

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

## **A FALTA DE REPRESENTATIVIDADE INDÍGENA NOS PARLAMENTOS BRASILEIROS: A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA VIGENTE DEVE SER (RE)INVENTADA?<sup>1</sup>**

*A REPRESENTATION OF INDIGENOUS LACK IN BRASILIAN PARLIAMENTALS:  
THE REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN FORCE MUST BE (RE)INVENTED?*

**Ederson Nadir Pires Dornelles<sup>2</sup>**

**Osmar Veronese<sup>3</sup>**

**Sumário:** Introdução; 1 A Democracia e suas variantes; 2 A anunciada crise da democracia representativa; 3 Movimentos e redes sociais: uma nova forma de expressão e mobilização fortalecedora da democracia; 4 A democracia e o reconhecimento das diferenças; 5 Tratamento jurídico conferido aos indígenas antes e pós Constituição de 1988; 6 Os indígenas e o problema da ausência de representatividade nos parlamentos brasileiros; Considerações finais; Referência das fontes citadas.

---

<sup>1</sup> Artigo produzido pelo vínculo fomentado no Grupo de Pesquisa "Direitos de Minorias, Movimentos Sociais e Políticas Públicas", com registro no CNPQ, vinculado à linha de pesquisa Direito e Multiculturalismo, do Doutorado e Mestrado em Direito da URI, Santo Ângelo/RS, com interlocução iniciada no componente curricular "Estado, Constituição e diferença" e continuada na elaboração da Dissertação, pelo segundo autor, orientado pelo primeiro, tudo vinculado à linha de pesquisa Direito e Multiculturalismo, do Mestrado em Direito da URI Santo Ângelo/RS.

<sup>2</sup> Mestre em Direito e multiculturalismo pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI, campus Santo Ângelo-RS. Integrante do Grupo de Pesquisa "Direitos de Minorias, Movimentos Sociais e Políticas Públicas", com registro no CNPQ, vinculado à linha de pesquisa Direito e Multiculturalismo, do Doutorado e Mestrado em Direito da URI, Santo Ângelo/RS. Pesquisador da área indígena, com publicações relacionados ao tema. E-mail: ederdor@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Doutor em Modernización de las Instituciones y Nuevas Perspectivas en Derechos Fundamentales, pela Universidad de Valladolid/Espanha, Mestre em Sociedade e Estado em Perspectiva de Integração, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor de Direito Constitucional da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI (Graduação e Mestrado/Doutorado), e da Faculdade Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo. Procurador da República. Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos de Minorias, Movimentos Sociais e Políticas Públicas", com registro no CNPQ, vinculado à linha de pesquisa Direito e Multiculturalismo, do Mestrado/Doutorado em Direito da URI/Santo Ângelo/RS. Autor dos livros "Constituição: reformar para que(m)" e "Inviolabilidade parlamentar: do senador ao vereador", publicados pela Editora Livraria do Advogado; e "Constituição: um olhar sobre minorias vinculadas à seguridade social" (em coautoria com Jane Berwanger) e "Indígenas no Brasil: (In)Visibilidade Social e Jurídica" (em coautoria com Ederson Nadir Pires Dornelles e Fabiano Prado de Brum), publicados pela Editora Juruá. Pesquisa no campo do Direito, com ênfase em Direito Constitucional e Multiculturalismo. E-mail: osmarveronese@gmail.com

## RESUMO

O presente artigo visa discutir o sistema democrático vigente no Brasil e a falta de representatividade de grupos minoritários nas Casas Legislativas pátrias, especialmente dos grupos indígenas. Devido à sistemática corrente, os indígenas acabam não adentrando no processo eleitoral representativo em nenhuma das esferas da federação. Para discutir o problema, a pesquisa tece pontos básicos do modelo representativo de democracia, denuncia uma pressentida crise do referido modelo, anunciada por muitos teóricos, destaca a importância do reconhecimento das minorias identitárias dentro do processo democrático, retrata o tratamento jurídico conferido ao indígena ao longo da história do Brasil para, por fim, empenhar-se ao problema da falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros. A partir da pesquisa, pode-se inferir que a democracia brasileira precisa ser, no mínimo, aprimorada, ou, até mesmo, (re)inventada, haja vista a necessidade de instituição de medidas para a perfectibilização de uma efetiva participação dos povos indígenas na democracia.

**Palavras-chave:** Indígenas; Minorias; Representatividade; Sistema Eleitoral

## ABSTRACT

*The present article aims at discussing the current democratic system in Brazil and the lack of representation of minority groups in the Legislative Houses, especially the indigenous groups. Due to the current situation, indigenous people do not participate in the representative electoral process in any of the federal spheres. In order to discuss the problem, this study presents basic aspects of the representative model of democracy, denounces in advance a crisis of this model, announced by many theorists, highlights the importance of recognizing identity minorities within the democratic process, presents the legal treatment of indigenous people throughout the Brazilian history, and finally, addresses the problem of the lack of indigenous representation in Brazilian parliaments. From the research, it can be inferred that Brazilian democracy needs to be at least improved, or even (re)invented, given the need to institute measures to improve the effective participation of indigenous people in a democracy.*

**Keywords:** Indigenous; Minorities; Representativity; Electoral System

## INTRODUÇÃO

O presente artigo visa discutir o modelo de democracia vigente no Brasil, especialmente o modelo de representatividade eleitoral empregada, e a falta de representatividade indígena nos parlamentos pátrios. Vários grupos minoritários, como os indígenas, não são efetivamente representadas na política devido à metodologia vigente, ficando, assim, submetidos a uma espécie de sub-representação. Em um país de vasta diversidade cultural

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

como o Brasil, há necessidade de uma (re)invenção democrática para uma efetiva inclusão de grupos excluídos, especificamente os povos indígenas, para a instauração de um modelo mais democrático.

Para situar a discussão, a pesquisa cuida, num primeiro momento, da democracia e suas variantes, relatando brevemente o histórico do processo democrático e o lugar central assumido no campo político. Após, retrata a existência de uma crise democrática anunciada por autores contemporâneos, externalizada pelo descomunal descontentamento dos cidadãos, devido à sensação de falta de representatividade, ou seja, por um déficit democrático, apontando o enfraquecimento da democracia no sentido de governo do povo.

Em seguida, o estudo traz a expansão das redes sociais e dos movimentos sociais como ferramentas capazes de fomentar mudanças e fortalecer a participação cidadã, mobilizando massas em busca de transformações. O artigo cuida do reconhecimento das diferenças como premissa de uma democracia, na qual grupos não podem ser segregados em razão de sua diversidade. Posteriormente, atenta-se para o tratamento jurídico conferido ao indígena ao longo da história brasileira, perpassando os textos constitucionais.

Por fim, discute-se a ausência de representatividade política dos indígenas no Poder Legislativo brasileiro, abordando questões emblemáticas que descartam os índios do modelo de democracia representativa no Brasil. A pesquisa pretende discutir formas de integração indígena no sistema eleitoral, perpassando sobre uma visão encontrada nas Constituições equatoriana e boliviana, a fim de propiciar condições de participação indígena na democracia. O método empregado para a construção deste trabalho foi o de abordagem hipotético-dedutivo, pesquisa bibliográfica e científica, assim como a abordagem histórica.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

## 1 A DEMOCRACIA E SUAS VARIANTES

A palavra democracia origina-se do grego, composta por “*demo*”, que significa o povo, e “*kratos*”, que significa poder. Logo, em sua essência, o termo democracia significa poder do povo ou poder que emana do povo. A democracia traz consigo a ideia de uma participação igualitária do povo nas decisões em que envolvam a coletividade, constituindo, assim, um modo de organização da vida social, um modo de sociabilidade com formas compartilhadas de viver. Frente a complexidade das realidades socioculturais de países como o Brasil, a democracia deve ser uma tentativa de buscar a liberdade e a igualdade, com respeito à pluralidade cultural<sup>4</sup> existente. O processo democrático pressupõe rupturas e construções: o rompimento de tradições excludentes e individualistas e a construção de novos valores inclusivos. Em diferentes tempos da história, a democracia simboliza um caminho em aberto e, também, incerto, apresentando-se como tema necessário de inúmeros debates e reflexões.<sup>5</sup>

Os recentes processos ocorridos nos países do Sul, que no pós-segunda guerra não estavam inseridos entre os países democráticos, são chamados de terceira onda de democratização. Nos anos 70, tais países vivenciaram um processo de transição ou, até mesmo, de ampliação democrática, modificando essências não relacionadas à democracia. Durante o século XX, mais especificamente no pós-guerra, as democracias assumiram um lugar central no campo político, surgindo, dessa forma, a conflituosa questão com relação a (im)possibilidade de existência conjunta entre capitalismo e democracia. Os marxistas diziam que na sociedade capitalista era impossível democratizar a relação entre o capital e o trabalho e, por essa razão, discutiam métodos alternativos em relação ao modelo liberal de democracia

---

<sup>4</sup> A pluralidade cultural remete-se à multiplicidade de formas em que se expressam as culturas dos grupos da sociedade. Unesco, Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, art. 4.1, 2005.

<sup>5</sup> CARVALHO, Alba Maria de. **Radicalizar a democracia**. jul. 2004. Disponível em: <[www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php](http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php)>. Acesso em: 20 fev. 2015, p.35.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

representativa ou democracia popular. Hodiernamente, a discussão volta-se para a real capacidade da democracia, pois a forma de representatividade vigente em grande parte do Ocidente é muito questionada. Inúmeros movimentos sociais denunciam que a democracia representativa, nos moldes atuais, não está atendendo as expectativas dos cidadãos, o que coloca em xeque sua verdadeira eficácia<sup>6</sup>.

Boaventura de Souza Santos trabalha a democracia em duas categorias: uma de baixa e outra de alta intensidade. Tais intensidades da democracia propostas pelo autor demonstram diferenças qualitativas de amplitude no campo democrático e suas respectivas efetividades. Nas democracias de baixa intensidade, segundo Santos, existe uma pequena participação popular no processo social. Por outro lado, nas de alta intensidade, a população participa ativamente das decisões do governo e do processo de lutas contra discriminações de minorias. Desse modo, as democracias de alta intensidade podem ser consideradas como mais 'maduras' ou consolidadas. Pode-se notar que as intensidades da democracia propostas por Santos também estão relacionadas com o equilíbrio existente entre o capitalismo e a democracia<sup>7</sup>.

Por volta dos anos 70, o modelo democrático liberal representativo acabou expandindo-se para o sul da Europa e posteriormente para a América Latina e Leste europeu, produzindo, entretanto, um paradoxo, haja vista que ao mesmo tempo em que a democracia teve uma considerável expansão, também acabou ocorrendo uma degradação das práticas democráticas existentes. Santos indica que a democracia liberal representativa, mesmo sendo o grande modelo hegemônico, garante um modelo democrático de baixa intensidade, tendo como características a privatização do bem público por elites e, além disso, criou uma distância considerável entre representantes e representados, "em uma inclusão política abstrata",

---

<sup>6</sup> SANTOS, Boaventura Souza. **Reinventar a Democracia**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 2002, p. 60.

<sup>7</sup> SANTOS, Boaventura Souza. **Reinventar a Democracia**, p.62.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

carregada de exclusão social. O fato é que o cidadão, no modelo democrático tradicional, tem a sensação de ser cada vez menos representado pelo político eleito para o representar, e a tão idealizada democracia acaba por não alcançar os seus reais objetivos de produzir os resultados que a sociedade espera<sup>8</sup>.

Faz-se necessário refletir que, em uma lógica capitalista<sup>9</sup>, os países estão cada vez mais dependentes dos mercados internacionais, submetem-se a processos de acumulação de capital, onde surgem compromissos de baixa responsabilidade social e convertem-se em uma espécie de refém do mercado e do cálculo financeiro. Os resultados gerados por essa supremacia do capital são avassaladores, como condições de vida precárias para uma grande parcela da população, o aumento do desemprego e a “erosão dos direitos civis, políticos e sociais”, engendrando, desse modo, uma democracia dominada pela lógica do mercado. Em vista disso, Alba Carvalho expressa que o sistema democrático liberal representativo acaba esvaziado, transformando-se em um mero mecanismo formal de eleições, reduzindo a democracia de cidadãos em uma “democracia de eleitores”<sup>10</sup>.

Em verdade, nos tempos atuais, vivenciamos, no Brasil da democracia de eleitores, uma perversa articulação cultural: o clientelismo, o favoritismo, o corporativismo, os preconceitos e as discriminações, a manutenção de privilégios e as práticas autoritárias, misturam-se com o individualismo, o consumismo, o imediatismo e a dominância do dinheiro<sup>11</sup>.

Em vista disso, muitos autores apontam que a democracia representativa passa por uma crise, não recente, que perdura anos. Essa crise se traduz em

---

<sup>8</sup> CARVALHO, Alba Maria de. **Radicalizar a democracia**, p.35.

<sup>9</sup> De acordo com o conceito de “espírito do capitalismo” formulado por Max Weber, consiste em transformar tudo em mercadoria, sejam bens, ofícios públicos, concessões administrativas e até pessoas, seria a instituição de capital como valor supremo. COMPARATO, Fábio Konder. **Capitalismo: civilização e poder**. Estudos avançados, vol. 25, nº 72, 2011.

<sup>10</sup> CARVALHO, Alba Maria de. **Radicalizar a democracia**, p.37.

<sup>11</sup> CARVALHO, Alba Maria de. **Radicalizar a democracia**, p.38.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

um grave mal-estar social, em insatisfações e descontentamentos, expondo uma série de expectativas não alcançadas quanto a mudanças palpáveis na forma de representatividade e de participação cidadã no processo governamental.

## **2 A ANUNCIADA CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Os princípios centrais de governo representativo, firmados a partir do século XVIII, foram edificados com o propósito de conter e responsabilizar o exercício do poder. Teóricos da democracia representativa situam a representação dentro de um misto complexo de deliberação e voto, autorização formal e influência informal, envolvendo tanto representantes como cidadãos. Em vez de um esquema de delegação da soberania, eles viam a representação como um processo político que conectava sociedade e instituições<sup>12</sup>.

No entanto, como resultado do descontentamento social quanto à forma de representatividade empregada, nota-se que embora a autorização eleitoral seja essencial para se determinar os limites e a responsabilidade do poder político, ela não diz muito a respeito da verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática. “No mínimo elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo, tampouco verdadeiramente democrático”. A representação parece ser uma “caixa preta”, algo que ela mesma não consegue compreender nem definir. Para a concretização de uma verdadeira democracia, conforme Miranda, o povo deve fazer-se presente na construção do processo democrático, o que não se verifica na maioria das sociedades tidas como democráticas, tendo em conta que a participação popular tem sido cada vez menor, e o processo eleitoral acaba tendo uma função “meramente plebiscitária”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> CARVALHO, Alba Maria de. **Radicalizar a democracia**, p.38.

<sup>13</sup> MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. **A crise da democracia representativa e a reforma política**, p.65.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

Como consequência, a democracia acaba perdendo o sentido de governo do povo, acaba refém de uma esfera de limitações e de um conjunto de regras, onde os partidos concorrem pelos votos dos eleitores, “assim como mercadores em busca de clientes”. A democracia, assevera Eptein, ao invés de representar o poder do povo, passou a representar certos grupos que acabam realizando verdadeiros rodízios no poder, e como marca de suas políticas adotou-se uma corrente de pensamentos destinada a combater justamente a democracia<sup>14</sup>.

Outro aspecto que chama a atenção é o que vem ocorrendo com os partidos políticos, principalmente a partir do pós-guerra, nas democracias originárias. Percebe-se que essas agremiações sofreram uma progressiva burocratização e um consequente afastamento dos conflitos existentes na sociedade. Logo, os candidatos passaram a fazer parte de um concorrido sistema de busca de votos, formando, assim, um verdadeiro “mercado eleitoral”. A chamada burocratização acabou atingindo, inclusive, os partidos de base operária com origens bastante populares, como por exemplo, o partido Social Democrata Alemão e o partido Trabalhista Inglês, bem como os partidos Socialistas e Sociais Democratas europeus, ambos com um maior comprometimento social. Dessa maneira, houve uma “desradicalização” da ideologia dos partidos, que passaram a se adequar ao mercado político, bem como, ao surgimento de uma heterogeneidade estrutural, ideológica e cultural de seus filiados, com uma dissolução do sentido de identidade coletiva<sup>15</sup>.

Nessa perspectiva, teóricos indicam a existência de uma crise democrática, em especial da democracia representativa. Boaventura de Sousa Santos<sup>16</sup> retrata que essa crise estrutural consiste na predominância dos processos de

---

<sup>14</sup> EPTEIN, Isac. O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, mai. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: fev. 2015.

<sup>15</sup> MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. **A crise da democracia representativa e a reforma política**, p.67.

<sup>16</sup> SANTOS, Boaventura Souza. **Reinventar a Democracia**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

exclusão sobre os processos de inclusão e que os direitos de cidadania, antes considerados inalienáveis, são confiscados de parte da sociedade e, com isso, esses grupos passam da condição de cidadãos à condição de servos. Tal crise democrática acabou se espalhando e atingindo nações com democratização recente, como o Brasil. A moderna crise política expôs as fragilidades do sistema eleitoral representativo brasileiro dominado por mecanismos viciados que dificultam o transparecer de democracia.<sup>17</sup> As reformas política e eleitoral têm sido o centro dos debates nacionais. Diversos assuntos são tratados nessas possíveis reformas, todavia, questões essenciais de aprimoramento e corporificação da democracia pátria não estão na pauta. Temas como uma ampliação dos mecanismos de participação e controle social, que poderiam aumentar a legitimidade das decisões públicas, não atraem o interesse dos políticos.

Ao lado da anunciada crise da democracia representativa, o Brasil também atravessa uma crise de legitimidade, que é agravada pelas distorções existentes no sistema eleitoral. A perda de legitimidade é um descrédito aos Poderes Executivo e Legislativo, componentes essenciais da democracia representativa, que acabam se afastando da sociedade. Repoliticizar a legitimidade equivale a restaurá-la, ou seja, desmembrá-la dessa legalidade onde ela, na essência, não existe, porque o povo perdeu a crença e a confiança na república das medidas provisórias e na lei dos corpos representativos, "cada vez mais em desarmonia com a sua vontade, suas aspirações e seus interesses existenciais".<sup>18</sup>

Santos expõe a necessidade de incorporação de deliberações realmente democráticas nas democracias hoje existentes e a criação de um novo contrato social que superaria as várias exclusões decorrentes do pós-

---

<sup>17</sup> MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. **A crise da democracia representativa e a reforma política**, p.68.

<sup>18</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p.102.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

contratualismo e do pré-contratualismo. O referido autor cita a necessidade de ir contra o "fascismo societal" existente, implementando uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado moderno, constituída por um conjunto híbrido de redes e organizações onde combinem elementos estatais e não estatais. No modelo proposto, o Estado passa a lutar por uma democracia redistributiva e as forças democráticas trabalhariam conjuntamente com esse Estado em uma forma de coordenação mútua das tarefas realizadas. Desse modo, haveria uma tentativa de repensar e reconstruir instituições políticas efetivamente democráticas<sup>19</sup>.

### **3 MOVIMENTOS E REDES SOCIAIS: UMA NOVA FORMA DE EXPRESSÃO E MOBILIZAÇÃO FORTALECEDORA DA DEMOCRACIA**

Os movimentos sociais sempre foram uma via democrática de resistência, de reivindicação e de luta por direitos. Para Alan Touraine, os movimentos sociais são frutos das lutas de classes, dado que fazem eclodir os conflitos gerados pela estrutura criadora do embate entre as classes, sendo um mecanismo fundamental de intervenção e mudança<sup>20</sup>. Por meio dos movimentos sociais, os cidadãos exprimem seus desejos e descontentamentos, algo imprescindível dentro das nações democráticas.

A internet e as redes sociais são eficientes ferramentas no impulsionamento dos movimentos do meio social, pois dão força à pretensão coletiva, mostram-se como uma forma de articulação e divulgação de tais movimentos. Há uma distinção entre redes sociais físicas e redes sociais online. Na rede social digital, ocorre uma quebra dos limites geográficos, ou seja, ocorre um contato entre os perfis das pessoas, um contato virtual e não corpóreo que possibilita a conexão entre indivíduos de qualquer lugar do mundo, com a ajuda da internet. Para Raquel Recuero, baseada nos estudos de Wasserman e Faust, a rede social pode ser definida como um conjunto de

---

<sup>19</sup> SANTOS, Boaventura Souza. **Reinventar a Democracia**, p.62.

<sup>20</sup> TOURAINE, Alan. **Em defesa da sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1976.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

dois elementos: atores e conexões. Os atores são as pessoas, instituições ou grupos, são os chamados 'nós' da rede, e as conexões seriam as interações e os laços sociais<sup>21</sup>.

Na atualidade, com a contribuição da Internet e das redes sociais, despontam-se novos tipos de manifestação popular, diferentes de tudo o que ocorrera no passado. São manifestações individuais e coletivas que ocorrem de forma imediata após divulgações e pronunciamentos na Internet ou na imprensa de notícias. A seara política tem sido um dos focos das manifestações nas redes, com críticas e opiniões das mais variadas vertentes sobre o que ocorre no país. Essas manifestações demonstram uma nova forma de opinião pública poderosa que deve ser levada em conta, pois esses protestos acabam expondo clamores e insatisfações sociais. Além das opiniões expressas, essas redes são usadas para mobilizar a população em geral, com o intuito de organizar manifestações populares que ocorrem, muitas vezes, em questão de horas, paralisando ruas, praças públicas, bairros inteiros, cidades, e até regiões geograficamente maiores, podendo chegar, devido à gravidade dos fatos, a manifestações nacionais. "A opinião pública assumiu, com a internet, o papel de protagonista, e com isso muitas vezes tem empurrado os políticos a recuar de decisões e a pensar rápido".

Antigamente, para fazer uma passeata contra políticos, a organização podia levar meses. O protesto durava algumas horas numa rua central, e cada manifestante voltava para casa, exausto. Hoje, a "opinião pública" fica sentada na frente do computador, expressando permanentemente seu poder, 24 horas por dia. Existe uma democracia direta com poder de denunciar e criticar. O povo ocupará cada vez mais a rua virtual<sup>22</sup>.

Na época atual, o acesso à rede mundial de computadores e, conseqüentemente, a redes sociais tomou uma grande proporção, devido à

---

<sup>21</sup> RECUERO, Raquel. **Redes sociais na Internet**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2009, p. 24.

<sup>22</sup> AQUINO, Ruth de. **Quem tem medo da opinião pública?**. Época, São Paulo, n. 573, Mai. 2009, p. 122.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

facilidade e à imediatidade de reações e respostas. Um exemplo da rapidez das redes sociais foi o que ocorreu com o senador Cristovam Buarque. Ele ficou impressionado com a repercussão de uma declaração sua.

Soltei no carro, por telefone, uma frase para um blog. Quando cheguei a meu destino, já havia um grupo de jornalistas me perguntando se eu queria fechar o Congresso com plebiscito. Nós parlamentares, não nos adaptamos aos novos tempos da comunicação imediata e universal. Claro, temos nossas limitações de Brasil. Mas, daqui a 20 anos, o povo inteiro estará na rua virtual<sup>23</sup>.

Outra opinião política polêmica foi a do então deputado Sérgio Morales, que disse estar se lixando para o que pensa a opinião pública. "Estou me lixando para o que sai nos jornais. Vocês batem, mas a gente se reelege", disse o então deputado. Em certa parte, o que o congressista afirmou é verdadeiro, já que inúmeros políticos costumam se reeleger com a existência dos chamados "currais eleitorais" e, conseqüentemente, acabam se mantendo no "poder"<sup>24</sup>.

Manifestações como essa, colocam em dúvida o processo eleitoral e a forma de representatividade corrente, demonstrando, assim, a insatisfação dos cidadãos em relação às atitudes dos representantes e governantes. Esses movimentos sociais, fortalecidos pela internet e pelas redes sociais, são circunstâncias significativas na (re)construção da democracia, pois têm o poder de fomentar transformações sociais por meio do confronto político.

#### **4 A DEMOCRACIA E O RECONHECIMENTO DAS DIFERENÇAS**

Em meio a diversos conflitos envolvendo a forma representativa, a democracia participativa surge como um fenômeno promissor, haja vista seu aspecto emancipatório, que pode ser uma alternativa a atual hegemonia existente. A democracia representativa mostra-se capaz de dar voz às

---

<sup>23</sup> AQUINO, Ruth de. **Quem tem medo da opinião pública?**, p.122.

<sup>24</sup> AQUINO, Ruth de. **Quem tem medo da opinião pública?**, p.123.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

necessidades que urgem dos movimentos sociais, às lutas por direitos sociais e à busca do reconhecimento das diferenças identitárias. O efetivo engajamento democrático oferecido pelo modelo participativo seria um possível caminho para a (re)invenção ou (r)estruturação da atual democracia de baixa intensidade limitada a procedimentos político-eleitorais, oportunizando, assim, uma democracia de alta intensidade, fundada na concreta participação popular na vida social, através de múltiplos formatos organizativos e ferramentas democráticas, numa perspectiva de cidadania e de igualdade plenas<sup>25</sup>.

A democracia brasileira é, por essência, representativa, mas apresenta inúmeras características do modelo participativo em sua estruturação. O modelo participativo de democracia objetiva o comprometimento de todos os cidadãos e busca a efetiva participação destes nas decisões. Após o fim do regime militar, o Brasil vive o mais longo período de estabilidade institucional, embora tenha passado – e passa – por graves problemas. Com isso, a democracia pátria está em contínuo aperfeiçoamento, em uma constante busca por equilíbrio. O reconhecimento das minorias identitárias é um ingrediente primordial para qualquer democracia e que não pode ser silenciado. Quando da ausência desse reconhecimento e da presença de atos discriminatórios, movimentos acabam surgindo em busca de reconhecimento e direitos igualitários no contexto social. Mulheres, minorias étnicas e culturais, negros, homossexuais, dentre outros grupos minoritários, buscam defender-se da opressão, da marginalização e do desprezo.

Os grupos minoritários devem ser respeitados, cada qual com suas particularidades, dentro de uma democracia. As diferenças existentes entre determinadas culturas e grupos exigem a aceitação do diferente e das suas individualidades, já que a ideia de uma cultura única e silenciadora não deve

---

<sup>25</sup> SERRER, Fernanda. Repensando a democracia a elaboração de uma gramática social participativa. **Desenvolvimento em questão**. Unijuí, n.1, jan. 2003. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br>>. Acesso em: 01 mar. 2015.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

ser buscada. Existe um grave histórico de opressão desses grupos minoritários, haja vista que muitos foram violentamente obrigados a esquecer de suas origens, sendo engolidos e desprezados frente aos grupos predominantes. Nesse contexto, quando da existência de poderes extremamente autoritários, a possibilidade de unificação cultural de uma sociedade torna-se latente, pois o autoritarismo não tem interesse em indivíduos ou grupos que tenham opiniões e crenças diversas, considerando que essa diversidade de opiniões surge como uma ameaça para o poder dominador. Quanto mais se identificam com um princípio cultural unificador, quer seja a razão, a raça ou a religião, mais depressa arrastam a sociedade que dirigem para o “inferno totalitário”<sup>26</sup>.

Foi o que se tentou fazer com os índios na história. Os povos indígenas eram considerados pelos governantes como uma única categoria, sendo gerado o termo único “índio” em contraposição ao nome de cada uma das nações indígenas existentes. A “linguagem geral”, criada pelos missionários para que todos se entendessem entre si, fruto de uma religião única e universal, é outro exemplo de imposição autoritária que tentou uma uniformização linguística, formando uma homogeneização cultural. A dimensão do preconceito, da discriminação e do etnocentrismo fica evidente nesta tentativa de unificar a religião, a língua, a cultura e o direito, a fim de silenciar a negar a diversidade existente.

Não existe um consenso na definição do termo ‘minoria’. Alguns tratam como grupos numericamente inferiores ao resto da população (o que nem sempre ocorre, como no caso das mulheres), grupos que se encontram em posição não dominante, grupos que possuem características étnicas, religiosas ou linguísticas diversas da hegemonia, dentre outras tentativas de conceituação. Entretanto, no aspecto antropológico, as minorias são consideradas quanto ao conteúdo qualitativo, abordando os grupos

---

<sup>26</sup> TOURAINE, Alain. **Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 214.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

marginalizados ou diminuídos socialmente, podendo constituir uma maioria em termos quantitativos. Os índios são considerados pela antropologia como grupos minoritários étnicos. Segundo Marina Marconi e Zélia Pressotto<sup>27</sup>, a heterogeneidade que caracteriza a população indígena brasileira manifesta-se sob três aspectos: biológico, linguístico e cultural.

O certo é que a multiplicidade cultural está aí, é uma realidade, em certos países com maior intensidade, em outros de forma mais amena. Logo, o respeito por essas diversidades por parte dos detentores de poder passa a ser fundamental para que exista o reconhecimento do outro, e conseqüentemente sejam respeitadas as individualidades. Este respeito ao diferente e as minorias, ao contrário do totalitarismo, mantém uma íntima ligação com o processo democrático, que procura estabelecer a aceitação das diferenças dentro de um sistema social. O reconhecimento das minorias é um dos grandes objetivos da democracia, a fim de incluir essas classes no convívio social sem discriminações negativas. Embora esse objetivo esteja sendo buscado, o reconhecimento pleno das minorias ainda está, de certa forma, distante. Contudo, essa busca deve ser um dos fins do processo democrático de uma sociedade, para que realmente a democracia seja alcançada em todos os seus sentidos<sup>28</sup>.

## **5 TRATAMENTO JURÍDICO CONFERIDO AOS INDÍGENAS ANTES E PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Quando da colonização do Brasil, as leis portuguesas reconheciam a soberania indígena e os direitos dos índios aos territórios que ocupavam, mas tal reconhecimento se verificou ser apenas no plano formal, já que vários foram os estratagemas utilizados para contornar esses direitos.<sup>29</sup> Cabe destacar que o Brasil recém-independente marcou um retrocesso no

---

<sup>27</sup> MARCONI, Marina de Andrade; PRESOTTO, Zélia Maria Neves. **Antropologia: uma introdução**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>28</sup> TOURAINE, Alain. **Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes**, p.218.

<sup>29</sup> RIBEIRO, B. G. **O índio na história do Brasil**. 10 ed. São Paulo: Global, 2000, p.29.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

reconhecimento dos direitos indígenas, mesmo ele se tornando um símbolo da nova nação. Para os constituintes de 1823, os índios não seriam brasileiros no sentido político que é tomada a palavra, não constituindo o Império.<sup>30</sup>

Assim, a primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824, ignorou completamente a existência das sociedades indígenas, prevalecendo uma concepção da sociedade brasileira como sendo homogênea e, conseqüentemente, negando a diversidade étnica e cultural do país. O ato institucional de 1834 designava como sendo de competência das Assembleias das Províncias a tarefa de promover a catequese e de agrupar os índios em estabelecimentos coloniais, facilitando, com isso, a apropriação de suas terras.<sup>31</sup>

A Constituição de 1891 também não mencionou os índios em seu texto, mas havia, desde a Constituição de 1824, uma tradição de reconhecimento formal dos direitos territoriais indígenas por via de outras legislações infraconstitucionais. É a partir da Constituição de 1934 que a questão indígena passa a ser matéria constitucional, sendo mantida, a partir daí, em todas as Constituições posteriores: 1937, 1946, 1967, EC 1 de 1969 e 1988.

Em 1910, sob o governo do presidente Hermes da Fonseca, foi criado o Serviço de Proteção ao Índio (SPI), que tinha como finalidade executar a política indigenista no Brasil, protegendo os índios e assegurando a implementação de uma estratégia de ocupação territorial do país. Com isso, a Igreja, que antes tinha a hegemonia quanto ao trabalho e à proteção dos índios, acabou cedendo espaço à proteção do Estado, o que tirou o monopólio da Igreja com relação aos indígenas, fato este que perdurava desde o descobrimento do Brasil. O Serviço de Proteção ao Índio (SPI) permaneceu até 1967, quando, no período militar, diversas denúncias de corrupção

---

<sup>30</sup> CUNHA, M. C. **Histórias dos índios no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992, p.13.

<sup>31</sup> FUNAI. **A Extinção do SPI**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

fizeram com que o governo o substituísse pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), órgão do governo federal que passou a executar a política indigenista no Brasil<sup>32</sup>.

Nos últimos 50 anos, os povos indígenas brasileiros intensificaram sua participação na vida política nacional. Nos anos 60 e 70, a infraestrutura econômica acabou migrando com maior intensidade para o interior do país, e em resposta a esta expansão que avançava por áreas antes ancestrais onde viviam indígenas, ocorreram grandes mobilizações regionais e nacionais por parte dos índios e de integrantes de organizações não governamentais ligadas à causa indígena<sup>33</sup>.

Diversas denúncias com relação a violações dos direitos humanos dos índios que estavam ocorrendo em nosso país foram divulgadas, como, por exemplo, os massacres, as misérias enfrentadas pelas comunidades e também as omissões por parte do governo. Em face disso, diversos organismos internacionais, tomando conhecimento do que aqui ocorria, manifestaram suas posições e opiniões divulgadas em relatórios internacionais, expondo na mídia internacional fatos antes desconhecidos, o que acabou gerando desconfortos ao governo brasileiro, visto que sua imagem sofreria um desgaste fora do país<sup>34</sup>.

Em virtude disso, no ano de 1973, em plena ditadura militar, surgiu uma legislação própria para os indígenas, o Estatuto do Índio – Lei nº 6.001/1973, resultado não do bom senso e da sensibilidade dos governantes brasileiros com relação aos índios, mas sim de uma preocupação do governo com a sua imagem no exterior e da pressão internacional sofrida. Cabe dizer que no regime militar imperava o autoritarismo, portanto, a exclusão de amplos

---

<sup>32</sup> FUNAI. **A Extinção do SPI.**

<sup>33</sup> SANTOS, S. C.; WERNER, D.; BLOEMER, N. S.; NACKE, A. (Org). **Sociedades indígenas e o direito:** uma questão de direitos humanos. Florianópolis: UFSC, 1985, p.15.

<sup>34</sup> SANTOS, S. C.; WERNER, D.; BLOEMER, N. S.; NACKE, A. (Org). **Sociedades indígenas e o direito,** p.36.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

setores da sociedade do processo de elaboração e execução de políticas oficiais, resultou em uma lei indigenista onde não houve ampla discussão, nem da sociedade e entidades ligadas ao índio, quanto menos dos próprios indígenas em tese beneficiados pela lei<sup>35</sup>.

A visão discriminatória historicamente conhecida do colonizador em relação aos indígenas ainda encontra resquícios em nossa cultura. Por isso, nossos índios ainda sofrem com diversos tipos de discriminações e preconceitos, desde um simples chamar de "bugre", referindo-se de forma pejorativa aos índios andarilhos encontrados pelas cidades, até o doutrinário jurídico, que, antes da Constituição de 1988 demonstrava ampla discriminação no que se refere a pensamentos de juristas que expunham posições relacionadas aos indígenas como sendo eles seres inferiores aos brancos. É como se referiam, por exemplo, Pereira e Diniz quando diziam que "os índios podem ser equiparados a quase crianças, sendo sua educação lenta e difícil"<sup>36</sup>.

Esse pensamento em relação aos índios foi uma vertente pregada e difundida antes da Constituição de 1988, todavia, a partir desta, uma visão diferenciada passou a fazer parte da legislação brasileira, influenciando pensamentos e posturas de intelectuais.

Durante a elaboração da Constituição de 1988, determinados grupos demonstravam o seu descontentamento com relação aos indígenas, o que desencadeou, por parte de diversos Estados da federação, uma posição desfavorável aos índios, tendo em vista que estavam em jogo interesses financeiros de particulares influentes nas políticas regionais, com reflexos na economia dos Estados. Mesmo diante de dois tipos antagônicos de pressão, uma favorável aos indígenas e outra contra, a Assembleia Constituinte demonstrou um amadurecimento em relação à causa indígena e seus direitos

---

<sup>35</sup> SANTOS, S. C.; WERNER, D.; BLOEMER, N. S.; NACKE, A. (Org). **Sociedades indígenas e o direito**, p.37.

<sup>36</sup> SANTOS, S. C.; WERNER, D.; BLOEMER, N. S.; NACKE, A. (Org). **Sociedades indígenas e o direito**, p.22.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

humanos e fundamentais, inserindo no texto constitucional um capítulo dedicado aos índios, um dos mais recentes e importantes avanços em termos de legislação nacional existente até o momento, ao lado do novo Código Civil aprovado em 2001<sup>37</sup>.

Com o advento do novo comando constitucional, surgiu a necessidade de leis específicas, nas quais se detalhassem temas abordados pela nova Constituição, o que propiciou o debate sobre a necessidade de uma reformulação do atual Estatuto do Índio. Com o objetivo de elaborar uma lei que pudesse substituir o Estatuto, em 1991 foram apresentados ao Congresso Nacional três projetos de lei analisados no âmbito de uma comissão especial criada pela Câmara dos Deputados que, em 1994, aprovou um texto substitutivo que pretendia conciliar o conteúdo dos diversos projetos, adotando um perfil avançado no tratamento de temas como capacidade civil dos índios, proteção aos conhecimentos tradicionais e demarcações de terras<sup>38</sup>.

Por diversos anos, os projetos ficaram sem definição, já que muitos interesses indigenistas colidiam com interesses econômicos de grupos dominantes. Em 2010, o Governo Federal reavivou a possibilidade de dar andamento ao projeto do novo Estatuto definindo diversas questões relacionadas aos índios, as quais trazem modificações substanciais em relação ao Estatuto de 1973, em vigor. A proposta atual do novo Estatuto dos Povos Indígenas é uma iniciativa do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), órgão intergovernamental formado por representantes de organizações indígenas de todo o país e agentes dos órgãos do governo com políticas voltadas a esses grupos.

---

<sup>37</sup> CEDEFES. **Legislação indígena.** Disponível em: [http://www.cedefes.org.br/afro\\_print](http://www.cedefes.org.br/afro_print). Acesso em: 03 fev. 2015.

<sup>38</sup> RECONDO, Felipe. Novo Estatuto retira de índios a condição de inimputáveis. **O Estado de São Paulo.** São Paulo, 11 abril. 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br>. Acesso em: 15 fev. 2015.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Merece atenção a demora na aprovação de um novo Estatuto do Índio, pois vários pontos regulamentados no projeto colocam interesses particulares em questão, por exemplo, a regularização da demarcação das terras indígenas, o que colide com os interesses de outros grupos. Como parte dos políticos integrantes do Congresso Nacional são proprietários rurais ou comprometidos com a classe, há um desinteresse pela aprovação de um novo Estatuto. Na atual composição do Congresso Nacional, dificilmente veremos os interesses e os direitos indígenas resguardados.

## **6 OS INDÍGENAS E O PROBLEMA DA AUSÊNCIA DE REPRESENTATIVIDADE NOS PARLAMENTOS BRASILEIROS**

Diversos tipos de desigualdades podem ser encontrados com relação aos indígenas, dentre elas a desigualdade socioeconômica, responsável por grandes preocupações relacionadas a esses povos, a cultural e, também, a política. Derrubando a ideologia de intolerância da diversidade que atinge os indígenas, nasce o Estado Plurinacional<sup>39</sup>, resultado da democracia participativa que supera o Estado nacional e suprime a noção de sistema capitalista como única forma aceitável de sociedade moderna.

Na América Latina, o Estado Plurinacional surge em duas novas Constituições que têm chamado a atenção quanto ao respeito e a forma em que são tratados os povos originários: as Constituições do Equador e da Bolívia. A Constituição boliviana, por exemplo, consagra o Estado Plurinacional, concedendo amplos e inovadores direitos e garantias aos indígenas, inclusive com a plena participação desses povos nos governos e poderes, seja no legislativo, executivo ou judiciário. Esta é uma nova visão democrática que concretiza a representatividade de minorias, como os indígenas, nas diversas

---

<sup>39</sup> A ideia de Estado Plurinacional supera as bases uniformizadoras e intolerantes do Estado nacional, onde todos os grupos sociais devem se conformar aos valores determinados na constituição nacional em termos de direito de família, direito de propriedade e sistema econômico entre outros aspectos importantes da vida social. MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Plurinacionalidade e cosmopolitismo: a diversidade cultural das cidades e diversidade comportamental nas metrópoles. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 53, p. 201-216, jul./dez. 2008.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

esferas com poder decisório. O novo Estado boliviano mostra-se como um verdadeiro exemplar de uma nova ordem política, econômica e social. É um modelo real de democracia participativa que propicia uma dialógica popular<sup>40</sup>, buscando um Estado igualitário, tolerante com as diversidades e pluralidades.

Esse modelo pode ser considerado como uma “revolução” na América, tendente a abolir com a brutalidade e intolerância do Estado nacional, ao contrário de muitos países que exercem uma democracia meramente representativa. A Constituição boliviana estabelece a forma comunitária como uma das configurações possíveis da democracia no país, definindo a eleição de dirigentes dos povos indígenas originários. O texto constitucional estabelece a participação paritária entre homens e mulheres, e a reserva de vagas em cotas, para representantes indígenas no parlamento.<sup>41</sup> Evidente que a crise econômica e social que atinge os países andinos tem dificultado que esse novo arcabouço sirva de referência para outros países, o que não impede de reconhecer suas inovações jurídicas.

Já no Brasil, a maneira de como a questão eleitoral representativa vem ocorrendo, faz com que representantes de minorias indígenas dificilmente consigam ser eleitos a cargos políticos. Essa falta de representatividade se agrava no contexto das casas legislativas, já que estas discutem normas que interferem diretamente na vida em sociedade sem a participação efetiva desta. No contexto da participação dos povos indígenas, principalmente, temos uma democracia que precisa de uma (re)invenção, a fim de proporcionar representatividade a diversos segmentos sociais. A questão é tão grave que os indígenas não possuem sequer um representante no

---

<sup>40</sup> Conceito desenvolvido por Paulo Freire, no qual o diálogo é o processo básico para a aprendizagem e transformação da realidade. FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 49. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

<sup>41</sup> FLORES, F. P.; FILHO, C. M. C.; COELHO, L. A. Mecanismos de democracia participativa. O que há de comum nas Constituições da Bolívia, Equador e Venezuela?. **Observatório Político Sul-Americano**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.academia.edu>>. Acesso em: 8 mar. 2015.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

parlamento federal, sem contar os Legislativos municipais e estaduais, o que demonstra a carência de medidas garantidoras de representatividade.

Durante toda a história política do Brasil, somente uma vez um índio conseguiu se eleger para um mandato político. Foi no ano de 1983 onde o cacique Juruna acabou concorrendo a Deputado Federal pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), pelo Rio de Janeiro, cumprindo o mandato, de 1983 a 1987. Juruna nasceu na aldeia Xavante Namakura, próxima a Barra do Garças, no estado de Mato Grosso, era filho do chefe da aldeia Apoenã e acabou vivendo na aldeia sem contato com a população branca brasileira até os dezessete anos, quando sucedeu seu pai na liderança da aldeia. Na década de 1970, ficou famoso ao percorrer os gabinetes da Fundação Nacional do índio, em Brasília, lutando pela demarcação de terra para os índios, portando sempre um gravador "para registrar tudo o que o branco diz" e constatar que as autoridades, na maioria das vezes, não cumpriam a palavra. A eleição do Cacique Juruna acabou tendo uma grande repercussão no país e também no mundo, por ser um fato inédito. Junto ao Congresso Nacional foi o responsável pela criação da Comissão Permanente do índio. Juruna não conseguiu se reeleger em 1986, mas continuou ativo por vários anos<sup>42</sup>.

Esse caso ímpar e único demonstra a falta de espaço na democracia representativa brasileira. Minorias, como os indígenas, encontram no atual sistema representativo uma barreira que impede que suas reivindicações sejam ouvidas, ficando os mesmos à mercê de decisões unilaterais que acabam por "embretarem" cada vez mais esses povos, colocando-os em "cantões" onde suas vozes ficam impossibilitadas de serem ouvidas.

Em um sistema efetivamente democrático, minorias como os indígenas teriam que fazer parte dos parlamentos para que seus interesses e anseios fossem realmente ouvidos, em um verdadeiro espírito multicultural. Essa

---

<sup>42</sup> GRAHAM, R. Laura. Citando Mario Juruna: imaginário linguístico e a transformação da voz indígena na imprensa brasileira. **Mana**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

falta de representação indígena só agrava um processo histórico de exclusão e segregação social. Como resposta a esse preocupante problema, faz-se necessário a adoção de medidas tendentes a garantir a representatividade deste grupo. Iris Marion Young assinala que:

(...) quando há uma história de exclusão ou marginalização de certos grupos da influência política, os membros desses grupos tendem a se desafeiçoar do processo político: podem ficar apáticos ou se recusar terminantemente a se engajar com outros para tentar resolver problemas compartilhados. Sob tais circunstâncias, a representação específica de grupos desfavorecidos estimula a participação e o engajamento<sup>43</sup>.

Mesmo sendo conferido aos indígenas o direito de autordeterminação e governo dentro de cada organização, a fim de preservar seus costumes e tradições, também se faz necessária a participação dessa parcela da população nos organismos políticos mais amplos, já que estes também têm demandas que ultrapassam os limites de suas organizações. À vista disso, autores propõem a criação de cotas para a eleição de indígenas no Poder Legislativo, em todas as esferas da federação, em casas legislativas federais, estaduais e municipais. Como citado acima, temos exemplos interessantes na América Latina, caso da Colômbia, do Equador e da Venezuela, que garantem a representatividade indígena por meio de vagas ou cotas específicas nas eleições. Em 2013 foi apresentada na Câmara dos Deputados a PEC 320, a qual dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal, criando vagas especiais de Deputado Federal para as comunidades indígenas. Tal Proposta de Emenda à Constituição, infelizmente, está até hoje parada na referida Casa.

Nessa acepção, outros estudos sugerem a criação de organizações legislativas, isto é, a criação de frentes e bancadas parlamentares com a

---

<sup>43</sup> YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. Lua Nova [online]. 2006, n.67, pp.139-190.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

participação efetiva de indígenas, incluindo, assim, as demandas desses grupos na agenda do Legislativo, cada qual com suas peculiaridades. Nessa lógica, a vontade indígena deveria ser ouvida e respeitada pelos parlamentares. Em consonância com as aludidas propostas, os próprios partidos políticos também podem se comprometer com a representatividade indígena, podendo estipular internamente vagas específicas para candidaturas indígenas, levando em consideração a população de índios existentes em cada região.

Em contrapartida, outros estudos sustentam que a instituição dessas medidas pode gerar mais desigualdade do que amenizar as já existentes. Ainda, afirmam que a ideia das cotas indígenas eleitorais não seria viável pelo baixo ou inexistente coeficiente demográfico de grupos indígenas e pela suposta falta de interesse destes, tese que não se sedimenta. A democracia moderna não pode transformar as diferenças identitárias em argumentos para privar os indivíduos dos direitos de cidadania.

A representação política não deve ser pensada unicamente como uma relação substituição, mas como um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si e com um representante. Representantes e representados devem estar conectados para o alcance de uma democracia substancial e não apenas formal. De acordo com Habermas, “uma ordem jurídica é legítima quando assegura por igual a autonomia de todos os cidadãos. E os cidadãos só são autônomos quando os destinatários do direito podem ao mesmo tempo entender-se a si mesmos como autores do direito”<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro. Estudos de teoria política.** Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p. 242.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O modelo democrático vigente no mundo e, especialmente, no Brasil, ainda não é a democracia que expressa “o poder do povo ou o poder que emana do povo”. Não se pode olvidar que a democracia, mesmo que minimalista, é preferível a outras formas de governo. O modo representativo foi o melhor encontrado até o momento, conforme a realidade dos dias correntes e experiências históricas vividas. Da maneira atualmente sedimentada, a forma representativa não constrói um sentimento de representatividade efetiva, pairando sobre esta uma sensação de vazio representativo. Com isso, o sistema político atual demonstra um tipo de política que privilegia certas camadas da população em desfavor de outras, indicando certa frustração democrática.

Por essas razões, os indígenas, assim como outros grupos minoritários, não conseguem integrar o Congresso Nacional, o que os deixa à mercê de decisões unilaterais ou contrárias aos seus anseios e interesses. O processo democrático capaz de abarcar toda a diversidade do país precisa aliar representação e participação para que haja o pleno exercício da cidadania. Os movimentos sociais, hoje fortalecidos pela Internet e pelas redes virtuais, são essenciais na quebra de dogmas e valores excludentes da sociedade, consagram a liberdade de expressão e impulsionam mudanças.

A partir das premissas e problemas encarados pela pesquisa, pode-se concluir que o fomento à representatividade indígena tende a fortalecer a democracia brasileira, propiciando a defesa de seus direitos e interesses. Logo, a instituição de ferramentas garantidoras dessa representação é fundamental. A criação de cotas para a eleição de indígenas nas Casas Legislativas de todo o Brasil, assim como de frentes e bancadas parlamentares estáveis, são opções para a inclusão desses grupos na arena democrática, como já fizeram outros países da América Latina. As organizações partidárias também podem colaborar com esse processo, reservando vagas para candidaturas indígenas.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

O respeito às diferenças é um pressuposto da democracia e, no contexto atual, a representação da vontade indígena deve ser garantida, haja vista que muitos de seus interesses e direitos esbarram em bancadas fortemente estruturadas, principalmente no Congresso Nacional. Conferir voz e visibilidade a esses grupos é essencial para a concretização de uma democracia pautada na diversidade e pluralidade de ideias. Somente a partir dessa abertura para vencer o preconceito, os indígenas poderão deliberar e firmar presença no debate de temas relevantes, projetando seus interesses e necessidades.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AQUINO, Ruth de. Quem tem medo da opinião pública?. **Época**, São Paulo, n. 573, Mai. 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

CARVALHO, Alba Maria de. **Radicalizar a democracia**. jul. 2004. Disponível em: <[www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php](http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php)>. Acesso em: 20 fev. 2015.

CEDEFES. **Legislação indígena**. Disponível em: <http://www.cedefes.org.br/afr>. Acesso em: 03 fev. 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **Capitalismo: civilização e poder**. Estudos avançados, vol. 25, nº 72, 2011.

CUNHA, M. C. **Histórias dos índios no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

EPTEIN, Isac. O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, mai. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: fev. 2015.

FLORES, F. P.; FILHO, C. M. C.; COELHO, L. A. Mecanismos de democracia participativa. O que há de comum nas Constituições da Bolívia, Equador e Venezuela?. **Observatório Político Sul-Americano**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.academia.edu>>. Acesso em: 8 mar. 2015.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

FUNAI. **A Extinção do SPI**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 49. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GRAHAM, R. Laura. Citando Mario Juruna: imaginário linguístico e a transformação da voz indígena na imprensa brasileira. **Mana**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

MARCONI, Marina de Andrade; PRESOTTO, Zélia Maria Neves. **Antropologia: uma introdução**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. A crise da democracia representativa e a reforma política. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, n. 25, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

RECONDO, Felipe. Novo Estatuto retira de índios a condição de inimputáveis. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 11 abril. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

RECUERO, Raquel. **Redes sociais na Internet**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2009.

RIBEIRO, B. G. **O índio na história do Brasil**. 10 ed. São Paulo: Global, 2000.

SANTOS, Boaventura Souza. **Reinventar a Democracia**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

SANTOS, S. C.; WERNER, D.; BLOEMER, N. S.; NACKE, A. (Org). **Sociedades indígenas e o direito**: uma questão de direitos humanos. Florianópolis: UFSC, 1985.

SERRER, Fernanda. Repensando a democracia a elaboração de uma gramática social participativa. **Desenvolvimento em questão**. Unijuí, n.1, jan. 2003. Disponível em: < <https://www.revistas.unijui.edu.br>>. Acesso em: 01 mar. 2015.

TOURAINÉ, Alan. **Em defesa da sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1976.

TOURAINÉ, Alain. **Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes**. Petrópolis: Vozes, 1999.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. Lua Nova [online]. 2006, n.67, pp.139-190.

Submetido em: 14/03/2017

Aprovado em: 25/05/2017