇÃO N. 169 SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO	
	7.4	PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS	
	7.5	CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	
	7.6	CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO	
	7.7	CONSTITUCIONALISMO BOLIVIANO	
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>			

# INTRODUÇÃO

A presente pesquisa teve por objetivo investigar o que identificamos como dois importantes obstáculos legais à realização dos direitos civis e políticos dos povos indígenas no Brasil hoje, sendo eles: a) a criminalização do movimento indígena, ou seja, o uso da lei penal para deslegitimar, perseguir e inviabilizar militantes, organizações e formas de ação política do movimento indígena e do campo indigenista; e b) o reconhecimento incompleto conferido pelas instituições estatais às organizações tradicionais indígenas, fator que impede os povos indígenas de se fazerem representar diante do estado e no âmbito de arenas e processos institucionais.

Cumpramos frisar que a presente pesquisa se concentrou na análise dos obstáculos *legais* à mobilização indígena, e não desenvolveu, ao menos neste primeiro momento, uma investigação mais ampla acerca de obstáculos de natureza socioeconômica, política e cultural que contribuem para dificultar a ação política e silenciar a voz dos indígenas no país.

Por *legais*, entendemos aqueles obstáculos que dizem respeito à produção, interpretação, uso e aplicação de normas jurídicas e ao funcionamento do sistema de justiça. Seguramente, uma pesquisa mais ampla abarcando os diversos fatores de diferentes naturezas que impedem o pleno exercício dos direitos civis e políticos dos povos indígenas é urgente, e revelaria profundas relações entre fatores legais, socioeconômicos, políticos e culturais. Por ora, buscamos, na medida do possível, traçar, a partir da análise legal, algumas dessas relações, e apontar caminhos para pesquisas futuras.

## *Criminalização do movimento indígena*

Nossa análise da criminalização do movimento indígena parte do entendimento de que a criminalização é um processo social por meio do qual o status de criminoso é atribuído a determinados comportamentos de determinados indivíduos em detrimento de outros. Esse

processo é composto por uma série de etapas, que vão desde a seleção, dentre todos os comportamentos potencialmente danosos à sociedade, de alguns que serão descritos em tipos penais (criminalização primária) até a investigação, persecução penal e punição de determinados indivíduos e atos concretos (criminalização secundária), e, finalmente, chegando aos efeitos sociológicos produzidos pela investigação, acusação penal e aplicação da pena (criminalização terciária).

Assim, a criminalização é um processo complexo que envolve constelações de atores e instituições, e ao longo do qual o crime é sociologicamente constituído, juntamente com o criminoso. É esse processo que nos interessa. E nos interessa especialmente enquanto estratégia de repressão da ação política dos povos indígenas, que, conforme ensina um amplo corpo de pesquisas no campo da antropologia política, integra um repertório extenso de formas estatais e para-estatais de dominação e controle mais ou menos violentas e coercitivas desses povos. Assim, a criminalização é parte de um processo constitutivo da identidade e do sentido social do movimento social, mesmo que o processo criminal recaia diretamente apenas sobre seus integrantes individuais.

Partimos dessas premissas para investigar as dinâmicas e sentidos da criminalização do movimento indígena no Brasil neste início do século 21. Nossa pesquisa investiga a criminalização de militantes indígenas, dos seus aliados, e das formas de ação e de organização do movimento.

A partir dessas balizas, a investigação percorreu dois caminhos. Primeiramente, reconstruímos e analisamos as dinâmicas recentes de criminalização do campo de mobilização pró-indígena no período situado entre 2005 e 2020, sendo guiados pelas seguintes perguntas: i) em quais arenas institucionais (sistema de justiça criminal, poder legislativo, poder executivo) ocorrem os processos de criminalização?; ii) como eles são iniciados, e quais atores os lideram? iii) Quem tem voz ao longo dos processos e quem não tem?; iv) quais tipos penais são mobilizados em processos de criminalização do movimento indígena? v) quem está sendo criminalizado?; vi) quais são as manifestações concretas dos processos de criminalização em termos de investigações, prisões e condenações criminais?

Segundo, sistematizamos alguns dos impactos da criminalização sobre o movimento indígena, buscando entender como diferentes processos de criminalização afetaram a militância e a vida pessoal de ativistas e lideranças indígenas. Afinal, estes foram impactados na sua saúde mental, na sua vida profissional ou familiar, ou na sua capacidade de organização

e mobilização? E como a criminalização tem afetado a capacidade e a legitimidade de organizações e instituições que estruturam o campo de mobilização indígena e indigenista? Neste último ponto, buscamos analisar como a criminalização recai sobre instituições, organizações e relações que compõem o campo de mobilização indígena e indigenista.

A base territorial da pesquisa é o estado do Mato Grosso do Sul, situado na região do Centro-Oeste do Brasil. Escolhemos este estado por duas razões. Primeiramente, levamos em consideração a intensidade e o grau da repressão penal aos povos indígenas no estado, bem como o emaranhamento da repressão penal com outras formas violentas de controle estatal e para-estatal da ação política indígena (incluindo o assassinato de lideranças e a perseguição de integrantes do movimento). O agronegócio em MS é extremamente organizado dentro e fora dos aparatos estatais, e as suas investidas repressivas contra o movimento indígena tem marcado de forma profunda a trajetória recente do movimento no nível estadual e nacional. Em segundo lugar, os pesquisadores têm uma longa história de militância, atuação jurídica e de pesquisa junto aos povos indígenas desse estado, fato importante no acesso a dados e informações e na compreensão de fundo sobre o contexto social e político dentro do qual essa pesquisa se passa.

Desenvolvemos uma metodologia que permite estudar a criminalização em diferentes arenas e níveis institucionais. Traçamos, a partir das organizações indígenas e indigenistas do MS, diferentes processos de criminalização que incidem sobre integrantes do campo de mobilização indígena, situados nos níveis local, regional e nacional e no âmbito de diferentes arenas institucionais, como as forças policiais (por meio de inquéritos policiais) o poder judiciário (por meio de processos penais), o poder legislativo (por meio de declarações de autoridades e de CPI's), o poder executivo (por meio de declarações de autoridades do alto escalão dos governos), além da mídia, de espaços de organização do agronegócio (como a Federação de Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul - Famasul), dentre outros.

Optamos por focar nos processos de criminalização situados dentro das instituições de polícia, do judiciário e do legislativo. Referências à ativação da lei penal em outras arenas serão feitas tangencialmente, embora elas seguramente mereçam uma análise mais aprofundada em futuras pesquisas.

Lançamos mão de entrevistas qualitativas e de questionários com autoridades e integrantes do movimento indígena para entender os impactos da criminalização sobre lideranças e ativistas, bem como sobre os aliados do movimento (antropólogos, servidores

públicos aliados, missionários, dentre outros) e sobre instituições que compõem o campo, e principalmente a Funai.

### *Reconhecimento das organizações tradicionais indígenas*

A análise do arcabouço legal nacional e internacional apontam para o reconhecimento das formas de organizações tradicionais indígenas. A Constituição Federal de 1988 inovou ao reconhecer o Estado pluriétnico, outorgando aos indígenas, suas comunidades e povos a qualidade de sujeitos plenos de direitos. O *caput* do art. 231 é categórico ao reconhecer as organizações sociais dos povos indígenas. Enquanto que o art. 232 previu expressamente a possibilidade dos “índios, suas comunidades e organizações” estarem em juízo defendendo seus direitos. Nesta guinada Constitucional sobreveio o reconhecimento aos povos indígenas. A liberdade de associação é um dos princípios fundamentais da ordem jurídica brasileira. Além de garantir tal liberdade a todos, a Constituição reconheceu um regime especial de associação aos povos indígenas. Neste sentido, o *caput* do art. 231 da Constituição Federal reconheceu as formas organizacionais dos povos indígenas, rompendo com a ordem jurídica, que desde o período colonial, subjugou os povos e comunidades indígenas ao regime tutelar. E, por seguinte, o art. 232 da Carta Magna estabeleceu que os “índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses”. Assim, se por um lado, o art. 5º da Constituição estabelece parâmetros para a regulamentação da liberdade de associação pelo direito civil comum brasileiro, os artigos 231 e 232 – capítulo que trata do direito dos povos indígenas – institui regime distinto, que via de regra não está submetido às normas de direito civil, mas antes às normas sociais e culturais que regem a organização civil e política indígena, variando de acordo com cada povo e/ou comunidade indígena.

A partir da pesquisa empreendida apontamos para um possível conceito de organização social indígena, sendo a estrutura política de determinado povo e/ou comunidade que tem na identidade cultural sua fonte normativa para regular as relações intra e extracomunitária. Seguindo os ditames da Constituição, tal reconhecimento eleva as comunidades indígenas ao patamar de entes com personalidade jurídica que se irradia do próprio texto constitucional. Ou seja, as comunidades indígenas não necessitam de contrato

social e demais formalidades legais para passarem a existir. Elas existem de fato e de direito no plano válido do direito a partir da dimensão constitucional.

Constatou-se de igual modo, que a legislação que regula a situação jurídica dos povos indígenas no Brasil está desatualizada em relação a Carta Constitucional de 1988. Isto porque continua em vigor a Lei n. 6.001/73, também conhecido como Estatuto do Índio, que prevê a integração do índio, traz categorias ultrapassadas como “índio isolado, em vias de integração e índios integrados”. Além disso, ainda prevê o regime de tutela jurídica a ser exercida pela Fundação Nacional do Índio (Funai).

Mesmo com o reconhecimento esculpido no texto Constitucional, constatamos que a partir da experiência da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), do Conselho do Povo Terena e da Aty Guasu Guarani Kaiowá que o poder judiciário tem exigido um mínimo de documentação para que essas organizações indígenas possam se fazer representar em juízo defendendo seus direitos e interesses. Ou seja, a lógica do contrato social ainda permanece como exigência para efetivação dos direitos, o que caracteriza um obstáculo para muitos povos e comunidades indígenas.

Os povos indígenas por meio de suas organizações têm conseguido importantes avanços no que tange a superar o acesso a justiça e os limites de representação política. O caso da ADPF 709, proposta pela APIB no STF é um caso paradigmático que rompeu com a interpretação restritiva do próprio Tribunal, quando reconheceu a legitimidade ativa da organização indígena para atuar no âmbito da jurisdição constitucional.

O arcabouço jurídico-normativo cria as condições para que as organizações tradicionais indígenas possuam a legitimidade formal necessária para acessar o sistema de justiça e as demais burocracias do Estado. Conforme descrito neste texto, as Constituições da Bolívia, da Colômbia – ou até mesmo do Brasil – são planos normativos que conferem os fundamentos de validade da participação social indígena, em seus próprios termos, na vida pública das sociedades.

As organizações tradicionais indígenas não devem ser um obstáculo para o diálogo com as estruturais estatais, mas sim um facilitador, uma vez que elas são as formas que interconectam a vida pública com os costumes e tradições que a diversidade cultural dos povos originários abarca.

Por fim, cumpre ressaltar que esta pesquisa foi, como todos os aspectos da vida brasileira, profundamente impactada pela pandemia de COVID-19 que chegou ao Brasil em março de 2020 e afetou de forma tão violenta os povos indígenas e outras comunidades

tradicionais. A pandemia deixou ainda mais claros os resultados trágicos do sucateamento das instituições indigenistas estatais e a vulnerabilidade e abandono vividos por muitos dos povos indígenas no Brasil. Uma política efetiva de demarcação e proteção dos territórios indígenas, juntamente com uma política estruturada de saúde indígena, poderia ter evitado ou reduzido a penetração e consequências da COVID-19 nas aldeias, já que o vírus foi muitas vezes trazido a esses territórios por invasores como grileiros, madeireiros e garimpeiros. O movimento indígena luta hoje incansavelmente por esses direitos, e a defesa das suas possibilidades de existência, de organização e expressão, é mais urgente que nunca.

#### *Estrutura do relatório*

O relatório está estruturado em três partes. A primeira é destinada a analisar a criminalização do movimento indígena e do campo pró-indígena no âmbito do sistema de justiça e legislativo. Nesta primeira parte alocamos os três primeiros capítulos da pesquisa.

O capítulo 1 trata de situar a pesquisa sobre a criminalização, tanto histórica quanto analiticamente. Busca situar os processos de criminalização do movimento indígena em Mato Grosso do Sul dentro do contexto socio-político de luta pela terra, e relacioná-los ao momento histórico de retomadas que caracteriza as relações entre povos indígenas, estado e sociedade não-indígena no MS (bem como em outros lugares) neste início do século 21. Além disso, apresentamos os conceitos oriundos da criminologia crítica, da teoria dos movimentos sociais e da antropologia política que integram o marco teórico da pesquisa e descrevemos algumas implicações do nosso posicionamento.

O capítulo 2 analisa processos de criminalização de lideranças indígenas e de seus aliados no âmbito do sistema de justiça criminal. Adotamos uma metodologia longitudinal desses processos, inspirada na metodologia conhecida como análise fluxo do sistema de justiça criminal (Oliveira e Machado 2017), para investigar as dinâmicas, atores e aspectos temporais da criminalização desde a instauração da investigação até o sentenciamento de processos criminais.

O capítulo 3 desloca a atenção para a criminalização no âmbito do Poder Legislativo. Diferente de outros estudos, que se concentram na função normatizadora dessa arena, a presente pesquisa investiga o exercício da função fiscalizatória e investigatória do

legistativo, materializada em uma série de CPIs que imputam crimes ao movimento indígena e ao campo indigenista – inclusive a integrantes da administração pública federal e procuradores integrantes do Ministério Público. Muito embora as CPIs não possam processar e nem julgar a prática de crimes, sua eficácia reside na capacidade de acusar, investigar e estigmatizar processos sociais amplos como aqueles que compõem um movimento social, e na sua interação com o sistema de justiça criminal por meio do envio de relatórios e solicitação de medidas criminais às delegacias de políticas e ministérios públicos.

O capítulo 4, por sua vez, trata das diferentes formas pelas quais o processo de criminalização afeta a vida dos indígenas criminalizados – incluindo sua saúde mental, a garantia de seus direitos e a sua capacidade de organização e mobilização – e a ação política coletiva como um todo.

## PARTE I

# CRIMINALIZAÇÃO DO MOVIMENTO INDÍGENA NO BRASIL: DINÂMICAS, IMPACTOS E RESPOSTAS

*Achados importantes:*

- ❖ **Criminalização e disputas territoriais:** A criminalização do movimento indígena no Mato Grosso do Sul está diretamente ligada a disputas territoriais e, mais especificamente, é uma forma de controle e repressão de reivindicações indígenas pela demarcação de seus territórios tradicionais e de inviabilização e sufocamento da situação de retomada.

**Sobre a criminalização no âmbito do Sistema de Justiça Criminal:**

- ❖ **Ocultação da dimensão política das ocorrências investigadas:** Os processos de criminalização analisados são despolitizantes e individualizantes. Eles excluem das narrativas oficiais, geradas no âmbito das instituições e dos procedimentos investigatórios ou processuais, o contexto sociopolítico dos fatos investigados. O histórico de desterritorialização dos povos indígenas, o conflito político, as demandas e processos por demarcação de territórios tradicionais estão ausentes dos registros, assim como, muitas vezes, os próprios conflitos fundiários. Despidos de seus contextos, os fatos são apresentados como “crimes comuns” (tentativa de homicídio, furto, sequestro, etc.), e assim, os povos indígenas e suas organizações políticas são retratados, enquadrados e socialmente constituídos enquanto desviantes e marginais.
- ❖ **Criminalização de lideranças :** No âmbito do sistema de justiça criminal, os indígenas se tornam indiciados ou réus pelo fato de serem identificados como liderança do movimento indígena. Em diversos casos analisados, a polícia não tenta encontrar a autoria dos fatos, mas identificar uma liderança, para, a partir daí, imputar a prática crimes sobre essa pessoa. Trata-se de uma forma de repressão e controle da ação política coletiva.
- ❖ **Discriminação e parcialidade nos inquéritos:** Os documentos dos Inquéritos Policiais também relevam como as autoridades policiais concebem e tratam os indígenas e as suas reivindicações pela demarcação de seus territórios. Delegados mencionam explicitamente ser contra a demarcação das TIs e a favor da Proposta de Emenda Constitucional que dificulta o processo demarcatório, ou descrevem o investigado como um marginal e criminoso. São essas imagens - que subjazem o inquérito e contribuem, enfaticamente, para o ânimo punitivo da instituição. Na realidade, a leitura, posição e preconceitos por trás

desses processos são um espelhamento das práticas e crenças esposados pelo patronato rural do Estado. Tratam-se de concepções que permeiam o senso comum do ruralismo, agindo por meio do Estado.

### **Sobre a criminalização via Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs):**

- ❖ **Escala da criminalização:** Se o Sistema de Justiça Criminal tende a despolitizar e individualizar a conduta criminoso, as CPIs tendem a generalizar e ampliar ao máximo o escopo da criminalização. Não se trata de atribuir a prática de crimes específicos a alguns indivíduos, mas antes de criminalizar todo o campo que faz a reivindicação, identificação e demarcação de terras indígenas. A CPI da Funai e do Incra, por exemplo, não teve limites nos seus indiciamentos - todos os nomes citados em depoimentos e documentos foram indiciados, mesmo sem indícios concretos da prática de crime e sem a possibilidade de apresentarem defesa. Trata-se de, num único movimento, criminalizar todos e todas que contrariam a agenda política e a moral ruralista.
- ❖ **Sociedade civil e estado:** A forma como a criminalização via CPIs é organizada acaba por borrar as fronteiras entre estado e sociedade civil. Burocratas, cientistas e ativistas são tratados como se iguais fossem, como se tivessem engajados na mesma atividade; e como se essa atividade fosse uma conspiração para demarcar territórios indígenas. Ignora-se a diferença entre os atos de militantes indígenas, pesquisa científica e burocracia estatal, construindo a imagem de uma verdadeira rede articulada tão somente para a prática de crimes.
- ❖ **Atores criminalizados:** Muito embora as CPIs tenham sido explicitamente criadas para investigar e fiscalizar o poder executivo, elas acabaram por criminalizar atores e fenômenos muito distintos desse objeto inicial. Quanto aos atores criminalizados, vimos que as imputações de crime recaem predominantemente sobre indígenas, representantes de ONGs e antropólogos, sendo que, quanto a estes últimos, é toda a sua prática científica que é colocada sob suspeição. Quanto às práticas, a CPI acaba por criminalizar não só os atos, mas sobretudo as próprias relações e vínculos estabelecidos no âmbito da sociedade civil, e entre esta e o poder público.

## Capítulo 1

# **Estudando a criminalização da ação política indígena no Brasil contemporâneo**

A repressão penal da sociedade civil e da dissidência política é um fenômeno constitutivo da história política brasileira. Um olhar sobre as relações entre povos indígenas e estado nacional ao longo do século 20 revela que a criminalização sempre integrou, ao lado de táticas como a coerção física, a pacificação e a menorização jurídica, um repertório amplo de dispositivos de dominação e controle estatal sobre esses povos, suas culturas, territórios e ação política.

Investigações realizadas nos últimos anos trazem análises importantes sobre as formas e sentidos da criminalização dos povos indígenas em diferentes contextos históricos. Elas descrevem, por exemplo, o aprisionamento e a criação de colônias penais para indígenas “insubordinados” ao Serviço de Proteção ao Índio (SPI) durante a ditadura militar e sob o regime da tutela (Kehl, 2014; Ximenes, 2017; Eloy Amado, 2019;), e, mais recentemente, têm lançado luz sobre as relações entre o encarceramento indígena e o encarceramento em massa ao falar das experiências de indígenas aprisionados por crimes ditos “comuns” e que lotam os presídios do Brasil (Silva, 2015; Eloy Amado, 2020).

Essas pesquisas sugerem que as estratégias e os sentidos da repressão penal aos povos indígenas ganham contornos distintos conforme a situação histórica na qual se inserem. Portanto, qualquer estudo sobre a incidência da lei, do processo e da estigmatização penal sobre os povos indígenas precisa estar historicamente situado, e deve traçar como a repressão penal se relaciona com o campo de forças, a distribuição de poder, e as disputas político-institucionais das quais ela é parte constitutiva e constituída.

Seguindo essas balizas, a presente pesquisa se propõe a pensar as formas, sentidos e efeitos da criminalização da ação política indígena a partir de uma situação histórica

configurada no estado do Mato Grosso do Sul (MS) entre o final do século 20 e início do 21 e que, em outros lugares, chamamos de situação socioterritorial da retomada (Ferreira 2007; Alfinito 2017) e de situação do despertar dos povos indígenas para seus direitos (Eloy Amado, 2019).

Caracterizada pelo resgate de territórios, tradições e formas organizacionais indígenas, juntamente com formação de novas alianças e o fortalecimento de estratégias diretas de reivindicação política, a situação da retomada não se estende de maneira homogênea por todo o estado, nem por todos os povos e grupos indígenas no Mato Grosso do Sul. Ela convive com outros padrões de organização socioterritorial no campo interétnico. No entanto, ali onde ela emerge e nos cantos por onde se expande, ela irradia uma constelação de significados, alianças, e mundos alternativos. E ativa, por sua vez, um repertório de dispositivos de repressão e controle voltados para sufocar sua potencialidade e impedir que a situação da retomada se expanda, se consolide, e se transforme em projetos ainda mais emancipatórios. A criminalização que estudamos nesta pesquisa, que ocorre a partir do território sul-mato-grossense e se liga diretamente ao projeto etnopolítico da retomada de territórios, formas organizativas e visões de mundo indígenas, é parte desse repertório de repressão e controle.

Assim, iniciamos este capítulo com uma breve contextualização do campo de relações interétnicas no Mato Grosso do Sul, focando principalmente na transição entre a situação socioterritorial da reserva e a situação socioterritorial da tutela entre o final do século 20 e começo do 21, e no repertório de dominação e controle do qual o ruralismo lança mão para bloquear essa transição. Em seguida, passamos a apresentar algumas das balizas conceituais que orientam nossa investigação sobre as dinâmicas e o papel específico da criminalização enquanto tática integrante desse repertório.

### *1.1. A situação socioterritorial da reserva em Mato Grosso do Sul*

Com o fim da Guerra do Paraguai (1864-1870), a região onde hoje se situa o estado de Mato Grosso do Sul passa a ser palco de processos intensos de expansão da fronteira agropastoril nacional. O governo imperial buscava consolidar sua posse sobre aquele território fronteiriço e até então disputado e, para tanto, incentivava tanto a permanência de tropas desmobilizadas com o fim da guerra e quanto a vinda de migrantes do sul e sudeste para a região. Esses processos são marcos na história da desapropriação territorial dos povos indígenas

que ali viviam e que, até a Guerra do Paraguai, tinham contatos apenas esporádicos com a sociedade colonial.

O processo de expansão da fronteira agrícola e desapropriação dos povos indígenas originários do território desencadeado pela Guerra do Paraguai segue trajetórias distintas nas diferentes regiões do estado. A experiência do Povo Terena, cuja presença se estendia desde o que é hoje a região central de Mato Grosso do Sul até o pantanal, chegando ao Paraguai, é marcada por uma perda em larga escala e quase imediata de seus territórios com o fim da Guerra. Entre 1864 e 1870, muitos Terena lutaram do lado do exército brasileiro, e outros tiveram que fugir dos seus territórios e se refugiar nas serras para escapar da violência. Ao retornar para suas aldeias, descobriam que suas terras estavam sendo ocupadas por soldados desmobilizados ou por migrantes. Segue-se o que é chamado pelos Terena como o “tempo de servidão”, durante o qual os indígenas, desterritorializados e à mercê dos fazendeiros recém-chegados, passam a servir de mão de obra explorada nas fazendas.

No cone sul do estado, a cronologia da colonização do território é distinta, mas resulta numa situação semelhante de despejo, desterritorialização e violência contra os Guarani e Kaiowá, principais ocupantes daquelas terras. Um amplo corpo de pesquisas demonstra que, até o final do século 19, os Kaiowá e Guarani viviam em pequenos núcleos locais, as famílias extensas, com populações que dificilmente ultrapassavam uma centena de pessoas e que se conectavam por sistemas de alianças a outras famílias extensas, constituindo grupos supralocais. De acordo com Pereira (2012), cada um desses grupos supralocais poderia ocupar dezenas de milhares de hectares com habitação e atividades de agricultura, caça, pesca e coleta.

A expropriação dos Guarani e Kaiowá de seus territórios também é marcada pela Guerra do Paraguai, e se intensifica a partir de 1915, com promulgação da Lei 725, que passa a permitir a legalização da posse de terras na área que até então estava concedida exclusivamente para Companhia Matte Laranjeira. Entre 1882 e 1915, a empresa deteve o monopólio legal do arrendamento de terras para a extração de erva mate em uma área superior a um milhão de hectares. A vigência dessa concessão exclusiva dificultava o requerimento de terras por particulares, e contribuiu para retardar o estabelecimento de propriedades rurais na região. Como a Cia Matte Laranjeiras se utilizava extensivamente de mão de obra indígena nas atividades extrativistas, a sua presença, embora atentatória contra a vida e as territorialidades Guarani e Kaiowá, favoreceu a permanência desses povos em seus territórios tradicionais. Com o final da concessão e a legalização da posse particular, os processos de expropriação se intensificam.

É nesse contexto de avanço das fronteiras agropastoris e expropriação progressiva dos povos indígenas dos seus territórios, de sua força de trabalho e formas tradicionais de organização social que o estado nacional passa a intervir por meio do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), burocracia indigenista fundada em 1910. A intervenção do SPI se dá no sentido de reforçar e promover a retirada dos indígenas de seus territórios, ajudando a abrir as terras para a expansão da fronteira agrícola. Os indígenas eram deslocados pelo estado, por fazendeiros e por missões religiosas para dentro de pequenas parcelas de terras instituídas pelo SPI, chamadas de *reservas indígenas*.<sup>1</sup>

As reservas eram parcelas minúsculas de terra que em nada se assemelhavam às formas indígenas de territorialidade. A criação e existência desses espaços reservados se enraizava na visão de mundo positivista-colonial que postulava que os povos indígenas poderiam e deveriam ser progressivamente civilizados e assimilados à sociedade nacional, e que cabia ao estado promover o seu processo civilizatório. A reserva indígena era a base territorial desse processo. Era ali que os indígenas seriam organizados, educados e treinados para integrar a sociedade dita nacional. Assim, desde o início, as reservas indígenas instituídas em MS surgem, nas palavras do pesquisador Levi Pereira:

(...) como espaços destinados à promoção da assimilação forçada dos Guarani e Kaiowá à comunidade nacional. Não por acaso, a escolha de áreas para a localização das reservas em Dourados, Caarapó, Amambai, Limão Verde, Sessoró, Taquaperi, Porto Lindo e Pirajuí, deu-se em localidades próximas a incipientes núcleos de povoamento não indígena (...). Os representantes do órgão indigenista consideravam que a proximidade com os regionais favorecesse a integração cultural dos indígenas (Pereira 2012. p. 125)

O mesmo vale para a demarcação de reservas Terena: eram tidas como espaços transicionais, tão transicionais quanto as culturas e formas de vida indígena. Entre 1915 e 1928, o SPI demarcou oito pequenas reservas para os Guarani e Kaiowá na região sul do atual MS, que juntas perfizeram um total de 18.124 hectares. Já entre os Terena, a partir de 1904 e até o final da década de 1920, foram criadas 8 reservas, perfazendo um total de 24.071 hectares (Cardoso de Oliveira, 1968).

Há muitos relatos, feitos por funcionários do SPI e por pesquisadores que passaram pela região (Schaden, 1974; Watson, 1952 e Cardoso de Oliveira, 1968) sobre a resistência indígena ao reservamento. Essa resistência era duramente reprimida pelo SPI, que, à época, dispunha de grande poder de intervenção sobre as vidas e os corpos dos indígenas dentro das reservas. Além

---

<sup>1</sup> Para uma análise das estratégias usadas pelo estado, pela igreja e por posseiros, muitas vezes conjuntamente, para a remoção dos Guarani e Kaiowá de seus territórios entre as décadas de 1950 e 1970, ver Benites (2014).

do poder de coerção, o SPI dispunha de outro poder, jurídico e institucional. Ao longo de quase todo o século 20, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, vigorou no Brasil um regime complexo de instituições, crenças e práticas denominado de tutela indígena (Souza Lima, 1995). Sob o regime da tutela, os indígenas eram enquadrados como juridicamente incapazes e portanto estavam impossibilitados de conduzir sua vida cívica e política de forma minimamente livre e autônoma. Classificados como incapazes pelo Código Civil de 1916, seus direitos mais básicos – como o direito de ir e vir, a liberdade de expressão, de associação e de representação política – só podiam ser exercidos por meio do tutor legal desses povos, ou seja o estado, representado entre 1910 e 1967 pela burocracia indigenista Serviço de Proteção ao Índio (SPI).

As reservas e incapacitação jurídica para o exercício da vida política e cívica são faces complementares do regime de tutela, que contornava as formas possíveis de resistência indígena frente à despossessão e opressão. Documentos do SPI revelam o grau de controle que o SPI buscava exercer sobre os povos indígenas nisso que chamamos de situação socio-territorial da reserva: o indígena precisava pedir permissão para se ausentar da aldeia, para viajar, para se comunicar com a sociedade do entorno; era preciso ter a anuência do SPI para formar qualquer tipo de organização, mesmo que informal, e toda e qualquer representação indígena frente à sociedade nacional ou ao estado (por exemplo, no judiciário) era realizada pelo SPI, que atuava como o tutor dos índios.

A essa situação histórica, composta pela reserva enquanto forma dominante de territorialização indígena, pelo contexto institucional-legal da tutela e pelas resistências cotidianas, difusas e reativas dos povos indígenas, chamamos de situação socioterritorial da reserva.

## *1.2. A situação da retomada enquanto projeto de emancipação*

É a partir do final dos anos 1970 que, ainda sob a sombra da reserva e da tutela, formas latentes e pulsantes de territorialização e organização indígena, que nunca deixaram de existir, mas que especialmente reprimidas pela tutela e pelo confinamento, passam a se fortalecer e a se tornar mais politicamente articuladas para dentro e para fora das aldeias.

Esse processo histórico se relaciona com uma série de fatores, e, assim como a difusão da situação socioterritorial da reserva, segue cronologias e trajetórias distintas entre os diferentes povos e territórios indígenas em Mato Grosso do Sul. Em todos esses casos, é preciso

ter em mente que no final dos anos 1970 se inicia um processo de redemocratização no Brasil. Esse processo abriu brechas institucionais e culturais para uma retomada da organização política dissidente e para o questionamento das formas de dominação e silenciamento que constituíram a ditadura militar no país.

Entre os Guarani e Kaiowá, nos anos 1970 e 80 inicia-se um período de constituição de novas alianças com organizações não indígenas, como é o caso do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e o Projeto Kaiowá-Ñandeva (PKN) (Thomaz de Almeida, 1991). Paralelamente, enquanto a situação da reserva tornava-se sempre mais insuportável e violenta, algumas famílias iniciam processos de organização desde a reserva para retomar seus territórios e modos de vida tradicionais. São processos longos e complexos e não temos aqui espaço para abordar com o detalhe que merecem, mas que conduziram à formação de alianças dentro e fora das reservas, ao resgate de formas tradicionais de organização indígena - como a *Aty Guasu* e, mais recentemente, o *Conselho do Povo Terena* - possibilitando o encontro e a articulação política entre grupos antes separados pela fragmentação das reservas, e contribuíram para o fortalecimento de repertórios de reivindicação sociopolítica como a retomada, que veremos mais adiante.

Esses processos são alimentados pelos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e pela mudança institucional-legal representada pela promulgação da Constituição Federal de 1988. O processo constituinte (1987-88) contou com a contribuição significativa de povos indígenas e organizações indigenistas (Lacerda 2010) e resultou em duas mudanças fundamentais no marco legal de estruturação do campo interétnico no país. Primeiro, a Constituição reconheceu a plena capacidade dos indígenas para o exercício da vida cívica, para a organização e atividade política, e para a auto representação, superando formalmente o regime legal da tutela indígena. A partir desse momento, indígenas não devem mais ser tutelados ou representados pelo estado, e suas formas tradicionais de organização social passam a ser reconhecidas pela lei.

Em segundo lugar, a Constituição inaugura um novo marco no que tange à regulamentação legal das terras indígenas. A instituição da reserva é substituída pela figura legal do território tradicional indígena (TI), que engloba os territórios habitados pelos indígenas em caráter permanente, os utilizados para suas atividades produtivas, os imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem estar e os necessários à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. TÍTULO VIII. Da Ordem Social.

A terra indígena é uma categoria radicalmente distinta da reserva. Com relação aos aspectos temporais, ela deixa de ser um espaço transitório, de transição, e passa a constituir um território perene, a base territorial sobre a qual os povos indígenas poderão viver de acordo com suas culturas e formas de vida. Além disso, o território indígena se constitui a partir da territorialidade indígena (Gallois, 2014) que é anterior ao direito posto, cabendo a este apenas reconhecer e proteger aquela forma de ocupação e uso do território.

Se a promulgação da Constituição significa a substituição de um regime institucional pelo outro – o território tradicional substitui a reserva, o reconhecimento e autonomia indígenas substituem a tutela – na prática passam a coexistir dois regimes organizadores, duas formas de estruturar o campo das relações interétnicas no país. Pode-se dizer que esses regimes representam diferentes projetos socioinstitucionais, cada um encampado por setores distintos e antagonicos, e que passam a disputar a hegemonia no campo interétnico (Alfinito Vieira & Eloy, 2016).

Em Mato Grosso do Sul, iniciam-se, a partir dos anos 1990, processos de interpretação institucional e organização política visando a implementação do marco legal institucionalizado com a Constituição Federal de 1988. Surgem novas alianças, dentre as quais uma aliança estratégica com o Ministério Público Federal que, tanto em Campo Grande quanto em Dourados, passa a defender juridicamente a demarcação de territórios tradicionais indígenas no estado, e aprofundam-se alianças com organizações não governamentais, principalmente o CIMI, a universidade e o Centro de Trabalho Indigenista (CTI).

Em 2007, o ministério público federal entabula um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) com a Fundação Nacional do Índio (Funai), por meio do qual esta se compromete a identificar uma série de territórios Guarani e Kaiowá no sul do estado, nos termos do marco institucional da Constituição de 1988 (MPF, 2007)<sup>3</sup>. A resistênica por parte do ruralismo é intensa. Seja de forma individual, por meio de suas associações ou de seus

---

#### CAPÍTULO VIII.DOS ÍNDIOS.

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.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

(...)

<sup>3</sup> Compromisso de Ajustamento de Conduta. Procedimento Administrativo MPFIPRM/DRS/MS 1.21.001.000065/2007-44. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Dourados/MS. Brasília/DF. 12 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissoes/comissoes-especiais/CPI/ANEXOS/MATO%20GROSSO%20DO%20SUL/DOCUMENTO%20n%C2%B015.pdf>. Acesso em 03/09/2020)

representantes institucionais no executivo e no legislativo, o patronato rural lança mão da política, do direito e da força para impedir o andamento dos processos de demarcação de terras. Intensifica-se a ação direta por parte dos indígenas no sul do estado, que sempre buscaram entrar e retomar seus territórios mas que, a partir dos anos 1990 e especialmente 2000, aprofundam sua organização e ampliam sua capacidade para promover retomadas de terras (Benites, 2014).

O trecho abaixo é uma fala da liderança Kaiowá Leonel Lopes, que traz à luz importantes aspectos da passagem da reserva para a retomada, e da importância de instâncias de organização como a Aty Guasu nesse processo. Trata-se de um relato da deliberação de um grupo de kaiowá de retomar o seu território tradicional chamado de Kurusu Amba:

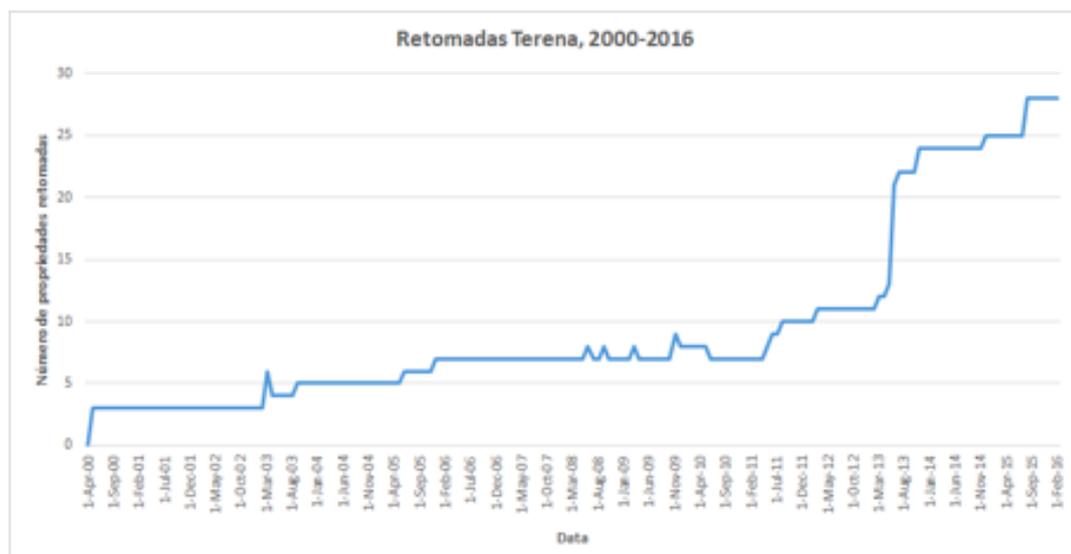
Entre os dias 14 e 16 de dezembro de 2006 ocorreu um Aty Guasu na reserva Jaguapiru-Dourados-MS, nós lideranças de Kurusu Amba, mais uma vez participamos desse Aty Guasu. Nesse Aty Guasu discutimos a retomada do tekoha, nós apresentamos a nossa decisão de reocupar uma parte de tekoha Kurusu Amba em janeiro de 2007. Falamos para todos os líderes religiosos que já tínhamos aguardado por muitos anos a demarcação de nosso tekoha Kurusu Amba, que a FUNAI não começou o estudo da demarcação. Já aguardamos por muitos anos. Já passamos por miséria por muitos anos na reserva Takuapiry, em que não vivíamos mais bem. Cada dia mais aumentavam os problemas das famílias e as violências, disputa por espaço, conflito pelos cargos assalariados, etc. Por isso, a nossa decisão apresentada no Aty Guasu era para retomar definitivamente uma parte do tekoha Kurusu Amba. Depois desse Aty Guasu, já da reserva Takuapiry, após a realização por vários dias consecutivos dos jeroky na residência do ñanderu, na madrugada do dia 05 de janeiro de 2007 decidimos reocupar o lugar de residência antiga do pai da Xurite Lopes, no tekoha Kurusu Ambal. (Leonel, em Kurusu Amba, dezembro de 2010, citado por Benites 2014, 163).

Paralelamente, dentre os Terena, a retomada de territórios desponta ao longo dos anos 2000 e a partir das demandas pela identificação e demarcação dos territórios tradicionais nos termos da Constituição. No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, os Terena da aldeia Buriti ocupam territórios reivindicados enquanto tradicionais, como forma de pressionar pelo avanço dos processos de demarcação. Em 2005, um grupo de Terenas de Cachoeirinha retoma parte do seu território já identificado pela Funai mas ainda ocupado por fazendeiros, e consolida a *Retomada Mãe Terra*. Trata-se de um importante marco na ação política Terena, que demonstra a viabilidade da retomada territorial enquanto forma de ação política direta e serviu de referência para retomadas posteriores.

Na década de 2010, uma série de reuniões entre caciques de diferentes aldeias e reservas Terena passam a serem organizadas para discutir a luta pelo território. Essas reuniões aos poucos vão aproximando indígenas engajados na luta pelo território, formando uma rede

política que transcende os limites das reservas. O processo culmina, em 2012, num grande encontro deliberativo de lideranças e caciques Terena, batizado de *Hanaiti Ho`únevo Terenoê*, e na organização do *Conselho Terena* (Eloy Amado, 2019). Trata-se, conforme revela a fala de uma anciã Terena da aldeia Água Branca chamada Dona Nena, de uma atualização de uma forma tradicional de organização Terena nos tempos anteriores à fragmentação da reserva. De acordo com Dona Nena, a última vez que o povo terena havia se juntado para discutir e deliberar por meio de suas lideranças havia sido na época da Guerra do Paraguai. Mais de um século depois, os caciques e lideranças voltavam a se reunir na forma de Conselho para deliberar acerca da disputa territorial (Eloy Amado, 2019).

A partir desse espaço de articulação, deliberação e formação de alianças, a luta pela demarcação dos territórios tradicionais ganha organização e força. Na década de 2010, os Terena realizam mais de 48 retomadas de territórios tradicionais. Entre 2013 e 2016, foram mais de quarenta mil hectares de território retomados. A tabela abaixo ilustra essa evolução:



Assim, ao longo das últimas décadas, surge, ao lado da situação socioterritorial da reserva, uma nova situação histórica, que chamamos de situação socioterritorial da retomada. Essa situação é caracterizada por uma constelação concreta e historicamente situada de quatro elementos interligados: a) a territorialização expansiva das comunidades indígenas por meio de processos que questionam e transbordam a situação da reserva; b) a recuperação e atualização de formas tradicionais de organização sociopolítica, como nos casos da *Aty Guasu* e do *Conselho Terena*; c) um marco institucional que reconhece a plena capacidade cívica e política

dos indígenas, bem como suas organizações socioculturais e formas tradicionais de territorialidade; e d) a consolidação de alianças políticas – por exemplo com ONGs, Universidades e com o Ministério Público – que quebram o cerco de dominação e paz constituído pelo SPI e pela tutela em torno dos indígenas.

Enfatizamos que a situação da retomada não substitui a situação da reserva, mas passa a conviver com ela enquanto forma alternativa de organização social para dentro e para fora das Aldeias. A situação de retomada tem, na realidade, duas dimensões: por um lado se trata de uma situação histórica concreta, atualizada, visível e palpável, e por outro se constitui enquanto projeto e potencial, com energia expansiva que busca transformar a opressão da reserva com base nos múltiplos e emergentes sentidos da emancipação indígena.

### *1.3 As reações do ruralismo: Pacificação, violência paraestatal e criminalização*

É nesse contexto que o nosso estudo sobre a criminalização da ação política indígena se situa. O patronato rural de Mato Grosso do Sul têm reagido de forma intensa, organizada e violenta contra a emergência e consolidação da situação da retomada, lançando mão de uma série de dispositivos e táticas para revertê-la e inviabilizá-la.

Na esfera institucional-legal, o ruralismo tem desenvolvido formas de neutralização do marco constitucional da territorialidade indígena. Os processos de identificação e demarcação das terras são questionados em cada etapa pelos ruralistas no âmbito do Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que os proprietários rurais impedem - muitas vezes por meio da coação e de ameaças - que antropólogos responsáveis pela identificação do território tradicional possam desenvolver seus trabalhos.

Outro aspecto, diz respeito ao desenvolvimento e aplicação da tese jurídica denominada “marco temporal”. Essa doutrina jurídica esposada pelo ruralismo segundo a qual só são territórios indígenas aqueles efetivamente ocupados pelos indígenas na data da promulgação da Constituição Federal, ou seja, 05 de outubro de 1988 – também é uma resposta à pretensão de demarcação de territórios e afirmação das culturas indígenas. Tal doutrina tem sido usada Brasil afora para impedir a demarcação dos territórios tradicionais indígenas e inviabilizar a posse dos povos indígenas sobre seus territórios. Em Mato Grosso do Sul, foi aplicado pela primeira vez pelo ministro Gilmar Mendes ao determinar o despejo de um grupo de Terenas que haviam retomado a área correspondente à fazenda Petrópolis, situada dentro do TI Cachoeirinha, que

tinha como posseiro o ex-governador Pedro Pedrossian, hoje falecido, mas sua família continua ocupando e explorando a área.

Novas e velhas táticas de controlar sem aniquilar, de pacificar, também fazem parte do repertório ruralista e estatal de silenciamento das demandas indígenas e sufocamento das retomadas atuais e potenciais. Para Souza Lima (2009), a pacificação é um esquema ideal de intervenção estatal sobre os povos indígenas, que consiste na aplicação de um conjunto de técnicas de poder que objetiva a transformação dos indígenas em trabalhadores rurais e cidadãos nacionais, úteis ao patronato e à nação, sem usar de violência aberta. Na época do SPI, após uma ampla fase de estudos, seguia-se a instalação de um posto fixo de atração, administração e controle, com abundância de bens para permuta e demonstração de superioridade tecnológica, construindo relações de clientelismo e de autoridade, respectivamente, na medida em que transforma a localidade em uma figuração do estado nacional, induzindo ao poder tutelar, sempre mediante avaliação das vantagens possíveis de serem obtidas com a liberação da área.

No contexto contemporâneo, a lógica da pacificação está presente por exemplo na fundação do *Fórum de Caciques* em 2016, uma organização indígena fomentada e apoiada pelo patronato rural para se opor às instâncias políticas indígenas envolvidas em estratégias de retomada, notadamente criado para fazer oposição ao *Conselho Terena*. Gestada no seio do ruralismo, a *Fórum de Caciques* foi uma tentativa de atrair lideranças pelo oferecimento de recursos e oportunidades, dividir o movimento indígena no estado de Mato Grosso do Sul, enfraquecer as frentes de retomada e inviabilizar o projeto socio-territorial indígena.

Além disso, violência direta têm sido um marco da resposta do ruralismo à emergência da retomada. Não é exagero afirmar que ameaças e ataques contra grupos indígenas envolvidos na luta pela terra, e principalmente contra lideranças Guarani e Kaiowá no sul do estado, são parte das dinâmicas sociopolíticas cotidianas no estado. O processo de luta pelo *tekoha Kurusu Ambá* revela que a brutalidade constitui horizonte permanente no campo das relações interétnicas em situações de retomada de territórios e modos de vida indígena no Mato Grosso do Sul.

Durante a primeira tentativa de retomada do território, realizada em janeiro de 2007, o grupo foi cercado por pistoleiros na quarta noite da retomada. Xurite Lopes, anciã de 73 anos e rezadeira, foi assassinada com um tiro no peito. Venancio Lopes, filho de Xurite, narra a situação na qual sua mãe foi executada:

No dia 10 de janeiro, de manhã cedo, observamos que mais de dez caminhonetes e vários homens karai (não índios) armados, na carroceria vieram em nossa direção, atirando sobre nós. Cercaram-nos; muitos tiros

lançaram contra nós. Assim, nos dominaram e nos espancaram. Mataram a minha mãe na nossa frente. Depois disso, expulsaram-nos do nosso acampamento. Os jagunços das fazendas amarraram as mulheres e crianças à força, carregaram nos ônibus e na carroceria de caminhão; nos levou e nos largou na beira da rodovia (Venâncio , em parte reocupada do *tekoha* Kurusu Amba, novembro de 2010, citado por Benites 2014, 166)

Após a expulsão, os Kaiowá passaram a acampar nas margens da MS-289, nos limites da Terra Indígena Takuapery. Alguns dias depois da expulsão, a Polícia Militar de Amambai foi ao local e prendeu quatro lideranças do grupo, Francisco Fernandes, Cassimiro Batista, Antônio Barrio e Rubens Ramão Rocha Ajala, que passaram a ser processados pela prática do crime de roubo qualificado.<sup>4</sup> As lideranças presas na tentativa de retomada de Kurussú Ambá, foram condenadas pelo Juízo de Amambai às penas de 17 anos de reclusão por crimes de extorsão, roubo e sequestro e cárcere privado (condutas previstas nos artigos 158, §1 c/c 157, §2, incisos I e II, c/c 148, todos do Código Penal do Brasil).

Seguiram-se outras tentativas de retomada do território, e seguiu-se também a execução, com tiro à queima-roupa na porta de sua casa, de Ortiz Lopes, que havia sucedido Xurite Lopes como uma das figuras à frente do processo de retomada. Na quarta tentativa de retomada de Kurusu Ambá, em novembro de 2007, prepostos dos fazendeiros tentaram convencer os indígenas a deixar o território ocupado em troca de dinheiro e comida. O grupo recusou a oferta. Começaram então as ameaças e, por medo, ficou decidido que os indígenas voltariam para aldeia. Já na entrada da aldeia, houve um confronto entre indígenas e prepostos dos fazendeiros que deixou quatro indígenas baleados. Eliseu Lopes, um dos integrantes do grupo da retomada, foi investigado e acusado, e até hoje está sendo processado na Justiça Federal.

Trazemos essa breve narrativa pois ela demonstra os múltiplos entrelaçamentos entre as táticas de contole e silenciamento da ação política indígena. No caso de Kurusu Amba, a criminalização surge como continuação da violência física direta do qual o ruralismo lança mão. Trata-se de um momento em que a coerção deixa de ser exercida apenas pelo ruralismo organizado e paraestatal – neste caso representado pelo Sindicato de Produtores Rurais de Amambai - e passa a ser gerida também pelo estado, representado pelas delegacias de polícia, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Além da violência paraestatal e da criminalização, nota-se a presença de velhas táticas de pacificação (Souza Lima, 2009).

---

Histórico sobre a luta do povo Kaiowá-Guarani de Mato Grosso do Sul pela retomada da terra tradicional Kurussú Ambá, Campo Grande/MS. CIMI. Publicado pelo Instituto Socioambiental/ISA, em 20/04/2010. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/en/Not%C3%ADcias?id=83315>. Acesso em: 28 ago. 2020

Em suma, a criminalização da ação política indígena, considerada nas últimas décadas e a partir do Mato Grosso do Sul, está diretamente relacionada às tentativas do(s) movimento(s) indígena(s) de retomada de seus territórios, modos de vida e de organização política tradicionais. Ela é parte de um repertório plural de formas de repressão e silenciamento indígena, que abarca táticas e dispositivos de pacificação, violência paraestatal e repressão penal.

A seguir, passamos a analisar como entendemos a criminalização e, mais especificamente, o que ela faz ou pode fazer quando usada para enquadrar e reprimir a ação política.

#### *1.4 A criminalização como processo constitutivo*

Entendemos, portanto, que a criminalização é uma dentre outras estratégias de repressão da ação política indígena e de bloqueio à emergência de uma situação histórica – a situação da retomada – com a qual nascem novos mundos possíveis. Na nossa pesquisa, vamos focar na criminalização para, na medida do possível e a partir dela, traçar e pensar esse repertório repressivo, bem como nas formas de luta e emancipação que nascem na situação de conflito. Cumpre, então, tecer algumas considerações sobre o que entendemos por criminalização e como pretendemos analisar o fenômeno.

Ao longo da última década, pesquisadoras, pesquisadores e ativistas brasileiros passaram a prestar mais atenção no uso da lei penal para reprimir, estigmatizar e punir militantes, protestos e movimentos sociais. A literatura nacional acerca da criminalização de movimentos cresceu a partir de 2013, em resposta à intensa repressão policial e penal dos atos que compuseram os ciclos de protestos ocorridos entre 2013 e 2014. A partir desses eventos, surgem bibliografias acadêmicas e militantes focadas sobretudo na análise das forças de polícia como agentes criminalizadores de ativistas envolvidos em protestos de rua.

Alguns desses estudos (Almeida 2016; Almeida, Monteiro e Smiderle 2020) lançam mão de conceitos da criminologia crítica e, aproximando essa literatura àquela sobre repressão de movimentos sociais e da ação política, estabelecem formas promissoras de entender as dinâmicas e sentidos da criminalização da ação política indígena no contexto de conflito entre situação de reserva e situação de retomada.

A criminologia crítica é constituída por um vasto e complexo corpo teórico e empírico. É justo dizer que o nosso estudo é inspirado por alguns dos conceitos centrais e basilares desse campo, começando pelo entendimento de que um crime, longe de ser uma realidade ontológica, anterior e exterior às relações sociais e instituições, é resultado de uma série de interações e processos institucionais e extra institucionais. Esse enfoque desloca nosso olhar analítico das características e causas do delito para os processos institucionais e sociais por meio dos quais são criadas e aplicadas as definições do desvio e da criminalidade. Nessa perspectiva,

A criminalidade não é mais uma qualidade ontológica de determinados comportamentos e de determinados indivíduos, mas se revela, sobretudo, como um *status* atribuído a determinados indivíduos, mediante uma dupla seleção: em primeiro lugar, a seleção dos bens protegidos penalmente, e dos comportamentos ofensivos desses bens, descritos nos tipos penais; em segundo lugar, a seleção dos indivíduos estigmatizados entre todos os indivíduos que realizam infrações a normas penalmente sancionadas. A criminalidade é (...) um bem negativo distribuído desigualmente conforme a hierarquia dos interesses fixada no sistema socioeconômico e conforme a desigualdade social entre os indivíduos (Baratta, 2011, p. 160).

A partir dessa perspectiva, entendemos a criminalização como um processo complexo por meio do qual o status de crime e de criminoso são atribuídos, respectivamente, a condutas e indivíduos por meio de uma série de interações e atos que se desenrolam por meio de relações sociais de poder (o poder de criar e de aplicar a lei penal, por exemplo) e de uma constelação de instituições (polícia, judiciário, presídios, mídia,).

A adoção dessa perspectiva permite investigar os processos sociais por meio dos quais o crime e o criminoso são socialmente constituídos, bem como as relações e estruturas sociais que se materializam e estabilizam por meio de processos de criminalização. A criminologia já documentou uma série de lógicas e mecanismos comumente operantes nos processos de criminalização, como por exemplo a seletividade, a estigmatização, o recurso a estereótipos e metarregras não técnicas sobre a aplicação da lei penal e a preservação do *status quo* das relações sociais e econômicas. Esses estudos mostram que o status de criminoso não é igualmente distribuído na sociedade, mas tende a onerar mais indivíduos que ocupam determinadas posições socioeconômicas, integrantes de grupos raciais ou culturais estigmatizados e moradores de territórios marginalizados.

Além disso, são amplamente demonstrados os efeitos sociais da criminalização, como o aprofundamento da marginalização social, a estigmatização e a socialização para o crime. Assim, a criminalização não começa com uma sentença condenatória e nem termina com a execução da pena. Ela ocorre em cada etapa de um longo processo de atribuição, investigação,

acusação e punição; e constitui sujeitos selecionados como criminoso para muito além do fim do cumprimento da pena.

Alguns autores que integram a criminologia crítica, e sobretudo a vertente do controle social descrita acima, distinguem entre três momentos de criminalização. São eles: a definição de crimes por meio da criação de tipos penais (criminalização primária); a aplicação da norma penal por meio de processos de investigação, acusação e punição (criminalização secundária); e a estigmatização de sujeitos criminalizados (criminalização terciária) (Zaffaroni e Piranguelli 2019).

Essa não é uma tipologia estática, mas uma forma de olhar para um processo social dinâmico e não linear ou cumulativo (ou seja, não é porque um novo tipo penal é aprovado que ele será aplicado, e pessoas/grupos podem ser estigmatizados mesmo sem terem estado sujeitos ao processo de criminalização, mas antes por conta de sua proximidade ou identificação social com sujeitos criminalizados).

Uma consequência de definir a criminalização dessa forma é que passa a ser possível analisar processos de criminalização dentro de diferentes arenas institucionais e investigar a relação entre esses processos. Assim, podemos analisar a criminalização enquanto fenômeno interinstitucional e multiescalar. Os processos de criminalização transitam entre diferentes setores (Judiciário, Legislativo e Executivo) e níveis institucionais, do local ao regional, ao nacional. Assim, processos de criminalização que nascem - como veremos a seguir - da interação entre uma comunidade indígena e proprietários rurais - podem ser levados à instituições federais, como o Congresso Nacional, quando passam a subsidiar a instalação ou constar nas investigações de uma Comissão Parlamentar de Inquérito/CPI. Nos interessa esse trânsito interinstitucional e multiescalar que permite entender os usos e apropriações, principalmente políticas, da criminalização.

A nossa pesquisa se concentra, sobretudo, numa análise da criminalização secundária, ou seja, nos processos de aplicação da lei penal. Essa aplicação se dá principalmente nos âmbitos da Polícia Civil e da Polícia Federal, onde delegados conduzem os Inquéritos Policiais (IPs), do Poder Judiciário, onde se desenrolam os processos criminais, desde a etapa da denúncia até a execução da pena (quando houver) e do Poder Legislativo, onde são instituídas as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), com poderes fiscalizatórios e investigativos. Em grande parte das análises dos processos de criminalização de movimentos sociais, o Poder Legislativo é enquadrado - por razões evidentes - como arena de criminalização primária. A sua função de aplicação de normas penais (por meio da investigação de fatos determinados, e não

do processamento ou julgamento desses fatos), salvo importantes exceções, é pouco conhecida e investigada.

### *1.5 A criminalização e a construção social da ação política*

A criminalização é também um processo por meio do qual o sentido das práticas, reivindicações, formas de organização e projetos de sociedade que compõem a ação política coletiva e organizada, são disputados e constituídos.

Isso porque, seguindo uma abordagem construtivista também da ação política coletiva (Melucci, 1989), entendemos que a identidade e os sentidos do movimento social são produtos, emergentes e provisórios, de disputas incessantes acerca dos seus contornos, objetivos e sentidos. Estes não existem fora dessas incessantes interações e negociações que estão, a todo momento, produzindo sua identidade. Ademais, a constituição do movimento social – dos seus objetivos e entendimentos compartilhados, suas práticas – ocorre tanto por meio de processos internos ao movimento quanto por meio de relações e interações com atores e organizações situados em seu campo de atuação. Neste último caso, os sentidos e a identidade do movimento é disputada por terceiros, por autoridades alvos de suas reivindicações, espectadores e mídia.

A criminalização entra nessa dinâmica relacional e constitutiva. Trata-se de uma tentativa de constituir a ação política – seus integrantes, repertórios, projetos e utopias – enquanto fenômeno social delinquente, a ser reprimido e punido por meio do aparato policial e penal.

Dessa maneira, a criminalização é uma parte importante do emaranhado de relações que ligam sociedade civil e estado. Trata-se de uma chave específica de interação duplamente constitutiva, pois, se por um lado contribui para a constituição/identidade de um processo sociopolítico coletivo (atribuindo a ele o sentido de um processo delinquente, criminoso, e não de uma forma legítima de reivindicação social), por outro, constitui também a forma específica do estado que será convocada para tratar e se relacionar com aquele processo social (no caso, sobretudo o sistema de justiça criminal). Como colocado por Pedro Vasconcelos Rocha e Ricardo Barbosa Jr., a criminalização de movimentos sociais é, também, um mecanismo de *state-building*, na medida em que contribui para o fortalecimento de algumas agências estatais e para sua legitimidade no trato com a sociedade civil.

Os processos de criminalização visam atribuir ao movimento – aos seus integrantes e à coletividade emergente – sentidos bastante distintos daqueles que o movimento projeta de si.

No nível individual, esses processos lançam uma identidade delinquente sobre os integrantes do grupo, retratando-os como bandidos e inimigos da paz social. No nível emergente/coletivo, esses processos passam a atribuir sentidos de desvio e criminalidade aos diferentes componentes do movimento, como seus repertórios de ação coletiva, formas organizacionais e identidade coletiva, incluindo suas posições e relações dentro do campo em que se inserem.

## Capítulo 2

# Criminalização no âmbito do sistema de justiça criminal

O presente capítulo investiga a criminalização do movimento indígena no âmbito do sistema de justiça criminal, entendido como um complexo de instituições do Poder Executivo e Judiciário, situadas em todos os níveis da federação; e que atuam na prevenção, investigação e julgamento da prática de crimes, bem como na aplicação de penas (IPEA, 2011). Fazem parte do sistema de justiça criminal os órgãos de segurança pública, de justiça criminal e de execução penal.<sup>5</sup>

Dentro do Sistema de Justiça Criminal/SJC, a criminalização – a seleção, definição e processamento e enquadramento de algumas condutas como criminosas - ocorre por meio de procedimentos formais que se desenrolam dentro das instituições que o compõem, como o inquérito policial dentro da polícia civil ou federal, e a ação e execução penal dentro do sistema judiciário. Cada etapa desse fluxo de procedimentos formais é provocada e influenciada, desde a instituição até a conclusão, por atores que disputam o sentido jurídico e social dos fatos, incluindo atores internos às instituições do sistema de justiça criminal (policiais, delegados, defensores públicos, promotores, juízes, etc.) e externos (mídia, partes interessadas, militantes, políticos, etc.).

Neste capítulo, investigamos, com base na análise de documentos produzidos no âmbito de inquéritos policiais e processos penais, os processos e sentidos da criminalização de indígenas envolvidos em processos políticos contestatórios no estado do Mato Grosso do Sul. Mais especificamente, buscamos responder às seguintes perguntas: quais os contextos socioterritoriais nos quais a criminalização se desenrola, e quem são – qual a posição e o papel

---

<sup>5</sup> Para uma definição e análise do sistema de justiça criminal, ver: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1330.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1330.pdf)

– dos indígenas selecionados pelo sistema de justiça criminal? Quais são os atores institucionais e extra institucionais envolvidos? Quais mecanismos integram as práticas de criminalização – seletividade, discriminação, etc – em cada uma das suas etapas? E, finalmente, como a criminalização se relaciona com o processo de contestação política de forma mais ampla, e com outras táticas de controle e repressão da ação política indígena no estado?

Para responder a essas perguntas, nos inspiramos em análises de fluxo de sistema criminal (Oliveira e Machado 2016) para fazer uma análise longitudinal dos processos de criminalização de indígenas no MS, no âmbito e na interface com agências do SJC. Diferente da grande parte das análises de fluxo, a nossa é decididamente qualitativa e interpretativa, no sentido de que

busca reconstruir os sentidos de ações sociais de diferentes agentes e instituições que interagem ao longo dos processos de criminalização (...) articulando os sentidos subjetivos dos sujeitos investigados, os sentidos objetivos dos documentos institucionais, e os processos, contextos e configurações históricas, sociais e políticas nas quais eles são produzidos e que escapam à consciência daqueles agentes”(Almeida, Monteiro e Smiderle 2020. p. 1)

O capítulo inicia com uma descrição dos materiais e métodos usados na pesquisa (2.1) para, em seguida, fazer análises quanti e qualitativas dos processos de criminalização que afetam militantes, lideranças, as formas de organização e a legitimidade dos movimentos indígenas envolvidos na luta pela terra (2.2). Finalmente, o capítulo sistematiza os principais mecanismos de criminalização que foram encontrados nas diferentes etapas dos processos de investigação e persecução penal pesquisados (2.3).

### *2.1. Materiais e métodos utilizados na pesquisa*

A investigação foi iniciada com o mapeamento dos indígenas, dentre aqueles envolvidos em movimentos, grupos e ações de reivindicação política contestatória, que estavam sendo ou haviam sido investigados, denunciados, processados ou condenados pela prática de crimes desde o ano 2005. Assim, a investigação parte de uma seleção inicial importante. Não estudamos todos os indígenas criminalizados, mas apenas aqueles que eram de alguma forma vinculados a organizações ou grupos de reivindicação política.

Por meio de entrevistas conduzidas com lideranças e com base no nosso conhecimento prévio do campo, identificamos vinte e três indígenas que estavam sofrendo ou haviam sofrido

processos de criminalização e diferentes municípios do estado de MS, incluindo Campo Grande, Dourados, Ponta Porã, Amambai, Antonio João, Iguatemi e Navaraí.

A partir da identificação desses casos, passamos a coletar documentos oficiais produzidos no âmbito dos Inquéritos Policiais (IPLs) e ações penais a eles referentes. Cumpre enfatizar que muitos dos casos analisados sequer chegaram à fase da denúncia e intauração do processo, e por isso os inquéritos policiais (IPLs) tiveram um peso preponderante no material empírico. Dentre os documentos analisados, estão os Boletins de Ocorrência (BO's), depoimentos e perícias colhidas no âmbito dos IPLs e das ações penais, documentos preparados pelo Ministério Público, como denúncias e outras peças processuais, documentos produzidos pela defesa e pelo Judiciário, como despachos, decisões e sentenças.

As narrativas e sentidos contidos nesses documentos foram a todo momento confrontados com o contexto sociopolítico no qual se inseriam e com as narrativas de atores sociais entrevistados – antropólogos, indígenas, e autoridades públicas - como forma de captar o jogo de registro e ocultação que caracteriza a relação entre esses documentos e os sentidos dos processos sociais dos quais são parte constitutiva e constituída.

Nossa análise buscou sistematizar informações necessárias para a compreensão das dimensões sociais, jurídicas e temporais dos processos de criminalização. Ao analisar os documentos, buscamos investigar sete dimensões da criminalização – contexto político, atores envolvidos, fatos criminalizados, tipos penais imputados, uso da prisão, sentença e temporalidade – usando as seguintes perguntas orientadoras:

- a. Contexto político:** Em que contexto se desenrola a criminalização? Há um pano de fundo marcante de disputas políticas, sociais ou econômicas? Se sim, qual é tema central dessas disputas? E como os protagonistas dos processos de criminalização se inserem nesse contexto?
- b. Atores envolvidos:** Quais atores iniciam o processo de criminalização (por exemplo que fazem o BO ou efetuam a prisão em flagrante)? E quem está sendo criminalizado (uma liderança, um militante, etc.)? Quem tem voz dentro do inquérito policial e do processo penal (quem é escutado no inquérito e trazido como testemunha, quais versões chegam às autoridades e com que força)? Há instâncias coletivas (organizações, sindicatos, movimentos) envolvidas no processo?

- c. **Fatos criminalizados:** O que está sendo enquadrado como crime? Trata-se de uma forma de ação política? Ou são fatos aparentemente desvinculados dessa mobilização?
- d. **Tipos penais imputados:** Quais são os tipos penais imputados no indiciamento, na denúncia e no processo?
- e. **Uso da prisão:** Foi feito um pedido de prisão, seja pela Polícia Civil, seja pelo Ministério Público, ao longo do processo? Qual a natureza dessa prisão? Ela foi efetuada? E quanto tempo durou?
- f. **Sentença:** Houve sentença? Se sim, qual o seu conteúdo?
- g. **Temporalidade do processo:** Quanto tempo duram as diferentes etapas do processo de criminalização? Há algo de notável sobre essas temporalidades, por exemplo um lapso de tempo muito longo entre as etapas, ou procedimentos que acabam sendo muito mais longos ou mais curtos do que o esperado?

A tabela abaixo sistematiza alguns dados referentes aos processos de criminalização dos vinte e três indígenas identificados, como ano de início, povo indígena, município em que ocorre o fato gerador do processo de criminalização, número do inquérito ou processo penal correspondente, tipo penal imputado e última movimentação processual.

**Tabela 1 - Levantamento de Inquéritos Policiais (IPLs) e processos judiciais contra lideranças e ativistas indígenas em MS, organizado por ativista (tabela anonimizada)**

ID	Ano de início	Povo	Município	Nº Processo / Juízo	Acusação	Última movimentação
1	2007	Guarani	Amambai	0001528-33.2007.403.6005 1º Vara Federal de Ponta Porã	Art. 148, parágrafo 2º; Art. 129, parágrafo 1º, inciso I; Art. 157, parágrafo 2º, inciso II, todos do Código Penal	Processo penal instaurado
2	2011	Terena	Dois Irmãos de Buriti	0012031-84.2014.403.6000 5º Vara Federal de Campo Grande	Art. 148, parágrafo 2º, do Código Penal	Processo penal instaurado

3	2011	Terena	Dois Irmãos de Buriti	0012031-84.2014.403.6000 5º Vara Federal de Campo Grande	Art. 148, parágrafo 2º, do Código Penal	Processo penal instaurado
4	2013	Terena	Aquidauana	Proc. 0002527-54.2014.403.6000 5º Vara Federal de Campo Grande	Art. 155, do Código Penal	Processo penal instaurado
5	2013	Terena	Aquidauana	Proc. 0002527-54.2014.403.6000 5º Vara Federal de Campo Grande	Art. 155, do Código Penal	Processo penal instaurado
6	2013	Terena	Aquidauana	Proc. 0002527-54.2014.403.6000 5º Vara Federal de Campo Grande	Art. 155, do Código Penal	Processo penal instaurado
7	2013	Terena	Miranda	Proc. 0001278-54.2018.8.12.0015, 1ª Vara de Miranda, Justiça Estadual de MS,	Art. 155 Art. 161, II Art. 250, todos do Código Penal	Sentença - Absolvido
8	2015	Guarani Kaiowá	Antonio João	IPL 323/2015-4 Polícia Federal de Ponta Porã	Arts. 129, 147, 148, 155 e 163, todos do Código Penal	IPL instaurado
9	2015	Guarani Kaiowá	Antonio João	IPL 323/2015-4 Polícia Federal de Ponta Porã	Arts. 129, 147, 148, 155 e 163, todos do Código Penal	IPL instaurado
10	2015	Guarani Kaiowá	Antonio João	IPL 323/2015-4 Polícia Federal de Ponta Porã	Arts. 129, 147, 148, 155 e 163, todos do Código Penal	IPL instaurado
11	2015	Guarani Kaiowá	Antonio João	IPL 323/2015-4 Polícia Federal de Ponta Porã	Arts. 129, 147, 148, 155 e 163, todos do Código Penal	IPL instaurado
12	2015	Guarani Kaiowá	Antonio João	IPL 323/2015-4 Polícia Federal de Ponta Porã	Arts. 129, 147, 148, 155 e 163, todos do Código Penal	IPL instaurado
13	2015	Guarani Kaiowá	Iguatemi	Proc. 0000036-85.2016.403.6006 1º Vara Federal de Naviraí	Arts. 146, 155 e 345, do Código Penal	Processo penal instaurado
14	2015	Guarani Kaiowá	Iguatemi	Proc. 0000036-85.2016.403.6006 1º Vara Federal de Naviraí	Arts. 146, 155 e 345, do Código Penal	Processo penal instaurado
15	2015	Guarani Kaiowá	Iguatemi	Proc. 0000036-85.2016.403.6006	Arts. 146, 155 e 345, do Código Penal	Processo penal instaurado

				1º Vara Federal de Naviraí		
16	2015	Terena	Miranda	Proc. 0012094-75.2015.403.6000 5º Vara Federal de Campo Grande	Art. 339, do Código Penal	Processo penal instaurado
17	2015	Terena	Miranda	Proc. 0012094-75.2015.403.6000 5º Vara Federal de Campo Grande	Art. 339, do Código Penal	Processo penal instaurado
18	2015	Guarani Kaiowá	Aral Moreira/Ponta Porã	IPL 215 de 2015 e IPL 225 de 2015.	Art. 157 Art. 161, II, todos do Código Penal	Denúncia oferecida
19	2015	n/a	Campo grande	IPL 546 de 2015	Art. 147, do Código Penal	IPL instaurado
20	2014	Terena	Aquidauana	0002072-52.2016.8.12.0110 2º Vara Juizado Central de Campo Grande	Art. 147 do Código Penal	Processo penal instaurado
21	2011	Guarani Kaiowá		0001498-56.2011.403.6005 2º Vara Federal de Ponta Porã	Art. 148 do Código Penal	Processo penal instaurado
22	2016	Guarani Kaiowá		Proc. 0002734-76.2016.403.6002 1º Vara Federal de Dourados	Arts. 157 e 163 do Código Penal e, Art. 1º da Lei n. 9.455/97.	Processo penal instaurado
23	2014	Terena		Proc. 0002527-54.2014.403.6000 5º Vara Federal de Campo Grande	Art. 155, do Código Penal	Processo penal instaurado

Fonte: Anônimo

Numa análise inicial dos casos, é possível observar que, dos vinte e três ativistas criminalizados, seis são investigados no âmbito de Inquéritos Policiais, sem ter sido, até este momento, iniciado o processo penal. Em hum caso, foi oferecida a denúncia pelo Ministério Público, mas o Judiciário ainda não se manifestou sobre a mesma, de forma que não existe ainda processo penal instituído. Na grande parte dos casos (n=15), os indígenas viraram réus no âmbito de ações penais. Isso revela que, iniciado o processo de criminalização no âmbito da polícia, existem chances significativas de que haja desdobramentos em denúncias e ações penais. Apenas hum dos processos foi sentenciado, sendo que neste caso a sentença foi absolutória (ver descrição do caso “criminalização da luta pela Terra Indígena Pílad Rebuá” no item abaixo).

Encontramos um total de cinquenta e cinco instâncias de imputação penal – ou seja, um total de cinquenta e cinco crimes imputados cumulativamente aos vinte e três indígenas criminalizados, seja no âmbito de inquéritos policiais ou de processos penais. Desse universo, os tipos penais imputados são distribuídos da seguinte maneira:

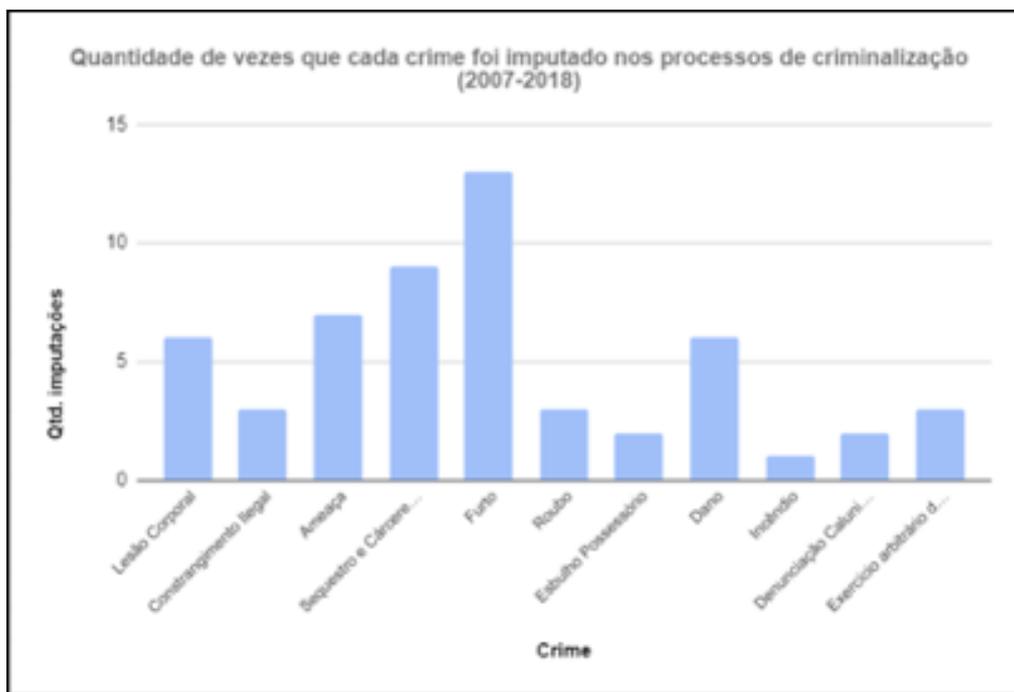
**Tabela 2 - Crimes imputados contra ativistas indígenas e indigenistas no Mato Grosso do Sul**

Bem jurídico protegido	Artigo (CP)	Crime	Qtd. imputações
Pessoa	129	Lesão Corporal	6
	146	Constrangimento Ilegal	3
	147	Ameaça	7
	148	Sequestro e Cárcere Privado	9
Patrimônio	155	Furto	13
	157	Roubo	3
	161, II	Esbulho Possessório	2
	163	Dano	6
Incolumidade Pública	250	Incêndio	1
Administração Pública	339	Denúncia Caluniosa	2
	345	Exercício arbitrário das próprias razões	3
Total			55

Fonte: Elaboração própria

Os tipos penais que mais aparecem nesses processos são furto (n=13) e sequestro ou cárcere privado (n=9), seguidos por ameaça, dano, e lesão corporal. O gráfico abaixo ilustra essa distribuição:

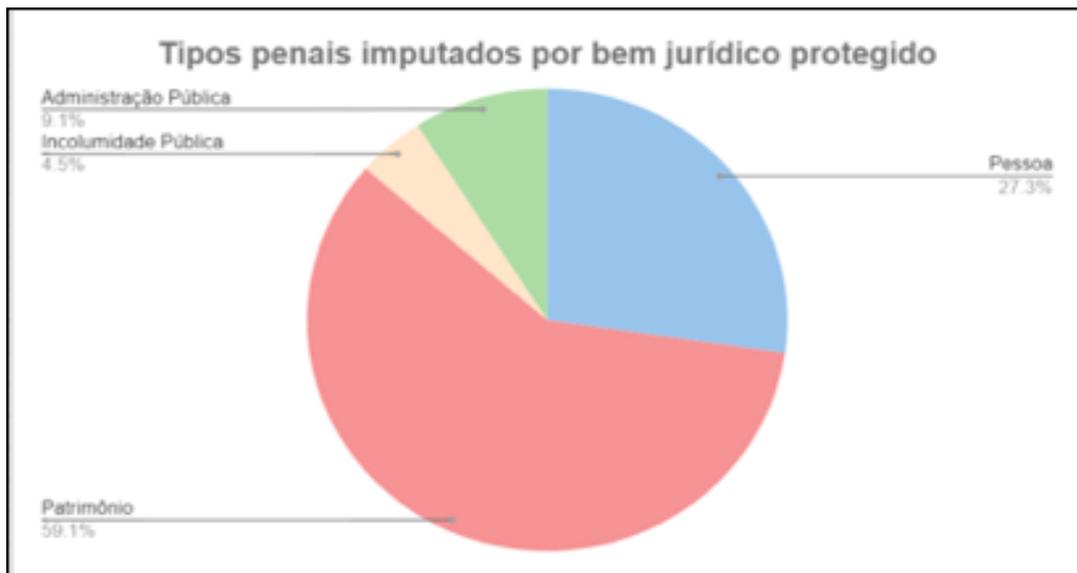
**Gráfico 1 – Quantidade de vezes que cada crime foi imputado nos processos de criminalização (2007-2018)**



Fonte: Elaboração própria

Quando analisamos essa distribuição por bem jurídico protegido, fica evidente que a maior parte das imputações penais busca resguardar o patrimônio – mais especificamente, os bens imóveis e móveis que compõem a propriedade de fazendeiros nas áreas reivindicadas como tradicionais.

**Gráfico 2 – Tipos penais imputados por bem jurídico protegido**



Fonte: Elaboração própria

Na realidade, conforme será demonstrado no item abaixo, todos os processos analisados, sem exceção, ocorrem dentro de contextos de reivindicação do movimento indígena pela demarcação de terras tradicionais. Mais do que ocorrer dentro desses contextos, a criminalização está visceralmente ligada a ele. Em todos os casos, os procedimentos foram deflagrados pelo patronato rural de cada localidade. A totalidade dos indiciados e acusados realizavam ou apoiavam atividades de reivindicação pela demarcação de terras indígenas, e muitas vezes ações de retomada.

## 2.2. Análise qualitativa de processos de criminalização

A análise qualitativa dos casos exigiu uma reorganização dos materiais empíricos. Acima, estes estão organizados por pessoa criminalizada. No entanto, em muitos casos, diversos sujeitos são criminalizados pela mesma ocorrência e no âmbito de um mesmo processo. Por exemplo, existem casos em que diversas pessoas são investigadas, indiciadas ou denunciadas por terem participado de uma retomada ou bloqueio de estrada.

Assim, optamos por realizar a análise a partir dos fatos criminalizados, pois essa organização nos permite entender como esses fatos são canalizados e traduzidos dentro do sistema de justiça. Ao organizar nosso material dessa maneira, encontramos, no total, 8 processos de criminalização de ativistas indígenas em Mato Grosso do Sul. Analisamos esses processos com base em entrevistas e nos documentos que compõem as diferentes etapas da criminalização. Não foi possível coletar todos os documentos referentes a cada um dos

processos, e por isso algumas análises ficaram com lacunas.<sup>6</sup> Ao reconstruirmos os processos de criminalização, buscamos resguardar a identidade dos sujeitos criminalizados.

### 2.2.1. Criminalização da luta pelo *tekoha* Kurusu Amba (2007-2019)

O primeiro processo se passa num contexto de intensa disputa pela terra envolvendo indígenas da etnia Guarani Kaiowá e fazendeiros, entre os municípios de Amambai e Coronel Sapucaia, no extremo sul de Mato Grosso do Sul. O território disputado é conhecido pelos Kaiowá como *tekoha* Kurusu Amba, sendo *tekoha* um termo Guarani que significa “lugar do modo de ser Guarani”, ou seja, lugar onde o Guarani pode ser o que é. É o termo usado pelos Guarani Kaiowá para se referir aos seus territórios tradicionais.

Registros históricos atestam que as terras que compõem o *tekoha* Kurusu Amba, eram ocupadas pelos Kaiowá até o final da década de 1950, quando fazendeiros não índios começaram a chegar no território, avisando que a terra havia sido comprada e que os indígenas teriam que desocupá-la.<sup>7</sup> Os indígenas que ali viviam, passaram a ser concentrados nas reservas oficiais instituídas na região pelo Serviço de Proteção ao Índio (SPI).<sup>8</sup> Ao longo desse processo de expropriação, famílias indígenas eram ameaçadas e coagidas pelos fazendeiros, por representantes do Estado e por igrejas missionárias a sair dos seus territórios. A maior parte migrou para as reservas indígenas de Takuapiry, Amambai, Limão Verde, Sessoró e Jaguapiré (Benites 2014).<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> O Anexo I apresenta os documentos que compõem a base de dados.

<sup>7</sup> A reconstrução histórica do caso é baseada na tese de doutorado de Tonico Benites (2014), em que o pesquisador sistematiza, com base na memória de rezadores, lideranças e anciãos Kaiowá, os processos históricos de expropriação e retomada dos territórios tradicionais - *tekoha* - Kaiowá no sul de MS, ao longo dos últimos setenta anos. Muito embora a criminalização do movimento indígena não seja o foco do trabalho, os depoimentos e informações coletados por Benites trazem diversas alusões a como a lei penal era mobilizada contra aqueles que participavam de ações contenciosas.

<sup>8</sup> O Serviço de Proteção ao Índio (SPI) foi o órgão indigenista federal que antecedeu a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), tendo sido extinto e substituído pela última em 1967, depois de a Comissão Figueiredo, instaurada pelo governo federal, revelar as endêmicas práticas de maus-tratos, abusos, torturas e mesmo assassinatos de indígenas por agentes do SPI (BRASIL. Relatório Figueiredo. Jader de Figueiredo Correia. Ministério do Interior. 1967. Disponível em: <http://www.docvirt.com/docreader.net/docmulti.aspx?bib=museudoindio>. Acesso em 01/09/2020)

<sup>9</sup> As reservas - também chamadas por vezes de Postos Indígenas ou aldeias - são porções de terra, geralmente de tamanho muito reduzido, demarcadas pelo SPI na primeira metade do século 20, com o intuito de receber os indígenas que haviam sido removidos de suas terras pelo avanço das fronteiras de colonização interna. Um dos pilares do regime de tutela indígena, as reservas foram concebidas como espaços transicionais, onde os índios seriam organizados, educados, civilizados e assimilados pelo Estado - e mais especificamente pelo SPI - à sociedade dos brancos. Esperava-se que, com o tempo, os indígenas passassem a integrar a sociedade e que as reservas seriam extintas. Isso, de fato, nunca aconteceu. Conforme apontado acima, a Constituição Federal de 1988 extinguiu a tutela e introduziu um regime de reconhecimento das formas de vida e de organização indígenas. No lugar das reservas - que foram pensadas como a base territorial da tutela e da assimilação - a Constituição instituiu o conceito de terra tradicional. É nesse contexto que as reivindicações indígenas pelos territórios dos quais haviam sido removidos, se intensifica e amplifica.

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, muitos indígenas foram expropriados de seus *tekohas* e encaminhados para as reservas; e a vida dentro dessas áreas piorou muito. A superlotação, a violência e a fome caracterizavam o dia a dia em muitas reservas.

Duas famílias removidas do *tekoha* Kurusu Amba - os Lopes e os Pereira - lograram, ainda durante as décadas de 1970 e 1980, retomar o contato com o território, ao conseguirem trabalho nas fazendas ali instaladas, limpando as matas, cuidando do gado e das plantações. Assim, foi mantida a conexão com o *tekoha*. Nos anos 1990, essas duas famílias estiveram morando na Reserva Takuapiry e firmaram uma aliança no sentido de retornar ao território tradicional, a esta altura inteiramente ocupada por fazendas. Ao longo das décadas de 1990 e 2000, os Kaiowá de Kurusu Amba se organizaram para viabilizar esse retorno. Primeiro, demandaram a demarcação do território aos órgãos competentes, mas as reivindicações surtiram pouco efeito.<sup>10</sup> Sem resultados, os indígenas optaram por retomar o *tekoha*.<sup>11</sup>

No dia 6 de janeiro de 2007, cerca de sessenta indígenas Kaiowá saíram da Aldeia Takuapiry para retomar parte do território de Kurusu Amba, onde hoje se situa a Fazenda Madama, de propriedade do fazendeiro Wilson Vendramini. Mas a retomada durou pouco. No dia 10 de janeiro, fazendeiros fortemente armados se dirigiram até o local da retomada e expulsaram os indígenas. Durante a ação, foram disparados vários tiros de arma de fogo contra os indígenas.<sup>12</sup> Durante as agressões, a indígena Xurite Lopes, rezadeira e liderança de setenta e três anos, foi assassinada com um tiro calibre 12 à queima-roupa.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> No final de 2006, começava a ser negociado no âmbito do Ministério Público Federal, um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a FUNAI, que obrigaria esta última a identificar diversos *tekoha* no sul de MS. (Compromisso de Ajustamento de Conduta. Procedimento Administrativo MPFIPRM/DRS/MS 1.21.001.000065/2007-44. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Dourados/MS. Brasília/DF. 12 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissoes/comissoes-especiais/CPI/ANEXOS/MATO%20GROSSO%20DO%20SUL/DOCUMENTO%20n%C2%B015.pdf>. Acesso em 03/09/2020)

<sup>11</sup> Leonel Lopes, líder dos Kaiowá de Kurusu Amba, relembra o processo de organização para o retorno ao território da seguinte maneira: “Em meados de 1990, na reserva Takuapiry, diante de disputa interna pelo cargo assalariado com os membros de outra família, para não continuarmos mais disputando salário e brigando pelo pequeno espaço de terra com outra família, nós famílias procedentes do *tekoha* Kurusu Amba, decidimos sair da reserva e retomar nosso *tekoha* Kurusu Amba. Para marcar o dia certo da retomada, foi deliberada a realização dos *jeroky* na casa da rezadora Xurite Lopes. A rezadora determinou para ocorrer reunião (*aty*) e *jeroky* de forma contínua. Ela exigiu de seus parentes que participassem do *jeroky*, à noite, nos finais de semana. Esse *jeroky* era para organizar, evocar e aguardar a deliberação do tempo e do dia da retomada Kurusu Amba pelo *ñanderu Vusu yvaga* (grande pai guardião dos patamares celestes do cosmo) (Leonel, em Kurusu Amba, dezembro de 2010, citado por Benites 2014,163).

<sup>12</sup> Para um breve histórico da luta dos Kaiowá pelo território de Kurusu Amba, ver <https://pib.socioambiental.org/en/Not%C3%ADcias?id=83315>. (Acesso em 10 de fevereiro de 2020).

<sup>13</sup> Foi instaurado Inquérito Policial n. 006-DPF/PPA/MS (Delegacia da Polícia Federal de Ponta Porã), autuado sob o número 2007.60.05.00157-1 (5ª Subseção Judiciária. Ponta Porã/MS. TRF3) para investigar a morte de Xurite Lopes, porém, até a presente data, ainda não foi concluído.

Em maio de 2007, o movimento tentou novamente retomar um pedaço de sua terra tradicional. Desta vez, tinham como liderança Ortiz Lopes. Novamente, os indígenas decidiram ocupar a terra onde incide a Fazenda Madama. Assim como na tentativa anterior, foram abordados por fazendeiros e pela Polícia Militar. Intimidados, abandonaram a retomada. Ortiz seguiu liderando o movimento dos Kaiowá, que fez campanha em Brasília/DF e no exterior reivindicando a demarcação do território. No dia 8 de julho de 2007, ele foi assassinado, duas vezes baleado, na porta da sua casa. Uma testemunha afirma que, ao atirar em Ortiz, o assassino gritou que se tratava de um acerto de contas dos fazendeiros.<sup>14</sup>

Ainda naquele ano, foi feita uma terceira tentativa de retomar o território. No dia 15 de novembro de 2007, cerca de sessenta indígenas, em sua grande parte mulheres e crianças, retomam novamente o território correspondente à Fazenda Madama. No dia da retomada, o grupo foi abordado por duas pessoas enviadas pelo proprietário para negociar: Cristiano Bortolotto, presidente do Sindicato Rural de Amambai, e Luciano Zamai, amigo do proprietário da fazenda.

O que acontece em seguida é controverso e disputado. Os fatos incontroversos são que no sábado, dia 17 de novembro de 2007, o grupo de indígenas que ocupavam a Fazenda Madama concordou em ser transportado de volta para a Aldeia Takuapiry. Bortolotto e Zamai concordaram em providenciar um caminhão para levar o grupo. Foi exigido pelos indígenas que apenas Bortolotto e Zamai acompanhassem o transporte, pois temiam a presença de pistoleiros no comboio. Ao chegarem na entrada da aldeia, iniciou-se um conflito. Diversos tiros foram disparados. Quatro indígenas - Artúrio Benites, Gilmar Batista, Noé Lopes e Angelica Barrios - foram baleados. Cristiano Bortolotto, Luciano Zamai e Edefonso Vicentim (o motorista do caminhão) saíram às pressas do local, mas o ajudante do motorista, Alessandro Gomes, ficou para trás. Foi detido pelos indígenas, que o mantiveram amarrado até a chegada da Polícia Militar, cerca de duas horas depois. Ele havia apanhado e seus pertences foram roubados.

Surgem então duas versões para os fatos.

A primeira, defendida pelo campo de atores e organizações ligados ao proprietário da fazenda, que inclui o presidente do Sindicato Rural de Amambai, Cristiano Bortolotto, o amigo do suposto proprietário da fazenda, Luciano Zamai, o motorista do caminhão e seu ajudante.

---

<sup>14</sup> CIMI. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lider-indigena-e-assassinado-no-mato-grosso-do-sul-diz-cimi,17104>. Acesso em 01/09/2020

Essa versão é apresentada nos BOs feitos por esses atores no dia 17/11/2007 e, depois, em novo depoimento feito pelos mesmos no dia 21/11/2007.

Essa primeira versão alega que os índigenas que ocupavam a fazenda, liderados por E.L., haviam exigido o pagamento de dinheiro, cestas básicas e transporte para sair da área - ou seja, tratava-se de uma extorsão.<sup>15</sup> Essas exigências foram feitas a Bortolotto e Zamai, que mediavam as conversas entre os índigenas e o fazendeiro. Quando conseguiram o que pediam, os índigenas teriam concordado em serem transportados até a Aldeia Takuapiry. Ao chegarem na aldeia - assim alegam esses atores - os índigenas abriram fogo contra o motorista do caminhão que os transportava, seu ajudante, Christiano Bortolotto e Luciano Zamai, que acompanhavam o transporte.<sup>16</sup> Disso resultou uma troca de tiros em que quatro índigenas foram baleados. Zamai afirmou ter efetuado alguns disparos em legítima defesa. O ajudante do motorista do caminhão - Alessandro - não conseguiu empreender fuga com os outros três, tendo sido detido pelos índigenas, sequestrado e torturado. Foi solto mais tarde com a mediação da Polícia Militar.

Os índigenas contam outra história. Eles não foram ouvidos pela Polícia Civil em 17 de novembro, data dos fatos, mas sim pela Polícia Federal, alguns dias depois, em 23 de novembro. Foram ouvidas na ocasião, as quatro vítimas baleadas no tiroteio. Afirmam que, desde o primeiro dia de retomada, estavam sendo ameaçados por pistoleiros e capangas do fazendeiro, que rondavam o acampamento e faziam ameaças verbais contra os índigenas, dia e noite. Dizem que Bortolotto e Zamai abordaram os índigenas oferecendo comida, dinheiro e transporte para que saíssem, e que acabaram por fazer ameaças quando recusaram. Por conta do risco que estavam correndo, o grupo de índigenas optou por sair da retomada, tendo solicitado tão

---

<sup>15</sup> De acordo com depoimento de Cristiano Bortolotto ao Delegado de Polícia, no dia 21 de novembro de 2007, “a despeito de vários indivíduos falarem ao mesmo tempo nas negociações que vinham sendo conduzidas [para a desocupação da fazenda], havia clara mostra de que havia um comando próprio, já que um indivíduo permanecia sempre próximo e indicava qual deveria ser a postura adotada (...); que passados alguns minutos um daqueles indivíduos que fora conversar com o líder do movimento voltou até onde o declarante se encontrava e veio dizer-lhe que E.L. havia mandado avisar que somente dali sairiam se lhes fossem entregues 30 (trinta) cestas básicas, transporte até a aldeia Taquaperi e ainda a importância de R\$5.000,00 em dinheiro e, ainda, que somente o declarante e LUCIANO os acompanhassem até a aldeia” (Depoimento de Cristiano Bortolotto à polícia, 21 de novembro de 2007, IPL 55 de 2007, fls. 30).

<sup>16</sup> De acordo com depoimento de Bortolotto, dia 17 de novembro de 2007, “(...) depois de um acerto entre os fazendeiros locais para que os índigenas (sic) deixarem à Fazenda Madama, os mesmos se encontravam na aldeia local acompanhando os índigenas no transporte dos mesmos da referida fazenda para a Aldeia, quando de repente os índigenas do nada começaram a atirar nas vítimas, com arma de fogo e com flechas, que debaixo de fogo de armas, as vítimas correram; que o Sr. Sandro motorista do caminhão ficou preso refém, a mira das armas de fogo” (IPL 55 de 2007, vol I, fls 6).

somente o transporte de volta à reserva.<sup>17</sup> Ao chegarem na reserva Takuapiry, Luciano e Cristiano abriram fogo contra os índios, atingindo quatro deles. Os demais buscaram se proteger. Detiveram o ajudante do caminhoneiro como forma de defesa e para garantir que esse contaria a história verdadeira dos fatos.

Em 19 de novembro de 2007, foi instaurado Inquérito Policial pela Polícia Civil de MS para apurar os fatos.<sup>18</sup> Os policiais ouvidos na investigação deixam evidente a existência de duas versões apresentadas;<sup>19</sup> e afirmam que o conflito havia surgido por conta de uma disputa pela terra. Além disso, o depoimento de um policial aponta que a liderança do acampamento indígena se chamava J., não sendo, portanto, o E.L..

Apesar dos vários fatos controversos e versões conflitantes - acerca de quem era a liderança do grupo, o que foi de fato negociado, quais eram as reivindicações dos Kaiowá, e como se deu o conflito armado na entrada da aldeia - a Polícia Civil ignora as narrativas que não condizem com a versão apresentada pelo proprietário rural e seu campo de aliados. Deixa de confrontar as versões e de buscar a produção de provas que possam respaldar uma ou outra versão.

No decorrer do IPL, que durou dez dias, o delegado escuta tão somente os policiais envolvidos na ocorrência, escuta de novo os autores dos B.O.s e o proprietário da fazenda, Wilson Vendramini. Com base nessas evidências, o delegado conclui o relatório do IPL no dia 30 de novembro, indiciando E.L. pelos crimes de formação de quadrilha, extorsão, homicídio tentado, roubo e cárcere privado.

O relatório do IPL valida tudo que foi dito pelos não índios; e vai além, afirmando que, como chefe da quadrilha, E.L. diretamente deu ordens para que os indígenas atacassem os

---

<sup>17</sup> Arturio Benites, em depoimento à PF, afirma o seguinte: “que o declarante fazia parte do grupo de indígenas que invadiu a Fazenda Madama no dia 14 de novembro de 2007; que no dia dos fatos encontrava-se com outros indígenas, quando representantes do Sindicato dos Produtores Rurais, Cristiano e Luciano, apareceram no acampamento juntamente com um grande número de pessoas armadas; que o grupo indígena negociou com tais representantes e os mesmos ofereceram apenas alimentos para que saíssem da tal fazenda; que tal proposta não foi aceita; que o grupo decidiu sair da fazenda devido a grande intimidação de pistoleiros que acompanhavam Cristiano e Luciano (...); Que [ao chegar na aldeia] Luciano e Cristiano desceram do carro e se postaram lado a lado, que viu Cristiano e Luciano com armas pequenas na mão, que viu quando Cristiano apontou a arma em sua direção e disparou; Que viu também Luciano disparando contra os indígenas (...)” (vol I, p. 109).

<sup>18</sup> IPL 55 de 2007.

<sup>19</sup> O depoimento do Policial Militar que esteve em Takuapiry inclusive afirma que o próprio Alessandro, vítima do sequestro, havia confirmado que os tiros foram disparados pelo Luciano: “ao descerem os indígenas houve vários disparos de arma de fogo, que segundo os indígenas e o senhor Alexandro Gomes de Oliveira, foram disparados pelo Senhor Luciano (proprietário da conveniência Serv-Ja de Amambai-MS), que estava de carona em uma S10 branca conduzida pelo Sr. Cristiano Bortolotto, tendo essa caminhoneta escoltado o caminhão da fazenda madama até a aldeia taquaperi (...) (BO 173 de 2007. IPL 55/2007. vol. I fls. 08).

quatro não índios que os conduziam até a Aldeia, que comandou o sequestro e depois negociou a soltura de Alessandro. Vale citar extensamente a conclusão do relatório do Delegado Marcius Geraldo S. Cordeiro:

Ilustre magistrado, há que ser dito que atualmente o homem comum; aquele que paga regularmente seus impostos, que cumpre suas obrigações profissionais, familiares, sociais, e morais, vive desesperançado. É ele (sic), se torna cada vez mais, um ser acuado ante o quadro de injustiças que se vive. Se vê começar a prosperar uma inversão de valores, se vê crescer, num ritmo assustador, o clima e a certeza de impunidade por parte de todos aqueles que se escudam, não só em imunidades legais, mas também sob a pecha de “minoría desfavorecida”.

É o quadro que se tem aqui devidamente evidenciado. Tem-se, a um lado, um indivíduo, conhecido por constantemente engendrar invasões em propriedades e prédios públicos, interditar estradas e dispor livremente de pessoas que fazem parte de seu grupo, em benefício de seus interesses pessoais, mantendo-se ele livre, desimpedido e sem qualquer obrigação, já que não acredita no sistema legal vigente; e, de outro, uma sociedade acuada, temendo que, ao acordar, não possa exercer sequer seu direito à livre locomoção, já que há risco de interdição da via que se utiliza, e teme ter seus veículos apedrejados pelo simples fato de transitar em via pública; que teme por sua propriedade, por sua integridade física e a de seus familiares.

Se vive numa situação em que os fatos que aqui foram trazidos à tona, poder-se-ia dizer “rotineiros”, que já fazem parte do cotidiano nacional, e que até poderiam dar vazão à frase “aqui isto é normal, estamos acostumados...”. Entretanto, existem costumes que devem ser mudados, sob pena das futuras gerações, ante a inércia e o comodismo do Estado, viver (sic) numa sociedade anárquica.

(...) não podemos deixar que condutas ilícitas se tornem sinônimos de “movimentos sociais legítimos” (IPL 55/2007. vol 2, fls. 116).

Não existem quaisquer elementos de provas que fundamentem as alegações do delegado, como o fato de E.L. constantemente “engendrar invasões em propriedades e prédios públicos”. Note-se também que o delegado mobiliza os acontecimentos para atribuir o caráter de ilicitude ao próprio movimento social em questão, o movimento indígena. Ou seja, o que está em disputa não é apenas a prática de um ato ilícito, mas a legitimidade de um movimento social, seus integrantes, condutas e reivindicações.

Além de indiciar E.L. pelos crimes acima mencionados (e descritos na tabela abaixo), o delegado também representa ao juiz pela prisão preventiva do indígena, afirmando ser “necessária à manutenção da ordem pública (...) posto que se solto permanecer poderá novamente causar transtornos à sociedade aos quais já criou hábito”.

No mesmo dia 30 de novembro, o Ministério Público do Estado (MPE) de Mato Grosso do Sul ofereceu denúncia contra E.L., como incurso nos arts. 121, *caput* c/c art. 14, inc. II (tentativa de homicídio), em relação às vítimas Cristiano da Silva Bortolotto, Luciano Zamai, Noé Lopes, Arturio Beintes, Gilmar Rocha, Angélica Barros e Alberto Martins, art. 158 (extorsão), com relação às vítimas Luciano Zamai e Cristiano da Silva Bortolotto, art. 148, §2º (sequestro e cárcere privado) e art. 129 §1º, inc. I (lesão corporal dolosa), com relação à vítima Alessandro Gomes de Oliveira, e art. 288 (associação criminosa), todos do Código Penal, bem como o art. 1º da Lei nº 2.252/54 (corrupção de menores).

Note que E.L. foi denunciado, inclusive, pela tentativa de homicídio dos indígenas baleados no confronto. Além disso, o MPE propugnou pela sua prisão preventiva com base no art. 312 do CPP. No dia 10 de dezembro de 2007, a denúncia é aceita pelo juiz de direito Thiago Nagasawa Tanaka e é decretada a sua prisão preventiva.<sup>20</sup>

Até esse momento, os principais documentos oficiais produzidos no processo de criminalização - o relatório do inquérito, a denúncia, a decisão que acatou a denúncia - não reconheceram e sequer mencionam que os fatos investigados estavam diretamente relacionados a conflitos envolvendo terras e direitos indígenas. Da forma como a ocorrência é retratada nesses documentos, parece que se trata de mera extorsão seguida de tentativa de homicídio praticada por um indígena criminoso. Essa descontextualização dos acontecimentos tem uma consequência jurídica importante: a manutenção da investigação e da competência jurisdicional na esfera estadual.

De acordo com o art. 109, inc. XI da Constituição Federal<sup>21</sup>, compete aos juízes federais processar e julgar a disputa sobre direitos indígenas. Tanto o STF quanto o STJ, reconheceram, em uma série de decisões, que em casos de crimes cometidos em contextos de disputa sobre direitos coletivos dos indígenas e especificamente quanto as disputas territoriais, a competência para investigar é da Polícia Federal e a jurisdição é da Justiça Federal.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Ação Penal n. 004.07.004033-1 (1ª Vara da comarca de Amambai/MS. TJMS)

<sup>21</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.

**TÍTULO IV. DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES**

**CAPÍTULO III. DO PODER JUDICIÁRIO**

**Seção IV. DOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS E DOS JUÍZES FEDERAIS**

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

(...)

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

<sup>22</sup> Nesse sentido, ver: STF, RE nº 270379/MS, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 29.06.2001, p. 58; STJ, HC 65.898/MS, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 27.03.2007, DJ 14.05.2007, p. 343; CC

O Ministério Público Federal (MPF) então propôs uma ação judicial na Justiça Federal, requerendo que fosse reconhecida a competência federal para processar e julgar o caso. O MPF colocou que não concordava com a forma como foi conduzida a investigação pela Polícia Civil e nem com o indiciamento de E.L. pelos crimes apontados acima. Foi suscitado conflito positivo de competência, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça/STJ em 8/10/2008, que reconheceu a competência da Justiça Federal nos seguintes termos:

PENAL. CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. CRIME DE HOMICÍDIO TENTADO, EXTORSÃO, SEQUESTRO E CÁRCERE PRIVADO. LESÃO CORPORAL, QUADRILHA E CORRUPÇÃO DE MENORES, CRIMES PRATICADOS POR INDÍGENA. QUESTÃO ENVOLVENDO DISPUTA DE TERRAS. CONFIGURAÇÃO DE INTERESSE ESPECÍFICO DA UNIÃO. SÚMULA 140 DO STJ. NÃO-INCIDÊNCIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ANULAÇÃO DOS ATOS DECISÓRIOS E REMESSA DOS AUTOS AO JUÍZO SUSCITANTE. 1. Os crimes que envolvam direitos indígenas, por se verificar ofensas aos interesses coletivos da comunidade indígena, nos termos constitucionais, são de interesse específico da União. 2. Não se aplica a súmula 140 do STJ quando o crime versar sobre direitos indígenas de forma coletiva, tal como a disputa por terras, remanescendo a competência da Justiça Federal. 3. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo Federal da 1ª Vara de Ponta Porã, anulando-se todos os atos proferidos pelo Juízo Incompetente (...) STJ, CC 200800008222/MS, Terceira Seção, decisão em 08/10/2008.

Fixada a competência da Justiça Federal, passa a caber ao MPF a formulação do juízo valorativo/penal dos fatos para propor, se for o caso, a ação penal pertinente.

O MPF não ratificou a denúncia do MPE, solicitando novas diligências à Polícia Federal/PF. O mandado de prisão contra E.L. foi recolhido. O processo investigativo no âmbito federal durou seis anos. Os envolvidos são ouvidos novamente e são realizadas perícias nas armas e projéteis encontrados no local do crime.

A PF não logra esclarecer de onde vieram as balas que atingiram os quatro indígenas, nem chega a uma conclusão a respeito de como se iniciou o conflito na entrada da Reserva Taquapiry. Com base em depoimentos de testemunhas, todas não indígenas, a PF, e depois o MPF, concluem que E.L. era o líder do grupo de indígenas que havia retomado a fazenda e depois sequestrado, agredido e roubado os documentos e demais pertences de Alessandro.

---

37.833/RR, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Terceira Seção, julgado em 14.03.2007, DJ 26.03.2007, p. 194).

Foi com base nessa pretensa liderança que, apesar de não haver provas de que E.L. havia cometido ele mesmo algum desses crimes, ele foi denunciado pela prática de cárcere privado, lesão corporal e roubo. De acordo com a denúncia oferecida pelo MPF,

Durante o conflito, um grupo de indígenas capturou Alessandro Gomes de Oliveira e o manteve amarrado por cerca de duas horas dentro da Aldeia, sob constantes agressões, além de ameaças de morte e de cortar-lhe as mãos e orelhas. Nesse local, o mesmo grupo subtraiu de Alessandro os seus documentos pessoais, as chaves de sua casa, uma botina e seu aparelho celular (...) Alessandro só foi liberado após intensa negociação dos indígenas com a Polícia Militar. As investigações revelaram, sem sombra de dúvidas, que o referido grupo de indígenas agia sob as ordens do denunciado E.L., quem detinha, por força de sua manifesta e efetiva liderança, pleno domínio dos fatos criminosos perpetrados pelo grupo (Ação Penal nº 0001528-33.2007.403.6005. 5ª Subseção Judiciária. Ponta Porã/MS. TRF3. 1ª Vara. vol. 1, fls 7).

Nos depoimentos aos quais o procurador se refere, todos afirmam, de forma uníssona, que E.L. havia sido interlocutor nas negociações pela libertação de Alessandro. Não falam de uma efetiva liderança para além desse contexto, tampouco, em nenhum momento alegam que E.L. tenha efetivamente participado no sequestro, no roubo ou nas agressões.

A denúncia contra E.L. foi aceita pela Justiça Federal<sup>23</sup> e até hoje o processo não foi sentenciado. Delineamos abaixo algumas observações acerca desse caso:

- **Descontextualização/invisibilização do conflito:** Chama a atenção a forma como a Polícia Civil e a Justiça Estadual de MS ignoraram o conflito subjacente aos fatos. A investigação foi conduzida sem levar em conta acontecimentos anteriores - notadamente o conflito instalado pela posse da terra e o assassinato de dois indígenas Kaiowá, que haviam liderado retomadas em Kurusu Amba nos meses antecedentes. Esse histórico é crucial por dois motivos. Primeiro, porque revela que a violência armada e letal no contexto em questão é, via de regra, usada pelo campo dos proprietários rurais contra os indígenas (e não pelos indígenas). Isso corrobora com a versão de que os não indígenas teriam sido os primeiros a atirar (fortalecida também pelo fato de nenhuma arma ter sido encontrada com os indígenas Kaiowá). E sugere a possibilidade - que precisaria ser investigada - de que aquele conflito se tratou, na verdade, de uma tentativa de homicídio contra E.L., como ocorreu com Xurite e Ortiz Lopes antes dele. Segundo, esse contexto é crucial, pois ele determina a competência para processar e julgar os fatos. Ao ignorar o conflito pela terra, manteve-se o feito na Justiça Estadual, o que

---

<sup>23</sup> Processo 0001528-33.2007.403.6005 (5ª Subseção Judiciária. Ponta Porã/MS. TRF3. 1ª Vara)

implicou numa investigação fraca, sumária e fortemente enviesada contra os indígenas, tendo prejudicado sobremaneira E.L., que foi acusado de tentativa de homicídio, dentre outros crimes, e contra o qual foi emitido mandado de prisão. O reconhecimento da real natureza do conflito e a transferência da competência jurisdicional para a Justiça Federal foram marcos na investigação, que mudaram significativamente o percurso da mesma.

- **Falhas no Inquérito da Polícia Civil:** O inquérito policial presidido pelo Delegado da Polícia Civil teve diversas falhas. Ele deixou de ouvir os indígenas envolvidos no conflito, deixou de reconhecer a controvérsia dos fatos e confrontar as narrativas em conflito e não buscou a produção de provas que permitisse corroborar uma das versões em disputa. Além disso, o Relatório do Inquérito da Polícia Civil, além de transformar em fatos tudo o que foi dito por uma das partes da disputa - o campo dos fazendeiros - emitiu julgamentos morais e legais com relação ao indiciado, que não eram sustentados pelas provas e nem aceitáveis dentro de um documento dessa natureza. Tudo isso sugere que as autoridades policiais assumiram um lado e conduziram a investigação favorecendo esse lado.
- **Criminalização da liderança:** O que leva E.L. a ser denunciado e processado, é o fato dele ser identificado como a liderança do grupo de indígenas que praticaram os atos investigados. Em nenhum momento são produzidas provas demonstrando que ele mesmo praticou aqueles crimes e nem de que ele comandou os indígenas a sequestrar, lesar e roubar a vítima. Ele foi indiciado e depois processado pelo fato de ter sido indicado pelos não indígenas como a pessoa que liderava o movimento e, assim, foi enquadrado pelas autoridades como sendo responsável pelo que ocorreu, pretensamente, sob o seu domínio.
- **Criminalização e táticas de repressão da retomada:** A violência está presente de diversas maneiras nas disputas pelo território de Kurusu Amba. No de 2007, duas lideranças Guarani Kaiowá envolvidas na luta pelo *tekoha*, Xurite Lopes e Ortiz Lopes, foram assassinadas. Diversos indígenas foram ameaçados pelos prepostos e aliados dos fazendeiros.<sup>24</sup> A criminalização também é uma espécie de violência, distinta pela sua

---

<sup>24</sup> Historiadores e antropólogos indígenas têm sido fundamentais na construção da memória de indígenas assassinados na luta pela terra. Ver, por exemplo Benites (2014) e o artigo “Os Ataques a Indígenas no MS na Visão de uma Liderança”, também de autoria de Tônico Benites, na Carta Capital. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/os-ataques-a-indigenas-no-ms-na-visao-de-uma-lideranca-6848/>. Acesso em 01/09/2020.

natureza estatal, que agride, constrange e limita o exercício de direitos do sujeito criminalizado. No contexto da disputa por Kurusu Amba, a criminalização é mais uma modalidade de violência que se soma a outras, paraestatais (homicídios, perseguições e ameaças) e estatais (abandono pelo poder público, omissão e colaboração na retirada dos indígenas de suas terras), no processo de opressão e silenciamento dos indígenas que lutam pelo território. A relação entre violência paraestatal e criminalização é ainda mais profunda no caso de E.L.. Existem indícios de que o conflito ocorrido na entrada da Aldeia Taquapiry tenham sido uma tentativa de homicídio contra E.L.. Como a tentativa foi mal sucedida, o campo de atores ligados ao proprietário rural, optou por outra estratégia de silenciamento – a criminalização. Essa é uma hipótese não investigada nos autos, mas defendida pelos indígenas. Finalmente, o caso também ilustra como as táticas violentas de controle são revesadas e integradas à práticas de pacificação – de aniquilar o conflito e o outro sem ter que lançar mão da violência. No caso, os brancos, enviados pelo fazendeiro, oferecem aos índios presentes – comida, dinheiro – para que eles abandonem a retomada.

### 2.2.2. Criminalização da luta pelo *tekoha* Guaiviry

Há mais de década, os indígenas Guarani Kaiowá do cone sul de Mato Grosso do Sul reivindicam a demarcação do *tekoha* Guaiviry, situado entre os municípios de Aral Moreira/MS e Ponta Porã/MS. Em 2011, após retomarem parte desse território e estabelecerem acampamento no local, o líder religioso Nísio Gomes foi assassinado por pistoleiros à luz do dia, na frente de várias testemunhas. Seu corpo nunca foi encontrado.<sup>25</sup>

Em junho de 2015, indígenas da etnia Guarani Kaiowá promoveram nova retomada do território Guaiviry. A retomada ocorreu simultaneamente em diversas fazendas na região sudoeste de MS, onde hoje se situam os municípios de Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Antônio João, Paranhos, Amambai e Ponta Porã.

Logo após as retomadas, funcionários das fazendas e seus patrões registraram boletins de ocorrência nas delegacias. Na versão apresentada pelos proprietários das fazendas Rincão

---

1. <sup>25</sup> Brazil indigenous Guarani leader Nisio Gomes killed. British Broadcasting Corporation/BBC News, 2011. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-15799712>. Acesso em 19/02/2020.

Borevy, Três Poderes e Água Branca/Amambai-MS, e pelos seus funcionários, por volta das 03h da manhã do dia 24/06/2015, crianças, mulheres e homens indígenas, gritando e portando armas de fogo, flechas e machetes, se comunicando via rádio, teriam invadido as fazendas, promovendo ameaças e agressões aos funcionários e seus familiares, obrigando-os a se retirarem das fazendas. Afirmaram também que os bens que lá estavam poderiam ter sido depredados e que, além de roubarem seus bens, os indígenas estavam abatendo os animais da fazenda.

Diante das retomadas de terras indígenas ocorridas em várias partes da região sudoeste de MS, o delegado federal de Ponta Porã - Alcídio de Souza Araújo - envia um documento em 24/06/2015, ao coordenador da polícia federal, informando-o acerca do conflito possessório de terras indígenas, bem como requerendo instruções de como proceder:

Venho informar, a Vossa Excelência, fatos relacionados à invasão de fazendas por grupo de indígenas, ocorridas na circunscrição da Delegacia de Polícia Federal de Ponta Porã/MS, nos últimos dias.

Primeiramente, no início desta semana chegou informações de que um grupo de indígenas estariam invadindo a fazenda Madama.

Nesta data, às 4h e 30 min (durante a madrugada), o senhor Idelfino Maganha ligou para esta descentralizada informando que sua fazenda Água Branca, localizada em Aral Moreira/MS, foi invadida por cerca de 30 (trinta) indígenas, tendo os funcionários se retirado da propriedade.

Já, por volta das 9h, o Procurador da República Ricardo Pael (que está atuando como negociador) ligou para esta descentralizada, informando que os ânimos (tanto de fazendeiros quanto de indígenas) estão exaltados e que a FAMASUL [Federação de Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul] estaria realizando uma reunião em Amambai/MS e, por essa razão, haveria necessidade da presença da polícia federal, no local.

Segundo relato de fazendeiros, quando da invasão realizada, nesta data, os índios estavam armados (com armas de fogo, facão, madeiras, etc) e agrediram funcionários e os familiares.

É de conhecimento desta Delegacia de Polícia Federal que o CIMI [Conselho Indigenista Missionário] possui um mapa de invasão programada para várias áreas neste Estado de Mato Grosso do Sul, portanto, possivelmente outras invasões ocorrerão.

Desse modo, esta Delegacia de Polícia Federal aguarda orientação desta coordenação.

Em outro documento de comunicação interna da Polícia Federal, o delegado extrapola sua competência e passa a sugerir ao seu coordenador, com base em sua “experiência no trato

com as questões indígenas” algumas medidas “que poderão ajudar em muito a combater esse tipo de atitude praticadas pelos indígenas e que seriam:”<sup>26</sup>

1. Pela aprovação da PEC 215/2000. A proposta, que busca transferir para o Congresso Nacional a responsabilidade de demarcação das terras indígenas;

2. Uma PEC no sentido de que a terra objeto de demarcação, ao ser invadida pelos indígenas, automaticamente pararia o processo;

3. E a mais urgente, uma PEC retirando a tutela dos indígenas do Ministério Público Federal para a Defensoria Pública da União (esta, nos dias atuais bem mais estruturada). A Bíblia já nos adverte em Mateus 6:24: “Ninguém pode servir a dois senhores; porque ou há de amar um e odiar o outro, ou se dedicará a um e menosprezará o outro. Não podeis servir a Deus e a Mamom.”. No caso concreto, os indígenas cometeram diversos crimes ao aterrorizar as famílias dos funcionários da fazenda, incluindo crianças e mulheres operadas, destruição de bens, matança de animal, furto e no dia em questão, o Procurador da República apenas se preocupou com os indígenas e em nenhum momento quis saber como passavam as famílias dos empregados.

Por derradeiro, tenho visto na minha lida com as questões indígenas, ser o MPF muito parcial quando o assunto envolve os direitos dos silvícolas e dos proprietários de fazendas.

Tais comunicações ocorreram entre os dias 24 e 25 de junho de 2015, antes mesmo da instauração do procedimento de investigação preliminar, que só veio a ocorrer em 07/07/2015, com fins de apurar o possível cometimento dos crimes de esbulho possessório (art. 161, II, CP), dano (art. 163, I e IV, CP), porte ilegal de arma de fogo (art. 14 da lei 10.826/2003 - dispõe sobre o registro, posse e comercialização de arma de fogo e munição) e de atividade clandestina de telecomunicação (art. 183 da lei 9472/1997 - dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações).<sup>27</sup>

Vê-se então que antes mesmo do início das investigações, o delegado responsável já aponta inúmeras conclusões, inclusive indicando culpados. Fica manifesto que a convicção prévia e pessoal do delegado é contrária ao movimento indígena; e que o mesmo já se identifica desde o início com a versão apresentada pelos fazendeiros.

Os fazendeiros não são instados a comprovar a legalidade da propriedade das fazendas, mediante documento hábil de certidão de propriedade devidamente registrada no cartório de registro de imóveis e acompanhada da certidão dominial. Da mesma forma, não apresentaram

---

<sup>26</sup> Memorando nº 1459/2015 – DPF/PPA/MS. Delegacia de Polícia Federal em Ponta Porã/MS. IPL 215/2015. Fls. 19/20. Em 25 de junho de 2015.

<sup>27</sup> IPL 215 de 2015 e IPL 225 de 2015.

qualquer documento para comprovar existência, nas fazendas, dos objetos supostamente roubados e nenhum desses bens foram encontrados na posse de alguém. O único exame de corpo e delito realizado em um dos funcionários, aponta escoriações leves. Muitos desses fatos foram apresentados em depoimentos de funcionários e fazendeiros que não estavam presentes no momento da retomada. Para sustentar a alegação de que os indígenas estavam abatendo os animais das propriedades, um dos fazendeiros faz juntar fotos de uma vaca em completo estado de putrefação, sem indícios da origem da imagem.

A alegação de um dos funcionários da fazenda Três Poderes, de que ele teria conhecimento que a fazenda pertence à família da proprietária “há mais de cem anos”<sup>28</sup>, é contraditória com a certidão de registro de imóvel, que data de 2001. Ademais, a certidão estava desacompanhada da certidão dominial do imóvel, único documento através do qual se poderia verificar a legalidade da propriedade alegada.

Outrossim, em audiência realizada no âmbito do processo de reintegração de posse referente à uma das fazendas retomadas, o servidor da FUNAI Gabriel Ulian relata que no dia 24 de junho de 2015, Elder, Ruth, Maria Helena e Julio Cezar, servidores da FUNAI, foram abordados por quatro homens e um deles responsabilizou esse órgão pela invasão e disse que eles “deveriam tomar cuidado”<sup>29</sup>. Ao prestar depoimento sobre os fatos, o servidor afirmou que se sentiu ameaçado e que sabe que um dos veículos envolvidos na ameaça é do Sr. Pompílio, autor da ação; que recebeu uma ligação da advogada dos autores perguntando sobre a saída dos indígenas da fazenda. Nenhuma providência efetiva foi tomada para responsabilizar o fazendeiro Pompílio pela ameaça perpetrada aos servidores da FUNAI.

Nenhum dos inúmeros depoimentos dos proprietários ou funcionários das fazendas retomadas identificam os indígenas que teriam participado da ocupação. Dada essa lacuna na investigação, a Polícia Federal pede para a Funai identificar o responsável pela retomada. Por diversas vezes, o delegado dirige ofícios à Coordenação Técnica Local (CTL) da FUNAI exigindo que esta “proceda à intimação do líder da invasão/retomada da fazenda Água Branca para que este seja ouvido, no interesse deste IPL, na sede da referida CTL (...)” (IPL 215/2015, fls. 126).

Os servidores da FUNAI ignoram por alguns meses o pedido arbitrário do delegado e são advertidos de que poderão incorrer em crime de desobediência, caso não apresentem a

---

<sup>28</sup> IPL 225/2015. fls. 29

<sup>29</sup> Proc. nº 0001348-36.2015.403.6005 (5ª Subseção Judiciária. Ponta Porã/MS. TRF3. 1ª Vara)

liderança para ser ouvida. Em maio de 2016, a FUNAI indica G.G. – sem que haja justificativa para tanto - como responsável pela retomada; e este comparece, em 21/05/2016 à sede da CTL da FUNAI em Amambai para prestar depoimento.

Não obstante a completa ausência de indícios de autoria, no dia 6/6/2016, G.G. é indiciado pelos crimes lesão corporal (art. 129, CP), ameaça (art. 147, CP), roubo (art. 157, CP) e esbulho possessório (art. 161, II, CP). G.G. não foi mencionado em nenhum momento do inquérito; e ao ser ouvido pela autoridade policial, exerceu o seu direito constitucional ao silêncio, afirmando que não esteve presente no dia da suposta “invasão”, não tendo poderes para controlar todos os indígenas da região.

Todavia, o delegado o indiciou nos seguintes termos:

Isso posto, tendo em vista que G.G. é o líder da comunidade, é o líder da invasão, que foi o líder que orquestrou a invasão, que comandou e teve total e inequívoco domínio dos fatos, INDICIO-O como incurso nas penas dos artigos 129, caput, 147, caput, 157, caput e 161, inciso II, todos do Código Penal (ILP 215/2015, fls. 153).

O Ministério Público ainda não se manifestou sobre o inquérito e sobre o oferecimento da denúncia.

Chamamos atenção para alguns aspectos desse caso:

- **Imparcialidade no Inquérito Policial:** O Delegado da Polícia Federal já demonstra, desde o início das investigações, que é contrário à demarcação de terras indígenas, que considera os indígenas criminosos e que considera necessário controlar o movimento. Essas posições, explicitadas num memorando anterior à instituição do IPL, acabam perpassando o mesmo do início ao fim, determinando a forma como as investigações são conduzidas.
- **Silenciamento dos indígenas no inquérito policial:** Um dos traços mais marcantes no IPL é a ausência completa de vozes indígenas ao longo da investigação, salvo no último mês, em que G.G. é ouvido, já praticamente indiciado, por ser o líder do grupo. Isso faz com que os indígenas não possam falar e apresentar sua versão dos fatos. Toda a narrativa construída no IPL segue a perspectiva dos fazendeiros e seus funcionários.
- **Invisibilização do contexto dos conflitos:** O silenciamento das vozes indígenas contribui para ocultar o aparecimento de uma narrativa mais ampla sobre os conflitos,

que subjazem a ocorrência que está sendo investigada. Trata-se de um contexto extremamente violento, em que uma liderança religiosa Kaiowá - Nízio Gomes, que é pai de G.G. - havia sido assassinado a sangue frio, num contexto de reivindicação pela aplicação da Constituição Federal, por meio da demarcação do *tekoha* Guaiiviry. Nada disso é mencionado nos autos, onde os indígenas são tratados como criminosos e nada mais.

- **Indiciamento sem indício de autoria:** Como em outros casos, G.G. é indiciado pela prática de crimes graves sem que existam indícios da sua autoria ou sequer da sua participação nos fatos. Na verdade, este caso é mais extremo do que os outros, porque não é que faltaram provas robustas, mas antes, que faltaram quaisquer provas da sua participação e atuação no ato do esbulho possessório, da lesão corporal e ameaça. Tudo que aconteceu foi que G.G. foi apontado como liderança indígena pela FUNAI, passando então a ser indiciado.
- **Continuação da tutela:** Durante toda a investigação, a FUNAI é instada pela PF a atuar como mediadora e tutora dos indígenas. Ao invés de se referir diretamente aos últimos, a PF insta a FUNAI a promover a identificação e intimação de indígenas, a dizer quais são as lideranças da aldeia e quem é a liderança da retomada, inclusive, ameaçando os servidores da FUNAI, caso não façam tal identificação. A autonomia política e civil dos povos indígenas e sua independência perante a FUNAI são ignoradas, sendo que essa forma tutelar de trato com os indígenas Kaiowá acaba levando, juntamente com a completa falta de metodologia e rigor investigativos da PF, ao indiciamento de G.G..
- **Seletividade:** No decorrer do inquérito policial, foram levantados indícios do cometimento de crime de ameaça contra servidores da FUNAI por um dos proprietários rurais da região. Não é instituído inquérito para investigar essa ocorrência.

### 2.2.3. Criminalização da atuação do CIMI

Após as várias retomadas realizadas por indígenas em MS, os proprietários rurais daquela região lançaram uma contra ofensiva no intuito de criminalizar o movimento indígena e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), organização da sociedade civil vinculado à Igreja Católica que trabalha no apoio à organização dos povos indígenas no Brasil. Em 2015, foi instaurada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no âmbito da assembleia legislativa de

MS, conduzida exclusivamente por deputados da bancada ruralista vinculados aos grandes fazendeiros, com o objetivo declarado de investigar as “invasões” de terras ocorridas na região.

Em maio de 2019 a referida CPI foi anulada por decisão judicial, mas não sem antes causar um grande estrago na organização dos povos indígenas da região, e também ao CIMI. Ao fim, a justiça federal reconheceu que o objetivo da CPI era, de fato, apenas criminalizar o movimento indígena e o CIMI.

Neste contexto, F.M., coordenador do CIMI, foi investigado pela polícia federal por tentativa de homicídio (art. 121, §2º, I, CP), ameaça (art. 147, CP) e associação criminosa (art. 288, CP). Nos boletins de ocorrência (B.O.) registrados na delegacia em 28/10/2015, que fundamentaram a instauração do inquérito policial em 07/12/2015, três indígenas de uma mesma família afirmaram, de maneira uníssona, que em agosto de 2015 “o indígena ADELICIO FERNANDES teria sofrido atentado por disparos de arma de fogo no interior da Aldeia Indígena KURUSSU AMBÁ, sendo que conseguiu fugir e sair ileso do ataque a tiros, todavia, na ocasião, seu tio SERGIO PEREIRA foi alvejado nas nádegas.”<sup>30</sup>

Afirmaram ainda que “o autor do atentado teria sido o indígena FELIPE LOPES, a mando do CIMI - Conselho Missionário Indigenista (sic).” (Idem)

Na versão sustentada pelos três indígenas da mesma família, que foi posteriormente reiterada na presença do delegado de polícia responsável por investigar o caso, afirma-se o seguinte:

(...);QUE o indígena E.L., que não tem nenhum parentesco com a indígena CHURITE LOPES, é o líder da invasão da fazenda MADAMA, ao lado do indígena ISMARTE MARTINS; QUE antes da invasão, ou seja, em 2011 e 2012, o CIMI - Conselho Missionário Indigenista - começou a frequentar as aldeias do local, (...), incentivando os índios a invadirem fazendas na região; QUE quando se refere ao CIMI, refere-se às seguintes pessoas: F.M. e GERALDO (do CIMI de Dourados), além de F.L. e ISMARTE MARTINS; QUE essas pessoas do CIMI incentivaram a invasão de várias fazendas no local, inclusive a Fazenda MADAMA; (...)

(...) o CIMI deu dinheiro para E.L., sendo que o declarante assistiu a F.M. dar R\$15.000,00 (quinze mil reais) para E.L.; QUE uma dessas vezes que F.M. deu dinheiro para E.L. promover as invasões, presenciou quando F.M. disse: “Toma aí esse dinheiro pra comprar comida durante a invasão, sendo que E.L. respondeu: “Não vou comprar comida, vou comprar armas para invadirmos a MADAMA”, aí F. disse: “Tudo bem. Compre o que quiser.”

---

<sup>30</sup> IPL 546/2015. fls. 05. BO 2391/2015. Em 28 de outubro de 2015.

QUE (...) o CIMI não admitia que os indígenas saíssem das terras invadidas, e patrocinava E.L. para bancar essa posição; Que devido a essa posição do declarante (de querer sair da invasão) o CIMI começou a dizer que o declarante havia se vendido aos fazendeiros, e que era traidor; Que chegou a sofrer um atentado a tiros;

QUE E.L. efetivamente comprou armas de fogo para os indígenas, com dinheiro fornecido pelo CIMI;

QUE quem tentou matar foi o indígena F.L., que foi pago por E.L. para executar o crime; QUE em sua opinião, esse atentado foi realizado por ordem dos membros do CIMI; QUE hoje sabe disso, mas na época não sabia quem havia sido os mandantes, e não sabia do envolvimento do CIMI, embora desconfiasse, porém, pensava que como eram religiosos, nunca iriam fazer esse tipo de coisa;

Que tempos depois do ocorrido, já no mês de outubro de 2015, foi convocado a prestar declarações na CPI do CIMI, em Campo Grande/MS; QUE ocorre que depois de chegar em Campo Grande/MS, ficou sabendo que seu depoimento havia sido adiado, e não possuía dinheiro para voltar para a aldeia; QUE sabendo que o CIMI ajudava os indígenas com dinheiro, foi até a sede do CIMI, e, ao chegar lá, encontrou F.M., que estava em sua sala; Que logo que entrou na sala de F.M., o mesmo já foi falando: “Olha o bicho aí!! Agora eu peguei esse bicho!! Agora você tá na gaiola!! Traidor!! Agora você vai se ver comigo!!”; QUE no dia em que foram ameaçados por F.M., tentaram gravar tudo do seu celular, porém F.M. tomou o celular de sua mão e apagou o vídeo; QUE se sentiram efetivamente ameaçados por F.M..

Observa-se, portanto, que supostamente se tratava de um possível estabelecimento de uma rede de organizações criminosas violentas na região, com provável ramificações internacionais, envolvendo crimes de tráfico internacional de arma de fogo. Assim, toda(o) e qualquer cidadã(o) deveria esperar que a autoridade policial, diante da gravidade de tais notícias, realizasse um trabalho de investigação, atuando diligentemente para dismantelar essa rede de organizações criminosas, cujos crimes somados poderiam ultrapassar os trinta anos de prisão.

Sendo certa a presença de armas de fogo nas retomadas indígenas, a polícia poderia, por exemplo, deflagrar uma operação para apreender tais armamentos, mesmo sem ordem judicial, já que o porte ilegal de arma de fogo constitui um crime permanente, perdurando o flagrante durante todo o tempo em que alguém estiver na posse de tais armamentos. Outrossim, a quebra do sigilo bancário do coordenador do CIMI e da própria organização, poderia evidenciar movimentações financeiras suspeitas e ajudar a desvendar crimes de lavagem de dinheiro.

Todavia, nenhuma atitude foi tomada pela autoridade policial responsável pela investigação, que restringiu-se a ouvir novamente os três indígenas da mesma família que registraram os BO's, mais aquele que supostamente havia sido alvejado nas nádegas, que

reiteraram tudo que já havia sido dito. Fora esses, ouviu apenas o acusado F.M. em 30 de outubro de 2017, que exerceu o seu direito constitucional ao silêncio.

Dessa maneira, no relatório final das investigações subscrito em 14/11/2017 pelo delegado responsável, o mesmo resolveu indiciar F.M. pela suposta autoria do crime de ameaça descrito no art. 147 do Código Penal.

Imperioso destacar que dentre todos os crimes que deveriam ter sido investigados, o de ameaça é aquele que possui a punição mais branda e não implica restrição de liberdade. A pena prevista pela lei penal é de detenção, de um a seis meses, ou multa; constituindo um crime de menor potencial ofensivo (lei 9.099/1995).

O crime de ameaça, pelo qual F.M. foi indiciado, é ainda o único dentre todos os crimes investigados, que teria sido cometido entre quatro paredes, sem deixar vestígios e longe da presença de testemunhas. Devido as circunstâncias de seu cometimento, é também o único dentre os crimes investigados que a legislação empresta um especial valor comprobatório à palavra da vítima. Ao que parece, esse teria sido o motivo pelo qual o delegado resolveu indiciar F.M. apenas pelo crime de ameaça, visto que o referido delegado não realizou nenhuma diligência objetivando investigar os demais crimes.

A situação jurídica fica então indefinida, de maneira proposital, restando apenas ao julgador confrontar a palavra dos acusadores com a palavra do acusado.

#### **2.2.4. Criminalização no contexto da luta pela TI Pilad Rebuá**

Em 9/9/2013, um grupo de indígenas Terena da Reserva Pilad Rebuá retoma a Chácara Boa Esperança, uma propriedade localizada em área contígua à Reserva e reivindicada como território tradicional.

A reserva de Pilad Rebuá está localizada no Município de Miranda/MS. Ela foi reservada no início do século 20 pelo governo federal para a ocupação Terena, tendo uma área total de 208 (duzentos e oito) hectares. Hoje, mais de dois mil indígenas vivem na reserva, resultando numa ocupação extremamente densa. Assim como os outros territórios Terena em MS, Pilad Rebuá, da forma como está demarcada hoje, não é propriamente uma terra indígena nos moldes da Constituição Federal de 1988, mas antes, uma reserva indígena. Ela foi reservada sem se levar em consideração a forma de ocupação do território pelos indígenas, suas necessidades, uso tradicional da terra e reivindicações.

Conforme pontuamos na introdução deste estudo, a Constituição Federal de 1988 superou a instituição das Reservas e instituiu um novo marco legal referente aos direitos territoriais indígenas. Estes, passam a ter direito às suas terras tradicionais, entendidas como as terras por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. A implementação desse direito foi normatizada por uma série de leis, decretos e portarias, que especificam como a terra tradicional indígena deve ser identificada e demarcada.

As reivindicações territoriais em Pilad Rebuá ocorrem no âmbito dessa mudança institucional, uma vez que os indígenas Terena daquela comunidade passam a demandar a demarcação de seu território tradicional; e não mais apenas a posse de uma área arbitrariamente reservada pelo governo numa época em que os indígenas sequer tinham garantidos os seus direitos civis e políticos.

Em outubro de 2013, um grupo de indígenas Terena decide retomar seu território tradicional. Eles retomam a Chácara Boa Esperança e, no mesmo dia, o proprietário da Chácara, Ernesto Milani, juntamente com um funcionário, Omir Bento, fazem dois Boletins de Ocorrência reportando os fatos à polícia civil. O nome de P.S. é mencionado no B.O. de Omir, que narra o seguinte:

[N]a data de hoje por volta 06h, um grupo de aproximadamente 30 indígenas da Aldeia Moreira chegaram na propriedade dizendo que eram os verdadeiros donos da terra e que era para os comunicantes se retirarem da propriedade (...); os comunicantes receberam a informação de um dos integrantes do grupo conhecido por “P.S.” que se denomina líder do grupo invasor, que os comunicantes não poderiam mais entrar na propriedade para retirar objetos pessoais e documentos” (IPL 1/2014, fls.10).

Os termos do B.O. deixam evidente que se trata de um caso envolvendo uma disputa por terras indígenas. Em 18 de outubro de 2013, Omir faz outro B.O., dessa vez alegando que “os índios da Aldeia Moreira, comandada (sic) pelo Índio P.S., invadiram a área e ali permanecem e que na data de hoje, por volta das 9:00, atearam fogo na pastagem da Chácara” (IPL 1/2014, fls. 14).

Esses B.O’s levam à instauração do Inquérito Policial 0001/2014, criado por portaria no dia 9 de janeiro de 2014. Na Portaria, P.S. já é mencionado como principal investigado:

Esta Portaria instaura Inquérito Policial visando investigar os fatos em toda sua extensão com relação à suposta prática, por parte de indígenas, dentre eles o de nome P.S. de tal, dos crimes de furto (art. 155, caput, do CP), esbulho

possessório violento (art. 161, §1º, inc. II, do CP) e causar incêndio em pastagem (art. 250, §1º, inc. II, alínea h, do CP). O esbulho violento e demais crimes teriam ocorrido no dia 09/10/2013, na Chácara de nome Boa Esperança localizada no município de MIRANDA-MS (IPL 1/2014, fls. 7).

Até este momento, não havia sido alegado nenhum furto. O proprietário rural havia apenas arrolado os bens que estavam dentro da sede da propriedade - num valor total de R\$19.300,00 (dezenove mil e trezentos reais) - para ter esse registro, caso algo acontecesse com os bens. Tanto que, em 24 de janeiro de 2014, o delegado da polícia federal se manifestou pelo arquivamento do inquérito, afirmando que não havia nenhuma alegação de consumação ou tentativa de furto, que o fogo na pastagem era uma prática comum no manejo de propriedades rurais, não estando provado que o incêndio colocou em risco a integridade física ou patrimônio de outrem, e que, como o esbulho possessório foi realizado sem violência, a sua investigação dependeria de representação prévia da parte interessada, o que não ocorreu.

Em fevereiro de 2014, a polícia federal recebe notícia de que o proprietário do imóvel havia firmado com o movimento indígena um acordo judicial por meio do qual ele poderia ficar na posse da sede da Chácara, e os indígenas ocupariam alguns hectares de terra. Ao voltar para a sede, ele teria verificado a falta dos bens arrolados no B.O., feito um mês antes. Esses bens supostamente furtados, incluem monitor de computador, viga, jogo de chaves, mangueira, cinquenta metros de fio elétrico, dentre outros.

Em nenhum momento ficou provada a existência - e ainda menos - a propriedade ou o furto desses bens. Não foram apresentadas fotografias ou recibos de compra e venda referentes aos mesmos. Os bens não foram encontrados na posse de ninguém. Contudo, apesar dessa ausência total de provas, a PF indiciou, em 15 de janeiro de 2015, P.S. pelo crime de furto. Esse indiciamento foi feito tão somente com base nas declarações das vítimas, na declaração de um cacique indígena, que disse que o P.S. era o responsável pelo “bando” de invasores e no arrolamento dos bens.

Em fevereiro de 2017, o relatório do IPL foi enviado ao Ministério Público Federal (MPF), que em agosto do mesmo ano, ofereceu denúncia contra P.S. pela prática do crime de furto qualificado mediante o concurso de duas ou mais pessoas (art. 155, §4, inc. IV, CP). Não houve nenhuma tentativa de identificar quem seriam essas pessoas.

A justiça federal declinou a competência para julgar o feito, alegando que não havia “comprovação nos autos de que a invasão supostamente liderada pelo denunciado tenha

qualquer relação com disputa de terras indígenas, inexistindo, assim, lesão a interesse, bem ou serviço da União, apta a determinar a competência da Justiça Federal” (IPL 1/2014; fls. 159). O processo foi enviado para a Justiça Estadual.

Chegados os autos na esfera estadual, o próprio Ministério Público Estadual entendeu pela improcedência da pretensão punitiva, afirmando que “sequer restou configurada a conduta delitiva imputada ao acusado, razão pela qual a absolvição, com fulcro no art. 386, inciso VII, é medida de rigor.”<sup>31</sup>

No dia 23 de julho de 2019, o Juiz da 1ª Vara absolveu P.S. nos seguintes termos:

Após encerrada a instrução, o contexto de provas não permite que a subtração dos objetos descritos em pág. 90 e 93 dos autos seja conduta imputada em prejuízo do acusado P.S..

As vítimas foram unânimes em asseverar que não existem elementos que justifiquem o apontamento do acusado como autor da subtração.

A única testemunha ouvida, EDIBERTO ANTONIO, também isentou o réu de responsabilidade, na medida em que afirmou a impossibilidade de apontá-lo como autor da subtração, ressaltando apenas que sempre orientou os indígenas a não procederem a subtração.

(...)

É incontroverso que inúmeros indígenas participaram da retomada, se mantiveram na área durante o período de dois a quatro meses e que deixaram a área fechada. Como a responsabilidade criminal é pessoal é inviável que apenas por isso se acolha a pretensão punitiva nos moldes da denúncia.

Nesses termos, de acordo com a manifestação das partes em alegações finais, julgo improcedente a denúncia e absolvo o acusado P.S., nos termos do art. 386, inciso VII, do CPP.

Alguns pontos são dignos de nota neste caso:

- **Criminalização da liderança:** Assim como no caso de E.L. e outros casos, P.L. foi investigado e processado pelo mero fato de ter sido identificado como liderança do grupo de indígenas Terena envolvidos na luta pela terra. Não foram produzidas, em nenhum momento da investigação ou do processo, provas de que ele havia praticado o crime de furto. Na realidade, a polícia federal parece ter trabalhado durante toda a duração do IPL - foram três anos - em cima de uma só pista, qual seja: a menção ao nome P.S. no B.O. registrado pela vítima. Não se tentou averiguar quem eram os outros envolvidos, nem entender a relação do ocorrido com a reivindicação política pela terra

---

<sup>31</sup> Proc. nº 0001278-54.2018.8.12.0015. 1ª Vara da comarca de Miranda/MS. TJMS. fls. 210

indígena. Quando a PF percebeu que a vítima não iria representar por conta do esbulho e que o incêndio na pastagem era penalmente irrelevante, partiu-se para a alternativa do enquadramento pelo furto qualificado, sem haverem provas de que os bens supostamente furtados efetivamente existiam ou eram de propriedade da vítima, ou que foram subtraídos. Tampouco houve, em momento algum do inquérito, tentativa de averiguar o paradeiro dos bens.

- **Insistência punitiva:** Segundo, é importante ressaltar a insistência punitiva do Estado, apesar da ausência de provas. O próprio proprietário do imóvel rural optou por não dar seguimento à investigação penal pelo esbulho possessório, preferindo negociar sua entrada na sede da fazenda no âmbito do processo civil. Quanto ao furto, mesmo sem ter indício algum da autoria dos fatos - em nenhum momento no inquérito, ou no processo, as testemunhas e vítimas alegam que P.S. havia cometido furto - a PF insistiu em indiciar a liderança indígena e o MPF (depois o MPE) apresentaram a denúncia.
- **Imparcialidade no Inquérito Policial:** Terceiro, a linguagem criminalizante e estigmatizante presente em todo o IPL. Em diversos momentos, P.S. foi referido como “líder dos invasores” e “chefe do bando”. Essas imagens vão criando a figura de um criminoso dentro da investigação, mesmo diante da ausência de qualquer prova.

#### **2.2.5. Criminalização da interação entre indígenas de Buriti e agentes da FUNAI**

Em maio de 2011, o então Coordenador Regional da FUNAI de Mato Grosso do Sul, Edson Fagundes, envia uma nota ao delegado da PF, comunicando a prática de uma série de crimes contra ele e o também servidor da FUNAI Antônio Ricardo Araújo, este, Chefe do Serviço de Monitoramento Ambiental e Territorial.

De acordo com a nota, Edson e Antonio Ricardo estavam numa reunião com lideranças indígenas do Território Indígena (TI) Buriti, na sede da Secretaria de Assuntos Indígenas, no município de Dois Irmãos do Buriti/MS, em 9/5/2011. Estavam nesta reunião cinco caciques Terena de Buriti, que reivindicavam a destituição do chefe da Coordenação Técnica Local (CTL) da FUNAI em Dois Irmão de Buriti, e exigiam a nomeação de um indígena para o cargo. Depois de cerca de uma hora de reunião, os dois servidores teriam sido levados contra suas vontades para a Aldeia Buriti, por essas lideranças e mais cerca de cem indígenas Terena, que chegaram ao local de ônibus. Alegam que foram sequestrados e mantidos em cárcere privado,

que foram agredidos física e verbalmente, e que foram coagidos a destituir a chefia da CTL e nomear a pessoa indicada pelos indígenas.

Na nota enviada à Polícia Federal, as vítimas listam detalhadamente todos os nomes dos indígenas envolvidos em cada etapa da ocorrência. Em nenhum momento é mencionado o nome de A.A., enquanto que o nome de A.F. é mencionado apenas de passagem, no seguinte trecho: “Friso ainda as presenças dos Professores A.F. e G. que sempre falavam e estimulavam a comunidade a apoiarem as ações do cacique A.A.”<sup>32</sup>.

As lideranças supostamente envolvidas na ocorrência – R.A., P.R., A.A. e G.A. - foram denunciadas em 2011 pelo Ministério Público Federal pela prática dos crimes de sequestro e cárcere privado, com o agravante de ter resultado à vítima grave sofrimento físico ou moral (CP, art. 148, §2) e constrangimento ilegal (CP art. 146).<sup>33</sup> A denúncia foi recebida em 08/03/2013 pela Justiça Federal e o processo ainda aguarda julgamento.<sup>34</sup>

No ano de 2013, foi aberto um novo Inquérito Policial para investigar as mesmas ocorrências.<sup>35</sup> Um ano depois, em outubro de 2014, foi oferecida denúncia pelo Ministério Público Federal contra os réus, no qual eles são acusados da prática dos crimes de sequestro e cárcere privado (Código Penal, art. 148) e constrangimento ilegal (Código Penal, art. 146).<sup>36</sup>

Chama a atenção o longo lapso temporal entre a ocorrência dos fatos, em 2011, a abertura do Inquérito Policial, em meados de 2013, e o recebimento da denúncia em 2015. Esse fato se torna ainda mais curioso uma vez que a ocorrência de 2011 já havia sido objeto de IPL naquele mesmo ano, bem como já era objeto de outra ação penal, na qual três indígenas de Buriti estavam sendo acusados dos crimes de sequestro/cárcere privado e constrangimento ilegal.

O recebimento da denúncia contra as lideranças indígenas R.A., P.R., A.A. e G.A., em 2013, a abertura de Inquérito Policial contra A.A. e A.F., no mesmo ano, assim como o oferecimento de denúncia contra estes últimos em 2014, são todos atos que coincidem com um período de intensificação da luta pela terra pelos Terena de Buriti, entre meados de 2013 e de 2014. Nessa época, ocorreram diversas retomadas visando a demarcação das Terras Indígenas

---

<sup>32</sup> Proc. nº 0000086-19.2018.8.12.0005. fls. 24. 5ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Campo Grande/MS. TRF3. Em 12 de maio de 2011.

<sup>33</sup> Ação Penal 0007023-34.2011.403.6000, 5ª Vara da Justiça Federal, MS.

<sup>34</sup> Na última consulta ao processo feita em 20/01/2020, constava que a Ação Penal 0007023-34.2011.403.6000 estava desde 03/06/2019 com o juiz aguardando a sentença.

<sup>35</sup> IPL 0433/2013.

<sup>36</sup> Ação Penal 0012031-84.2014.403.6000. 5ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Campo Grande/MS. TRF3.

Buriti, Taunay-Ipegue, Cachoeirinha e Pilad-Rebuá, já identificadas em estudo coordenado pela FUNAI em 2001.

O contexto de disputa pelo território tradicional indígena é novamente invisibilizado neste caso. A prática de retomadas, no contexto da luta pelo território, não é algo novo dentre os indígenas Terena. Ao menos desde 2000, os indígenas de Buriti já retomavam seus territórios como forma de reivindicar da FUNAI o cumprimento do seu dever de demarcação dos Territórios Indígenas. Não obstante, em 2011, os indígenas Terena, principalmente de Buriti, iniciaram uma onda de retomadas, que se intensificou em 2013; sendo que em fevereiro de 2013, retomaram a área correspondente à Fazenda Querência de São José, localizada dentro de seu território tradicional. No dia 30 de março retomaram outras duas propriedades; e em 15 de maio retomaram a área correspondente à Fazenda Buriti, do proprietário rural e ex-deputado estadual pelo MS, Ricardo Bacha.

No dia 31 de maio de 2013 foi realizada uma tentativa de reintegração de posse da Fazenda Buriti, ocasião em que um indígena Terena, Oziel Gabriel, foi assassinado pela Polícia Federal. Em resposta ao assassinato de Oziel Gabriel, três retomadas foram realizadas em Buriti/MS, e outras cinco ocorreram nos demais territórios Terena no estado de Mato Grosso do Sul.

É neste contexto que as investigações e denúncias prosperaram. Esse contexto, no entanto, não é mencionado nos principais documentos processuais. Tampouco são tomadas precauções para resguardar os direitos civis dos envolvidos - todos lideranças Terena - no âmbito do processo penal. Não foram realizadas prisões nos processos e até hoje, nenhuma ação relacionada aos fatos investigados foi sentenciada, mesmo tendo se passado cerca de nove anos desde sua ocorrência.

#### **2.2.6. Criminalização no contexto da luta contra a discriminação de indígenas**

E.T. e Z.T. são indígenas pertencentes à etnia Terena, residentes na Aldeia Água Branca, Terra Indígena Taunay-Ipegue, Aquidauana/MS. Ambos integram o Conselho do Povo Terena, organização tradicional dos Terena em Mato Grosso do Sul, e são ativistas do movimento pela demarcação de terras indígenas no estado.

No dia dos fatos, aconteceu na cidade de Miranda/MS, intensa mobilização por parte dos indígenas Terenas pela demarcação de terras. Sendo os acusados ativistas deste movimento, foram até a cidade de Miranda visitar as retomadas, como forma de apoio e solidariedade.

Retornando para sua aldeia em Aquidauana, fizeram parada no Restaurante Zero Hora, local muito frequentado pela população indígena local. No entanto, foram surpreendidos pela negativa do gerente em atendê-los, sob o argumento de que não poderia vender cerveja para indígenas.

O fato de não terem sido atendidos pelo restaurante por conta de sua etnicidade levou Z.T. e E.T., depois de terem consultado um advogado, a ir à sede da Procuradoria da República de MS e dar causa à instauração de uma investigação policial contra o gerente do restaurante, Geovani da Silva Ribeiro, por crime de injúria racial.

Tratava-se de uma forma de questionar e protestar contra a tutela dos povos indígenas, que esteve vigente por muito tempo no Brasil, até a Constituição Federal 1988 inaugurar um novo marco institucional e cultural de relação com esses povos. A tutela indígena foi o regime institucional e social dominante de tratamento dos povos indígenas no Brasil durante o século 20. Institucionalizada em uma série de leis e regulamentos, e dominante no imaginário do Brasil ao longo de décadas, o regime tutelar enquadrava os indígenas como incapazes, menores, que precisavam ser tutelados e guiados pelo Estado no seu processo de integração, progressiva e harmoniosa, à comunhão nacional.

O Estatuto do Índio (Lei Federal 6.001 de 1973), consolida e sistematiza alguns dos principais pilares do regime tutelar, dentre eles a perspectiva da integração indígena à sociedade dita civilizada, a classificação dos indígenas entre categorias de mais ou menos assimilados e civilizados, e a noção de incapacidade e necessidade de tutela desses povos.

A política integracionista do Estado brasileiro mediante o regime tutelar, fica clarividente no Artigo 4º do Estatuto do Índio<sup>37</sup>, *in verbis*:

Art. 4º - Os Índios são considerados:

I - Isolados - Quando vivem em grupos desconhecidos ou de que se possuem poucos e vagos informes através de contatos eventuais com elementos da comunhão nacional;

---

<sup>37</sup> BRASIL. Lei 6.001 de 19 de dezembro de 1973, que “Dispõe sobre o Estatuto do Índio”. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. 1973.

II - Em vias de integração - Quando, em contato intermitente ou permanente com grupos estranhos, conservam menor ou maior parte das condições de sua vida nativa, mas aceitam algumas práticas e modos de existência comuns aos demais setores da comunhão nacional, da qual vão necessitando cada vez mais para o próprio sustento;

III - Integrados - Quando incorporados à comunhão nacional e reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, ainda que conservem usos, costumes e tradições característicos da sua cultura.

Este mesmo Estatuto estipula o seguinte:

Art. 58. Constituem crimes contra os índios e a cultura indígena (...) III - propiciar, por qualquer meio, a aquisição, o uso e a disseminação de bebidas alcólicas, nos grupos tribais ou entre índios não integrados. Pena - detenção de seis meses a dois anos.

Foi com base nesse artigo que o gerente do restaurante Zero Hora justificou o seu comportamento de não atender E.T. e Z.T.. Ademais, no âmbito do Inquérito Policial, entendeu-se que o gerente estaria resguardado por essa norma, ou seja, que ele de fato não havia incorrido em nenhuma conduta ilícita.

Além do mais, em 13 de outubro de 2015, o Ministério Público Federal ofereceu denúncia, contra E.T. e Z.T. pelo crime de denunciação caluniosa, alegando que “os denunciados E.T. e Z.T., com plena consciência e livre vontade, em unidade de desígnos, deram causa à instauração de investigação policial contra a pessoa de Geovani da Silva Ribeiro, imputando-lhe o crime de injúria racial do qual o sabiam inocente”<sup>38</sup>.

Ainda que o referido art. 58 do Estatuto do Índio fosse válido, E.T. é diretor da escola de sua comunidade, possui nível superior, duas pós-graduações e acumula em sua carreira a aprovação em dois concursos públicos. Já Z.T. é enfermeira formada pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul e possui mestrado em Saúde da Família pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Não existe, nem numa perspectiva de tutela, que já não é mais válida no Brasil, motivo para que os mesmos sejam tratados como “tutelados”. Note-se que o art. 58 do Estatuto do Índio fala que é proibido vender bebidas alcólicas para índios “não integrados”, não sendo possível vislumbrar, sob qualquer hipótese, a aplicação desta cláusula aos dois acusados.

Além disso, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a visão integracionista e o regime tutelar dos indígenas caem por terra, inaugurando uma nova ordem jurídica que

---

<sup>38</sup> Proc. nº 0012094-75.2015.403.6000. 5ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Campo Grande/MS. TRF3

reconhece o direito à diferença e a capacidade civil do indígena, sua comunidade e sua organização própria.

Outrossim, o tipo penal pelo qual Z.T. e E.T. foram acusados - a denúncia caluniosa – somente se configura enquanto ato ilícito quando o denunciante sabe e tem consciência de que as imputações ao denunciado são falsas.

No caso dos autos, o contexto probatório demonstra que os acusados não imputaram crime com dolo específico de induzir a autoridade policial ao erro, mas sim, tinham a plena convicção de que exerciam ali o seu direito de petição à autoridade competente. Em outras palavras, a caracterização do tipo penal de denúncia caluniosa exige a presença específica do elemento subjetivo, ou seja, que o sujeito ativo saiba que o denunciado é inocente; o que não ocorreu, pois os acusados, conhecedores de seus direitos, estavam denunciando uma prática muito recorrente, de atos discriminatórios contra os indígenas.

Alguns pontos importantes sobre esse processo de criminalização:

- **Criminalização da ação política:** O ato pelo qual Z.T. e E.T. são acusados, é uma forma de protesto contra a discriminação exercida pelo gerente do estabelecimento e contra a tutela indígena, concretizada nos atos de pessoas que tratam os indígenas como incapazes de fazer escolhas e participar normalmente da vida política e social e consolidada em diplomas legais já invalidados, mas que ainda fazem parte da cultura e imaginário jurídico no Brasil. É de se espantar que o Ministério Público Federal aloque seu tempo e seus recursos no oferecimento de uma denúncia, extremamente fraca do ponto de vista legal, mas tão perigosa do ponto de vista político, quanto essa.
- **Criminalização de lideranças:** Z.T. e E.T. são figuras importantes e visíveis na luta pelo território e no movimento indígena de MS.

### **2.2.7. Caso Nhanderu Marangatu**

Entre agosto e outubro de 2015, ainda no contexto de retomada do território de Kurusu Amba pelos indígenas Kaiowás, dezenas de funcionários e supostos proprietários das Fazendas Primavera, Periqui, Barra e Cedro, registraram Boletins de Ocorrência relatando a suposta ocorrência de crimes de sequestro e cárcere privado (art. 148, CP), lesão corporal dolosa (art.

129, CP), ameaça (art. 147, CP), furto (art. 155, CP) e porte ilegal de arma de fogo (art. 14 da lei 10.826/03).

Em seguida, o delegado deflagra uma investigação buscando nomes de lideranças indígenas que poderiam ser relacionados à conduta supostamente criminosa. Outrossim, durante a condução do inquérito policial, em vários momentos fica evidente que a convicção prévia e pessoal do delegado é contrária ao movimento indígena.

Novamente, a linguagem criminalizante e estigmatizante está presente em todo o IPL. Na própria Portaria que instaura o inquérito policial, o delegado argumenta que o objetivo é apurar a possível ocorrência de crime diante de uma “invasão concretizada” (IPL nº 323/2015. fls. 02). São várias páginas de uma investigação deflagrada unicamente para confirmar a versão apresentada pelos fazendeiros e seus funcionários através dos Boletins de Ocorrência, construindo a imagem de um movimento criminoso dentro da investigação, mesmo ausente qualquer prova.

Os fazendeiros, por sua vez - assim como é comum ocorrer nas ações possessórias - sequer são instados a comprovar a propriedade das fazendas, mediante documento hábil de certidão de propriedade registrada no cartório de registro de imóveis, devidamente acompanhada da certidão dominial do imóvel, através de onde se pode verificar a legalidade da aquisição do título de propriedade, conforme disposto na lei federal de registros públicos<sup>39</sup>. Já com relação à imputação do crime de furto aos indígenas, em nenhum momento os fazendeiros apresentaram qualquer documento para comprovar existência, e muito menos a propriedade ou o furto desses bens. Não foram apresentadas fotografias e nem recibos de compra e venda referentes aos mesmos. Nenhum desses bens foram encontrados na posse de alguém. Da mesma forma, não há qualquer exame de corpo e delito ou laudos médicos para comprovar a existência de qualquer lesão corporal alegada. Todos estes fatos estão registrados apenas em depoimentos de funcionários e fazendeiros, que muitas vezes sequer estavam presentes no momento da retomada. Ou seja, nenhuma testemunha externa foi identificada, nenhuma perícia realizada e não foi apreendido nenhum bem.

---

<sup>39</sup> BRASIL. Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973, que “Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências”. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. 1973.

Dentre todas as diligências que o delegado poderia ter realizado para produzir as provas e confrontá-las umas com as outras, ele manteve-se escutando os fazendeiros e seus funcionários, sem oportunizar que os indígenas pudessem contraditar a versão dos fatos.

Neste ponto, insta registrar a constante violação ao devido processo legal administrativo por parte das autoridades que investigam os casos aqui analisados, assim como o consequente racismo institucional perpetrado contra os indígenas, já que estes jamais são intimados para serem ouvidos e não possuem a oportunidade de apresentar qualquer defesa. Ao contrário, todas as intimações são realizadas em nome da FUNAI, que por sua vez, estaria na responsabilidade por conduzir e apresentar o “líder/capitão responsável pela invasão, sob pena de responsabilidade funcional” (IPL nº 323/2015).

Ao não conferir aos indígenas a capacidade de exercer a representação processual, os delegados de polícia, de maneira preconceituosa, pressupõem que os mesmos padecem de uma suposta incapacidade de discernimento.

A imputação do crime de sequestro e cárcere privado vislumbrado pelo delegado, não existiu sequer na versão dos policiais que estiveram presentes no dia da retomada, que confirmou que as pessoas que estavam na fazenda foram encontradas na estrada.

“(…) FOMOS INFORMADOS QUE A SEDE DA FAZENDA FORA INVADIDA POR INDÍGENAS E UMA FAMÍLIA INTEIRA ERA MANTIDA REFEM. (...) FORAM FEITAS RONDAS E ENCONTRAMOS A SENHORA MARCELE E SEU FILHO HUDSON PRÓXIMO À FAZENDA FRONTEIRA, QUE FAZ DIVISA COM A FAZENDA INVADIDA. APÓS LOCALIZADAS AS VÍTIMAS AS MESMA FORAM ATENDIDAS E ENCAMINHADAS A DELEGACIA DE POLÍCIA PARA APRESENTAÇÃO DA OCORRÊNCIA, ENQUANTO A EQUIPE CURINGA E A EQUIPE NAVAJO CONTINUAM NA REGIÃO. INFORMAÇÕES REPASSADAS POR FAZENDEIROS É QUE O CIMI ESTÁ ARMANDO AS INVASÕES NA REGIÃO, SENDO A LÍDER UMA INDÍGENA CHAMADA CÉLIA, E QUE ESTARIA RECRUTANDO INDÍGENAS DO PARAGUAI. NADA MAIS. (IPL nº 323/2015. BO nº 709/2015. fls. 40/41. Em 22 de agosto de 2015.)

Nos trechos supradestacados, pode-se identificar que as informações prestadas pela autoridade de segurança pública trazidas ao inquérito em agosto/2015, são “informações repassadas por fazendeiros” (Idem).

Tais narrativas foram utilizadas por deputados estaduais de MS para instaurar a Comissão Parlamentar de Inquérito/CPI do CIMI, entre os meses de setembro de 2015 e maio de 2016, que mesmo tendo sido anulada pela Justiça Federal em maio/2019, contribuiu de forma

militante para o processo de criminalização e descredibilização de lideranças do movimento indígena e do próprio CIMI.

É que nos termos da lei, em tese, o inquérito policial seria uma fase preparatória ao processo judicial, onde o delegado de polícia deve produzir provas e confrontá-las umas com as outras, no intuito de reunir elementos capazes de comprovar o acontecimento (materialidade) do crime e indicar o seu provável autor; sendo vedado à autoridade policial concluir pela culpabilidade de alguém ou mesmo emitir qualquer juízo de valor.

Todavia, nos casos de disputa por território entre indígenas e fazendeiros aqui analisados, o que vemos são inquéritos policiais conduzidos de forma tão somente a confirmar a versão apresentada pelos fazendeiros.

### 2.3. *Algumas observações sobre os casos*

Os casos de criminalização apresentados acima, nos ajudam a pensar em algumas dinâmicas recorrentes na repressão penal de indígenas envolvidos em processos de política contenciosa. Exploramos essas dinâmicas nos itens abaixo:

- a. **Ocultação da dimensão política das ocorrências investigadas:** Os processos de criminalização excluem das narrativas oficiais, geradas no âmbito das instituições e dos procedimentos investigatórios ou processuais, o contexto sociopolítico dos fatos. O histórico de despossessão dos povos indígenas e as demandas e processos por demarcação de territórios tradicionais estão ausentes dos registros, assim como, muitas vezes, os próprios conflitos fundiários. Despidos de seus contextos, os fatos são apresentados como “crimes comuns” (tentativa de homicídio, furto, sequestro, etc.), e assim, os povos indígenas e seus agrupamentos são retratados, enquadrados e socialmente constituídos enquanto desviantes e marginais. Diversos documentos, especialmente aqueles produzidos no âmbito dos Inquéritos Policiais, retratam os indígenas como bandos de criminosos, contribuindo para a ocultação de suas reivindicações e sentidos, e para o aprofundamento de sua estigmatização.
- b. **Criminalização das lideranças:** Em muitos dos casos analisados, os indígenas se tornam indiciados ou réus pelo fato de serem identificados como liderança do movimento indígena. No caso de Guaiviry, por exemplo, a polícia não tenta encontrar

a autoria dos fatos, mas identificar uma liderança, para, a partir daí, imputar a prática crimes sobre essa pessoa. Trata-se de uma forma de repressão e controle da ação política coletiva.

- c. Discriminação e parcialidade nos inquéritos:** Os documentos dos Inquéritos Policiais também relevam como as autoridades policiais concebem e tratam os indígenas e as suas reivindicações pela demarcação de seus territórios. Um delegado, no caso referente a Guaiviry, menciona explicitamente ser contra a demarcação dos TIs e a favor da Proposta de Emenda Constitucional que dificulta o processo demarcatório. Outro, no caso de Kurusu Amba, enquadra o investigado como um “indivíduo conhecido por constantemente engendrar invasões em propriedades e prédios públicos, interditar estradas e dispor livremente de pessoas que fazem parte de seu grupo em benefício de seus interesses pessoais” (IPL 55/2007. vol 2, fls. 116). Nota-se que são essas imagens - as de um criminoso interessado na realização de seus próprios interesses - que subjazem o inquérito e contribuem, enfaticamente, para o ânimo punitivo da instituição. Ainda em outro caso, um indígena é referido diversas vezes no âmbito do inquérito como “líder do bando” e “líder dos criminosos”. Nesses e em outros casos, a leitura e a posição das forças de polícia não deixam dúvidas sobre sua parcialidade e sobre os preconceitos que movem o processo investigatório. Na realidade, a leitura, posição e preconceitos por trás desses processos são um espelhamento das práticas e crenças esposados pelo patronato rural do estado. Tratam-se de concepções que permeiam o senso comum do ruralismo, agindo por meio do estado.
- d. Seletividade:** Em grande parte dos casos, a versão apresentada pelos indígenas são previamente anuladas enquanto hipótese de investigação, o que também viola princípios basilares que devem orientar os processos de investigação, a exemplo da isenção/imparcialidade. A qualidade investigatória revela-se através da ausência de provas técnicas produzidas a partir do setor de inteligência das polícias, como as perícias, as diligências de apreensões de objetos ou documentos, as escutas telefônicas, os acareamentos, etc.. No mais das vezes, as investigações são centradas na versão apresentada pelos supostos proprietários de terra, cuja narrativa é alimentada ora por documentos juntados aos autos por eles próprios, ora por provas testemunhais de seus amigos e funcionários. Nesse sentido, muitas vezes os indígenas não sequer ouvidos nas investigações e quando o são, sempre constam de maneira desproporcional, em muito menor número. Ademais, as investigações carecem de depoimentos de terceiros, sem

vínculos direto com o agronegócio, que tenham eventualmente presenciado a ocorrência de uma suposta conduta criminosa. De outra parte, os indícios relevantes da existência de crimes praticados por pessoas ligadas ao agronegócio contra indígenas e indigenistas, não chegam sequer a ser consideradas e muito menos desdobradas, sendo que suas versões tendem a ser sufocadas e invisibilizadas através da juntada massiva de documentos produzidos unilateralmente pelos próprios fazendeiros, com fins de criar uma narrativa hegemônica dentro do processo de investigação.

- e. **Emaranhamento com outras formas de repressão:** Para além da repressão por parte do aparato de justiça criminal, que incide sobre lideranças do movimento indígena desde o registro dos boletins de ocorrência numa delegacia de polícia e perdura para além do cumprimento de uma possível pena determinada pelo judiciário – através da “marca” do criminoso que passa a constar nos registros do indivíduo - é possível identificar outras formas de repressão que se inter cruzam, como a construção de narrativas pseudocientíficas, difundidas com a ajuda de meios de comunicação vinculados às instâncias institucionais de organização do ruralismo, como os sindicatos patronais e associações de produtores rurais; e sobretudo a partir de suas ramificações dentro do poder legislativo, através de suas funções de produção de normas ou fiscalizatórias, que objetivam promover a criminalização de toda a cadeia de profissionais envolvidos no processo demarcatório, como os servidores da ministério público, da FUNAI, antropólogos e organizações não governamentais do terceiro setor.
- f. **Atores envolvidos:** Diferentemente de processos de criminalização de ativistas em protestos de rua, que muitas vezes se iniciam com prisões em flagrante, e, portanto, têm as forças de segurança pública como iniciadoras da criminalização dentro de instâncias formais, todos os casos analisados acima são iniciados por atores ligados ao agronegócio - fazendeiros, funcionários de fazenda, membros do Sindicato Rural, amigos pessoais de fazendeiros, vizinhos de retomadas, etc.. Ou seja, na grande parte dos casos, as ocorrências alegadamente criminosas são levadas ao conhecimento das autoridades policiais por pessoas direta ou indiretamente afetadas pelas retomadas de territórios indígenas. Pelos processos, podemos ver que os ruralistas estão, algumas vezes, organizados em instâncias coletivas, como o Sindicato Rural de Amambai (caso Kurusu Ambá) e a Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul/FAMASUL, e que essas instâncias viabilizam a comunicação e alinhamento entre produtores rurais, bem como a elaboração de estratégias coletivas de reação ao movimento indígena. No

caso de Kurusu Amba, por exemplo, sabe-se que os fazendeiros da região estavam reunidos na sede da Fazenda Madama logo antes dos indígenas serem transportados da retomada para a Aldeia. Além do Sindicato ter desempenhado um papel importante nesse processo, tendo fornecido diversas narrativas dos fatos para a polícia, parece plausível que os ruralistas estivessem, naquele momento, alinhando sua própria estratégia de ação política, possivelmente envolvendo a agressão ao grupo de indígenas e a criminalização de lideranças.

## Capítulo 3

# Criminalização do movimento por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)

O presente capítulo analisa as dinâmicas de criminalização do movimento indígena no âmbito do Poder Legislativo. Estudos sobre processos de criminalização nessa arena são menos comuns do que aqueles que tratam da criminalização dentro do Sistema de Justiça Criminal. Quando ocorrem, geralmente partem da premissa de que, como o legislativo é, primordialmente, uma instância de produção de normas jurídicas, acompanhar as dinâmicas de criminalização da sociedade civil dentro dele significa monitorar a produção de leis penais que podem ser usadas para criminalizar movimentos de oposição - como, mais recentemente, foi o caso com a Lei Antiterrorismo e suas alterações propostas e a Lei de Organizações Criminosas. Ou seja, trata-se, na linguagem da criminologia, de estudar a criminalização primária (Zaffaroni e Pierangeli 2019).

Este estudo busca deslocar e complementar esse enfoque, partindo da constatação de que o poder legislativo tem, para além da sua função legislativa, uma função investigativa consagrada na Constituição Federal<sup>40</sup>, representada pela figura da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI's), que caracterizam-se enquanto comissões legislativas com poderes de investigação próprios de autoridades judiciais. Trata-se de um poderoso instrumentos político-

---

<sup>40</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.

### **TÍTULO IV. DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES**

#### **CAPÍTULO I. DO PODER LEGISLATIVO**

##### **SEÇÃO VII. DAS COMISSÕES**

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

investigativo, onde a função política da investigação opera de forma mais evidente do que nos processos de criminalização judicial. Historicamente as CPI's são mobilizadas por forças políticas para enfraquecer opositores, estejam eles dentro do governo ou no âmbito da sociedade civil.

O objetivo principal da nossa análise é entender o uso recente das CPI's como instância de criminalização do movimento indígena, bem como a relação dessas CPI's com outras táticas do ruralismo - aqui entendido como um movimento político de organização e institucionalização dos interesses de frações da classe dominante agrária no Brasil (MENDONÇA, 2010), - para enfraquecer os direitos territoriais dos povos indígenas; e num nível mais abrangente, como um projeto político-institucional para inviabilizar a demarcação de terras indígenas e reafirmar a hegemonia e o caráter absoluto da propriedade privada no campo.

Não é de agora que as CPI's são instauradas para investigar atividades do movimento indígena e de seu campo de mobilização. Eloy Terena (2019), aponta que nos anais da CPI de 1977 do Congresso Nacional<sup>41</sup>, há registros do depoimento do indígena Félix Terena, no qual este denunciava o sistema de corrupção entre os funcionários do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e a perseguição às lideranças indígenas que, de certa forma, se opunham ao regime do chefe do posto. A fala do indígena Félix Terena revela como qualquer liderança que questionasse a gestão do SPI era perseguida e rotulada como “comunista” e, conseqüentemente, seu destino seria ser preso e/ou “deportado”.

E aí vêm os homens gananciosos apoiando sem pelo menos ter contato direto com os índios. E quando aparece algum índio olhando sua falta, ele logo trata de amedrontá-los toda a tribo Terena, que são muito medrosos. ‘Eu vou exportar o fulano’ – aí a Funai vai e exporta o fulano. O quartel vai prender o fulano, diz que eles é comunista e que tem liga com os padres, se seguirem o conselho deles, o governo vai tomar as suas terras. Mas não sabe que o fulano que está sendo criticado é o homem que está levando a tribo em frente, é o homem que está incentivando o seu irmão Terena ao trabalho (CPI, 1977, p. 829).

---

<sup>41</sup> “As denúncias de violações cometidas contra povos indígenas e de corrupção no órgão indigenista provocaram quatro Comissões Parlamentares de Inquérito – no Senado, a CPI de 1955, e, na Câmara, as de 1963, 1968 e 1977. Em 1967, houve uma CPI na Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul e, no mesmo ano, uma comissão de investigação do Ministério do Interior produziu o Relatório Figueiredo, motivo da extinção do SPI e criação da Funai. Três missões internacionais foram realizadas no Brasil entre 1970 e 1971, sendo uma delas da Cruz Vermelha Internacional. Denúncias de violações de direitos humanos contra indígenas foram enviadas ao Tribunal Russell II, realizado entre 1974-1976, e também à quarta sessão desse tribunal internacional, realizado em 1980 em Roterdã. Nessa sessão foram julgados os casos Waimiri Atroari, Yanomami, Nambikwara e Kaingang de Manguerinha, tendo o Brasil sido condenado” (KEHL, 2014, p. 208).

Já em 1987, em plena Assembleia Nacional Constituinte, quando se decidia o estatuto constitucional dos direitos indígenas no país, foi instaurada a chamada CPI do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) para investigar denúncias, feitas no jornal “O Estado de São Paulo”, de que a entidade indigenista estava defendendo direitos territoriais indígenas por conta de seu envolvimento numa conspiração com agentes internacionais contra a soberania nacional. Na realidade, o CIMI estava defendendo a preservação do subsolo dos territórios indígenas contra interesses minerários. A CPI custou muito à coalizão pró-indígena na constituinte. Como se verá, os argumentos dessa comissão processante foram requeitados quase três décadas depois na instauração de uma nova CPI do CIMI, dessa vez no âmbito da Assembleia Legislativa do estado de Mato Grosso do Sul – AL/MS.

A partir dos anos 2000 e mais especificamente, da eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002), as CPI's foram repetidamente usadas pelos representantes de elites rurais no âmbito do Congresso Nacional para criminalizar a luta pela terra e, de forma mais abrangente, no nível do projeto político-institucional da classe, para inviabilizar a reforma agrária no país. Desde então, ocorreram três CPIs com o intuito de investigar as atividades de movimentos sociais do campo, sobretudo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). Na época, a garantia da propriedade privada rural, do latifúndio, contra a reforma agrária, era a prioridade do patronato rural organizado. O MST, principal representante da luta pela reforma agrária, com grande capacidade organizacional, era seu principal alvo.

A partir de 2013, o movimento indígena e os direitos territoriais indígenas e dos povos tradicionais passam a ser alvos centrais dos ruralistas. A partir desse momento, a Frente Parlamentar da Agropecuária/FPA, instância de organização suprapartidária do ruralismo no Congresso Nacional, passa a nomear como uma das suas prioridades “a regulamentação da questão de terras indígenas e áreas quilombolas, a fim de garantir segurança jurídica à competitividade do setor agropecuário”<sup>42</sup>. O esforço do movimento político ruralista é então voltado para dificultar, impedir e até mesmo invalidar a demarcação de terras indígenas ao redor do país. A política de criminalização dos movimentos sociais dos povos tradicionais - bem como das burocracias públicas, dos profissionais e das organizações não governamentais envolvidas em processos demarcatórios - é uma das estratégias usadas para esse fim político-institucional, reproduzida tanto no âmbito nacional quanto regional.

---

<sup>42</sup> Frente Parlamentar da Agropecuária/FPA. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>. Acesso em 12 de maio de 2020.

No presente capítulo, analisamos três casos recentes de criminalização do movimento indígena no âmbito de casas legislativas: as CPI's da FUNAI e do INCRA (1 e 2), instituídas, respectivamente, em 2015 e 16 no Congresso Nacional para investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na demarcação de terras indígenas e quilombolas; e a CPI do CIMI, instituída em 2015 no âmbito da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul para apurar a responsabilidade do Conselho Indigenista Missionário/CIMI na incitação e financiamento de invasões de propriedades particulares por indígenas em Mato Grosso do Sul. Em ambos os casos, buscamos sistematizar atores, dinâmicas e resultados dos processos investigatórios, assim como situar essas instâncias de criminalização dentro de estratégias políticas mais amplas, promovidas pela representação da classe ruralista dominante no Brasil.

O capítulo inicia com uma breve apresentação da CPI, seu marco legal e seus usos recentes na criminalização da luta pela distribuição da terra no Brasil. Em seguida, analisamos a CPI do CIMI e a CPI da FUNAI em termos das suas dinâmicas de criminalização, especialmente com relação aos atores envolvidos, as formas de produção de provas, os crimes imputados, os agentes criminalizados e os resultados das investigações. Concluímos com alguns comentários sobre como a análise dessas CPIs nos ajudam a melhor compreender os processos contemporâneos de criminalização do movimento indígena e de movimentos sociais em geral.

### *3.1. As CPI'S, o ruralismo e a criminalização da luta pela terra no Brasil*

Em geral, as investigações de crimes são conduzidas pela Polícia Federal ou pelas polícias civis dos estados, com supervisão dos membros do Ministério Público. Todavia, conforme transcrito alhures, a Constituição Federal brasileira prevê que o Poder Legislativo também pode conduzir investigações por meio das chamadas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's).

Instituição antiga e bastante conhecida no Brasil, a CPI está prevista no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Federal de 1934.<sup>43</sup> A sua primeira regulamentação foi feita pela Lei Federal 1.579 de 1952<sup>44</sup>, sancionada por Getúlio Vargas. Atualmente, as CPI's são previstas e disciplinadas, no âmbito federal, pela Constituição Federal de 1988, pela Lei

---

<sup>43</sup> BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ. Art. 36. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em 01/09/2020.

<sup>44</sup> BRASIL. Lei nº 1.579 de 18 de março de 1952. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro/RJ, 21/03/1952

Federal 1.579/52 (alterada pela Lei 13.367/16<sup>45</sup>) e pelos regimentos internos da Câmara Federal e do Senado, que determinam critérios e procedimentos para sua instauração, composição e funcionamento. Nos âmbitos estadual e municipal, a instauração e funcionamento das CPI's são regulamentados, respectivamente, pelas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, bem como pelos regimentos internos das casas legislativas estaduais e municipais.<sup>46</sup>

Tanto o poder legislativo federal quanto as casas legislativas estaduais e municipais podem instaurar CPI's. No nível federal, elas podem ser instituídas apenas no âmbito do Senado ou da Câmara, ou podem abranger ambas as casas legislativas, caso em que serão denominadas como Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI).

A instauração de uma CPI depende do requerimento de um terço dos membros da casa legislativa em questão (CF, art. 58, § 3º). No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, define-se fato determinado como um “acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.”<sup>47</sup> Dessas normas, extrai-se que não se pode instaurar uma CPI para investigar assuntos indefinidos, incertos ou desconhecidos.

Além disso, a Constituição Federal/88 determina que as CPI's precisam, necessariamente, se voltar para a apuração de um fato determinado e ter prazo certo para a investigação.

Essas Comissões têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias<sup>48</sup>, além de outros previstos nos Regimentos das respectivas casas legislativas, tendo autonomia para determinar diligências, convocar a oitiva de suspeitos, testemunhas e autoridades, determinar a quebra de sigilo bancário, de dados fiscais, além de requisitar serviços de autoridades, inclusive policiais ou mesmo ter livre acesso nas repartições públicas e nas entidades descentralizadas, solicitando a exibição de documentos e informações que considerem necessários para a investigação. Todas as decisões são tomadas de maneira

---

<sup>45</sup> BRASIL. Lei nº 13.367 de 05 de dezembro de 2016. Altera a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 06/12/2016

<sup>46</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Art. 58, §3º.

<sup>47</sup> BRASIL. Resolução nº 17 de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Congresso Nacional. Brasília/DF (Art. 35, §1º)

<sup>48</sup> BRASIL. Lei nº 1.579 de 18 de março de 1952. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro/RJ, 21/03/1952. Alterada pela Lei nº 13.367 de 05 de dezembro de 2016. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 06/12/2016

colegiada e devem ser devidamente fundamentadas, em respeito ao princípio constitucional da motivação dos atos administrativos, sob pena de nulidade. No entanto, as CPI's possuem limites e não podem praticar atos reservados ao poder judiciário, como a aplicação de penalidades ou de medidas acautelatórias.

Uma CPI precisa respeitar as normas jurídicas que a regulam. Porém, é importante lembrar que ela não é uma arena propriamente judicial. Sua lógica de funcionamento é sobretudo política. Diversas características a distinguem de um inquérito policial (IPL), que é a forma típica de produção de provas no âmbito do sistema de justiça criminal: i) a instauração da CPI resulta de um acordo político (enquanto o IPL é instaurado com a notícia, por qualquer meio, de um crime); ii) a CPI é conduzida por agentes políticos que visam a manutenção e expansão de sua base de votos, e retrata o antagonismo entre grupos políticos organizados (já o IPL é conduzido por um delegado, mais próximo de um burocrata que de um político); iii) uma CPI é geralmente conduzida publicamente e se conecta a objetivos políticos, como a mudança de um marco regulatório ou o enfraquecimento de oponentes políticos (e o IPL, no geral, não tem essas características).

Assim, se o parlamento é uma instituição essencialmente política, o controle parlamentar objetivará resultados no mesmo âmbito.

Ainda que cumpra funções jurídicas e tenha sua atividade constitucional e regularmente disciplinada, o Parlamento é, antes de tudo, um órgão político, ao qual a Constituição reconhece a autonomia política para conseguir finalidades e utilizar procedimentos livremente escolhidos dentro do marco da própria Constituição e do Regimento. Segue daí que o Parlamento atua à base de critérios de oportunidade política avaliados por ele mesmo (FERRAZ, 1994:154; citado em LIMA, 2012: 73).

Ao final das investigações da CPI, deve ser elaborado um relatório detalhado e conclusivo, que será votado no plenário da comissão. Tal relatório deve conter a indicação de soluções ou de medidas a serem tomadas, sobretudo no tocante às modificações e propostas nas legislações que regem o tema da investigação, que será encaminhado para os órgãos competentes<sup>49</sup>, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Tribunal de Contas ou mesmo o Poder Executivo, não existindo nenhuma obrigação para que esses órgãos cumpram as medidas recomendadas no relatório final da investigação parlamentar.

---

<sup>49</sup> BRASIL. Lei nº 10.001 de 04 de setembro de 2000. Dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05/09/2000

Conforme mencionado na introdução, existe uma importante história sobre o uso de CPI's para criminalizar movimentos sociais no Brasil. Ao menos desde o final da década de 1980, as CPI's têm servido, reiteradamente, como arenas de criminalização e estigmatização de setores da sociedade civil e do estado envolvidos, respectivamente, na luta pela terra e na implementação de políticas públicas de distribuição da terra no Brasil - seja com base em critérios socioeconômicos, como a reforma agrária, ou socioculturais, como a política de demarcação de terras indígenas, terras quilombolas e outros regimes fundiários.<sup>50</sup>

Para entender porque o legislativo em geral, e as CPIs em específico, têm sido importantes arenas de criminalização de movimentos, instituições e pessoas que atuam no campo da ressignificação e distribuição da terra no Brasil, é preciso entender a progressiva organização e inserção do patronato rural dentro do Congresso Nacional e das casas legislativas estaduais e municipais. Nos últimos trinta anos, a representação dos interesses dos proprietários e empresários rurais no legislativo passou por importantes transformações. Dentre as mais significativas, destaca-se a progressiva organização e consolidação de uma frente parlamentar suprapartidária voltada para a defesa de interesses da classe, sua unificação e fortalecimento político do setor.

No Congresso Nacional, essa frente está hoje organizada na Frente Parlamentar Agropecuária (FPA). O embrião da FPA surge em meados da década de 1980, no período de redemocratização, quando proprietários rurais se organizaram em resposta ao Plano Nacional de Reforma Agrária do governo Sarney (I PNRA), à escalada de ocupações de terras pelos trabalhadores rurais sem terra e ao fortalecimento do campo político que lutava pela reforma agrária.<sup>51</sup> O MST foi fundado em 1985 e se juntou a outras organizações - como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) - na luta contra a política fundiária da ditadura militar e pela realização de uma reforma agrária ampla e popular. Sua capacidade de organizar os trabalhadores rurais e sua disposição para realizar ocupações de terra como forma de reivindicação política foi fundamental para o fortalecimento da luta pela reforma agrária.

Do outro lado, o patronato rural se organizava. Em 1985, é fundada a União Democrática Rural (UDR), sob liderança de Ronaldo Caiado, com o objetivo declarado de preservar o direito de propriedade e manter a ordem e respeito às leis no campo. A atuação

---

<sup>50</sup> Para estudos sobre o papel das CPIs na criminalização da luta pela terra, ver: Lima (2012); e Sauer, Souza e Tubino (2006).

<sup>51</sup> A reconstrução da história do ruralismo dentro do Congresso Nacional é baseada em Bruno (2017), Vigna (2007) e Lima (2012).

política da UDR expressou os interesses e projetos do patronato rural conservador e se posicionou, muitas vezes de forma violenta, contra a reforma agrária germinada durante a transição democrática da década de 1980. A organização se financiava por meio de contribuições de seus associados e atos como leilões de gado, onde eram arrecadados recursos; e incentivava os proprietários rurais a usarem da violência, inclusive montando milícias armadas, contra os movimentos rurais populares.

Ainda na década de 1980, os ruralistas se organizaram para atuar na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), onde seriam definidas as normas constitucionais acerca da reforma agrária, desapropriação, terras indígenas, quilombolas, e limites da propriedade privada. Dentro da ANC, o ruralismo foi representado principalmente pela Frente Ampla da Agropecuária Brasileira, constituída por deputados do bloco político do centrão, com ou sem ligação direta com o agro. Nessa época, a força política ruralista era ainda sobretudo extraparlamentar, mas já começava a criar suas estruturas e raízes dentro do legislativo.

Os ruralistas lograram inúmeras vitórias na ANC. Seguiu-se, na década de 1990, um intenso debate entre proprietários e empresários rurais sobre a importância de criação de uma frente parlamentar ampla e suprapartidária voltada para a defesa dos pleitos do patronato rural. Essa preocupação ruralista se tornou mais presente a partir dos anos 2000, com o fortalecimento de movimentos políticos que defendem a democratização da terra e principalmente depois da eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que tinha proximidade com o campo político que defendia a reforma agrária, a agricultura familiar, e outras formas de democratização do campo. De acordo com Lima (2012: 68),

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, à Presidência da República do Brasil, em 2002, configurou-se em ameaça à hegemonia do setor patronal rural diante da identificação que o PT tem com o conjunto dos movimentos sociais. Diante da nova conjuntura, a classe dominante rural orientou o debate para dentro do Poder Legislativo, onde a maioria ainda é garantida em termos de representação. Daí a “descoberta” do valor político e fiscalizador que uma CPI pode oferecer para quem tem maioria de votos e força representativa dentro do Estado.

Em 2002 foi formalmente criada a chamada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), instância unificada e suprapartidária de representação do patronato rural no Congresso Nacional. Essa bancada passa a ser um espaço de construção da identidade coletiva da classe ruralista, de eleição conjunta de agendas prioritárias e de exercício do poder político. Apesar da pluralidade, os interesses dos ruralistas convergem em torno da defesa do latifúndio e da segurança jurídica do poder político dos proprietários e empresários rurais contra tudo que

possa os ameaçar. Bruno (2017, p. 165-66) apresenta os principais traços da visão de mundo e práticas políticas do ruralismo a partir dos anos 2000:

Destacariamos, em primeiro lugar, a defesa da propriedade da terra concebida como um direito natural, absoluto. Emblema da união que supera as disputas, neutraliza as divergências e as diferenças existentes, que orienta as propostas de políticas públicas e facilita a organização da classe; que demarca quem são os adversários, fundamenta a recusa de que a terra cumpre uma função social e respalda o argumento de que para ser moderno, é preciso ser grande. Ou seja, a escala como elemento chave da legitimação ideológica se transforma em exigência e encobre o caráter conservador da modernidade.

[...]

Em segundo lugar, chamamos a atenção para a força do pensamento conservador, do não-reconhecimento dos direitos para os grupos subalternos, da humilhação como recurso de poder, da defesa da seletividade no acesso às políticas públicas respaldada no pressuposto de que sua condição de beneficiário implica a exclusão e/ou dominação de grupos subalternos.

Estavam colocados dois campos políticos distintos, representando projetos sociais, políticos e institucionais antagônicos: de um lado, o ruralismo, organizado em instâncias extra institucionais e representado dentro das instituições políticas, sobretudo dentro do Congresso Nacional; e, de outro, o campo da democratização da terra e da reforma agrária, organizado sobretudo no âmbito da sociedade civil e pouco representado dentro do parlamento.

É neste momento de organização e fortalecimento dos ruralistas no Congresso Nacional, de formação e expansão de sua bancada suprapartidária, e de um fortalecimento dos laços entre os movimentos pela reforma agrária e o Poder Executivo, que as CPIs passam a ser utilizadas pelos ruralistas como instrumentos de fortalecimento do seu projeto político.

Entre 2002 e 2010, durante o Governo Lula, foram instituídas três CPIs, todas provocadas e lideradas por representantes da Bancada Ruralista, para investigar temas ligados à democratização da terra e à reforma agrária. São elas: a CPMI da Terra (2003-2005), a CPI “das ONGs” (2007-2010) e a CPMI “do MST” (2009-2011). As três investigaram movimentos sociais de trabalhadores rurais e a sua forma de atuação, além de recomendar regulações a respeito da reforma agrária. Dessas, apenas a CPMI da Terra teve um relatório votado, enquanto que as demais tiveram os prazos vencidos sem relatório e não tiveram nenhum encaminhamento oficial. De acordo com Lima (2012, p. 74), “todas, em maior ou menor grau, foram campos para o embate entre os representantes do patronato rural e os representantes referenciados nos movimentos sociais de luta pela terra, em especial o MST e as entidades ligadas ao movimento”.

Além disso, todas foram instâncias de criminalização do campo político que luta pela democratização da terra, onde ruralistas usaram dos poderes investigativos que a Constituição

lhes atribuiu para acusar ativistas, políticos e burocratas ligados à reforma agrária de crimes como esbulho possessório, roubo, desvio de recursos públicos e corrupção. A CPMI do MST, por exemplo, foi instituída para

“apurar as causas, condições e responsabilidades relacionadas a desvios e irregularidades verificadas em convênios e contratos firmados entre a União e organizações ou entidades de reforma e desenvolvimento agrários, investigar o financiamento clandestino, evasão de recursos para invasão de terras, analisar e diagnosticar a estrutura fundiária agrária brasileira e, em especial, a promoção e execução da reforma agrária”<sup>52</sup>.

Já o relatório final da CPMI da Terra, aprovado em novembro de 2005, recomenda a aprovação de dois projetos de lei que tipificam as ocupações de terras como crime hediondo e ato terrorista, além de pedir o indiciamento de dirigentes nacionais do MST por crimes de formação de quadrilha, extorsão e demais delitos ligados às práticas do movimento. Assim, consolidou-se um momento histórico em que “a perseguição aos sem-terra, que antes era promovida por setores dos Poderes Executivo e Judiciário, alcança também o Legislativo, tornando ainda mais complexa a superação da chamada questão agrária brasileira” (SAUER, SOUZA & TUBINO, 2006, p. 41).

Esse breve histórico sobre a constituição do ruralismo institucional contemporâneo e sobre seu papel na criminalização da luta pela terra, é importante para entender as CPI's enquanto arena de criminalização do movimento indígena. Os agentes da criminalização do movimento indígena são integrantes do mesmo ruralismo organizado que animou as CPI's contra a reforma agrária. Foi em meados dos anos 2010 que a FPA e os braços extraparlamentares do ruralismo elegeram os direitos territoriais dos povos tradicionais como novo alvo político (BRUNO 2017; e CASTILHO 2018). Se nos anos 2000 a força do MST e da pauta da reforma agrária levou o ruralismo a elegê-los como alvos prioritários, a partir de 2010 foi a força do movimento indígena, das retomadas e do avanço (mesmo que tímido) das demarcações de terras tradicionais, que levaram o ruralismo a deslocar sua atenção e sua contra mobilização para o campo indígena e indigenista.

Assim, as CPI's que analisaremos a seguir, dispositivos de criminalização do movimento de demarcação de terras indígenas e quilombolas, são parte de um processo mais longo, de antagonismos históricos e de conflitos consolidados entre ruralistas e movimentos de distribuição de terras.

---

<sup>52</sup> Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional. CPI do MST. **Requerimento de criação: RQN** \_\_\_\_\_ **24/2009.** \_\_\_\_\_ **2009-2011.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?1&codcol=1528>. Acesso em 07/09/2020

### 3.2. *As CPI'S da FUNAI e do INCRA 1 e 2*

Conforme mencionado no item acima, por volta de 2010 houve um deslocamento no foco e nos alvos políticos do ruralismo organizado. Se na década de 2000 o ruralismo consolidou novas formas de representação e atuação no Congresso Nacional e se voltou, dentre outros, contra os sujeitos políticos engajados na luta pela reforma agrária, a partir de 2010 a ação desse movimento político se dá, sobretudo, no campo ambiental e no campo dos direitos territoriais e culturais dos povos indígenas e tradicionais.

São esses os dois campos institucionais interpretados pelos proprietários rurais e empresários do agro como as maiores ameaças à sua hegemonia e à apropriação irrestrita da terra. A ofensiva contra os direitos territoriais dos povos indígenas se deu em diversas frentes, especialmente no âmbito do Poder Judiciário, onde se tentou restringir o reconhecimento legal das terras indígenas por meio da tese do marco temporal, e no poder legislativo, onde a Proposta de Emenda Constitucional n. 215/00 (PEC 215) foi alçada à condição de carro-chefe do ruralismo institucional.

A PEC 2015 foi apresentada na Câmara dos Deputados no ano 2000, pelo deputado ruralista Almir Sá (PPB/RR). A proposta busca concentrar no Poder Legislativo a atribuição para demarcar e mesmo ratificar territórios indígenas, tirando essa competência da FUNAI. De acordo com a sua emenda, a PEC

“incluir dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas, estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulamentados por lei”. (BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional 215/2000. Câmara dos Deputados. Congresso Nacional. Brasília/DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>. Acesso em 01/09/2020)

Tendo em vista que o ruralismo havia se organizado e institucionalizado no âmbito do Congresso, fica evidente que essa proposta traria consequências desastrosas para a demarcação das terras indígenas e mesmo para as terras já demarcadas. Todo o procedimento demarcatório passaria para o Congresso, que, diferentemente da FUNAI, não tem capacidade técnica para realizar a identificação de terras indígenas (TI's). A demarcação passaria plenamente para a esfera da política majoritária, num âmbito dominado pelos interesses dos proprietários e empresários rurais. A PEC 215 significa, por essas e outras razões, um retrocesso sem tamanho

dos ainda frágeis avanços na implementação dos direitos territoriais indígenas desde a Constituinte de 1988.

A PEC 215 pautou a agenda ruralista a partir de 2013, quando foi criada, a pedido de integrantes da bancada ruralista, uma Comissão Especial para emitir parecer sobre a PEC. No início de setembro de 2015, o parecer do relator da Comissão Especial, Osmar Serraglio (PMDB/PR), foi apresentado à Comissão. O documento recomendava a aprovação da PEC e foi aprovado em 27 de outubro de 2015.

Essa cronologia é importante, pois está intimamente associada à instituição da CPI da FUNAI e do INCRA. Se a estratégia do ruralismo nesse momento era acabar com os direitos territoriais dos povos indígenas por meio da transferência da competência demarcatória para o Congresso, uma de suas táticas foi a criminalização e deslegitimação da FUNAI, a burocracia estatal responsável pela demarcação, bem como de todo o campo envolvido na demarcação de TI's. A CPI da FUNAI e do INCRA deve ser entendida nesse contexto, e como dispositivo dessa estratégia política. Na realidade, essa CPI acabou por criminalizar não apenas a FUNAI e o INCRA, mas também um amplo campo de lideranças indígenas, técnicos e ativistas envolvidos de diversas formas no processo complexo que é a demarcação de terras, bem como promoveu a criminalização de uma ciência e sua forma de saber intimamente relacionada com esse campo - a antropologia.

### **3.2.1. Instituição das CPI's investigando a FUNAI e o INCRA**

Entre 2015 e 2017, foram instituídas na Câmara dos Deputados duas CPI's destinadas a investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na demarcação de territórios indígenas e remanescentes de quilombos.

A primeira, chamada CPI da FUNAI e do INCRA I, resultou de requerimento apresentado pelos deputados ruralistas Alceu Moreira (PMDB-RS), Luiz Carlos Heinze (PP-RS), Nilson Leitão (PSDB-MT), Valdir Colatto (PMDB-SC) e Marcos Montes (PSD-MG) em 16 de abril de 2015. No requerimento da CPI, os deputados alegaram que a questão fundiária mais aguda naquele momento é a indígena, e que o Brasil está tomado por "invasões de propriedades rurais por índios, com apoio de ONG's" (MOREIRA *et alii* 2015, p. 4). Os deputados alegavam que o processo de demarcação de territórios indígenas - regulamentado

pelo Decreto 1.775/96<sup>53</sup> - fere garantias fundamentais, é arbitrário e manipulado; e acusavam a FUNAI e os antropólogos que participam da elaboração de laudos de identificação de TI's de manipulação criminosa do processo administrativo de demarcação de terras (Idem, p. 6).

A CPI da FUNAI e do INCRA I, foi instituída em 10/11/2015 por ato do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB/RJ), para “investigar a atuação da Funai e do Incra na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos” (Idem, p. 1). Inicialmente instituída para funcionar por cento e vinte dias, essa CPI foi prorrogada em duas ocasiões, mas, mesmo assim, acabou sendo encerrada em agosto de 2016 por decurso de prazo, sem produzir um relatório e sem apresentar uma proposta que pudesse mitigar ou solucionar os conflitos apontados ou aprimorar a legislação e atos administrativos vigentes.

A CPI da FUNAI e do INCRA 2 foi uma continuação do trabalho inacabado da anterior. Sua instauração foi requerida pelos mesmos deputados Nilson Leitão, Alceu Moreira, Valdir Colatto e Osmar Serraglio, além da Deputada Tereza Cristina (PSB/MS). O requerimento da CPI da FUNAI e do INCRA 2 é muito mais extenso do que o da primeira e incorporava diversos elementos produzidos no âmbito daquela, revelando a narrativa histórica que será desenvolvida pelos ruralistas ao longo dos trabalhos e consolidada no relatório final. O requerimento propôs:

[...] “a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a Fundação Nacional do Índio – FUNAI e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, principalmente nos seguintes aspectos: 1 – critérios para demarcação das terras indígenas; 2 – critérios para a demarcação das terras de remanescentes de quilombos; 3 – conflitos sociais e fundiários no processo de demarcação de terras indígenas e áreas remanescentes de quilombos; 4 – relacionamento da FUNAI e INCRA com outros órgãos públicos e com Organizações Não Governamentais – ONGs; 5 – apuração de denúncias de interesses do setor imobiliário na demarcação de áreas de remanescentes de quilombos”.<sup>54</sup>

Pelas justificativas expressas no Requerimento, a CPI se impunha para investigar o caráter supostamente fraudulento, arbitrário e subjetivo dos processos de demarcação de terras indígenas e titulação de terras para quilombos. O documento consiste em um aglomerado de artigos de jornais e de revista que denunciam pretensas fraudes em processos demarcatórios.

---

<sup>53</sup> BRASIL. Decreto nº 1.775 de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. 1996

<sup>54</sup> RCP 26/2016 de 24 de agosto de 2016. Comissão Parlamentar de Inquérito. Requer-se, nos termos do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, combinado com o art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar fatos relativos à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) nos termos que especifica. Câmara dos Deputados. Brasília/DF, 2016. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1486146&filename=RCP+26/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1486146&filename=RCP+26/2016). Acesso em 01/09/2020.

Juntos, esses artigos pintam um quadro no funcionamento da demarcação de terras que inclui agências de cooperação e fundações filantrópicas internacionais - como a USAID, a Betty and Gordon Moore Foundation e GIZ - que supostamente querem inviabilizar a produção agropecuária brasileira e por isso buscam financiar a demarcação de áreas protegidas, tirando-as assim dos circuitos de produção. Inclui também “ONG’s oportunistas e criminosas”, que, para acessar tais recursos internacionais, se infiltram na FUNAI e passam a fraudar e manipular processos demarcação, de forma a demarcar o máximo possível de terras. A FUNAI é retratada como burocracia fraca e submissa aos interesses internacionais e ao poder das ONG’s; e no centro desse esquema criminoso está a figura do antropólogo, que sobrevive da “indústria da demarcação” e fraudas laudos, incita indígenas a invadir terras para pressionar a FUNAI a instituir processos de identificação e por fim, coordena grupos de demarcação dentro da FUNAI, acabando por “comandar” a burocracia estatal.

Trata-se de uma narrativa que criminaliza toda a rede de profissionais, burocratas, políticos e ativistas envolvidos no campo político que busca a realização dos direitos territoriais indígenas, bem como criminaliza uma das formas de saber sobre as quais esse campo se ergue: a antropologia.

A CPI da FUNAI e do INCRA 2 foi instalada em 25/10/2016. A composição da mesa foi igual à da CPI anterior. Uma decisão da Presidência da Câmara determinou, em dezembro de 2016, que todos os documentos produzidos na CPI da FUNAI e do INCRA 1, inclusive aqueles recebidos após a sua extinção, passariam a integrar o corpo probatório da CPI da FUNAI e do INCRA 2.<sup>55</sup> Portanto, as provas produzidas na primeira CPI foram juntadas ao arcabouço probatório que embasou o relatório final, razão pela qual nós vamos analisar essas provas, bem como suas dinâmicas de produção, conjuntamente.

### **3.2.2. Agentes da criminalização: Composição das CPIs da FUNAI e do INCRA 1 e 2**

A presença ruralista dominou a composição de ambas as CPI’s da FUNAI e do INCRA, e foi absoluta na composição de suas mesas. Dos vinte e oito deputados e deputadas titulares nomeados para constituir a CPI da FUNAI e do INCRA 2, vinte eram, à época, membros da

---

<sup>55</sup> Of. nº 1762/2016/SGM/P. Comissão Parlamentar de Inquérito. Requer-se, nos termos do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, combinado com o art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar fatos relativos à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) nos termos que especifica. Câmara dos Deputados. Brasília/DF. 29/11/16. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122099>. Acesso em 01/09/2020

Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Ou seja, mais que 70% (setenta por cento) dos membros titulares da CPI eram formalmente filiados ao ruralismo no Congresso. Grande parte dos demais - que incluem, por exemplo, o atual presidente Jair Bolsonaro (na época PSC/RJ) e seu filho Eduardo Bolsonaro (PSC/SP) - também se identificam com as agendas, posições e identidades ruralistas, apesar de não serem filiados à FPA.

É manifesto o desequilíbrio na composição da CPI, em que o ruralismo anti-indígena está super-representado, enquanto que o campo de defesa dos direitos territoriais indígenas é representado por alguns poucos deputados e deputadas. Independente da pressão que estes últimos podem exercer - e, de fato, os deputados Valmir Assunção, Edmilson Rodrigues, Érika Kokay, Nilton Tatto, e Glauber Braga foram vigorosos na sua defesa dos direitos territoriais indígenas e denúncia dos abusos do ruralismo - sua capacidade de atuação dentro de uma arena pautada por decisões majoritárias é extremamente limitada.

Assim, o corpo deliberativo e investigativo dessas duas CPI's foi formado por dois campos: de um lado, uma esmagadora maioria que, de cara, condenava a atuação da FUNAI e a realização dos direitos territoriais indígenas, e buscava usar a CPI para fortalecer a PEC 215; e uma pequena minoria que defendia o fortalecimento da FUNAI, os direitos territoriais e culturais dos povos indígenas, e denunciava a violência e as arbitrariedades do grande latifúndio, dentro e fora do Congresso Nacional.

Valem algumas palavras sobre a constituição da Mesa da CPI da FUNAI e do INCRA, composta pelo Presidente, Vice-Presidente e Relator, já que essa estrutura tem a atribuição de organizar e registrar os trabalhos de investigação e deliberação. As mesas das CPI's da FUNAI e do INCRA 1 e 2 são iguais. E ambas com representação absoluta ruralista, ou seja, sem nenhum representante do campo pró-indígena.

O presidente eleito dessas CPI's foi Alceu Moreira, atual presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária/FPA e, à época da CPI, vice-presidente da regional sul da FPA. Foi proponente do Projeto de Lei (PL) 2.479/2011<sup>56</sup>, que transfere a competência de demarcar terras indígenas do poder executivo para o legislativo. Os maiores doadores para a sua campanha de 2014 foram grandes empresas de produção, processamento e venda agropecuária, como a Agropecuária Araguari Ltda (maior doadora, doou R\$ 250 mil reais) e a BRF S.A.

---

<sup>56</sup> BRASIL. MOREIRA, Alceu (PMDB/RS). Projeto de Lei 2.479/2011. Submete ao Congresso Nacional a demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Câmara dos Deputados. Brasília/DF. 05/10/2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522949>. Acesso em 02/09/2020.

(doou R\$ 200 mil reais). Moreira também foi apoiado pelo diretor do grupo Romeu Froelich, que doou R\$ 115 mil reais. A empresa cultiva setenta e cinco mil hectares de plantações de algodão em Primavera do Leste e em outros três municípios vizinhos, todos no Mato Grosso. Entre as grandes companhias, Moreira recebeu R\$ 30 mil reais da produtora de químicos Braskem e R\$ 40 mil reais da fabricante de papel e celulose Fibria.<sup>57</sup>

O deputado Alceu Moreira nunca escondeu seu repúdio pelos povos indígenas, tendo inclusive, em 2013, incitado o uso de violência contra eles, dizendo a proprietários rurais que “se fardem de guerreiros e não deixe um vigarista desses dar um passo em sua propriedade”.<sup>58</sup> Por causa das declarações, a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul denunciou o deputado por racismo e incitação ao crime.

O primeiro vice-presidente da CPI era o deputado Luiz Carlos Heinze (PP/RS), proprietário rural e membro da FPA. É autor da declaração, em 2013, de que “quilombolas, índios, gays e lésbicas” são “tudo que não presta”, e que esses grupos têm o comando do governo no Brasil.<sup>59</sup> O grupo frigorífico JBS foi o maior doador da campanha do deputado, com R\$ 500 mil reais. Além disso, Heinze recebeu pelo menos R\$ 1,68 milhões de reais de empresas e empresários rurais.<sup>60</sup> O deputado Heinze é alvo de inquérito no Supremo Tribunal Federal/STF por causa da Operação Lava Jato, que investiga esquema de corrupção e lavagem de dinheiro com recursos desviados da Petrobras. O parlamentar foi citado nas delações do doleiro Alberto Youssef e do ex-diretor de abastecimento da estatal Paulo Roberto Costa.

A relatoria das CPI's da FUNAI e do INCRA ficou nas mãos do deputado Nilson Leitão (PMDB/MT), que é ex-vereador de Sinop/MT (1997-1999), ex-deputado estadual em MT (1999-2000) e foi duas vezes prefeito de Sinop/MT (2001-2008). Leitão foi eleito deputado federal em 2010 e 2014. Com base eleitoral em Sinop/MT, elegeu-se em 2014 com doações do Grupo Galvão (R\$ 500 mil reais) - cuja cúpula foi condenada em 2015 pela Operação Lava Jato

---

<sup>57</sup> ARROYO, Priscilla. Empresários da soja subsidiaram campanha do líder da bancada ruralista. DE OLHO NOS RURALISTAS – Observatório do agronegócio no Brasil. 22/05/2019. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2019/05/22/empresarios-da-soja-subsidiaram-campanha-do-lider-da-bancada-ruralista/>; e Atlas Político. Deputado Federal Alceu Moreira. Disponível em: <http://atlaspolitico.com.br/perfil/alceumoreira1500>. Ambos acessos em 22/05/2020

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Audiência Pública. HEINZE, Luiz Carlos (PP/RS). Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados sobre a demarcação de terras indígenas. Vicente Dutra/RS. 29/11/2013. YOUTUBE. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PjcUOQBuvXU>. Acesso em 01/09/2020

<sup>60</sup> Atlas Político. Deputado Federal Luiz Carlos Heinze (PP/RS). Disponível em: <http://atlaspolitico.com.br/perfil/luizcarlosheinze1144>. Acesso em 22/05/2020

- e dos megaprodutores Eraí Maggi Scheffer e Elusmar Maggi Scheffer, envolvidos com produção de soja, milho, e com compra, venda e arrendamento de terras em MT.

Foram esses os atores incumbidos de organizar, estruturar e relatar os trabalhos orientados à investigar a atuação da FUNAI na demarcação de terras indígenas. Eles imprimiram os interesses que representam, do início ao fim da investigação, de forma autoritária.

### **3.2.3. Dinâmicas de trabalho e produção de provas**

A demarcação de terras indígenas e quilombolas é tema complexo, sensível e controverso. Qualquer processo investigativo que se proponha a elucidar as questões subjacentes aos conflitos instalados em torno da demarcação e sanar suas causas, precisa no mínimo, levar em conta os diferentes pontos de vista, interesses e direitos antagônicos envolvidos nessas disputas. Qualquer solução minimamente democrática para tais conflitos exige, como condição necessária, um processo de investigação que leve em conta os diferentes atores envolvidos nessa disputa, integrando suas perspectivas ao diagnóstico formulado e às soluções propostas. Deve-se ouvir, principalmente, aquelas partes que são historicamente invisibilizadas e sub representadas, os povos indígenas, cujos direitos mais fundamentais são colocados em risco ao se pensar numa nova arquitetura institucional para a demarcação de terras.

No entanto, o zelo pela democracia e pelos direitos fundamentais não foi um valor norteador dos trabalhos das CPI's da FUNAI e do INCRA. Constituídas como um quintal da FPA e quase que inteiramente dominada pela bancada ruralista, a CPI teve, desde a primeira reunião, uma série de objetivos claros - estigmatizar e criminalizar os atores e formas de saber envolvidos no campo de identificação dos territórios indígenas, reforçar as narrativas do ruralismo sobre os conflitos no campo - que envolve a existência de "falsos índios", antropólogos oportunistas e ONGs subjugadas a interesses econômicos internacionais - e enfraquecer os direitos territoriais das populações tradicionais. Isso fica evidente ao analisarmos os processos de trabalho e dinâmicas de investigação das CPIs.

Já na justificativa de instauração da CPI, encontramos a narrativa de criminalização. Os signatários do requerimento da CPI da FUNAI e do INCRA 1 - Nilton Leitão, Alceu Moreira, Luiz Carlos Heinze - alegam que o processo de demarcação padece de uma série de ilegalidades:

Passados mais de quatorze anos, o atual formato do processo administrativo para a demarcação de áreas indígenas permanece com os mesmos vícios. Regulamentado pelo Decreto 1.775/96 fere todas as garantias fundamentais do devido processo legal, padecendo de unilateralidade e parcialidade; afronta a ampla defesa, o contraditório e a igualdade (...) se presta a todo o tipo de manipulação, pois se baseia em um mero laudo técnico, unilateral, ideologizado e arbitrário; e sem defesa possível, revoga registros públicos seculares; e, por fim, ataca criminosamente a vida e a dignidade de milhares de pessoas, em nome de teses internacionais.

Tal sorte de coisas influencia todas as demarcações que se tem conhecimento, com outros fatos estarecedores, e decorre da atuação abusiva da FUNAI, de ONG's e dos departamentos de antropologia das Universidades, todos apoiados pelo Ministério Público Federal. A questão fundiária mais aguda, em 2012, foi a indígena. O ano foi marcado por invasões de propriedades rurais por índios, com apoio de ONG's, que foram utilizadas como estratégia ora para desencadear os estudos de identificação de terras indígenas ora para acelerar a conclusão de processos demarcatórios em curso (RCP 16/2015, fls 4)

Inicia-se então uma difamação e criminalização da prática antropológica, um dos grandes alvos da CPI. Antropólogos responsáveis pela coordenação de grupos de trabalho (GT's) que identificam áreas indígenas são acusados, já no requerimento, de falsificação, manipulação, fraudes e mentiras. A forma como o documento descreve o trabalho realizado pela antropóloga Flávia Cristina de Mello na coordenação do GT que identificou o território indígena do Mato Preto ilustra essa prática:

Um grande exemplo da manipulação criminosa do processo administrativo de demarcação de terras é o da área indígena do Mato Preto, localizada em parte dos municípios de Erechim, Erebango e Getúlio Vargas, no Estado do Rio Grande do Sul (...). A demarcação foi iniciada a partir da retirada criminosa de 40 pessoas da reserva de Cacique Doble, sendo colocadas em área imprópria, por mais de 11 anos, sem moradias, sem água potável, sem energia elétrica, sem assistência social e de saúde, com a finalidade de pressionar a realização de demarcação de área que nunca foi indígena.

O Relatório Circunstanciado diz que essas míseras pessoas foram expulsos (sic) de onde estavam (Reserva de Cacique Doble) (fl. 1082), quando de lá foram retiradas pelas suas lideranças e com apoio das ONGs CIMI e CTI, e até do MPF (...). Na realização do trabalho, ficou comprovado que a antropóloga falsificou informações, (...) Mas o fato mais grave é que o deslocamento dos indígenas guaranis de Cacique Doble ocorreu após ritual xamânico liderado por EDUARDO KARAI GUAÇU, do qual participou a antropóloga FLÁVIA CRISTINA DE MELO, com ingestão da erva alucinógena ayahuasca (chá do Santo Daime), como a própria confessa em sua tese doutoral, nas páginas 43 e 44 (RCP 16/2015, fls. 5/6) - grifos nosso.

Eis que os autores concluem que “para realização dos seus intentos, os antropólogos não têm qualquer limite ético, jurídico ou mesmo de respeito às pessoas atingidas ilicitamente por seu agir temerário, fraudulento e tirânico” (Idem, fls. 8). E, quais seriam os “intentos” dos

antropólogos, na narrativa da bancada ruralista? A resposta está no requerimento da CPI da FUNAI e do INCRA 2, que denuncia a existência de uma “indústria da demarcação”:

Os motivos, pretensamente nobres, abriram espaço para que surgisse uma verdadeira indústria de demarcação [...]. Os laudos antropológicos são encomendados e pagos pela Fundação Nacional do Índio (Funai). Mas muitos dos antropólogos que os elaboram são arregimentados em organizações não governamentais (ONGs) que sobrevivem do sucesso nas demarcações. A quantidade de dinheiro que elas recebem está diretamente relacionada ao número de índios ou quilombolas que alegam defender. Para várias dessas entidades, portanto, criar uma reserva indígena ou um quilombo é uma forma de angariar recursos de outras organizações estrangeiras e mesmo do governo brasileiro. Não é por outro motivo que apenas a causa indígena já tenha arregimentado 242 ONGs (RCP 26/2016, fls. 67).

Tal “indústria” é financiada por fundações e organizações de cooperação internacional, as mandantes das fraudes supostamente praticadas pelos antropólogos, conforme consta dos seguintes textos de autoria de Mércio Gomes, também reproduzido no requerimento:

A notícia é surpreendente, mas é velha. Desde 2004, o Instituto Socioambiental recebeu mais de 2.800.000 dólares da Fundação Gordon e Betty Moore, dos Estados Unidos, para supostamente aumentar em mais de 1 milhão de hectares as terras indígenas no Rio Negro. Como pode isso? Será que essa Fundação não sabe que demarcar terras é um ato soberano e público do Estado brasileiro, e não um ato privado? Será que o ISA não teve escrúpulos de dizer isto? A vontade de ganhar dinheiro é tanta que prevaricar é parte de sua estratégia (GOMES, Mércio P.. Blog do Mércio: Índios, Antropologia, Cultura. ISA recebe 2,8 milhões de dólares para demarcar terras no alto Rio Negro. Rio de Janeiro/RJ. 27/09/2007. Disponível em: <http://merciogomes.blogspot.com/2007/09/isa-recebe-28-milhes-de-dlares-para.html>. In: RCP 26/2016, fls 82)

A USAID financia o CTI (Centro de Trabalho Indigenista) nesse empreendimento de ter controle sobre a questão de índios isolados na Funai. O CTI praticamente manda nesse setor na Funai. A USAID financia também o ISA em diversas ações que faz com os índios do médio Xingu. A USAID financia diversas Ongs estrangeiras que trabalham direta ou indiretamente com povos indígenas pelo Brasil afora (GOMES, Mércio P.. Blog do Mércio: Índios, Antropologia, Cultura. CTI e seu convênio com a USAID. Rio de Janeiro/RJ. 22/01/2010. Disponível em: <http://merciogomes.blogspot.com/2010/01/cti-e-seu-convenio-com-usaid.html> RCP. In: 26/2016, fls. 84).

Citamos esses trechos pois eles demonstram com nitidez os pseudoargumentos ruralistas que pautaram a CPI: antropólogos fraudulentos e sem ética comandando ONG's - dentre elas o CIMI, CTI e ISA, que são as mais citadas e criminalizadas na CPI - que deturpam e fraudam os processos de demarcação. Eles fazem isso para receber recursos internacionais de institutos que têm interesse no enfraquecimento da produção agropecuária brasileira - que, aparentemente, ameaça a competitividade da produção de seus países.

A narrativa ruralista dominou a justificativa de instauração da CPI e não foi diferente em relação ao processo investigativo e probatório. Ao analisar, mesmo que brevemente, a produção de provas, resta evidente que ela foi dominada pelo campo ruralista, que pautou os requerimentos aprovados durante a CPI, determinou diligências, determinou quem seriam e como seriam ouvidos os depoentes, atropelou normas de funcionamento e impediu a manifestação de seus adversários.

A CPI da FUNAI e INCRA 1 se reuniu trinta vezes. Uma dessas reuniões foi de instalação da comissão e eleição da Mesa Diretora, duas foram reuniões internas para organizar os trabalhos, dez foram reuniões deliberativas para decidir sobre os requerimentos apresentados pelos parlamentares, quinze foram audiências públicas para ouvir depoentes convidados ou convocados e duas foram reuniões mistas, de deliberação e tomada de depoimentos.

Nessas reuniões, foram apresentados pelos membros da CPI um total de 276 (duzentos e setenta e seis) requerimentos, grande parte dos quais buscavam determinar que certa pessoa - uma autoridade, uma testemunha ou alguém envolvido nos fatos investigados - fosse chamada a depor diante da CPI. Além desses, foram apresentados também requerimentos para a realização de diligências, quebras de sigilo bancário e apresentação de documentos. Dos 276 requerimentos apresentados na CPI da FUNAI e INCRA 1, 188 (cento e oitenta e oito) foram aprovados, sendo que apenas 40 (quarenta) destes foram apresentados por deputados e deputadas da oposição ao ruralismo. Ou seja, quase 80% (oitenta por cento) dos requerimentos aprovados pela CPI foram propostos pela bancada ruralista.

Em com relação à CPI da FUNAI e INCRA 2, no seu período de funcionamento entre 10 de novembro de 2016 à 29 de março de 2017, foram apresentados 98 (noventa e oito) Requerimentos. Destes, foram levados à deliberação do Plenário da Comissão apenas 7 (sete), todos de autoria do Dep. Nilson Leitão, com exceção de 1 (um), de autoria do Dep. Nilto Tatto. Dentre estes 7 (sete), os Requerimentos nº 65, 66 e 69, foram deliberados em reunião ordinária realizada no dia 23 de novembro de 2016. Os Requerimentos nº 80, 81, 82 e 86, que tratavam acerca da “DECRETAÇÃO do afastamento do SIGILO FISCAL e do SIGILO BANCÁRIO” das entidades neles citadas, foram levados à deliberação do Plenário em 6 (seis) datas diferentes, o que demonstra a insistência dos ruralistas em proceder com a quebra dos sigilos. Apenas o Requerimento nº 80 foi aprovado com alterações, no dia 8 de fevereiro de 2017. Todos os demais requerimentos não foram aprovados.

O Partido dos Trabalhadores (PT) foi responsável pela apresentação de 75 (setenta e cinco) requerimentos, significando 76% (setenta e seis por cento) dos requerimentos

apresentados na Comissão. De acordo com o relatório paralelo apresentado por deputado(a)s apoiadore(a)s da pauta indígena

“estes requerimentos pretendiam proporcionar à CPI, audiências públicas que contribuíssem com os principais temas afetos aos trabalhos, além de buscar dados e informações sobre os principais processos de investigação e apuração de violências contra indígenas e também os casos de grilagem de terras indígenas por parte de ocupantes irregulares”.<sup>61</sup>

Dezenove pessoas foram ouvidas pelas CPI's, dentre as quais 15 (quinze) foram convidadas ou convocadas por membros da bancada ruralista. Os depoentes que integravam o campo das ONG's indigenistas, sindicatos ou faculdades de antropologia foram tratados de forma abusiva e desrespeitosa, como foi o caso dos depoimentos da antropóloga Flávia Cristina de Mello em 5/12/2015 e do representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura/CONTAG, Aristides Veras dos Santos em 30/04/2016. Na verdade, o trato para com essas pessoas foi além do desrespeito, passando ao escracho e ao sadismo, revelando o autoritarismo e a prepotência do ruralismo.

O destrato dos ruralistas com depoentes do campo dos movimentos populares pela democratização da terra é bem ilustrado pela fala de Jair Bolsonaro direcionada ao representante da CONTAG Aristides Veras no dia 13/04/2016. A CONTAG é uma entidade brasileira criada em 1964 para representar os trabalhadores rurais, através das federações estaduais que reúnem os sindicatos dos trabalhadores rurais de cada município. Ou seja, não é uma organização que integra o campo do indigenismo ou dos povos tradicionais. Mas a sua convocação, que aconteceu na época do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, revela a obsessão dos ruralistas pela criminalização das organizações da sociedade civil próximas ao PT e dos laços de cooperação entre essas organizações e o estado. Na audiência pública, o então deputado trata o depoente como um invasor e criminoso, e chega a compará-lo a um carrapato:

Aqui senhor Aristides, não é questão de mostrar quem é mais ou menos macho aqui. Agora, por favor, não vá na minha casa. E até não mande os seus cupinchas ir lá (sic). Que em defesa da minha família eu faço muito mais do que vossa senhoria possa imaginar. E termino aqui. A questão é grave (...) são centenas de milhares de pessoas, que não respeitam a propriedade privada porque nunca trabalharam. É a mesma coisa que alguém chegar para um carrapato ou prum bernie numa vaca e falar 'saí daí que você agora vai ser vegetariano'. Não vai sair. Esses bernies, esses carrapatos, tá materializado

---

<sup>61</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Parlamentar de Inquérito/CPI. Destinada a investigar a atuação da FUNAI e do INCRA na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos – 2. Voto em Separado. RELATÓRIO PARALELO. Deputados Apoiadores da pauta Indígena, quilombola e dos (as) trabalhadores (as) rurais. 09/05/2017. P. 15. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1585745&filename=VTS+1+CPIFU+NA2+%3D%3E+RCP+26/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1585745&filename=VTS+1+CPIFU+NA2+%3D%3E+RCP+26/2016). Acesso em 01/09/2020

(sic) na pessoa de vossa senhoria, bem como os que o acompanham. Muito obrigado pela oportunidade senhor presidente. (CPI – FUNAI E INCRA. Audiência Pública Ordinária. Câmara dos Deputados. Brasília/DF. 13/04/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/43338>. Acesso em 02/09/2020

Por outro lado, representantes do CIMI, ISA e CTI - as ONG's mais criminalizadas pela CPI - não foram chamados a depor. Essas entidades não foram convidadas para debater e esclarecer os fatos investigados. Não obstante, tanto na CPI da FUNAI e INCRA 1 como na 2, foram apresentados requerimentos da quebra do sigilo bancário de cada uma delas, culminando por infringir preceitos básicos do estado democrático de direito, como o contraditório e a ampla defesa. Durante a CPI 1, esses requerimentos foram votados e aprovados no dia 6 de julho de 2016, em sessão secreta.

A quebra foi judicializada e, em todos os casos, o STF suspendeu liminarmente os efeitos das decisões desta sessão. Ao analisar a quebra de sigilo da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), por exemplo, o então presidente do STF Ministro Ricardo Lewandowski entendeu que, numa análise preliminar, é possível concluir que as justificações apresentadas para a quebra dos sigilos pareciam genéricas e insuficientes. De acordo com a decisão monocrática:

Da análise dos autos, aparentemente, fora aprovado requerimento de quebra/transferência de sigilos bancários e fiscais desprovido de fundamentação idônea, não só da pessoa jurídica de direito privado, mas também de seu dirigente, que, pelo visto, não fora objeto inicial da investigação e contra as quais não haveria fatos que indicassem a concorrência para práticas delituosas (Mandado de Segurança 34299, STF, decisão liminar em 18/7/2016).

Apesar do posicionamento do STF, os parlamentares tornaram a requerer a quebra de sigilo das mesmas organizações na CPI 2. Os Requerimentos nº 80, 81, 82 e 86 de Nilton Leitão, que tratavam “DECRETAÇÃO do afastamento do SIGILO FISCAL e do SIGILO BANCÁRIO” do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Associação Brasileira de Antropologia (ABA), Centro de Trabalho Indigenista (CTI) e Instituto Socioambiental (ISA), foram levados à deliberação do Plenário nada menos que seis vezes, o que demonstra a insistência dos ruralistas em proceder com a quebra dos sigilos. Apenas o Requerimento nº 80, que pedia a quebra do sigilo bancário do CTI, foi deliberado e aprovado com alterações, no dia 8 de fevereiro de 2017.

É importante ainda notar que, durante todo período de funcionamento das CPI's 1 e 2, não foi convidado a depor e nem ouvido, nenhum integrante do movimento indígena. Assim,

realizou-se, ao longo de mais de dois anos, uma investigação política com impactos diretos nos direitos indígenas sem escutar nenhum indígena engajado na mobilização política por seus direitos.

Essas arbitrariedades e a unilateralidade no processo investigativo deixaram suas marcas no Relatório Final, que passamos a analisar a seguir.

### **3.2.4. Crimes imputados e agentes criminalizados no Relatório Final da CPI da FUNAI e INCRA 2**

O relatório da CPI da FUNAI e do INCRA 2 foi apresentado ao plenário pelo relator Nilton Leitão no dia 2 de maio de 2017. Com 3.385 (três mil, trezentas e oitenta e cinco) páginas, o documento original pedia o indiciamento de 90 (noventa) pessoas, inclusive de 16 (dezesesseis) Procuradores da República (membros do Ministério Público Federal/MPF) que, segundo o deputado, teriam atuado em conjunto com ONG's e antropólogos para incentivar a ocupação de terras privadas e outras práticas supostamente ilegais.<sup>62</sup> Esse relatório chega ao ponto de pedir a extinção da FUNAI. Posteriormente, Leitão reduziu o número de pessoas no alvo de pedidos de indiciamento e retirou da lista os Procuradores da República. Ele também desistiu de pedir a extinção da FUNAI, como havia feito na primeira versão do parecer.<sup>63</sup>

Devido à extensão do relatório final da CPI, vamos focar nossa análise qualitativa nas partes do relatório que dizem respeito às dinâmicas de identificação e demarcação de territórios indígenas no estado de Mato Grosso do Sul. Em seguida, faremos uma análise quantitativa dos crimes imputados e dos atores criminalizados pela CPI no que tange à atuação da FUNAI.<sup>64</sup>

Além da introdução (fls. 1-164), das conclusões gerais (fls. 2520-2540) e das proposições (fls. 3045-3264), que trazem informações de relevância geral sobre a CPI, o relatório tem dois capítulos dedicados especificamente ao Mato Grosso do Sul: o capítulo 2.4, que trata das “Ilicitudes, fraudes e conflitos apuradas pela CPI” naquele estado (fls. 798-1047) e o capítulo 9.2, que resume as conclusões da investigação e apresenta os indiciamentos e encaminhamentos resultantes da CPI (a parte sobre o MS se encontra nas fls. 2769-2847).

Os capítulos e itens do relatório referentes a MS são extensos e mobilizam três tipos de materiais como elementos probatórios: a) depoimentos de proprietários rurais que perderam a

---

<sup>62</sup> CPI – FUNAI e INCRA 2. Relatório Final. Câmara dos Deputados. Brasília/DF. Maio/2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2140013>. Acesso em 02/08/2020

<sup>63</sup> Idem

<sup>64</sup> Os indiciamentos do relatório relacionados ao INCRA não foram incorporados à nossa análise.

posse de imóveis devido à identificação de territórios indígenas; e de indígenas que se posicionam contra o processo de retomada e demarcação do território; b) trechos e documentos oriundos da CPI do CIMI em MS - que, como veremos no item a seguir, foi anulado por decisão da justiça federal; e c) os inquéritos policiais que tramitam nas delegacias de Mato Grosso do Sul, muitos dos quais foram analisados no capítulo 1 deste relatório. São essas as evidências com as quais se pretende construir a denúncia de uma suposta rede público-privada criminosa que opera a demarcação de terras indígenas (TI's) no estado de MS.

O ponto de partida de muitos dos depoimentos citados no relatório, é que existem interesses escusos comandando os processos de identificação e demarcação das TI's. O trecho abaixo, oriundo de entrevista com o proprietário rural realizada durante diligência da CPI do CIMI, no âmbito da assembleia legislativa de MS, exemplifica o argumento:

Eu acho que é uma coisa importante — acho que foi o senhor que me perguntou a respeito da ONG, se eu tinha conhecimento da ONG —, um fato que tem que se relatado nesta CPI, que eu acho que é muito importante para a CPI, é que, logo no início das invasões, houve a visita daquela relatora internacional, Victoria, e o que a gente percebeu é que, a partir do momento dessa visita eles se fortaleceram muito mais nas invasões. (...) Ela esteve em Dourados, nessas áreas invadidas, exatamente nas áreas invadidas desses proprietários aqui. (...) A relatora da ONU. (...) Não, ninguém teve contato, porque ela fez a visita somente para os índios, entendeu? E, a partir desse momento, da visita dessa relatora internacional, eu acho que é um fato que tem que constar nesta CPI, os índios se fortaleceram demais depois dessa visita. (...) Eu não me lembro, mas o que eu posso dizer é que, a partir desse momento e dessa visita, as invasões se fortaleceram demais. Então, isso leva a crer a pergunta que ele me fez, se tem ONGs, talvez até ONGs internacionais, envolvidas nessas invasões. Eu acho que tem que relatar isso aí, porque é um fato muito importante. Quem presenciou, desde o início, as invasões, sabe disso que eu estou falando, tem conhecimento disso, que a partir do momento da visita dessa relatora internacional, as invasões se fortaleceram muito aqui no Município de Dourados (Relatório Final. CPI FUNAI e INCRA 2, fls. 885, grifos nossos).

É de se notar a total confusão entre uma ONG e a Organização das Nações Unidas (ONU), que, de fato, enviou a relatora ao MS em 2016, assim como a ausência de dados e fatos para fundamentar o que está sendo colocado. Outro depoimento, do proprietário rural Carlos Eduardo Stranieri, releva a operação de dedução que está por trás do argumento de que os indígenas são manipulados por ONG's e outras instituições:

O que a gente vê nessas invasões, desde o dia 5 de março, quando se iniciaram essas invasões, é que esses índios estão sendo realmente muito bem instruídos, bem manipulados, bem instruídos. Eu não acredito... Eu tenho certeza disto: nós temos por trás desses índios políticos, ONGs, nós temos universidades, com certeza professores, pessoas instruídas, pessoas que dão total informação aonde eles podem ir e até onde eles podem chegar. Nós temos vídeo aqui com

o Comandante da Polícia Militar da cidade de Dourados, o Comandante Carlos Silva. Ele mostra vídeos, ele mostrou, onde eles afrontam a polícia, a PM. Eles sabem até onde podem chegar (Relatório Final. CPI FUNAI e INCRA 2, fls 883).

A premissa aqui é que os indígenas jamais conseguiriam desejar, conceber e organizar uma ação direta de retomada de terras, e que a responsabilidade por esses atos deve estar em outro lugar. Essa visão tutelar fica ainda mais evidente no seguinte trecho do relatório, do mesmo Eduardo Stranieri:

Na realidade, eu vou passar uma informação para vocês, que é a seguinte. Eles são tão bem instruídos — como eu disse na primeira fala minha — que é assim: eles chegam lá hoje e dão um nome para você. Se você pergunta o nome, eles se afastam de você, eles recuam e falam um nome. Amanhã, se ele aparecer lá, ele aparece com outro nome, com outro celular, outro número, entendeu? Então, realmente, eles estão sendo muito bem instruídos, muito bem informados. Todas as atitudes que eles tomam lá dentro, infelizmente — não é questão racial, não é questão de desmerecer ninguém —, não é atitude de índio, entendeu? Infelizmente! É o que eu estou falando mais uma vez. É uma situação assim: eles estão sendo muito bem instruídos, muito bem informados (Relatório Final. CPI FUNAI e INCRA 2, fls. 883, grifos nossos).

É com base nesse argumento, que anula e invisibiliza a autonomia e a capacidade dos indígenas, que se conclui que as ONG's estão “por trás” de suas ações de mobilização. E o que querem essas ONGs? Elas, de acordo com o relatório, trabalham para os interesses do “capital internacional” - representado pelas fundações filantrópicas e agências de cooperação internacional que as apoia. E esse capital estaria interessado em duas coisas: frear o avanço da produção agrícola no Brasil e reservar o acesso ao seu subsolo, que, rico em minérios, precisa ser protegido para a futura exploração internacional. De acordo com o seguinte trecho do relatório, que traz depoimento da proprietária rural Roseli Ruiz Silva,

A gente tem que saber qual é o interesse dessas internacionais. Aqui, não tem outro; é o nosso subsolo, a biodiversidade. Isso a gente já sabe. Ninguém quer salvar índio, não. Vai ser o primeiro que eles vão exterminar. E tem esse trabalho muito profundo. E é muito interessante. É por isso que eles estão criando APA, reservas indígenas, quilombolas. É tudo para impactar essas áreas aí por conta da riqueza do subsolo (...) A UFGD em Dourados conta mentira. No nosso relatório antropológico, na perícia, nós acompanhamos. Eles escrevem absurdos, que depois os índios desmentem, e isso está tudo gravado. Então, são laudos fraudulentos. Eles sabem muito mais que eu — estão anos-luz na minha frente! —, só que as mentiras deles eu sei quais são. E eles sabem muito bem fazer um laudo muito benfeito. Não fazem porque eles são cooptados por essas ONGs — é ABA, é ISA, é CIMI —, que são todas uma quadrilha de bandidos (Relatório Final. CPI FUNAI e INCRA 2, fls. 915).

Mas não são apenas as ONG's que são alvejadas pelo relatório. De acordo com o documento, as ONG's fazem parte de uma rede que transcende as fronteiras entre a sociedade e o Estado; e que está atuando em conluio para promover as demarcações de terras:

Eu sei que não é muito o foco — é a FUNAI —, mas tem vínculo. O problema hoje enfrentado aqui pelos produtores é o seguinte. Eu até fui uma das pessoas escolhidas para estar lá em Brasília — até a Maria Helena estava junto — para estar conversando com o Ministro, que naquela época era José Eduardo Cardozo. Qual é o problema que nós vivemos aqui? Essa questão das invasões hoje virou uma receita de bolo, com FUNAI e CIMI orquestrando os indígenas para invadir as propriedades. Eles já sabem que o primeiro passo do produtor rural vai ser pedir a reintegração de posse na esfera federal, em Ponta Porã. Nós vamos ganhar — eles já sabem que nós vamos perder, porque isso aí aconteceu em todos os casos aqui da nossa região —, aí nós vamos ganhar novamente na 3ª Região, em São Paulo, e o Supremo vai interferir e vai aguardar o mérito do processo principal. Então, isso aí virou uma receita de bolo.

No nosso caso, em Ponta Porã — aí eu digo que é orquestramento —, na primeira reunião lá com a Dra. Monique, da Polícia Federal, estavam o advogado da FUNAI e o advogado do CIMI, os dois. O advogado do CIMI, julgando-se representante da liderança indígena, o advogado da FUNAI representando os indígenas de uma maneira geral, e o Ministério Público. Então, é uma orquestra de lideranças contra o produtor rural. Então, é uma guerra quase que inglória. Agora, vamos esperar as decisões do Supremo, para ver o que o Supremo vai decidir (depoimento de Ronan Nunes da Silva, Relatório Final da CPI da FUNAI e do INCRA 2, fls. 845).

Assim, segundo a narrativa dos ruralistas, a FUNAI e o MPF também estariam envolvidos nessa rede de atores que, de alguma forma, incitariam as retomadas. E como fazem isso? A FUNAI o faz principalmente fornecendo apoio material para as retomadas, enquanto que o MPF o faz representando os direitos dos povos indígenas no Poder Judiciário. Os depoimentos e documentos citados no Relatório Final da CPI ignoram por completo o fato de que essas são atribuições legais dessas instituições. Compete à FUNAI prestar apoio e assistência aos indígenas, essa é sua razão de existir, ao passo que o MPF tem o dever constitucional de defender os direitos e interesses dos povos indígenas perante o Judiciário. O fato dessas instituições estarem atuando dessa maneira representa um avanço democrático no país, que tem permitido que os direitos e vozes dos povos indígenas sejam representados dentro da estrutura do Estado.

As dezenas de depoimentos citados no relatório são complementados por provas e trechos extraídos do procedimento da CPI do CIMI que, conforme veremos abaixo, foi anulada. Ademais, faz-se referência a Boletins de Ocorrência e outros documentos extraídos de inquéritos policiais, muitos dos quais foram instituídos em decorrência das retomadas e não acarretaram em condenações no âmbito judicial. Uma fala citada no relatório é especialmente

reveladora de como a atuação do judiciário em casos de disputas territoriais levou os ruralistas a buscar outra arena, a legislativa, para criminalizar o movimento indígena:

O Ministério Público Federal, a FUNAI e o CIMI, é como se fosse aquela brincadeira de bobinho: eles tocam a bola para um, você vai em cima e eles tocam para o outro. Eles atuam em grupo. Como é que você consegue provar que a culpa foi de alguém? (...)

Teoricamente, se o Judiciário brasileiro não fosse uma piada, o que incriminaria a CIMI incriminaria a FUNAI, incriminaria até o MPF. Então, a gente juntou informações. A nossa esperança em CPIs, para nós, é esperança de vida mesmo, porque elas as desarticulam. Enquanto estava ocorrendo a CPI do CIMI, o CIMI ficou bem esperto em mandar recursos pra lá dentro da invasão (Depoimento de Rodrigo Vargas Macedo. Relatório Final da CPI da FUNAI e do INCRA 2. fls. 853-854)

As CPI's são, então, uma tentativa de contornar o Poder Judiciário que, no âmbito das ações penais e de reintegração de posse, não estava gerando os resultados desejados pelo patronado rural. Na realidade, o Judiciário se mostrava moroso e incapaz de resolver os problemas, para um lado ou para o outro. A estratégia foi levar os conflitos para uma arena dominada pelo ruralismo, sem representação indígena e sem mediação de terceiros - na CPI da FUNAI e do INCRA, foi o campo político do ruralismo que instalou, estruturou, coordenou e relatou as investigações.

A manobra envolve mais do que a criminalização de condutas específicas de alguns indivíduos e organizações. Trata-se, primeiramente, de criminalizar a forma de atuação e o modelo organizacional das ONGs que atuam no campo do indigenismo. Por conta da escassez de recursos disponíveis no Brasil para o terceiro setor que trabalha nessa área - sejam recursos corporativos, filantrópicos ou públicos - a cooperação internacional é fundamental. Trata-se de um modelo organizacional sem o qual a atuação dessas ONG's seria inviabilizada, ao menos na escala que pretendem atuar. Portanto, a primeira investida criminalizante é voltada contra a estratégia atual de sobrevivência material desse campo.

Segundo, nesses breves trechos vemos uma segunda dimensão da criminalização, que mira o fazer-saber antropológico. A antropologia é retratada como “prática frouxa, pseudocientífica, manipuladora, movida, de um lado, por ideologia e, de outro, por franco oportunismo”. Não fica notória a relação entre ideologia e oportunismo. Para os ruralistas, o antropólogo falsifica dados, manipula indígenas para servirem a seus interesses e se envolve em rituais de moralidade duvidosa. Ele está no centro de uma “indústria de demarcações” e conseguiu subjugar a própria administração pública - à FUNAI - ao seu poder.

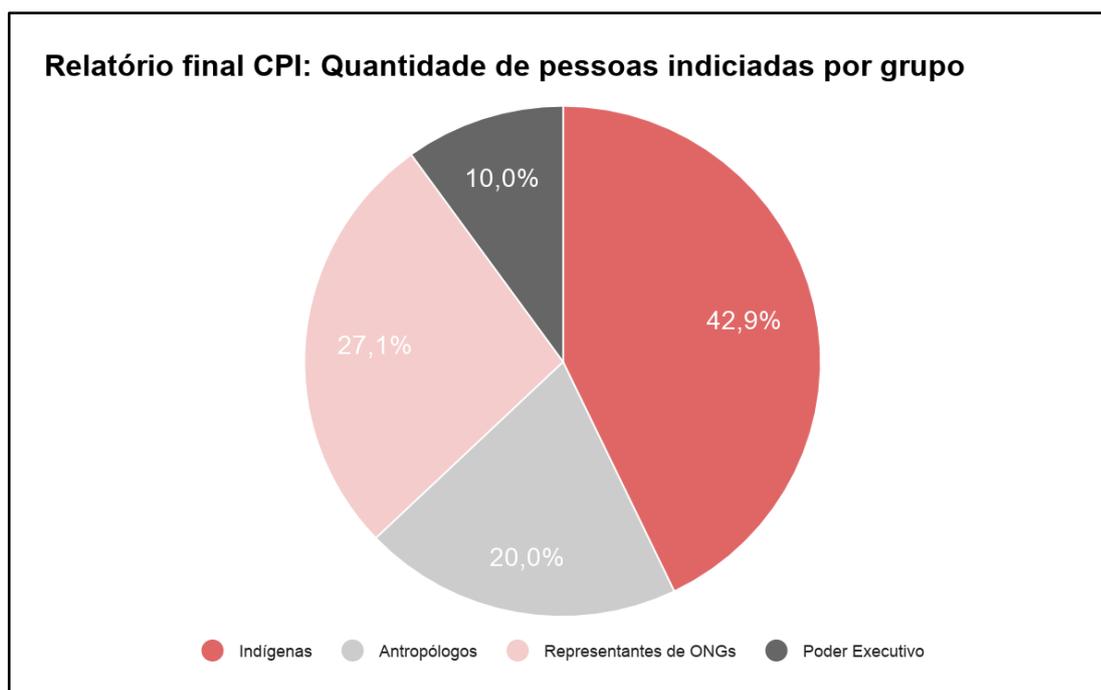
Quanto aos indígenas, são retratados como “miseráveis pessoas”, como atores sem agência, sem voz nem vontade, manipulados pelas ONG’s e antropólogos. Mas mesmo que sejam os mandatários e não os mandantes de operações ilícitas, são criminosos também, vez que supostamente invadem propriedades e se apossam de terras alheias. Não é feita nenhuma menção, na justificativa da CPI, à obrigação do estado de demarcar territórios indígenas, aos problemas e resistências que os indígenas enfrentam nesses processos, e nem às violações e luta ininterrupta dos povos indígenas pelo reconhecimento de seus territórios tradicionais.

O resultado desse processo foi um relatório que espelha a visão de mundo, a ideologia e a política ruralista. Quase todos os nomes citados em depoimentos ou encontrados em inquéritos policiais foram acusados da prática de crimes e indiciados pela CPI. Diz o relatório que todas as organizações e pessoas envolvidas de qualquer forma na demarcação de territórios indígenas - ou, ao menos, todas as aquelas identificáveis - são oportunistas ou criminosas, ou os dois.

Isso explica a escala dos indiciamentos propostos no relatório final e aprovados no início de julho de 2017 pelo Plenário da CPI. Na versão final do relatório, nada menos que 70 (setenta) pessoas foram indiciadas pela prática de crimes, incluindo indígenas (43% dos indiciados, n=30), representantes de ONG’s (27%, n=19), antropólogos (20%, n=14), e membros do poder executivo (10%, n=7).

Resta manifesto então que, muito embora a CPI tenha sido instituída para investigar a atuação da FUNAI na demarcação de terras, o grupo mais criminalizado e termos de número de pessoas indiciadas foram os próprios povos indígenas, que constituíram quase metade dos indiciamentos. Em segundo lugar estão os representantes de ONG’s, que foram estigmatizadas e criminalizadas ao longo de todo o processo da CPI. No final, foi apenas 4 (quatro) o número de indiciados que integravam ou já haviam integrado a FUNAI. Cumpre ainda notar que algumas das pessoas indiciadas na qualidade representantes de ONG’s eram também antropólogas, o que coloca a criminalização das ONG’s e dos antropólogos num patamar semelhante.

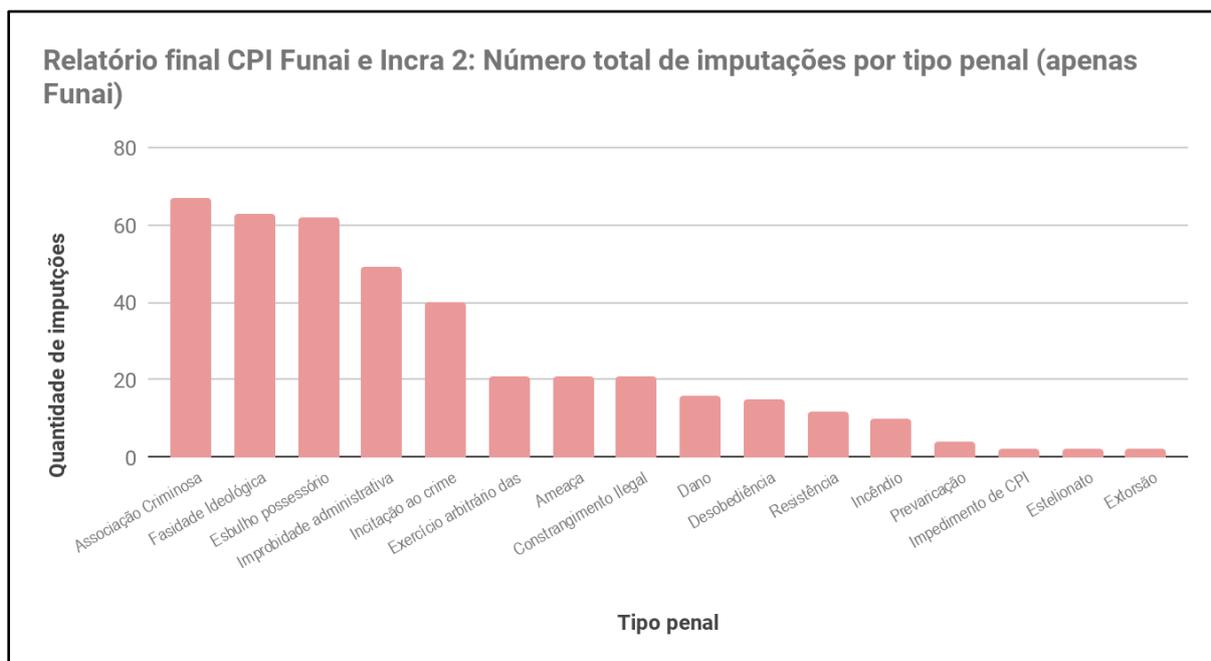
**Gráfico 3 - Quantidade de pessoas indiciadas por grupo**



Fonte: Elaboração própria.

Com relação à quantidade total de práticas criminosas atribuídas, temos que o relatório final da CPI da FUNAI e do INCRA 2 faz um total de 400 (quatrocentas) imputações de crimes em seus indiciamentos. Ou seja, as 70 (setenta) pessoas foram indiciadas pela prática de 400 (quatrocentos) atos criminosos. O crime mais atribuído foi o de associação criminosa (n=67), tipificado no art. 288 do Código Penal como o ato de associarem-se três ou mais pessoas para o fim específico de cometer crimes. A pena é de 1 a 3 anos de reclusão. Em segundo lugar está a falsidade ideológica (n=63) - art. 299 do Código Penal, “Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante”, com pena de reclusão de 1 a 5 anos. Em terceiro está o esbulho possessório, tipificado pelo art. 161, para 1, inc. II do CP como o ato de invadir, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório, punido com pena de 1 a 6 meses de detenção.

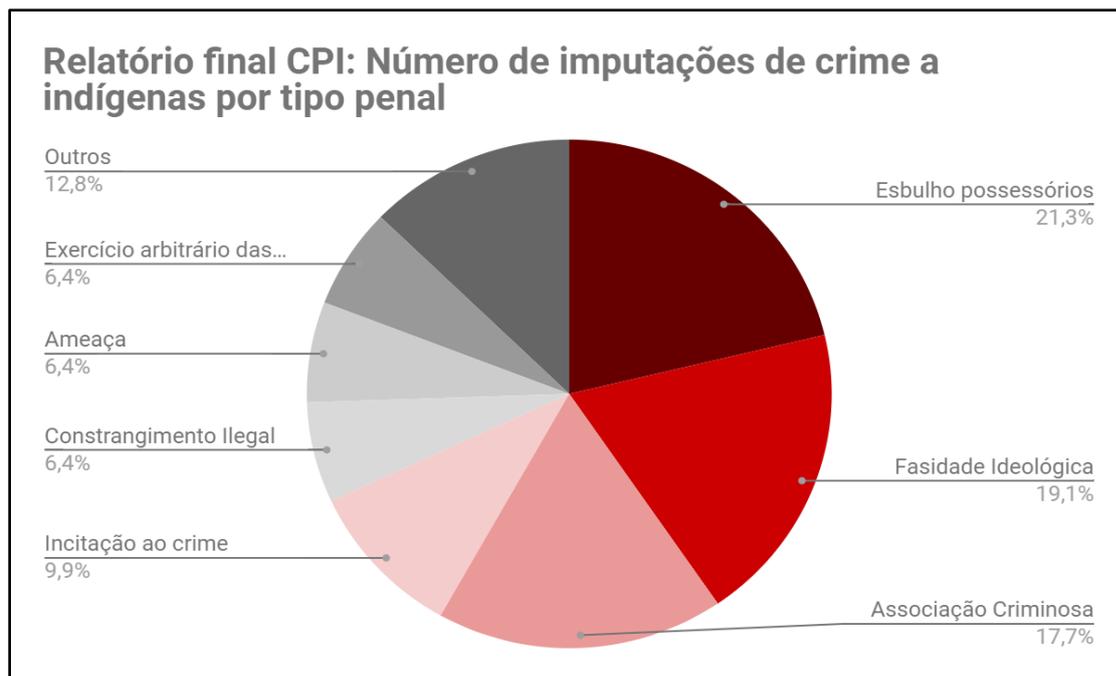
**Gráfico 4 - Imputações por tipo penal**



Fonte: Elaboração própria

É importante olhar para como essas atribuições de delitos se distribuem pelos diferentes grupos criminalizados na CPI. Com relação aos indígenas, estes foram indiciados pela prática de 141 (cento e quarenta e um) crimes. Desse total, a maior parte se refere a indiciamento por esbulho possessório (n=30), seguido por falsidade ideológica (n=27) e por associação criminosa (n=25). Se atentarmos aos fatos que estão por trás dessas imputações, fica evidente suas fragilidades. Os esbulhos possessórios se referem a processos de retomada de territórios, que, como já foi demonstrado, não são tratadas como infrações penais pelo Poder Judiciário. A falsidade ideológica se refere grande parte das vezes ao exercício do direito à autodeclaração étnica e identitária. Ou seja, a CPI está retirando o direito de autodenominação da sociedade e afirmando que é o Congresso Nacional que diz quem é indígena e quem não é. E criminalizando aqueles de quem ele discorda. Finalmente, promovem o indiciamento, por associação criminosa, dos indígenas que se organizam entre si e com atores situados em outros campos institucionais, para reivindicar seus direitos.

**Gráfico 5 – Número de Imputações de crimes à indígenas, por tipo penal**



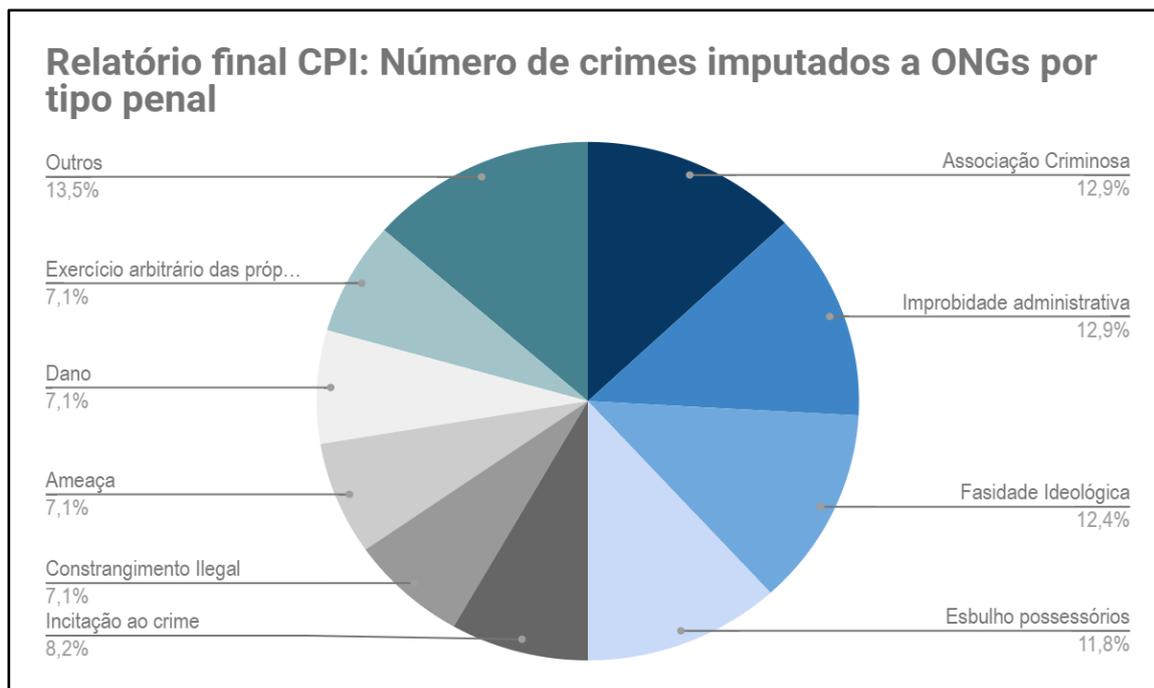
Fonte: Elaboração própria

Já com relação aos representantes de ONG's, esses foram acusados da prática de crimes como associação criminosa, improbidade administrativa e falsidade ideológica. A improbidade administrativa se refere à prática de ato ilegal ou contrário os princípios da administração pública. É regulamentada pela Lei Federal 8.429 de 1992, que estipula no *caput* de seu art. 1º, que

“Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei”.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> BRASIL. Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. 1992. Acesso em 28/05/2020

**Gráfico 6 – Número de Imputações de crimes à ONGs, por tipo penal**



Fonte: Elaboração própria

### **3.2.5. Mecanismos de criminalização**

Uma CPI não tem o poder de denunciar - no sentido jurídico de propor uma ação penal - ou de condenar pela prática de um crime. No entanto, enquanto instância política de investigação, ela tem a capacidade de geração, difusão e consolidação de narrativas públicas e institucionais acerca de dinâmicas políticas e sociais. As CPI's da FUNAI e do INCRA optaram por criar uma narrativa criminalizante acerca da atuação das organizações que integram o campo de defesa e implementação de políticas públicas relacionadas aos direitos territoriais indígenas, e consolidou tal narrativa num relatório final que continua válido e, portanto, capaz de gerar efeitos de ordem jurídica e política. Assim, não é porque a CPI não condena que ela deixa de ser uma potente arena de criminalização.

As dinâmicas da criminalização levadas a cabo pelas CPI's da FUNAI e do INCRA tem alguns traços que devem ser ressaltados. O primeiro deles é a escala da criminalização. Não se trata de atribuir a prática de crimes específicos a alguns indivíduos, mas antes de criminalizar todo o campo que faz a reivindicação, identificação e demarcação de terras indígenas, todas as pessoas que de alguma forma fazem parte desse campo, por todos os atos que contrariam os interesses ruralistas. A CPI não teve limites nos seus indiciamentos - todos os nomes citados em depoimentos e documentos foram indiciados, mesmo sem indícios concretos da prática de

crime e sem a possibilidade de apresentarem defesa. Trata-se de, num único movimento, criminalizar todos e todas que contrariam a agenda política e a moral ruralista.

Segundo, a forma como essa criminalização é organizada acaba por borrar as fronteiras entre estado e sociedade civil. Burocratas, cientistas e ativistas são tratados como se iguais fossem, como se tivessem engajados na mesma atividade; e como se essa atividade fosse uma conspiração para demarcar territórios indígenas. Ignora-se a diferença entre os atos de militantes indígenas, pesquisa científica e burocracia estatal, construindo a imagem de uma verdadeira rede articulada tão somente para a prática de crimes.

Terceiro, muito embora as CPIs tenham sido explicitamente criadas para investigar e fiscalizar o poder executivo, elas acabaram por criminalizar atores e fenômenos muito distintos desse objeto inicial. Quanto aos atores criminalizados, vimos que as imputações de crime recaem predominantemente sobre indígenas, representantes de ONGs e antropólogos, sendo que, quanto a estes últimos, é toda a sua prática científica que é colocada sob suspeição. Quanto às práticas, a CPI acaba por criminalizar não só os atos, mas sobretudo as próprias relações e vínculos estabelecidos no âmbito da sociedade civil, e entre esta e o poder público.

O fenômeno que parece inaceitável para o ruralismo são os vínculos que, embora permeados de conflitos, permitem que os direitos e interesses dos povos indígenas sejam, mesmo que às duras penas, representados dentro do estado. Para o ruralismo, não é aceitável que um procurador da república defenda interesses de indígenas, nem que a FUNAI efetivamente identifique territórios indígenas, e muito menos que essas instituições convirjam, mesmo que mínima e timidamente, na direção da realização dos direitos indígenas. É impossível demarcar territórios indígenas sem uma infraestrutura relacional e institucional que dê suporte ao processo de demarcação; e é essa infraestrutura que a CPI da FUNAI e do INCRA quer criminalizar e tratar como se clandestino fosse.

### 3.3. *A CPI do Conselho Indigenista Missionário/CIMI*

O movimento indígena possui inúmeras estratégias, desenvolvidas ao longo dos séculos, para resistir e sobreviver à colonização. A realização de retomadas no contexto de disputa pelos territórios indígenas faz parte do repertório de ação política do movimento indígena e, em Mato Grosso do Sul, temos notícias de retomadas ocorrendo em terras Guarani e Kaiowá ao menos desde a década de 1980 (BENITES, 2014). A retomada ou autodemarcação é um ato político de ocupação do território tradicional que visa reivindicar do estado brasileiro a demarcação de

territórios indígenas nos termos da Constituição Federal. Via de regra, a retomada é empregada como tática após longos processos de luta por direitos, quando formas e meios institucionais de reivindicação de direitos se mostram inócuos.

Existem processos de demarcação dos territórios Terena, por exemplo, que datam do início da década de 1990, mas até hoje não foram concluídos, apesar das insistentes reivindicações feitas pelos Terena à FUNAI, ao Ministério da Justiça e a outros parceiros institucionais. Já com relação aos Guarani e Kaiowá, há vasto material comprobatório demonstrando que, após serem removidos de suas terras, muitos permanecem por anos acampados na beira da estrada reivindicando a demarcação de seu território. Esses povos realizam Assembleias, elaboram documentos reivindicatórios e se reúnem com autoridades buscando a implementação de seus direitos. Mas muitas vezes, essas estratégias não são suficientes para tirar o Estado da paralisia com relação à demarcação de territórios indígenas. A retomada deve ser entendida nesse contexto.

Nos anos 2000 e 2010, o movimento indígena em Mato Grosso do Sul viveu um processo de auto-organização, constituição de alianças e expansão da reivindicação por seus direitos. Houve uma crescente articulação entre os dois maiores povos indígenas do MS - os Terena e os Guarani Kaiowá - e também em nível nacional e internacional, com movimentos sociais, universidades e organismos internacionais de proteção aos Direitos Humanos. Despontaram novas lideranças que enriqueceram o repertório de ação técnico-política do movimento. Assim, o movimento indígena ampliou seu repertório de ação política, pois, além de promover a autodemarcação de seus territórios tradicionais por meio da retomada de várias áreas que já vinham sendo reivindicadas há décadas, promoveu também, dentre outras ações, uma campanha de boicote à carne e à soja do produzida no MS, assim como promoveu ações jurídicas para garantir, no âmbito do Poder Judiciário, a posse indígena sobre áreas retomadas.

Nesse período, o Ministério Público Federal (MPF) passou a exercer com maior rigor sua função de defesa dos direitos indígenas.<sup>66</sup> Com relação à demarcação dos territórios Guarani e Kaiowá no sul do estado de MS, o MPF, por intermédio de sua 6ª Câmara Temática de Coordenação e Revisão - a quem compete “atuar nos feitos cíveis relativos à defesa dos direitos

---

<sup>66</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. **TÍTULO IV. DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES**  
**CAPÍTULO IV. DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA**  
**SEÇÃO I. DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

e interesses das populações indígenas e relacionados às comunidades tradicionais”<sup>67</sup> - celebrou, em novembro/2007, um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), para que esta última promovesse a demarcação de territórios indígenas em MS. A FUNAI expediu portarias constituindo grupos técnicos (GT’s) para realizar os estudos de identificação desses territórios. Os fazendeiros, por sua vez, ajuizaram inúmeras ações judiciais para questionar as pretensões da FUNAI em demarcar essas territórios, e até a presente data a maior parte dos trabalhos desses GT’s não foi concluído. Os Guarani e Kaiowá ainda aguardam a demarcação de seu território tradicional.

Dentre as organizações apoiadoras do movimento indígena que reivindica a demarcação de suas terras em MS, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) tem um papel importante. O CIMI é uma organização vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), fundada durante o regime militar em 1972, com natureza jurídica de associação civil sem fins lucrativos, cujo objetivo previsto em seu estatuto, entre outros, é:

Testemunhar e anunciar profeticamente a Boa-Nova do Reino, a serviço dos projetos de vida dos povos indígenas, denunciando as estruturas de dominação, violência e injustiça, praticando o diálogo intercultural, inter-religioso e ecumênico, apoiando as alianças desses povos entre si e com os setores populares para a construção de um mundo para todos, igualitário, democrático, pluricultural e em harmonia com a natureza, a caminho do Reino definitivo.<sup>68</sup>

Entre funcionários, colaboradores voluntários e missionários religiosos, o CIMI conta com um pouco mais de duzentas pessoas espalhados em doze unidades distribuídas no território nacional, que elaboram projetos e buscam, de inúmeras maneiras, captar financiamentos para serem utilizados em sua atividade finalística, no caso, o apoio aos povos indígenas na busca pela efetivação de seus direitos, o que inclui a remuneração de profissionais administrativos, assim como de assessorias jurídica, de comunicação e antropológica, tudo de acordo com a legislação de regência do terceiro setor. Nos seus quase cinquenta anos de existência, o CIMI se transformou numa organização de referência no movimento indigenista, conquistando credibilidade e respeito perante a sociedade civil internacional. Como apoiador do movimento indígena em MS, o CIMI tornou-se alvo prioritário dos ruralistas.

---

<sup>67</sup> Resolução CSMPPF nº 148, de 01 de abril de 2014. Altera a Resolução CSMPPF nº 20, de 6 de fevereiro de 1996, que dispõe sobre a estrutura de organização temática das Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, dando nova redação aos arts. 1º, 2º e 15. Art. 2º, §6º. Conselho Superior do Ministério Público Federal. Disponível em: [Resolução CSMPPF nº 148, art. 2º, § 6º, de 1/4/2014](#). Acesso em 04/09/2020

<sup>68</sup> Conselho Indigenista Missionário/CIMI. Estatuto Social. Objetivo Geral. 1972. Disponível em: <https://cimi.org.br/o-cimi/>. Acesso em 07/09/2020

O patronato rural reagiu às reivindicações, às alianças constituídas pelo movimento indígena e aos tímidos avanços na demarcação de territórios no estado de forma intensa e violenta, dentro e fora das arenas institucionais de disputa política. Como resultado, a violência no campo cresce e inúmeras lideranças indígenas são assassinadas por grupos armados contratados para fazer segurança de fazendas e usinas nos anos anteriores. Dentre as lideranças assassinadas, estão os indígenas Simeão Vilhalva, Samuel Martins, Marcos Verón, Amilton Lopes, Dorival Benites, Genivaldo Vera, Oziel Gabriel, Xurite Lopes, o professor Rolindo Vera, do Ypoí e do cacique Nízio Gomes, do Guayviri, alguns dos quais os corpos jamais foram encontrados. Há também episódios onde acampamentos indígenas foram inteiramente incendiados por fazendeiros<sup>69</sup>.

Dentro das arenas institucionais, os fazendeiros buscam o apoio de gestores e parlamentares ligados ao setor ruralista para reprimir as demandas territoriais dos indígenas. Conforme já destacado, no legislativo brasileiro há inúmeros parlamentares que são declaradamente defensores do agronegócio. A bancada ruralista<sup>70</sup>, como são chamados, trabalha para criar formas de legalização de áreas griladas, bem como para impedir qualquer projeto de Lei que possa contrariar os interesses latifundiários.

No parlamento do estado de Mato Grosso do Sul/MS, um dos locais com a maior produção de soja do país, os ruralistas também constituem a maior bancada<sup>71</sup>. Com efeito, no estado de MS, fazendeiros e políticos possuem uma relação quase que umbilical<sup>72</sup>, na medida em que inúmeros políticos são também proprietários de fazendas agropecuárias, possuindo,

---

<sup>69</sup> NAVARRO, Cristiano. GUARANI KAIOWÁ Fazendeiros incendeiam acampamento indígena no Mato Grosso do Sul. Fazendeiros armados atacaram uma comunidade Guarani Kaiowá, deixando duas crianças desaparecidas, todos os barracos carbonizados e dezenas pessoas feridas. Le Monde diplomatic BRASIL. Junho/2015. Acervo online. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/fazendeiros-incendeiam-acampamento-indigena-no-mato-grosso-do-sul/>. Acesso em 05/09/2020.

<sup>70</sup> SPIGARIOL, André. Com 257 parlamentares, bancada ruralista declara apoio à reforma da Previdência. Reunião do setor rural definiu apoio da maior bancada do Congresso à pauta. Congresso em Foco. 02/04/2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/com-257-parlamentares-bancada-ruralista-declara-apoio-a-reforma-da-previdencia/>. Acesso em 01/09/2020

<sup>71</sup> ROCHA, Leonardo. Assembleia tem bancadas ruralista, evangélica e defensora dos servidores. Grupos ainda se concentram em outras áreas, como os idosos, causa indigenista, defesa das mulheres e meio ambiente. Campo Grande News. Campo Grande/MS. 30/06/2017. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/politica/assembleia-tem-bancadas-ruralista-evangelica-e-defensora-dos-servidores>. Acesso em 01/09/2020

<sup>72</sup> INDRIUNAS, Luís. MS tem 1.351 hectares por político e apenas 1 hectare para cada Guarani Kaiowá – De olho no Mato Grosso do Sul. Levantamento inédito do De Olho nos Ruralistas aponta 78.386 hectares em terras nas mãos de 58 políticos; a maioria deles trabalha contra as demarcações de terras indígenas e os direitos dos povos tradicionais; site esmiúça a violência contra etnias do estado, como os Guarani Kaiowá. De Olho nos Ruralistas. 08/11/2018. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/deolhonoms/2018/11/08/ms-tem-1-351-hectares-para-cada-politico-e-apenas-1-hectare-para-cada-guarani-kaiowa/>. Acesso em 01/09/2020

portanto, interesse direto na não demarcação de territórios indígenas. Ademais, o MS é um dos estados do Brasil onde o ruralismo está melhor organizado em sindicatos patronais, federações e associações atuantes, como a Federação da Agricultura e Pecuária de MS/Famasul e a Associação dos Criadores de MS/Acrissul, cuja direção comumente cabe aos políticos de carreira e serve como um trampolim para cargos políticos de maior poder e prestígio.

Dentro da Assembleia Legislativa de MS, a reação do patronato rural às reivindicações do movimento indígena veio na forma de uma CPI. Em setembro de 2015, a Deputada Estadual Mara Caseiro (PTdoB) requer a instalação de uma CPI para “Apurar a responsabilidade do CIMI - Conselho Indigenista Missionário na incitação e financiamento de invasões de propriedades particulares por indígenas em Mato Grosso do Sul”. Seu requerimento contou com nove assinaturas de Deputados Estaduais e foi instituída pelo Ato nº 06/2015 do presidente da Assembleia Legislativa de MS, que por sua vez, em ato contínuo, publicou o ato normativo nº 08/2015, designando os respectivos membros da CPI, sendo membros titulares os Deps. Pedro Kemp (PT), Onevan de Matos (PSDB) e Marquinhos Trad (PSD - vice presidente da CPI), sob a relatoria do Dep. Paulo Corrêa (PR)<sup>73</sup> e da presidência da Dep. Mara Caseiro (PTdoB)<sup>74</sup>. Já os Deputados indicados como suplentes foram: Ângelo Guerreiro (PSDB), Márcio Fernandes (PTdoB)<sup>75</sup>, Beto Pereira (PDT)<sup>76</sup>, João Grandão (PT) e Antonieta Amorim (PMDB).

A chamada CPI do CIMI teve duração de oito meses (entre setembro/2015 e maio/2016), período no qual, conforme mostramos a seguir, os ruralistas tentaram não apenas imputar a prática de crime aos integrantes do CIMI, uma organização não governamental que compõe o campo pró direitos indígenas, mas também criminalizar a retomada de terras, forma de ação política que vinha sendo validada pelo Poder Judiciário enquanto ação legal e legítima.

Assim como a CPI da FUNAI e INCRA, a CPI do CIMI foi arquitetada pelo patronato rural organizado no âmbito do poder legislativo. Mas, diferente daquela, a investigação não se voltou diretamente contra uma burocracia estatal, mas sim para uma organização da sociedade civil. A CPI do CIMI teve o objetivo declarado de comprovar que o CIMI era o mentor intelectual que estava articulando a invasão de propriedades particulares por indígenas em MS. O objetivo não declarado, todavia, parece ter sido o de investigar e criminalizar a própria

---

<sup>73</sup> Em 2018, Paulo Corrêa transferiu-se para o PSDB.

<sup>74</sup> Atualmente está no PSDB.

<sup>75</sup> Em 2018, transferiu-se para o Movimento Democrático Brasileiro/MDB (antigo PMDB).

<sup>76</sup> Em 2016, transferiu-se para o PSDB; e em 2018 elegeu-se Dep. Federal.

essência do trabalho jurídico e assistencial prestada por missionários do CIMI e por seus assessores jurídicos nas áreas de retomada; o que significa a criminalização da própria atividade finalística da organização.

### **3.3.1. Agentes da criminalização**

Todas as decisões de uma CPI são tomadas de forma colegiada, votada pela maioria. Dessa maneira, é salutar, para o estado democrático de direito, que a composição da CPI se dê de modo paritário (ou com uma certa correlação de forças) entre os deputados e deputadas que defendem os interesses divergentes envolvidos nos fatos apurados. Esta divisão do poder, além de ser salutar para a democracia, significa o próprio exercício da defesa e do contraditório, na medida em que promove debates plurais e impede que haja o desvirtuamento das funções parlamentares, onde os interesses particulares de um certo grupo social se sobreponham ao interesse público.

Sendo assim, analisamos a seguir a composição da CPI do CIMI no âmbito da Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul (ALMS), pois que o desdobramento das investigações dependem, em grande medida, da capacidade de condução pelas deputadas e deputados, que assumem, portanto, um papel de protagonismo. A análise dos membros da CPI permite aferir se houve uma correlação democrática entre as forças divergentes ou se houve a concentração hegemônica de poder nas mãos de parlamentares alinhados com determinado segmento social.

São questões de suma importância, vez que uma eventual assimetria na relação de poder dentro da organização interna da CPI impacta toda a sua dinâmica de funcionamento e suas decisões, como a definição da pauta das reuniões, das diligências a serem realizadas, dos requerimentos que serão negados ou atendidos, da lista de quem será convocado para prestar os depoimentos, etc.

A figura com atuação mais ativa na CPI do CIMI foi a presidente deputada Mara Caseiro. Ela iniciou sua trajetória política em 1992, quando foi candidata a vice-prefeita do município de Eldorado, no sul de Mato Grosso do Sul. Em 1996 foi eleita vereadora e em 2000 chegou à prefeitura deste mesmo município, tendo sido reeleita em 2004. Depois, em 2010, chegou no Legislativo estadual, onde ficou por dois mandatos; ocasião em que integrou a Comissão Permanente de Turismo, Indústria e Comércio. Em 2018, Mara não conseguiu se re-eleger deputada estadual, sendo que em fevereiro de 2019, foi nomeada pelo governador

Reinaldo Azambuja (PSDB), que é do seu mesmo partido político, para comandar a Fundação de Cultura do estado do MS. Em sua declaração de bens entregue em 2014 ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), constam duas fazendas no município de Eldorado (MS), com área total de 631,5 hectares<sup>77</sup>. Uma de suas fazendas, denominada Santa Cecília, é vizinha à Terra Indígena Cerrito, homologada em 1992 pela FUNAI, cujo relatório aponta o desmatamento e a expulsão de indígenas Guarani Ñandeva e Kaiowá da referida fazenda<sup>78</sup>. Nas eleições de 2014, recebeu financiamento da empresa JBS, sendo que mais da metade das doações foram de empresas diretamente ligadas ao agronegócio. Em 2017, foi condenada pela Justiça Federal<sup>79</sup> por improbidade administrativa a ressarcir os cofres públicos por envolvimento no caso que ficou conhecido como “Máfia das Sanguessugas”, onde foi acusada de operar desvio de dinheiro na área da saúde enquanto esteve prefeita de Eldorado/MS. Ainda no cargo de prefeita de Eldorado, foi condenada por nepotismo<sup>80</sup>, ao conseguir um emprego para o seu marido na prefeitura.

Mara Caseiro sempre se posicionou publicamente enquanto defensora assídua do agronegócio e dos fazendeiros. Quando cinco fazendeiros foram presos em agosto de 2016, acusados de matar o agente de saúde indígena Clodiodi Aquileu Rodrigues de Souza e ferir outros seis indígenas por disparos de arma de fogo, num conflito que ficou conhecido como “Massacre de Caarapó”, a deputada Mara Caseiro subiu na tribuna da ALMS para defender os fazendeiros, ocasião em que leu trechos de uma moção de repúdio do Sindicato Rural de Dourados, onde afirmou que não havia provas contra os fazendeiros<sup>81</sup>. Em 2009, seu marido e os irmãos

---

<sup>77</sup>Fonte: Candidatos Eleições 2014. Meu Congresso Nacional. Declaração de Bens. Mara Caseiro. Disponível em: <http://meucongressonacional.com/eleicoes2014/candidato/2014120000000188>. Acesso em 02/09/2020.

<sup>78</sup> Fonte: INDRIUNAS, Luís. Família da deputada estadual Mara Caseiro expulsou povo Guarani de suas terras. Aliada do governador Reinaldo Azambuja, tucana trabalha contra a causa indígena na Assembleia; um relatório da Funai mostra que os Ñandeva e Kaiowá foram expulsos de fazenda de sua família, em contexto de desmatamento e profanação de cemitério. De Olho nos Ruralistas. 26/11/2018. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/deolhonoms/2018/11/26/familia-da-deputada-estadual-mara-caseiro-expulsou-povo-guarani-de-suas-terras/pul>. Acesso em 09/07/2020

<sup>79</sup> Fonte: Máfia das Ambulâncias: João Grandão e Mara Caseiro são condenados. Midiamax. Campo Grande/MS. 23/11/2017. Disponível em: <https://www.midiamax.com.br/politica/2017/mafia-das-ambulancias-joao-grandao-e-mara-caseiro-sao-condenados>. Acesso em 07/09/2020.

<sup>80</sup> Fonte: G1 do MS. Em MS, deputada é condenada por empregar marido quando era prefeita. Ministério Público alegou que marido ocupava cargo irregularmente. Juiz aplicou multa de duas vezes o salário de quando deputada era prefeita. Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2011/11/em-ms-deputada-e-condenada-por-empregar-marido-quando-era-prefeita.html>. Acesso em 07/09/2020.

<sup>81</sup> JD1 notícias.com. Mara Caseiro diz que fazendeiros foram presos sem provas. 26/08/2016. Disponível em: <https://www.jd1noticias.com/politica/mara-caseiro-diz-que-fazendeiros-foram-presos-sem-provas/23039/>. Acesso em 07/09/2020

dele conseguiram 400 hectares de terra através de uma ação de usucapião<sup>82</sup>, estratégia comum entre fazendeiros para legalizar áreas griladas.

A segunda figura de maior importância na CPI do CIMI, foi o relator, deputado Paulo Corrêa, responsável por fazer a redação do relatório final. Paulo cresceu na fazenda Acurizal, localizada na região da serra do Amolar, no Pantanal. Depois, mudou-se para o Rio de Janeiro para formar-se engenheiro civil. De volta ao MS, trabalhou em construtoras e em imobiliárias, onde “lançou importantes obras e edificações de luxo”<sup>83</sup>. Transitou entre vários partidos. Iniciou no PFL e disputou as eleições de 1998 pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Esteve no Partido Liberal (PL) e depois no Partido da República (PR), tendo disputado três eleições com essa sigla. Em 2018 ingressou no PSDB, onde permanece até a presente data. Em 1994, conquistou a vaga de primeiro suplente do legislativo estadual, sendo que em 1997 assumiu a vaga de titular, quando um dos deputados saiu para exercer outro cargo. Foi reeleito nos anos de 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Nestes mais de vinte anos na ALMS, presidiu a Comissão Permanente de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a Comissão Permanente de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário, a Comissão Permanente de Turismo, Indústria e Comércio, a Frente Parlamentar de Apoio à Indústria; e atualmente é o presidente da ALMS. Nas eleições legislativas de 2014, sua campanha recebeu financiamento robusto de mineradoras e de empresas envolvidas na Lava Jato, como a Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão.

Em 2016, segundo consta no sítio eletrônico oficial da ALMS<sup>84</sup>, “(...), sensibilizado com a situação das populações indígenas do Estado, Paulo Corrêa propôs a criação do primeiro Fórum dos Caciques de Mato Grosso do Sul, que uniu os principais líderes indígenas na busca pelos direitos dos seus povos”. Em junho de 2013, todavia, discursava em uma manifestação

---

<sup>82</sup> Radar Oficial. Busca de Diários Oficiais. Diário MS – Justiça 1ª. Publicado em 15/03/2006. Disponível em: <http://www.radaroficial.com.br/d/6632742288621568>. Acesso em 07/09/2020

<sup>83</sup> Assembleia Legislativa Mato Grosso do Sul/MS. Paulo Corrêa/PSDB. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Deputados/Visualizar/23>. Acesso em 05/09/2020

<sup>84</sup> Idem.

organizada pela Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul/Famasul<sup>85</sup> <sup>86</sup>. Desde as primeiras audiências de tomadas de depoimento, o relator sustentou categoricamente a culpabilidade do CIMI no financiamento de invasões de terras particulares no MS, quando ainda faltavam mais da metade das pessoas a serem ouvidas e mais da metade do prazo para a conclusão da CPI, evidenciando um julgamento prévio em relação às ações do investigado, o que pode caracterizar uma irregularidade do princípio investigativo. Ainda nas primeiras audiências, também se utilizou de um discurso retórico político para realizar pronunciamentos criminalizando a atividade do procurador chefe do Ministério Público Federal (MPF), o que motivou um posicionamento público do MPF, para explicar que a Constituição Federal do Brasil estabelece, que dentre suas atribuições institucionais, está a defesa dos direitos e interesses das populações indígenas, repudiando as declarações do relator.

O vice-presidente da CPI do CIMI, deputado Marquinhos Trad, é membro de uma família tradicional de políticos de Campo Grande (MS). Seu pai, Nelson Trad, exerceu cargos de deputado estadual e foi deputado federal de 1991 a 2011, quando faleceu. Um dos seus irmãos, Nelson Trad Filho, já foi prefeito de Campo Grande (MS) por duas legislaturas (2005 a 2012) e atualmente é senador da república; enquanto que seu outro irmão, Fábio Trad, é deputado federal. Atualmente, Marquinhos Trad é prefeito de Campo Grande/MS e já teve seu nome envolvido em escândalos de financiamento ilegal de campanha<sup>87</sup>; sendo que em 2014, sua campanha para a ALMS, recebeu doações da JBS, além de outras empresas agrícolas, mineradoras, usinas, e construtoras envolvidas na operação Lava Jato.

O deputado Onevan de Matos, por seu turno, iniciou sua trajetória política no município de Jales (SP), onde exerceu o cargo de vereador por dois mandatos. Em MS, foi eleito na primeira legislatura do estado em 1978; e reeleito 1983 e 1987, quando deixou o parlamento

---

<sup>85</sup> Sítio eletrônico oficial do deputado estadual Paulo Corrêa. Em Nova Alvorada do Sul Paulo Corrêa participa de manifestação ruralista. 18/06/2013. Disponível em: <https://www.deppaulocorrea.com.br/noticias/em-nova-alvorada-do-sul-paulo-correa-participa-de-manifestacao-ruralista/1952>. Acesso em 07/09/2020

<sup>86</sup> Em dezembro/2013 a Famasul organizou um evento denominado “leilão da resistência”, com o objetivo de leiloar cereais e animais bovinos, cujo dinheiro arrecadado seria revertido no financiamento de contratação de segurança privada para as áreas rurais, compra de armamento e formação de milícias, tudo com o fim de resistir à luta dos indígenas. O evento contou com Senadores, Dep.’s Federais e Estaduais; e chegou a ser proibido pela Justiça, que depois terminou permitindo a realização do leilão tendo bloqueado o valor arrecadado para coibir a sua utilização para fins ilícitos. (Fonte: G1 do MS. ‘Leilão da Resistência’ arrecada R\$ 640,5 mil em Mato Grosso do Sul. Valor é referente a venda de lotes de gado e cereais, diz leiloeira. Evento foi realizado para arrecadar recursos contra ocupações indígenas. 08/12/2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2013/12/leilao-da-resistencia-arrecada-r-6405-mil-em-mato-grosso-do-sul.html>. Acesso em 07/09/2020)

<sup>87</sup> Fonte: BITENCOURT, Edivaldo. Lista bomba da JBS cita Marquinhos Trad, secretário e 11 deputados estaduais de MS. JBS pagou a Renato Câmara R\$ 224 mil, o maior valor destinado a um deputado estadual, e R\$ 52 mil a Picarelli. O Jacaré. 13/05/2017. Disponível em: <https://www.ojacare.com.br/2017/05/23/lista-bomba-da-jbs-cita-marquinhos-trad-secretario-e-11-deputados-estaduais-de-ms/>. Acesso em 07/09/2020

para se tornar prefeito de Naviraí (MS). Em 1998, assumiu pela quarta vez uma vaga na ALMS, tendo sido reeleito em 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. É o deputado mais rico da ALMS, possuindo uma incrível fazenda de 45.647 (quarenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e sete) hectares no município de Curiúva (PR), assim como um avião particular e robustas cotas de capital em empresas de mineração e de produtos alimentícios<sup>88</sup>. No ano de 2014, sua campanha recebeu quase dois milhões em doações da empresa JBS.<sup>89</sup>

Todos os deputados acima referenciados eram integrantes da base aliada do governador Reinaldo Azambuja, pecuarista com 2.751 (dois mil, setecentos e cinquenta e um) hectares de terra<sup>90</sup> declarados ao Tribunal Superior Eleitoral. Em 2013, quando era deputado federal, também esteve presente ao “leilão da resistência”, organizado pela Famasul objetivando arrecadar dinheiro para financiar a formação de milícias contra o movimento indígena<sup>91</sup>.

O deputado Pedro Kemp, por fim, foi a única voz dissonante na CPI do CIMI. Ele é escritor, formado em filosofia e psicologia, com mestrado em Educação; e começou sua carreira política ao se eleger vereador de Campo Grande em 1997, sendo que exerce o mandato na ALMS desde 2002, onde foi membro das Comissões Permanentes de Finanças e Orçamento; de Serviço Público e Administração; de Controle de Eficácia Legislativa; e a de Turismo, Indústria e Comércio, tendo presidido a Comissão Permanente de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia. Antes, participou da diretoria de entidades sindicais e foi presidente do Centro de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos "Marçal de Souza Tupã-I", entre os anos de 1988 a 1997. Posiciona-se declaradamente em defesa dos povos indígenas, dos trabalhadores rurais sem terra e das classes menos favorecidas<sup>92</sup>. Sua campanha de 2014

---

<sup>88</sup> Estadão. Política. Eleições 2018. Bens Declarados. Onevan de Matos. 45123-PSDB. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/eleicoes/2018/candidatos/ms/deputado-estadual/onevan-de-matos,45123>. Acesso em 07/09/2020

<sup>89</sup> Fonte: Candidatos Eleições 2014. Meu Congresso Nacional. Declaração de Bens. Onevan de Matos. Disponível em: <http://meucongressonacional.com/eleicoes2014/candidato/2014120000000068>. Acesso em 07/09/2020

<sup>90</sup> Fonte: Candidatos Eleições 2014. Meu Congresso Nacional. Declaração de Bens. Reinaldo Azambuja. 45-PSDB. Disponível em: <http://meucongressonacional.com/eleicoes2014/candidato/2014120000000022>. Acesso em 07/09/2020

2. <sup>91</sup> INDRIUNAS, Luís. No MS, protagonistas do leilão da resistência procuram se manter no poder *IN BANCADA RURALISTA, DE OLHO NA POLÍTICA, DE OLHO NO AGRONEGÓCIO, EM DESTAQUE, PRINCIPAL, ÚLTIMAS*. De Olho nos Ruralistas. 02/10/2018. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2018/10/02/no-ms-protagonistas-do-leilao-da-resistencia-procuram-se-manter-no-poder/>. Acesso em 07/09/2020

3. <sup>92</sup> Assembleia Legislativa Mato Grosso do Sul/MS. Pedro Kemp/PT. Disponível em: <https://al.ms.gov.br/Deputados/Visualizar/22>. Acesso em 07/09/2020

também contou com financiamento da JBS, bem como de empresas de mineração e construtoras envolvidas na operação Lava Jato<sup>93</sup>.

Nessa composição de deputadas e deputados dentre os membros da CPI do CIMI, fica evidente que a mesma é preponderantemente constituída pelo grupo ruralista, ligado ao setor patronal rural, que é, inclusive, a maior bancada da ALMS. Com a maioria de votos nas decisões da CPI, o grupo ruralista conduziu todas as decisões.

Dessa maneira, a CPI, um mecanismo estatal que deveria promover a discussão como melhor forma de entendimento da questão de minorias étnicas, terminou sendo aparelhada e instrumentalizada por um grupo social cujo objetivo é consolidar, mais ainda, um projeto capitalista do campo; e veem o movimento indígena como uma ameaça contra o circuito de acumulação de terras e capital.

### **3.3.2. Dinâmicas de investigação e produção de provas**

Durante os trabalhos da CPI, foram ouvidas trinta e quatro pessoas, das quais: i) sete eram fazendeiros e seus funcionários; ii) três eram delegados de polícia (dos quais dois, presidiram investigações contra os indígenas); iii) dois servidores públicos federais (MPF e FUNAI); iv) três acadêmicos de ideologia divergente do movimento indígena; v) três pessoas ligadas ao CIMI (dois membros e um ex funcionário); vi) dezesseis eram indígenas, dos quais doze integravam o “Fórum dos Caciques”, organização indígena apoiada pelos ruralistas para fazer frente aos processos de retomada.

Ao agruparmos os depoimentos nas classes de “favoráveis” ou “desfavoráveis” ao movimento indígena, temos que: *a*) 24 (vinte e quatro) depoimentos foram desfavoráveis ao movimento indígena e ao CIMI (i, ii<sup>94</sup>, iv e vii); enquanto que apenas *b*) 9 (nove) foram de certa forma favoráveis (iii, v e vi). Nada obstante, nota-se que há uma preponderância de oitiva de indígenas com posicionamento contrário ao movimento de retomadas indígenas, cujos depoimentos são marcados por declarações nítidas de disputas políticas internas entre lideranças; fato este que evidencia umas das estratégias utilizadas pela CPI: de tomar

---

4. <sup>93</sup> Fonte: Candidatos Eleições 2014. Meu Congresso Nacional. Declaração de Bens. Pedro Kempo/PT. Disponível em: <http://meucongressonacional.com/eleicoes2014/candidato/2014120000000327>. Acesso em 07/09/2020

<sup>94</sup> Um dos delegados foi ouvido apenas por que teve seu nome mencionado em um dos depoimentos.

depoimentos de indígenas declaradamente pertencentes a grupos políticos adversários do movimento indígena de retomadas para dar credibilidade à narrativa contrária ao CIMI.

A relação de proximidade entre parlamentares e fazendeiros fica evidente em vários momentos da CPI do CIMI. A partir das notas taquigráficas que estão anexadas ao procedimento CPI, por exemplo, onde constam a transcrição integral de todos os diálogos ocorridos durante as audiências e reuniões, fica manifesta a diferença no tratamento dispensado pelos deputados aos depoentes. Quando o depoente é um fazendeiro, o tratamento é respeitoso e cortês, sendo que em vários momentos fica nítido que existe uma relação interpessoal anterior, onde alguns deputados conhecem familiares do fazendeiro depoente e chegam a mandar lembranças. Todavia, quando o depoente é um aliado do movimento indígena, há utilização de estratégias de retórica com fins de tentar pressionar e confundir o depoente, bem como a utilização de deboches e ironias. Outrossim, alguns fazendeiros que depuseram à CPI, num gesto amistoso dos parlamentares, foram desobrigados a assinar o termo de compromisso com a verdade, eximindo-os de uma eventual responsabilização por suas palavras.

No tocante às provas produzidas durante o procedimento da CPI, bem como ao relatório final publicado em maio/2016, cumpre destacar alguns fatos relevantes para compreender porque, em 24/04/2017, tal relatório findou por ser arquivado pelos Ministérios Público Federal e Estadual, por ausência de provas; muito embora tenha sido devidamente aprovado com a assinatura de quatro dos deputados integrantes da CPI, à exceção do Dep. Pedro Kemp/PT, que publicou um relatório próprio.

Em 24/02/2016, quatro dos cinco deputados membros da CPI aprovaram a quebra dos sigilos telefônico, bancário (esses de 2000 a 2016) e fiscal (de 1985 a 2016) do CIMI, sendo que o relatório final não traz nenhuma menção às provas que teriam sido adquiridas com essa diligência importante para a elucidação dos fatos. A maior parte das provas constantes no procedimento da CPI do CIMI são documentos juntados pelos próprios fazendeiros depoentes. Trata-se de relatos escritos, coleta de postagens em redes sociais, de notícias jornalísticas e declarações unilaterais firmadas em cartório. Dentre esses documentos, há textos apócrifos e trechos de vídeos clandestinos gravados sem autorização e apresentados fora do contexto; o que pode caracterizar a ilegalidade do meio de prova. Outra grande parte das provas que instruíram o procedimento da CPI foram as cópias de Boletins de Ocorrência/BO's registrados unilateralmente por fazendeiros nos últimos quatorze anos, de modo que a maioria já havia sido arquivada pelo MPF. Também foram juntados como provas, cópias inteiras de inquéritos policiais, cujos delegados responsáveis pelas investigações também depuseram à CPI, sendo

que o fato de haver uma investigação em curso foi valorado no relatório final como prova da culpabilidade do CIMI na incitação de crimes. Contudo, jamais houve nenhuma condenação de indígenas por tais fatos. Interessante destacar, neste ponto, que em grande medida, a CPI repetiu provas que já eram de conhecimento da sociedade e das autoridades judiciárias. Neste mesmo sentido, a maioria das pessoas convocadas para serem ouvidas pela CPI, foram aquelas que já haviam registrado BO's anteriormente, tendo praticamente repetido tudo o que já haviam dito.

Na disputa pela narrativa, a presidenta da CPI, Mara Caseiro, faz juntar ao procedimento da CPI cópias de inquéritos policiais que investigam a ocorrência de crimes comuns ocorridos dentro das aldeias. Estes documentos, que a princípio não possuem nenhuma relação com o objeto da investigação, são utilizados para reforçar a versão de que os indígenas são alcoólatras, maconheiros e criminosos.

O relatório final, por seu turno, retrata apenas as versões apresentadas pelos fazendeiros e não faz nenhuma alusão a depoimentos importantes prestados por autoridades federais que são responsáveis pela execução e fiscalização das políticas públicas voltada para os indígenas, havendo uma completa desconexão entre o relatório final e as informações aportadas pelas autoridades federais, de modo que é possível afirmar que o relatório final traz conclusões contrárias às provas dos autos. Ademais, o Deputado relator aponta, em síntese, que o CIMI atuou para planejar fraudes nos procedimentos demarcatórios e em seguida orientou, financiou, deu armas e treinamento de guerrilha para indígenas praticarem o caos e toda sorte de crimes, tudo com intuito desestabilizar o estado democrático de direito e o agronegócio.

Por fim, o Dep. relator extrapola a competência legal da CPI e apesar de não possuir atribuição de indiciar pessoas, conclui, pelo indiciamento de lideranças indígenas e de funcionários, integrantes e ex integrantes do CIMI, incluindo “todos os ex presidentes do CIMI no período que vai de 1990 a 2016”<sup>95</sup>. Enfim, foram criminalizadas todas as pessoas cujos nomes puderam, de alguma maneira, ser relacionados ao CIMI, por suposta prática de conduta prevista no art. 286, CP, ocorrida durante vinte anos, de *incitar*<sup>96</sup> os indígenas a praticarem crimes de esbulho possessório, porte ilegal de armas, dano, cárcere privado, desacato, desobediência, “entre tantos outros”. Conclui ainda pela responsabilização civil do CIMI em relação aos supostos danos morais e patrimoniais sofridos pelos fazendeiros.

---

<sup>95</sup> Relatório final da CPI do CIMI. P. 199

<sup>96</sup> **DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940. CÓDIGO PENAL DO BRASIL. PARTE ESPECIAL. TÍTULO IX: DOS CRIMES CONTRA A PAZ PÚBLICA. Brasília/DF. Incitação ao crime. Art. 286.**

Por tais motivos, embora o relatório final da CPI do CIMI tenha sido aprovado pela grande maioria dos seus membros, culminou por ser arquivado em 24/04/2017 pelos Ministérios Público Federal e Estadual, por ausência de provas. Além do mais, o próprio ato que instituiu a CPI (Ato nº 06/15 do Gabinete da Presidência da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul) foi anulado por decisão judicial proferida em 27/05/2019 pela 4ª Vara Federal de Campo Grande, em Ação Civil Pública (ACP nº 0013512-48.2015.4.03.6000) movida pela Defensoria Pública da União/DPU, onde restou reconhecida a incompetência da Assembleia Legislativa estadual do MS para investigar questões que versam sobre direitos indígenas e bens da União, que são de competência da esfera Federal, assim como houve a indicação de que houve um desvirtuamento da função investigatória para perseguir o movimento indígena.

### **3.3.3. Narrativas sobre o CIMI e os povos indígenas na CPI**

Como o CIMI foi, ao menos explicitamente, o foco das investigações e acusações da CPI, cumpre revisitar como essa organização foi tratada pelos parlamentares em relação à sua atuação e sua relação com os povos indígenas. O relatório final da CPI acaba por colocar sob suspeição todas as atividades finalísticas do CIMI, afirmando que “O mesmo se pode dizer para a assessoria jurídica prestada pelo CIMI para as comunidades indígenas. Travestida de legalidade, nada mais é do que orientação deliberada para a invasão de propriedades particulares.”<sup>97</sup>

O simples fato de o CIMI ter conseguido acessar recursos da cooperação internacional para ser aplicado em suas atividades fins (tudo dentro da legalidade conforme as leis que regulam o terceiro setor) é tido como comprovação da tese fantasmagórica da ameaça à soberania nacional, segundo a qual o CIMI é financiado por organizações europeias e estadunidenses com o objetivo de inviabilizar o desenvolvimento mineral e agrícola do Brasil; senão vejamos: “Igualmente resta como verdade que o CIMI busca recursos no exterior para financiar as invasões de terras particulares, em flagrante vilipêndio à soberania e segurança nacional, (...)”<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Relatório final da CPI do CIMI. P. 73

<sup>98</sup> Relatório final da CPI do CIMI. P. 70

Além disso, o relatório produzido pela CPI revela que o patronato rural em MS alimenta uma visão preconceituosa em relação aos indígenas, ainda no esteio da tutela indígena que retrata os indígenas como incapazes de agenciamento próprio. Afinal, os ruralistas não acreditam que os indígenas teriam as condições de organizar o seu próprio movimento. Na sua visão, os indígenas são manipulados pelo CIMI, inclusive através do custeio de despesas durante os processos de retomadas de suas terras tradicionais:

“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”<sup>99</sup>

“(…), porquanto sem qualquer traço de desrespeito ou preconceito, não seria possível que os indígenas (considerados na acepção literal da palavra) tivessem condições de redigir correspondência com o rigor jurídico das expressões, nem muito menos das informações”<sup>100</sup>.

“Esse tipo de pensamento, de contestação, não é da natureza dos indígenas e não parece factível que essa conduta tenha surgido espontaneamente, sem qualquer tipo de interferência. (...)”<sup>101</sup>

Além disso, os parlamentares ligados ao setor ruralista se utilizaram do discurso retórico político criminalizante para promover a desqualificação profissional e pessoal dos membros do CIMI, cujo objetivo missionário cristão é veementemente questionado, vez que o mesmo respeita a autodeterminação religiosa e cultural dos povos indígenas, bem como atua a serviço de seus projetos de vida. Para os ruralistas, ancorados na dimensão da política indigenista de caráter integracionista de outrora - que visava a aculturação e a “civilização” dos indígenas de acordo com a sociedade hegemônica - é óbvio que enquanto organismo missionário vinculado a igreja católica, o CIMI deveria promover a evangelização dos povos indígenas e a sua integração com a civilização brasileira.

“(…) em todos os casos inexistem qualquer indício de um genuíno trabalho missionário, buscando a evangelização ou o progresso das populações indígenas, em harmonia com os melhores interesses das nações e dos valores cristãos, ou seja, uma causa perfeita para promover um humanitarismo hipócrita, para favorecer o estabelecimento de estruturas supranacionais de governo mundial. (...)”<sup>102</sup>.

“Não é justo, em verdade é cruel utilizar-se da miséria humana, ainda mais em nome de Deus, da bandeira da Igreja Católica, para manipular interesses em prol de interesses próprios, escusos e espúrios.”<sup>103</sup>

---

<sup>99</sup> Relatório final da CPI do CIMI. P. 19

<sup>100</sup> Idem.

<sup>101</sup> Relatório final da CPI do CIMI. P. 40

<sup>102</sup> CPI do CIMI. Depoimento de Lorenzo Carrasco. P. 27

<sup>103</sup> Relatório final da CPI do CIMI. P. 211

Questionam também, de maneira sensacionalista, o porque que o CIMI não cuida de questões como a saúde, educação, moradia ou mesmo o alcoolismo dos indígenas, como se a execução de políticas públicas coubesse a uma organização privada da sociedade civil sem fins lucrativos.

“(...) porque nada foi feito pelo CIMI a não ser criar a discórdia, a cizânia, a desarmonia. Não há prova nos autos de um único projeto realizado em favor das comunidades indígenas, embora isso tenha sido disponibilizado à entidade. Recebe milhões de reais por ano e não realiza um único projeto, o que não justifica sua atuação, ou pelo menos, mostra que é ineficaz”.<sup>104</sup>

“O CIMI não conseguiu trazer para o processo um único projeto realizado em prol da comunidade indígena, de educação, saúde, enfim, nada.”<sup>105</sup>

Outrossim, o fato de o CIMI defender a construção de estados plurinacionais - consoante conceito contemporâneo de ideal democrático - e realizar debates sobre esse tema, também é criminalizado:

“Desnecessárias maiores elucubrações a respeito do tema para concluir pela postura da discussão, o questionamento às fronteiras e à soberania nacional, demonstrando efetivamente que o CIMI não possui qualquer preocupação ou respeito, pelo contrário, com os poderes instituídos. Chama a atenção nesse caso a participação de um membro do Ministério Público Nacional, Dr. César Augusto Baldi, no sentido de tecer considerações a respeito da Construção de Estados Plurinacionais na América Latina, o que deve, no mínimo, contar com a apuração de órgãos específicos a respeito da conduta adotada.”<sup>106</sup>

Enfim, a própria postura questionadora do CIMI em relação ao *status quo*, característica essencial dos movimentos sociais comprometidos com a transformação da sociedade, ainda na visão da maioria dos membros da CPI, configura um atentado à soberania do estado brasileiro. Nesse sentido, as palavras “ousadia, teimosia e utopia”, utilizada para provocar reflexões em uma Assembleia de eleição da diretoria do CIMI, foi criminalizada pela maioria dos parlamentares integrantes da CPI do CIMI:

“Ora, ousadia com relação ao quê? Seria com relação à invasão de propriedades, incitação à violência, questionamento dos poderes constituídos? Incutir junto a os indígenas a desesperança de uma solução negociada para o problema, da crença de que o Poder Público pode ser suficiente para resolver a situação?

O mesmo se pode dizer para a teimosia. O que seria a teimosia? Renitência no cumprimento de ordens judiciais? Questionamentos de decisões proferidas pelo Poder Judiciário? Insistência em afirmar o direito de os indígenas demarcarem terras, mesmo que o posicionamento judicial seja contrário à

---

<sup>104</sup> Relatório final da CPI do CIMI. P. 167.

<sup>105</sup> Relatório final da CPI do CIMI. P. 210.

<sup>106</sup> Relatório final da CPI do CIMI. P. 89 e 90

pretensão? Teimosia em continuar a declarar guerra contra o latifúndio improdutivo (se bem que nesse caso seria mais fácil enquadrar a conduta como utopia)?”<sup>107</sup>

Por fim, outro fator que pode ter sido decisivo para que os parlamentares ligados ao setor ruralista direcionassem suas atenções ao CIMI, foi o lançamento de uma campanha de boicote à carne e à soja produzida em MS, apoiada pelo CIMI. Um dos atos da campanha, foi a realização de um culto ecumênico no plenário da Assembleia Legislativa de MS, que certamente despertou a ira dos parlamentares ligados ao setor ruralista.

“O CIMI foi um desses órgãos que fez questão de divulgar, em todos os meios possíveis, o ataque leviano, desonesto ao agronegócio. Fora realizado um culto ecumênico na Assembleia Legislativa em que fora lançada oficialmente a campanha, (...)

Ora, não se pode aceitar que uma campanha desse nível seja realizada sem a devida responsabilização de todos os envolvidos. É uma absoluta inverdade que tem por objetivo única e exclusivamente denegrir o agronegócio no Estado, inviabilizar a atividade, tudo com vistas a provocar um estado de insegurança jurídica, o que, aliás, parece ser a cartilha seguida pelo CIMI.”<sup>108</sup>

Desta feita, a CPI causou um impacto direto na organização do CIMI, enfraquecendo sua atuação, através da depreciação de sua imagem pública, o que termina comprometendo a própria sustentabilidade financeira da organização e por conseguinte, dos profissionais que ali trabalhavam. Sem condições de manter o sustento de suas famílias, muitos profissionais tiveram que arrumar um outro trabalho, enquanto que houveram também profissionais que tiveram seus familiares expostos a um contexto de elevado grau de tensionamento e terminaram se mudando de estado em razão de ameaças.

Outrossim, a pressão criminalizadora exercida pelos deputados integrantes da CPI do CIMI teve como consequência a desarticulação de todo um campo indígenista de profissionais, provocando o desgaste e o medo de uma ampla gama de atores nesse campo - lideranças indígenas, pesquisadores, advogados, antropólogos, funcionários públicos e professores - acabando por inviabilizar uma parte significativa de suas atividades, seja de pesquisa, de militância, de assistência, ou de reivindicação; o que repercute na capacidade de mobilização do movimento indígena como um todo, dada a pouca disponibilidade de profissionais dos setores público e privado que atuam na defesa dos interesses indígenas somada à criminalização de toda e qualquer pessoa que se coloque enquanto aliado na proteção dos direitos das pessoas

---

<sup>107</sup> Relatório final da CPI do CIMI. P. 87

<sup>108</sup> Relatório final da CPI do CIMI. P. 213

indígenas, ainda que seja um procurador federal, um missionário ou mesmo um bispo da igreja católica.

Ante a ausência de provas conclusivas acerca do financiamento de invasão de propriedades particulares pelo CIMI, os membros da CPI lançaram mão de um discurso retórico político criminalizante, segundo o qual o CIMI teria se mancomunado com o antropólogo austríaco Georg Grunberg, da Universidade de Berna, para organizar o Simpósio internacional de antropologia de Barbados/1971. Lá, ele teria atuado ilicitamente para alterar as bases referenciais da ciência antropológica e criar a “tese do indigenato”, estabelecendo o direito originário e coletivo dos povos indígenas sobre seus territórios, anteriores a toda sociedade nacional, questionando assim, o poder devidamente constituído desde o descobrimento até a república. O próximo passo, para Georg, seria fundar uma nação guarani na região da tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai, objetivando inviabilizar o Mercosul.

“O CIMI fora criado em 1972 com a finalidade de atuar junto às comunidades indígenas, logo após a Convenção de Barbados que também iniciou a atuação da denominada Antropologia da ação. De forma resumida, é possível afirmar que desse encontro surgiu uma nova forma de agir para com os povos nativos, notadamente na América Latina. Deixa-se de lado a integração dos nativos à cultura, questiona-se a Teoria do Descobrimento para afirmar que as terras descobertas não mais deveriam pertencer ao país cuja Coroa tenha sido a responsável pelo descobrimento, mas sim dos povos que estavam originariamente no local. É a teoria do indigenato em seu estado primevo que vem sendo defendida de forma incompreensivelmente insistente pelo CIMI desde então. (...)”<sup>109</sup>

Nesse sentido, as atividades do CIMI seriam financiadas por governos europeus e estadunidense, por meio de organizações católicas internacionais, para inviabilizar agronegócio brasileiro na disputa do capital global. Com isso, tais países estariam também investindo em uma reserva de recursos minerais futura; em latente ameaça à soberania nacional do estado brasileiro.

A teoria acima exposta é utilizada como fio condutor para fundamentar a criminalização do CIMI, sendo que três pessoas foram chamadas para depor na CPI exclusivamente para reforçá-la e dar-lhe respaldo teórico.

---

<sup>109</sup> Relatório final da CPI dop CIMI. P. 27

Nos dizeres do próprio CIMI, são alegações infundadas, sem qualquer rigor científico, com exclusivo viés político-ideológico, que mais assemelha-se a uma teoria da conspiração<sup>110</sup>. Pois, como o CIMI está atuando em favor de organizações estrangeiras se, nos termos da Constituição Federal, as terras indígenas constituem propriedade da União? Ou, como fazer reservas minerais futuras em benefício de estados estrangeiros incorporando bens ao patrimônio da União?

Embora seja uma narrativa frágil, que não se sustenta, a tese fantasmagórica da ameaça à soberania nacional é comumente acionada para negar direitos aos povos indígenas, cujos argumentos são requeitados de anos e anos, de acordo com a movimentação do setor ruralista.

Na mesma toada, membros da CPI utilizam-se de procedimentos argumentativos para alterar o real sentido de fatos e expressões. Dessa maneira, expressões como, por exemplo, “apoio à luta”, comumente utilizada entre movimentos sociais e em manifestos políticos, foram discursivamente manipuladas e interpretadas como prova cabal de que o CIMI financia invasão de terras particulares.

Por outro lado, o fato de um membro do CIMI portar um livro anarquista, constitui prova, conforme entendimento dos membros da CPI constante no relatório final, que “desnuda o modo de pensar dos integrantes do CIMI, o modus operandi para alcançar seus objetivos”. E logo em seguida, estatui: “(...). E é a apreensão do material com o membro do CIMI que fornece a conclusão, ao entender deste relator inafastável e indubitosa, de que é intuito do CIMI incitar a violência e invasão de terras particulares, desestabilizar o agronegócio, contestar o Estado de Direito”<sup>111</sup>.

### 3.3.4. Dinâmicas de criminalização na CPI do CIMI

Como vimos, a CPI do CIMI buscou investigar a responsabilidade do CIMI na incitação e financiamento de “invasões” de propriedades particulares por indígenas no estado de Mato

---

<sup>110</sup> Conselho Indigenista Missionário. CIMI. Relatório da CPI do Cimi no MS é arquivado, mas ruralistas o desejam incluso na CPI da Funai/Incr. 24/04/2017. Disponível em: <https://cimi.org.br/2017/04/39440/>. Acesso em 07/09/2020

<sup>111</sup> Relatório Final da CPI do CIMI. P. 51. Grifos constantes nos originais.

Grosso do Sul/MS<sup>112</sup>. O relatório final da CPI, por seu turno, concluiu por indiciar membros do CIMI e lideranças indígenas pela conduta descrita no art. 286 do Código Penal, de incitar, publicamente, a prática de crimes, cuja pena cominada é de detenção, de três a seis meses, ou multa. Assim, temos que o crime de “incitação ao crime” constitui infração de menor potencial ofensivo<sup>113</sup>, onde é vedada a aplicação de penas privativas de liberdade. Ademais, para os crimes de menor potencial ofensivo, a Lei processual prevê a aplicação de inúmeros benefícios, como a Transação Penal, a Suspensão Condicional do Processo e a Suspensão Condicional da Pena, que em linhas gerais, possibilitam a suspensão ou extinção sumária do processo, sem maiores consequências, se o acusado se comprometer a realizar algumas obrigações, podendo, ainda, resolver tudo a partir o pagamento de uma multa. Ademais, mostramos que a maior parte dos documentos levantados pela CPI do CIMI já era de conhecimento da sociedade e das autoridades judiciárias.

Ora, então qual seria o sentido de mobilizar todo um aparato Parlamentar, durante oito meses, para investigar o cometimento de um crime de menor potencial ofensivo cuja legislação de regência não prevê maiores consequências? Seria esse mesmo o objetivo? Afinal, o que se está considerando “crime”?

Para responder essa pergunta, é importante fazer uma análise de diferenciação entre os termos “retomada”, como se referem os representantes das comunidades indígenas e “invasão de propriedades privadas”, comumente utilizado pelos Parlamentares.

A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas é obrigação imposta ao estado brasileiro pela Constituição Federal de 1988. O direito dos povos indígenas aos seus territórios tradicionais é um direito originário, cujo procedimento de demarcação tem natureza meramente declaratória<sup>114</sup>. Portanto, o território indígena não é criado por ato constitutivo, mas sim reconhecido a partir de requisitos técnicos e legais trazidos pela CF/1988 e se configura um bem da União, portanto inalienável e indisponível, e os direitos sobre ela são

---

<sup>112</sup> Observe-se que a CPI não objetiva investigar as causas e consequências dos conflitos em áreas de terras indígenas, mas sim comprovar uma hipótese pré-existente à investigação, qual seja: A culpabilidade do CIMI na incitação e financiamento de “invasões” em MS.

O próprio relatório final da CPI estabelece que não haveria sequer a necessidade de investigação para apurar a culpabilidade do CIMI, eis que “A simples leitura e análise dos documentos inicialmente fornecidos a título de denúncia seria suficiente para concluir pela participação efetiva do CIMI na incitação à invasão de áreas particulares e também seu financiamento” (Relatório final. P. 37)

<sup>113</sup> Nos termos da Lei 9.099/95; que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. 26/09/1995.

<sup>114</sup> Ministério Público Federal/MPF. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Manual de Jurisprudência dos Direitos Indígenas. P. 138 e segs. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/manual-de-jurisprudencia-dos-direitos-indigenas.pdf>. Acesso em 05/09/2020.

imprescritíveis. Contudo, em razão da própria atuação arbitrária do estado brasileiro, as áreas ocupadas historicamente por comunidades indígenas terminaram sendo tituladas a não indígenas.

A retomada é parte do repertório usado pelo movimento para garantir seus direitos sobre seus territórios, ante a omissão de mais de três décadas do estado em promover a devida demarcação. Conforme demonstrado no capítulo sobre a criminalização no Sistema de Justiça Criminal, esse último, ao menos em MS, não vinha condenando ou mesmo denunciando indígenas por retomadas de terras. Ou seja, no âmbito do Sistema Judiciário, apesar do esforço de delegados de polícia anti-indígenas, a retomada não estava sendo interpretada como crime.

Também para os tribunais do poder judiciário brasileiro, uma retomada não é juridicamente equivalente a uma invasão de terras ou, na terminologia jurídica, um esbulho possessório. Isso está exemplificado no seguinte julgado:

EMENTA: CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POSSESSÓRIA. REINTEGRAÇÃO DE PROPRIEDADE RURAL. LAUDO ANTROPOLÓGICO. TERRAS TRADICIONALMENTE INDÍGENAS. DIREITO À POSSE DOS INDÍGENAS É ORIGINÁRIO E NÃO ADQUIRIDO. CONTRAPOSIÇÃO ENTRE O INTERESSE DE GRUPOS INDÍGENAS E O PATRIMÔNIO PARTICULAR DE FAZENDEIROS. DEVE PREVALECER O PRIMEIRO, QUE ENVOLVE O COLETIVO. DIREITO À VIDA E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. INVASÃO DESCARACTERIZADA. ÍNDIOS NÃO SÃO ABSOLUTAMENTE CAPAZES. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. –

O relacionamento dos índios com a terra não representa a mera exploração econômica. No caso, quase duas centenas de indígenas dependem do cultivo da terra que legitimamente lhes pertence para subsistência dos próprios membros e proteção aos seus costumes e tradições. – **A demarcação da região apenas confirmará a posse que incumbe aos indígenas há séculos e não se caracteriza como título aquisitivo de posse ou de constituição da ocupação. O direito à posse dos indígenas não é derivado, mas originário, porque a Constituição Federal assim o definiu.** Não se aplicam os art. 1201, § único, 1210, § 2º e 1211 do CC nem os art. 926 e 927 do CPC. O processo demarcatório tem como objetivo a fixação dos limites do território pertencente à União, ao qual será dada destinação específica, e culmina com o registro em cartório imobiliário, ato que tem caráter de publicidade e não de legitimação. – **Não há que se falar que os indígenas agiram com propósitos deliberados de invadir a fazenda ou expulsar os moradores.** Em razão de não serem afeitos à civilização e desconhecerem todo o trâmite do processo de demarcação das terras, bem como as implicações jurídicas de seus atos. Não se pode tratar os silvícolas como absolutamente capazes e exigir o discernimento próprio de um indivíduo civilizado, inclusive o CC de 2002 estabelece no § único do art. 4º que a legislação especial regulará acerca da capacidade dos índios. – **Agravo de instrumento provido, a fim de reformar a decisão para que seja obstada a retirada dos indígenas**

Evidente que a diferença entre “retomada” e “invasão” não se trata de mera variação de semântica. Ao contrário, são condutas diametralmente opostas, já que aquele que age para garantir direito próprio não busca uma finalidade ilícita.

Numa conceituação livre, “retomada” é então o ato por meio do qual as comunidades indígenas ocupam e realizam a autodemarcação de seu território ancestral, com fundamento em laudos antropológicos prévios ou ao menos fortes indícios de ocupação tradicional, objetivando suprir a ausência estatal para assegurar a aplicação de um direito previsto na constituição; e assim garantir a sobrevivência de seu povo. Esta mesma conduta, segundo os ruralistas, significa uma invasão de propriedades privadas (ou esbulho possessório). Dessa maneira, podemos concluir que há, entre indígenas e ruralistas, uma evidente disputa interpretativa e conceitual pelo sentido jurídico dado a uma conduta que parece ser a mesma.

A diferença essencial entre tais condutas, entretanto, reside no elemento subjetivo da conduta praticada; ou, em linguagem mais simples, reside na análise da vontade livre e consciente do agente da conduta. Há que se perquirir, no caso concreto, se a vontade dos indígenas é a de garantir a eficácia de um direito previsto na Constituição Federal, que lhes têm sido negado, ou se a vontade é a de invadir e se apropriar indevidamente de áreas produtivas, com finalidade egoística. Conforme for a situação, estará configurada a retomada como ato legítimo do movimento indígena ou o crime de esbulho possessório.

Nessa disputa, identificamos dois tipos de criminalização, aos quais chamamos de criminalização direta ou imediata e criminalização indireta ou mediata. Com relação à criminalização direta, temos que os parlamentares acusam os membros do CIMI e lideranças indígenas explicitamente da prática de incitação ao crime. Essa é a imputação formal de crime feita pelo relatório final da CPI, é a criminalização direta.

Contudo, em um nível mediato, mais profundo e estrutural, os parlamentares membros da CPI do CIMI buscam promover a criminalização da própria prática da retomada indígena, alterando a interpretação dada pelo Judiciário. Isso porque, se acusam o CIMI de “incitação ao crime” e o que o CIMI está pretensamente incitando é a retomada de terras, então existe uma

equivalência entre retomada e prática criminosa, que, como vimos, não condiz com a jurisprudência dominante dentro do Poder Judiciário.

Além do mais, o movimento indígena vivia um momento de crescente organização, numa articulação singular entre as duas maiores etnias de MS. Assim, a CPI buscou criminalizar não só lideranças indígenas, mas também parceiros indigenistas, como advogados, acadêmicos, antropólogos e servidores públicos, promovendo a desarticulação de todo um campo de profissionais, o que termina repercutindo na capacidade de mobilização do movimento indígena como um todo, dada a pouca disponibilidade de profissionais dos setores público e privado que atuam na defesa dos interesses indígenas.

Em última análise, buscou-se criminalizar a própria demarcação de terras indígenas, prevista na Constituição Federal. Apesar de os parlamentares terem sustentado o discurso de defesa do estado de direito e dos poderes constituídos, defenderam insistentemente a inconstitucionalidade do art. 231, CF, que confere direito de posse originária aos indígenas sobre suas terras.

Na ação judicial que anulou a CPI do CIMI, o magistrado fez constar em sua decisão que tais narrativas, desprovidas de elementos comprobatórios, não podem configurar crime.

## Capítulo 4

# Impactos da criminalização do movimento indígena

Os processos de criminalização analisados nos capítulos anteriores têm uma série de impactos sobre a vida dos ativistas e lideranças criminalizadas e sobre o movimento social em si, especialmente sobre aspectos como sua capacidade de organização e os sentidos atribuídos por setores da sociedade à sua atuação e suas reivindicações.

Do ponto de vista individual, da pessoa criminalizada, a repressão penal pode afetar desde a saúde mental, levando a quadros de depressão e ansiedade, até o exercício de suas liberdades e direitos fundamentais, visto que alguns desses direitos passarão a ser condicionados ou, no mínimo, serão monitorados ainda mais de perto pelo estado. Do ponto de vista da ação política coletiva, a criminalização estigmatiza o movimento e cria uma série de custos e obstáculos à sua atuação e legitimação.

O presente capítulo pretende abrir, ainda de fora bastante incipiente, uma discussão sobre os impactos da repressão penal do movimento indígena. Inicialmente, pretendíamos analisar de forma sistemática as dimensões e os graus desses impactos. No entanto, tal proposta foi dificultada ao extremo pelo contexto da pandemia. As informações sobre impactos da criminalização seriam coletadas principalmente por meio de idas ao campo e entrevistas com lideranças criminalizadas. Com o isolamento social, isso se tornou impossível, e muitas das entrevistas e conversas que faríamos ao vivo não puderam ser substituídas por entrevistas remotas. Isso tanto pela dificuldade de acesso à internet por parte das pessoas com as quais pretendíamos conversar quanto pelo tipo de interação e de confiança exigidos para que essas conversas ocorressem.

Por isso, o presente capítulo foi escrito com base principalmente nos documentos processuais e institucionais analisados nos capítulos 2 e 3 acima, e também com base em entrevistas que realizamos com autoridades públicas que acompanham, desde instituições como o Ministério Público e a Defensoria, os processos de criminalização de indígenas e seus efeitos.

#### *4.1. Impactos da criminalização sobre ativistas e lideranças do movimento indígena*

A criminalização tem uma série de efeitos sobre a vida das pessoas criminalizadas. Abaixo, descrevemos brevemente como a repressão penal afeta o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos criminalizados, bem como cria custos e obstáculos adicionais à ação política por parte dessas pessoas.

Primeiramente, em todos os casos analisados de criminalização de indígenas no âmbito do Sistema de Justiça Criminal (SJC), houve uma série de violações de direitos no âmbito do próprio processo penal. As garantias e direitos processuais conferidas aos indígenas no processo penal, seja pela legislação brasileira ou pela legislação internacional, foram sistematicamente violados em cada um dos casos estudados.

A Convenção 169 da OIT, importante instrumento legal para a estruturação do direito penal indígena, estabelece que o direito estatal deve considerar e reconhecer, na medida em que foram compatíveis com o sistema jurídico nacional e com direitos humanos internacionais, as formas tradicionais de tratar de delitos cometidos por indígenas. Estabelece também que no estabelecimento da pena, deverá ser dada preferência a métodos de punição que não o encarceramento, e que medidas devem ser tomadas a cada etapa do processo – entendemos que isso também se aplica ao inquérito -para garantir que os membros desses povos possam compreender e se fazer compreender, disponibilizando-se para esse fim, quando for necessário, intérpretes ou outros meios eficazes.

Transcrevemos abaixo os principais artigos da Convenção 169 da OIT relacionados a essas garantias:

##### **ARTIGO 9º**

1. Desde que sejam compatíveis com o sistema jurídico nacional e com direitos humanos internacionalmente reconhecidos, os métodos tradicionalmente adotados por esses povos para lidar com delitos cometidos por seus membros deverão ser respeitados.
2. Os costumes desses povos, sobre matérias penais, deverão ser levados em consideração pelas autoridades e tribunais no processo de julgarem esses casos.

##### **ARTIGO 10**

1. No processo de impor sanções penais pre-vistas na legislação geral a membros desses povos, suas características econômicas, sociais e culturais deverão ser levadas em consideração.
2. Deverá ser dada preferência a outros métodos de punição que não o encarceramento.

##### **ARTIGO 12**

Os povos interessados deverão ser protegidos contra a violação de seus direitos e deverão poder mover ações legais, individualmente ou por meio de seus órgãos representativos, para garantir a proteção efetiva de tais direitos. Medidas deverão ser tomadas para garantir que os membros

desses povos possam compreender e se fazer compreender em processos legais, disponibilizando-se para esse fim, se necessário, intérpretes ou outros meios eficazes.

Em nenhum dos processos que analisamos houve consideração a nenhum dos direitos contidos nesses artigos. Em nenhum momento foi feita sequer referência às formas tradicionais de sancionamento de condutas e de reparação; não há registro do uso de intérprete em nenhum dos inquéritos ou dos processos; e a aplicação da prisão, seja como pena ou como medida processual nos casos em que ela foi decretada, não foi condicionada pelo tipo de análise que essa legislação requer.

Dessa maneira, temos que a persecução penal, seja na fase do inquérito ou do processo, é instância de aprofundamento da violação dos direitos indígenas perpetuada pelo estado brasileiro.

Além disso, a criminalização contribui também para restrições para o exercício de outros direitos fundamentais dos indígenas criminalizados. No caso de E.L., por exemplo, réu em uma ação penal que versa sobre fatos ocorridos em 2007, o réu, que é importante liderança indígena, não pode se ausentar do território sem antes buscar autorização judicial. Seus deslocamentos precisam ser informados, monitorados e permitidos pelo estado. Além de uma restrição ao seu direito de ir e vir, trata-se de intervenção no âmbito da privacidade e da própria liberdade política de E.L, visto que parte de seu papel no movimento indígena é viajar e repesenar, em arenas nacionais e internacionais, os direitos e as denúncias dos indígenas em MS.

Finalmente, o processo de criminalização, que tende a ser longo, incerto, e que se passa longe dos olhos e da compreensão daqueles diretamente afetados por ele, gera uma série de custos econômicos, psicológicos e emocionais, tanto à pessoa criminalizada quando à sua família, amigos e companheiros de movimento. A necessidade de buscar e contratar um advogado, de deslocar-se para comparecer ao fórum de justiça e a audiências, a insegurança quanto ao andamento e os resultados no processo, são fatores que geram ônus e angústia para os envolvidos.

#### *4.2. Impactos da criminalização sobre o movimento social e o campo de mobilização*

Também averiguamos alguns impactos que a criminalização tem sobre o movimento social enquanto uma rede de relações, práticas e projetos implicados na ação política coletiva, e sobre a conjuntura socio-política dentro da qual ele atua.

A criminalização de práticas e pessoas associadas ao movimento político sem dúvida leva a uma perda ou restrição da atividade de militantes e aliados, principalmente de lideranças, pessoas que de alguma forma coordenam a ação coletiva, e, no caso do campo indigenista em MS, de antropólogos que atuavam na identificação de territórios tradicionais indígenas. Essa perda de quadros, de aliados, de elos na rede do movimento, prejudica a capacidade do movimento de se organizar e de organizar ações que contribuam para a realização de seus projetos institucionais e sociais.

Além disso as CPIs do CIMI e da Funai e do Incra foram uma tentativa de criminalizar o movimento social como um todo – suas conexões, formas de ação, e projetos. E essa tentativa, esse palco armado pelo ruralismo para inviabilizar a ação política indígena, foi também o espaço de articulação e fortalecimento das forças políticas, anti democráticas e anti indígenas, que hoje dirigem o país, seja no âmbito do poder legislativo, seja no âmbito do executivo.

Se olharmos para a CPI da Funai e do Incra, principalmente, vemos o protagonismo que ali foi assumido pelas figuras que passaram a compor o governo Bolsonaro. Não só o próprio Jair Bolsonaro, então Deputado Federal, usou da CPI para articular e irradiar seu discurso de ódio contra indígenas e movimentos sociais na luta pela democratização da terra, mas outros políticos - como Nelson Mandetta, que viria a ser o Ministro da Saúde de Bolsonaro, Tereza Cristina, que viria a ser sua Ministra da Agricultura, lideraram e coordenaram o processo de criminalização e estabeleceram entre si novos vínculos pautados no projeto político autoritário e anti indígena.

Assim, de certa forma, o processo de criminalização do movimento indígena foi uma arena de articulação e organização do projeto autoritário brasileiro, de encontro e organização de forças anti-indígenas e anti-democráticas, que hoje ocupam o governo federal do país. Isso demonstra o grau de enraizamento do anti-indigenismo na atual conjuntura política brasileira, e sugere que a tática da criminalização, juntamente com outras táticas de repressão, controle e aniquilamento, tentem a se intensificar nos próximos anos.

#### **Anexo I - Base de Dados Processos de Criminalização no Sistema de Justiça Criminal**

Nome	Inquérito Policial	Denúncia	Processo judicial	Sentença
Caso Buriti	Não	Sim	Sim	n/a
Caso Kurusu Amba	Sim	Sim	Sim	n/a

Caso CIMI	Sim	Sim	Sim	n/a
Caso Guaiviry	Sim	n/a	n/a	n/a
IPL Marangatu	Até 21/07/2016	Não	Não	n/a
Lide Lopes	Não	Sim	Sim	n/a
Mauro/Alcery/Ramiro	Sim	Sim	Sim	n/a
Caso Pílad Rebuá	Sim	Sim	Sim	Absolutória
Caso discriminação	Não	Sim	Sim	n/a

## PARTE II

### RECONHECIMENTO LEGAL DAS FORMAS TRADICIONAIS DE ORGANIZAÇÃO INDÍGENA

*Achados importantes:*

➤ No direito brasileiro temos nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal o reconhecimento das formas de organizações tradicionais indígenas. A Constituição Federal de 1988 inovou ao reconhecer o Estado pluriétnico, outorgando aos indígenas, suas comunidades e povos a qualidade de sujeitos plenos de direitos. O *caput* do art. 231 é categórico ao reconhecer as organizações sociais dos povos indígenas. Enquanto que o art. 232 previu expressamente a possibilidade dos “índios, suas comunidades e organizações” estarem em juízo defendendo seus direitos. Nesta guinada Constitucional sobreveio o reconhecimento aos povos indígenas. A liberdade de associação é um dos princípios fundamentais da ordem jurídica brasileira. Além de garantir tal liberdade a todos, a Constituição reconheceu um regime especial de associação aos povos indígenas. Neste sentido, o *caput* do art. 231 da Constituição Federal reconheceu as formas organizacionais dos povos indígenas, rompendo com a ordem jurídica, que desde o período colonial, subjugou os povos e comunidades indígenas ao regime tutelar. E, por seguinte, o art. 232 da Carta Magna estabeleceu que os “*índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses*”. Assim, se por um lado, o art. 5º da Constituição estabelece parâmetros para a

regulamentação da liberdade de associação pelo direito civil comum brasileiro, os artigos 231 e 232 – capítulo que trata do direito dos povos indígenas – institui regime distinto, que via de regra não está submetido às normas de direito civil, mas antes às normas sociais e culturais que regem a organização civil e política indígena, variando de acordo com cada povo e/ou comunidade indígena.

➤ A organização social indígena é a estrutura política de determinado povo e/ou comunidade que tem na identidade cultural sua fonte normativa para regular as relações intra e extracomunitária. Seguindo os ditames da Constituição, tal reconhecimento eleva as comunidades indígenas ao patamar de entes com personalidade jurídica que se irradia do próprio texto constitucional. Ou seja, as comunidades indígenas não necessitam de contrato social e demais formalidades legais para passarem a existir. Elas existem de fato e de direito no plano válido do direito a partir da dimensão constitucional.

➤ Constatou-se de igual modo, que a legislação que regula a situação jurídica dos povos indígenas no Brasil está desatualizada em relação a Carta Constitucional de 1988. Isto porque continua em vigor a Lei n. 6.001/73, também conhecido como Estatuto do Índio, que prevê a integração do índio, traz categorias ultrapassadas como “índio isolado, em vias de integração e índios integrados”. Além disso, ainda prevê o regime de tutela jurídica a ser exercida pela Fundação Nacional do Índio (Funai).

➤ Mesmo com o reconhecimento esculpido no texto Constitucional, constatamos que a partir da experiência da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), do Conselho do Povo Terena e da Aty Guasu Guarani Kaiowá que o poder judiciário tem exigido um mínimo de documentação para que essas organizações indígenas possam se fazer representar em juízo defendendo seus direitos e interesses. Ou seja, a lógica do contrato social ainda permanece como exigência para efetivação dos direitos, o que caracteriza um obstáculo para muitos povos e comunidades indígenas.

➤ Os povos indígenas por meio de suas organizações têm conseguido importantes avanços no que tange a superar o acesso a justiça e os limites de representação política. O caso da ADPF 709, proposta pela APIB no STF é um caso paradigmático que rompeu com a interpretação restritiva do próprio Tribunal, quando reconheceu a legitimidade ativa da organização indígena para atuar no âmbito da jurisdição constitucional.

➤ O arcabouço jurídico-normativo cria as condições para que as organizações tradicionais indígenas possuam a legitimidade formal necessária para acessar o sistema de justiça e as demais burocracias do Estado. Conforme descrito neste texto, as Constituições da Bolívia, da Colômbia – ou até mesmo do Brasil – são planos normativos que conferem os

fundamentos de validade da participação social indígena, em seus próprios termos, na vida pública das sociedades.

➤ As organizações tradicionais indígenas não devem ser um obstáculo para o diálogo com as estruturais estatais, mas sim um facilitador, uma vez que elas são as formas que interconectam a vida pública com os costumes e tradições que a diversidade cultural dos povos originários abarca.

## Capítulo 5

### Antecedentes históricos

Analisar o tratamento jurídico dispensado aos povos, comunidades e organizações indígenas no Brasil, requer necessariamente um olhar panorâmico sobre a política indigenista adotado pelo Estado brasileiro desde o período colonial aos dias atuais. O percurso trilhado pelos povos indígenas e sua relação com a máquina estatal que produziu e impôs um direito sem ouvir os povos originários, no permite refletir as diversas situações históricas que culminaram na promulgação do texto constitucional de 1988, e o que isso de fato representa para uma mudança de postura no que tange a nova ordem jurídica inaugurado com os artigos 231 e 232, da Constituição Federal. Neste sentido, este capítulo foi extraído da tese de doutorado do pesquisador indígena Luiz Eloy Terena<sup>115</sup>, e foi introduzido justamente para localizar o leitor na análise conjuntural do direito e da política indigenista brasileira.

Desde o período colonial a relação do Estado brasileiro com os povos indígenas foi marcada pela presença de uma agência intermediária. No período do Brasil Colônia e Império, a agência indigenista estatal estava instituída na figura do *Diretório dos Índios e Diretoria Geral dos Índios* (DGI), e no período republicano entra em cena o *Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais* (SPILTN), criado por meio do Decreto n. 8.072, de 20 de junho de 1910; estando vinculado administrativamente ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC). No ano de 1918, o órgão passou ser Serviço de Proteção ao Índio (SPI).

É importante consignar que neste período, o princípio que orientava as ações estatais direcionadas aos povos indígenas, tinha como fundamento a ideia de que o indígena era um ser transitório, que com a devida formação, atingiria a civilização, assimilando-se à sociedade nacional, dando continuidade ao projeto colonial, mas agora, sob o manto republicano fundado nos princípios do positivismo. De igual modo, é possível olhar para a

---

<sup>115</sup> Eloy Amado, Luiz Henrique, *Vukápanavo – O despertar do povo Terena para os seus direitos: movimento indígena e confronto político*, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social - Museu Nacional (UFRJ), Rio de Janeiro, 2019.

vinculação administrativa do órgão indigenista aos respectivos ministérios, pois os ideários militares, da força de trabalho indígena e integração nacional sempre influenciaram em grande medida as tomadas de decisão.

A situação jurídica dos povos indígenas e do indígena individualmente tratado acompanhava essa visão integracionista, pois os indígenas estavam incluídos no rol das pessoas incapazes para a prática dos atos da vida civil, nos moldes da legislação brasileira. O Código Civil de 1916, também denominado Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, instituído pela Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916<sup>116</sup>, vaticinava o seguinte dispositivo:

**Art. 6º.** São incapazes, relativamente a certos atos (art. 147, I), ou à maneira de os exercer:

I - os maiores de 16 (dezesseis) e os menores de 21 (vinte e um) anos (arts. 154 a 156).

II - As mulheres casadas, enquanto subsistir a sociedade conjugal.

III - os pródigos.

IV - **os silvícolas**.

*Parágrafo único.* Os **silvícolas** ficarão sujeitos ao regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais, e que cessará à medida de sua adaptação.

Nota-se que a legislação não fala nem em *indígena* ou *índio*, mas usava a designação *silvícola*, ou seja, o selvagem ou aquele que habita a selva. “Os índios selvagens eram os alvos principais da ação do Serviço não só por obstaculizarem o avanço sobre o interior ou se acharem em guerra, mas também por oferecerem as melhores oportunidades para o trabalho de civilização” (SOUZA LIMA, 1995, p. 125). Este mesmo dispositivo estabelecia o regime tutelar para os indígenas, remetendo a legislação específica o modo de exercício do poder tutelar. Souza Lima (1995), com base nos trabalhos de Max Weber (1983), de Michel Foucault (1983, 1997, 2004) e de outros autores, elaborou a modalidade de exercício de poder de um Estado concebido como nacional, o qual chamou de *poder tutelar*. Dessa forma, o autor

---

<sup>116</sup> Código instituído pela Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, também conhecido como *Código Beviláqua*. Entrou em vigor em janeiro de 1917 e permaneceu vigente no país até janeiro de 2002. Seus 2.046 artigos aparecem divididos em dois grandes blocos: Parte geral e Parte especial. A primeira parte é composta de três livros intitulados: Das pessoas, Dos bens e Dos fatos jurídicos; quatro livros compõem a Parte especial: Do direito de família, Do direito das coisas, Do direito das obrigações e Do direito das sucessões. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso em 20/12/2018.

analisou a ação estatal junto aos povos indígenas submetidos a um regime de dominação juridicamente definido. Em 27 de junho de 1928, veio a ser publicado o Decreto n. 5.484<sup>117</sup>, com o objetivo de regular a “situação dos índios nascidos no território nacional”<sup>118</sup>. Esta norma veio justamente para regulamentar o art. 6º, do Código Civil de 1916, dispondo sobre o regime tutelar das terras e bens indígenas e por fim da responsabilidade civil e penal dos indígenas. O art. 2º, do referido decreto, trouxe um rol de categorias de índios:

Art. 2º Para os efeitos da presente lei são classificados nas seguintes categorias os índios do Brasil:

1º, índios nomades;

2º, índios arranchados ou aldeados;

3º, índios pertencentes a povoações indígenas;

4º, índios pertencentes a centros agrícolas ou que vivem promiscuamente com civilizados.

Souza Lima (2015, p. 433), comentando o art. 2º do decreto em análise, pondera que este dispositivo da lei “descrevia uma classificação relacional, com fortes bases no arquivo colonial de imagens dos povos indígenas<sup>119</sup>”, referindo-se à “distinção colonial entre índios bravios *versus* mansos, inimigos *versus* aliados”. Mas é no relatório do primeiro tenente Alípio Bandeira, inspetor do SPILTIN no Amazonas, que Souza Lima (1995, p. 124), capturou o “espírito” orientador da agência indigenista, revestida de legalidade e que merece a transcrição na íntegra.

Os índios do Amazonas podem ser agrupados em quatro classes:

- a) Os selvagens que não têm relação com os civilizados;
- b) Os selvagens que já receberam violências dos civilizados;
- c) Os que, já estando domiciliados na civilização, formam sociedade a parte;

---

<sup>117</sup> “A Lei 5484/28 também não definia o que significava ser índio para fins do ordenamento jurídico brasileiro, mas, de caráter essencialmente prático, propunha, em seu artigo 1º, pôr fim à tutela orfanológica que colocava os índios à mercê dos juízes de órfãos e diretamente aos poderes locais sem qualquer mediação do centro de governo federal” (SOUZA LIMA, 2015, p. 433).

<sup>118</sup> Disponível: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5484-27-junho-1928-562434-publicacaooriginal-86456-pl.html>, acesso em 20/12/2018.

<sup>119</sup> “Em seu capítulo 2º descrevia uma classificação relacional, com fortes bases no arquivo colonial de imagens dos povos indígenas que ainda necessita de análises e desconstrução mais incisivas, em que o implícito das relações de guerra aberta ou da paz se fazia presente nos princípios de distância social e forma de ocupação espacial com que eram classificados em relação ao colonizador e seu domínio espacial: eles poderiam ser “nômades”, “arranchados ou aldeados”, “pertencentes a povoações indígenas”, “pertencentes a centros agrícolas ou que vivem promiscuamente com civilizados”. Reeditava-se, assim, a distinção colonial entre índios bravios *versus* mansos, inimigos *versus* aliados” (SOUZA LIMA, 2015, p. 433).

d) Os que vivem em inteira promiscuidade com os civilizados.

Os da primeira classe são, a seu modo, moralizados, trabalhadores e bem reputados. Tratam com muita hospitalidade os raros civilizados que, por acaso, chegam às suas terras, mantendo-se todavia em sua prudente reserva.

Os da segunda classe têm fama de ferozes; mas de fato são apenas defensores de sua liberdade e da honra de suas famílias. São também trabalhadores e tão moralizados quanto lhes permite sê-lo o atraso mental em que vivem.

Os da terceira classe já não têm mais as qualidades de caráter dos outros nem são também tão trabalhadores como eles.

Os da quarta classe são uns infelizes cheios de vários defeitos, dos quais o menor é talvez a preguiça.

Conclui-se do exposto que, quanto mais afastados da civilização madrastra, melhores e mais assimiláveis à sociedade são os índios e, quanto mais ligados a ela, menos suscetíveis de aproveitamento.

Vê-se, pois, que a desmoralização é um produto da educação que recebem, a qual, como crianças, fácil e francamente se afeiçoam. Tudo mostra que, havendo educação, os índios selvagens devem progredir, moral, intelectual e praticamente (RMAIC, 1912, p. 124-125, *apud*, SOUZA LIMA, 1995, p. 124).

Na visão do SPI, quanto mais afastado viviam os povos indígenas da dita comunhão nacional, melhores seriam aproveitados ao projeto em curso de civilização e pacificação. O SPI foi extinto em 1967, após os trabalhos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Na mesma época sobreveio o *Relatório Figueiredo*<sup>120</sup>, resultado de outra comissão instituída pelo ministro do interior general Afonso Augusto de Albuquerque Lima, presidida pelo procurador Jader de Figueiredo Correia nos anos de 1967 e 1968, apurou inúmeras denúncias do período do SPI:

“Pelo exame do material infere-se que o Serviço de Proteção aos Índios foi antro de corrupção inominável durante muitos anos.

O índio, razão de ser do SPI, tornou-se vítima de verdadeiros celerados, que lhes impuseram um regime de escravidão e lhes negaram um mínimo de condições de vida compatível com a dignidade humana.

É espantoso que exista na estrutura administrativa do País repartição que haja descido a tão baixos padrões de decência. E que haja funcionários públicos cuja bestialidade tenha atingido requintes de perversidade. Venderam-se crianças indefesas para servir aos instintos de indivíduos desumanos. Torturas contra crianças e adultos, em monstruosos e lentos suplícios, a título de ministrar justiça”.

---

<sup>120</sup> Relatório da Comissão de Inquérito instituída pela Portaria no 239/67. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/violacao-dos-direitos-dos-povos-indigenas-e-registro-militar/relatorio-figueiredo> . Acesso em 20/12/2018.

Sucedendo o SPI foi criada a Fundação Nacional do Índio (Funai), por meio da Lei n. 5.371, de 5 de dezembro de 1967. “A Funai, foi instituída com o objetivo de exercer o monopólio tutelar, provendo os indígenas de todas as ações de Estado necessárias, consoante as ideias de proteção tutelar as comunidades indígenas, inclusive as suas terras e aos seus ritmos culturais específicos representando-as juridicamente” (SOUZA LIMA, 2015, p. 439). Entretanto, não houve mudança no tratamento jurídico destinado aos povos indígenas. Em 1973, sobreveio a lei n. 6.001, de 21 de dezembro de 1973, também conhecida como Estatuto do Índio<sup>121</sup>, que em seu art. 1º, preceitua que tem “o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional”, ou seja, a perspectiva do Estado brasileiro continuou integracionista no sentido de incorporar os indígenas a chamada comunhão nacional.

O capítulo II da citada lei, trata da tutela e da incapacidade civil do indígena. Continua adotando a expressão do Código Civil de 1916<sup>122</sup>: *silvícola*. O artigo art. 7º<sup>123</sup> do estatuto preconiza que “os índios e as comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional ficam sujeitos ao regime tutelar estabelecido nesta lei”, ou seja, o indígena ou a comunidade indígena era tido como “alguém incapaz” que só poderia exercer seu direito se tivesse seu “tutor”, no caso, a Funai, lhe assistindo (ELOY AMADO, 2014). É muito comum nos dias atuais os caciques mais velhos lembrarem os tempos do SPI, onde até para ir à cidade tinha que ter autorização do chefe do posto. Quem pretendia ir à cidade, deveria ir ao posto solicitar sua guia de trânsito.

Figura: Guia de trânsito do SPI

---

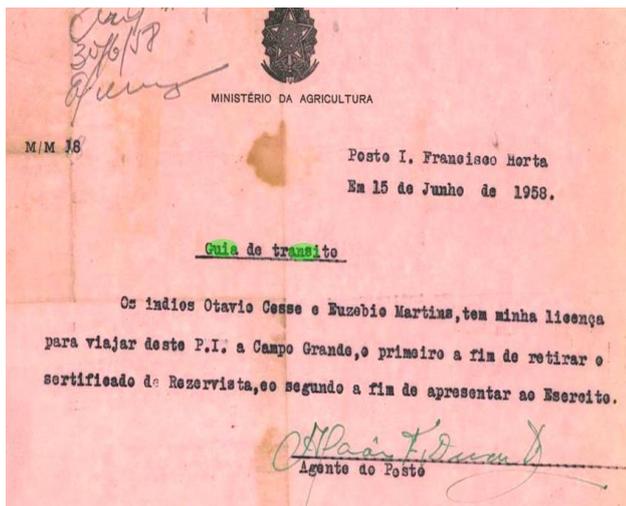
<sup>121</sup> “O Estatuto do Índio traz algumas alterações importantíssimas: 1) a abertura do serviço público aos índios e o incentivo à sua especialização indigenista; 2) uma relativa abertura da participação dos índios na administração dos “bens e renda indígena”, assegurando entretanto a exploração do solo aos índios e do subsolo à regulação estatal; 3) definição formal de índios e comunidades indígenas, de maneira que não é mais um Inspetor que define quem é integrado ou não, mas sim o próprio Estatuto; 4) a introdução de uma orientação formal para os ‘contratos coletivos de trabalho’” (FERREIRA, 2007, p. 71).

<sup>122</sup> O Código Civil de 1916 foi revogado pelo atual Código Civil de 2002.

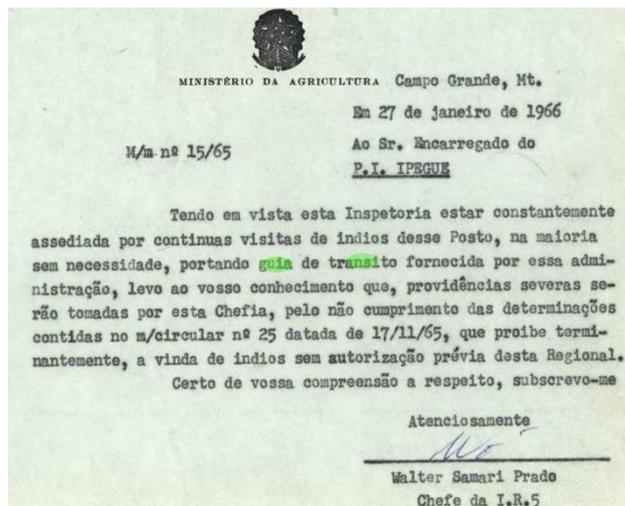
<sup>123</sup> Art. 7º Os índios e as comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional ficam sujeitos ao regime tutelar estabelecido nesta Lei.

§ 1º Ao regime tutelar estabelecido nesta Lei aplicam-se no que couber, os princípios e normas da tutela de direito comum, independentemente, todavia, o exercício da tutela da especialização de bens imóveis em hipoteca legal, bem como da prestação de caução real ou fidejussória.

§ 2º Incumbe à tutela à União, que a exercerá através do competente órgão federal de assistência aos silvícolas (Lei n. 6.001/73).



Memorandum 18/1958, Posto Indígena Francisco Horta, Ministério da Agricultura. Disponível em: <http://www.docvirt.com> – Acervo do Museu do Índio, acesso em 20/12/2018.



Memorandum n. 15/1965, Inspetoria Regional 5, Ministério da Agricultura. Disponível em: <http://www.docvirt.com> – Acervo do Museu do Índio, acesso em 20/12/2018.

Na ilustração acima consta o memorando n. 18, datado de 1958, onde o agente do posto expede uma guia de trânsito aos indígenas: Otávio Cesse e Euzébio Martins, autorizando-os a irem à cidade de Campo Grande, sendo o primeiro para retirar sua carteira de reservista e o segundo para apresentar-se ao exército. No outro documento, memorando n. 15, datado de 1966, o chefe da IR.5, Walter Samari Prado, exorta o encarregado do posto indígena de *Ipegue* sobre a visita constante de indígenas àquela inspetoria, que na avaliação do inspetor, eram visitas desnecessárias. Este mesmo memorando foi direcionado aos encarregados dos postos de Lalima e Cachoeirinha<sup>124</sup>.

Na década de 80, por ocasião do processo da constituinte, os povos indígenas viram uma oportunidade histórica para esculpir no texto constitucional seus direitos, respeitando em grande medida, suas formas próprias de ver e entender o mundo, reivindicando a adoção de um direito plural. Desta feita, o período de elaboração da Constituição Federal de 1988 constitui uma conjuntura histórica que contou com a ativa participação do movimento indígena. A mobilização local das comunidades indígenas, aliadas às entidades de apoio aos direitos dos povos indígenas, proporcionou a articulação de lideranças indígenas junto ao movimento indígena nacional, resultando ainda, na concreta contribuição dos caciques as propostas que foram incorporadas ao texto constitucional.

<sup>124</sup> Conforme consulta realizada no acervo digital do Museu do Índio. Disponível em: <http://www.docvirt.com>, acesso em 20/12/2018.

Naquele momento histórico o grande debate girava em torno de garantir o reconhecimento dos territórios indígenas, reafirmando o indigenato, como sendo o direito indígena mais antigo do que qualquer outro e a consequente proteção ao uso e a posse desses espaços fundamentais para os povos indígenas. Na mesma medida, estava o debate em torno do relacionamento do Estado Brasileiro com os povos indígenas, até então orientado pelo *princípio de assimilação e tutela jurídica* estabelecida.

No que tange às Constituições Brasileiras, com exceção da Constituição do Império do Brasil, outorgada por Pedro I em 24 de março de 1824, todas as demais trouxeram dispositivos que previram, de alguma forma, o direito dos povos indígenas. Cabe ainda salientar que mesmo que a Constituição 1824 não tenha contemplado o direito indígena, posteriormente por meio do Ato Adicional de 1834, as competências legislativas das Províncias, foram regulamentadas atribuindo aos missionários, função institucional sobre catequese e civilização dos indígenas.

Lacerda (2008, p.13), aponta que mesmo o texto constitucional de 1824 não tendo contemplado expressamente as questões indígenas neste período, o debate girava em torno de duas posições, sendo a primeira defendida por Francisco Adolfo de Varnhagem (1816 – 1878), que apontava para a invisibilidade dos povos indígenas e a necessidade de sua “sujeição à força em benefício da consolidação das fronteiras do Império”. A segunda posição era defendida por José Bonifácio, que de igual modo apontava para a invisibilidade indígena e para a “obrigação moral do Império em prover-lhes as condições para o seu ingresso no projeto de unidade nacional”. Nota-se que em ambos os casos, partia-se do pressuposto de que os povos indígenas deveriam renunciar à sua identidade cultural, cosmovisão e modos próprios de ver e entender o mundo, sendo assimilados pela “comunhão nacional”<sup>125</sup>. Ainda neste período outras leis foram baixadas objetivando estabelecer medidas que contemplassem os povos indígenas<sup>126</sup>. Segundo Freitas Júnior (2010), por meio de lei sancionada em 27 de outubro de 1831, foi determinada a libertação de dois indígenas que se achavam em regime de servidão, e na tentativa<sup>127</sup> de melhor resguardar os seus interesses os indígenas foram equiparados aos órfãos e entregues à proteção

---

<sup>125</sup> No mesmo sentido: Lacerda (2008).

<sup>126</sup> “Outras leis foram publicadas na tentativa de melhor resguardar os direitos desses povos considerados incapazes de, por si só, promover a defesa de seus interesses. Destacam-se, dentre elas, as de 3 e 18 de junho de 1833; a primeira beneficiava os índios que se estabelecessem nos aldeamentos à margem do rio Arinos, no estado do Mato Grosso, com a isenção do pagamento de qualquer tributo por um período de vinte anos, e a segunda transferia a administração dos seus bens para os juizes dos órfãos, também tutores dos interesses dos indígenas” (OLIVEIRA SOBRINHO, 1992, p.108, *apud*, FREITAS JÚNIOR, 2010, p. 28).

<sup>127</sup> Digo tentativa, pois, em muitos casos os juizes foram omissos. É o caso, por exemplo dos Terena de Ipegue, quando tiveram seus territórios expropriados quando a emissão da gleba do Cutape, hoje fazenda Esperança. Para saber mais, vide tese de doutorado de Eloy Terena (2019).

dos respectivos juizes de órfãos. No regulamento que tratava do regime de aldeamento, editado em 1845, ficou sob responsabilidade dos missionários religiosos a tarefa de catequizar e adaptar os indígenas ao convívio com a sociedade brasileira<sup>128</sup> (ELOY AMADO, 2014, p. 26).

A proposta legislativa do Império era notadamente integracionista. O índio era visto como um indivíduo pertencente a uma sociedade primitiva que precisava, para o próprio bem seu e melhor desenvolvimento do País, sair do estado de barbárie e se adaptar à cultura nacional. A concepção oficial de “índio” não permitia sequer a garantia de suas terras, enquanto propriedade coletiva do grupo indígena. Qualquer garantia à posse de terras dada aos índios seria somente mais uma estratégia de facilitar o processo civilizatório. Sendo a qualidade de índio apenas um status provisório a desaparecer com a sua integração à comunhão nacional, os aldeamentos se configuravam apenas como espaços necessários à colonização e não como habitats dos povos indígenas. Somente com a Lei n.º. 601 de 18 de setembro de 1850 (“Lei de Terras”), as terras destinadas à colonização dos indígenas passaram ao usufruto exclusivo dos índios, tornando-se inalienáveis até que o Governo Imperial lhes concedesse o pleno gozo delas, quando assim permitisse o seu estado de civilização. Nota-se que a Lei n.º. 601/1850 foi o primeiro diploma legal a referir-se em terra indígena como “inalienável” e de “usufruto exclusivo” dos índios, estabelecendo elementos que ainda hoje compõem a definição constitucional de terra indígena (FREITAS JÚNIOR, 2010, p. 29).

Já no período Republicano, a primeira Constituição da República de 1891, em seu art. 64, transferiu aos Estados-membros as terras devolutas<sup>129</sup> situadas em seus territórios, e

---

<sup>128</sup> “Às missões cabia a tarefa de desenvolver a catequese dos índios; trabalhando diretamente nas aldeias já existentes e agrupando os índios nômades em aldeamentos, para ministrar, nestes e naquelas, o ensino das primeiras letras, as máximas da Igreja Católica, incutindo o respeito e a prática dos seus sacramentos, dentre eles o casamento. Construía também habitações mais confortáveis, tudo com o fim de promover a adaptação dos índios às práticas correntes na sociedade brasileira. E como uma espécie de prêmio aos índios que bem se comportavam nos aldeamentos, a eles eram concedidas terras separadas das aldeias para suas granjearias particulares, que passariam a sua propriedade definitiva, através de Carta de Sesmaria, se, durante doze anos ininterruptos, mantivessem-nas cultivadas” (OLIVEIRA SOBRINHO, 1992, p.110, *apud*, FREITAS JÚNIOR, 2010, p. 28).

<sup>129</sup> O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 920), afirma que “pode-se definir as terras devolutas como sendo as que, dada sua origem pública da propriedade fundiária no Brasil, pertencem ao Estado – sem estarem aplicadas a qualquer uso público – porque nem foram trespassadas do Poder Público aos particulares, ou se o foram caíram em comisso, nem se integraram no domínio privado por algum título reconhecido como legítimo”. A Lei n. 601/1850 trouxe o conceito de terra devoluta, nos seguintes termos: “Art. 3º. São terras devolutas: § 1º. As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal; § 2º. As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; § 3º. As que não se acharem dadas por sesmarias ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por essa lei; § 4º. As que não se acharem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por essa lei”. Por conseguinte, o Decreto-lei n.º. 9760/1946, dispondo sobre os bens imóveis da União traz em seu artigo 5º o seguinte conceito de terra devoluta: “Art. 5º. São terras devolutas, na faixa de fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual, territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado: por força da Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto n.º. 1318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais; em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por

como se sabe, muitas terras indígenas haviam sido consideradas devolutas nos períodos colonial e imperial. A partir de então imediatamente os estados passaram a se assenhorear das terras indígenas. A concessão se dava por meio de procedimento que exigia medições e vistorias, o que na época não foram realizadas e por isso foi ignorada a presença de várias comunidades indígenas. Ao mesmo tempo, a Constituição de 1891 excepcionou as terras de fronteiras. Os estados ignoravam expedindo inúmeros títulos incidentes sobre terras indígenas (ELOY AMADO, 2014). Exemplo disso é que vários títulos que datam dessa época foram concedidos indevidamente sobre terras do povo Guarani Kaiowá, em Mato Grosso do Sul (VIETTA, 2012). A Constituição de 1891 não fazia qualquer menção aos indígenas ou aos seus direitos territoriais. Isto explica, por exemplo, porque o Serviço de Proteção ao Índio – SPI não tinha poderes para reconhecer as terras indígenas (ARAÚJO, 2006). Lacerda (2008, p. 13), afirma que “a Constituição republicana de 1891 também não contou com a participação popular nas discussões que levaram à sua elaboração. As constituições sobre o tratamento a ser dado aos povos indígenas continuaram a sair de restrito círculo das elites”.

Após isso, as Constituições que se seguiram trouxeram dispositivos reconhecendo a posse dos povos indígenas sobre as terras por eles ocupadas e cuidando da competência legislativa no que tange à “incorporação dos silvícolas<sup>130</sup> à comunhão nacional”, vejamos:

Tabela: Dispositivos constitucionais referente aos povos indígenas

Constituição	Dispositivo
<b>Constituição Federal de 1934</b>	Art. 5º. Compete privativamente à União: inciso XIX – legislar sobre: alínea “m”- incorporação dos silvícolas à comunhão nacional.  Art. 129. Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las.

parte da União ou dos Estado; em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites; em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada; por se acharem em posse contínua e incontestada, por justo título e boa-fé, por termo superior a 20 (vinte) anos; por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa-fé; por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937. Parágrafo único - A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do preposto, integralmente satisfeitas por estes, no caso de posse de terras situadas na faixa da fronteira, as condições especiais impostas na lei”.

<sup>130</sup> “A expressão silvícola, ou seja, habitante da selva, havia sido introduzida pelo Código Civil de 1916 (Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916), como representação de um conceito de índio ainda não assimilado à sociedade envolvente. Na qualidade de silvícolas, os índios eram incluídos entre os incapazes, relativamente a certos atos, ou a maneira de os exercer, posição onde também se encontravam os pródigos e os jovens entre 16 e 21 anos (art. 6º)” (LACERDA, 2008, p. 14).

<b>Constituição Federal de 1937</b>	Art.154. Será respeitada aos silvícolas a posse das terras em que achem localizados em caráter permanente, sendo-lhes, porém, vedada a alienação das mesmas.
<b>Constituição Federal de 1946</b>	Art. 5º. Compete privativamente à União: inciso XV – legislar sobre: alínea “r”-incorporação dos silvícolas à comunhão nacional.  Art. 216. Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem
<b>Constituição Federal de 1967 – Emenda Constitucional nº 1 de 1969</b>	Art. 8º. Compete privativamente à União: inciso XVII – legislar sobre: alínea “o”-incorporação dos silvícolas à comunhão nacional.  Art. 198 – As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilizadas nelas existentes. 1º - Ficam declaradas a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas.

Eloy Amado, 2019, p. 111.

Nota-se que a preocupação no que tange à questão indígena em matéria constitucional sempre esteve atrelada ao debate sobre a posse e o uso das terras indígenas e a regular a competência legislativa no que concerne a assimilação dos povos indígenas a dita comunhão nacional. Se por um lado, a condição jurídica do indígena era subjugada e reduzida a inferioridade justificando assim a necessidade de “branquear” os indígenas, a outra faceta dessa conduta estatal revelava o entendimento de que a condição de indígena era transitória. É com base nesse entendimento que as reservas indígenas de igual forma foram concebidas para serem espaços de transição, em grande medida, justificando a constituição de pequenas reservas, onde os indígenas receberiam toda ordem de “ação estatal civilizatória”.

No quadro abaixo é possível perceber de maneira clara como o direito foi instrumentalizado para que o Estado, seguindo o princípio da assimilação, efetivamente levasse a cabo uma política indigenista baseada numa suposta transitoriedade da condição indígena e na concepção de superioridade da cultura hegemônica em detrimento das culturas dos povos indígenas.

Tabela: Atos normativos relacionados com o instituto da autonomia dos povos indígenas

	ANO	ATO	CONTEÚDO / OBJETIVO
<p>Visão Integracionista:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Superioridade da cultura hegemônica;</li> <li>- Caráter transitório da Identidade sócio-político</li> <li>- cultural Indígena.</li> </ul>	1916	Código Civil	Os índios como relativamente incapazes, sujeitos ao regime tutelar enquanto não fossem adaptados à civilização do país.
	1934	Constituição Federal	“Incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”
	1937	Constituição Federal	Omissa em relação ao status jurídico dos índios
	1946	Constituição Federal	“Incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”
	1966	Convenção 107 da OIT	Proteção e integração das populações tribais e semitribais de Países Independentes
	1967	Constituição Federal	“Incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”
	1969	Emenda Constitucional	“Incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”
	1973	Estatuto do Índio	“... preservar a sua cultura e integrá-los progressiva e harmoniosamente à comunhão nacional”
<p>Visão pluriétnica e multicultural:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- proteção e valorização das diferenças;</li> <li>- convivência respeitosa;</li> <li>- reconhecimento das instituições indígenas próprias, submetidas apenas ao marco jurídico do Estado soberano.</li> </ul>	1988	Constituição Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconhecimento da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições;</li> <li>- Reconhecimento do uso das línguas maternas e processos próprios de aprendizagem no ensino fundamental;</li> <li>- Reconhecimento dos direitos originários (de posse e usufruto exclusivos) sobre as terras que tradicionalmente ocupam;</li> <li>- Consulta às comunidades sobre projetos de exploração mineral;</li> <li>- Reconhecimento da capacidade de postulação em juízo para a defesa de seus direitos e interesses;</li> <li>- Dever da União em demarcar as terras e proteger e fazer respeitar todos os bens indígenas;</li> </ul>

	1989	Convenção 169 da OIT, (promulgada no Brasil pelo Dec. 5051 de 19.04.2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre povos indígenas e tribais em países independentes.</li> <li>- Reconhece suas aspirações a “assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram”.</li> <li>- Direito de usufruto das riquezas naturais.</li> <li>- Consulta às comunidades sobre projetos de exploração mineral.</li> </ul>
	1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	Educação escolar bilíngue e intercultural

Fonte: Eloy Amado (2014, p. 29)

Percebe-se que somente com a Constituição de 1988, o paradigma tutelar e de assimilação foi rompido, após séculos de imposição legal aos povos indígenas. Sem dúvida, os povos indígenas e seus aliados viram na Constituinte de 87/88 a possibilidade concreta de emplacar dispositivos que de fato assegurassem os direitos dos povos indígenas, mas também, que possibilitassem uma conduta decolonial no que tange ao modo do Estado se relacionar com os povos. Lacerda (2008, p. 16), aponta três formas pelos quais o paradigma assimilacionista se manifestou ao longo do século XX, sendo: “a) a manutenção da concepção da incapacidade indígena; b) a disponibilização das suas terras e recursos naturais às pressões econômicas; e c) a doutrina da segurança nacional”.

Ainda na década de 70, fatos importantes merecem destaque, pois foram fundamentais para provocar o debate e desencadear processos que mais tarde foram assumidos pelos povos indígenas. Dentre eles, o “*Simpósio sobre a Fricção Interétnica na América do Sul*”, realizado de 25 a 31 de janeiro de 1971 em Barbados, que ficou conhecido como “Encontro de Barbados<sup>131</sup>”. Contou com a participação de quinze antropólogos entre eles quatro

<sup>131</sup> “Dos quatro brasileiros presentes, apenas Darcy Ribeiro assinou esta declaração, pois estava exilado no Chile. Os demais não o fizeram por questão de segurança, devido ao regime militar que imperava no Brasil. Eis a lista completa de todos os participantes: Pedro Agostinho da Silva (Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil); Nelly Arvelo Jiménez (Instituto Venezuelano de Investigações Científicas, Caracas, Venezuela); Miguel Alberto Bartolomé (Universidade de Buenos Aires, Argentina); Guillermo Bonfil Batalla (Universidade Nacional Autônoma do México, México); Victor Daniel Bonilla (Comitê para a Defesa do Indígena, Bogotá, Colômbia); Oscar Bolioli (Conselho Mundial de Igrejas, Genebra, Suíça); Gonzalo Castillo Cárdenas (Comitê para a Defesa do Indígena, Bogotá, Colômbia); Miguel Chase-Sardi (Centro de Estudos Antropológicos do Ateneu Paraguaio, Assunção, Paraguai); Georg Grünberg (Universidade de Berna, Suíça); Carlos de Araújo Moreira Neto (Universidade de Rio Claro, Brasil); Esteban Emilio Mosonyi (Universidade Central da Venezuela, Caracas, Venezuela); Darcy Ribeiro (Universidade do Chile, Santiago, Chile); Scott S. Robinson (Whitman College, Walla Walla, USA); Sílvio Coelho dos Santos (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil); Stefano

brasileiros: Darcy Ribeiro, Carlos A. Moreira Neto, Sílvio Coelho dos Santos e Pedro Agostinho. A principal crítica que o documento trazia diz respeito à relação colonial de domínio dispensado aos povos indígenas pelo Estado, pelas ciências sociais e pelas missões religiosas (LACERDA, 2008).

A Declaração de Barbados I denunciava que os “indígenas da América continuam submissos a uma relação colonial de domínio, que teve sua origem no momento da conquista e que não se desfez no seio das sociedades nacionais”. Atacando diretamente a estrutura colonial presente nas Américas, em especial no Brasil, o documento de igual modo, já denunciava que “territórios ocupados pelos indígenas são considerados e utilizados como terra de ninguém, abertos à conquista e à colonização”. E, no que tange a responsabilidade do Estado em relação aos povos indígenas, a declaração trouxe os seguintes pontos:

1. O Estado deve garantir a todas as populações indígenas o direito de serem e permanecerem como tais, vivendo segundo seus costumes e desenvolvendo sua própria cultura, já que constituem grupos étnicos específicos;
2. As sociedades indígenas têm direitos anteriores a toda a sociedade nacional. O Estado deve reconhecer e garantir a cada uma das populações indígenas a propriedade de seu território, permitindo que seja registrado corretamente, e na forma de propriedade coletiva, contínua, inalienável e suficientemente extensa para assegurar a manutenção das populações indígenas;
3. O Estado deve reconhecer às organizações indígenas o direito de se organizarem e de se governarem segundo suas especificidades culturais, e em nenhum momento poderá limitar seus membros no exercício de todo e qualquer direito de cidadania, mas, em compensação, os eximirá do cumprimento das obrigações que entrem em contradição com sua própria cultura;
4. Cabe ao Estado oferecer às populações indígenas a mesma assistência econômica, social, educacional e sanitária que oferece aos outros segmentos da população. Contudo, tem a obrigação de atender às carências específicas dessas comunidades, que são o resultado de sua submissão à estrutura colonial. E, sobretudo, tem o dever de impedir que sejam objetos de exploração por parte de qualquer setor da sociedade nacional, inclusive por parte dos agentes do órgão que lhes dá proteção oficial;
5. O Estado deve ser responsável por todos os contatos com grupos indígenas isolados, em virtude dos perigos biológicos, sociais, culturais e ecológicos que representa para eles o primeiro impacto com os agentes da sociedade nacional;
6. Os crimes e os conflitos que resultam do processo de expansão da fronteira nacional são de responsabilidade do Estado, embora não sejam cometidos diretamente por seus funcionários, civis ou militares;
7. O Estado deve definir a instância pública nacional específica que terá a seu cargo as relações com as entidades étnicas que sobrevivem em seu território. Tal

---

Varese (Divisão de Populações Amazônicas, Ministério da Agricultura, Peru)” – Declaração de Barbados I, disponível em [http://www.missilogia.org.br/wp-content/uploads/cms\\_documentos\\_pdf\\_28.pdf](http://www.missilogia.org.br/wp-content/uploads/cms_documentos_pdf_28.pdf) , acesso em 6 de janeiro de 2019.

obrigação não é passível de transferência nem de delegação em nenhum momento e em nenhuma circunstância.

O principal aspecto da declaração diz respeito ao reconhecimento por parte do Estado da pluralidade étnica presente em seu território nacional. Além disso, enfatiza o postulado dos direitos originários destes povos, bem como o direito à autodeterminação. É com base nesses postulados, que emergiu o movimento de lideranças e intelectuais indígenas e indigenistas, colocando em pauta temas como autodeterminação, autonomia, Estado pluriétnico e respeito às instituições próprias dos povos indígenas.

Nesta guinada Constitucional sobreveio o reconhecimento aos povos indígenas. A liberdade de associação é um dos princípios fundamentais da ordem jurídica brasileira. Além de garantir tal liberdade a todos, a Constituição reconheceu um regime especial de associação aos povos indígenas. Neste sentido, o *caput* do art. 231 da Constituição Federal reconheceu as formas organizacionais dos povos indígenas, rompendo com a ordem jurídica, que desde o período colonial, subjugou os povos e comunidades indígenas ao regime tutelar. E, por seguinte, o art. 232 da Carta Magna estabeleceu que os “*índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses*”. Assim, se por um lado, o art. 5º da Constituição estabelece parâmetros para a regulamentação da liberdade de associação pelo direito civil comum brasileiro, os artigos 231 e 232 – capítulo que trata do direito dos povos indígenas – institui regime distinto, que via de regra não está submetido às normas de direito civil, mas antes às normas sociais e culturais que regem a organização civil e política indígena, variando de acordo com cada povo e/ou comunidade indígena.

## Capítulo 6

# Marco legal de reconhecimento das formas tradicionais de organização indígena

No direito brasileiro temos nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal o reconhecimento das formas de organizações tradicionais indígenas. Como visto, a Constituição inovou ao reconhecer o Estado pluriétnico, reconhecendo os indígenas, comunidades e povos enquanto sujeito de direitos. O *caput* do art. 231 é categórico ao reconhecer as organizações sociais dos povos indígenas. Neste sentido, estamos adotando o conceito de organização social indígena do advogado Paulo Pankararu, que em recente livro publicado, intitulado “*Fortalecimento dos povos e das organizações indígenas*”, da editora FGV Direito de São Paulo, nos ensina, *in verbis*:

A organização social indígena é a estrutura social formada pelos indivíduos que se vinculam pela identidade cultural, costumes, história, ocupação do território e sentimento de pertencimento. O reconhecimento da organização social indígena corresponde ao direito de auto-organização, que é a forma como um povo indígena se organiza para manter a própria identidade cultural, o controle do território e das riquezas naturais e a definição dos poderes internos de representação (PANKARARU, 2019, p. 21).

Assim, a organização social indígena é a estrutura política de determinado povo e/ou comunidade que tem na identidade cultural sua fonte normativa para regular as relações intra e extracomunitária. Seguindo os ditames da Constituição, tal reconhecimento eleva as comunidades indígenas ao patamar de entes com personalidade jurídica que se irradia do próprio texto constitucional. Ou seja, as comunidades indígenas não necessitam de contrato social e demais formalidades legais para passarem a existir. Elas existem de fato e de direito no plano válido do direito a partir da dimensão constitucional. Neste sentido, assiste razão as considerações feita por Marés (2019, p. 17), ao apontar que o “contrato é característica da

sociedade moderna, as sociedades indígenas, os povos indígenas, são povos detalhadamente organizados, desde sempre, sem necessidade de contrato social”.

Todos os membros de um povo indígena conhecem sua organização social, naturalmente, sem precisar de papéis. Os intelectuais indígenas mostram como e por que sua organização não precisa de papel nem de contrato para viver em harmonia e poder resolver os conflitos que naturalmente aparecem no convívio social (MARÉS, 2019, p. 17).

Por sua vez, o artigo 232 da CF/88, aponta para três categorias jurídicas que merece nossa atenção. Ao estabelecer que os “*os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses*”, o constituinte originário rompe com a tutela jurídica que antes perdurava sobre os povos indígenas e outorga-lhes a capacidade de fato e de direito perante o direito brasileiro.

A primeira categoria diz respeito ao indígena individualmente tratado. Embora o texto constitucional utilize a expressão “índio”, atualmente o movimento indígena brasileiro tem reivindicado o não uso dessa terminologia. Isso porque a palavra “índio” remonta o oriundo da Índia, justificando a alusão a Cristóvão Colombo que ao desembarcar na América no século XV pensou ter chegado a Índia. Já a terminologia “indígena” diz respeito a aquele que é originário, ou seja, nativo daquele lugar. Sendo, portanto, a expressão mais apropriada para designar o indivíduo pertencente a algum povo originário brasileiro. Pois bem, não há dúvida que a Constituição aboliu a incapacidade jurídica que legalmente colocava os indígenas no rol de tutelados, e neste sentido, os dispositivos do Estatuto do Índio (Lei n. 6.001/73), embora ainda estejam em vigor, não foram recepcionados pela Constituição de 1988. Portanto, embora válido, encontram com sua eficácia suspensa por conta força de comando normativo hierarquicamente superior.

O Estatuto do Índio (1973) prevê procedimento, individual ou coletivamente, para ser liberado do regime tutelar, vejamos:

Art. 9º Qualquer índio poderá requerer ao Juiz competente a sua liberação do regime tutelar previsto nesta Lei, investindo-se na plenitude da capacidade civil, desde que preencha os requisitos seguintes:

- I - idade mínima de 21 anos;
- II - conhecimento da língua portuguesa;
- III - habilitação para o exercício de atividade útil, na comunhão nacional;
- IV - razoável compreensão dos usos e costumes da comunhão nacional.

Parágrafo único. O Juiz decidirá após instrução sumária, ouvidos o órgão de assistência ao índio e o Ministério Público, transcrita a sentença concessiva no registro civil.

Art. 10. Satisfeitos os requisitos do artigo anterior e a pedido escrito do interessado, o órgão de assistência poderá reconhecer ao índio, mediante declaração formal, a condição de integrado, cessando toda restrição à capacidade, desde que, homologado judicialmente o ato, seja inscrito no registro civil.

Art. 11. Mediante decreto do Presidente da República, poderá ser declarada a emancipação da comunidade indígena e de seus membros, quanto ao regime tutelar estabelecido em lei, desde que requerida pela maioria dos membros do grupo e comprovada, em inquérito realizado pelo órgão federal competente, a sua plena integração na comunhão nacional.

Parágrafo único. Para os efeitos do disposto neste artigo, exigir-se-á o preenchimento, pelos requerentes, dos requisitos estabelecidos no artigo 9º.

Assim, este procedimento não mais persiste diante da outorga constitucional concedida aos indígenas. A situação atual do “índio, sua comunidade e organização” devem ser analisadas a luz da Constituição de 1988, visto que esta é hierarquicamente superior ao Estatuto do Índio de 1973. Mesmo o estatuto estando em vigor, alguns dispositivos que não estão em harmonia com a Carta constitucional estão com sua aplicabilidade suspensa, ou seja, embora exista não se aplica.

A segunda categoria presente no art. 232 objeto de nossa análise é a “comunidade indígena”. No Estatuto do Índio (Lei n. 6.001/73), encontramos no art. 3º, inciso II, um conceito legal de comunidade indígena:

Art. 3º - Para os efeitos de lei, ficam estabelecidas as definições a seguir discriminadas:

[...]

II - Comunidade Indígena ou Grupo Tribal - É um conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem, contudo, estarem neles integrados.

Nota-se que este conceito adotado pelo Estatuto de 1973 está ultrapassado e em discordância com o texto Constitucional, razão pela qual, não adotaremos esta premissa. E ainda, para fins desta pesquisa não abordaremos os conceitos de comunidade indígena aventados na sociologia e antropologia.

Seguindo o percurso no âmbito das tratativas legais, encontramos no projeto de lei n. 2.057 de 1991 (PL 2057/91), em trâmite na Câmara dos Deputados, também conhecido como Estatuto das Sociedades Indígenas, dispositivos que nos remete a esta conceituação, senão vejamos:

Art. 2º - Sociedades indígenas são grupos socialmente organizados, compostos de uma ou mais comunidades, que se consideram distintos da sociedade envolvente e mantêm vínculos históricos com sociedades pré-colombianas.

Art. 3º - As sociedades indígenas têm personalidade jurídica de natureza pública de direito interno e sua existência legal independe de registro ou qualquer ato do poder público.

O art. 6º, inciso II, do projeto de lei do senado n. 169 de 2016 (PLS 169/2016)<sup>132</sup>, que dispõe sobre o Estatuto dos Povos Indígenas, e tem por objetivo regular a situação jurídica dos índios, de seus povos e de suas comunidades, com o propósito de proteger e fazer respeitar sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam e todos os seus bens, estabelece, *in verbis*:

Art. 6º - Para efeito desta Lei consideram-se:

I – povos indígenas: as coletividades que se distinguem entre si e no conjunto da sociedade nacional em virtude de vínculos históricos, de ascendência ou culturais, com povos pré-colombianos;

II – **comunidade indígena**: parcela de um povo indígena que convive num mesmo local;

III – índio: o indivíduo que se considera vinculado a um povo ou comunidade indígena.

[...]

Art. 8º - Os povos e as comunidades indígenas têm personalidade jurídica de direito público interno e sua existência legal independe de registro ou de qualquer ato do Poder Público.

Na mesma senda, o decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que instituiu a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, abordou o conceito em seu art. 3º, veja-se:

Art. 3º - Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para

---

<sup>132</sup> Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125563>, acesso em 17/02/2020.

sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

Observando os conceitos contidos nos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional (Senado e Câmara), bem como o decreto em vigor que trata dos povos e das comunidades tradicionais, alguns elementos podem ser extraídos e analisados. É possível perceber que o legislador deixa claro que comunidade indígena é um grupo organizado, culturalmente diferenciado e com vinculação territorial. Em grande medida os elementos *coletividade, cultura e território* podem ser considerados para estabelecer o reconhecimento legal das comunidades indígenas. Na mesma toada, a Declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas, de 13 de setembro de 2007, em seu artigo 9º, vaticina que os “*povos e as pessoas indígenas têm direito em pertencer a uma comunidade ou nação indígena, em conformidade com as tradições e costumes da comunidade, ou nação de que se trate*”. Ou seja, a partir das balizas legais entende-se que comunidade indígena é a expressão coletiva das pessoas indígenas, que se estabelecem a partir de elementos próprios como a cultura, língua e território.

Por fim, nossa terceira categoria presente no artigo 232 da CF objeto de nossa análise, qual seja, a organização indígena. Na literatura brasileira temos alguns textos publicados que já dedicaram sua análise sobre esta categoria jurídica. Em 1993, o ensaio de Luciano Mariz Maia intitulado “*Comunidades e organizações indígenas, legitimidade processual e outros aspectos jurídicos*”, e mais recentemente os textos de já citado do advogado indígena Paulo Pankararu “*Fortalecimento dos povos e das organizações indígenas*”; e Carlos Marés com “*Organizações Indígena*”, ambos de 2019. Entretanto, os autores acima citados entendem que a “organização indígena é constituída de acordo com a legislação do país e atua para defender os direitos dos povos indígenas judicial e extrajudicialmente” (MAIA, 1993), sendo que tal abordagem difere do nosso ponto de vista. Embora reconhecemos que a partir de 1988 os povos indígenas foram se apropriando de muitos instrumentos até então muito amoldado a cultura dos não indígenas, como a constituição de organização nos moldes do homem branco, e o papel fundamental que tais organizações tem desempenhado ao longo dos anos na defesa dos direitos dos povos indígenas, como por exemplo a *Coordenação das*

*Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab)*, firmamos o entendimento que organização indígena pode-se constituir nos moldes tradicionais, de igual modo. Neste sentido trazemos a experiência da *Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)*, da *Aty Guasu Kaiowá Guarani* e do *Conselho do Povo Terena*, sendo estes dois últimos, organizações indígenas do Mato Grosso do Sul.

Assim podemos apontar para dois fatores. Organização indígena constituída nos moldes da legislação positivada e organização indígena constituída no modo tradicional, vejamos:

	Constituída conforme a lei	Constituída segundo a tradição
<b>Organização indígena</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Coordenação das organizações indígenas da Amazônia brasileira - COIAB;</li> <li>· Articulação dos povos indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo - APOINME;</li> <li>· Comissão Guarani YVY RUPA;</li> <li>· Articulação dos povos indígenas do Sul - ARPINSUL;</li> <li>· Conselho Indígena de Roraima – CIR;</li> <li>· Articulação dos povos indígenas do Sudeste - ARPINSUDESTE;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Aty Guasu Kaiowá Guarani;</li> <li>· Conselho do Povo Terena;</li> <li>· Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB;</li> </ul>

## 6.1. Estudos de casos

### 6.1.1. Conselho Terena e Aty Guasu Kaiowá Guarani

O Conselho Terena é organização tradicional do povo Terena no Mato Grosso do Sul e tem por objetivo congregar os caciques e lideranças em torno da luta pela terra, na região do pantanal sul-mato-grossense. Desde 2012, o Conselho tem realizado sistematicamente grandes assembleias indígenas denominadas “*Hanaiti Ho’únevo Têrenoe*” – Grande Assembleia Terena<sup>133</sup>.

<sup>133</sup> Para saber mais sobre o processo de organização e articulação política do Conselho do Povo Terena, ler: Eloy Amado, Luiz Henrique, *Vukápanavo – O despertar do povo Terena para os seus direitos: movimento indígena e confronto político*, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social - Museu Nacional (UFRJ), Rio de Janeiro, 2019.

A *Aty Guasu* é a organização tradicional que reúne lideranças indígenas Kaiowá e Guarani, no cone sul de Mato Grosso do Sul. Há mais de 40 anos esta mobilização tem sido sistêmica, de modo a reunir de igual modo, as lideranças em torno da reivindicação territorial desses povos<sup>134</sup>.

As duas organizações são constituídas no formato tradicional, sem registro de contrato social, mas tem atuação efetiva no campo da defesa dos direitos dos povos indígenas. E, nos últimos anos tem ganhado uma respeitabilidade no campo judicial, tendo em vista a atuação junto aos organismos internacionais (ex.: ONU e CIDH), mas também nas instâncias internas no Brasil, como no Tribunal Regional Federal da 3ª Região e no Supremo Tribunal Federal (STF).

O primeiro exemplo a ser mencionado é o conhecido caso do leilão da resistência. No ano de 2013, no estado de Mato Grosso do Sul, diante do processo sistêmico de retomadas, ou reocupação dos territórios tradicionais que estavam sob posse dos fazendeiros, a classe ruralista do Estado, aliada a representantes do agronegócio nacional, dentre eles, a senadora Kátia Abreu, o deputado federal Alceu Moreira e o deputado federal Luís Carlos Heinze, propuseram a realização do chamado leilão da resistência. Tido como grande ato político, tinha como fim maior a arrecadação de fundos para a formação de uma grande milícia armada para fazer a segurança de propriedades rurais e promover ataques a comunidades indígenas. Esta prática de constituir milícia armada para promover ataques aos povos indígenas não era novo. O que se apresentava como novo era a “explicitação” de como as coisas estavam sendo organizada. Durante semanas, este leilão foi anunciado nos meios de comunicações e ganhando adesão pública de várias autoridades estaduais e federais. Foi então, agendado para o mês de dezembro de 2013, a realização do leilão da resistência, tendo como entidades organizadoras a Associação dos Criadores de Mato Grosso do Sul (Acrissul) e a Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul (Famasul), com o apoio da bancada ruralista do Congresso Nacional.

Foi neste contexto que as duas organizações indígenas tradicionais – Conselho Terena e *Aty Guasu* – peticionaram pela primeira vez no judiciário, em nome próprio, através de advogado próprio, defendendo direito próprio. A magistrada do caso, ao receber a petição inicial não questionou a legitimidade das organizações, e de pronto deferiu a liminar. Em sua

---

<sup>134</sup> Para saber mais sobre o processo de organização política da *Aty Guasu* Kaiowá Guarani, ler: Benites, Tonico. *Rojeroky hina ha roike jevy tekohape (Rezando e lutando): o movimento histórico dos Aty Guasu dos Ava Kaiowa e dos Ava Guarani pela recuperação de seus tekoha*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social - Museu Nacional (UFRJ), Rio de Janeiro, 2014.

decisão, a juíza federal Janete Lima Miguel determinou que as entidades ruralistas se abstivessem de realizar o leilão, argumentando que “*esse comportamento por parte das rés [fazendeiros] não pode ser considerado lícito, visto que pretendem substituir o Estado na solução do conflito existente entre a classe ruralista e os povos indígenas*” e que “*tem o poder de incentivar a violência (...) e colide com os princípios constitucionais do direito à vida, à segurança e à integridade física*”.

*In casu*, o Conselho Terena e *Aty Guasu* não foram obrigados a se formalizarem nos moldes da legislação aplicada as pessoas jurídicas para poderem ter acesso ao judiciário, ou seja, não precisou apresentar contrato social registrado em cartório e tão pouco registro no cadastro nacional de pessoa jurídica. No momento do saneamento do processo a justiça solicitou a apresentação da ata de constituição das organizações indígenas e documento que comprovasse que as organizações indígenas haviam autorizado os advogados a entrarem com a demanda judicial.

Outro caso importante, em que tanto o Conselho do Povo Terena e a *Aty Guasu Kaiowá Guarani* estão atuando como organizações indígenas legitimadas é o Recurso Extraordinário (RE) n. 1017365, em trâmite no STF, que discute a aplicação do marco temporal nas terras indígenas e que teve a repercussão geral reconhecida. A decisão nesse processo irá impactar as terras Terena e Guarani Kaiowá no Mato Grosso do Sul. A organizações indígenas requerem ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae* e sua habilitação foi deferida pelo ministro Edson Fachin.

### **6.1.2. Coordenação das organizações indígenas da Amazônia brasileira - COIAB**

A Coordenação das organizações indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), é uma organização indígena constituída nos moldes da legislação brasileira de direito privado, sem fins lucrativos, fundada no dia 19 de abril de 1989, por iniciativa de lideranças de organizações indígenas existentes à época e com a missão de defender os direitos dos povos indígenas a terra, saúde, educação, cultura e sustentabilidade dos povos e organizações indígenas, considerando as suas diversidades, visando sua autonomia através de articulação e fortalecimento.

É uma importante organização indígena do Brasil e abrange os nove Estados da Amazônia Brasileira (Amazonas, Acre, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia,

Roraima e Tocantins); são associações locais, federações regionais, organizações de mulheres, professores e estudantes indígenas.

No âmbito internacional está vinculada a *Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica – COICA*, uma das maiores organizações indígenas do mundo e de representatividade internacional, que busca orientar os povos e organizações indígenas dos nove países da bacia amazônica a somar esforços na promoção, proteção e segurança dos territórios indígenas, através das formas próprias de vida desses povos, seus princípios e valores espirituais e culturais, na luta pela defesa da vida e das florestas, para um planeta vivo e harmônico que assegure a continuidade das presentes e futuras gerações.

<b>organizações estaduais indígenas que compõe a COIAB</b>
↳ Organização dos Povos Indígenas de Rondônia, Noroeste do Mato Grosso e Sul do Amazonas – OPIROMA;
↳ Coordenação das Organizações e Articulações dos Povos Indígenas do Maranhão – COAPIMA;
↳ Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Amapá e Norte do Pará –APOIANP;
↳ Coordenação das organizações e povos indígenas do Amazonas – COIPAM;
↳ Articulação dos povos indígenas do Tocantins – ArPIT;
↳ Federação dos Povos Indígenas do Pará – FEPIPA;
↳ Federação dos Povos e Organizações Indígenas de Mato Grosso – FEPOIMT;
↳ Conselho Indígena de Roraima (CIR);
↳ Articulação dos povos e organizações indígenas do Amapá e Norte do Pará.

No levantamento realizado durante a pesquisa, nota-se que a COIAB tem buscado incidir no âmbito do poder judiciário brasileiro, especialmente no Supremo Tribunal Federal (STF), requerendo ingresso em ações em que estejam discutindo os direitos dos povos indígenas que estão localizados em sua região de abrangência. Citamos, por exemplo, o Recurso Extraordinário (RE) n. 1017365, em trâmite no STF, que discute a aplicação do marco temporal nas terras indígenas e que teve a repercussão geral reconhecida. Outro caso, é a Ação Cível Originária (ACO) n. 2224, em trâmite no STF, que discute a demarcação da terra indígena Kayabi, localizada no Mato Grosso e Pará. Esses dois casos analisados durante a pesquisa processual nos apontam que a COIAB, por ser uma organização indígena constituída pelo viés contratual, não teve nenhum empecilho de ordem formal, para requerer ingresso nos feitos processuais citados.

O Recurso Extraordinário (RE) n. 1017365, em trâmite no Supremo Tribunal Federal (STF), discute a posse da Terra Indígena Ibirama Laklaño, do povo Xokleng, localizada

no estado de Santa Catarina. Este processo constitui-se o caso mais importante neste momento para os povos indígenas. Isto porque teve repercussão geral reconhecida pelo Tribunal, ou seja, a decisão desse caso servirá de parâmetro para todas as terras indígenas do Brasil. O Supremo terá que decidir sobre o estatuto jurídico das terras indígenas. Está em análise duas teses jurídicas: a) a teoria do indigenato e b) a tese do marco temporal<sup>135</sup>.

A teoria do indigenato consiste no fato de que os povos indígenas têm direito aos seus territórios tradicionalmente ocupados, conforme expresso no artigo 231 da Constituição brasileira, não podendo haver nenhuma limitação a este direito, devendo o poder público federal demarcar e proteger todas as terras. Essa tese remonta ao período colonial, onde as leis que foram editadas, respeitaram a posse dos povos originários, como senhores naturais de suas terras. Já a tese do marco temporal restringe os direitos indígenas e é defendida pelos ruralistas, representados pela bancada ruralista no Congresso Nacional Brasileiro. Para eles, os povos indígenas só têm direito as terras que estavam ocupando no dia 05 de outubro de 1988, data de promulgação da Constituição Federal. Além de limitar o direito das comunidades indígenas, essa tese visa anistiar os crimes cometidos contra os indígenas, especialmente aqueles perpetrados durante o período da ditadura militar. Neste período, muitas terras indígenas, consideradas originalmente como terras públicas, foram invadidas e griladas.

A Constituição Federal completou 32 anos e, mesmo assim, muitas comunidades indígenas aguardam a demarcação de suas terras desde então. O recente *Relatório de Violência Contra os Povos Indígenas* (2020), divulgado pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), apontou de forma inequívoca que das 1.298 terras indígenas no Brasil, 829 (63%) apresentam alguma pendência por parte do Estado para a finalização de seu processo demarcatório e o registro como território tradicional indígena na Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Destas 829, um total de 536 terras (64%) não teve ainda nenhuma providência adotada pelo Estado. Ou seja, o atual presidente da república, além de ter cumprido sua promessa de não demarcar um centímetro de terra indígena, atuou por meio do Ministério da Justiça, na qual *devolveu 27 processos* de demarcação à Fundação Nacional do Índio (Funai) para que fossem revistos, no primeiro semestre de 2019.

Como o caso chegou ao Supremo? No ano de 2009, a Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina entrou com ação de reintegração de posse em face da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do grupo indígena Xokleng. A Fundação estadual alegou ser

---

<sup>135</sup> Para saber mais, acesso o artigo do advogado indígena da APIB, Luiz Eloy Terena. ELOY AMADO, Luiz Henrique. *O futuro das Terras Indígenas nas mãos do Supremo*. Disponível em <https://midianinja.org/luizhenriqueeloy/o-futuro-das-terras-indigenas-nas-maos-do-stf/>, acesso em 08.11.2020.

legítima possuidora de uma área de 80.006,00m<sup>2</sup> (oitenta mil e seis metros quadrados), localizada na Linha Esperança-Bonsucesso, distrito de Itaió, estado de Santa Catarina, que exercia a posse mansa, pacífica e ininterrupta por mais de sete anos, e, que essa reserva teria sido invadida pelos indígenas.

Há época, a FUNAI ofereceu contestação, refutando a tese inicial e demonstrando que a área da qual a autora se diz proprietária está abrangida pelos efeitos da Portaria nº 1182/2003 do Ministério da Justiça, que declarou de posse permanente dos povos indígenas Xokleng, Kaingang e Guarani a Terra indígena Ibirama-La Klãnõ, com superfície aproximada de 37.108ha (trinta e sete mil cento e oito hectares), localizada nos Municípios de Doutor Pedrinho, Itaiópolis, José Boiteux e Vitor Meireles, no estado de Santa Catarina.

A ação foi julgada procedente na primeira instância e a decisão mantida no Tribunal Regional Federal (TRF4). Após este percurso, a ação chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio de recurso interposto pela Funai. O relator, ministro Edson Fachin, ao admitir o recurso, apontou que é necessário que se fixe uma tese para resolver sobre a “*definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena, nos termos do artigo 231 do texto Constitucional*”.

Após ter a repercussão geral reconhecida, a COIAB requereu ingresso no processo na qualidade de *Amicus Curiae* (amigo da corte), diante da preocupação que tal decisão afetará também os povos indígenas que habitam a região amazônica. Na petição de ingresso a COIAB demonstrou ser uma organização indígena regularmente constituída e juntou documentos. E, logo em seguida, o ministro Edson Fachin deferiu seu ingresso no processo na qualidade de *amicus curiae*.

Em relação a Ação Cível Originária (ACO) n. 2224, em trâmite no STF sob relatoria do ministro Dias Toffoli, esta ação foi proposta pelo Estado de Mato Grosso com o objetivo de anular a demarcação da Terra Indígena Kayabi, localizada no Mato Grosso e Pará, que serve de habitação permanente para os povos Kayabi, Munduruku e Apyaká. O fundamento da petição do estado é justamente a tese jurídica do marco temporal. Neste processo a COIAB requereu o ingresso e juntou de igual modo os documentos que comprovam que é uma entidade indígena legalmente constituída.

Nota-se, em ambos os casos narrados, a COIAB teve que se valer de seus documentos constitutivos para poder justificar seu pedido junto a Suprema Corte.

### **6.1.3. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB**

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), é a organização que representa nacionalmente os povos indígenas, formada pelas organizações indígenas de base, quais sejam: Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME); Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); Articulação dos Povos Indígenas do Sul (ARPINSUL); Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste (ARPIN-SUDESTE); Conselho do Povo Terena; Aty Guasu Guarani Kaiowá e Comissão Guarani Yvy Rupa.

Segundo seu regimento interno disposto em seu site <http://apib.info/apib/>, a APIB está organizada e centrada nas seguintes pautas: a) fortalecer a união dos povos indígenas, a articulação entre as diferentes regiões e organizações indígenas do país; b) unificar as lutas dos povos indígenas, a pauta de reivindicações e demandas e a política do movimento indígena; c) mobilizar os povos e organizações indígenas do país contra as ameaças e agressões aos direitos indígenas.

A APIB foi criada pelo Acampamento Terra Livre (ATL) de 2005, a mobilização nacional que é realizado todo ano, a partir de 2004, para tornar visível a situação dos direitos indígenas e reivindicar do Estado brasileiro o atendimento das demandas e reivindicações dos povos indígenas.

#### **Objetivos da Apib**

- Promover mobilizações e a articulação permanente do Movimento Indígena, nas diferentes regiões e em nível nacional.
- Formular e implementar um Programa de Formação de lideranças e organizações indígenas.
- Avaliar e incidir na construção e implementação de Políticas Públicas específicas e diferenciadas voltadas aos povos indígenas, nas distintas áreas de seu interesse: saúde, educação, terras, meio ambiente, legislação, sustentabilidade, direitos humanos e participação e controle social.
- Desenvolver um Programa de informação e comunicação sobre a realidade dos direitos indígenas, junto às bases do movimento indígena, o Estado e a opinião pública nacional e internacional.
- Construir e fortalecer alianças com o movimento indígena internacional e outros movimentos sociais, bem como parcerias com instituições e redes de solidariedade e apoio às causas sociais, principalmente a dos povos indígenas.
- Garantir a infra-estrutura institucional e organizacional bem como a manutenção da equipe política e técnica necessárias para a implementação do plano de ação da APIB.

#### **Demandas da Apib**

→ Demarcação, desintrusão e proteção das terras indígenas.

Legislação Indigenista:

– Aprovação do Novo Estatuto dos Povos Indígenas;

– Aprovação do Projeto de Lei que cria o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI);

– rejeição de iniciativas legislativas anti-indígena (PL`s, PEC`s), que buscam reverter os direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988.

– aplicação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Declaração da ONU sobre os direitos dos Povos Indígenas, que asseguram o direito à consulta livre, prévia e informada sobre quaisquer assuntos que nos afeta.

→ Justiça: fim da violência e criminalização contra lideranças e comunidades indígenas, em decorrência da luta pela terra.

– reconhecimento e formação das categorias de Agentes Indígenas de Saúde (AIS) e Agentes Indígenas de Saneamento (AISAN);

– efetivação da autonomia política, administrativa e financeira dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI`s);

→ educação diferenciada, ensino fundamental e médio completo e de qualidade, ensino profissionalizante, acesso ao ensino superior, com programas especiais e cursos voltados a atender as necessidades dos povos indígenas

→ consolidação e implementação da Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI).

→ participação paritária nas distintas instâncias governamentais (comissões, conselhos e grupos de trabalho) que discutem e norteiam a implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas.

Estrutura

A instância superior da APIB é o Acampamento Terra Livre (ATL), a maior mobilização indígena nacional, que reúne todo ano, na esplanada dos ministérios, em Brasília, Distrito Federal, a capital do Brasil, mais de 1000 lideranças de todas as regiões do país, sob coordenação dos dirigentes das organizações indígenas regionais que compõem APIB. O ATL permite o intercâmbio de realidades e experiências tão distintas, a identificação dos problemas comuns, a definição das principais demandas e reivindicações, e a deliberação sobre os eixos programáticos e ações prioritárias da APIB. Para viabilizar as deliberações e encaminhamentos do Acampamento Terra Livre, os dirigentes das organizações de base da APIB, aproximadamente 40 líderes, constituem o Fórum Nacional de Lideranças Indígenas (FNLI) que se reúne duas vezes por ano, com o objetivo de avaliar e definir o plano de ação da APIB.

Durante a pesquisa, dois processos judiciais nos chamaram a atenção. O primeiro diz respeito ao Recurso Extraordinário (RE) n. 1017365, em trâmite no Supremo Tribunal Federal (STF), discute a posse da Terra Indígena Ibirama Laklaño, do povo Xokleng, localizada no estado de Santa Catarina. Assim como a COIAB, a APIB de igual modo solicitou ingresso no feito processual na qualidade de *amicus curiae*. Entretanto, o ministro Edson Fachin, na

mesma decisão autorizou o ingresso da COIAB e em relação a APIB determinou apresentação de documentos constitutivos, tais como contrato social, atas e regimento interno. Ou seja, a APIB por ser uma organização indígena que não está constituída nos moldes da legislação brasileira destinada as pessoas jurídicas, só pode ter seu pedido analisado na Supremo Corte após ter apresentando elementos contratuais, seguindo de igual modo, a lógico do contrato social.

O segundo processo é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 709, proposto pela Articulação dos Povos Indígena do Brasil (APIB), em conjunto com outros seis partidos políticos brasileiros (PSB, REDE, PSOL, PT, PDT e PC do B). Esta iniciativa inaugural proposta pela APIB proporcionou profunda mudança no direito constitucional brasileiro. Isto porque, a petição da APIB guarda duas dimensões revolucionárias, sendo: a) pela primeira uma entidade indígena que não está constituída nos moldes legais, mas nos moldes tradicionais protagoniza uma ação dessa dimensão; b) pela primeira vez a Suprema Corte brasileira admite que uma organização possa atuar no âmbito da denominada jurisdição constitucional. Importante ressaltar que no Brasil, a Constituição Federal permite um rol muito restrito de pessoas que podem peticionar diretamente no Supremo no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade.

A ADPF 709 buscou determinação ao governo brasileiro para a adoção de medidas para conter o avanço da pandemia do Covid-19 nos territórios indígenas. Como disse o advogado indígena durante sua sustentação oral na Corte: “esta ação é o grito de socorro dos povos indígenas no judiciário”. Em síntese, a organização indígena estava invocando o sagrado direito de existir, de não ser exterminado e busca medidas para evitar o genocídio e etnocídio dos povos indígenas do Brasil.

Em artigo de opinião publicado, o advogado da APIB, Luiz Eloy Terena<sup>136</sup> apontou que:

“durante muito tempo os povos indígenas foram colocados numa posição de subalternidade legal. Ainda no início da colonização questionou-se até se os ‘índios eram detentores de almas’. Foi preciso um documento do Papa reconhecendo que os mesmos possuíam alma e, portanto, eram passíveis de catequização. Superado esta visão, os povos indígenas foram subjugados a tutela jurídica, considerados como

---

<sup>136</sup> ELOY AMADO, Luiz Henrique. *ADPF 709 no Supremo: Povos Indígenas e o direito de existir!* Disponível em <https://midianinja.org/luizhenriqueeloy/adpf-709-no-supremo-povos-indigenas-e-o-direito-de-existir/>, acesso em 08.11.2020.

incapazes para a prática dos atos da vida civil, estes não podiam se fazer representar, necessitando sempre do aval do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e depois da Fundação Nacional do Índio (Funai)”.

Importante resgatar essa dimensão, pois somente com a Constituição Federal de 1988 que os povos indígenas tiveram reconhecido o direito de estarem em juízo defendendo seus direitos e interesses. Neste aspecto, a Carta constitucional rompeu com o paradigma tutelar e integracionista que até então orientava a política indigenista brasileira. Mas, passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição, esta foi a primeira vez que os povos indígenas vão ao Supremo, em nome próprio, defendendo direito próprio e por meio de advogados próprios, propondo uma ação de jurisdição constitucional.

A APIB tem acompanhado com preocupação o avanço da pandemia nos territórios indígenas. A situação de extrema vulnerabilidade dos povos indígenas, aliado a omissão sistemática do governo brasileiro – *diga-se*: um governo declaradamente anti-indígena - , onde mesmo o poder legislativo tendo aprovado o PL 1142, que prevê medidas emergenciais para povos indígenas e quilombolas, mas que foi vetado pelo presidente Jair Bolsonaro, fez com que os povos indígenas batessem a porta da Suprema Corte. Assim, sem dúvida, a ADPF 709 foi “o grito de socorro dos povos indígenas”.

A ação foi proposta no dia 29 de junho, e distribuída ao ministro Luís Roberto Barroso. Na petição inicial, a APIB pediu a instalação de barreiras sanitárias em 31 terras indígenas com presença de indígenas isolados e de recente contato; a extrusão dos invasores presentes nas TI's Yanomami, Karipuna, Uru-EuWau-Wau, Kayapó, Araribóia, Munduruku e Trancheira Bacajá; a determinação de que os serviços do Subsistema de Saúde Indígena do SUS devem ser prestados a todos os indígenas no Brasil, inclusive os não aldeados (urbanos) ou que habitem áreas que ainda não foram definitivamente demarcadas.

No dia 2 de julho, o relator proferiu despacho determinado a “intimação do Exmo. Sr. Presidente da República, do Exmo. Procurador-Geral da República e do Exmo. Advogado Geral da União, para manifestação no prazo comum e impostergável de 48 horas (independentemente do recesso) sobre o pedido de cautelar. Após o transcurso do prazo, com ou sem manifestação, os autos devem retornar à conclusão, para decisão”.

Após as respostas apresentadas pelo presidente Jair Bolsonaro e pela Advocacia Geral da União (AGU), o ministro Luís Roberto Barroso apreciou a petição e os argumentos apresentados pela APIB. E, no dia 8 de julho, foi proferida decisão deferindo parcialmente a liminar pleiteada, determinando ao governo federal a adoção das seguintes medidas:

Determinação de criação de barreiras sanitárias, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação, no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão.

Determinação de instalação da Sala de Situação, como previsto em norma vigente, para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos indígenas em isolamento e de contato recente, com participação de representantes das comunidades indígenas, da Procuradoria Geral da República e da Defensoria Pública da União, observados os prazos e especificações detalhados na decisão. Quanto aos povos indígenas em geral.

Determinação de que os serviços do Subsistema Indígena de Saúde sejam acessíveis a todos os indígenas aldeados, independentemente de suas reservas estarem ou não homologadas. Quanto aos não aldeados, por ora, a utilização do Subsistema de Saúde Indígena se dará somente na falta de disponibilidade do SUS geral.

Determinação de elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, de comum acordo, pela União e pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, com a participação das comunidades indígenas, observados os prazos e condições especificados na decisão.

Para nossa pesquisa, o aspecto mais importante diz respeito ao recebimento da petição da APIB pelo STF e o reconhecimento de sua legitimidade para atuar no âmbito da jurisdição constitucional. Vejamos trecho da decisão:

“Reconheço a legitimidade ativa da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB para propor a presente ação, na condição de entidade de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX). É certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal limitou a configuração de “entidades de classe” àquelas representativas de pessoas que desempenham a mesma atividade econômica ou profissional. Trata-se, contudo, de entendimento que integra aquilo que se convencionou chamar de jurisprudência defensiva do STF, formada nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, quando se temia que a ampliação dos legitimados para propor ações diretas pudesse ensejar um grande aumento do volume de casos do controle concentrado.

[...]

Vale observar, ademais, que a Constituição assegurou aos indígenas a representação judicial e direta de seus interesses (CF, art. 232), bem como o respeito à sua organização social, crenças e tradições (CF, art. 231). Por essa razão, entendo, ainda, que o fato de a APIB não estar constituída como pessoa jurídica não é impeditivo ao reconhecimento

da sua representatividade. Não se pode pretender que tais povos se organizem do mesmo modo que nos organizamos. Assegurar o respeito a seus costumes e instituições significa respeitar os meios pelos quais articulam a sua representação à luz da sua cultura”.

A conclusão adotada pelo ministro Luís Roberto Barroso vem ao encontro com o raciocínio postulado em nossa reflexão, qual seja, de que os povos indígenas têm o direito de exercerem os seus direitos de representação política de acordo com suas cosmovisões, costumes e culturas. Ou seja, não se pode exigir que os povos, comunidades e organizações indígenas se adequem a modelos normativos e administrativos estranhos a sua cultural, como pressuposto para acessarem o sistema de justiça. Por outro lado, a APIB teve que juntar a petição inicial o mínimo de documento necessários a comprovar sua existência, tais como ata de reunião e um regimento interno.

## Capítulo 7

# Direito dos povos indígenas no plano internacional

Os Estados nacionais que compõem as Américas possuem uma dívida histórica com os povos originários destes continentes. Suas estruturas burocráticas, bem como seus ordenamentos jurídicos, envoltos da colonialidade que lhes é inerente, inviabilizam que os povos indígenas e aborígenes acessem determinadas estruturas de poder a partir das suas próprias práticas de organização tradicional. As constituições e as normas de direito internacional – construções modernas da hegemonia jurídico-política ocidental – em alguns casos fazem o esforço para contemplar os usos e costumes característicos destes povos em suas determinações normativas. Por outro lado, as instituições do sistema de justiça são complexas. Em suas dinâmicas internas, não basta que a letra da lei ou o texto constitucional seja transformados para que as práticas dos agentes do sistema de justiça se alterem.

A cultura organizacional das instituições por vezes perpetua interpretações que são restritivas de direitos. E com isto surge a incapacidade de que os agentes do sistema de justiça lidem com inovações normativas capazes de ampliar o acesso à justiça de forma plena por povos indígenas. O art. 232 da Constituição Federal do Brasil (1988), por exemplo, reconhece aos povos indígenas sua legitimidade para ingressar em juízo na defesa de seus direitos, individualmente, comunitariamente ou ainda através de suas organizações. O fato de estas organizações por vezes não cumprirem determinados requisitos formais para acessar o sistema de justiça não deveria ser óbice à sua disputa por direitos, uma vez que a legitimidade de suas tradições é extraída diretamente do texto constitucional. Isto, não raras vezes, encontra entraves nos atores que mobilizam e compõem as estruturas burocráticas dos ordenamentos jurídicos.

Para além das fronteiras dos Estados nacionais, diversas normas de direito internacional foram editadas, em escala global ou regional. A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi aprovada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) no dia 13 de setembro de 2007. A Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho, versando sobre povos indígenas e tribais, entrou em vigor internacional no dia 5 de setembro de 1991. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos,

Sociais e Culturais foi adotado pela Assembleia-Geral da ONU no dia 19 de dezembro de 1966. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o denominado Pacto de San José da Costa Rica, entrou em vigor internacional no dia 18 de julho de 1978.

Estes são os principais instrumentos normativos internacionais que versão sobre um escopo de direitos que influencia diretamente a vida e o modo de organização dos povos indígenas, no âmbito internacional. As normas de direito internacional precisam ser ratificadas pelo direito brasileiro, como forma de exigir o seu cumprimento legal, uma vez acolhidas pelo ordenamento jurídico interno. A República Federativa do Brasil se submete ao alcance das referidas normas, o que as torna de observância obrigatória por parte dos intérpretes autênticos do direito – como juízes, desembargadores, e ministros dos tribunais – bem como por parte do corpo parlamentar dedicado à produção legislativa, e dos demais atores sociais que atuam no sistema de justiça, como as defensorias públicas, os ministérios públicos e a advocacia pública e privada.

Além dos instrumentos normativos internacionais, os Estados nacionais estão submetidos às suas respectivas estruturas constitucionais. A América Latina testemunhou nas três últimas décadas uma proliferação de processos constituintes que, em maior ou menor grau, estabeleciam o reconhecimento e o respeito aos direitos indígenas. A própria gramática do reconhecimento é problemática por si só, levando em consideração que é preciso haver um “atestado” estatal de que uma determinada forma de organização de vida seja legítima ou ilegítima. Em se tratando de povos originários, isto se evidencia de forma ainda mais absurda, levando em consideração que estes povos são anteriores inclusive ao estabelecimento dos Estados-Nação, um fenômeno moderno muitíssimo posterior à invasão colonial que violentou as Américas.

Esse é um produto de exportação europeu que se hegemonizou epistemologicamente propiciando a organização geopolítica global como se conhece hoje. Todavia, estas categorias clássicas da teoria do Estado, como fronteiras ou unidade nacional de povo, não fazem nem sequer sentido cognitivo em cosmologias de determinados povos. Destacando-se os povos em isolamento voluntário, os quais optam por se afastarem das sociedades hegemônicas geralmente por decorrência da experiência traumática com o contato, há mais de 100 registros de povos que se enquadrem nesta categoria hoje no Brasil. Fica evidente que não há de se falar em unidade nacional de um único povo, uma categoria conceitual estruturante da teoria do Estado moderno.

O povo Guarani, o qual se estrutura como um povo em constante mobilidade, encontra-se em diferentes regiões do Brasil, bem como do Paraguai e da Argentina. O povo

Wai Wai situa-se no estado do Pará e de Roraima, dentro dos limites territoriais brasileiros. Entretanto, este povo é originário de toda a região do maciço guianense, passando pela Guiana e pelo Suriname. Os Yanomami, os quais possuem sua terra indígena demarcada no estado de Roraima, estão em área de fronteira com a Venezuela, em meio à floresta amazônica. Os limites territoriais estabelecidos pelos Estados são traduzidos de formas distintas pelas diferentes cosmologias dos povos indígenas, caracterizados em sua diversidade.

O esforço dos processos constituintes emergentes ao longo da América Latina repousa alguma necessidade – ou intencionalidade – de reparação histórica para com os povos originários. Isto não sem disputas. Se a Constituição Federal do Estado brasileiro abriga o Capítulo VIII, Dos Índios, bem como diversos outros artigos esparsos ao longo do texto, isto se deve sobretudo à efetiva participação dos povos indígenas e de várias entidades apoiadoras de seus direitos que se mobilizaram para garantir a participação social. Não fosse a articulação da sociedade civil, temas tão caros aos povos indígenas, como seu direito originário às terras tradicionalmente ocupadas, não seriam direitos assegurados pela normativa constitucional. Na relação dialética entre as garantias constitucionais estabelecidas pelo Estado e o poder tutelar inerente às suas funções coercitivas, mesmo que sob dispositivos sutis, os povos indígenas se organizaram de modo a ampliar seu espectro de direitos no âmbito dos ordenamentos jurídicos, uma vez que esta é a linguagem na qual se é possível disputá-los.

Os constitucionalismos pluralistas, multiculturais ou interculturais, manifestos em diferentes textos constitucionais latino-americanos em seus distintos caracteres, traz ao centro das ordens jurídicas o debate descolonial. Ou traz ao menos a tentativa de minorar os efeitos coloniais sobre os diferentes modos de ser dos povos indígenas. E por consequência, sobre os modos de ser organizarem coletivamente, assim como estabelecerem suas estruturas de normas sociais. Raquel Fajardo (2011) apresenta um panorama acerca do desenvolvimento destes movimentos constitucionalistas na América Latina, desde o fim do século XX à primeira década dos anos 2000, na qual se viu emergir o entusiasta *Novo Constitucionalismo Latino-Americano*.

A promulgação das constituições do Equador e da Bolívia impulsionaram as expectativas otimistas acerca da abertura normativa do direito às epistemologias indígenas, em suas diversas formas. Raquel Fajardo (2011, p. 139) observa que as reformas constitucionais empreendidas permitiram verificar ao menos o *horizonte do constitucionalismo pluralista*, uma vez que elas, em maior ou menor grau, reconfiguraram a relação entre o Estado e os povos indígenas, reconhecendo-lhes sua diversidade cultural e consequentemente seus direitos específicos neste âmbito. Fragiliza-se a relação colonial a partir de rupturas paradigmáticas com modelos constitucionais inspirados em escopos de direitos indiferentes às diversidades culturais

abrigadas nos Estados invadidos pela colonização, porém onde seus povos originários lutam pelo direito de existir.

O monismo jurídico hegemônico, cultura jurídica na qual a produção do direito é monopólio do Estado, implica uma dupla violência. Por um lado, nega aos povos indígenas que tenham direito aos seus próprios sistemas de justiça, incluindo suas próprias estratégias para administrar conflitos. Por outro, invisibiliza sua diversidade ao prescrever estruturas jurídicas que não dialoguem com suas cosmologias, ou ainda se fazem violentas pela própria lógica de funcionamento. No caso brasileiro, há de se destacar que o seu sistema de justiça se estabelece de forma estruturante na *lógica do contraditório* (KANT DE LIMA, 2010, p. 29). Isto significa dizer que as partes, situadas em polos opostos do conflito, estabelecem um rito de constantes alegações contrárias ao que a outra parte alegou. Há uma perpetuação do dissenso, em detrimento da possibilidade de procurar uma solução conjunta para o conflito iniciado. Evidentemente que esta não é a única forma de administrar um conflito, especialmente em sociedades nas quais a vida comunitária compõe o *éthos* de organização.

Os processos coloniais desenvolvidos nas Américas objetivaram sujeitar os povos indígenas como inferiores. Tomando isto como uma premissa política da invasão colonial, os sistemas de justiça decorrentes destes Estados que se conformaram, mesmo após a sua independência, foram herdeiros das artimanhas que renegaram direitos a estes povos. A partir disto e potencializado pela tutela estatal, observa-se ainda hoje resquícios destas continuidades históricas racistas, insistentes no epistemicídio (XACRIABÁ, 2018). Compreensões como o *assimilacionismo* ou *integracionismo*, as quais acreditavam que os povos indígenas seriam incorporados às sociedades hegemônicas nacionais, deixando de suas práticas e modos de vida tradicionais figuraram – e ainda existem – no imaginário social, bem como orientaram políticas públicas de Estado. Constitucionalismos que venham a incorporar a diversidade dos povos enquanto uma realidade e, principalmente, como um direito, colaboram para o enfretamento deste espectro de perspectivas.

Fajardo (2011, p. 140) aponta que há três ciclos distintos nos quais se enquadram os constitucionalismos latino-americanos para romper, ou ao menos fragilizar – os paradigmas tradicionais do monismo jurídico e da unidade nacional. São eles: (i) *constitucionalismo multicultural* (1982-1988), (ii) *constitucionalismo pluricultural* (1989-2005), e (iii) *constitucionalismo plurinacional* (2006-2009). Estes são os primeiros ciclos que buscam repensar com o modelo clássico constitucional, herdeiro da colonização europeia. Demandas históricas dos movimentos indígenas são inseridas nesses constitucionalismos emergentes. A

sua mobilização faz com que os Estados nacionais coloquem em pauta de discussão um projeto plural de sociedade, com especificidades em seus direitos.

O ciclo do constitucionalismo multicultural inaugura uma esfera de reconhecimento de direitos. As identidades culturais, enquanto direitos individuais e coletivos, assim como o reconhecimento do caráter multilinguístico de determinados povos em seus países ganha espaço nos textos constitucionais. Embora não seja um país latino-americano, o Canadá inaugura este movimento em 1982. Reconhece-se sua *multicultural heritage* e se incorporam os direitos dos povos aborígenes em sua constituição. O *Indian Act* é o dispositivo vigente que reúne essas normas. O caso brasileiro, segundo a divisão proposta por Raquel Fajardo (2011, p. 141), está na virada do primeiro ciclo para o constitucionalismo pluricultural. Nesta fase, não há um reconhecimento constitucional expresso acerca do pluralismo jurídico, como uma percepção de que existiriam vários sistemas de justiça legítimos para além do estatal.

O ciclo do constitucionalismo pluricultural, além de reunir os acúmulos normativos do primeiro ciclo, expande o debate constitucional para o reconhecimento de que existem mais de uma nação em um mesmo território. Esta redefinição do que seria o Estado moderno o coloca diante do desafio de ser pensado não mais em seus termos clássicos. Um povo, dentro de um território, com um governo organizado, no qual este povo encontra correspondência em uma única nação, envolta na mesma cultura. Inaugura-se a possibilidade das nações multiculturais ou multiétnicas, e, conseqüentemente, dos Estados pluriculturais.

Convém destacar que este ciclo se realiza durante o mesmo período temporal em que a Organização Internacional do Trabalho edita a Convenção 169, a qual sucede a Convenção 107, no que tange aos direitos dos povos indígenas e tribais, conforme denominação em seu texto. O debate internacional inevitavelmente influenciou os processos constituintes que se deram durante a década de 90 e o início dos anos 2000. Alguns dos direitos que ganham espaço neste movimento são os reconhecimentos oficiais de que existem mais de um idioma nos países, sendo estas as línguas indígenas, a necessidade de uma educação intercultural diferenciada para os povos, e a necessidade de se pensar instrumentos de participação e consulta. São conjuntos de direitos incorporados a partir das discussões globais, nas quais os países estavam inseridos.

Raquel Fajardo (2011, p. 142) destaca como fenômeno mais importante deste ciclo o esforço de rompimento dos Estados constitucionais com o monismo jurídico, ao menos do ponto de vista formal. São reconhecidas as autoridades indígenas, suas jurisdições para resolução de conflitos, seus direitos consuetudinários. Em suma, é o início da abertura normativa para que se reconheça oficialmente que os povos indígenas possuem seus próprios

sistemas de administração de conflito, com práticas e costumes que lhe são peculiares, mesmo sob a coexistência de outros sistemas de justiça. Fragiliza-se, em decorrência disto, a ideia de que a soberania de um Estado residiria em um sistema uno de constituição, de governo, de jurisdição.

Instituições clássicas da organização estatal precisam ser repensadas. Isto abre possibilidade para que as organizações indígenas ganhem espaço no debate público, expandido sua esfera de ação para além de assuntos que sejam somente internos, mas que também dialoguem com questões das sociedades nacionais hegemônicas. As fontes do direito se expandem para além do que é produzido pelo Estado, a despeito de estarem ainda necessariamente sob os limites do reconhecimento constitucional. Não há uma autonomia própria que coloque os sistemas indígenas no mesmo status jurídico do sistema de administração de conflito estatal. E no limite, as determinações constitucionais ainda carecem em alguma medida de outros substratos jurídicos e administrativos para serem efetivados institucionalmente.

Este ciclo, conforme descreve Fajardo (2011, p. 145), insere indícios que propiciariam a um pluralismo jurídico, ainda que dentro dos marcos de estabilização jurídica que os textos constitucionais dos Estados nacionais permitem. O constitucionalismo colombiano do início dos anos 90 se insere nesse processo. Evidente que o reconhecimento primário da diversidade cultural abre uma brecha normativa para que demais direitos indígenas sejam pleiteados. No caso brasileiro, houve um debate acerca da admissão do Estado brasileiro como pluriétnico ou plurinacional, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (LACERDA, 2009).

À medida que as fases constituintes foram se desdobrando, esta e outras matérias relativas aos indígenas foram sendo esvaziadas. O que demonstra que mesmo nos processos constituintes, a caldeira na qual são forjadas as constituições, as aberturas intelectivas dos atores sociais para outras cosmovisões de mundo encontram limites epistemológicos e culturais, marcados pelo etnocentrismo branco. De todo modo, é na tensão dialética marcada nas lutas sociais e nas disputas normativas que os conflitos abrem espaço para o avanço progressista em direitos legítimos. O reconhecimento das formas tradicionais das organizações indígenas e o diálogo destas com as burocracias estatais acontecem no limiar destas fronteiras, tanto no interior dos Estados nacionais quanto nas arenas públicas globais.

### *7.1. Contexto internacional*

O direito internacional possui uma relação peculiar com o ordenamento jurídico interno brasileiro. A sua força vinculante depende de alguma anuência expressa por parte do Estado. Para que as normas internacionais vigorem no direito brasileiro, existem procedimentos específicos para tanto, os quais incluem desde a manifestação da República Federativa do Brasil para aderir a pactos, acordos ou convenções internacionais, até trâmites pertinentes ao processo legislativo federal. Para além da esfera estritamente jurídica, o direito internacional abre um campo de disputas políticas na área internacional. Os compromissos públicos assumidos pelos Estados são passíveis de serem cobrados diante da comunidade internacional, o que suscita, no mínimo, constrangimentos acerca de determinadas condutas que poderiam ser reprováveis.

Uma vez ratificada uma norma internacional, elas se tornam padrões de avaliação no que tange ao controle de convencionalidade das leis e outros atos normativos ou administrativos das instituições estatais, além de servirem como parâmetro exigível para limitar ações da sociedade civil, em eficácia horizontal, especialmente quando se trata de matéria em direitos humanos. Nisto reside a importância do direito internacional para estabelecer padrões normativos capazes de referenciar os Estados em suas políticas públicas indigenistas, bem como na relação estabelecida com seus povos originários.

A proteção dos direitos dos povos indígenas não é um favor que os Estados prestam aos seus povos originários. É uma obrigação assumida diante da comunidade internacional de proteger e reconhecer os direitos que são inerentes a estes povos. Extrapola-se um compromisso meramente interno para se alcançar esferas públicas internacionais. Seja na esfera política ou jurídica, a proteção dos direitos dos povos indígenas no plano internacional é fundamental para sedimentar suas organizações tradicionais, diante da burocracia estatal. Os sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos – escopo de direitos nos quais se inserem os direitos indígenas – são esparsos nas estruturas dos organismos internacionais. A seguir, destacam-se as principais normas que visam garantir especificamente os direitos indígenas, dentre eles o reconhecimento às suas formas tradicionais de organização, constitutivo para que outros direitos sejam exercidos em plenitude.

## *7.2. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*

O texto que dá origem à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas teve como base a resolução 1/2 do Conselho dos Direitos Humanos, aprovada no dia 29 de junho de 2006. No texto que justifica a declaração, antecedente aos artigos dispostos na norma, há a menção expressa de que as formas tradicionais de organização dos povos indígenas

são indispensáveis para a proteção de suas diversidades culturais. Relacionam-se ainda com a maneira na qual os indígenas interagem com o Estado, pautando-o no respeito às práticas tradicionais. O reconhecimento das organizações indígenas se apresenta como pressuposto para a interlocução entre os povos indígenas, os Estados e os organismos internacionais.

A Declaração é composta por 46 artigos. O Artigo 5 prescreve com ênfase que todos os povos indígenas têm direito às suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais, sem que isto os exclua de participarem ativamente nestes aspectos pertinentes às sociedades hegemônicas. Somando-se aos outros quatro primeiros artigos, os direitos coletivos e individuais a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais as quais compõem a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o direito internacional dos direitos humanos são garantidos aos povos indígenas. São livres para não se submeterem aos desmandos de quaisquer outros povos, bem como protegidos das discriminações negativas, em função e suas particularidades culturais. Dispõem de autonomia para definir sua condição política e planejar seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Ainda no que tange à autonomia, são livres para administrarem seus conflitos e seus governos nas questões internas, sem ingerência estatal ou de quaisquer outras entidades estranhas aos povos. Este conjunto de direitos determina um arcabouço normativo internacional que fundamenta os direitos aos povos indígenas de se organizarem da forma que melhor lhes convier, cabendo ao Estado e aos outros setores da sociedade civil respeitarem esta dimensão da autonomia.

O Artigo 7 determina que os povos indígenas não poderão ser submetidos ao genocídio, ou a quaisquer outras formas de violência. Cabe aqui destacar que a discriminação, o racismo e o epistemicídio manifestam-se presentes em todos os atos que visam criminalizar ou desrespeitar as formas de organização indígenas. O Artigo 8, nos itens 1 e 2 – especialmente nas alíneas *a*, *d*, *e* – afirma que além de respeitar, cabe ao Estado determinar mecanismos em sua estrutura que sejam capazes de coibir qualquer forma de assimilação forçada. Tal dispositivo ganha importância ímpar, levando em consideração que no caso brasileiro, as políticas públicas indigenistas foram pautadas por quase todo o século XX em princípios assimilacionistas. Algo que vem ressurgindo enquanto um espectro do passado no órgão indigenista oficial do Estado brasileiro, a Fundação Nacional do Índio. O Artigo 9 prescreve que os indígenas têm direito a pertencerem a uma não ou comunidade indígena, sem que isto lhes acarretem discriminações. Convém destacar que para que este direito seja plenamente exercido, a organização tradicional é um fundamento.

O item 2 do Artigo 13, destaca a relação entre estas formas próprias de organização e as estruturas jurídico-burocráticas dos Estados, sendo compreendidos em seus atos, mesmo quando isto demandas serviços de tradução, sendo estas medidas que o próprio Estado deve tomar. Os Artigos 14 e 15 versam sobre a educação escolar intercultural, entre as tradições e a educação pública oficial oferecida pelo Estado, com a garantia de que a diversidade cultural seja respeitada. Em relação à consulta livre, prévia e informada, a interpretação sistemática dos Artigos 18, 19 e 20, impõe a obrigatoriedade de seu cumprimento, bem como o reconhecimento das instituições representativas dos indígenas para determinarem suas decisões. Não resta outra hermenêutica senão o comprometimento com o respeito às organizações tradicionais indígenas, em seus próprios termos, sem que isto implique interferência estatal ou de qualquer outra entidade externa. Destaca-se o Artigo 19 o qual faz menção expressa ao prescrever que:

Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem (ONU, 2008, p. 12).

Ao adentrar no tema do desenvolvimento socioeconômico, a Declaração afirma no Artigo 23 que é obrigação do Estado garantir que os povos indígenas possam pautar quais são as suas prioridades em projetos que eventualmente sejam pensadas para as comunidades. O direito ao desenvolvimento passa pelos crivos da livre determinação, inclusive lhes assegurando a possibilidade de que venham a administrar diretamente os programas destinados aos seus povos. O Artigo 25 versa especificamente sobre a relação espiritual que os indígenas estabeleçam com suas terras, rios, mares e quaisquer outros componentes de seus territórios, estendendo esta proteção às gerações futuras. Ainda em relação aos territórios, o Artigo 26 e o Artigo 27 resguarda-os, inclusive no que tange ao regimento jurídico atribuído à posse de suas terras, o que ganha especial relevância no direito brasileiro, levando em consideração que o usufruto às terras indígenas é uma prescrição extraída diretamente da Constituição Federal. Este último aponta para a necessidade de que as leis, os costumes e as tradições indígenas sejam respeitadas em seus próprios territórios de ocupação tradicional.

O patrimônio cultural e a propriedade intelectual são protegidas sob a esfera do Artigo 31, atribuindo ao Estado o dever de desenvolver estratégias para tanto em conjunto com os povos indígenas. Os Artigos 33, 34 e 35 retomam novamente ao ponto das organizações indígenas, ao reafirmar as suas identidades culturais devem ser preservadas, sem que isto lhes acarrete qualquer prejuízo enquanto cidadãos de um determinado Estado. Os 11 Artigos que se seguem até o fim da Declaração, do 36 ao 46, atentam-se à força normativa desta norma, a

exequibilidade dela diante dos Estados e atribuição do sentido holístico que envolve a interpretação teleológica do texto, de modo a ampliar os direitos indígenas, sejam eles prescritos pelo direito internacional ou pelos ordenamentos jurídicos de cada Estado. Há uma preocupação de que não haja esvaziamento de direitos, assim como de que as tradições e a diversidade cultural sejam respeitadas.

As organizações indígenas, estabelecidas de acordo com as tradições de cada povo, encontram fundamento de validade neste instrumento do direito internacional. Ao longo de todo o texto, mesmo quando não há menção expressa a este instituto, não é possível extrair outra interpretação que versa em um sentido diverso. Respeito à autonomia, às instituições representativas, aos sistemas jurídicos, aos usos, costumes e tradições. Todas essas determinações, exemplificativas do argumento que aqui se sustenta, indicam uma intenção sistemática das Nações Unidas para que a diversidade cultural indígena seja respeitada de forma plena. Com isto, exprime-se a compreensão da comunidade internacional, representada nesta instância organizativa, de que as formas de organização tradicionais indígenas são um pressuposto para que os demais elementos de sua diversidade cultural manifestem-se de pleno direito.

### *7.3. Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho*

No âmbito internacional, a Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) é um dos textos mais relevantes para a proteção dos direitos dos povos indígenas. A adoção desta convenção foi feita no âmbito da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, a qual foi convocada em Genebra pelo Conselho Administrativo da Repartição Internacional do Trabalho, por ocasião da 76ª Sessão. Na época já havia outra convenção também expedida pela OIT, versando acerca de direitos indígenas. O objetivo era revê-la, de modo a incorporar novos direitos e novas percepções acerca dos direitos indígenas. Tratava-se da Convenção n. 107, de 1957.

Além desta, outras normas internacionais também foram inspirações para a Convenção n. 169, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Importa destacar que nos anos 50 do século XX, período em que a Convenção n. 107 foi editada, a perspectiva assimilacionista figurava como princípio orientador das políticas indigenistas e, por consequência, dos direitos relativos aos povos indígenas. A proposição da

Convenção n. 169 tinha como um dos objetivos eliminar os dispositivos que ainda figurasse nesta concepção retrógrada diante dos direitos indígenas. Os marcos de autonomia e respeito à diversidade ganham força na comunidade internacional. Apesar de ter sido editado no âmbito da OIT, o texto contou com a colaboração de outros organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas; a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação; a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; e a Organização Mundial da Saúde.

O Artigo 1º objetiva definir a quem se aplica esta Convenção. A importância trazida aqui está no autorreconhecimento. O item 2 deste artigo define que “a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção” (OIT, 1989). Também aponta para a distinção do significado do termo *povos*, sem que esta se confunda com a categoria constante do direito internacional. O Artigo 2º aponta a necessidade de que os Estados atuem em parceria com os povos indígenas para resguardar seus direitos, destacando que estes são aptos a usufruir de todos os direitos que os outros membros da população de cada Estado façam jus, respeitadas suas tradições, identidades cultural e social, bem como suas instituições. Assim como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, logo no início da Convenção n. 169, os primeiros artigos permitem extrair a interpretação de que as formas de organização tradicional dos povos indígenas é condição *sine qua non* para o respeito à sua identidade cultural. O desrespeito à autonomia da forma de organização é igualmente uma violação do seu direito à diversidade cultural.

O Artigo 4º dispõe sobre a necessidade de que sejam criadas medidas especiais para resguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos indígenas, de modo que isto respeite sua autonomia. Faz destaque especial aos direitos de cidadania, os quais no Brasil estão ligados, dentre outros, aos direitos de participação política e representatividade. Alguns dos pressupostos para este respeito, passando por dimensões culturais, espirituais e religiosos são destacados no Artigo 5º, como uma norma orientadora de princípios que devem ser diretrizes para o estabelecimento de políticas públicas em cada Estado. O Artigo 6º é o primeiro a fazer menção expressa à consulta livre, prévia e informada, determinando-a como um procedimento a ser aplicada de forma efetiva antes de cada norma ou ato administrativo editado pelos Estados que venha a interferir no modo de vida tradicional dos povos indígenas. O item 3, do Artigo 7º também versa neste sentido. Um destaque necessário em relação à aplicação da Convenção n. 169 no direito brasileiro, especialmente neste instituto

da consulta livre, prévia e informada, é que ela também se aplica a outros povos e comunidades tradicionais, como as comunidades quilombolas (MARÉS DE SOUZA FILHO, 2019).

Os Artigos 8º, 9º e 10 dialogam diretamente com os sistemas de justiça dos povos indígenas. Há a prescrição de que seu direito consuetudinário, seus costumes e suas práticas sejam respeitados, ou até priorizados quando um conflito venha a ser observado nas comunidades, desde que não seja uma ordem jurídica que atente contra os direitos humanos, estabelecidos na comunidade internacional ou no direito interno. A questão é que tomar esta concepção de direitos humanos estabelecido pelo ocidente geopolítico não necessariamente coincida com as cosmovisões indígenas em relação ao que são estes direitos. Rita Segato (2014), em uma audiência pública realizada na Câmara dos Deputados na ocasião de discutir um projeto de lei que versava sobre a prática de infanticídio em determinados povos indígenas, aponta para a necessidade de que os povos sejam detentores das rédeas que definem suas próprias histórias. Tomar decisões por eles, a partir de interferências externas orientadas por marcos culturais distintos, é roubar dos povos o direito de se determinarem em seus próprios termos. Qualquer tensão dialética que seja produzida a partir de um conflito cognitivo acerca do que são os direitos humanos deve encontrar lugar no que a própria Convenção n. 169 define: é preciso consultar os povos e construir uma concepção semântica compartilhada. Do contrário, incorre-se na manutenção das práticas coloniais.

Tudo que foi apresentado até aqui em relação à Convenção n. 169, assim como foi o caso da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, coadunam para a hermenêutica de que as formas tradicionais de organização indígenas devem ser respeitadas em seus próprios termos. Isto é, antes, um fundamento necessário para que muitos dos direitos prescritos ganhem algum sentido para além de um mero texto normativo. Os direitos previstos em normas precisam ser instrumentalizados de modo a viabilizar sua concretude. Senão, encerram-se em promessas ou limites negativos de atuação do Estado, o que não é suficiente para sua plena execução. O Artigo 12 cumpre este papel de apontar medidas concretas de atuação, ao ser categórico em informar que:

Os povos interessados deverão ter proteção contra a violação de seus direitos, e poder iniciar procedimentos legais, seja pessoalmente, seja mediante os seus organismos representativos, para assegurar o respeito efetivo desses direitos. Deverão ser adotadas medidas para garantir que os membros desses povos possam compreender e se fazer compreender em procedimentos legais, facilitando para eles, se for necessário, intérpretes ou outros meios eficazes (OIT, 1989).

Na Parte II da Convenção, relativa aos direitos sobre as terras e territórios tradicionais dos povos, o Artigo 14, item 3, destaca a necessidade de que sejam criados, no

âmbito dos sistemas jurídicos de cada Estado, mecanismos para solucionar os pleitos por terra levantados pelos povos originários. Se estes mecanismos são criados com o objetivo específico para tanto, evidente que ele deve respeitar as formas tradicionais de organização indígena. Não faz sentido que um dispositivo criado para administrar um conflito no âmbito de direitos territoriais indígenas não pressuponha o diálogo com as formas próprias de organização destes povos.

Na Parte VI da Convenção, a qual trata sobre o direito à educação e à comunicação dos povos originários, o Artigo 27, item 3, faz menção à proteção da educação diferenciada. No Brasil, talvez a maior expressão deste direito seja a garantia da Educação Escolar Indígena, direito afirmado pela luta do movimento indígena a terem inseridas as dimensões culturais que lhes são pertinentes, na educação formal. Na prescrição está afirmado que as instituições próprias dos indígenas devem ser respeitadas pelas autoridades estatais, durante o planejamento e execução dos programas.

O Artigo 31, o qual encerra esta parte da Convenção, é direcionada para o resto das sociedades nacionais em contato com os povos indígenas. Trata-se da obrigação do Estado de viabilizar programas educativos direcionados às populações não indígenas sobre a diversidade cultural que engloba os povos originários e como isto é um direito que exige o cumprimento do respeito. Se isto deve ser direcionado para a sociedade civil, igualmente deve abranger como público-alvo as autoridades que compõem a estrutura jurídico-burocrática do Estado, no sentido de se abrirem cognitivamente para, dentre outros, as formas próprias de organização tradicionais dos povos originários. Ainda em uma leitura sistemática da Convenção n. 169, resta evidente a intenção da comunidade internacional se dá neste sentido.

#### *7.4. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*

O preâmbulo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais caracteriza a dignidade da pessoa humana como valor central a ser priorizado. Tanto no aspecto individual, quanto coletivo. O pacto é construído no contexto do pós-guerra, sendo um tratado multilateral firmado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas. Retoma os fundamentos da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Neste sentido, expressa a necessidade de que o ideal de ser humano deve ser livre, sem medo e não ser vítima da miséria. Para tanto, isto “não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos” (ONU, 1966).

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha decidido que o Preâmbulo da Constituição Federal não constitui uma norma central, no acórdão acerca da ADI 2.076; eles servem como orientadores para as posturas das autoridades submetidas às normas das quais fazem parte, conforme julgamento da Corte Constitucional na ADI 2.649. Sendo assim, o mínimo que deve ser extraído dos preâmbulos é sua carga axiológica enquanto diretriz para seus subscritos (CARVALHO, 2010). Em se tratando dos povos indígenas, para que estes preceitos sejam alcançados, faz-se indispensável que seja propiciada a viabilização fática de que suas organizações tradicionais sejam respeitadas.

O item 1 do Artigo 1º afirma que todos os povos possuem o direito à autodeterminação. Portanto, com autonomia para estabelecer seus estatutos políticos, de modo a assegurar o desenvolvimento econômico, social e cultural, em seus próprios termos. O item 2 do Artigo 2º prescreve que o escopo de direitos reunidos neste pacto deve ser respeitado por todos os países que dele fazem parte, de modo que não haja quaisquer tipos de discriminação negativa relativa à “raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação”. O Artigo 3º impõe que os direitos culturais, econômicos e sociais sejam assegurados em pé de igualdade entre homens e mulheres. Apesar de em seu texto não haver menção expressa aos povos indígenas enquanto sujeito coletivo de direitos, esta interpretação é passível levando em consideração uma análise holística teleológica.

#### 7.5. *Convenção Americana de Direitos Humanos*

A Convenção Americana de Direitos Humanos foi assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, razão pela qual também é conhecida como Pacto de San José da Costa Rica. Seu preâmbulo, assim como no caso do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, destaca a dignidade da pessoa humana como valor central orientador das prescrições normativas que se seguem. O primeiro item afirma que o propósito é que seja firmado no continente um estatuto no qual impere a justiça social e as liberdades pessoais, em respeito aos direitos humanos. Afirma ainda que, para tanto, medidas ativas devem ser tomadas a fim de garantir a efetivação dos direitos econômicos, políticos, culturais, sociais e civis, os quais constituem o escopo dos direitos humanos.

Logo no Capítulo I, Artigo 1º, ao enumerar os deveres dos Estados signatários desta convenção, o pacto remonta que ele é aplicável a todo e qualquer ser humano. O compromisso

dos Estados devem ser no sentido de que todos os direitos ali previstos sejam assegurados a todas as pessoas internas aos Estados signatários, sem discriminação negativa em função de “raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social” (OEA, 1969). Além disto, define-se que pessoa é todo ser humano. Esta proteção, portanto, estende-se a todos os povos que compõem um mesmo estado, sejam indígenas ou não indígenas.

O Artigo 2º estabelece que se os ordenamentos jurídicos internos não dispuserem de instrumentos que garantam os direitos aqui previstos, é dever dos Estados introduzir em seus sistemas jurídicos constitucionais as previsões aqui inseridas. No âmbito da proteção ao direito à dignidade, o Artigo 11, item 1 define que toda pessoa possui o direito à honra e ao reconhecimento de sua dignidade. No que tange aos povos indígenas, para o pleno exercício deste direito, depreende-se o igual reconhecimento às formas de organização indígena, as quais se relacionam diretamente com a cultura na qual um povo está inserido. As dimensões coletivas do exercício deste direito também devem ser levadas em consideração. Este aspecto também ganha relevante expressividade no Artigo 12, ao tratar sobre liberdade religiosa, dizendo que ninguém poderá ser cerceado em suas crenças ou religião. Organizar-se tradicionalmente é uma das formas nas quais os povos originários exercitam esta seara de direitos. O Artigo 16, especialmente o item 1, resguarda a liberdade de associação, em matéria de fins diversos, passando por aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos religiosos, dentre outros.

O Pacto de San José da Costa Rica tem uma característica em especial que o diferencia dos outros instrumentos do direito internacional que foram abordados neste texto. Além de prescrever conteúdo material de direitos, ele também instituiu o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Este sistema é composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Estas instituições podem ser mobilizadas a partir de diferentes circunstâncias e procedimentos, para o caso de ocorrência de violação de direitos humanos, tanto no aspecto reparatório, quanto no aspecto preventivo. As normas processuais para tanto estão estabelecidas na Convenção Americana de Direitos Humanos e podem ser instrumentos eficientes para a defesa dos direitos indígenas, sendo mobilizados pelos setores da sociedade civil organizada, tanto a partir de apoiadores indigenistas quanto das organizações tradicionais indígenas.

## 7.6. *Constitucionalismo colombiano*

No final do século XX, foi promulgada a *Constitución Política de Colombia*, em 1991. De certa forma, sugerir-se-ia o que estava por vir em termos de inovação legislativa para se tratar de direitos indígenas. Ainda que não seja tão enfática como a constituição equatoriana ou a boliviana – esta a ser tratada a seguir –, há institutos que ampliam direitos indígenas de forma significativa, inclusive no aspecto para se fundamentar a legitimidade jurídica das organizações tradicionais de cada povo. O Artigo 1º define a Colômbia como um Estado Social de Direito, estabelecido sob o marco da democracia, de forma participativa e pluralista. Se estes são os princípios que fundamentam a República da Colômbia, incide-se que a organizações indígenas devem ser reconhecidas no âmbito da pluralidade.

A primeira abertura constitucional para reconhecer a legitimidade das organizações indígenas tradicionais colombianas é feita no Artigo 171, ao tratar da composição do Senado. Nesta normativa se define que haverá um número adicional de senadores eleitos somente por comunidades indígenas. Seriam representantes das próprias comunidades no Senado. O texto define que, para tanto:

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

Embora seja necessário destacar que este instituto condiciona a legitimidade das organizações indígenas ao reconhecimento por parte do Estado, por meio do *Ministro de Gobierno*, há abertura para a legitimação das autoridades tradicionais, assim como das lideranças de organizações indígenas para interlocução com a burocracia estatal. Ainda no âmbito representativo, o inciso IV, do Art. 176, o qual trata sobre a *Cámara de Representantes*, determina que deva haver um(a) representante especial das comunidades indígenas.

O Capítulo 5 se dedica a prescrever normas sobre as jurisdições especiais. Dentre eles, o Art. 246 possibilita que as autoridades dos povos indígenas possam exercer funções jurisdicionais dentro dos seus territórios, de acordo com suas normas próprias, desde que estas não ofendam aos preceitos constitucionais ou dispostos em leis. O artigo ainda determina que a lei deva estabelecer a maneira como serão articuladas as jurisdições especiais com o sistema de justiça oficial.

No âmbito da organização territorial administrativa, o texto anuncia um importante instituto para fundamentar o poder das organizações indígenas tradicionais. O Art. 286 define que são entidades territoriais colombianas “*los departamentos, los distritos, los municipios y*

*los territorios indígenas*”. Território é uma das bases para que um poder possa ser exercido, uma vez que é dotado de autonomia para gerir suas demandas. Tais entidades territoriais serão delimitadas pelo *Gobierno Nacional*, de acordo com a *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*, incluindo a participação de representantes das comunidades indígenas, segundo o disposto no Art. 329.

Os territórios indígenas são denominados *resguardos* e podem pleitear a sua transformação em uma entidade territorial. Em 2018, o governo colombiano expediu o Decreto Presidencial n. 632/2018, o qual estabelece as três primeiras transformações de *resguardos* em entidades territoriais, enquanto partes da divisão jurídico-administrativa territorial colombiana. Com isto, criaram-se governos locais, gerido pelas autoridades indígenas nos *resguardos* de três departamentos – Guania, Vaupes e Amazonas – todos na região da Amazônia colombiana. Este ato concede autonomia administrativa para que as lideranças indígenas sejam capazes de planejar e executar políticas públicas em seus territórios, sem depender necessariamente de outra estrutura estatal. O Art. 330 descreve todas as atribuições que os territórios indígenas terão, amparados pelos usos e costumes comunitários. Ademais, destaca que em caso de exploração de recursos naturais, o governo deverá promover a participação das comunidades. Seguem as prescrições:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y
9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha

explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

### 7.7. *Constitucionalismo boliviano*

A primeira década do século XXI inaugurou processos constituintes na América Latina que rompiam com a concepção clássica de Estado-Nação moderno, no qual necessariamente um único povo seria o habitante de um mesmo território, sob a gestão de um governo uno. Em 2009, a Bolívia se tornou um dos países pioneiros nesta conjectura, ao promulgar a *Constitución Política del Estado*, reconhecendo-a como um Estado plurinacional, a partir da aprovação de um referendo constituinte. Ao longo de todo o texto, os povos indígenas são destacados com protagonismo político inédito até então. Medidas inovadoras, como o *Tribunal Constitucional Plurinacional* são instituídas. O preâmbulo da constituição é iniciado com referências aos rios, às planícies, às florestas, à *Madre Tierra*. Há ainda a afirmação de que o povo boliviano possui uma composição plural. Isto, por si só, indica os princípios que orientaram a confecção deste processo constituinte. Todavia, para fins analíticos, detenhamo-nos nos artigos que garantem os direitos aos povos indígenas de verem reconhecida a legitimidade político-jurídica de suas formas de organização tradicional.

Logo ao início do texto, no Artigo 2, no capítulo que define o modelo de Estado, a constituição reconhece que os indígenas são os povos originários da Bolívia, anteriores à própria existência do Estado, e que, portanto, serão garantidos a eles a livre determinação, a qual consiste no direito à autonomia, ao autogoverno, à sua cultura, ao reconhecimento de suas instituições e à consolidação de suas entidades territoriais, de acordo com o texto constitucional e na forma da lei. Este artigo oferece a amplitude normativa para que todo o ordenamento jurídico que se segue se reconheça a legitimidade jurídica das organizações indígenas. A natureza jurídica deste reconhecimento é constitucional, levando em consideração que extrai o seu fundamento de validade diretamente da Carta Magna. O Artigo 3 inclui as nações e povos indígenas originários como partes constitutivas do povo boliviano. O Art. 11 afirma que a democracia poderá ser exercida, dentre outras formas, de maneira comunitária, por meio da participação de autoridades e lideranças indígenas que sejam escolhidas a partir de suas próprias práticas. No mesmo sentido, prescreve o Art. 26, II, item 4, ao determinar em que termos seria possível a participação política.

O Capítulo 4 do Título II – *Derechos fundamentales y garantías* – é destinado a determinar os direitos das nações e povos indígenas originários camponeses, reafirmando que sua existência se deu antes da invasão espanhola. Dentre os direitos que dão o arcabouço normativo para o reconhecimento das organizações tradicionais, constantes no Art. 30, item II, destacam-se: 1) existir livremente; 2) identidade cultural com suas práticas e costumes; 3) livre determinação e territorialidade; **4) que as suas instituições próprias sejam parte integrante da estrutura do Estado**; 5) ao exercício de seus sistemas jurídico, político e econômico, de acordo com suas próprias cosmovisões; 6) à consulta prévia ante qualquer ato legislativo ou administrativo que os afete; 7) à gestão territorial autônoma; 8) à participação nos órgãos e instituições do Estado; 8) à garantia de que o Estado protegerá os direitos definidos na constituição e na lei. O Art. 31 faz referência à proteção dos povos indígenas em isolamento ou não contactados, sobretudo em relação ao respeito de sua vontade.

O Capítulo 6 também do Título II trata dos direitos à educação, interculturalidade e direitos culturais. No Art. 80, item II, destaca-se que a educação deve ser pensada de modo que fortaleça a unidade e a identidade de todos os povos que compõem o Estado plurinacional, de modo que cada um colabore para a compreensão e o enriquecimento intercultural. No âmbito dos sistemas de justiça, isto fortalece a viabilidade normativa para que as organizações indígenas tradicionais litiguem, bem como obtenham amplo acesso às suas estruturas. Ainda nesta seara de direitos, o Art. 83 define que a participação social será garantida em todo o sistema educativo, nos termos tradicionais representativos dos povos originários. No âmbito cultural, o Art. 98 abre outra fronteira normativa para legitimar as organizações tradicionais, ao trazer a seguinte narrativa:

Artículo 98.

- I. La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones.
- II. El Estado asumirá como fortaleza la existencia de culturas indígena originario campesinas, depositarias de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones.
- III. Será responsabilidad fundamental del Estado preservar, desarrollar, proteger y difundir las culturas existentes en el país.

No art. 100, há a prescrição de que todo o patrimônio cultural dos povos indígenas originários é parte da identidade estatal. A despeito de se discutir se há ou não uma apropriação por parte do Estado, importa perceber que isto é uma promessa jurídica para se assumir o

compromisso de respeito às organizações tradicionais indígenas em suas relações com a burocracia estatal e, por consequência, com o sistema de justiça.

No capítulo dedicado às garantias jurisdicionais, o Art. 119 impõe que as partes litigantes devem exercer todos os direitos que lhes sejam facultados, sob o manto da igualdade material, tanto nas disputas pelas vias judiciais ordinárias quanto pelas indígenas originárias campesinas. Para que esta garantia encontre efetividade no mundo empírico, torna-se indispensável que o Estado reconheça a diversidade cultural que abarca os distintos povos originários e suas respectivas formas de organização. No âmbito do Poder Legislativo, o Art. 147 determina que seja garantida a participação proporcional dos povos e nações indígenas para eleição da Assembleia Legislativa Plurinacional. No que tange ao Poder Judiciário, a constituição boliviana é inovadora ao estabelecer, no Art. 179, a *jurisdição indígena originária campesina*, exercida pelas autoridades tradicionais, sem distinção de hierarquia entre esta e a jurisdição ordinária.

No capítulo destinado à *Jurisdicción Indígena Originaria Campesina*, o Art. 190 define que as jurisdições indígenas seriam exercidas pelos povos indígenas, em seus próprios termos, sob a autoridade de suas lideranças tradicionais e seus costumes, em acordo com garantias e direitos estabelecidos pela constituição. Estão submetidos a esta jurisdição os membros do povo ao qual ela faz jus. Seus efeitos estão circunscritos ao povo ou nação específico da jurisdição. Para fazer cumprir suas decisões, se necessário, a autoridade tradicional competente poderá acionar o apoio do aparato estatal, conforme preleciona o Art. 192, II. Ainda nos termos deste artigo, prevê-se a cooperação entre as jurisdições indígenas e as vias ordinárias. No âmbito do Tribunal Constitucional Plurinacional, seus membros e membras são escolhidos por eleição. Para tanto, deverá haver representação necessária oriunda do sistema indígena originário campesino. Os candidatos e candidatas poderão ser propostas pelas nações e povos indígenas originários campesinos.

Em relação à representação política, os Art. 209, 210 e 211 da constituição boliviana coloca a possibilidade de que as pessoas que se candidatem a cargos públicos, com exceção do *Órgano Judicial* e do *Tribunal Constitucional Plurinacional*, postulem tais pedidos por meio das organizações dos povos ou nações indígenas, de acordo com suas normas próprias de democracia comunitária e critérios eleitorais, sob a supervisão do *Órgano Electoral*. O texto constitucional confere legitimidade jurídica para que as organizações tradicionais participem das funções públicas que envolvem o Estado boliviano. Ainda nesta macroesfera da estruturação burocrática do Estado, nos Arts. 269 e 270 do texto constitucional, a Bolívia inova ao definir sua organização territorial como dividida em departamentos, províncias, municípios

e territórios indígenas originários camponeses, reafirmando o compromisso de se respeitar a livre determinação de tais povos e nações em seus respectivos territórios. Tal autonomia e participação social nas funções públicas se refletem nas demais esferas da burocracia estatal boliviana, ao menos do ponto de vista normativo.

No capítulo destinado a prescrever o que seria a autonomia indígena originária camponesa, a constituição da Bolívia retoma vários institutos que estão distribuídos ao longo de seu texto. Ao defini-la no Art. 289, reafirma seu compromisso com a livre determinação dos povos e nações originárias, o que lhes consubstancia o direito de se organizarem em suas formas tradicionais e com isto não serem lesadas qualquer pretensão relacionada ao Estado, da qual façam jus, e que o pleito respeite suas organizações em forma e matéria. O inciso II, do Art. 290 reforça que o autogoverno deve ser exercido de acordo com as práticas e costumes de cada povo. Disto se depreende que qualquer relação externa das nações ou povos indígenas com outros grupos sociais deverá levar em consideração a sua diversidade cultural. O Art. 292 coloca a possibilidade de que cada unidade de autonomia indígena originária camponesa, a qual pode ser composta por dois povos ou mais, desenvolva seus próprios estatutos, em conformidade com seus costumes, com a constituição e com a lei. Há a possibilidade inclusive de que municípios se transformem em autonomias indígenas originárias camponesas, por meio de referendo popular a ser regulado em lei, conforme caracterizado pelo Art. 294, II. Por fim, o Art. 296 é enfático em seu mandamento:

El gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley.

Entre os artigos 303 e 304, descrevem-se as competências exclusivas, compartilhadas e concorrentes das autonomias indígenas originárias camponesas e outras unidades territoriais de poder, possivelmente ainda assumindo competências que sejam destinadas aos municípios. No plano econômico, o qual não se dissocia dos demais setores sociais que se relacionam com a burocracia estatal, o Artigo 307 obriga o Estado a reconhecer e respeitar as formas de produção e reprodução social que cada povo ou nação originária entenda como pertinente para si. Ainda neste aspecto, o Artigo 340, I, traz um conteúdo normativo indispensável para autonomia das organizações indígenas, ao determinar que as autonomias indígenas originárias camponesas devem receber verbas do Estado, para geri-las de acordo com seus orçamentos.

O Artigo 352, ao tratar da exploração de recursos mineiras, impõe que a consulta livre, prévia, e informada seja realizada sempre que estas atividades estiverem nos territórios dos povos ou nações originárias, respeitando suas normas e procedimentos próprios. No que tange ao direito de propriedade, o Artigo 394, III, determina que o Estado deva reconhecer, proteger e garantir a propriedade comunitária ou coletiva, possibilitando que a titulação dos territórios se adeque entre os direitos individuais e coletivos. Ao tratar da hierarquia normativa pertinente ao ordenamento jurídico inaugurado pela constituição boliviana, o Artigo 410 define que as legislações indígenas terão o mesmo status jurídico das demais leis, estando abaixo apenas da *Constitución Política del Estado* e dos tratados internacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFINITO VIEIRA, Ana & ELOY AMADO, Luiz Henrique. *Institutional Projects in Dispute: Law, Indigenous Lands and Land Struggles in Brazil*. October 19, 2015. FGV Direito SP Research Paper Series No. 135. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2677859> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2677859>

ALFINITO VIEIRA, Ana Carolina (2017). *Social Movements and Institutional Change: The Pro-Indigenous Struggle for Land Tenure and Citizenship in Brazil (1968-2016)*. Tese de Doutorado, Universität zu Köln / Max Planck Institute for the Study of Societies.

ALMEIDA, Frederico de; MONTEIRO, Filipe Jordão e SMIDERLE, Afonso. A CRIMINALIZAÇÃO DOS PROTESTOS DO MOVIMENTO PASSE LIVRE EM SÃO PAULO (2013-2015). *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2020, vol.35, n.102, e3510211. Epub Jan 31, 2020. ISSN 1806-9053. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/3510211/2020>. Acesso em: 01/09/2020.

ALMEIDA, Frederico de; ORDEM, DIREITO E POLÍTICA: DO QUE SE FALA QUANDO SE FALA EM “CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS”?. *In: 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte: 2016.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal*. Rio de Janeiro, Editora Revan:1999.

BENITES, Tônico. *Rojeroky hina ha roike jevy tekohape (Rezando e lutando): o movimento histórico dos Aty Guasu dos Ava Kaiowa e dos Ava Guarani pela recuperação de seus tekoha*. Orientador: Prof. Dr. João Pacheco de Oliveira. 2014. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro/Museu Nacional. Rio de Janeiro, 2014.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**: promulgada em 7 de fevereiro de 2009. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf)>.

BRAND, Antonio. O impacto da perda da terra sobre a tradição kaiowá/guarani: os difíceis caminhos da Palavra. 1997. 392 f. Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BRASIL. Comissão Parlamentar de Inquérito. Constitui Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio/FUNAI e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos. Câmara dos Deputados. Brasília/DF, 2015. Disponível em : <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1215850>. Acesso em 01/09/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. Procedimento Administrativo MPFIPRM/DRS/MS 1.21.001.000065/2007-44. Ministério Público Federal em Mato Grosso do Sul. Procuradoria da República em Dourados/MS. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Compromisso de Ajustamento de Conduta/CAC. Constitui Grupos de Trabalho

para elaboração de estudos antropológicos e a demarcação de terras indígenas Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul. Fundação Nacional do Índio/FUNAI. Brasília/DF. Novembro, 2007.

BRUNO, Regina. Bancada ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo (155-169); *In* MALUF, Renato F.; FLEXOR, Georges. Questões agrárias, agrícolas e rurais. Conjunturas e políticas públicas. Ed. E-papers. Rio de Janeiro/RJ, 2017

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Do índio ao bugre: o processo de assimilação dos Terena. 2. ed. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1976. \_\_\_\_\_. Urbanização e Tribalismo: a integração dos índios Terena numa sociedade de Classes. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

CARVALHO, Paulo de Barros. “O preâmbulo e a prescritividade constitutiva dos textos jurídicos. **Revista Direito GV**, São paulo 6(1), p. 295-312, jan-jun 2010.

CASTILHO, Alceu Luís. A SERPENTE FORA DO OVO: a frente do agronegócio e o supremacismo ruralista. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v.12, n.2, p. 699-707, 2018. ISSN: 1982-3878. João Pessoa, PB, DGEOC/CCEN/UFPB <http://www.okara.ufpb.br>

COLÔMBIA. **Constitución Política de Colombia**: promulgada em 4 de julho de 1991. Disponível em: <<http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>>.

CRAVO DE OLIVEIRA, Lucas. **Fronteiras improváveis entre tempos e direitos: constitucionalismo compartilhado entre os sistemas de justiça estatal e Mëbêngôkre Kayapó no acidente do Gol 1907**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

ELOY AMADO, Luiz Henrique. *VUKÁPANA VO* - O Despertar do Povo Terena para os seus Direitos: Movimento indígena e confronto político. Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos de Souza Lima. 2019. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/Museu Nacional. Rio de Janeiro, 2019.

FAJARDO, Raquel Yrigoyen. “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”. *In*: GARAVITO, César Rodríguez. **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

FERREIRA, Andrey Cordeiro. Tutela e resistência indígena: etnografia e história das relações de poder entre os Terena e o Estado brasileiro. 2007. 410 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

GALLOIS, Dominique T.. “Terras Ocupadas? Territórios? Territorialidades?”. 2004. Fls. 26-36 *In*: RICARDO, Fany Pantaleoni (Org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições*. N0L00033. Novembro de 2004. São Paulo/SP. Instituto Socioambiental/ISA.

KANT DE LIMA, Roberto. **Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em perspectiva comparada**. *Anuário Antropológico*, 2009 – 2, 2010, pp. 25-51.

KEHL, Maria Rita. Violações de direitos humanos dos povos indígenas. In: BRASIL. *Comissão Nacional da Verdade*. Relatório. Brasília: CNV, 2014.

LACERDA, Rosane. Os Povos Indígenas e a Constituinte 1987-1988. Brasília/DF. Conselho Indigenista Missionário/CIMI. 2008.

LIMA, Mayrá Silva. Tensões e conflitos em torno da luta pela terra. Estudo das comissões parlamentares de inquérito no Brasil. Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Flávia Lessa de Barros. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília/UNB, Brasília/DF

MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos. “Os povos tribais da convenção 169 da OIT”. In.: **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, n.3, set/dez. 2018.

MELLUCI, Alberto. *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Londres, George Allen & Unwin: 1989.

MENDONÇA, Sonia Regina de. O patronato rural no Brasil recente (1964/1993). Rio de Janeiro. Editora da UFRJ, 2010.

MILLS, Wright C. **A imaginação sociológica**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.

OLIVEIRA, Marcus Vinicius Berno N. de; e MACHADO, Bruno Amaral. O fluxo do sistema de justiça como técnica de pesquisa no campo da segurança pública. *Rev. Direito Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 9, N. 2, 2018, p. 781-809. 2016

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas, 2007. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_das\\_Nacoes\\_Unidas\\_sobre\\_os\\_Direitos\\_dos\\_Povos\\_Indigenas.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf)>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas, 1966. Ratificado pelo Decreto n. 591 de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica**. Organização dos Estados Americanos, 1969. Ratificada pelo Decreto n. 678 de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)>.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**, aprovada em 1989. Ratificada pelo Decreto n. 5.051 de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>

PEREIRA, Levi Marques. Expropriação dos territórios kaiowá e guarani: Implicações nos processos de reprodução social e sentidos atribuídos às ações para reaver territórios – *tekoharã*. *Revista de Antropologia da Universidade Federal de São Carlos*. São Paulo. v.4, n.2, jul.-dez., p.124-133. 2012.

PEREIRA, Levi Marques. Os Terena de Buriti: formas organizacionais, territorialização e representação da identidade étnica. Dourados: UFGD, 2009.

ROCHA, Pedro Vasconcelos; BARBOSA JR, Ricardo. 2018. "Criminalizar é governar: uma proposta teórica para a compreensão da criminalização dos movimentos sociais do campo no Brasil". *Colombia Internacional* (93): 205-232. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint.93.2018.08>

SAUER, Sérgio; SOUZA Marcos Rogério; TUBINO Nilton Luiz Godoy. O Parlamento e a criminalização dos movimentos de luta pela terra: um balanço da CPMI da Terra. In Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Volume 33. nº 2, ago/dez, 2006. p. 41-66.

SCHADEN, Egon. 1974 [1954]. *Aspectos fundamentais da cultura guarani*. São Paulo: E.P.U. / EDUSP.

SEGATO, Rita Laura. **Que cada povo teça os fios de sua história**. *Revista de Direito da Universidade de Brasília*, v. 1, n. 1, 2014, pp. 65-92.

SILVA, Tédney Moreira da. No banco dos réus, um índio : criminalização de indígenas no Brasil. 2015. 242 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. "A pacificação como prática de poder no contexto da criação do Serviço de Proteção aos Índios". In: Um grande cerco da paz: Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis/RJ, Vozes: 2009.

THOMAZ DE ALMEIDA, Rubem Ferreira. (1991). *O projeto Kaiowa-Ñandeva: uma experiência de etnodesenvolvimento junto aos Guarani-Kaiowa e Guarani Ñandeva contemporâneos do Mato Grosso do Sul*. Dissertação de Mestrado apresentada ao PPGAS/Museu Nacional / UFRJ. Rio de Janeiro.

VIGNA, Edécio. A bancada ruralista: um grupo de interesse. Argumento. Brasília: Inesc, n. 8, p. 1-51, 2001.  
VIGNA, Edécio. Bancada ruralista. O maior grupo de interesse no Congresso Nacional. Brasília: Inesc, ano VII, n. 12, 2007. 16p. mimeo.

WATSON, James B. (1952), "Cayua culture change: a study in acculturation and methodology". *American Anthropologist*, memoir number 73, v. 54 (2/2).

XACRIABÁ, Célia. **O barro, o genipapo e o giz no fazer epistemológico de autoria Xakriabá: reativação da memória por uma educação territorializada**. Dissertação (Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais) - Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

XIMENES, Lenir Gomes. A Retomada terena em Mato Grosso do Sul: oscilação pendular entre os tempos e espaços da acomodação em reservas, promoção da invisibilidade étnica e despertar guerreiro. Tese de doutorado. Dourados, MS: UFGD, 2017.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; e PIERANGELI, Joé Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro. 13. ed. Revista dos Tribunais. 2019.