



Participação Política Indígena no Brasil Contemporâneo: Uma Análise dos Mandatos de Joênia Wapichana e Célia Xakriabá (2018 – 2025)

Indigenous Political Participation in Contemporary Brazil: An Analysis of the Terms of Office of Joênia Wapichana and Célia Xakriabá (2018–2025)

Natã dos Santos Carvalho

Resumo: O presente estudo investiga a participação política indígena no Parlamento brasileiro a partir da análise da atuação de Joênia Wapichana e Célia Xakriabá, no período de 2018 a 2025. Partindo do marco constitucional de 1988 e do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, busca-se compreender como os direitos políticos indígenas são operacionalizados no interior do processo legislativo. A pesquisa adota metodologia qualitativa, orientada pelo método indutivo-analítico, com base na análise de proposições legislativas e de seus padrões de tramitação. Sustenta-se que a atuação parlamentar indígena produz um movimento simultâneo de densificação normativa e de tensionamento institucional, encontrando limites estruturais que se manifestam por meio de mecanismos indiretos de bloqueio, como o silenciamento procedimental e a deslegitimação discursiva. Conclui-se que a participação indígena no Parlamento revela não apenas um processo de inclusão política, mas um campo de disputa que expõe os limites materiais da democracia representativa brasileira.

Palavras-chave: povos indígenas; participação política; democracia; Parlamento; direitos humanos.

Abstract: This study examines Indigenous political participation in the Brazilian Parliament through the analysis of the legislative performance of Joênia Wapichana and Célia Xakriabá between 2018 and 2025. Grounded in the 1988 Brazilian Constitution and the international human rights framework, the study seeks to understand how Indigenous political rights are operationalized within the legislative process. The research adopts a qualitative approach, guided by the inductive-analytical method, based on the examination of legislative bills and their patterns of institutional processing. It argues that Indigenous parliamentary action simultaneously promotes normative densification and institutional contestation, while encountering structural constraints that manifest through indirect mechanisms of blockage, such as procedural silencing and discursive delegitimization. The findings indicate that Indigenous participation in Parliament reflects not only a process of political inclusion but also a contested arena that exposes the material limits of representative democracy in Brazil.

Keywords: Indigenous peoples; political participation; democracy; Parliament; human rights.

INTRODUÇÃO

A participação política dos povos indígenas no Brasil constitui um dos eixos centrais — e simultaneamente mais tensionados — do constitucionalismo inaugurado

pela Constituição Federal de 1988. Embora o texto constitucional tenha reconhecido a diversidade étnica e cultural como elemento constitutivo do Estado Democrático de Direito, a efetivação dos direitos políticos indígenas permanece condicionada por assimetrias históricas, resistências institucionais e disputas interpretativas que evidenciam os limites materiais da democracia representativa brasileira.

Nesse cenário, o debate jurídico contemporâneo tem se concentrado, em grande medida, em controvérsias constitucionais específicas, como a tese do marco temporal, privilegiando análises de natureza predominantemente normativa. Sem desconsiderar a relevância desses temas, a presente pesquisa desloca o foco da investigação para a dimensão institucional da participação política indígena, privilegiando a análise empírica do funcionamento do processo legislativo. Esse deslocamento permite examinar não apenas o reconhecimento formal de direitos, mas sua concretização — ou bloqueio — no interior das estruturas representativas do Estado.

A eleição de lideranças indígenas para o Congresso Nacional, especialmente a partir de 2018 — sem desconsiderar experiências anteriores, como a de Mário Juruna — inaugura uma inflexão relevante no padrão contemporâneo de participação política indígena, ao inserir de forma mais contínua e articulada esses sujeitos no interior das instituições legislativas. Nesse contexto, a atuação parlamentar de Joênia Wapichana e Célia Xakriabá constitui um campo privilegiado de observação, na medida em que permite analisar, a partir de experiências concretas, como os direitos políticos indígenas são operacionalizados, tensionados ou limitados no interior do processo legislativo.

A escolha dessas trajetórias não se fundamenta em sua excepcionalidade individual, mas em seu caráter paradigmático. Enquanto Joênia Wapichana desenvolve uma atuação fortemente ancorada na densificação jurídica dos direitos territoriais e na construção de mecanismos institucionais de efetividade, Célia Xakriabá amplia o escopo da participação indígena ao articular território, educação intercultural, justiça climática e direitos das mulheres indígenas, introduzindo novas racionalidades políticas no debate legislativo. A análise comparada dessas formas de atuação permite identificar padrões de incidência política e, simultaneamente, os limites estruturais impostos à sua efetividade.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota abordagem qualitativa, orientada pelo método indutivo-analítico, com base na análise documental de proposições legislativas, justificativas, pareceres e registros institucionais. Essa opção permite partir da observação de práticas concretas para identificar padrões de atuação parlamentar e de recepção institucional, evitando a antecipação de conclusões normativas e preservando a coerência entre objeto, método e referencial teórico. O recorte temporal compreende o período de 2018 a 2025, abrangendo o mandato completo de Joênia Wapichana e o mandato em curso de Célia Xakriabá.

Diante disso, o problema central que orienta a investigação consiste em compreender em que medida a presença e a atuação parlamentar indígena no Congresso Nacional têm se convertido na concretização dos direitos políticos previstos na Constituição Federal de 1988 e na Convenção nº 169 da Organização

Internacional do Trabalho. Parte-se do postulado de que, embora a inserção de mulheres indígenas no Parlamento represente um marco relevante de ampliação democrática, sua efetividade permanece limitada por barreiras institucionais, simbólicas e procedimentais que operam de forma difusa no interior do processo legislativo.

Ao articular teoria constitucional, direitos humanos e análise empírica do funcionamento do Parlamento, o presente trabalho busca contribuir para o debate acadêmico sobre participação política indígena, sustentando que a democracia brasileira não pode ser avaliada apenas a partir de seus dispositivos formais, mas a partir de sua capacidade concreta de reconhecer, incorporar e dialogar com a pluralidade de sujeitos, saberes e projetos políticos que compõem a sociedade nacional.

REFERENCIAL TEÓRICO

A análise da participação política indígena no Brasil exige a articulação entre o marco normativo dos direitos fundamentais e as dinâmicas institucionais que condicionam sua efetividade. Nesse sentido, a distinção proposta por Luigi Ferrajoli (2002) entre validade e efetividade dos direitos mostra-se especialmente relevante. Para o autor, a existência de direitos formalmente reconhecidos no ordenamento jurídico não implica, por si só, sua concretização no plano material, sendo necessária a presença de garantias institucionais capazes de assegurar sua efetivação (Ferrajoli, 2002, 2011). Essa perspectiva permite compreender que o reconhecimento constitucional da participação política indígena, embora normativamente robusto, pode coexistir com práticas institucionais que limitam sua incidência efetiva.

A tensão entre promessa normativa e realização concreta dos direitos ganha contornos específicos quando observada à luz das estruturas sociais e institucionais brasileiras. A partir da crítica desenvolvida por Silvio Almeida (2018), o racismo estrutural deve ser compreendido não como um desvio pontual, mas como elemento constitutivo do funcionamento das instituições, influenciando a distribuição de poder, a produção normativa e os critérios de legitimidade política. Na mesma direção, Samuel Vida evidencia que a exclusão de grupos racializados do processo decisório não ocorre apenas pela ausência de acesso formal, mas por mecanismos mais sutis de marginalização institucional, que operam por meio da deslegitimação discursiva, da baixa responsividade estatal e da reprodução de hierarquias históricas (Vida, 2019).

A partir desse enquadramento, a participação política indígena não pode ser compreendida apenas como inclusão formal no sistema representativo, mas também como inserção em um campo institucional marcado por disputas assimétricas. Essa leitura é aprofundada pela crítica de Roberto Gargarella (2013, 2015) ao modelo de constitucionalismo latino-americano, que, embora tenha incorporado catálogos extensos de direitos, mantém estruturas decisórias concentradas e pouco

permeáveis à participação efetiva de grupos historicamente marginalizados. Esse cenário evidencia um descompasso entre a ampliação normativa dos direitos e a rigidez das instituições responsáveis por sua implementação.

Nesse contexto, as contribuições de autores indígenas assumem papel central para a construção de uma leitura crítica da democracia representativa. Para Ailton Krenak (2019), a política moderna opera a partir de uma lógica de homogeneização que desconsidera a pluralidade de modos de existência e de organização social, impondo limites à incorporação de outras racionalidades no espaço público. De forma complementar, Gerssem Baniwa (2006) destaca que a participação indígena nas instituições estatais não se reduz à ocupação de cargos, mas envolve a possibilidade de transformar os próprios termos do debate político, tensionando categorias jurídicas e institucionais consolidadas. Já Davi Kopenawa e Bruce Albert (2015), ao evidenciar as diferenças entre as cosmologias indígenas e a racionalidade ocidental dominante, contribuem para a compreensão de que os conflitos em torno dos direitos indígenas não são apenas jurídicos ou políticos, mas também epistemológicos.

A articulação entre esses referenciais permite compreender a participação política indígena como um fenômeno que transcende a lógica da representação formal, configurando-se como um campo de disputa no qual se confrontam diferentes concepções de direito, democracia e organização social. Nesse sentido, a análise da atuação parlamentar indígena no Brasil contemporâneo exige não apenas a consideração das normas constitucionais e dos mecanismos institucionais existentes, mas também a investigação das condições materiais e simbólicas que viabilizam — ou limitam — a efetividade desses direitos no interior do processo legislativo.

METODOLOGIA

A análise empírica desenvolvida neste estudo adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, orientada pelo método indutivo-analítico. Parte-se da observação de casos concretos — proposições legislativas, pronunciamentos parlamentares, atos institucionais e posicionamentos públicos — para identificar regularidades, construir categorias analíticas e interpretar os sentidos, alcances e limites da participação política indígena no Parlamento brasileiro.

O método indutivo-analítico permite desenvolver um percurso interpretativo que vai do particular ao geral, partindo da análise de projetos de lei e posicionamentos específicos para a compreensão mais ampla da efetividade dos direitos políticos dos povos indígenas. Esse movimento envolve não apenas a descrição das proposições, mas sua interpretação crítica, articulando-as com o marco constitucional de 1988 e com o sistema internacional de proteção aos direitos humanos, especialmente a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.

O recorte temporal compreende o período de 2018 a 2025, abrangendo o mandato completo de Joênia Wapichana (2019–2022) e o mandato em curso de

Célia Xakriabá (2023–2025). Esse intervalo permite observar a consolidação da presença indígena feminina no Congresso Nacional, bem como as estratégias legislativas e discursivas adotadas em contextos políticos marcados por intensas disputas em torno dos direitos indígenas.

Para a construção do corpus empírico, foram selecionados cinco projetos de lei de autoria ou coautoria de cada parlamentar, considerados representativos de seus principais eixos de atuação. A opção por um recorte qualitativo não decorre de limitação empírica, mas do volume expressivo de iniciativas legislativas identificadas: aproximadamente 603 proposições no caso de Joênia Wapichana e 1.941 no caso de Célia Xakriabá. Diante desse universo, a pesquisa privilegiou a seleção de proposições capazes de condensar padrões de atuação, prioridades temáticas e diferentes respostas institucionais no processo legislativo.

No caso de Joênia Wapichana, foram analisados os Projetos de Lei nº 5466/2019, 3240/2021, 2933/2022, 2936/2022 e 4347/2021, voltados majoritariamente à proteção dos direitos territoriais, à defesa ambiental e ao fortalecimento de garantias institucionais. Para Célia Xakriabá, foram selecionados os Projetos de Lei nº 6541/2025, 5462/2025, 6620/2025, 3148/2023 e 4381/2023, que contemplam temas como educação intercultural, direitos das mulheres indígenas, proteção territorial e enfrentamento da violência política.

A seleção das proposições foi orientada por critérios qualitativos cumulativos, incluindo: (i) relevância temática, com ênfase em direitos territoriais, culturais, educacionais e de participação política; (ii) capacidade de expressar perspectivas indígenas no processo legislativo, tanto no conteúdo normativo quanto na fundamentação discursiva; (iii) diversidade de estágios de tramitação, permitindo comparar proposições com diferentes desfechos institucionais; e (iv) potencial analítico para evidenciar padrões de recepção, resistência ou acolhimento da agenda indígena no Parlamento brasileiro. Esses critérios possibilitam a construção de um corpus reduzido, porém representativo, sem pretensão de exaustividade.

As proposições selecionadas foram submetidas à análise de conteúdo, conforme a metodologia sistematizada por Bardin, aplicada em chave indutivo-analítica. O procedimento envolveu a leitura sistemática dos textos legislativos, de suas justificativas, dos pareceres emitidos nas comissões e dos debates parlamentares correlatos, a partir dos quais foram construídas categorias temáticas de análise. Essas categorias orientam a interpretação dos dados empíricos à luz do marco constitucional de 1988 e do sistema internacional de proteção aos direitos dos povos indígenas, permitindo compreender não apenas o conteúdo das proposições examinadas, mas também as dinâmicas institucionais que condicionam sua efetividade.

ANÁLISE EMPÍRICA

Reconhecimento Simbólico e Reconfiguração do Espaço Público

O primeiro eixo analítico evidencia o uso do processo legislativo como instrumento de disputa pela linguagem pública e pelo reconhecimento institucional da presença indígena, deslocando-a de um paradigma histórico de tutela e assimilação para uma posição de agência política no espaço estatal. Nesse plano, a atuação parlamentar indígena incide não apenas sobre a produção normativa em sentido estrito, mas sobre os próprios critérios de visibilidade e legitimação no espaço público.

Um exemplo paradigmático desse movimento é o Projeto de Lei nº 5.466/2019, de autoria de Joênia Wapichana, posteriormente convertido na Lei nº 14.402/2022, que substitui a denominação “Dia do Índio” por “Dia dos Povos Indígenas”. A relevância da proposição não se limita ao seu conteúdo comemorativo, mas reside na reconfiguração da linguagem estatal, historicamente marcada por generalizações e referências de matriz colonial.

A alteração terminológica promove uma inflexão no modo como o Estado reconhece juridicamente os povos indígenas, ao substituir uma categoria homogeneizante por uma formulação que explicita pluralidade, diversidade e autodeterminação. Trata-se de uma intervenção que opera no plano simbólico, mas com efeitos normativos relevantes, na medida em que a linguagem institucional participa da definição dos sujeitos de direito e das formas legítimas de pertencimento político.

Essa dimensão pode ser compreendida à luz da distinção entre validade e efetividade dos direitos fundamentais (Ferrajoli, 2002; 2011), na medida em que o reconhecimento simbólico constitui condição necessária — embora não suficiente — para a concretização material de direitos. A modificação da nomenclatura estatal, nesse sentido, integra um conjunto mais amplo de estratégias de construção de efetividade, ao incidir sobre os padrões institucionais de reconhecimento e representação.

A aprovação do projeto indica, ainda, que determinados campos da atuação legislativa, especialmente aqueles relacionados à memória pública e à linguagem institucional, apresentam maior permeabilidade às demandas indígenas. Isso não implica ausência de conflito, mas sugere que iniciativas de caráter simbólico tendem a encontrar menor resistência institucional quando comparadas a proposições que incidem diretamente sobre interesses econômicos estruturados.

Desse modo, o eixo do reconhecimento simbólico revela que a atuação parlamentar indígena não se restringe à defesa de direitos materiais, mas envolve também a disputa pelos significados que estruturam o espaço público e a própria identidade política do Estado. A linguagem normativa, longe de operar como instrumento neutro, participa da produção de inclusão e exclusão, constituindo elemento relevante na análise das condições de efetividade dos direitos fundamentais em uma democracia plural.

Território, mineração e responsabilização institucional

O segundo eixo temático revela que a atuação parlamentar indígena, no campo territorial, não se limita à reafirmação abstrata da proteção constitucional, mas se estrutura como estratégia de incidência normativa voltada à construção de mecanismos institucionais de bloqueio e responsabilização. Trata-se de deslocar o art. 231 da Constituição do plano declaratório para o plano operacional, por meio de instrumentos capazes de incidir simultaneamente sobre a atuação estatal e sobre as dinâmicas econômicas que sustentam a exploração predatória.

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 3.240/2021, de autoria de Joênia Wapichana, atua diretamente sobre o regime jurídico da mineração ao alterar o Código de Minas, vedando a autorização de pesquisa e a concessão de lavra em terras indígenas. A proposição não se limita a estabelecer uma proibição abstrata, mas articula essa vedação a mecanismos de responsabilização administrativa, ao prever a configuração de improbidade em caso de descumprimento. Com isso, incide não apenas sobre a exploração material, mas sobre as condições institucionais que a viabilizam, enfrentando a atuação estatal como elemento central na dinâmica de violação territorial.

A mesma lógica se manifesta na previsão de nulidade de processos minerários incidentes sobre terras indígenas, impedindo a consolidação de expectativas econômicas fundadas em procedimentos administrativos incompatíveis com o regime constitucional. Ao incidir sobre esse estoque burocrático de requerimentos, a proposição atua de forma preventiva, neutralizando pressões políticas e econômicas que frequentemente orientam a agenda regulatória do setor. Não se trata apenas de impedir a exploração, mas de bloquear os mecanismos institucionais que permitem sua progressiva legitimação.

No plano penal, o Projeto de Lei nº 2.933/2022 complementa essa estratégia ao alterar a Lei de Crimes Ambientais para estabelecer causas de aumento de pena quando a exploração ocorre em terras indígenas e, especialmente, quando envolve financiamento ou custeio da atividade ilícita. A inovação central reside no deslocamento do foco repressivo para os agentes que estruturam economicamente a cadeia do garimpo ilegal, reconhecendo que a violação territorial se sustenta em circuitos organizados de financiamento, e não apenas na atuação individual de executores diretos.

Essa combinação entre bloqueio institucional, invalidação de expectativas econômicas e responsabilização em cadeia evidencia uma forma de atuação legislativa orientada à construção de garantias em sentido forte. À luz da teoria garantista de Luigi Ferrajoli (2002, 2011), observa-se a articulação entre deveres normativos (proibição de autorização estatal), mecanismos de controle (nulidade de processos) e respostas sancionatórias (improbidade administrativa e agravamento penal), compondo um arranjo voltado à efetividade dos direitos fundamentais.

Mais do que reforçar a proteção territorial, essas proposições revelam uma compreensão da disputa jurídica como também econômica e institucional, ao incidir sobre os incentivos que sustentam a exploração predatória. Ao conectar a

tutela constitucional dos territórios indígenas a instrumentos de direito minerário, administrativo e penal, a atuação parlamentar indígena amplia as possibilidades de circulação e acolhimento dessa agenda no Parlamento, sem reduzir sua densidade normativa.

Desse modo, o padrão que emerge deste eixo não é o de uma atuação meramente declaratória, mas o de uma estratégia de constitucionalismo aplicado, na qual a proteção territorial se traduz em dispositivos concretos capazes de interferir na organização institucional do Estado e nos fluxos econômicos que operam sobre os territórios indígenas.

Governança socioambiental e participação institucional

O terceiro eixo evidencia um deslocamento da atuação parlamentar indígena para o campo da governança socioambiental, no qual a proteção dos territórios se articula à construção de mecanismos institucionais de participação e formulação de políticas públicas. Nesse plano, a incidência legislativa não se limita à contenção de práticas lesivas, mas se orienta à reorganização dos processos decisórios que afetam diretamente os povos indígenas.

As proposições analisadas indicam uma preocupação recorrente com a incorporação de perspectivas indígenas na definição, implementação e monitoramento de políticas socioambientais, especialmente em temas relacionados à proteção territorial, à gestão de recursos naturais e à mitigação de impactos ambientais. Essa atuação sugere uma compreensão ampliada da participação política, que ultrapassa o acesso a cargos eletivos e se projeta sobre a própria estrutura de funcionamento das instituições estatais.

A construção de mecanismos participativos nesse contexto não se reduz à criação formal de espaços consultivos, mas envolve a disputa por efetiva capacidade de incidência nos processos decisórios. Trata-se de tensionar modelos tradicionais de governança, historicamente centralizados e pouco permeáveis à diversidade social, introduzindo formas de deliberação que reconheçam a especificidade dos modos de organização política e territorial dos povos indígenas.

Essa dimensão pode ser compreendida à luz das críticas ao funcionamento das instituições democráticas em contextos marcados por desigualdades estruturais. Conforme argumenta Roberto Gargarella (2013, 2015), a ampliação formal de direitos não implica, necessariamente, a democratização dos processos decisórios, especialmente quando as estruturas institucionais permanecem concentradas e resistentes à participação efetiva de grupos historicamente marginalizados. No mesmo sentido, a crítica ao racismo estrutural desenvolvida por Silvio Almeida permite compreender como essas barreiras se reproduzem no interior das instituições, condicionando a forma como determinadas demandas são acolhidas ou neutralizadas (Almeida, 2018).

As proposições legislativas inseridas nesse eixo, portanto, revelam uma estratégia de incidência que busca não apenas ampliar a proteção normativa dos territórios, mas também intervir nas formas de governança que regulam sua

gestão. Ao propor a inclusão de perspectivas indígenas nos processos decisórios, essas iniciativas tensionam os limites da democracia representativa, evidenciando a necessidade de mecanismos que assegurem não apenas representação, mas participação qualificada.

Desse modo, a atuação parlamentar indígena, no campo da governança socioambiental, aponta para a construção de um modelo de participação que articula proteção territorial, gestão de políticas públicas e reconhecimento institucional, ampliando o alcance da democracia para além de sua dimensão estritamente representativa.

Novas agendas, interseccionalidade e ampliação do campo político

O quarto eixo evidencia a ampliação do campo de incidência da atuação parlamentar indígena para além da pauta territorial clássica, incorporando agendas como educação intercultural, direitos das mulheres indígenas, justiça climática e enfrentamento da violência política. Esse movimento não representa dispersão temática, mas reconfiguração do próprio conteúdo da participação política indígena, que passa a articular território, cultura, gênero e meio ambiente em uma perspectiva integrada.

As proposições legislativas vinculadas a esse eixo revelam uma estratégia de inserção de novas demandas no espaço institucional, deslocando a pauta indígena de um enquadramento restrito à proteção territorial para um campo mais amplo de direitos e políticas públicas. Nesse contexto, a atuação de Célia Xakriabá se destaca pela incorporação de perspectivas interseccionais, que evidenciam como diferentes formas de desigualdade — étnica, de gênero e territorial — se articulam na produção de exclusão política.

A inserção dessas agendas no Parlamento não ocorre de forma neutra, encontrando resistências que se manifestam tanto na baixa priorização legislativa quanto na deslegitimação discursiva. Demandas relacionadas a gênero, educação intercultural e justiça climática tendem a ser enquadradas como pautas setoriais ou identitárias, o que reduz sua capacidade de circulação no interior das estruturas decisórias. Esse processo evidencia a persistência de critérios implícitos de legitimidade política, que condicionam quais temas são reconhecidos como centrais na agenda institucional.

Essa dinâmica pode ser compreendida a partir da crítica ao racismo estrutural e aos mecanismos de exclusão institucional, que operam não apenas pela negação formal de direitos, mas pela limitação de sua incidência prática (Almeida, 2018; Vida, 2019). Ao mesmo tempo, as contribuições de autores indígenas permitem interpretar essas disputas como expressão de um conflito mais amplo entre diferentes racionalidades políticas. Conforme argumenta Ailton Krenak, a política moderna tende a reduzir a diversidade de modos de existência a categorias uniformes, dificultando a incorporação de outras formas de pensar e organizar a vida coletiva (Krenak, 2019). De modo semelhante, Gersem Baniwa (2006) destaca que a participação indígena implica não apenas ocupar espaços institucionais, mas transformá-los a partir de outras referências culturais e políticas.

A ampliação temática observada neste eixo, portanto, não representa uma ruptura com a pauta territorial, mas sua expansão em direção a uma compreensão mais abrangente de direitos e cidadania. Ao articular diferentes dimensões da vida social, a atuação parlamentar indígena contribui para tensionar os limites da democracia representativa, evidenciando a necessidade de reconhecer a pluralidade de sujeitos e agendas que compõem o espaço político.

Desse modo, o padrão que emerge não é o de fragmentação da atuação legislativa, mas o de construção de uma agenda política ampliada, na qual a defesa dos territórios se conecta a outras dimensões da experiência indígena, reforçando o caráter estrutural da participação política no contexto do Estado Democrático de Direito.

Síntese dos Padrões de Atuação Parlamentar Indígena

A análise dos eixos temáticos permite identificar que a atuação parlamentar indígena no Congresso Nacional não se organiza de forma fragmentada, mas segundo padrões relativamente consistentes de incidência política, que articulam dimensões simbólicas, normativas e institucionais.

O primeiro padrão diz respeito à disputa pelo reconhecimento no espaço público, por meio da reconfiguração da linguagem estatal e da visibilidade institucional dos povos indígenas. Nesse plano, a atuação legislativa opera sobre os próprios critérios de nomeação e representação, evidenciando que a produção normativa também envolve a construção de sentidos e identidades políticas.

O segundo padrão refere-se à densificação normativa da proteção territorial, por meio da elaboração de proposições que articulam mecanismos de vedação, controle e responsabilização. Diferentemente de uma atuação meramente declaratória, observa-se a construção de instrumentos voltados à efetividade dos direitos, com incidência direta sobre a atuação estatal e sobre os fluxos econômicos que sustentam a exploração dos territórios indígenas.

Um terceiro padrão pode ser identificado na busca pela reconfiguração dos processos de governança, especialmente no campo socioambiental, por meio da proposição de mecanismos que ampliam a participação indígena nos processos decisórios. Nesse contexto, a atuação parlamentar se orienta não apenas à criação de normas, mas à transformação das condições institucionais de produção das políticas públicas.

Por fim, observa-se a ampliação do campo temático da atuação legislativa, com a incorporação de agendas que articulam território, gênero, educação e meio ambiente. Essa expansão não representa dispersão, mas aprofundamento da compreensão da participação política indígena como fenômeno multidimensional, que envolve diferentes esferas da vida social.

A articulação desses padrões evidencia que a atuação parlamentar indígena não pode ser reduzida à lógica da representação formal, configurando-se como prática de incidência institucional orientada à construção de efetividade. Nesse sentido, a presença indígena no Parlamento revela uma forma de atuação que

combina produção normativa, disputa simbólica e intervenção nos processos decisórios, tensionando os limites da democracia representativa e ampliando seu horizonte de inclusão.

Barreiras Institucionais e Limites da Efetividade

Apesar dos avanços identificados, a análise empírica revela que a atuação parlamentar indígena se desenvolve em um contexto marcado por barreiras institucionais que limitam a efetividade de suas proposições. Essas barreiras não se manifestam, em regra, por meio de rejeições explícitas, mas por mecanismos mais difusos de contenção, que operam no interior do próprio funcionamento do processo legislativo.

Um dos principais elementos identificados é a baixa priorização das proposições legislativas relacionadas à pauta indígena, que frequentemente permanecem em tramitação prolongada ou restritas ao âmbito das comissões, sem alcançar deliberação plenária. Esse padrão evidencia uma forma de gestão institucional do tempo legislativo que, embora formalmente neutra, produz efeitos concretos de exclusão, ao limitar a capacidade de transformação das propostas em normas jurídicas.

A esse fenômeno soma-se a fragmentação decisória, caracterizada pela distribuição das proposições em múltiplas instâncias deliberativas, o que dilui sua centralidade e dificulta a construção de consensos políticos. Esse tipo de dinâmica institucional reforça a dificuldade de articulação de agendas que desafiam interesses econômicos consolidados ou estruturas tradicionais de poder.

Outro elemento relevante diz respeito à deslegitimação discursiva das demandas indígenas, especialmente quando vinculadas a agendas consideradas “sensíveis”, como proteção territorial, justiça climática e direitos das mulheres indígenas. Nesse contexto, as proposições tendem a ser enquadradas como pautas setoriais ou identitárias, o que reduz sua capacidade de circulação e reconhecimento no interior do Parlamento.

Essas dinâmicas podem ser compreendidas à luz da crítica ao racismo estrutural e aos mecanismos de exclusão institucional (Almeida, 2018; Vida, 2019), que evidenciam como a desigualdade se reproduz não apenas por meio de normas, mas pela forma como as instituições operam. Ao mesmo tempo, a análise dialoga com a crítica de Roberto Gargarella (2013, 2015) acerca da persistência de estruturas decisórias pouco permeáveis à participação efetiva de grupos historicamente marginalizados.

Nesse sentido, a atuação parlamentar indígena se insere em um campo institucional no qual o reconhecimento formal de direitos convive com limitações materiais à sua efetivação, confirmando a distinção entre validade e efetividade proposta por Luigi Ferrajoli (2002, 2011). A existência de garantias normativas, embora necessária, mostra-se insuficiente diante de estruturas institucionais que condicionam a forma como essas garantias são operacionalizadas.

Desse modo, as barreiras identificadas não apenas limitam o alcance das proposições legislativas, mas revelam aspectos estruturais do funcionamento da democracia representativa brasileira, evidenciando que a efetividade dos direitos políticos indígenas depende não apenas de sua positivação, mas da transformação das condições institucionais que regulam sua aplicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa partiu do reconhecimento de que a participação política dos povos indígenas no Estado Democrático de Direito brasileiro não pode ser reduzida à dimensão formal da inclusão eleitoral ou ao aumento da representatividade numérica. Trata-se de um fenômeno jurídico-político complexo, que exige a articulação entre fundamentos normativos e práticas institucionais concretas, evidenciando a tensão entre o reconhecimento constitucional e sua efetivação material.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um marco relevante ao reconhecer os povos indígenas como sujeitos de direitos, assegurando sua organização social, identidade cultural e relação com o território. No entanto, a promessa de pluralismo consagrada no texto constitucional convive com estruturas institucionais ainda marcadas por heranças coloniais, racismo estrutural e assimetrias de poder, que limitam a efetividade dos direitos políticos indígenas.

A análise empírica dos mandatos de Joênia Wapichana e Célia Xakriabá demonstrou que a presença indígena no Parlamento produz efeitos que ultrapassam a ocupação de cadeiras legislativas, evidenciando estratégias distintas e complementares de incidência política. De um lado, observa-se a construção de mecanismos de densificação normativa e responsabilização institucional; de outro, a ampliação do campo político por meio da incorporação de novas agendas e da introdução de outras racionalidades no debate legislativo.

Os resultados indicam que a atuação parlamentar indígena contemporânea não se limita à afirmação simbólica de direitos, mas se orienta à construção de instrumentos normativos capazes de converter garantias constitucionais em mecanismos operacionais de efetividade. Ao mesmo tempo, a pesquisa evidenciou a existência de barreiras institucionais recorrentes, como o silenciamento procedimental, a tramitação prolongada, a fragmentação decisória e a deslegitimação discursiva, que operam como formas difusas de contenção da incidência normativa indígena.

Nesse contexto, a presença indígena no Parlamento revela uma ambivalência constitutiva da democracia brasileira: ao mesmo tempo em que amplia seu horizonte plural, expõe os limites de um sistema político ainda estruturado por racionalidades excludentes. A participação indígena, portanto, não representa o esgotamento da luta por direitos, mas sua reconfiguração no interior das instituições estatais, onde persistem disputas em torno do reconhecimento, da legitimidade e da efetividade.

Conclui-se que a efetividade dos direitos políticos indígenas depende não apenas do acesso aos espaços de representação, mas da capacidade de transformação das estruturas institucionais que regulam o processo decisório. A democracia, sob essa perspectiva, deixa de ser compreendida como procedimento neutro e passa a ser concebida como processo histórico de conflito, reconhecimento e transformação. A participação indígena no Parlamento, longe de constituir exceção, afirma-se como indicador crítico da qualidade democrática e como condição para a construção de um constitucionalismo efetivamente plural.

REFERENCIAL

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2018.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). **Dossiê internacional de denúncias dos povos indígenas do Brasil**. Brasília, DF: APIB, 2021. Disponível em: https://apiboficial.org/files/2021/08/DOSSIE_pt_v3web.pdf. Acesso em: 6 de maio de 2026.

BANIWA, Gersem. **O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje**. Brasília: MEC, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. arts. 215, 216 e 231.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão: teoria do garantismo penal. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. Principia iuris: teoria do direito e da democracia. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011.

GARGARELLA, Roberto. **A sala de máquinas da Constituição: dois séculos de constitucionalismo na América Latina**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

GARGARELLA, Roberto. **Latin American constitutionalism, 1810–2010: the engine room of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. **A queda do céu: palavras de um xamã Yanomami**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples – A Manual for National Human Rights Institutions**, 2013, p. 21–25.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 169 — Povos Indígenas e Tribais**. Art. 6º, inc. 1(a). Adoção: 27 jun. 1989; ratificação pelo Brasil:

Decreto Legislativo n.º 143, de 20 jun. 2002; promulgação: Decreto n.º 5.051, de 19 abr. 2004.

VIDA, Samuel. **Racistocracia: o verdadeiro nome da democracia que se alimenta do racismo.** In: SANTOS, Hélio (org.). *A resistência negra ao projeto de exclusão racial: Brasil 200 anos (1822–2022)*. São Paulo: Jandaíra, 2022. p. 343–358.