



VII SEMANA CIÊNCIA POLÍTICA

8 A 12 DE DEZEMBRO UFSCAR-SP

PPGPOL

GT 01 - Democracia e Instituições Políticas

Constitucionalismo e Reconhecimento: A Inserção dos Direitos Indígenas nas Cartas Constitucionais Contemporâneas¹

Matheus Emilio Pesce (PPGCS/FCLAr/UNESP)²

RESUMO : Este artigo analisa a incorporação de direitos específicos para povos indígenas e minorias étnicas em constituições nacionais contemporâneas, buscando identificar padrões regionais desse processo. Com base em teorias da justiça e do reconhecimento, apresenta-se o conjunto de códigos construídos a partir do Constitutional Social Score Model (CSSM) e aplicado a 928 textos constitucionais de 107 países (1789–2023), por meio do qual se atribuiu pontuações aos dispositivos relativos a línguas, território, participação política, educação e saúde, de acordo com seu grau de detalhamento e potencial de autoefetivação. Os resultados indicam uma expansão significativa desses direitos a partir da década de 1980, com especial concentração na América Latina, notadamente em Bolívia, Equador e Venezuela. Sustenta-se, por fim, que a constitucionalização de direitos identitários reforça a capacidade das constituições de articular universalismo e particularismo, funcionando simultaneamente como barreira normativa a retrocessos autoritários e como instrumento de institucionalização da justiça como reconhecimento em contextos marcados por desigualdades históricas e étnico-raciais.

Palavras-chave: Constitucionalismo comparado; Direitos; Indígenas; CSSM; Justiça

¹ Esta pesquisa é financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2023/13919-4.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da UNESP-FCLAr, Araraquara.



ABSTRACT: This article examines the incorporation of specific rights for Indigenous peoples and ethnic minorities in contemporary national constitutions, seeking to identify regional patterns in this process. Drawing on theories of justice and recognition, it presents a set of codes developed on the basis of the Constitutional Social Score Model (CSSM) and applied to 928 constitutional texts from 107 countries (1789–2023), through which scores were assigned to provisions concerning language, territory, political participation, education, and health, according to their level of detail and potential for self-enforcement. The results indicate a significant expansion of these rights from the 1980s onward, with particular concentration in Latin America, especially in Bolivia, Ecuador, and Venezuela. The article ultimately argues that the constitutionalization of identity-based rights strengthens the capacity of constitutions to articulate universalism and particularism, functioning simultaneously as a normative barrier against authoritarian backsliding and as an instrument for institutionalizing justice as recognition in contexts marked by historical and ethno-racial inequalities.

Keywords: Comparative constitutionalism; Rights; Indigenous peoples; CSSM; Justice

INTRODUÇÃO

A constituição afirma-se como o eixo estruturante da ordem jurídico-política dos Estados modernos, desempenhando papel essencial na consolidação de sistemas democráticos em diferentes contextos nacionais. Entendida, neste trabalho, como documento normativo supremo e unificado, a constituição moderna consolidou-se a partir da segunda metade do século XVIII, com marcos emblemáticos na França pós-revolucionária e nos Estados Unidos após a independência. Esses textos fundacionais visavam, sobretudo, instituir limites ao exercício do poder, substituindo a lógica da soberania absolutista por um modelo de governo regulado por normas jurídicas previamente estabelecidas (Galligan; Versteeg, 2013). Ao longo do século XX, a



VII SEMANA CIÊNCIA POLÍTICA

8 A 12 DE DEZEMBRO UFSCAR-SP

PPGPOL

constituição passou também a representar os valores e objetivos coletivos da nação, transformando-se em instrumento normativo de consagração de direitos sociais, políticos e culturais, bem como de delimitação das pretensões de poder dos governantes (Elkins; Ginsburg; Melton, 2009).

No contexto atual, observa-se um deslocamento do eixo normativo tradicional, centrado em direitos civis e políticos, para uma perspectiva ampliada que busca contemplar a diversidade interna dos Estados, sobretudo frente à emergência de grupos sociais historicamente marginalizados e excluídos do pacto político originário. A intensificação das reivindicações identitárias - sobretudo a partir da década de 1970 - provocou uma inflexão importante no debate constitucional contemporâneo, exigindo dos textos constitucionais o reconhecimento formal e material de sujeitos coletivos, como mulheres, pessoas LGBTQIA+, comunidades negras e, de modo particularmente significativo em algumas regiões, as minorias étnicas e povos indígenas.

A presente pesquisa tem como objetivo analisar – através do *Constitutional Social Score Model* (CSSM) - a presença e densidade normativa dos direitos constitucionais voltados especificamente às minorias étnicas e comunidades indígenas em textos constitucionais de 107 países, totalizando 928 documentos constitucionais vigentes e históricos. A pergunta de pesquisa que guia o trabalho é: as constituições nacionais têm incorporado dispositivos que reconhecem e protegem os direitos das comunidades indígenas e minorias étnicas, e quais padrões regionais podem ser identificados? A hipótese central é a de que, embora a incorporação de tais direitos seja um fenômeno relativamente recente, ela passou a se expandir significativamente a partir da década de 1980, assumindo formas mais complexas e normativamente densas, especialmente em regiões como a América Latina.

Justifica-se esta investigação em razão do papel cada vez mais central que as constituições contemporâneas vêm exercendo como arenas de reconhecimento simbólico



VII SEMANA CIÊNCIA POLÍTICA

8 A 12 DE DEZEMBRO UFSCAR-SP

PPGPOL

e institucional das identidades coletivas. Em contextos como o brasileiro, os textos constitucionais têm fornecido respaldo normativo a processos de reinterpretação judicial conduzidos pelas cortes nacionais - ainda que estas não constituam o foco deste trabalho - sobretudo quando enfrentam lacunas normativas em que se impõe a busca por soluções jurídicas sensíveis às demandas sociais. Como sustenta Dworkin (2011), a função do intérprete do direito, nesses casos, não é apenas aplicar regras, mas construir coerência entre princípios, valores e justiça substancial, orientando-se por critérios de integridade moral.

Esse cenário é indissociável do deslocamento progressivo das lutas políticas tradicionais, centradas na redistribuição econômica, para reivindicações por reconhecimento cultural, ético e político. Tal mudança impôs às instituições jurídicas o desafio de incorporar novas categorias de sujeitos de direito, entre os quais se destacam os povos indígenas, cujas demandas ultrapassam a lógica liberal clássica e exigem formas específicas de proteção constitucional. Importa ressaltar que essas reivindicações não se restringem ao âmbito interno dos Estados nacionais. Ao contrário, reverberam também no plano transnacional, por meio de tratados internacionais, declarações universais e normas consuetudinárias do direito internacional, contribuindo para a consolidação de um novo paradigma normativo.

O ponto de inflexão dessa trajetória normativa pode ser situado na articulação entre as transformações sociais e políticas do capitalismo a partir da década de 1970 e a emergência das chamadas “políticas da diferença”. A consolidação de um capitalismo flexível, marcado pela fragmentação dos vínculos sociais e pela ascensão do individualismo, corroeu as bases organizativas da democracia de massas, enfraquecendo sindicatos, partidos e movimentos populares (Offe, 1984; Sennett, 2006). Nesse cenário de desestruturação coletiva, as lutas passaram a ser formuladas em termos identitários, com foco em marcadores específicos de pertencimento e exclusão.



VII SEMANA CIÊNCIA POLÍTICA

8 A 12 DE DEZEMBRO UFSCAR-SP

PPGPOL

Ao lado das disputas de movimentos feministas, negros e LGBTQIA+, os povos indígenas conquistaram progressivamente legitimidade tanto nacional quanto internacionalmente. Diferentemente de outros grupos sociais, porém, os povos indígenas representam uma alteridade ímpar frente ao modelo de Estado-nação moderno, pois suas reivindicações não se limitam a inclusão simbólica ou redistributiva, mas envolvem frequentemente demandas por autodeterminação, territorialidade, pluralismo jurídico e reconhecimento de sistemas normativos próprios. A constitucionalização desses direitos, portanto, exige transformações mais profundas na arquitetura institucional dos Estados nacionais, abrindo espaço para arranjos plurinacionais e interculturais.

Com base nesse panorama, o artigo está estruturado em quatro seções além da presente introdução. A segunda seção discutirá os fundamentos teóricos da justiça como reconhecimento e sua relação com os direitos constitucionais de identidade. A terceira seção apresentará a metodologia CSSM, seus pressupostos, códigos utilizados e processo de codificação. A quarta seção oferecerá uma análise comparada global dos dados codificados, com destaque às diferenças regionais, padrões históricos e o embate normativo entre universalismo e particularismo. Por fim, a quinta seção apresentará as conclusões do estudo, discutindo os potenciais e limites da constitucionalização dos direitos identitários como estratégia de resistência democrática frente aos avanços de lógicas desregulamentadoras e autoritárias.

JUSTIÇA, RECONHECIMENTO E DIREITOS

As teorias da justiça, ao longo do século XX, passaram por transformações significativas, deslocando seu foco exclusivo da distribuição de bens materiais para incorporar o reconhecimento moral e político das identidades coletivas. Esse deslocamento foi catalisado por um conjunto de fenômenos históricos e sociais que desafiaram as concepções tradicionais de igualdade e cidadania. A partir da década de 1970, a articulação entre movimentos sociais, transformações econômicas e novos



paradigmas teóricos provocou uma reconfiguração na maneira como se concebia o justo nas sociedades democráticas. Esse processo é fundamental para compreender o surgimento de uma nova pauta de reivindicações, centrada em identidades étnicas, culturais e territoriais, cuja expressão jurídica mais relevante é a constitucionalização dos chamados direitos da diferença.

Entre os autores que contribuíram decisivamente para essa virada normativa está Honneth (2003), que reformulou a teoria da justiça a partir da noção de reconhecimento intersubjetivo. Para ele, a injustiça não se restringe à privação de recursos materiais, mas inclui também a negação de formas legítimas de identidade e pertencimento. O reconhecimento passa a ser entendido como uma condição normativa da autonomia individual. Fraser (2003), por sua vez, ao propor a integração entre redistribuição e reconhecimento, destacou que o ideal de justiça exige não apenas a correção de desigualdades econômicas, mas também a superação de hierarquias culturais que marginalizam grupos com base em critérios de raça, etnia, gênero ou origem. As contribuições teóricas e filosóficas de Rawls (1971), Habermas (1981) e Sen (2010) também contribuíram para delinear a importância de considerar as necessidades reais dos Estados nacionais e, nesse sentido, de estabelecer um modelo de redistribuição, de bens e reconhecimento, para grupos que historicamente foram alijados dos processos culturais e políticos.

A partir dessas formulações, associadas a uma ampla bibliografia que defende a importância da constitucionalização dos direitos sociais (Taylor, 2023; Fabre, 2000; Holmes e Sunstein, 2000), os direitos identitários - entendidos aqui enquanto subcategoria dos direitos sociais - ganham status de direitos fundamentais não apenas porque protegem grupos vulneráveis, mas porque expressam uma exigência racional de igualdade de consideração e respeito de grupos existentes nos Estados nacionais. A constituição, nesse sentido, torna-se o *locus* privilegiado para a formalização dessas exigências, pois opera como o pacto fundacional do Estado e a instância normativa de maior densidade



VII SEMANA CIÊNCIA POLÍTICA

8 A 12 DE DEZEMBRO UFSCAR-SP

PPGPOL

simbólica. Incorporar os direitos específicos para minorias étnicas e indígenas, por exemplo, não é apenas estender-lhes a cidadania formal, mas reconhecer institucionalmente seus modos próprios de vida, de organização política e de relação com o território e com a natureza.

Essa exigência de reconhecimento constitucional insere-se num contexto histórico marcado por profundas transformações estruturais. Desde os anos 1970, a reconfiguração do capitalismo ocidental afetou profundamente as bases materiais e simbólicas da democracia liberal. Conforme argumenta Offe (1984), o esgotamento do Estado de bem-estar e a crise da representação política enfraqueceram os mecanismos clássicos de mediação entre sociedade e Estado. Sennett (2006) identificou no novo capitalismo a emergência de vínculos flexíveis, instáveis e individualizados, que corroem a coesão social e minam as possibilidades de solidariedade. Tais transformações resultaram na fragmentação do espaço público e na ascensão de movimentos centrados em identidades específicas, frequentemente desvinculados de um projeto coletivo de transformação, em contraste com os modelos de reivindicações política organizados ao redor dos partidos de massa e de sindicatos atuantes, que estruturaram a democracia competitiva ao longo da primeira metade do século XX.

Nesse contexto, os sujeitos políticos passaram a se organizar em torno de características específicas - étnicos, raciais, religiosos, sexuais - reivindicando reconhecimento e proteção para suas formas de vida particulares. Essa mudança na gramática da reivindicação deslocou o eixo da política tradicional, baseada em interesses de classe ou na busca universal por cidadania, para uma política da identidade, em que a diferença se torna o fundamento da demanda. Como indica Young (2000), trata-se de uma “virada ao reconhecimento” na cultura democrática, em que as identidades coletivas demandam não apenas inclusão, mas visibilidade, respeito e provisão diferenciada.



Essa virada, porém, não foi homogênea nem isenta de controvérsias. Se, por um lado, ela deu voz a grupos antes silenciados e promoveu avanços significativos na proteção de direitos, por outro, também gerou desafios teóricos e institucionais. O primeiro deles é o risco de fragmentação do espaço público, à medida que a multiplicidade de demandas identitárias enfraquece os pontos de convergência coletiva. O segundo é o perigo da essencialização das identidades (Fraser, 2010), quando se presume que determinados grupos possuem uma essência fixa e homogênea, ignorando suas contradições internas e sua historicidade. O terceiro desafio é normativo: como incorporar, no texto constitucional, a diversidade de formas de vida sem dissolver a unidade normativa do Estado?

As constituições que assumiram esse desafio partiram do princípio de que o reconhecimento da diferença não é uma ameaça à unidade política, mas uma condição para sua legitimidade. A experiência latino-americana, especialmente a partir dos anos 1990, é exemplar nesse aspecto. Como demonstram os estudos de Brandão (2013) e Fajardo (2014), as novas constituições do Equador, Bolívia e Venezuela não apenas reconheceram os povos indígenas como sujeitos de direito, mas transformaram a própria concepção de Estado, incorporando a ideia de plurinacionalidade e de interculturalidade. Nesses textos, princípios como o *Sumak Kawsay* (bem-viver) e a *Pachamama* (mãe-terra) romperam com a lógica do constitucionalismo liberal, propondo uma nova relação entre seres humanos, natureza e comunidade.

O novo constitucionalismo pluralista latino-americano não se limita à inclusão formal dos povos indígenas, mas propõe uma revisão das bases filosóficas do constitucionalismo moderno. Ao invés de conceber o Estado como expressão de uma vontade geral abstrata e homogênea, essas constituições afirmam a existência de múltiplas nações dentro do mesmo Estado, cada uma com sua própria cosmovisão, sistema jurídico e organização política - elementos que contradizem a clássica lógica unificadora do pacto constitucional. Como indica Brandão (2013), trata-se de um “pacto descolonizador”, que



VII SEMANA CIÊNCIA POLÍTICA

8 A 12 DE DEZEMBRO UFSCAR-SP

PPGPOL

reconhece os povos originários não como minorias a serem assimiladas, mas como sujeitos sociais, capazes de redefinir os próprios fundamentos do pacto político.

Esse modelo desafia profundamente as concepções tradicionais de justiça e de soberania. A justiça, nesse caso, não se define apenas como igualdade formal ou distribuição equitativa de recursos, mas como reconhecimento institucional da diferença e criação de condições materiais e simbólicas para sua reprodução. A soberania, por sua vez, deixa de ser uma prerrogativa indivisível do Estado e passa a ser compartilhada com comunidades autônomas que possuem legitimidade própria. A constituição deixa de ser apenas um instrumento de organização do poder estatal e passa a ser uma arena de negociação e reconhecimento da diversidade interna do país.

No plano internacional, essa concepção encontrou respaldo em documentos como a Convenção 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) e. Esses instrumentos consolidaram o entendimento de que os povos indígenas possuem direitos coletivos específicos, entre os quais se destacam o direito à autodeterminação, à posse das terras tradicionais, à preservação de suas línguas e culturas e ao direito de participação na disputa democrática. Ao mesmo tempo, esses instrumentos impuseram aos Estados a obrigação de ajustar suas legislações e constituições a esses princípios, sob pena de violação de compromissos internacionais.

Entretanto, a incorporação desses direitos não se dá de forma uniforme entre os países. O caso brasileiro é ilustrativo das tensões entre reconhecimento constitucional e prática institucional. Embora a Constituição de 1988 reconheça os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, o processo de demarcação dessas terras tem sido lento, conflituoso e frequentemente sabotado por interesses econômicos ligados ao agronegócio e à mineração. A violência contra líderes indígenas, a negação do direito à consulta prévia e os ataques ao reconhecimento cultural são



sintomas de uma contradição estrutural entre o modelo desenvolvimentista do Estado e os direitos das comunidades tradicionais.

É nesse horizonte que se insere a constitucionalização dos direitos de minorias étnicas e indígenas. Longe de representar uma concessão do Estado, trata-se de uma reconfiguração profunda da própria lógica da justiça constitucional. Ao incorporar sujeitos historicamente excluídos, as constituições tornam-se mais representativas, mais legítimas e mais resilientes frente às ameaças autoritárias. Como demonstram Elkins, Ginsburg e Melton (2009), constituições que combinam especificidade normativa, inclusão política e flexibilidade institucional tendem a durar mais e a resistir melhor às crises. A constitucionalização dos direitos identitários pode, nesse sentido, ser entendida como uma estratégia de aprofundamento democrático e de proteção contra retrocessos, na medida em que se criam “lombadas” que deverão ser ultrapassadas para que certas agendas políticas sejam efetivadas.

Essa estratégia, porém, exige mediações delicadas. É preciso evitar tanto a absorção das diferenças por uma lógica estatal assimiladora quanto o risco de fragmentação tribal do espaço público. O desafio consiste em criar um modelo de justiça constitucional capaz de reconhecer a diferença sem dissolver a coesão política, e de assegurar direitos específicos sem abandonar os princípios universais da cidadania. Esse é o horizonte normativo que orienta a análise proposta neste trabalho.

METODOLOGIA

A mensuração empírica da presença e da densidade dos direitos sociais e identitários nas constituições nacionais representa um desafio central para os estudos de constitucionalismo comparado. As limitações metodológicas dos modelos binários tradicionais - que operam essencialmente com a lógica da simples existência ou ausência de determinadas disposições (Law; Versteeg, 2012; Brinks; Gauri; Shen, 2015; Goderis;



Versteeg, 2014) - evidenciam a necessidade de ferramentas analíticas capazes de captar diferentes graus de normatividade e as variações internas dos dispositivos constitucionais.

É precisamente nesse ambiente que se insere o *Constitutional Social Score Model* (CSSM), modelo desenvolvido por Costa (2023) com o objetivo de codificar o conteúdo normativo das constituições em relação aos direitos sociais e econômicos, atribuindo-lhes scores graduais com base no grau de detalhamento dos direitos e na abrangência das disposições. Diante das discussões de Elkins, Ginsburg e Melton (2009) acerca dos fatores que influenciam a estabilidade constitucional - flexibilidade, abrangência e especificidade -, o CSSM opera a partir de dois desses pilares: a abrangência e, sobretudo, a densidade (especificidade). A primeira dimensão está relacionada ao esforço do modelo em construir um banco de dados abrangente, que identifique e codifique todas as provisões constitucionais relevantes em diversos grupos de direitos. Isso permite a comparação sistemática entre países, possibilitando a identificação de padrões normativos regionais e globais. A segunda, de caráter mais analítico e decisivo para a atribuição dos scores, refere-se à densidade normativa das disposições: o grau de detalhamento, obrigatoriedade e autoefetivação (Costa, 2025) que um dispositivo apresenta dentro do próprio texto constitucional.

Os códigos e scores atribuídos pelo CSSM refletem uma graduação do potencial de autoefetividade - entendido aqui como a capacidade de um direito se efetivar na ausência de normas infraconstitucionais que regulem sua existência, medido pelo índice apresentado neste trabalho - dos dispositivos constitucionais, estabelecida a partir de uma análise das suas dimensões de especificidade e abrangência. A especificidade considera o nível de detalhamento da disposição normativa. Já a abrangência refere-se à extensão do público alvo beneficiado pela provisão, ou seja, quanto mais universal é o acesso ao direito previsto, maior será sua pontuação. No caso dos direitos da diferença, a abrangência está relacionada às necessidades dos diferentes grupos minoritários que, apesar de constituírem uma identidade semelhante com necessidades e perspectivas



VII SEMANA CIÊNCIA POLÍTICA

8 A 12 DE DEZEMBRO UFSCAR-SP

PPGPOL

parecidas, constitui um grupo heterogêneo. Nos códigos, como será apresentado adiante, a abrangência se apresenta, por exemplo, através da legitimidade da utilização de todas as línguas das comunidades, ou através de obrigações do Estado para representação política ampla, que considerem distintas regiões como possuidoras de distintos grupos.

Com base na metodologia já consolidada para os direitos sociais (Costa, 2023), utilizamos os mesmos critérios de densidade normativa para a construção dos códigos voltados aos direitos identitários, especialmente os direitos das comunidades indígenas e minorias étnicas. Entendemos, por exemplo, que uma disposição genérica sobre o direito à autodeterminação (como nos casos em que se garante respeito à cultura e aos modos de vida das minorias étnicas) recebe pontuação inferior àquela que impõe obrigações materiais claras ao Estado, como a demarcação de terras, o financiamento de políticas de saúde diferenciadas ou o direito à um sistema de saúde que abarque as práticas e saberes dessas comunidades. Ainda que essas garantias mais genéricas tenham um valor simbólico fundamental, na medida em que legitimam a presença política dos grupos indígenas nas estruturas do estado, seu baixo grau de auto efetivação (Costa, 2025) pode limitar seu potencial de mudança prático e da própria judicialização dessas provisões, acarretando, no nosso modelo, uma pontuação baixa.

O primeiro passo foi a construção de um conjunto de códigos analíticos que permitissem identificar, dentro dos textos constitucionais, dispositivos voltados especificamente a comunidades indígenas e minorias étnicas. A partir da literatura especializada, dos tratados internacionais (como a Convenção 169 da OIT e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas) e da análise exploratória dos textos constitucionais. Foram elaborados vinte e dois códigos (22) divididos em seis (6) subgrupos: O S1 trata das provisões relacionadas às línguas nativas; O S2 trata das provisões relacionados aos territórios legais; O S3 da educação especial; O S4 dos dispositivos que regulam a representação política; O S5 de provisões relacionadas à



discriminação positiva; O S6 de dispositivos relacionados ao reconhecimento e salvaguarda, como indicado na tabela 1.

TABELA 1: Códigos para atribuição de pontuação aos documentos constitucionais

Seção Cod	Código	Código Nome	Descrição
S1	OUNL	Official Use of Native Languages	O documento garante que todas as minorias étnicas tenham direito de utilizar as línguas tradicionais de sua comunidade em todo o território nacional de maneira oficial.
	ULR	Use of Language Restricted	O documento garante a utilização de línguas de minorias étnicas mas estabelece restrições, sejam relacionadas a área onde as línguas podem ser faladas ou quais comunidades podem exercer o direito (restringe quais línguas são oficiais)
	GILP	Generic Indigenous Language Protection	O documento reconhece de maneira genérica as línguas de minorias étnicas , sem apontar a extensão da sua utilização ou maneiras para protegê-las
S2	ITP	Indigenous Territory Protection	Comunidades indígenas têm o direito de propriedade sobre a terra total tradicionalmente ocupada - Ínalienável
	GTP	Generic Territory Protection	Minorias étnicas têm direito a propriedade resguardado de maneira genérica, sem definição temporal ou quantitativa
	RILP	Restricted Indigenous Land Protection	O documento garante que as comunidades indígenas tenham o direito de propriedade sobre a terra mas estabelece restrições espaciais, temporais ou separações por etnia.
	LPP	Land Profit Participation	Minorias étnicas e indígenas têm o direito à participação nos lucros/usufrutos obtidos pela utilização dos recursos naturais localizados em suas terras
S3	ISES	Indigenous Special Educational System	Garantia de existência de um sistema educacional intercultural e bilíngue para as minorias étnicas e indígenas ao longo de todo o ensino
	GES	Generic Educational System	Garantia genérica da proteção especial destinada às minorias étnicas e indígenas , relacionada à criação futura de um sistema de ensino multicultural e bilíngue
	RLPE	Right to Language in Primary Education	Direito das minorias étnicas e indígenas receberem educação primária em seu dialeto nativo



	ILP	Indigenous Language Promotion	O documento garante que haverá promoção/disseminação ou preservação das línguas nativas através de instituições de ensino
S4	IGR	Indigenous Generic Representation	Garante representação política mas não especifica o modo e grau de representação, ou deixa para lei complementar
	PRIG	Political Representation of Indigenous Groups	Garantia de representação política com especificação do grau e modo de representação em cada cargo
	IIPR	Institution for Indigenous Political Representation	Se estabelece a criação de uma instituição específica para a representação política em escalas regional e nacional das comunidades indígenas
S5	TEIG	Tax Exemption Indigenous Groups	Isenção de impostos para as minorias étnicas e indígenas
	SHSI	Special Health Care System for Indigenous	Garantia de um sistema de saúde que leve em consideração a cultura e as formas de medicina e terapia tradicionais das minorias étnicas e indígenas
	RSP	Right To Sacred Places	Garantia de proteção dos lugares sagrados e manifestações culturais das minorias étnicas e indígenas
	AUS	Authorized Use of Substance	Garante a utilização de substâncias proibidas em rituais de minorias étnicas e indígenas
S6	RIP	Right to Intellectual Property	Garantia da propriedade intelectual das minorias étnicas e indígenas, de suas práticas médicas e dos recursos genéticos de sua flora e fauna
	PDI	Public Defender for Indigenous	O documento garante o direito a defesa/ a um defensor público para grupos e pessoas pertencentes a minorias étnicas e indígenas
	RSD	Right to Self-Determination	Garantia do direito à autodeterminação, relacionado ao reconhecimento dos valores, identidade e costumes das minorias étnicas e indígenas
	RLE	Right to Legal Existence	Reconhecimento legal da existência de comunidades de minorias étnicas e indígenas

Fonte: Elaborado pelo Autor

A coleta dos documentos constitucionais utilizados na pesquisa foi realizada com base em dois bancos de dados principais, ambos vinculados ao *Comparative Constitutions Project* (CCP). O primeiro repositório é o *Constitute Project*, uma plataforma amplamente reconhecida por sua interface interativa e por permitir o acesso estruturado



a conteúdos constitucionais de maneira comparada. O segundo é o *Constitutions Analysis Portal* (CAP), um banco de dados que oferece o conteúdo integral das constituições históricas e vigentes, inclusive com as alterações por meio de emendas, atualizadas até 2023. Foram analisados 928 documentos constitucionais, abrangendo 107 países de todas as regiões do mundo, incluindo constituições atualmente vigentes e suas versões históricas. A análise de constituições históricas é importante pois permite analisar a evolução normativa dos direitos indígenas, verificando desde quando tais dispositivos começaram a aparecer e como se desenvolveram ao longo do tempo.

Como todo modelo empírico baseado em codificação normativa, o CSSM apresenta algumas limitações que merecem destaque. A primeira refere-se ao nível de análise textual: o modelo avalia o que está formalmente presente nas constituições, não sua efetividade prática. Uma constituição pode conter dispositivos altamente densos sem que eles se realizem na prática institucional. A segunda limitação é a subjetividade da codificação, ainda que mitigada por validação cruzada entre os pesquisadores do laboratório de estudos constitucionais (DataCons). Apesar dessas limitações, o CSSM oferece uma base sólida, transparente e replicável para a análise comparada da densidade normativa de direitos constitucionais, especialmente útil para investigar temas pouco sistematizados, como os direitos de minorias étnicas e indígenas.

RESULTADOS

A aplicação da metodologia CSSM a uma base de 928 documentos constitucionais, vigentes e históricos, permitiu a identificação de padrões normativos globais relacionados ao reconhecimento constitucional de povos indígenas e minorias étnicas. Os resultados revelam uma paisagem normativa heterogênea, marcada por assimetrias regionais, temporalidades distintas e embates normativos entre concepções universalistas e particularistas de justiça. Esta seção apresenta os principais achados da pesquisa, sistematizando-os em torno de dois eixos analíticos: (1) distribuição regional



VII SEMANA CIÊNCIA POLÍTICA

8 A 12 DE DEZEMBRO UFSCAR-SP

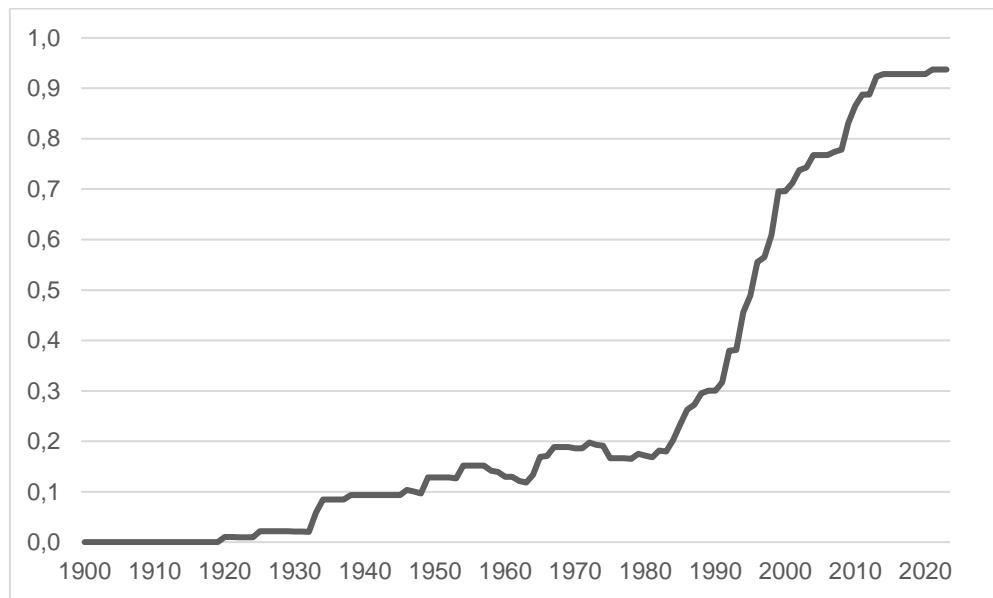
PPGPOL

dos direitos indígenas nas constituições e (2) evolução temporal e emergência normativa. Dos 928 documentos constitucionais provenientes de 107 países distintos, 185 - o equivalente a 19,9% do total - distribuídos entre 42 países apresentaram pontuação maior que 0, indicando a presença, em algum grau, do grupo de direito considerado.

Do ponto de vista temporal, os dados indicam que a constitucionalização dos direitos de minorias étnicas e indígenas é um fenômeno recente, com crescimento acentuado a partir da década de 1980, como indicam os gráficos 1 e 2. O gráfico 1 apresenta a evolução média dos scores agregados referentes aos direitos de minorias étnicas e indígenas. A média resulta da soma das pontuações atribuídas a todos os documentos constitucionais vigentes em cada ano, considerando apenas os países que possuíam constituições em vigor no respectivo período. Observamos um crescimento gradual ao longo do tempo, com um aumento mais acentuado a partir da década de 1990, indicando um processo de intensificação na incorporação normativa desses direitos nos textos constitucionais nesse período. O gráfico 2, por sua vez, apresenta a distribuição temporal dos documentos constitucionais e seus respectivos scores. Cada ponto representa um documento codificado com pontuação superior a zero, evidenciando a presença de pelo menos uma disposição relacionada a minorias étnicas e indígenas. Além da tendência de elevação nos scores ao longo do tempo, nota-se uma concentração expressiva de documentos promulgados entre 1980 e 2010, período marcado por uma maior quantidade de documentos com esse tipo de dispositivo. Cabe ressaltar que o recorte temporal do gráfico (1910–2020) deve-se ao fato de que o primeiro documento a constitucionalizar alguma provisão relacionada ao grupo data de 1920.

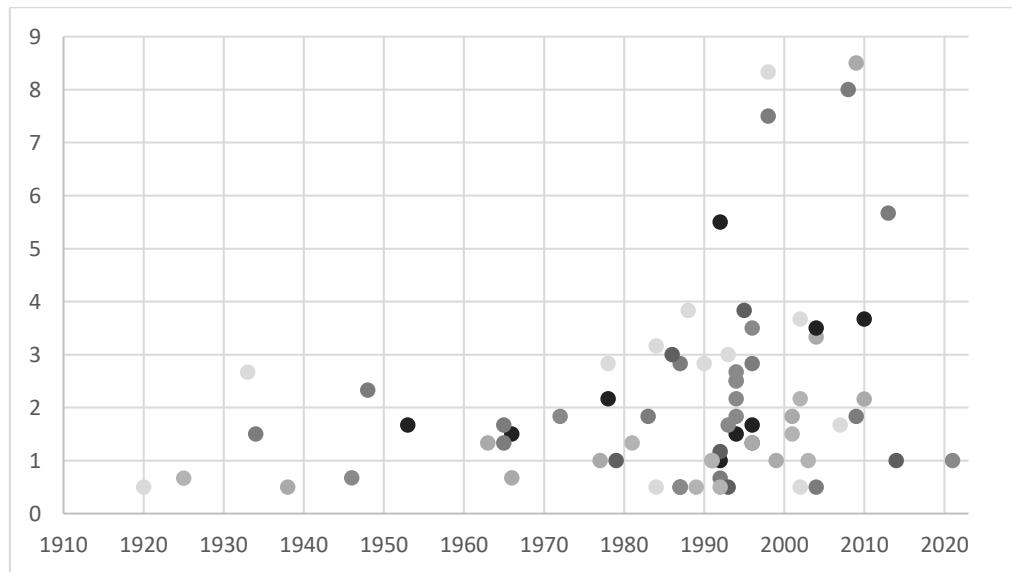


GRÁFICO 1: Evolução do Score médio considerando os 928 documentos analisados.



Fonte: Elaborado pelo Autor

GRÁFICO 2: Disposição temporal dos documentos constitucionais que tiveram pontuações maiores que 0.



Fonte: Elaborado pelo Autor



VII SEMANA CIÊNCIA POLÍTICA

8 A 12 DE DEZEMBRO UFSCAR-SP

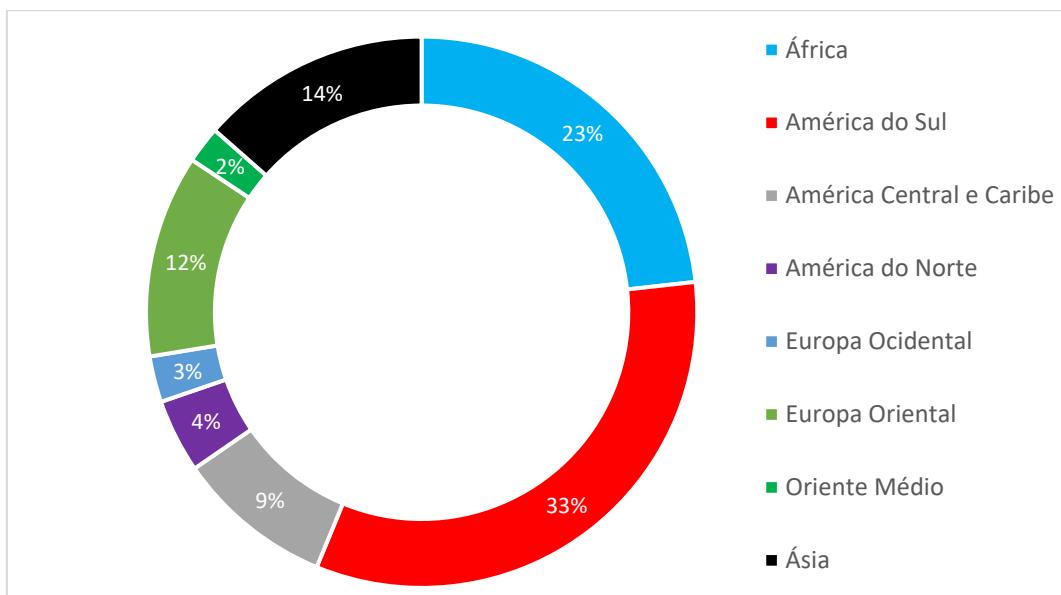
PPGPOL

A virada significativa ocorre na década de 1980, com a ascensão de movimentos sociais organizados, pressões internacionais por direitos humanos e novos paradigmas teóricos da justiça. Esse momento coincide com o declínio do paradigma desenvolvimentista assimilacionista e com a ascensão de uma gramática do reconhecimento. O marco jurídico internacional mais importante desse período é a Convenção 169 da OIT (1989), que estabeleceu princípios vinculantes sobre direitos culturais, territoriais e políticos dos povos indígenas. Na década de 1990, constituições latino-americanas começam a incorporar dispositivos mais densos, com destaque para Brasil (1988), Colômbia (1991), Nicarágua (1987), Paraguai (1992), Venezuela (1999) e Peru (1993). A partir dos anos 2000, os exemplos mais robustos são Bolívia (2009) e Equador (2008), com textos que vão além do reconhecimento simbólico e institucionalizam a plurinacionalidade, o pluralismo jurídico e a autodeterminação territorial. Esse padrão confirma a hipótese de que o avanço dos direitos constitucionais de comunidades indígenas reflete uma transição da lógica liberal-universalista para uma lógica pluralista e identitária, especialmente em contextos pós-coloniais.

Do ponto de vista da distribuição regional, a América Latina é a região com os maiores scores no conjunto global analisado. Como aponta o gráfico 3, dos 185 documentos constitucionais com pontuações superiores a zero, 33% concentram-se nesta região. Esse dado indica, em primeiro lugar, que os países latino-americanos incorporam direitos sociais de maneira singular em comparação às demais regiões, em consonância com a bibliografia (Costa e Pesce, 2025; Fajardo, 2014; Val e Bello, 2014; Elkins, 2017). Em segundo lugar, sugere que esses países operam com constituições relativamente flexíveis, capazes de absorver elevada quantidade de emendas e revisões, o que se traduz na expressiva quantidade de documentos constitucionais considerados pelo modelo.



GRÁFICO 3: Distribuição regional dos documentos que tiveram scores maiores que zero.

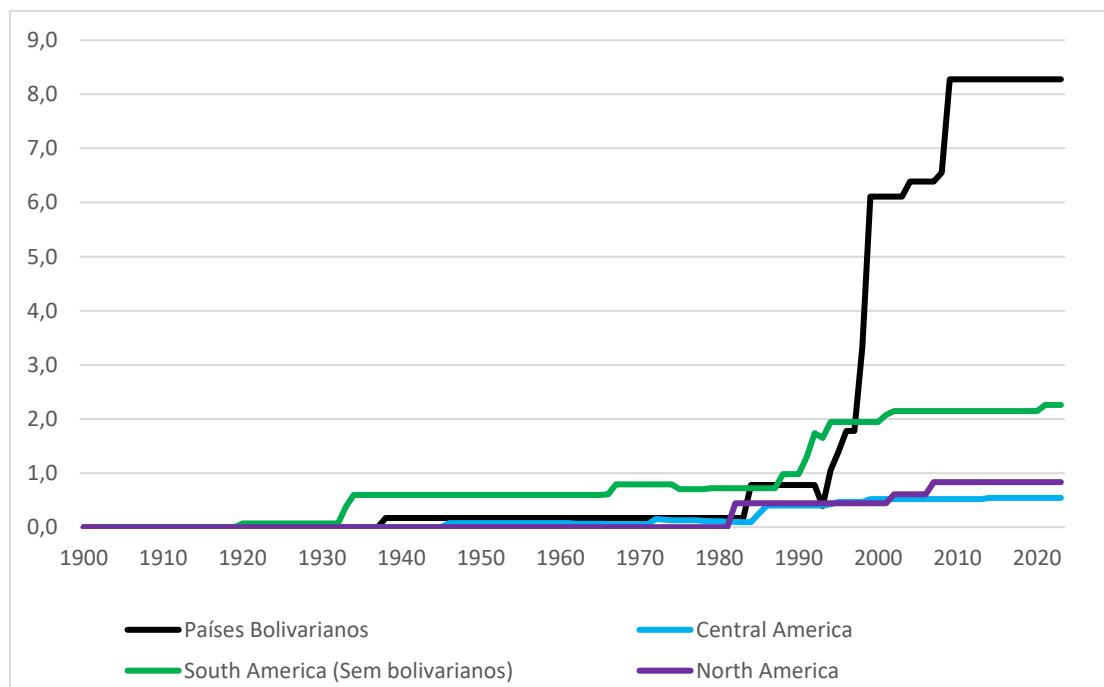


Fonte: Elaborado pelo Autor

Quando consideramos especificamente as constituições dos países bolivarianos (Bolívia, Equador e Venezuela), essa condição se intensifica ainda mais. Como indica o gráfico 4, mesmo em comparação com os países da América-Latina, os bolivarianos apresentam pontuações extremamente maiores.



GRÁFICO 4: Evolução média dos scores dos documentos constitucionais das regiões da América.



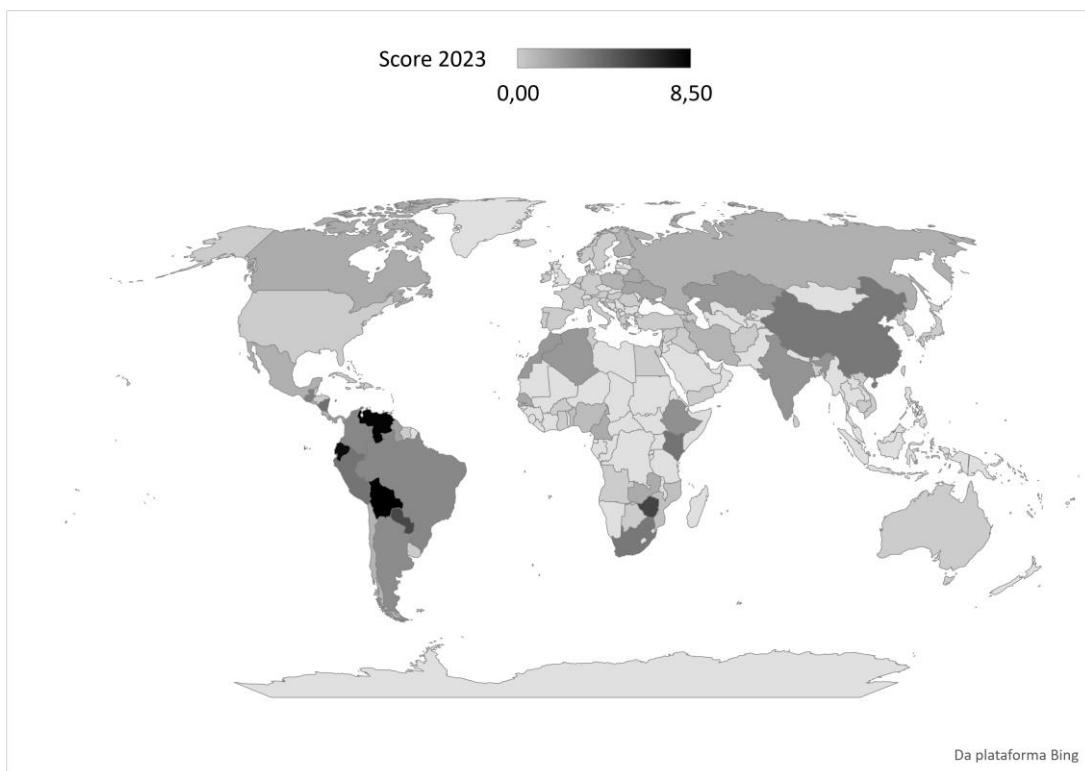
Fonte: Elaborado pelo Autor

Considerando exclusivamente os scores correspondentes ao período em que foram examinados os documentos mais recentes (2023), a densidade normativa de cada país, medida a partir do índice desenvolvido nesta pesquisa, apresenta da forma como indicado no gráfico 5. O mapa de calor apresenta as pontuações atribuídas aos textos constitucionais vigentes em cada país até o ano de 2023, calculadas a partir do índice desenvolvido nesta pesquisa. A escala de cores varia do cinza, representando valores próximos de zero, ao preto, que indica o valor máximo observado (8,5). Os países destacados em cinza não tiveram seus documentos constitucionais analisados até o momento, permanecendo sem pontuação. Observa-se que as maiores concentrações de pontuação se localizam principalmente na América Latina, especialmente em países como Bolívia (8,5), Equador (8,0) e Venezuela (8,33). Cabe destacar também as



pontuações da China (3,5), do Zimbábue (5,67) do Quênia (3,67), da África do Sul (3,5) e do Paraguai (5,5).

GRÁFICO 5: Mapa de calor da densidade normativa (score) dos direitos de identidade nas constituições (2023).



Fonte: Elaborado pelo Autor

Uma questão que emerge dos resultados é: por que as constituições bolivarianas, em particular, desenvolveram uma densidade normativa tão elevada em relação aos direitos de minorias étnicas e indígenas? Uma primeira hipótese reside no processo de difusão constitucional na região. A Constituição Brasileira de 1988, por exemplo, apresentou uma estrutura ampla e dispositivos detalhados sobre o tema, tornando-se um modelo disruptivo no período. Considerando o contexto da "Onda Rosa" na América Latina, onde governos de esquerda ascenderam ao poder, é plausível que os novos



processos constituintes tenham se inspirado em experiências progressistas vizinhas, como a brasileira, que representava um caso geograficamente próximo e normativamente inovador.

Uma segunda linha de explicação diz respeito à estrutura dos próprios processos constituintes desses países, que envolveu tanto a agência das lideranças nacionais quanto a participação popular. Por um lado, é possível que os líderes estivessem genuinamente predispostos a incorporar tais demandas, seja por uma preocupação em sanar desigualdades históricas, seja como uma estratégia política para obter ampla legitimidade social, fundamental para a governabilidade em períodos de transição. Essa abordagem "de cima para baixo" teria facilitado a inscrição de objetivos sociais ambiciosos nas novas cartas constitucionais.

Por outro lado, e de forma complementar, a influência "de baixo para cima" das próprias comunidades indígenas como grupos de pressão pode ter sido decisiva. Os processos constituintes na Bolívia, Venezuela e Equador foram notavelmente inclusivos, com a eleição direta dos constituintes, a ratificação popular do texto final por meio de plebiscitos e a organização de inúmeras mesas temáticas que permitiram a participação efetiva da sociedade civil na formulação das provisões. A combinação desses fatores - difusão regional, vontade política das elites e pressão social organizada (*lobby*) – pode oferecer um quadro explicativo para a alta densidade normativa observada. A investigação aprofundada de cada uma dessas possíveis causas, contudo, transcende o escopo deste artigo e será objeto de trabalhos futuros.

CONCLUSÃO

A pesquisa apresentada ao longo deste artigo buscou investigar a forma como as constituições nacionais incorporam direitos voltados a povos indígenas e minorias étnicas, tomando como base empírica uma amostra ampla de 928 documentos constitucionais e utilizando o modelo CSSM (Constitutional Social Score Model).



VII SEMANA CIÊNCIA POLÍTICA

8 A 12 DE DEZEMBRO UFSCAR-SP

PPGPOL

Fundamentada nas teorias contemporâneas da justiça e do reconhecimento, a hipótese que sustentou a investigação foi a de que, especialmente a partir da década de 1980, as constituições passaram a incluir dispositivos normativos que expressam uma sensibilidade crescente às identidades coletivas, desafiando os modelos clássicos universalistas e introduzindo uma gramática normativa do particularismo.

Os resultados confirmaram que, embora de forma desigual entre regiões e países, há uma tendência crescente de constitucionalização dos direitos de identidade, sobretudo no que diz respeito às comunidades indígenas e minorias étnicas. Essa tendência é mais visível nas constituições latino-americanas recentes, marcadas por altos níveis de especificidade normativa e pela adoção explícita de princípios como plurinacionalidade, autodeterminação, pluralismo jurídico e representação diferenciada. Bolívia, Equador e Venezuela emergem como casos paradigmáticos, seguidos por Brasil, Colômbia, Nicarágua e Panamá, formando um núcleo normativo robusto de reconhecimento constitucional das diferenças culturais, políticas e territoriais.

Nesse contexto, a principal conclusão deste trabalho é que a constitucionalização dos direitos de identidade pode representar uma das mais relevantes barreiras institucionais contra os avanços das lógicas desregulamentadoras, autoritárias e antidemocráticas que se intensificaram a partir da década de 1990. A cultura política associada ao chamado “neoliberalismo”, caracterizada pela redução do papel do Estado, subtração de direitos, flexibilização das relações de trabalho e pulverização das pautas políticas, encontrou nas constituições densas e pluralistas um obstáculo importante. Ao inscrever no texto constitucional direitos específicos para sujeitos historicamente excluídos, essas constituições criam trincheiras normativas que dificultam a reversão de conquistas sociais.

Além disso, a consolidação desses direitos nos textos constitucionais produz efeitos que transcendem o plano jurídico-formal. Ela altera as formas como os Estados



concebem sua própria legitimidade, transforma os critérios de pertencimento à comunidade política e reorganiza as hierarquias simbólicas entre culturas e modos de vida. Ao reconhecer, por exemplo, que os povos indígenas não são apenas grupos vulneráveis, mas sujeitos constituintes com autoridade própria, os Estados abrem mão de uma concepção assimilacionista de soberania e abraçam uma concepção mais complexa.

É importante ressaltar, contudo, que essa incorporação não está isenta de desafios. Em primeiro lugar, existe o risco da formalização sem implementação, ou seja, da produção de textos constitucionais progressistas que não se traduzem em políticas públicas efetivas. Em segundo lugar, há o perigo da instrumentalização simbólica dos direitos, quando os dispositivos constitucionais servem para legitimar governos ou regimes sem provocar mudanças concretas nas condições de vida das comunidades. Em terceiro lugar, há o problema da fragmentação, quando a multiplicação de direitos identitários sem mediações institucionais gera conflitos de legitimidade entre os próprios direitos.

A partir da análise empírica, também se pode afirmar que os direitos constitucionais para minorias étnicas e indígenas constituem um núcleo normativo de uma nova geração de direito, voltada à diversidade, à identidade e à sustentabilidade. Ao lado dos direitos ao meio ambiente, ao consumidor, à proteção digital e à autodeterminação cultural, os direitos indígenas configuram uma nova fronteira da teoria constitucional, ainda em construção, mas já dotada de densidade relevante. A presença desses direitos nos textos constitucionais é, em muitos casos, resultado direto da mobilização social, da pressão internacional e da reconfiguração dos pactos nacionais pós-autoritários e pós-coloniais. É nesse sentido que podemos afirmar que, embora as comunidades indígenas não estejam no centro da política identitária contemporânea, como ocorre com movimentos LGBTQIA+, feministas ou antirracistas urbanos, elas são profundamente beneficiadas pelos avanços normativos e simbólicos dessa nova gramática dos direitos. A luta pelo reconhecimento, quando bem-sucedida em outros campos, abre



espaço para a inclusão de sujeitos historicamente marginalizados, mesmo quando suas formas de vida desafiam os padrões institucionais tradicionais. A constitucionalização dos direitos de minorias étnicas e indígenas é, nesse aspecto, um sintoma positivo da capacidade expansiva das democracias contemporâneas.

Por fim, os achados deste trabalho indicam que a presença, forma e intensidade dos dispositivos constitucionais voltados a povos indígenas e outras minorias étnicas variam significativamente entre os países e regiões. Essa variação exige estudos de caso aprofundados, que levem em conta não apenas o conteúdo dos textos constitucionais, mas também os processos políticos, históricos e culturais que permitiram (ou impediram) sua incorporação. A metodologia CSSM mostrou-se eficaz para identificar padrões gerais e medir a densidade normativa, mas precisa ser complementada por análises qualitativas que investiguem a implementação, os conflitos, as resistências e as estratégias políticas envolvidas. Neste sentido, futuras pesquisas poderão combinar o modelo CSSM com dados de judicialização, estudos de campo, entrevistas com lideranças indígenas e análise de políticas públicas. Também será importante investigar o papel das cortes constitucionais, dos tratados internacionais e dos parlamentos nacionais na garantia ou obstrução desses direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRANDÃO, Rodrigo. Novo constitucionalismo latino-americano e descolonização do direito. *Revista Direito e Práxis*, v. 4, n. 7, p. 168-193, 2013.
- COSTA, Lucas Nascimento Ferraz; PESCE, Matheus Emilio. “What should we expect from Constitutions? Lessons from the Bolivarian Constitutionalism”. In 82th Annual MPSA Conference, Chicago, 2025.
- COSTA, Lucas. Constitutional Social Score Model (CSSM) Codebook/Guidebook. Araraquara: Laboratório de Estudos Constitucionais – DataCons, Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, outubro de 2023.
- COSTA, Lucas. A theory of self-enforcement of constitutional rights. Comunicação apresentada no painel 7.26 – Interpreting Constitutional Rights, 2025 ICON•S Annual Conference, 29 jul. 2025.
- ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.



- FABRE, Cécile. *Social Rights Under the Constitution: Government and the Decent Life*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- FAJARDO, Raquel Z. *Yrigoyen. El nuevo constitucionalismo pluralista latinoamericano*. Quito: Abya Yala, 2011.
- FAJARDO, Raquel Z. *Yrigoyen. Constitucionalismo pluralista latino-americano*. In: VAL, María; BELLO, Álvaro (orgs.). *Direitos indígenas: fundamentos, princípios e práticas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribuição ou reconhecimento?* Tradução de Ricardo Crissiuma. São Paulo: Boitempo, 2003.
- FRASER, Nancy. *Repensando o reconhecimento*. Revista Enfoques, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 114-128, 2010.
- GALLIGAN, Denis J.; VERSTEEG, Mila. *Social and Political Foundations of Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- GARGARELLA, Roberto. *Latin American Constitutionalism: 1810–2010. The Engine Room of the Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W.W. Norton, 2000.
- HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: 34, 2003.
- LILLA, Mark. *O progressista de ontem e de amanhã*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- NOLTE, Detlef; SCHILLING-VACAFLO, Almut (eds.). *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*. Farnham: Ashgate, 2012.
- NOLTE, Detlef; SCHILLING-VACAFLO, Almut (eds.). *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*. Farnham: Ashgate, 2012.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2024.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Nova York: ONU, 2007. Disponível em: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf. Acesso em: 30 nov. 2024.
- SENNETT, Richard. *A Cultura do Novo Capitalismo*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- TAYLOR, Whitney K. *The social constitution: embedding social rights through legal mobilization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.