



**Marco Antonio Rodrigues, Andréa Lúcia Cavararo Rodrigues e
Antonio Hilario Aguilera Urquiza**

*Fronteira, território e povos tradicionais : Um olhar jurídico-antropológico acerca
da região fronteira do Mato Grosso do Sul*

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-5705\(27\)2020.ic-03](https://doi.org/10.34625/issn.2183-5705(27)2020.ic-03)

Secção I

Investigação Científica*

* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review*.

Fronteira, território e povos tradicionais¹: Um olhar jurídico-antropológico acerca da região fronteiriça do Mato Grosso do Sul

Frontier, territory and traditional peoples: A legal-anthropological view on the border region of Mato Grosso do Sul

Marco Antonio RODRIGUES²

Andréa Lúcia Cavararo RODRIGUES³

Antonio Hilario Aguilera URQUIZA⁴

RESUMO: O presente artigo decorre do projeto de pesquisa em andamento, intitulado “A Dinâmica Migratória dos Povos Tradicionais Fronteiriços no Estado do Mato Grosso do Sul e os Reflexos da Mensagem de Veto nº 163/2017” o qual se insere em projeto mais amplo (OGUATA GUASU E TERRITÓRIO: Uma análise antropológica da mobilidade guarani nas fronteiras de Mato Grosso do Sul), financiado pelo CNPq. O artigo tem por objetivo situar os povos indígenas fronteiriços do Estado do Mato Grosso do Sul, seus territórios e o Estado brasileiro partindo-se da visão de fronteira e territorialidade compreendida pelo Estado desde a sua formação a partir do direito natural, base para a construção das fronteiras sul-americanas. Ao analisar o conceito de mobilidade humana, o artigo fará um comparativo entre a visão estatal e a visão dos povos originários. A partir dessas premissas, torna-se possível avaliar o impacto da mensagem de veto nº 163/2017 em face dos povos indígenas fronteiriços e alguns desdobramentos desse ato jurídico na esfera de direitos fundamentais contidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Por meio da pesquisa bibliográfica e dos principais conceitos antropológicos e jurídicos, o artigo buscará chegar ao resultado esperado.

PALAVRAS-CHAVE: Povos Tradicionais. Mobilidade Humana. Fronteiras Nacionais. Lei de Migração.

¹ Povos indígenas ou originários.

² Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2019). Pós-graduado em Teoria e Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2015). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2017). Advogado. marcorod.adv@gmail.com.

³ Mestra em Antropologia Social - PPGAS pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Bolsista CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Especialista em Antropologia História dos Povos Indígenas pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (2017). Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (2016). andreacavararo@gmail.com.

⁴ Professor Associado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, orientador da pesquisa. Possui Doutorado em Antropologia pela Universidade de Salamanca/Espanha; atualmente é docente do curso de Ciências Sociais, da Pós-Graduação em Direitos Humanos da UFMS e do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (UFMS) e Professor colaborador da Pós-Graduação em Educação (UCDB). Bolsista Produtividade CNPq (PQ2). hilarioaguilera@gmail.com.

ABSTRACT: This article is based on an ongoing research project entitled "The Migratory Dynamics of Traditional Border People in the State of Mato Grosso do Sul and the Reflexes of Veto Message No. 163/2017" which is part of a project (OGUATA GUASU AND TERRITORY: An anthropological analysis of Guarani mobility on the borders of Mato Grosso do Sul), funded by CNPq. The objective of this article is to situate the traditional frontier peoples of the State of Mato Grosso do Sul, their territories and the Brazilian State, starting from the frontier and territorial view understood by the State from its formation based on natural law, the basis for construction of the South American borders. In analyzing the concept of human mobility, the article will make a comparison between the state vision and the vision of traditional peoples. Based on these premises, it is possible to evaluate the impact of the veto message 163/2017 on traditional frontier peoples and some developments of this legal act in the sphere of fundamental rights contained in the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil. the bibliographical research and the main anthropological and juridical concepts, the article will seek to reach the expected result.
KEYWORDS: Traditional Peoples. Human Mobility. National Borders. Law of Migration.

SUMÁRIO

Introdução; 1. Estado e Fronteiras Nacionais: Algumas teorias acerca de sua formação. 2. Mobilidade e Territorialidade: Duas Visões, Dois Paradigmas. 3. Breve análise da mensagem de veto: suas razões e fundamentos. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A pesquisa se propõe, por meio do estudo bibliográfico, jurídico e antropológico, analisar as consequências da Mensagem de Veto nº 163/2017 que, por razões de segurança nacional, suprimiu o parágrafo 2º do art. 1º da Lei nº 13.445/2017, restringindo a livre mobilidade dos povos indígenas fronteiriços.

A Lei nº 13.445/2017⁵, em seu art. 1º, parágrafo 2º, garantia os direitos originários dos povos indígenas à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas.

A mensagem de veto nº 163/2017 suprimiu esse direito com fundamento nos artigos 1º, I; 20, § 2º; e 231 da Constituição da República, que impõem a defesa do território nacional como elemento de soberania, pela via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no controle da entrada e saída de índios e não índios e pela competência da União de demarcar as

⁵ BRASIL. Lei de Migração. *Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017.*

terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros.

No tocante à pesquisa, os Guarani e Kaiowá fronteiriços do Estado do Mato Grosso do Sul representam a população indígena mais numerosa e, segundo a FUNAI⁶, contando com aproximadamente 51 mil indivíduos em 2019, sendo a etnia que mais sofreu os impactos das políticas expansionistas empreendidas pelo Estado brasileiro na região.

Observada com rigor, essa mensagem de veto transparece as bases de todo um contexto histórico e social das regiões fronteiriças, que foram construídas sobre os escombros de uma organização social que aqui estava estabelecida, bem antes da delimitação das fronteiras.

A realidade da região de fronteira do Estado do Mato Grosso do Sul permite constatar a falta de regulamentação de diversos aspectos relevantes e que impactam essas regiões, dentre os quais o conflito histórico entre a questão indígena e a propriedade privada, decorrência da política expansionista mal conduzida que privilegiou os grandes proprietários de terras em detrimento dos povos indígenas, afetados pelo processo de exclusão dessas sociedades pelo ordenamento jurídico.

Partindo desses pressupostos, a pesquisa buscará compreender alguns fatores que podem ter contribuído para a relação conflituosa entre os povos indígenas e o Estado, que se materializa no panorama enfrentado pelos Guarani e Kaiowá habitantes da região de fronteira do Mato Grosso do Sul em virtude da deficiente política demarcatória de TI⁷, resultando em incertezas e situações de violência contra os povos indígenas caracterizadas por expulsões e retirada forçada do território.

Analisando-se os efeitos diretos do problema estudado, a pesquisa evidencia que a negação ao direito do livre trânsito dos povos originários pela fronteira também influencia na manutenção da cultura e sua transmissão às gerações futuras.

Na via reflexa ou indireta, este estudo levanta a hipótese de que o Estado brasileiro, ao vetar o dispositivo que garantia o direito à livre mobilidade dos povos fronteiriços, pode ter buscado impor limites à política demarcatória,

⁶ Fundação Nacional do Índio.

⁷ Territórios Indígenas.

já que a livre mobilidade poderia representar uma ameaça real e imediata aos interesses dos grandes latifundiários presentes na região, que procuram embaraçar quaisquer possíveis processos de retomada de territórios historicamente pertencentes aos indígenas.

A questão indígena possui raízes históricas, que analisadas à luz do direito, história e da antropologia, estimulando uma reflexão sobre a formação dos Estados nacionais, a construção da consciência jurídica nacional, suas vertentes culturais, as lacunas jurídicas, a eficácia da norma e seus efeitos, bem como a efetividade dos tratados sobre direitos humanos diante da problemática enfrentada pelos povos originários e de que maneira todos esses fatores se inter-relacionam em torno do problema pesquisado.

A complexidade representa todo um tecido de acontecimentos, ações, interações, determinações e acasos que constituem o mundo fenomênico⁸.

Inicialmente, este trabalho irá analisar o contexto histórico da formação do Estado e a delimitação de suas fronteiras políticas, a fim de se compreender como ocorreu o processo de formação das fronteiras nacionais sul-americanas.

Na sequência, são lançadas luzes sobre a contradição existente entre povos indígenas e o Estado quando se refere ao conceito de territorialidade. Diante dessa hipótese, este trabalho buscará demonstrar que essas dimensões culturais, por serem divergentes, podem ter contribuído para o acirramento de conflitos que resultaram na imposição de limites históricos à participação política mais ativa dos povos indígenas em vista de suas peculiaridades.

Tomando como base a ciência antropológica, o método comparativo evidencia que *território* para os povos indígenas tem sua representação definida por sua importância transcendental e cultural, ao passo que a perspectiva estatal sobre esse mesmo território irá se resumir ao aspecto meramente econômico e político, onde a propriedade tem valor apenas comercial e como fonte de tributos.

Por último, o artigo analisará o veto e sua previsão legal, suas consequências e sua origem, vinculando pontos de contato entre o problema central da pesquisa e as diversas variáveis que contribuem em maior ou menor grau no agravamento da situação social e política dos povos originários.

⁸ MORIN, Edgar. *Introdução ao Pensamento Complexo*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 13.

O poder constituinte originário consagrou um capítulo aos indígenas, porém muitas questões subjacentes ficaram de fora do texto constitucional, gerando incertezas, e insegurança, que repercutem na realidade desses povos.

Vale lembrar que muitas questões referentes à causa indígena permanecem em aberto, reclamando uma atitude do Estado e da sociedade. É possível que não haja imediata solução para o problema, porém ele subsiste há mais de um século, e a pesquisa pode auxiliar o poder público e demais representantes da sociedade na elaboração de projetos que apontem um caminho seguro para sua possível análise e revisão.

1. ESTADO E FRONTEIRAS NACIONAIS: ALGUMAS TEORIAS ACERCA DE SUA FORMAÇÃO

O tema pesquisado é interdisciplinar, e os fenômenos e acontecimentos não são simples, mas compostos por diversas informações, que se articulam e se distanciam em alguns momentos, e essa complexidade é o grande motor da pesquisa.

A metodologia utilizada na pesquisa busca enfrentar o emaranhado, a bruma, a incerteza e a contradição, devendo-se estabelecer paradigmas de distinção/conjunção, que permite associar sem identificar ou reduzir, comportando um princípio dialógico e translógico, escapando à realidade abstrata do alto (holismo) ou do baixo (reducionismo)⁹.

O problema teórico da complexidade é o da possibilidade de entrar nas caixas-pretas, considerando a complexidade organizacional e a complexidade lógica, e a dificuldade não está somente na renovação da concepção do objeto, mas na reversão das perspectivas epistemológicas do sujeito ou observador científico, que passa a aceitar a imprecisão, a ambiguidade e a contradição como componentes do fenômeno pesquisado¹⁰.

As cidades fronteiriças do Mato Grosso do Sul são verdadeiros laboratórios de estudo do processo de inserção dos migrantes, sendo um

⁹ MORIN, Op. Cit., p.15.

¹⁰ Ibid., p. 36.

espaço privilegiado para a discussão dos temas acerca da diversidade e da trajetória histórica e cultural de povos tradicionais¹¹.

A análise da Mensagem de Veto nº 163/2017¹² e sua influência sobre a vida das populações indígenas na fronteira do Estado do Mato Grosso do Sul possui estreita relação com a historicidade, auxiliando a compreensão das dificuldades enfrentadas pelos povos indígenas Guarani e Kaiowá fronteiriços do Estado do Mato Grosso do Sul.

Ao se considerar a hora do nascimento do Estado moderno e o começo das relações entre os Estados, verifica-se que essas relações caem em uma faixa temporal em que a prática do Estado nascente é dominada por um pensamento legal e de conceitos jurídicos¹³.

Essa estrutura atraiu para si o poder completo e liberdade do trato político, não reconhecendo nenhuma outra autoridade capaz de lhes opor, em decorrência dessa instância de poder, capaz de puxar pra si as comunidades que estavam abaixo de sua jurisdição, levando à total aniquilação do direito dos povos dominados a qualquer sentido de autonomia ou vida própria, e essa esfera de poder arrogava-se o direito de declarar a guerra e decidir na justiça de vida ou morte das pessoas.

De acordo com Isidoro de Sevilha¹⁴, *civitas* terá o mesmo significado de cidade. “Uma *civitas* é, em si, um conjunto de pessoas unidas pelo laço da comunidade”. Para Isidoro de Sevilha, o Estado não é o território, mas sim o povo e os membros da liga política, e o poderio político não é tanto o poder sobre a Terra, mas o poder sobre as pessoas, e as fronteiras de um tal poder não são estabelecidas geograficamente, na medida em que, pela definição de fronteiras, certos pontos da superfície terrestre são designados como o limite do respectivo poder de uma ou outra parte.

¹¹ AGUILERA URQUIZA, Antonio H. (Org.) *Culturas e história dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul*. Campo Grande: Ed. UFMS, 2013, p. 7.

¹² Mensagem de Veto nº 163/2017, de 24 de maio de 2017.

¹³ HEYDTE, Friedrich August Von Der. *O Nascimento do Estado Soberano: Uma contribuição à História do direito natural, da teoria geral do Estado e do pensamento político*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2014. p.14.

¹⁴ ISIDORO DE SEVILHA, *Etymologias*, XV, 2.ed. v.82. Paris: 1878, p. 536.

Um território será a definição de objeto e elemento definidor de domínio político, e mais do que uma unidade de domínio, é um espaço legal, onde se impunha o direito à terra¹⁵.

Ao se definir o conceito de ocupação da “terra de ninguém”¹⁶, além da conquista bélica, aparecia a hipótese de ocupação do território que não estava sob o domínio de ninguém, possibilitando ao soberano cumprir seus deveres senhoriais, como proteção dos moradores desse território contra inimigos externos, com fundamento no direito romano de que a terra de ninguém que é ocupada torna-se propriedade de quem a ocupa¹⁷.

Na região de fronteira, as relações sociais existem ou tendem a se formar pela evolução histórica, caracterizando verdadeiros centros de contato e focos de vida intensa, sendo verdadeiros órgãos vitais do Estado, ao lado de suas capitais¹⁸.

No princípio, as fronteiras eram vastas regiões de terra desabitadas e caracterizadas por desertos, pântanos, montanhas e outros obstáculos naturais.

No âmbito da América Latina, os Estados que se emanciparam ou se desdobraram tiveram inúmeras questões sobre limites devido às indefinições quanto às fronteiras que separavam territórios espanhóis e portugueses, sendo aplicado o princípio romano do *uti-possidetis* como regra razoável para delimitação de fronteiras¹⁹.

Em outra ótica, o estabelecimento dos Estados nacionais no caso das fronteiras brasileiras também seguiu o modelo de outrora, baseado na força e na imposição de uma estrutura de poder que não respeitou os povos originários que já se encontravam no território, forçando-os a migrar em virtude de conflitos, massacres e falta de alimento em alguns casos.

A ideologia dos juristas teocráticos justificava as crueldades e as arbitrariedades cometidas contra os ameríndios, como a escravidão e a desapropriação de suas terras, sob o manto de uma nobre missão delegada pelo papa, que nada mais fez do que transportar para o continente americano

¹⁵ HEYDTE, Friedrich August Von Der. Op. Cit, p. 330.

¹⁶ Idem, p. 341.

¹⁷ Princípio do Direito Romano denominado *uti possidetis*.

¹⁸ GABAGLIA, Fernando Raja. *Fronteiras do Brasil*. Disponível em <<http://archive.org/details/asfronteirasdobr00gaba>>. Acesso em 09 set. 2014. p. 07.

¹⁹ Idem, p. 48.

toda uma ética medieval pautada em um padrão de comportamento dos cristãos em relação aos infiéis, aos muçulmanos e aos hereges²⁰.

Diante disso, o que se verificou na América Latina foi a formação de Estados Nacionais com a sobreposição de uma estrutura jurídica que sedimentou a estrutura de dominação estatal sobre diversos territórios tradicionalmente habitados por populações milenares, e que foram desalojadas de seus territórios, de sua cultura e, por conseguinte, tiveram suas leis e costumes colocados em segundo plano, não sendo recepcionados pela estrutura jurídico-normativa que a partir de então se estabelecia.

2. MOBILIDADE E TERRITORIALIDADE: DUAS VISÕES, DOIS PARADIGMAS

A partir do período em que os países adquiriram sua autonomia no que tange à criação dos Estados Nacionais da América do Sul, as fronteiras regionais foram demarcadas pelo critério de fronteiras naturais, ignorando, por conseguinte, as fronteiras do território tradicional dos Guarani e Kaiowá, tendo sido cindidas ao meio, como se pode constatar no território tradicional *Ñande Ru Marangatu*, localizado na fronteira Brasil/Paraguai, no município de Antônio João/MS²¹.

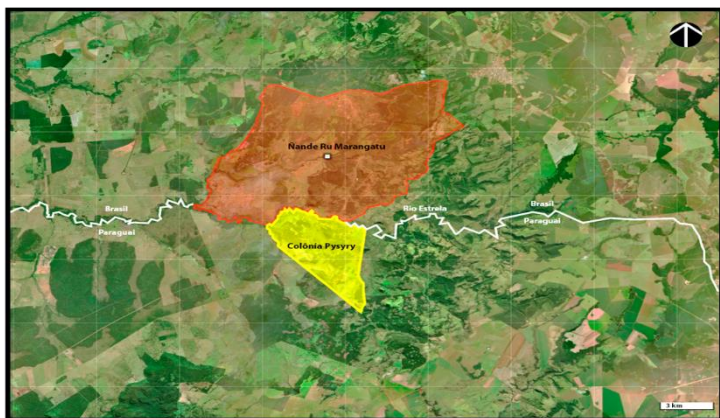


Figura 01 - Território Indígena *Ñande Ru Marangatu* (BR) e Colônia Pysyry (PY)²²

²⁰ FRANCISCO DE VITÓRIA. *Relecciones sobre Los Indios y el Derecho de Guerra*. Disponível em <https://www.uv.es/correa/troncal/resources/Relectio-prior-de-indis-recenter-inventis-Vitoria.pdf>. Acesso em 20 dez. 2018, p. 107.

²¹ Eremites de Oliveira e Pereira (2009) constataram que os trabalhos da Comissão de Limites para demarcação das fronteiras entre o Brasil e o Paraguai ocorreram no período de 1872 até 1874, sendo realizados sem observar os territórios indígenas existentes entre elas, como foi o caso da região que compreende a extensão do território tradicional de *Ñande Ru Mangaratu* localizado em Antônio João/MS até a colônia Pysyry, localizada no território do país vizinho, Paraguai.

²² CAVARARO RODRIGUES, Andréa Lúcia. *Kaiowá-Paĩ Tavyterã: onde estamos e aonde vamos? Um estudo antropológico do Oguata na fronteira Brasil/Paraguai*. Dissertação. (Mestrado em Antropologia). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande/MS. 2019, p. 36.

Considerando os conceitos de mobilidade e territorialidade como óbvios de acordo com o senso comum, eles podem representar posições diametralmente opostas quando abordados a partir de diferentes paradigmas.

Nessa perspectiva, o Estado entende mobilidade humana como resultado do fluxo migratório motivado em função da necessidade de trabalho e renda. Por outro lado, a mobilidade humana para os povos originários será fundamentada em sua cosmologia e em concepções cuja lente estatal não é capaz de perceber²³.

O Estado, a partir de sua gênese, percebe o conceito de território como um meio de auferir renda por meio de tributos, arrendamento, venda, ou outra operação financeira, agregando-lhe valor monetário, não importando a sua destinação e se o território poderá sofrer degradação, ao passo que os indígenas valorizam e atribuem ao território um valor transcendental, além de primar pela sua preservação em prol de gerações futuras.

“As mobilidades que permeiam a vida das pessoas e da sociedade atualmente são um *modus vivendi* que a globalização introduziu e dos quais a migração não é mais que uma de suas formas”²⁴.

Em rápida análise, verifica-se que o conceito estatal de migração está atrelado ao capital e à economia, fatores que organizam e sistematizam a política estatal, onde o migrante será considerado para compor a força de trabalho do local para onde se dirige.

Pode haver migrantes “ruins” ou menos “vantajosos” por não trazerem consequências positivas no ciclo de produção, consumo e trabalho, ou seja, contribuir economicamente com o país²⁵.

Uma das características fundamentais do fenômeno da migração é que, salvo excepcionalidades, ele contribui para dissimular a si mesmo sua própria verdade. Por não conseguir sempre pôr em conformidade o direito e o fato, a imigração condena-se por engendrar uma situação que parece destiná-la a

²³ RODRIGUES, Marco Antônio. *A Dinâmica Migratória dos Povos Tradicionais Fronteiriços no Estado do Mato Grosso do Sul e os Reflexos da Mensagem de Veto nº 163/2017*. 118f. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2019, p. 27.

²⁴ LUSSI, Carmen, DURAND, Jorge. *Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações*. São Paulo: Paco Editorial, 2015, p. 46.

²⁵ SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. Prefácio Pierre Bourdieu; tradução Cristina Marachco. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998, p. 65.

uma dupla contradição: não se sabe se se trata de uma situação provisória ou de um estado duradouro²⁶.

O caráter provisório da migração é determinante para que o Estado não estabeleça uma tutela mais efetiva desses direitos. Dessa forma, o migrante é visto como alguém que abandonou provisoriamente o seu território, para depois de um certo tempo retornar, a que o autor definiu como uma provisoriedade contínua em qualquer dos locais onde o migrante esteja²⁷.

Um dos objetos dessa pesquisa, a mobilidade dos povos indígenas, fundadas no costume e na cosmologia desses povos, leva a crer que esse tipo de mobilidade não é componente de um sistema de ideias pré-concebidas pela instituição “Estado”²⁸, que considera *cidadãos* somente aqueles que atendam ao estereótipo arraigado em sua cultura, não programada para aceitar os *diferentes*.

Em virtude desse aspecto, a mobilidade dos povos originários acaba não integrando um sistema de ideias pré-concebidas, e o cidadão migrante é visto como um clandestino, com suas práticas sociais e costumes relegados em favor do trabalho e do mero interesse econômico. Nesse panorama, os povos indígenas não encaixam nessa lógica.

Com isso, a fim de delinear os conceitos abordados na pesquisa e traçar uma linha imaginária entre os povos originários e o Estado, dois parâmetros são estabelecidos a partir de então. Primeiramente, compreender que os povos indígenas não representam uma massa de indivíduos que migram em busca de trabalho. Em segundo, entender que os povos originários baseiam sua mobilidade na cosmologia, nas relações de parentesco e outros fatores culturais/antropológicos.

Em uma visão antropológica, ao se considerar a cultura e o modo de viver das sociedades indígenas, os Guarani possuem o costume da caminhada como parte de seu *ethos*, de seu *teko* (jeito de ser), que reflete seu modo de ser de acordo com sua cultura historicamente arraigada, e ainda presente nos dias atuais cujo traço característico é a mobilidade²⁹.

²⁶ Idem, p. 45.

²⁷ Idem, p. 46.

²⁸ Idem, p. 105.

²⁹ MELIÀ, Bartomeu. *Camino guaraní: de lejos veninos, hacia más lejos caminamos*. Centro de Estudios Paraguayos “Antonio Guasch”. Asunción. 2016, p. 15.

Dentro do processo de construção dos Estados Nacionais houve a privação da liberdade dos povos indígenas em praticar seus deslocamentos espaciais. Migrar está intrinsecamente ligado ao movimento espacial de uma população, e conforme essa autora, os deslocamentos espaciais ocorrem em virtude de catástrofes naturais, guerras, perseguições e outros fatores decorrentes da ação humana³⁰.

Os Guarani como outros grupos indígenas, caracterizam-se por manter constante mobilidade espacial, em especial, dada a sua magnitude populacional, isto fica mais evidente entre eles.³¹ E isso se dá, além da razão do sistema de uso e pousio, também por outros aspectos socioculturais.

As aldeias Guarani mantêm entre si estreitas relações políticas, econômicas, matrimoniais e religiosas. São constantes as visitas entre seus moradores. Elas podem durar alguns poucos dias, semanas, meses ou até anos; a partir de uma visita à parentela mais próxima, determinada família pode resolver instalar residência naquela aldeia visitada. Quando se visita qualquer aldeia Guarani, não há uma delas onde não se encontre parentes de indivíduos de outras aldeias, próximas ou distantes.

A *Fortiori*, o povo Guarani, que vivia há centenas de anos em toda a região (bacia do Rio da Prata e do Rio Paraguai, na região de fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina), simplesmente foi desconsiderado em suas especificidades e direitos de autonomia sobre seu território e, aos poucos, foram sendo “empurrados” e separados pela lógica da colonização, além de serem destituídos da quase totalidade dos seus territórios originários, ao passo que a restrição imposta pela Mensagem de Veto nº 163/2017³² houve por situar a prática milenar da livre mobilidade dos povos originários em uma lacuna.

³⁰ COLMAN, Rosa Sebastiana. *Guarani Retã e Mobilidade Espacial Guarani: belas caminhadas e processos de expulsão no território Guarani*. 2015. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, p. 21.

³¹ CARVALHO, Maria Lucia Brant de. *Das terras dos índios a índios sem terra. O Estado e os Guarani do Oco'y. Violência, Silêncio e Luta*. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, p. 101.

³² BRASIL, Op. Cit. 24 de maio de 2017.

3. BREVE ANÁLISE DA MENSAGEM DE VETO: RAZÕES E FUNDAMENTOS

Aparentemente, a restrição ao livre trânsito dos povos indígenas ao longo das fronteiras pode ter apenas o condão de influenciar políticas de maior controle do fluxo de pessoas, contudo, indo mais além desse fato, o veto estudado trouxe uma discussão no meio acadêmico e no âmbito da sociedade quanto à finalidade e o alcance do Estado na formulação de políticas para as populações originárias, além de suscitar uma reflexão concisa que trouxe a seguinte indagação: qual o limite da ideia de segurança nacional ao influenciar as políticas formuladas para as fronteiras e qual o seu impacto no *modus vivendi* das populações indígenas que tiveram ao longo dos anos os seus direitos e costumes malogrados? Qual o grau de alcance do Direito Consuetudinário e qual o grau de importância desse instituto na formulação de políticas para esses povos?

Analisando-se os limites impostos pelo poder estatal sem se levar em conta o direito de ir e vir dos povos originários dentro do seu território, cuja liberdade era amparada pelo Direito Consuetudinário, a fronteira delimita “um pra cá” e “outro pra lá” como forma de segurança³³. Esse autor enuncia: “A fronteira é um dos elementos da comunicação biossocial que assume uma função reguladora”³⁴.

A mobilidade espacial praticada entre os Guarani e Kaiowá, fundamentada na sua cosmologia, está vinculada ao princípio da ancestralidade do território. Eles são povos agricultores que utilizam um sistema rotativo das terras, de forma a se evitar o desequilíbrio ecológico. Eles também praticam visitação a seus parentes, podendo ficar por meses até mesmo anos, mantendo assim suas redes sociais e políticas. Outra causa não menos importante é o deslocamento para outros territórios devido a conflitos internos, doenças, acidentes e imprevistos com parentes como, por exemplo, o falecimento de algum membro da família.

Os territórios indígenas são parte da sua identidade, remetendo para o seu modo de ser. O território é o espaço no qual as relações de parentesco,

³³ RAFFESTIN, Claude. *A ordem e a desordem ou os paradoxos da fronteira*. Território sem limites: estudos sobre fronteiras / Tito Carlos Machado de Oliveira, organizador. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2005, p. 14.

³⁴ Idem.

com suas complexas redes de comunicação, se reproduzem. Por isso, sob a ótica indígena, as fronteiras políticas e geográficas são relativizadas em determinados casos, em decorrência de casamentos ou pelas dinâmicas de alianças. Essas redes seguem, no presente, em pleno vigor, constituindo e desconstituindo fronteiras, entendidas como dinâmicas e não fixas conforme as entendemos³⁵.

Neste ponto, como foram recepcionados os costumes e leis dos povos indígenas, baseadas em uma perspectiva da ancestralidade e de uma cultura considerada estranha ao soberano? Além do mais, se as normas traduzem o comportamento humano, que pela constância acaba se incorporando ao ordenamento jurídico, o direito dos povos originários não conseguiu se impor a ponto de ser recepcionado pelo Estado.

O veto é o instituto através do qual o Presidente da República manifesta sua discordância para com o projeto de lei, impedindo, pelo menos em um primeiro momento, a sua entrada em vigor. O Estado foi concebido em termos absolutos³⁶, como manifestação da *faculté d'empêcher*, sem a qual o Poder Executivo seria “logo despojado de suas prerrogativas”. Não é este, todavia, o perfil que lhe dá o moderno Direito Constitucional, já que as várias constituições que mantêm o instituto permitem a derrubada do veto pelo Poder Legislativo.

Segundo o ordenamento jurídico brasileiro, o Presidente da República só pode vetar projetos de lei com base em dois fundamentos: o da inconstitucionalidade e o da contrariedade ao interesse público. O veto jurídico, como é conhecido no caso de inconstitucionalidade, coloca o Presidente da República como guardião da Constituição, exercendo o controle prévio de constitucionalidade das leis. O veto político, como é conhecido no caso de contrariedade ao interesse público, coloca o Presidente da República como um defensor desse, competindo-lhe formular o juízo de conveniência e oportunidade do ato normativo³⁷.

³⁵ MELIÀ, Bartomeu. Op. Cit., p. 84.

³⁶ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*. Tradução Cristina Murachco, 3ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 26.

³⁷ A Constituição Federal de 1988 dispõe, no art. 66: A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

O veto pode ser parcial ou total. Todavia, o veto parcial passou a ser utilizado na história política brasileira como instrumento de abuso do Poder Executivo, para, vetando palavras isoladas do texto legal, mudar-lhe completamente o sentido, acabando por desvirtuar o projeto de lei³⁸.

Diante desses fatos, cabe indagar em que ponto a mobilidade dos povos originários nas fronteiras representa uma afronta à Constituição da República³⁹, que prevê no art. 231 o direito originário dos índios à mobilidade sobre as terras tradicionalmente ocupadas.

Nesse quadrante, as razões do veto estudado estão sedimentadas no argumento de segurança nacional, cujo conceito veremos a seguir.

A Doutrina de Segurança Nacional apresenta como conceitos básicos a geopolítica e bipolaridade. A geopolítica fornece à Doutrina duas importantes contribuições fundamentadas no conceito geopolítico de Nação e o de bipolaridade.⁴⁰ Segundo a Geopolítica a nação se constitui em um único projeto e uma única vontade: o desejo de ocupação e domínio do espaço.

A Nação age pelo Estado: como vontade, poder e poderio, ela se exprime pelo Estado. É impossível encontrar ou fazer uma distinção real entre a Nação e o Estado: a Nação acrescenta ao Estado os materiais, uma população, um território, recursos, apenas o passivo. O que faz formalmente a Nação não difere do que constitui formalmente o Estado. É esse o conceito de Nação com o qual joga a Doutrina de Segurança Nacional⁴¹.

A bipolaridade se fundamenta em um sistema político que teve como base as oligarquias, constituídas em sua maioria por famílias proprietárias de terras, que haviam afeiçoado ao capital externo o controle sobre o setor mais dinâmico da economia nacional, enquanto que esse mesmo capital externo garantia o domínio oligárquico da sociedade, se necessário intervindo de forma militar quando houvesse alguma movimentação popular que de alguma forma colocasse em questão a dominação dessas oligarquias.

³⁸ § 1º do art. 66 da Constituição Federal de 1988: Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

³⁹ BRASIL. *Constituição de República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

⁴⁰ COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina*, 2ª edição, Rio de Janeiro: Ed Civilização Brasileira, 1978, p. 56.

⁴¹ *Ibidem*, p. 28.

No caso brasileiro, o sistema político emerge exatamente dessa realidade e se coaduna com a Doutrina de Segurança Nacional, que justifica e consolida todo um sistema de dominação e segregação baseada no latifúndio, nas oligarquias e no coronelismo.

O bacharel reformista, o militar devorado de ideais, o revolucionário intoxicado de retórica e de sonhos, todos modernizadores nos seus propósitos, têm os pés embaraçados pelo lodo secular. Os extraviados cedem o lugar, forçados pela mensagem da realidade, aos homens práticos, despidos de teorias e, não raro, de letras. No campo, no distrito, no município, o chefe político, o *coronel* tardo e solene, realista e autoritário, amortece, na linguagem corrente, o francês mal traduzido e o inglês indigerido⁴².

O coronel, antes de ser um líder político, é um líder econômico, não necessariamente, como se diz sempre, o fazendeiro que manda nos seus agregados, empregados ou dependentes⁴³. O vínculo não obedece a linhas tão simples, que se traduziriam no mero prolongamento do poder privado na ordem pública. Segundo esse esquema, o homem rico exerce poder político, num mecanismo onde o governo será o reflexo do patrimônio pessoal.

Nesse prisma, constata-se que o Estado brasileiro não possui meios de gerenciar e organizar o livre trânsito de pessoas ao longo de suas fronteiras, alegando questões de segurança nacional como justificativa para a sua incapacidade de regulamentar o trânsito de pessoas, seja de forma autônoma ou em regime de cooperação internacional, mantendo sua visão historicamente distorcida em relação aos povos indígenas.

O livre trânsito entre as diversas regiões de fronteira pelos que habitam essas regiões é algo arraigado em sua cultura tradicional, em seu modo de ser e viver, e não pode ser simploriamente proibido, cabendo ao Estado regulamentar e estabelecer parâmetros para que a circulação de pessoas pela fronteira ocorra sem que sejam afetadas a sua soberania e autonomia.

O costume representa uma das importantes fontes do direito, visto que as normas derivam, em boa parte, do *modus vivendi* de uma sociedade. No entanto o direito positivo vigente relega o costume a uma posição secundária, colocando o direito costumeiro como algo inferior ou atrasado, como se fosse um estágio anterior à constituição do direito positivo normativo emanado pelo

⁴² FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. prefácio Gabriel Cohn. – 5.ed. – São Paulo: Globo, 2012, p. 1115.

⁴³ Idem, p. 1118.

Estado⁴⁴, no caso brasileiro, signatário de convenções internacionais como a Convenção nº 169 da OIT⁴⁵, aplicável aos povos originários, entendendo-se como povos tribais mesmo os que não estejam abrangidos pela cláusula do artigo 231, § 3º da Constituição Federal de 1988, que garante, em tese, a proteção aos costumes e tradições das populações indígenas e outras populações tribais.

A Convenção nº 169/OIT dispõe que os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade, promovendo a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes, tradições e suas instituições.

Além disso, a Convenção nº 169/OIT estabelece que não seja empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive o direito ao seu território tradicional.

Para caracterizar o direito indígena como um direito consuetudinário ou costumeiro, podemos, de modo geral, levantar dois traços específicos: 1) ele se encontra imerso no corpo social, firmemente entrelaçado com todos os outros aspectos da cultura, com o qual forma uma unidade compacta; 2) ele extrai sua força e seu conteúdo da tradição comunitária expressa nos usos e costumes⁴⁶.

O direito costumeiro para os povos indígenas atende a uma cosmovisão fundada em princípios ancestrais que está relacionada com a ordem natural dos acontecimentos. São regras aceitas e aplicadas pela sociedade porque a consciência coletiva diz que são boas para os homens. Sua aplicação não requer a inclusão de tais regras em textos normativos, pois o que as tornam legítimas é a consciência comum do grupo que, por meio do conhecimento dos

⁴⁴ CURI, Melissa Volpato. *O Direito Consuetudinário dos Povos Indígenas e o Pluralismo Jurídico*. In: Revista Espaço Ameríndio, v. 6, n. 2, p. 230-247, UFRGS, Porto Alegre/RS, jul./dez. 2012, p. 5.

⁴⁵ ONU. Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, de 27 de junho de 1989. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/node/292>. Acesso em 23/04/2015

⁴⁶ Idem, p. 7.

princípios gerais que regem as suas condutas, sustenta as regras determinadas para a resolução de problemas específicos⁴⁷.

Diante do exposto neste capítulo, é possível constatar que o veto à mobilidade dos povos originários nas regiões fronteiriças do Mato Grosso do Sul contraria não só a Constituição da República de 1988, em seu art. 231, que reconhece expressamente o direito originário dos índios à mobilidade sobre as terras tradicionalmente ocupadas, mas também é contrário às disposições da Convenção nº 169/OIT.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar através de questões históricas, jurídicas e antropológicas as consequências da mensagem de veto estudada e seus desdobramentos no tocante aos povos indígenas fronteiriços do Estado do Mato Grosso do Sul.

A partir de uma análise despreziosa, é possível entrever alguns aspectos que consubstanciam as decisões e atos administrativos relacionados aos povos tradicionais e a preservação de sua cultura e territórios.

Ao longo de anos, o homem tem desenvolvido modelos de justiça que inevitavelmente refletiram, em quase sua totalidade, os interesses dos mais fortes, das classes dominantes.

Não seria diferente no caso dos indígenas, que ao longo do tempo foram destituídos de suas coisas, em prol do progresso, dizem alguns; no entanto, esse mesmo progresso tem ocasionado danos irreparáveis a esses povos, mais fracos nesse processo, marcados em muitos locais por densa miséria e exclusão social.

Lançando luzes sobre a causa indígena, observa-se que, historicamente, não há como se diferenciar políticas que fossem voltadas para resguardar os interesses imediatos das populações indígenas, ou mesmo a sua dignidade, destruída ao longo dos anos.

A Constituição Federal de 1988 garantiu aos povos indígenas o direito de buscar e resgatar seus direitos originários como cidadãos etnicamente

⁴⁷ CUEVAS GAYOSSO, José Luis. *La Costumbre Jurídica de los Pueblos Indígenas em la Constitución Del Estado de Vera Cruz, México (2000), de la Norma a la Práxis*. Ciudad del México: Universidad Veracruzana, 2000, pp. 36-37.

diferenciados mostrando a possibilidade de existência de um Estado pluriétnico, e por outro lado a letra da Constituição não garantiu, até o momento, a inclusão das comunidades étnicas em um processo de participação plena nas políticas públicas de desenvolvimento que permitam a essas comunidades exercer plenamente seus direitos.

Paralelamente aos avanços sociais anunciados pelo governo, as comunidades étnicas coexistem nesse sistema como grupos vulneráveis que buscam soluções para seus problemas, que tendem a se agravar devido à política do Estado mínimo, onde não há espaço para políticas sociais que incluam as minorias étnicas.

Fixando a disposição do parágrafo 2º do art. 1º da Lei nº 13.445/2017, suprimido por meio da mensagem de Veto nº 163/2017, fica demonstrada a visão anacrônica e limitada do Estado brasileiro, revelando que se mantém vinculado à sua antiga estrutura patriarcal, oligárquica e clientelista.

À luz de todo o arcabouço legal no qual o país está inserido, englobando a sua Constituição e os diversos tratados e convenções internacionais aos quais o Brasil aderiu, é inconcebível que não exista uma política efetivamente voltada à causa dos povos indígenas.

A quem responsabilizar por tais fatos?

É insofismável a importância da cultura indígena para o nosso país, e que merece ser respeitada. Entretanto, a agonia experimentada pelos Guarani e Kaiowá é fruto dos interesses econômicos embutidos no discurso estatal acerca dos povos originários, que acabam por se converter em um dardo certo na cultura e sociedade indígenas de um modo geral.

Não se pode negar que as relações humanas são movidas por interesses, e as crises são ocasionadas pelo desequilíbrio, cujo conflito se acaba a partir do momento em que as partes transijam.

No caso dos povos indígenas, os interesses imediatos são apenas a terra para plantar, o território onde nasceram e morreram seus ancestrais, e a preservação de sua cultura.

Por conseguinte, a divisão de territórios e delimitação de fronteiras não considerou os direitos e costumes dos povos originários dessas regiões, que já as ocupavam bem antes da própria formação do Estado, e uma das garantias de um país justo e democrático é a cidadania, garantida ao cidadão através da

sua participação na administração do Estado. Cumpre ao agir estatal, desse modo, buscar o bem comum para melhor atender aos interesses de todos e diminuir desigualdades.

É importante que o Estado brasileiro confira cidadania aos povos indígenas, para que se sintam incluídos como brasileiros e tenham pertencimento, não sendo lembrados somente nas eleições, mas seja garantida a sua participação nos demais acontecimentos, conferindo-lhe direitos e deveres de cidadão como justo reconhecimento ao seu valor como pessoa humana.

De acordo com a pesquisa, uma alternativa para se conferir cidadania e reconhecimento dos direitos dos povos originários à livre circulação pelas terras tradicionalmente ocupadas seria a elaboração de registro de cidadão tradicional fronteiriço, que poderia amenizar ou evitar problemas futuros na hipótese de fechamento ou fiscalização rigorosa nos pontos de travessia nas fronteiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILERA URQUIZA, Antonio H. (Org.) *Culturas e história dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul*. Campo Grande: Ed. UFMS, 2013.

CARVALHO, Maria Lucia Brant de. *Das terras dos índios a índios sem terra. O Estado e os Guarani do Oco'y. Violência, Silêncio e Luta*. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP.

CAVARARO RODRIGUES, Andréa Lúcia. *Kaiowá-Paĩ Tavyterã: onde estamos e aonde vamos? Um estudo antropológico do Oguata na fronteira Brasil/Paraguai*. Dissertação. (Mestrado em Antropologia). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande/MS, 2019.

COLMAN, Rosa Sebastiana. *Guarani Retã e Mobilidade Espacial Guarani: belas caminhadas e processos de expulsão no território Guarani*. 2015. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP.

COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina*, 2ª edição, Rio de Janeiro: Ed Civilização Brasileira, 1978

CUEVAS GAYOSSO, José Luis. *La Costumbre Jurídica de los Pueblos Indígenas em la Constitución Del Estado de Vera Cruz, México (2000), de la Norma a la Práxis*. Ciudad del México: Universidad Veracruzana, 2000.

CURI, Melissa Volpato. *O Direito Consuetudinário dos Povos Indígenas e o Pluralismo Jurídico*. In: Revista Espaço Ameríndio, v. 6, n. 2, p. 230-247, UFRGS, Porto Alegre/RS, jul./dez. 2012.

EREMITES DE OLIVEIRA, Jorge; PEREIRA, Levi. *Ñande Ru Marangatu. Laudo antropológico e histórico sobre uma terra kaiowá na fronteira do Brasil com o Paraguai, município de Antônio João, Mato Grosso do Sul*. Dourados: Editora UFGD, 2009.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. prefácio Gabriel Cohn. – 5.ed. – São Paulo: Globo, 2012.

FRANCISCO DE VITÓRIA. *Relecciones sobre Los Indios y el Derecho de Guerra*. Disponível em <https://www.uv.es/correa/troncal/resources/Relectio-prior-de-indis-recenter-inventis-Vitoria.pdf>. Acesso em 20 dez. 2018.

GABAGLIA, Fernando Raja. *Fronteiras do Brasil*. Disponível em <<http://archive.org/details/asfronteirasdobr00gaba>>. Acesso em 09 set. 2014.

HEYDTE, Friedrich August Von Der. *O Nascimento do Estado Soberano: Uma contribuição à História do direito natural, da teoria geral do Estado e do pensamento político*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2014.

ISIDORO DE SEVILHA, Etymologias, XV, 2.ed. v.82. Paris, 1878.

LUSSI, Carmen, DURAND, Jorge. *Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações*. São Paulo: Paco Editorial, 2015.

MELIÀ, Bartomeu. *Camino guaraní: de lejos veninos, hacia más lejos caminamos*. Centro de Estudios Paraguayos "Antonio Guasch". Asunción, 2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*. Tradução Cristina Murachco, 3ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORIN, Edgar. *Introdução ao Pensamento Complexo*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RAFFESTIN, Claude. *A ordem e a desordem ou os paradoxos da fronteira*. Território sem limites: estudos sobre fronteiras / Tito Carlos Machado de Oliveira, organizador. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2005.

RODRIGUES, Marco Antônio. *A Dinâmica Migratória dos Povos Tradicionais Fronteiriços no Estado do Mato Grosso do Sul e os Reflexos da Mensagem de Veto nº 163/2017*. 118f. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande/MS, 2019.

SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. Prefácio Pierre Bourdieu; tradução Cristina Marachco. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

Data de submissão do artigo: 15/04/2019

Data de aprovação do artigo: 30/01/2020

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt