



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ISABELLA FEITOZA SIQUEIRA

**A DINÂMICA DA POLÍTICA DE MINERAÇÃO EM TERRITÓRIOS INDÍGENAS
NOS GOVERNOS DA NOVA REPÚBLICA.**

**BELÉM/PA
2024**

ISABELLA FEITOZA SIQUEIRA

**A DINÂMICA DA POLÍTICA DE MINERAÇÃO EM TERRITÓRIOS INDÍGENAS
NOS GOVERNOS DA NOVA REPÚBLICA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Eugênia Rosa Cabral.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

BELÉM/PA
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

F311d Feitoza Siqueira, Isabella.
 A DINÂMICA DA POLÍTICA DE MINERAÇÃO EM
 TERRITÓRIOS INDÍGENAS NOS GOVERNOS DA NOVA
 REPÚBLICA. / Isabella Feitoza Siqueira. — 2024.
 218 f.

 Orientador(a): Prof^a. Dra. Eugênia Rosa Cabral Dissertação
 (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
 Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-
 Graduação em Ciência Política, Belém, 2024.

 1. Mineração. 2. Terras Indígenas. 3. Legislativo. 4. Dinâmica
 Política. 5. Coalizões de Defesa. I. Título.

CDD 320.60981

ISABELLA FEITOZA SIQUEIRA

**A DINÂMICA DA POLÍTICA DE MINERAÇÃO EM TERRITÓRIOS INDÍGENAS
NOS GOVERNOS DA NOVA REPÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Eugênia Rosa Cabral.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Eugênia Rosa Cabral – Presidente / Orientadora (PPGCP / UFPA).

Prof^a. Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci – Examinadora Externa (PPGCP / UFMG)

Prof^a. Maria Dolores Lima da Silva – Examinadora Interna (PPGCP / UFPA)

Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti – Suplente (PPGCP / UFPA)

Data da Defesa: 17/05/2024.

BELÉM – PA
2024

DEDICATÓRIA

*A todos aqueles que escolheram resistir com resiliência e humildade,
pois entenderam que a verdadeira vitória é aquela que constrói
pontes coletivas e não meros sucessos pessoais.*

AGRADECIMENTOS

A execução deste curso de mestrado e da presente pesquisa demandou uma grande dose de coragem que eu não possuía. São inúmeros os motivos que me levaram a essa insegurança tão profunda que me fez adoecer por um tempo e a qual eu precisaria enfrentar caso realmente quisesse seguir com o sonho acadêmico. Nesta jornada, foi a minha fé em Deus a principal fonte de motivação que me manteve resiliente nessa luta contra mim mesma, por isso, seja a Ele, a sua bondade e ao seu amor, o meu primeiro agradecimento.

Bondade essa que me fez ter graça aos olhos dos meus pais, Edilene e Francisco, e da minha família, Tia Luciene, Tio Dinho e Vó Alvina, para que eles ficassem ao meu lado em todos os momentos. Sejam com orações, ou sejam com cuidados para que nada me faltasse enquanto não havia nenhuma fonte de renda. Vocês todos têm sido a maior expressão desse amor de Deus, pois, mesmo que nós não tenhamos muito, vocês sempre ficaram do meu lado e isso é um imenso privilégio ao qual eu sou extremamente grata.

Além destes, minha orientadora, Prof^a. Dra. Eugênia Rosa Cabral, foi fundamental para que eu pudesse me desenvolver enquanto desenvolvia o presente trabalho. Sendo uma mulher forte, segura, dedicada e bem-sucedida, minha orientadora não apenas foi necessária para me mostrar os caminhos teóricos metodológicos que precisava trilhar, ela também foi necessária para me mostrar que é possível viver uma boa realidade profissional no Brasil que vivemos.

Minha avó chegou em Belém com a roupa do corpo para trabalhar em casa de família com suas duas filhas pequenas. Minha mãe batalhou muito como feirante para me criar sem meu pai biológico e, mesmo com meu pai de criação, as lutas como feirante não terminaram. Então, sim, foi muito difícil chegar ao ponto de acreditar que era possível ser mestre em Ciência Política, quanto mais viver dessa profissão. Mas agora não sou apenas a primeira graduanda da família, como também a primeira mestranda e, para isso, ter aqueles que me mostrassem que era possível ir além foi essencial para concluir essa pesquisa.

Por esse motivo, também gostaria de agradecer à Prof^a. Dra. Fernanda Nummer, que me orientou por dois anos na graduação e durante o mestrado, arrumou um tempo na sua agenda para me ligar e encorajar a renunciar a um emprego de carteira assinada que pagava pouco, mas tinha certa segurança, para aceitar a bolsa do mestrado para seguir com a carreira acadêmica. Ela, juntamente com a Prof^a. Dra. Eugênia, acreditaram no meu potencial e empurraram as minhas costas para que eu pudesse ir para esse além desconhecido.

Foram esses incentivos que tornaram possível o recebimento da Bolsa de Mestrado da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (Fapespa) e a participação no Programa

Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD-AMAZÔNIA) da Capes. Ambos os programas que permitiram a minha permanência na Universidade Federal do Pará (UFPA) e meus estudos na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), uma oportunidade que nunca achei ser possível.

Em Minas Gerais pude formar uma das amizades mais importantes desses últimos dois anos, minha colega Jade Neves, com quem descobri compartilhar tantas coincidências de vida que parecia até que estávamos destinadas a estarmos juntas e com a qual pude compartilhar vários dos percalços do presente trabalho. Além dela, também pude conhecer o Jonathan que rapidamente se tornou um dos meus maiores apoiadores, não apenas ao escutar e entender minhas dúvidas quanto a pesquisa, mas também ao doar um notebook quando perdi o meu às vésperas da qualificação e me acolher na sua família quando precisei viajar para apresentar trabalhos nas regiões sul e sudeste do Brasil.

Também sempre serei grata ao Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti, cujas aulas foram a porta, sem a qual eu nunca teria enveredado para a área de Ciência Política.

Sou grata, também, aos meus amigos que permaneceram me amando mesmo eu cancelando inúmeros encontros para estudar, cumprir prazos e apresentar eventos. Victória, Jhennifer, Willian, Ana Lu, Ananda, Vitorinha e Juninho. Vocês sempre foram os melhores do mundo e meus principais fãs!

Por fim, sou grata a todas as pessoas que contribuíram para a minha formação, ao longo do último percurso acadêmico: onze disciplinas cursadas em Belém; duas em Minas Gerais, no Intercâmbio; sete cursos extracurriculares; seis trabalhos apresentados em eventos; duas publicações em anais; uma premiação em congresso nacional; qualificação e, finalmente, a defesa.

Com isso, que esse curso de mestrado e este trabalho possam sempre lembrar a mim mesma que, com a graça de Deus, eu sou capaz de conseguir fazer até aquilo que um dia eu achei ser impossível. Mais do que isso, que essa vitória pessoal, possa honrar cada um dos que me ajudaram até aqui e tornaram tudo isso possível. Obrigada a todos!

EPÍGRAFE

A grande diferença que existe entre o pensamento dos índios e o pensamento dos brancos é que estes acham que o ambiente é recurso natural, como se fosse um almoxarifado em que se tira as coisas. Para o índio, é um lugar que tem de se pisar suavemente, porque está cheio de outras presenças. (Ailton Krenak, em lançamento do livro integrante da série “Encontros - Ailton Krenak” realizado em Belo Horizonte, 2015, Disponível em “YouTube Sempre um Papo”, Minuto 27’43)

RESUMO

Em 2020 o Poder Executivo enviou para o Congresso Nacional o projeto de lei (PL) 191/2020, que passou a tramitar em regime de urgência, naquele mesmo ano. Com o objetivo de regulamentar a mineração em territórios indígenas (TI's), aquele PL não foi a primeira ação do Governo brasileiro sobre o assunto, nem a primeira vez que o tema da mineração em TI's se fez presente na agenda política dos poderes da República, executivo e legislativo. Se por um lado, até 2023 nada foi decidido sobre o problema político; por outro, trata-se de uma questão que foi reconhecida por autoridades políticas como um problema, passando a integrar em caráter permanente as agendas dos dois poderes da república (executivo e legislativo), nos últimos 40 anos e, mais recentemente, do poder judiciário. Nas arenas políticas do legislativo federal o problema tem suscitado diversos embates de ideias e de interesses dos parlamentares mais envolvidos com o assunto. Assim, considerando a relevância política e social do tema, o principal propósito deste estudo consiste em analisar como os conflitos, estratégias e ideias relacionadas à política mineral indígena evoluíram e se diferenciaram no interior do Poder Legislativo desde a promulgação da atual Constituição Federal brasileira. Para a consecução da pesquisa, foram empreendidas diversas etapas de revisão e categorização dos dados mais relevantes relacionados às iniciativas legislativas sobre a questão, chegando-se a um amplo conjunto de dados referentes a: 47 projetos de lei; 3 projetos de lei complementar; 02 medidas provisórias; 30 projetos de decreto legislativo; 1 projeto de emenda constitucional e 167 emendas parlamentares, produzidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Tais iniciativas foram avaliadas a partir da metodologia de análise de conteúdo conforme o modelo de Bardin (1977). Além disso, foi analisado o perfil dos principais atores políticos envolvidos com a pauta, ao longo do tempo. A sistematização e análise do resultado foi realizada a partir dos conceitos do *Advocacy Coalition Framework* de Sabatier e Jenkins-Smith (1994) e dos procedimentos metodológicos e reflexões de Capano (2009; 2012) e Kay (2006) referentes à construção de análises dinâmicas de políticas públicas. Dessa análise chegou-se à conclusão de que houve duas coalizões de defesa responsáveis por movimentar a pauta da mineração em territórios indígenas, ao longo do tempo. A primeira, defensora da ideia de que a exploração mineral de territórios ameríndios deveria ser maximizada, era formada por atores políticos que tiveram suas campanhas financiadas por mineradoras e empresas do agronegócio; eram avessos à demarcação de terras indígenas e; defendiam o garimpo. A segunda coalizão defendia que a exploração mineral de terras indígenas deveria conter elementos rígidos de preservação social, ambiental e econômica. Em síntese, foram as ideias e os interesses dessas coalizões de defesa, as ações do Poder Executivo, o contexto institucional da Agência Nacional de Mineração e a imagem do país internacionalmente, para citar apenas alguns exemplos, os fatores que influenciaram na variação e travamento dessa agenda decisória no Poder Legislativo, ao longo do tempo.

Palavras-chave: Mineração. Terras Indígenas. Legislativo. Dinâmica Política. Coalizões de Defesa.

ABSTRACT

In 2020, the Brazilian Executive Branch introduced Bill (PL) 191/2020 to the National Congress, which was expedited under an emergency designation that same year. This legislative measure, designed to regulate mining activities within Indigenous Territories (ITs), was not the first government initiative on this issue, nor was it the first time that mining in ITs was discussed within the combined political agendas of the executive and legislative branches. Despite the lack of resolution on this political issue by 2023, it has been acknowledged by political authorities as a significant concern and has consistently been included on the agendas of the executive and legislative branches for the past 40 years, and more recently, of the judiciary. The issue has prompted numerous debates and conflicts over interests among parliamentarians most actively involved. Given the political and social significance of the topic, the principal aim of this study is to analyze the evolution and diversification of conflicts, strategies, and discourses related to indigenous mineral policy within the Legislative Branch since the enactment of the current Brazilian Federal Constitution. This research involved several stages of data review and categorization, focusing on legislative initiatives concerning the issue. The comprehensive dataset analyzed includes: 47 bills, 3 complementary bills, 2 provisional measures, 30 legislative decree projects, 1 constitutional amendment, and 167 parliamentary amendments from both the Chamber of Deputies and the Federal Senate. These initiatives were evaluated using the content analysis method as proposed by Bardin (1977). Additionally, the profiles of key political actors involved over time were scrutinized. The organization and analysis of the results employed the Advocacy Coalition Framework by Sabatier and Jenkins-Smith (1994), enhanced by the methodological approaches and reflections of Capano (2009; 2012) and Kay (2006) for conducting dynamic analyses of public policies. The analysis identified two advocacy coalitions that have significantly influenced the agenda on mining in Indigenous Territories over time. The first coalition, advocating for the maximization of mineral extraction in Amerindian territories, comprises political actors financed by the mining and agribusiness sectors; they oppose the demarcation of Indigenous lands and support illegal mining. The second coalition contends that mineral exploitation in Indigenous lands should incorporate stringent social, environmental, and economic preservation measures. Ultimately, the ideas and interests of these advocacy coalitions, actions by the Executive Branch, the institutional framework of the National Mining Agency, and Brazil's international image, have been pivotal in shaping the variations and stalemates of this decision-making agenda within the Legislative Power over time.

Keywords: Mining. Indigenous Lands. Legislative. Political Dynamics. Advocacy Coalitions Framework.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1. Demarcação de códigos e subcódigos sobre unidades de registros no <i>software</i> Atlas TI.	42
Ilustração 2 - Análise dinâmica da política pública: síntese, recomendações e principais ferramentas de avaliação para estabilidade e mudança na política.	62
Ilustração 3 - Fluxograma do modelo de Coalizão de Defesa	66
Ilustração 4 - Matérias de capa do jornal O Estado de São Paulo para a série “Os índios na nova Constituição”.	90
Ilustração 5 - Mapa para localização e visualização da extensão de TIs no Brasil	99
Ilustração 6 - Mapa da evolução da distribuição dos processos minerários junto à agência nacional de regulação mineral.	102
Ilustração 7 - Mapa dos processos minerários gerais sobrepostos às Terras Indígenas, presentes na ANM.	103
Ilustração 8 - Mapa dos processos minerários gerais sobrepostos às Terras Indígenas e divididos por fase processual, presentes na ANM.	104
Ilustração 9 – Descrição das ações mais relevantes para o caso da mineração em terras indígenas durante os governos da Nova República.	118
Ilustração 10 – Mapa do Território Indígena Yanomami e áreas de garimpo até 1989	126
Ilustração 11 – Iniciativas apensadas ao Projeto de lei 2057/1991 para um novo Estatuto dos Povos Indígenas	143
Ilustração 12 - Diagrama de Sankey: Incidência dos subcódigos da categoria 3 “Perdas” nos Projetos de Decreto Legislativo do governo Temer	168
Ilustração 13 - Diagrama de Sankey: Incidência dos subcódigos da categoria 2 “Ações do Governo Bolsonaro” nos Projetos de Decreto Legislativo	172
Ilustração 14 - Diagrama de Sankey: Incidência dos subcódigos da categoria 4 “Irregularidades Institucionais” nos PDL’s do governo Bolsonaro.	174
Ilustração 15 - Diagrama de Sankey: Incidência dos subcódigos da categoria 3 “Perdas” dos Projetos de Decreto Legislativo no governo Bolsonaro	175
Ilustração 16 - Diagrama de Sankey: Incidência dos subcódigos da categoria 8 “Regulamentos Técnicos sobre o Garimpo”	189

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Quadro 1 - Relação entre objetivos, dados e método de análise	26
Quadro 2	Quadro 2 - Relação de quantidade por tipo de iniciativa, da primeira fase de classificação da Câmara dos Deputados.	28
Quadro 3	Quadro 3 - Critérios para avaliação de proximidade dos Projetos de Lei com o tema a partir de uma lógica de conjuntos fuzzy	29
Quadro 4	Quadro 4 - Critérios para avaliação de proximidade com o tema para MP's, PLP's, PDL's e PEC, a partir de uma lógica de conjuntos fuzzy	31
Quadro 5	Quadro 5 - Relação de quantidade por tipos de iniciativas, mais relevantes para o caso da mineração em terras indígenas na Câmara dos Deputados.	32
Quadro 6	Quadro 6 - Resultado das iniciativas sobre o caso da mineração em terras indígenas encontradas no site do Senado Federal.	33
Quadro 7	Quadro 7 - Resultado inicial dos Decretos Legislativos levantados para análise de ações do Poder Executivo sobre o caso da mineração em terras indígenas.	44
Quadro 8	Quadro 8 - Resultado final dos Decretos Legislativos levantados para análise de ações do Poder Executivo sobre o caso da mineração em terras indígenas.	45
Quadro 9	Quadro 9 - Autores de Iniciativas no Tempo 1: início da Coalizão de Maximização da Economia Mineral	130
Quadro 10	Quadro 10 - Autores de Iniciativas no Tempo 1: início da Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica	133
Quadro 11	Quadro 11 - Análise de presença e ausência dos Subcódigos da categoria 6 “Relevância dada pelo parlamentar”, por coalizões de defesa no Tempo 1.	139
Quadro 12	Quadro 12 - Análise de presença e ausência dos Subcódigos da categoria 7 “Prejuízos Causados pela ausência de regulação” por coalizões de defesa no Tempo 1.	140
Quadro 13	Quadro 13 - Principais atores da Comissão Especial para o PL 2057/1991	146
Quadro 14	Quadro 14 - Autores de Iniciativas no Tempo 2: Coalizão de Maximização da Economia Mineral	152
Quadro 15	Quadro 15 - Principais atores da Comissão Especial para o PL 1610/1996: Coalizão de Maximização da Economia Mineral	161
Quadro 16	Quadro 16 - Principais atores da Comissão Especial para o PL 1610/1996: Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica	163
Quadro 17	A partir da descrição das informações levantadas sobre esses parlamentares é possível perceber a existência de uma maioria de atores financiados por mineradoras ou participantes de pelo menos uma frente parlamentar ligada à exploração mineral. Ao mesmo tempo, alguns destes também compunham a frente parlamentar ambientalista e dos povos indígenas. Além disso, como a ação desses congressistas é contrária ao decreto do governo Temer, é possível entender que estes	167

acreditam que a mineração deve ser realizada a partir de uma matriz de sustentabilidade. Sobre isso é interessante notar que uma das entidades críticas ao Executivo foi a União Europeia, que estudou formas de cobrar o governo brasileiro por entender que o decreto descumpria compromissos realizados pelo Brasil para manter a preservação ambiental (Jiménez, 2017). Portanto, não é como se existisse uma aversão à exploração mineral em si, mas uma noção de que a forma como os empreendimentos são realizados deve ser dotada de uma imagem limpa de danos socioambientais, até mesmo para atender às novas expectativas do mercado.

Quadro 17 - Autores de PDL's no governo Temer: Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica

Quadro 18	Quadro 18 - Autores de PDL's no governo Bolsonaro: Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica	171
		179
Quadro 19	Quadro 19 - Autores de Iniciativas no Tempo 3: Coalizão de Maximização da Economia Mineral	
Quadro 20	Quadro 20 - Autores de Iniciativas no Tempo 3: Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica	184

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Porcentagem do total de Alvarás concedidos em Terras Indígenas, por ano, até março de 1986, e em detalhe, para o ano de 1985.	87
Gráfico 2 - Garimpo e Mineração Industrial no Brasil (1985-2022)	96
Gráfico 3 - Estados com maiores áreas mineradas em 2022 no Brasil	97
Gráfico 4 – Graus de proximidade de Projetos de Lei para identificação de iniciativas centrais a política Mineral em Territórios Indígenas no Governo Sarney, 5 anos.	109
Gráfico 5 – Graus de proximidade de Projetos de Lei para identificação de iniciativas centrais a política Mineral em Territórios Indígenas no Governo Collor, 2 anos.	110
Gráfico 6 – Graus de proximidade de Projetos de Lei para identificação de iniciativas centrais a política Mineral em Territórios Indígenas no governo Lula 1 e Lula 2, 8 anos.	111
Gráfico 7 – Graus de proximidade de Projetos de Lei para identificação de iniciativas centrais a política Mineral em Territórios Indígenas no governo Dilma 1 e Dilma 2, 6 anos.	113
Gráfico 8 – Graus de proximidade de Projetos de Lei para identificação de iniciativas centrais a política Mineral em Territórios Indígenas no governo Bolsonaro, 4 anos.	115
Gráfico 9 – Número de Projetos de Lei que tratam diretamente do tema “Mineração em Territórios Indígenas”, segundo os mandatos dos Governos Federais de 1988 a 2022.	116
Gráfico 10 - Frequência dos dispositivos legais redigidos no conteúdo do PL 2057/1991 sobre o Estatuto do Índio.	144
Gráfico 11 - Frequência dos dispositivos legais do título IV “Das Terras” proposto pelo PL 2057/1991 sobre o Estatuto do Índio.	145
Gráfico 12 - Frequência dos dispositivos legais redigidos no conteúdo do Substitutivo proposto pelo relator Luciano Pizzatto (PFL-PR) ao PL 2052/1991.	146
Gráfico 13 – A evolução da área garimpada em Terras Indígenas.	182

LISTA DE SIGLAS

ABA – Associação Brasileira de Antropologia
ABRAMO – Associação Brasileira dos Mineradores de Ouro
ACF - Advocacy Coalition Framework
ANAI – Associação Nacional de Apoio ao Índio
ANAI/RS – Associação Nacional de Ação Indigenista do Rio Grande do Sul
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
ANCAR – Agência Nacional de Cartografia e da Informação Geoespacial
ANM – Agência Nacional de Mineração
APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CECAFÉ – Conselho dos Exportadores de Café do Brasil
CEDI – Centro Ecumênico de Documentação e Informação
CIMI – Conselho Indigenista Missionário
CIR – Conselho Indigenista de Roraima
CONAGE – Coordenação Nacional dos Geólogos
CNBB – Conselho Nacional dos Bispos do Brasil
CNV – Comissão Nacional da Verdade
CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CPOVOS – Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais
CVRD – Companhia Vale do Rio Doce
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
EFSC – Estrada de Ferro Santa Catarina
EFVM – Estrada de Ferro Vitória-Minas
EIA/Rima – Estudo e Relatório de Impacto Ambiental
Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FPM – Frente Parlamentar Mista da Mineração
FNE – Federação Nacional dos Engenheiros
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
GT – Grupo de Trabalho
IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração
ISA – Instituto Socioambiental
MEM – Coalizão de Maximização da Economia Mineral
MME – Ministério de Minas e Energia
MNA – Mineração Novo Astro
MP – Medida Provisória
NDI – Núcleo de Direitos Indígenas
NOB – Noroeste do Brasil
ONU – Organização das Nações Unidas

ONGs – Organizações Não-Governamentais
OPAN – Operação Amazônia Nativa
PAC – Programa de Aceleração de Crescimento
PLB – Pesquisa Legislativa Brasileira
PIB – Produto Interno Bruto
PIN – Programa de Integração Nacional
PDF – Path Dependent Framework
PDL/PDC – Projetos de Decreto Legislativo de sustentação de atos normativos do Poder Executivo
PFC – Proposta de Fiscalização e Controle
PL – Projeto de Lei
PLP – Projetos de Lei Complementar
PLS – Projetos de Lei do Senado
PLV – Projetos de Lei de Conversão
PNM-2030 – Plano Nacional de Mineração 2030
PRC – Projeto de Resolução
PROSIG – Programa de Informação Geológica
PSE – Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica
RADAM – Projeto Radar da Amazônia
Renca – Reserva Nacional do Cobre e Associados
SBG – Sociedade Brasileira de Geologia
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEEG/OC – Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima
SNIEE – Sindicato Nacional da Indústria de Extração do Estanho
SPILTN – Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais
SPI – Serviço de Proteção aos Índios
TI – Terra Indígena/Território Indígena
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UNI – União das Nações indígenas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 A CONSTRUÇÃO DO CASO: PARÂMETROS METODOLÓGICOS PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA MINERAL EM TERRAS INDÍGENAS	23
2.1. PERGUNTAS FOMENTADORAS E OS OBJETIVOS DA PESQUISA	24
2.2 O PONTO DE PARTIDA: O PRIMEIRO OBJETIVO ESPECÍFICO COMO PARÂMETRO	26
2.2.1 Os dados da Câmara dos Deputados em análise	27
2.2.2 O Lugar dos Dados do Senado Federal e sua influência	32
2.3 OS ATORES CHAVES DO PROCESSO	34
2.4 O CONTEÚDO DO PROBLEMA EM PAUTA	35
2.4.1 Uma Abordagem Codificada e Sistemática do Conteúdo	39
2.5 UM OLHAR SOBRE O PODER EXECUTIVO	43
3 BASES TEÓRICAS PARA ANÁLISE DA ESTABILIDADE E MUDANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	46
3.1 O SURGIMENTO DE UMA POLÍTICA, ENTRE ETAPAS E PROCESSOS MULTINÍVEIS	49
3.2 QUANDO DEMANDAS POR MUDANÇA ENTRAM NA AGENDA	51
3.3 A ANÁLISE DA DINÂMICA: MODELOS E PRESSUPOSTOS CRÍTICOS PARA A AVALIAÇÃO DE ESTABILIDADE E MUDANÇA	55
3.3.1 De Olho nas Escolhas: a Caixa de Ferramenta do Analista de Políticas Públicas em Transformação	59
3.4 O MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA COMO INSTRUMENTO INTERPRETATIVO	64
3.4.1 Os Contornos de um Subsistema Político	67
3.4.2 O Sistema de Crenças da Formação de Coalizões	68
3.4.3 A Estrutura da Mudança no Modelo de Coalizão de Defesa	70
4 A POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL E A HERANÇA DAS TENSÕES MINERÁRIAS PARA A NOVA REPÚBLICA	72
4.1 ECOS DE UMA HISTÓRIA QUE AINDA RESSOA	73
4.1.1 As Constituições Brasileiras e os Povos Indígenas	76
4.2 A DITADURA DO DESENVOLVIMENTO	80
4.2.1 Tutelar e Integrar: o Estatuto do Índio	82
4.2.2 A Política Mineral em Terras Indígenas: o Decreto Nº 88.985, de 10 de Novembro de 1983	84
4.3 AS SEMENTES DAS DISPUTAS NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE	86
4.3.1. Interesses Políticos e Minerários nas Agendas dos Formadores ou Formuladores do Artigo 231 da Constituição Federal de 1988.	88
4.4 A OITIVA DAS COMUNIDADES: A CONVENÇÃO 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO	92
5 CARÁTER GERAL DA EVOLUÇÃO POLÍTICA DA MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS, APÓS 1988	93

5.1. OS CONTORNOS DA POLÍTICA MINERAL PARA TERRAS INDÍGENAS EM AMBIENTES EXTERNOS AO CONGRESSO NACIONAL: ESTRATÉGIAS E PRESSÕES	94
5.2 ANALISANDO PROPOSIÇÕES E VARIAÇÕES AO LONGO DO TEMPO NO CONGRESSO NACIONAL	107
6 AÇÕES, IDEIAS E ESTRATÉGIAS DAS COALIZÕES DE DEFESA NOS GOVERNOS DA NOVA REPÚBLICA	120
6.1 O IMPULSO INICIAL NA AGENDA DA POLÍTICA MINERAL PARA TERRITÓRIOS INDÍGENAS	121
6.1.1 Coalizões de Defesa e a Emergência de um Subsistema	127
6.1.2 O Quadro Básico das Ideias em Estágio Inicial (T1)	136
6.1.3 A Centralidade da Exploração Mineral na Comissão Especial para o Novo Estatuto das Sociedades Indígenas	141
6.2 A RECONFIGURAÇÃO DO JOGO: A AGENDA DA POLÍTICA MINERAL PARA TERRITÓRIOS INDÍGENAS DE FHC À DILMA	149
6.2.1 A Comissão Especial para o PL 1610/1996	160
6.3 UM NOVO SALTO PARA A REGULAÇÃO: A DINÂMICA ENTRE A AÇÃO E A CRÍTICA NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO	165
6.3.1 O ponto de virada: entre a permissão e o controle do Garimpo em Terras Indígenas	176
6.4 A SÍNTESE DINÂMICA DA POLÍTICA PARA MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS NOS GOVERNOS DA NOVA REPÚBLICA	190
CONCLUSÃO	194
REFERÊNCIAS	198
	212
ANEXO I	
ANEXO II	214
ANEXO III	216
ANEXO IV	217
ANEXO V	218

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2020 foi profundamente marcante na história dos povos indígenas, não apenas devido ao enfrentamento da Covid-19, mas também por conta da iniciativa do Executivo de enviar o PL 191/2020 para o Congresso Nacional. Em um momento delicado no qual a preservação de vidas deveria ser uma prioridade, o governo interino viu uma oportunidade para levantar um debate importante, porém, desalinhado com a vontade mais urgente dos povos originários naquele momento. Esse desencaixe entre a ação do poder público e a realidade encontrada no período, levantou diversas críticas que colocaram as sociedades indígenas no centro do debate nacional.

O PL 191/2020, possuía o objetivo de regularizar a mineração em Terras Indígenas (TI's)¹ e para que fosse socialmente aceito, os atores interessados na sua aprovação envolveram-no de ideias que reforçavam sua utilidade para os povos originários (Deputados, [s.d]). Ainda assim, organizações indígenas como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), foram terminantemente contra a iniciativa (Apib, 2023), que no dia 29 de maio de 2023 foi retirado de pauta pelo Executivo (Deputados, [s.d]).

Contudo, ao analisarmos o significado daquela ação, ou mais especificamente, a verdadeira intenção por trás da necessidade de aprovação dessa política em 2020, corremos o risco de perder perspectivas mais amplas do problema se não considerarmos o contexto histórico anterior, embora esse episódio seja de extrema relevância. Isso é, por mais importante que esse momento tenha sido focar-se apenas nele pode gerar avaliações que deixam de lado a amplitude dos debates e interesses que atravessaram os anos dentro das nossas instituições. No que diz respeito a questão da política de mineração para terras indígenas esse cuidado deve ser especialmente importante, já que esse é um caso que surge junto com a nossa atual Constituição Federal.

Há 34 anos, a promulgação da Constituição de 1988 marcou uma mudança na relação do Estado Brasileiro com os povos originários, abandonando as políticas assimilacionistas que existiam desde o Brasil Colônia (Almeida, 2018; Brand, 2002). Este período também iniciou

¹ Segundo Stephen G. Baines, o antropólogo brasileiro João Pacheco de Oliveira esclarece que o termo “terra indígena” é uma categoria jurídica criada pelo Estatuto do Índio em 1973. Sua utilização não é a mesma empregada pela antropologia para definir uma sociedade indígena, afinal um só território pode conter várias sociedades como é o caso do Vale do Rio Javari, ou uma sociedade pode ocupar diferentes áreas, a exemplo dos Kayapó (Baines, 2001). Por isso neste trabalho, a utilização dos termos terra, território, ou área indígena, serão empregados para se referirem ao espaço jurídico entendido como pertencentes aos povos originários, independente do seu estágio de reconhecimento, porém, sem entrar nos pormenores antropológicos da ocupação étnica dos referidos lugares.

uma nova era de conflitos significativos envolvendo as sociedades indígenas, centrados principalmente na disputa por seus territórios (Cunha, 2018). Desde então, questões como a demarcação de terras e a exploração econômica de seus recursos naturais têm sido fonte constante de conflitos no âmbito público (Curi, 2005; Oliveira, 2008; Cunha, 2018).

É diante dessa situação que encontrasse o escopo dessa pesquisa. De forma direta, o tema investigado aqui, suscita a seguinte dúvida: como os conflitos, estratégias e debates relacionados à política mineral indígena evoluíram e se diferenciaram ao longo dos últimos 34 anos, no Congresso Nacional?

Ao concentra-se na análise da política de mineração para terras indígenas ao longo dos anos, o presente trabalho perpassa pela história política brasileira, reconstituindo cenários, revisitando personagens e resgatando ideias centrais que atravessaram os governos, até chegar em 2022. No entanto, dada a complexidade do tema e seu amplo espaço temporal, a arena decisória investigada nessa análise é o Congresso Nacional. A opção por esse recorte institucional justifica-se devido a centralidade do Poder Legislativo para decidir sobre a exploração dos recursos hídricos e mineral em TI's, conforme a nossa atual Constituição (Brasil, 1988).

Em termos regulatórios, a Carta de 1988 define as diretrizes da política territorial indígena em seu Artigo 231, reconhecendo, entre outros, os direitos originários sobre as terras que os povos ameríndios tradicionalmente ocupam e; prevê o usufruto exclusivo dos indígenas sobre as riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (§ 2.º). Contudo, o texto também deixa em aberto a possibilidade de exploração dos recursos hídricos e minerais a ser decidido pelo Congresso Nacional, sob lei complementar em dois parágrafos (§ 3.º e § 6.º) (Brasil, 1988; Barreto; Sirotheau, 1988).

Esse estudo observou que é a partir desses trechos que segmentos das elites econômicas e seus representantes políticos adotam estratégias de pressões políticas sobre a questão da mineração em TI's. Além desses, também há um grupo de atores heterogêneos em suas posições sociais, mas igualmente interessados em barrar os avanços desse primeiro conjunto de parlamentares. Percebe-se também que alguns dos outros motivos de dissonância decisória dessa política são: o clima nacional, as mudanças de legislaturas, a imagem do país internacionalmente e a atuação da Agência Nacional de Mineração (ANM). Porém, esse trabalho foca, principalmente, nas ideias, nos interesses e nas ideologias dos tomadores de decisão envolvidos com pauta, as quais foram fontes de influência na variação e travamento dessa política, ao longo do tempo.

Para chegar-se aos resultados apresentados no decorrer da pesquisa, foram empregadas diversas etapas empíricas através da metodologia de Análise de Conteúdo de 83 iniciativas parlamentares, como Projetos de Lei e Projetos de Decreto Legislativo, propostos tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Além de 167 emendas parlamentares escritas ao substitutivo dos relatores de duas Comissões Especiais relevantes ao caso.

Desse modo, o presente trabalho é uma análise que parte da metodologia e dos resultados obtidos para um diálogo com o campo da ciência política, mais especificamente com as contribuições trazidas pelos pesquisadores de políticas públicas. Conforme Creswell (2009) não é incomum que estudos qualitativos encontrem a sua teoria apenas ao fim do trabalho, sendo esse um processo indutivo. Assim, ao observar os resultados do material levantado e revisar a literatura do campo de políticas públicas, percebeu-se que o conjunto de ferramentas conceituais do *Advocacy Coalition Framework* (AFC) de Sabatier e Jenkins-Smith (1994) era o mais adequado para sistematização dos dados.

Esse modelo conceitual permite que se visualize como os indivíduos atuam em um subsistema de política em prol dos seus interesses, mudando ou travando o status quo, através de coalizões políticas. É com base nessas noções que foi possível não apenas mapear, mas também categorizar os atores envolvidos com o assunto em duas coalizões distintas que moldaram os debates acerca da política de mineração em terras indígenas no interior do Congresso Nacional. Dentre algumas das características que as diferenciam encontram-se o perfil dos atores e as ideias apresentadas em suas propostas. A primeira coalizão, por exemplo, é composta por uma maioria de parlamentares financiados por mineradoras e agronegócio os quais defendia a maximização da exploração mineral. Em contraste, há outra coalizão, com atores mais diversificados em origens e preferências, mas que propunham igualmente ideias mais severas e restritivas à mineração nos territórios dos povos originários, como a nulidade de todos os requerimentos minerários incidentes sobre terras indígenas.

Sendo assim, este estudo analisa o processo de formação e a movimentação da política da mineração em terras indígenas, desde a Constituição Federal de 1988; avalia em quais governos a pauta da mineração indígena tornou-se prioridade governamental e ocupou lugar de destaque na agenda do Legislativo federal; identifica quais atores foram mais influentes sobre o tema, quais foram as ideias destes atores em relação ao tema em estudo e como elas se desenvolveram ao longo tempo.

Quanto à estrutura deste trabalho, o capítulo inicial concentra-se na apresentação dos processos metodológicos empreendidos no estudo. Nele a pergunta central e os objetivos do trabalho são melhor apresentados e descritos; bem como, são apresentados com riqueza de

detalhamento, os caminhos que levaram aos recortes do tema na agenda política. Além disso, são descritas as questões referentes à determinação, à classificação e à construção do perfil dos principais atores envolvidos com a pauta. Encerra-se pormenorizando os procedimentos adotados no processo de análise de conteúdo, técnica apreendida para determinação das principais ideias mapeadas ao longo do tempo.

O segundo capítulo revisa e apresenta o aporte teórico do campo de políticas públicas, para então justificar a adoção do *Advocacy Coalition Framework* para análise do caso. O capítulo começa com uma revisão dos modelos analíticos que deram origem ao campo de políticas públicas para, então, apresentar as críticas que motivaram Sabatier e Jenkins-Smith (1994) na construção do seu modelo de análise. Em seguida, discute-se os modelos de *agenda-setting* e a introdução das ideias de estabilidade e mudança na política. Já a terceira parte debate a ideia de dinâmica política, introduzida por Baumgartner e Jones (2012), e desenvolvida por Capano (2009; 2012) e Kay (2006), além de se justificar a escolha da ferramenta teórico-metodológica *Advocacy Coalition Framework* para este trabalho. Por fim, o capítulo apresenta os elementos do modelo de coalizão de defesa, com foco nos seus fundamentos e mecanismos de mudança política.

Com o objetivo de apresentar um panorama sobre a relação dos povos indígenas com as instituições brasileiras, o terceiro capítulo concentra-se em rever os principais pontos regimentais que constituíram a política indigenista no Brasil. Em consonância com os objetivos deste estudo, procurou-se focar, de modo especial, nos conflitos e ações que circunscrevem a história da exploração mineral nacional e os povos indígenas. Destacam-se algumas ações durante o regime militar, entre 1964 e 1985, quando foi redigido o Estatuto do Índio; foi substituído o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI); foi empreendido o Projeto Radar da Amazônia (RADAM) para mapeamento de jazidas e; foi elaborado o Decreto nº 88.985, de 10 de novembro de 1983 sobre a exploração mineral em TI's. Além disso, este capítulo também apresenta o contexto da Assembleia Nacional Constituinte, quando foram lançadas as sementes de tensões que reverberam nos governos da Nova República, a exemplo dos conflitos sobre os títulos minerários incidentes em terras indígenas.

O quarto capítulo possui dois propósitos principais: apresentar as questões que se desenrolam sobre a temática da mineração em terras indígenas em contextos externos ao Congresso Nacional e examinar a produção de iniciativas legislativas centrais ao assunto produzidas no interior do Legislativo de 1988 a 2022. Para atingir esse fim o capítulo discute: a evolução mineral no Brasil ao longo do tempo; demonstra estratégias e posições das empresas mineradoras; discute a centralidade da agência nacional reguladora da mineração (DNPM-

ANM) para o caso; bem como, demonstra a variação de projetos de lei ao longo dos governos da Nova República.

Por último, o quinto capítulo apresenta os principais resultados encontrados nesta pesquisa. Para isso, foram demarcados três momentos centrais nas discussões ocorridas no Poder Legislativo a partir de três ritmos distintos identificados na dinâmica política ao longo do tempo, com base nas recomendações teóricas e metodológicas de Capano (2009, 2012). Nesses estados temporais são apresentados os atores e suas ideias a partir dos conceitos do modelo de coalizão de defesa proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1994). Assim, o Tempo 1 (T1) diz respeito aos governos Sarney, Collor e Itamar os quais possuíram elevados índices de proposições e uma Comissão Especial em que a questão mineral em terras indígenas foi central. Em sequência, os governos FHC I e II, Lula I e II, Dilma I e II compõem o Tempo 2 (T2). Esse possui características similares como baixo índice de proposições, edição e aprovação de medidas provisórias, além da existência de uma Comissão Especial específica para o caso. Já o Tempo 3 (T3), engloba os governos Temer e Bolsonaro, nesses se percebeu uma crescente polarização e grande mudança nos rumos das discussões das coalizões de defesa mais envolvidas com essa política. Por fim, o capítulo encerra com uma sistematização dos resultados para que se possa responder com clareza a pergunta levantada pelo presente trabalho.

Em seguida, são feitas as considerações finais onde são destacados os principais achados deste estudo, que podem dar base para novas agendas de pesquisa sobre o tema.

2 A CONSTRUÇÃO DO CASO: PARÂMETROS METODOLÓGICOS PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA MINERAL EM TERRAS INDÍGENAS

A questão da mineração em terras indígenas figurou como um dos assuntos mais sensíveis durante as discussões políticas que se estabeleceram na Assembleia Nacional Constituinte (Carvalho; Cunha, 1987; Cunha, 2018). Isso se deu tanto pela promulgação apressada do decreto nº 88.985, de 10 de novembro de 1983, realizada pelo último presidente do período militar, João Baptista de Figueiredo, a apenas seis dias de antecedência da posse do próximo presidente (Silva et al, 1985). Quanto pelas descobertas do Projeto Radar da Amazônia (RADAM) durante a década de 70, de possíveis jazidas de minérios de: ferro, manganês, estanho, bauxita, carvão, urânio, ouro, diamantes e outras substâncias presentes na região Amazônica (Davis, 1978). Ou ainda, pelo aumento significativo de pedidos minerários junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) na década de 80 (Carvalho; Cunha, 1987; Cedi; Conage, 1987), bem como o surgimento, simultâneo, do movimento indígena ao lado de outras entidades da sociedade civil como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) (Almeida, 2018; Villas-Bôas, 2005; Cunha, 2018).

Diferentes entidades, grupos políticos e atores com suas próprias agendas colidiram com seus interesses no entorno desta questão durante a ANC. Nesse contexto, existiam grupos da sociedade civil que propunham uma forte regulação sobre a temática, enquanto outros grupos, mais ligados a empresas de mineração, buscavam barrar essas propostas. O fato é que poucos trechos que foram apresentados sobre o assunto permaneceram nos textos da atual Constituição Federal, sendo um deles a centralidade do Congresso Nacional para decidir quanto à permissão da mineração em terras indígenas (Carvalho; Cunha, 1987). Soma-se a isso, a possibilidade de criar uma lei complementar a ser decidida no futuro sobre o caso, deixando em aberto a continuidade dos embates políticos.

Assim, o que se seguiu logo após a promulgação da Constituição de 1988, foi uma corrida legislativa em busca da regulação da matéria. Segundo Curi (2007) a primeira iniciativa legislativa foi a apresentação de um Projeto de Lei (PL's) que versava sobre o assunto, ainda em 1989, de autoria do Senador Severo Gomes. Esta proposição foi seguida de outras propostas legislativas, em especial projetos de lei sobre a mesma temática.

Uma rápida busca na história deste período brasileiro, no site da Câmara dos Deputados e no site do CIMI, nos leva a visualizar um cenário no mínimo intrigante, nos primeiros governos da Nova República. Isto porque, ao mesmo tempo em que houve um aumento no

número de terras indígenas demarcadas no Brasil², também foram propostos dezoito projetos de lei para tratar da questão da mineração em TI's, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal³. Destes, quatorze foram apensados ao PL 2057/1991 sobre o Estatuto do Índio, que resultou em Comissão Especial na Câmara e não contou com o apensamento de nenhum outro PL sobre os povos indígenas, como saúde e educação. Ou seja, de modo antagônico, simultaneamente ocorriam processos de demarcação de terras indígenas e processos de mudanças na forma de uso das terras indígenas.

Tal fato suscita dúvidas sobre os reais interesses dos atores envolvidos com esse tema, naquele período. Isto é, resta uma interrogação sobre quais as ideias que os atores políticos usavam para mover as discussões sobre um novo Estatuto do Índio, sem que houvesse a autoria de outros projetos de lei relacionados a assuntos não econômicos, mas extremamente importantes para as sociedades indígenas. De fato, existiram muitas demarcações naquele período, mas não parece que elas ocorreram dentro de um cenário favorável à conquista de direitos dos povos originários.

As iniciativas legislativas dessa época permaneceram em tramitação, principalmente, na Câmara dos Deputados, durante 31 a 34 anos, sendo arquivadas apenas em 2023. Contudo, o assunto não saiu de pauta. Pelo contrário, continua em discussão no Legislativo, na forma de outros projetos de lei que foram propostos, no decorrer dos anos como o controverso PL 191/2020 citado na introdução. Isso significa dizer que a pauta da mineração em terras indígenas nunca saiu da agenda política dos poderes legislativo e executivo, tornando-se objeto permanente de disputas legislativas. Em síntese, o problema entrou na agenda política destes poderes por diversos motivos, durante os diversos governos brasileiros da Nova República, mas nunca fez parte da agenda decisional, ou seja, nunca houve um consenso entre os *decision makers* devido ao seu alto grau de conflito. Foi isso o que suscitou as indagações do presente trabalho.

2.1. PERGUNTAS FOMENTADORAS E OS OBJETIVOS DA PESQUISA

Por se tratar de uma matéria relevante no contexto da ANC; por ser uma questão de política pública que, a despeito da sua relevância, não se tomou uma decisão para a sua resolução, até os dias atuais; mas, que ao mesmo tempo sempre esteve presente nas agendas dos governos da Nova República, o principal questionamento que deu origem a esta dissertação

² Segundo o CIMI foram demarcadas 206 TI's de 1989 a 1994, sendo 69 no governo Sarney, 121 no governo Collor e 18 no governo Itamar. Essas informações estão disponíveis em: <https://cimi.org.br/terras-indigenas/>

³ Essa informação é parte das avaliações que foram elaboradas no decorrer desta pesquisa

de mestrado é: Como os conflitos, estratégias e debates relacionados à política mineral indígena evoluíram e se diferenciaram ao longo dos últimos 34 anos, no Congresso Nacional? Isto significa dizer que o objetivo geral deste estudo é analisar as movimentações da política de mineração em terras indígenas após a promulgação da atual Constituição Federal.

Além disso, outras perguntas também foram elaboradas com o intuito de dar conta da complexidade do tema em estudo, são estas: quais foram as iniciativas legislativas mais relevantes na variação da agenda política sobre a regulação da mineração em territórios indígenas? Qual o perfil dos atores políticos mais engajados nas iniciativas legislativas referentes ao tema da mineração em territórios indígenas? Quais as principais ideias e estratégias que permearam as discussões no Legislativo? Qual a relação entre os atores e suas ideias ao longo do tempo? Em que medida o Executivo influenciou a movimentação dessa agenda até o ano de 2022?

Em correspondência às perguntas do estudo foram definidos quatro objetivos específicos: i) identificar as iniciativas políticas que evidenciam elementos embrionários de mudanças na regulamentação da mineração em territórios indígenas; ii) identificar os atores políticos mais engajados nas iniciativas legislativas referentes ao tema da mineração em territórios indígenas, traçando um perfil ideológico, econômico e social; iii) verificar as ideias e estratégias presentes no Legislativo Federal sobre o tema da mineração em territórios indígenas; iv) sistematizar o entrelaçamento das ideias com os atores que as utilizaram ao longo dos anos; v) mapear ações do Executivo que movimentaram a agenda referente ao tema da mineração em territórios indígenas.

As principais fontes de dados levantados para cumprir cada um desses objetivos foram: Projetos de Leis (PL); Projetos de Lei Complementar (PLP); Projetos de Decreto Legislativo de sustenção de atos normativos do Poder Executivo (PDC e PDL)⁴; Decretos Presidenciais; Medidas Provisórias (MP); o histórico de tramitação das iniciativas; o parecer de relatores e emendas propostas nas comissões especiais mais relevantes para o tema.

Para a organização e o tratamento das informações correspondentes aos primeiro e segundo objetivos do trabalho foram utilizadas planilhas do Excel que possibilitaram a organização dos dados em quadros. Para o cumprimento do terceiro objetivo do estudo foi feita uma análise de conteúdo dos dados mediante uso do *software* Atlas TI. Esta descrição pode ser

⁴ Segundo site do Senado Federal os Projetos de Decretos Legislativos (PDL) também podem ser sinalizados com as siglas PDS e PDC. No caso deste trabalho todos os PDL encontrados constavam como atos de sustenção de atos normativos do Poder Executivo nas suas descrições, por isso optou-se por utilizar a descrição dada pelos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

mais bem compreendida a partir da esquematização que foi elaborada no Quadro 1, o qual mostra com mais detalhamento a relação entre objetivos, os dados e o método de análise.

Quadro 1 - Relação entre objetivos, dados e método de análise

Objetivos Específicos	Dados / Fontes	Método de análise de dados
Identificar as iniciativas políticas que evidenciam elementos embrionários de mudanças na regulamentação da mineração em territórios indígenas	- Base de dados da Câmara dos Deputados; - Base de dados do Senado Federal; - Dados das iniciativas legislativas: PL, PLP, PDL, (...); - Dados da tramitação das propostas legislativas;	Análise descritiva dos dados e sistematização através de princípios lógicos de conjuntos fuzzy.
Identificar os atores políticos engajados nas iniciativas legislativas	- Perfil dos Autores das principais propostas legislativas; - Perfil dos Presidente das Comissões Parlamentares; - Perfil dos Relatores nas Comissões; - Perfil dos Autores de Emendas nas Comissões.	Análise descritiva de dados
Verificar as ideias e estratégias presentes no Legislativo Federal sobre o tema da mineração em territórios indígenas	- Justificativas das propostas apresentadas pelo Legislativo (PL, PDL...); - Conteúdos de emendas parlamentares em Comissões Especiais.	Análise de conteúdo
Sistematizar o entrelaçamento das ideias com os atores que as utilizaram ao longo dos anos	- Correlacionar os resultados do segundo e do terceiro objetivo gerando uma síntese que identifique as ações dos parlamentares em Coalizões de Defesa	Análise descritiva de dados
Mapear ações do Executivo que movimentaram a agenda referente ao tema da mineração em territórios indígenas	- Decretos Presidenciais - Projetos de Lei - Medidas Provisórias	Análise descritiva de dados

Fonte: Autoria própria.

2.2 O PONTO DE PARTIDA: O PRIMEIRO OBJETIVO ESPECÍFICO COMO PARÂMETRO

Considerando que esta pesquisa abrange um período de mais de três décadas e explora um intrincado processo de elaboração de uma agenda regulatória de política pública sobre um tema altamente conflitante, a delimitação dos dados a serem analisados emerge como um passo fundamental, e, o ponto de partida essencial para viabilizar todas as demais fases. Em outras

palavras, os procedimentos delineados nesta etapa visam validar escolhas e elucidar os dilemas inerentes ao tratamento dos dados para os demais objetivos deste trabalho. Importa com isso, saber o que é central para o caso e cumprir o primeiro objetivo específico da pesquisa. Ou seja, é imperativo saber quais as principais iniciativas que evidenciam elementos embrionários que resultaram na variação da agenda sobre a mineração em TI's nos governos da Nova República.

Por isso, o levantamento desses dados foi realizado em diversas etapas, as quais serão apresentados, a seguir, na seguinte ordem: (a) descrição de todos os passos metodológicos realizados a partir dos dados da Câmara dos Deputados e (b) descrição dos dados provenientes do Senado Federal.

2.2.1 Os dados da Câmara dos Deputados em análise

O primeiro passo consistiu em buscar no portal da Câmara dos Deputados, na área destinada a produções legislativas, todos os tipos de iniciativas parlamentares que contivessem referência à Mineração em Terras Indígenas. Nesta etapa foram identificadas 517 proposições. Os dados foram colocados em uma planilha do excel, para então ser realizada uma primeira análise preliminar e um primeiro recorte, o qual resultou na separação apenas dos tipos de iniciativas que, sendo aprovadas, poderiam provocar maiores impactos sobre o tema, excluindo-se, por exemplo, os requerimentos. Desse filtro resultaram 131 iniciativas entre: Propostas de Emenda à Constituição (PEC); Projetos de Lei (PL); Projetos de Lei Complementar (PLP); Medidas Provisórias (MP); Projetos de Lei de Conversão (PLV); Projetos de Decreto Legislativo de sustenção de atos normativos do Poder Executivo (PDC); Projeto de Resolução (PRC) e; Proposta de Fiscalização e Controle (PFC).

Em segundo lugar realizou-se uma análise qualitativa simples dos dados que resumidamente incluía a leitura de todas as ementas e consulta ao conteúdo das iniciativas mediante uso de buscador de termos como “indígena” “índio” “mineração” e “garimpo”. A partir desse procedimento foram retirados os processos que não continham em nenhum trecho de seu corpo textual citação as palavras chaves elencadas, o que resultou em 109 propostas.

Em um terceiro momento, foi empregada uma segunda leitura das ementas e nova consulta do conteúdo das iniciativas legislativas através de buscador das mesmas palavras chaves anteriores, além de avaliação mais detalhada do contexto no qual as mesmas estavam inseridas. Essa releitura possuía o objetivo de classificar cada proposta em ordem de proximidade com o tema em estudo, por isso foram estipuladas notas de 1 a 4, a cada uma das iniciativas obedecendo os seguintes critérios:

- a) Nota 1: falar diretamente sobre o tema da Mineração em TI's;

- b) Nota 2: falar sobre consequências da Mineração em TI's (Ex.: Contaminação por Mercúrio; Fiscalização);
- c) Nota 3: ter causa indireta sobre Mineração em TI's (Ex.: Diminuição de áreas de conservação próximas as TI's com o objetivo de construir barragens);
- d) Nota 4: possivelmente ter causas indiretas sobre Mineração em TI's (Ex.: Licenciamento Ambiental; Regulação das faixas de fronteira)

Após esse terceiro filtro restaram 104 iniciativas legislativas, pois cinco delas não atenderam aos novos critérios. Enquanto isso, a quarta etapa consistiu em nova realização de revisão dos dados, desta vez avaliando a tramitação de cada uma das 104 iniciativas encontradas na etapa anterior. Para isso, foram acrescentadas novas colunas na planilha do excel para melhor compreender os dados referentes ao processo de tramitação, conforme descrição a seguir:

- a) Houve tramitação (Sim/Não);
- b) Houve apensamento? (Sim/Não);
- c) Lista de Apensamentos;
- d) Comissões;
- e) Relatores (Comissão/Nome);
- f) Houve Substitutivo? (Sim/Não);
- g) Autor e Comissão do Substitutivo;
- h) Houve Audiência Pública? (Sim/Não);
- i) Se houve audiência pública, onde ocorreu?;
- j) Tempo de tramitação da proposição (em anos).

A partir da execução do quarto passo foi possível identificar que algumas iniciativas estavam tramitando em conjunto, a partir do registro dos apensamentos. Com isso, foi necessário acrescentar na planilha propostas que tramitavam em conjunto e que não haviam sido captadas na primeira busca de dados. Desse procedimento resultou uma nova totalização dos dados, que passaram de 104 para 118 iniciativas na Câmara dos Deputados. O Quadro 2, a seguir, apresenta os resultados obtidos até a análise da tramitação.

Quadro 2 - Relação de quantidade por tipo de iniciativa, da primeira fase de classificação da Câmara dos Deputados.

Quantidade	Tipo de Iniciativa legislativa
01	Propostas de Emenda à Constituição (PEC);
67	Projetos de Lei (PL);
07	Projetos de Lei Complementar (PLP);
03	Medidas Provisórias (MP);
34	Projetos de Decreto Legislativo de sustenção de atos normativos do Poder Executivo (PDC ou PDL);
02	Projeto de Resolução (PRC) e;
04	Proposta de Fiscalização e Controle (PFC).
118	Total

Fonte: Autoria própria.

Com o intuito de aprofundar a avaliação das iniciativas mais relevantes para a questão da mineração em territórios indígenas, durante os períodos governamentais da Nova República, foi implementada uma quinta etapa no processo de sistematização dos dados, inicialmente aplicada aos 67 Projetos de Lei selecionados, dado que esse tipo de proposição foi o mais recorrente em comparação aos demais. Para isso, foram definidos novos critérios classificatórios que pudessem estabelecer com maior precisão o grau de proximidade das proposições com o tema, a partir de uma lógica de conjuntos fuzzy. Esse tipo de sistematização opera sob parâmetros rígidos que atribuem valores entre 0; 0,5; e, 1 para cada unidade de análise. Sendo que, quanto mais próximo de zero, mais distante do tema e quanto mais próximo do número um, mais próximo do tema, com o meio representado a isenção de uma nota de corte, que representa a diferenciação entre o conjunto de Projetos de Lei *diretamente* ligados ao tema e o conjunto de Projetos de Lei *indiretamente* ligados ao tema.

De acordo com Tanscheit (s.d), a lógica fuzzy é uma maneira matemática de abordar dados difusos a partir da teoria dos conjuntos, nas palavras do autor:

Os Conceitos de Lógica Fuzzy podem ser utilizados para traduzir em termos matemáticos a informação imprecisa expressa por um conjunto de regras linguísticas [...] O resultado é um sistema de inferência baseado em regras, no qual a Teoria de Conjuntos Fuzzy e Lógica Fuzzy fornecem o ferramental matemático para se lidar com as tais regras linguísticas (Tanscheit, s.d, p.2)

Assim, para a execução da quinta etapa foram elaborados novos critérios para se definir uma função de pertinência para os projetos de lei. Segundo Tanscheit (s.d) o ponto que define o grau de pertencimento ou não pertencimento de um dado a um conjunto pode ser atribuído a partir de funções de pertinências padronizadas, como a temperatura em graus celsius, ou ainda, pode ser atribuída “a partir da experiência e da perspectiva do usuário” (Tanscheit, s.d, p.6). Neste caso foram elaborados critérios que tomaram como base as leituras e avaliações estabelecidas nas etapas anteriores sobre o conjunto de dados, como apresentados, a seguir, no Quadro 3.

Quadro 3 - Critérios para avaliação de proximidade dos Projetos de Lei com o tema a partir de uma lógica de conjuntos fuzzy

Valores	Classificação dos Projetos de Lei
0	PL's que pela análise dos novos critérios foram excluídos do recorte
De 0,1 a 0,25	PL's que regulam outras leis e especificam que a Mineração em TI's é um caso à parte
De 0,25 a 0,5	PL's que regulam outras leis e acrescentam brevemente (citam) exploração econômica em TI's
De 0,51 a 0,75	PL's que regulam outras leis, mas acrescentam pontos específicos sobre Mineração em TI's
De 0,75 a 0,98	PL's que regulam outras leis sobre os povos indígenas e acrescentam pontos específicos sobre Mineração em TI's
1	PL's que regulam diretamente a questão da Mineração em TI's, e acrescentam esse fim nas suas ementas.

Fonte: Elaboração da autora, 2023.

Deste modo foram elaborados gráficos para cada um dos governos com mais de dois projetos de lei referentes à questão, com o objetivo de mostrar com mais acurácia a variação do tema, ao longo do tempo, os quais serão expostos no decorrer deste trabalho. Importa ressaltar que essa avaliação tornou possível ver com mais clareza quais os PL's centrais para o caso da mineração em TI's e quais aqueles que estavam mais distantes da discussão.

A partir dos procedimentos metodológicos adotados observou-se a existência de um total de 40 projetos de lei incluídos no conjunto de PLs diretamente relacionados ao tema, dos quais 25 passaram conjuntamente por duas comissões especiais, antes do governo Bolsonaro. Desses, dois originaram-se no Senado Federal; outros onze foram propostos exclusivamente durante o governo Bolsonaro e não seguiram o trâmite por comissão especial como os anteriores. Enquanto isso, quatro PLs tinham o objetivo de modificar outras leis, mas incluíam aspectos específicos relacionados à mineração em Terras Indígenas. Além disso, a média de tempo de tramitação desse grupo de projetos de lei, diretamente associados ao tema, foi de aproximadamente 17 anos, mas ao excluir o governo mais recente, essa média aumenta para 23 anos.

No geral, uma das contribuições que essa sistematização trouxe foi a clareza de que existiram dois momentos-chaves sobre o assunto, na Câmara dos Deputados Federais: a Comissão Especial para o PL 2057/1991 e a Comissão Especial para o PL 1610/1996. Observou-se em relação aos projetos de lei sobre o assunto, iniciados no governo Bolsonaro, que tais iniciativas representaram uma quebra na tendência que estava se estabelecendo na autoria deste tipo de propostas, como ainda será demonstrado, posteriormente.

Devido à eficácia proporcionada pela classificação dos projetos de lei, os critérios delineados no Quadro 3 foram ajustados para abranger as demais modalidades de iniciativas legislativas (MP, PLP, PDL, etc.). Esta nova avaliação foi dividida em dois momentos; o primeiro focou no ajuste dos parâmetros classificatórios a partir de uma releitura das ementas de todas as demais proposições e, nos casos que restassem dúvidas, a leitura das justificativas das referidas iniciativas; no segundo momento foram atribuídos valores entre 0, 0,5 e 1, a partir da mesma lógica de conjuntos fuzzy, apresentada anteriormente, para, com isso, determinar a função de pertencimento das iniciativas ao conjunto de proposições mais relevantes para o caso. Assim, o Quadro 4, apresentado a seguir, cumpre o propósito de revelar essas alterações que foram realizadas nos critérios classificatórios.

Convém ressaltar que cada uma dessas outras propostas possui uma finalidade específica dentro do contexto do Legislativo. As MP's, por exemplo, só podem ser iniciadas pelo Presidente da República, da mesma forma os PDL's dizem respeito à regulação de matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional. Tais diferenças foram levadas em consideração na hora de interpretar e analisar o quadro geral das movimentações pelas quais a agenda da política mineral em TI's passou. Porém, para determinar o grau de proximidade do conteúdo dessas matérias com o assunto, considerou-se que essa distinção não seria tão relevante para o momento.

Nesta etapa também houve a decisão de excluir da análise os Projetos de Resolução (PRC) e as Propostas de Fiscalização e Controle (PFC), pelo fato de tais projetos e propostas possuírem baixa incidência de resultados, além de não se enquadrarem como tipo de iniciativas que propõe legislações, como os PL's, PDL's, MP's, PLP's ou PEC's. Essa observação é especialmente importante quando levado em consideração que o método de análise de conteúdo, conforme o proposto por Bardin (1977), a ser aplicado para analisar os dados referentes ao terceiro objetivo de pesquisa, pressupõe uma relativa homogeneidade do *corpus* de análise. Isto significa que “os documentos retidos devem ser homogêneos, quer dizer, devem obedecer a critérios precisos de escolha” (Bardin, 1977 p. 98), sendo que não foi possível relacionar esses tipos de iniciativas com as demais, no que diz respeito a sua função legislativa. No Quadro 4, a seguir, são apresentados os valores e os critérios para avaliação de proximidade com o tema a partir de uma lógica de conjuntos fuzzy.

Quadro 4 - Critérios para avaliação de proximidade com o tema para MP's, PLP's, PDL's e PEC, a partir de uma lógica de conjuntos fuzzy

Valores	Classificação das MP's, PLP's, PDL's e PEC
De 0 a 0,25	Proposições que pela análise dos novos critérios foram excluídos do recorte
De 0,25 a 0,5	Proposições que tratam de outros assuntos e acrescentam brevemente (citam) exploração econômica em TI's
De 0,51 a 0,75	Proposições que abordam outro tema (ambiental, demarcação), mas possuem pontos específicos sobre o aproveitamento mineral e energético de TI's
De 0,75 a 0,98	Proposições que tratam de alguma questão sobre o tema da Mineração e acrescentam pontos específicos sobre exploração mineral de TI's
1	Proposições que constam nas suas ementas o objetivo de tratar diretamente do caso da Mineração em TI's

Fonte: Elaboração da autora, 2023.

Assim, das 51 proposições encontradas na Câmara dos Deputados, que não eram projetos de lei, trinta e quatro revelaram-se como pertencentes ao conjunto de iniciativas centrais para o caso. Enquanto a média de tramitação desse conjunto foi de 2,63 anos, mas ao excluir o governo mais recente, essa média passa a ser de 3,37 anos. Com isso, o Quadro 5 a

seguir, mostra a distribuição da quantidade de propostas, por tipo de iniciativas, que restaram após a classificação realizada pela lógica de conjuntos fuzzy. Vale a pena ressaltar que foram identificados três PLs e um PLP de origem do Senado. Desses, dois projetos de lei continuaram tramitando normalmente, enquanto o outro foi redesignado para PLP na Câmara. Por isso, optou-se por retirá-los do quadro para que se tivesse uma visão mais clara da quantidade de proposições iniciadas na Câmara dos Deputados, porém, as mesmas podem ser encontradas como melhor descrição no Quadro 6, referente aos dados do Senado Federal.

Quadro 5 - Relação de quantidade por tipos de iniciativas, mais relevantes para o caso da mineração em terras indígenas na Câmara dos Deputados.

Quantidade	Tipo de Iniciativa legislativa
38	Projetos de Lei (PL);
01	Projetos de Lei Complementar (PLP);
02	Medidas Provisórias (MP);
28	Projetos de Decreto Legislativo de sustenção de atos normativos do Poder Executivo (PDC ou PDL);
69	Total

Fonte: Autoria própria.

2.2.2 O Lugar dos Dados do Senado Federal e sua influência

A partir das análises empreendidas na Câmara dos Deputados e os aprendizados que resultaram destas buscas, optou-se por recolher do Senado Federal apenas as iniciativas que contivessem em suas ementas o propósito claro de regular o assunto da mineração em terras indígenas, ou ainda, aquelas iniciativas que tivessem similaridades centrais com os resultados obtidos na Câmara.

Assim, a investigação foi realizada no link “Pesquisa de Matéria Legislativa” no site do Senado, na coleção “Projetos e matérias - Proposições” através da função “Busca Textual” com o termo “mineração terras indígenas”. Deste exame resultou em vinte e quatro iniciativas, das quais oito eram Projetos de Lei do Senado (PLS) que continham expressamente nas suas ementas o propósito de regular a mineração em TI's. Houve, também, a menção ao PLC 50/2002 sobre o novo código mineral e a MPV 790/2017, também sobre o novo código mineral, as quais não possuíam, em seu conteúdo, menções relevantes ao caso. Além destas, outros dez resultados encontrados eram referentes a requerimentos, três a vetos orçamentários e um a PEC 45/2019 sobre sistema tributário.

Uma segunda pesquisa foi realizada com o filtro “Projetos e matérias - Documentos”, que trouxe resultados mais amplos como emendas e relatórios de comissões. Ainda assim, depois de verificar setenta resultados, foi possível captar mais algumas iniciativas

possivelmente relevantes, sendo estas: o PL 836/2021 sobre a regulação do ouro ligada ao caso dos garimpos ilegais em TI's; a PEC 76/2011 sobre a participação de comunidades indígenas nos resultados do aproveitamento de recursos hídricos; os PDL 43/2022 e PDS 169/2017, que objetivavam sustar os mesmos atos normativos do Executivo encontrados na Câmara dos Deputados, os quais respectivamente buscavam criar o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala e a extinção da Reserva Nacional de Cobre e seus associados. Por último, foi acrescentado aos dados do Senado, o PLS 257/1989 que buscava definir os parâmetros regimentais sobre “relevante interesse da União” contido no parágrafo 6.º do artigo 231, e, que mais tarde, se transformou no PLP 260/1990 da Câmara dos Deputados. Além do PLP 275/2019 que também tramita na Câmara, mas é de autoria do Senador Chico Rodrigues (DEM-RR). O Quadro 4, a seguir, foi elaborado para melhor visualização dos resultados obtidos na base de dados do Senado Federal.

Quadro 6 - Resultado das iniciativas sobre o caso da mineração em terras indígenas encontradas no site do Senado Federal.

Iniciativas	Tipos	Ano	Governo	Tempo de Tramitação	Situação
PLS 110/1989	PLS	1989	Sarney	34 anos	Arquivada na CD
PLS 257/1989	PLS	1989	Sarney	34 anos	Arquivada na CD como PLP
PLS 415/1991	PLS	1991	Collor	4 anos	Arquivada
PLS 107/1992	PLS	1992	Collor	3 anos	Arquivada
PLS 82/1992	PLS	1992	Collor	3 anos	Arquivada
PLS 216/1995	PLS	1995	FHC 1	4 anos	Arquivada
PLS 121/1995	PLS	1995	FHC 1	28 anos	Arquivada na CD
PLS 605/2007	PLS	2007	Lula 2	8 anos	Arquivada
PEC 76/2011	PEC	2011	Dilma 1	7 anos	Arquivada
PDS 169/2017	PDS	2017	Temer	2 meses	Arquivada
PLP 275/2019	PLP	2019	Bolsonaro	4 anos	Tramitando na CD
PL 836/2021	PL	2021	Bolsonaro	2 anos	Tramitando no Senado
PL 1331/2022	PL	2022	Bolsonaro	2 anos	Tramitando no Senado
PDL 43/2022	PDL	2022	Bolsonaro	1 ano	Retirado pelo autor

Fonte: Portal do Senado Federal. Autoria própria.

Dos levantamentos de dados foram identificadas quatorze iniciativas do Senado Federal, das quais nove continham expressamente nas suas ementas o objetivo de regular a mineração em terras indígenas; duas tratavam do aproveitamento energético destes territórios; outras duas eram decretos com objetivos similares aos encontrados na Câmara dos Deputados; e, um visava regular o transporte de ouro por conta do garimpo em TI's, assim como visualizado na Câmara.

Ao aplicar os mesmos critérios de conjuntos fuzzy elaborados na análise anterior, é possível verificar que todos os projetos podem ser classificados como pertencentes ao conjunto de iniciativas diretamente ligadas ao caso, variando apenas no grau de importância. Por isso,

optou-se por incluir os mesmos nos gráficos elaborados para a Câmara dos Deputados, sem deixar de pontuar suas devidas especificações.

Por último, é importante ressaltar a diferença no tempo de tramitação das matérias do Senado, que foi inferior à média de tempo na Câmara. Ao todo, as iniciativas tramitaram por cerca de aproximadamente 9 anos, mas ao excluir as matérias do governo Bolsonaro, essa média sobe para 12 anos. No entanto, quatro iniciativas cumpriram todo o seu processo de trâmite no Senado e, três delas, ao chegarem na Câmara dos Deputados receberam o apensamento dos projetos de lei que lá estavam, tornando-se as principais propostas sobre a temática, mas o contrário não ocorreu. É o caso do PLS 121/1995 de autoria do Senador Romero Jucá que, ao chegar na Câmara, assumiu a referência de PL 1610/1996 o qual resultou na segunda Comissão Especial a ser analisada neste trabalho. Com isso, afirma-se que, apesar de o Senado propor menos iniciativas sobre o tema da mineração em TI's, as suas proposições foram as que chegaram mais longe nos trâmites no Legislativo.

2.3 OS ATORES CHAVES DO PROCESSO

Para mapeamento e identificação dos atores políticos mais engajados com o tema foram selecionados os autores das iniciativas legislativas classificadas na etapa anterior, juntamente com os presidentes e relatores das Comissões Especiais referentes aos casos, bem como os autores das emendas ao substitutivo do relator nas mesmas Comissões. No caso da existência de mais de quatro autores de uma proposição, como no caso da PEC 76/2011, iniciada no Senado Federal, foi selecionado o autor que assinou a proposta como signatário.

Dessa maneira, foram elencadas cinco variáveis gerais para todos esses parlamentares, as quais são: partido político, Estado, formação educacional, atuação profissional e financiamento de campanhas. Porém, tendo em vista as mudanças nas regras para financiamento de campanha a partir de 2016 e o contexto do governo Bolsonaro (2019-2022), os atores políticos dessa última legislatura federal foram classificados de acordo com a votação do parlamentar no pedido de urgência do PL 191/2020 – referente a proposta do Executivo para regulação da Mineração em TI's. Além disso, também foi realizada uma consulta à adesão de todos esses atores a frentes parlamentares consideradas mais relevantes ao caso, a partir do governo Lula II (2007-2010). Para isso foi criado um Quadro contendo: o período do governo,

o nome da frente parlamentar e um código atribuído à mesma⁵. Assim, todas essas informações foram sistematizadas no Excel para melhor controle e visualização do material em análise.

Em relação aos dados das variáveis Estado e partido, foi levado em consideração as informações que constavam nos registros oficiais dos parlamentares no site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Acrescenta-se que os partidos políticos desses parlamentares foram organizados dentro de um continuum ideológico e para isso foram utilizados os trabalhos de: Zucco (2011) para uma classificação partidária de 1990 até 2009; Maciel et al (2017) para os anos de 2010 a 2013; e, Bolognesi et al (2023) para o ano de 2018.

Os dados referentes às variáveis formação e atuação profissional foram levantados nos registros disponíveis nos sites das duas Casas Legislativas, para cada parlamentar, bem como em consulta à biografia dos mesmos, no acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que contém documentos de arquivos pessoais, entrevistas de história oral e verbetes do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro.

Já As informações sobre financiamento de campanha foram levantadas no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no Sistema de Divulgação de Candidaturas e de Prestação de Contas Eleitorais⁶. Para cada um dos parlamentares foi realizado exame dos registros do financiamento das suas campanhas, nas eleições de 2006, 2010 e 2014. Vale ressaltar que nem todos os dados das eleições de 2010 revelam a origem do financiador da campanha, enquanto para as eleições de 2014 estes dados estão muito mais detalhados. Ainda assim, apesar das limitações dos registros, foi possível identificar atores financiados por empresas do setor da mineração e da agropecuária.

Por fim, esses dados foram utilizados como parte da classificação necessária para se organizar os atores em coalizões e verificar os seus comportamentos referentes à política de mineração em terras indígenas, como sugere o *Advocacy Coalition Framework* (ACF).

2.4 O CONTEÚDO DO PROBLEMA EM PAUTA

Com o objetivo de avaliar as ideias e estratégias presentes no Legislativo Federal sobre o tema da mineração em territórios indígenas, foram empregadas três codificações distintas dos dados mediante uso do método de análise de conteúdo: a primeira para avaliar as justificativas

⁵ Esse quadro pode ser consultado com mais detalhes no Anexo I.

⁶ DivulgaCandContas: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/2018>

das 53 iniciativas parlamentares (47 PL's, 3 PLP's, 2 MP's e 1 PEC)⁷ encontrados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; a segunda, concentrou-se na avaliação de 167 emendas parlamentares ao substitutivo dos relatores das Comissões Especiais para o PL 2057/1991 e para o PL 1610/1996; a terceira foi aplicada aos 30 PDL's/PDC também presentes nas duas Casas Legislativas.

Essa distinção foi utilizada por conta da pré-leitura realizada no conjunto de dados nas etapas anteriores e o entendimento de que cada um desses grupos é dotado de distinções. Todos os Projetos de Decreto Legislativo de sustenção de atos normativos do Poder Executivo, por exemplo, além de serem todos referentes aos governos Temer e Bolsonaro, também possuem uma homogeneidade de conteúdo e de autores: foram redigidos, em sua maioria, por parlamentares de esquerda que faziam parte da oposição governista e visavam sustar decretos e ações provenientes do Executivo, sobre o assunto. As emendas parlamentares, por sua vez, tratavam de questões específicas presentes no interior das Comissões Especiais e, portanto, possuíam particularidades. No entanto, as demais iniciativas, como os projetos de lei, são mais focadas em propor legislação e, com isso, possuem um peso maior de movimentação da agenda política sobre a questão da mineração em terras indígenas, resultando na sua proximidade de análise.

Para fins de elaboração deste estudo adotou-se o método de análise de conteúdo proposto por Bardin (1977, p. 31), que pode ser entendido como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”, dotado de um vasto campo de aplicação, pois, qualquer meio de comunicação pode e deve ser compreendido pela análise de conteúdo. Trata-se, também, de uma técnica que é usada para descrever e interpretar uma amplitude de materiais, levando a descrições sistemáticas a partir de reduções mais manejáveis que permitam a realização de inferências válidas (Bardin, 1977; Moraes, 1999; Cardoso et al, 2021). No entanto, mais do que uma simples técnica de análise de dados, a análise de conteúdo também representa uma abordagem metodológica com características e possibilidades próprias, sendo um guia dinâmico que permite trabalhar com problemas cada vez mais diversificados (Moraes, 1999). Nas palavras do próprio Bardin (1977):

Tal como a etnografia necessita da etnologia, para interpretar as suas descrições minuciosas, o analista tira partido do tratamento das mensagens que manipula, para inferir (deduzir de maneira lógica) conhecimentos sobre o emissor da mensagem ou sobre o seu meio, por exemplo. Tal como um detective, o analista trabalha com índices

⁷ Para se chegar a esse valor é preciso cruzar as informações do Quadro 5 e do Quadro 6 levando em consideração que existiram iniciativas do Senado que tramitaram na Câmara dos Deputados e foram arquivadas lá. A identificação destas proposições bicamerais pode ser encontrada na coluna “situação” do Quadro 6.

cuidadosamente postos em evidência por procedimentos mais ou menos complexos. Se a descrição (a enumeração das características do texto, resumida após tratamento) é a primeira etapa necessária e se a interpretação (a significação concedida a estas características) é a última fase, a inferência é o procedimento intermediário, que vem permitir a passagem, explícita e controlada, de uma à outra (Bardin, 1977, p. 38-39).

Em resumo, o método de análise de conteúdo adotado por Bardin (1977) pode ser dividido em três fases essenciais que possuem características próprias, mas que também são dotadas de relativa flexibilidade e, por isso, podem conter variações de acordo com o problema e objetivos da pesquisa. O ponto de partida da análise de conteúdo consiste na etapa de pré-análise, a qual constitui-se na organização e delimitação do *corpus* de avaliação com o intuito de permitir que o mesmo seja operacionalizado nas fases subsequentes (Bardin, 1977; Julião, 2018). Além disso, nessa etapa também ocorre a formulação das hipóteses de pesquisa e a construção de indicadores a serem utilizados na codificação dos dados (Bardin, 1977; Cardoso et al, 2021). No entanto, essas sistematizações antecipadas dependem do tipo de método de categorização, pois este pode ser dedutivo ou indutivo, o que influencia na ordem do desenho analítico.

Segundo Moraes (1999) a primeira abordagem dos materiais, relacionada mais com a dedução e verificação de hipóteses, possui os objetivos claramente definidos de antemão a partir de uma teoria bem estabelecida. Enquanto a segunda, orienta-se por uma perspectiva mais indutiva, com as categorias e objetivos emergindo à medida que a investigação avança. Essa diferenciação, segundo o autor, se baseia no lugar que a teoria ocupa na pesquisa, pois, na dedução a teoria vem antes da análise e serve de fundamentação, enquanto na indução a teoria é um produto do estudo. Ocorre que, para este trabalho, a abordagem empregada para compreensão do conteúdo dos dados foi a indução, pois esta mostrou-se como a melhor forma de avaliar as ideias contidas nas iniciativas legislativas sobre o caso da mineração em terras indígenas. Isto porque esse caminho metodológico permite que as ideias “surjam” do próprio material, revelando suas nuances particulares.

Além disso, o propósito central na adoção deste método é o cumprimento do terceiro objetivo do presente trabalho, o qual busca verificar as ideias e estratégias contidas no Legislativo Federal sobre o tema da mineração em territórios indígenas. Isto significa que a intenção em si, pressupõe que as hipóteses “aflorem” do próprio conteúdo do material, pois, ao se revelar as ideias contidas no mesmo é possível inferir as estratégias dos atores que movimentaram a agenda da mineração em terras indígenas, ao longo do tempo. Com isso, a relação metodológica dos dados com a teoria foi construída ao fim do levantamento empírico desta pesquisa e a partir dos resultados encontrados na mesma.

Isto posto, a fase de pré-leitura abrange a definição do *corpus* da análise e a preparação dos dados que, segundo Bardin (1977) e Cardoso et al (2021), deve obedecer a quatro regras principais, conforme descrição a seguir.

A primeira regra é a da exaustividade e essa diz respeito à necessidade de se ter acesso a todos os elementos importantes do *corpus* delimitado, não podendo haver, por exemplo, ausência de um documento por conta da sua dificuldade de acesso. No caso deste trabalho, havia cinco projetos de lei do Senado Federal que não possuíam seu conteúdo disponível no site, por isso foi necessário entrar em contato com o setor de arquivos do Senado para que este pudesse enviá-los, o que ocorreu sem maiores dificuldades e permitiu acesso a todos os documentos (Bardin,1977; Cardoso et al, 2021).

A segunda regra a ser observada refere-se à representatividade, a qual demanda a definição de uma amostra que seja máxima em sua relevância para o problema em questão. Nesse sentido, para o presente estudo, foram realizadas investigações nos arquivos virtuais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, culminando em uma amostragem de 73 iniciativas relacionadas, em diferentes graus de proximidade, ao tema da mineração em terras indígenas. Adicionalmente, foram identificadas 167 emendas parlamentares sobre o assunto, apresentadas ao substitutivo dos relatores das Comissões Especiais para o PL 2057/1991 e para o PL 1610/1996. Assim, mesmo admitindo a possibilidade de alguma iniciativa legislativa não ter sido contemplada por essas buscas, considera-se que a amostra selecionada é suficientemente representativa para fundamentar inferências válidas sobre o caso (Bardin,1977; Cardoso et al, 2021).

A terceira regra é a da homogeneidade, a qual resultou na decisão de se aplicar três codificações distintas para o conteúdo, como explicado anteriormente. Na prática essa escolha permite que se mantenha as especificações das funções e tipos dos documentos, para que as ideias contidas nos mesmos sejam avaliadas dentro do contexto institucional no qual estes se enquadram (Bardin,1977; Cardoso et al, 2021).

A quarta regra diz respeito à pertinência, ou seja, refere-se à capacidade dos documentos retidos corresponderem ao objetivo da pesquisa. Neste caso, optou-se por avaliar apenas as justificativas de cada uma das iniciativas legislativas selecionadas, por se entender que é principalmente nelas que as ideias dos atores envolvidos com o tema tornam-se mais claras (Bardin,1977; Cardoso et al, 2021).

Soma-se à fase de pré-análise a demanda pela execução de leituras flutuantes sobre o *corpus* delimitado, momento esse, em que se estabelece o primeiro contato com o conteúdo propriamente dito. Esse procedimento foi adotado em relação a todos os processos que

correspondem ao cumprimento do primeiro objetivo do presente trabalho, ou seja, foram realizadas leituras flutuantes dos arquivos para que se estabelecesse seus graus de relevância.

Adicionalmente, a análise inicial do conteúdo das emendas das comissões foi realizada mediante a classificação dessas em oito categorias distintas, o que também incluiu a leitura prévia do seu conteúdo. Para isso, primeiramente foram mapeadas as emendas redigidas na comissão especial para o PL 2057/1991, visto que esta era destinada a instituir um novo Estatuto do Índio e, por isso, também tratou de outros assuntos sobre os povos indígenas. Assim, foi realizada uma avaliação frequencial dos dispositivos legais contidos no referido projeto para determinar quais os artigos, parágrafos e parágrafos únicos que visavam o único propósito de regular a mineração em TI's. Uma segunda análise frequencial foi realizada para o substitutivo do relator, com o mesmo objetivo: identificar os trechos específicos sobre a mineração em terras indígenas.

Desse procedimento, foram identificadas e analisadas 31 emendas referentes ao caso, na Comissão Especial criada para discussão do PL 2057/1991. Essa avaliação resultou em três gráficos que serão apresentados no decorrer do presente trabalho. Ademais, foram selecionadas e analisadas todas as 136 emendas propostas ao substitutivo do relator na Comissão criada para discutir o PL 1610/1996, visto que aquele grupo existiu apenas para tratar do assunto da mineração em TI's.

Para a sistematização dos dados foram criadas planilhas no Excel, para cada comissão e suas respectivas emendas parlamentares, as quais foram todas classificadas em oito categorias, conforme descrição a seguir:

- a) Nome do autor da emenda
- b) Identificação do autor (Partido/Estado)
- c) Numeração da Emenda na Câmara dos Deputados
- d) Dispositivo regimental que emenda visava alterar
- e) Breve descrição do conteúdo da Emenda
- f) Palavra-chave sobre o objetivo da emenda
- g) Situação (Rejeitada/Aceita)

Desse modo, todos os documentos foram exaustivamente classificados quanto a sua pertinência ao caso, além de, também, terem sido submetidos a leituras flutuantes e descrições antecipadas quanto ao seu conteúdo.

2.4.1 Uma Abordagem Codificada e Sistemática do Conteúdo

De acordo com Bardin (1977) a fase de codificação corresponde ao tratamento dos dados brutos do texto a partir de regras precisas, que resultam na obtenção de uma representação do conteúdo, a qual permite que o analista possa operacionalizar as características do texto. Em

outras palavras, categorizar é essencialmente reduzir um texto complexo em ideias organizadas, a partir de critérios determinados, que permitam saber o que está acontecendo (Moraes, 1999; Atlas TI, 2021). Além disso, não se pode esperar que a leitura do *corpus* da análise seja linear, ao contrário, quanto mais leituras se empreende ao material, maior o aprimoramento da codificação. Segundo Moraes (1999):

O retorno periódico aos dados, o refinamento progressivo das categorias, dentro da procura de significados cada vez melhor explicitados, constituem um processo nunca inteiramente concluído, em que a cada ciclo podem atingir-se novas camadas de compreensão. (Moraes, 1999, p. 6)

Nisto consiste a principal carência da metodologia de análise de conteúdo de acordo com Lima (2013) e Moraes (1999). Isto porque um único pesquisador está sujeito às suas próprias limitações quanto a interpretação do fenômeno, a montagem de suas categorias e o próprio tempo. Por isso, há a necessidade de se estabelecer releituras regulares e espaçadas, ou mesmo, agregar a parceria com outros pesquisadores para que se possa criar categorias o mais fiáveis possíveis para replicabilidade e maior confiabilidade da pesquisa (Lima, 2013). Ou ainda, contornar as limitações com uma extensa descrição das ações empreendidas no trabalho para que se possa evitar a obscuridade metodológica ao máximo.

No caso deste trabalho foram empreendidas duas leituras gerais sobre o conjunto de dados, com algumas ressalvas. Tendo em vista o volume do *corpus* da análise, a primeira leitura para a codificação foi dividida em duas etapas. Na preliminar concentrou-se nos projetos de lei e emendas das comissões especiais referentes aos governos da Nova República, de 1989 a 2016. Desta etapa resultou na apresentação de trabalho no Grupo de Estudo número 49 da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) sobre políticas públicas. Na segunda, foi empreendida leitura sobre os documentos referentes ao governo Bolsonaro (PL, PDL/PDC) e derivou em apresentação de trabalho em dois eventos acadêmicos, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS) e da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), com a premiação de menção honrosa. A partir desses exames, foram elaboradas as primeiras categorias de análises (códigos) do material, as quais foram dotados de descrição e, em alguns casos, de subcódigos.

As ressalvas, no entanto, encontram-se na não inclusão, nessa primeira leitura, para a codificação das 2 MP's, 2 PLP's, 14 PDC's, do governo Temer e 11 iniciativas do Senado Federal, devido ao recorte estipulado para as apresentações. No entanto, considera-se que as categorias que resultaram dessa fase foram suficientemente amplas para, também, serem atribuídas às demais proposições, com os devidos ajustes periódicos que fazem parte do próprio método. Além disso, essa exploração geral permitiu o amadurecimento das habilidades de

execução da análise de conteúdo para que se pudesse exercer, com mais rigor, a segunda leitura geral para a construção desta dissertação. Também não se pode deixar de mencionar toda a consulta feita às emendas e as leituras dinâmicas que já haviam sido empreendidas em todos os documentos, para poder classificá-los no *corpus* desta análise, na fase de pré-leitura; que, apesar de não ser a codificação propriamente dita, contribui no aumento da compressão e domínio do material de estudo.

Importa destacar que a categorização de um texto envolve o processo cuidadoso de agrupar unidades de registros a partir de uma parte em comum que as tornam semelhantes (Moraes, 1999). Nesse sentido, essa fase exige altas doses de criatividade aliadas a um conjunto de critérios, a seguir descritos, que permitam que os códigos reflitam os textos e os objetivos, com segurança e exatidão (Bardin, 1977; Moraes, 1999; Cardoso et al, 2021).

Em primeiro lugar, é preciso considerar a pertinência das categorias criadas, ou seja, é necessário que estas sejam úteis para os objetivos do estudo, não cabendo a demarcação de trechos que não traduzem o problema de pesquisa. Assim, no método indutivo em que as categorias surgem dos próprios dados e não de uma teoria a priori, cabe ao investigador construir a validade dos seus códigos ao longo do processo de análise (Bardin, 1977; Moraes, 1999; Cardoso et al, 2021).

Em segundo lugar, as categorias necessitam ser exaustivas e isto quer dizer que elas devem ser formuladas de uma maneira em que todas as unidades de registro lhe sejam agregadas, não podendo haver dados significativos inclassificáveis. Enquanto o terceiro critério refere-se à homogeneidade dos códigos, que nada mais é do que a junção de vários dados sob uma única dimensão da análise, mesmo quando há a criação de subcódigos. Por fim, a quarta regra para criação de categorias é a exclusividade, a qual pressupõe que cada elemento registrado irá compor apenas um código, não podendo existir a sua incidência em mais de uma categoria (Bardin, 1977; Moraes, 1999; Cardoso et al, 2021).

Ainda assim, segundo Moraes (1999), é importante ressaltar que mesmo em métodos dedutivos, as categorias, juntamente com suas características, são formadas e reformadas ao longo de todo o processo de análise, principalmente em pesquisas qualitativas. Além disso, o autor também afirma a necessidade de que as categorias sejam as mais objetivas possíveis, de modo que outros analistas também sejam capazes de chegar a resultados semelhantes a partir da aplicação dos mesmos códigos, o que aumenta a confiabilidade da pesquisa ainda que essa também seja dotada da subjetividade do pesquisador (Moraes, 1999).

Seguindo essa perspectiva, foram elaboradas três fontes de códigos, as quais foram organizadas em três quadros diferentes. O primeiro revela as categorias que foram criadas na

análise de conteúdo das 53 iniciativas que propõem legislações referentes ao tema da mineração em terras indígenas e que tramitam ou tramitaram no Poder Legislativo. O segundo, representa os códigos dos 30 PDL/PDC e; o terceiro, refere-se às emendas ao substitutivo dos relatores das Comissões Especiais. Todos esses podem ser verificados nos anexos do presente trabalho.

A construção do sistema de códigos foi realizada com auxílio do *software* Atlas TI, por este ser dotado de inúmeras funções que facilitam a demarcação, visualização e criação de sistemas baseados em dados textuais. Para isso foram criados três projetos dentro do *software* sob os nomes de: “Iniciativas Principais”, para as 53 proposições para regulação da matéria da mineração em TI’s; “PDL/PDC”, para os 30 projetos de decreto Legislativo de sustenção de atos normativos do Poder Executivo; e, “Emendas Parlamentares”, para as 167 emendas ao substitutivo dos relatores das Comissões Especiais.

O processo seguiu a inclusão do *corpus* levantado e organizado na etapa de pré-leitura, de acordo com as suas classificações. Em seguida realizou-se a leitura das justificativas dos textos que receberam atribuições em formas de Unidades de Registros Temáticos (códigos), as quais foram agrupadas para que se criassem categorias e, em alguns casos, subcódigos. A seguir, a Ilustração 1, foi retirada da análise de dados empreendida no *software* Atlas TI e visa demonstrar o andamento da fase de codificação.

Ilustração 1. Demarcação de códigos e subcódigos sobre unidades de registros no *software* Atlas TI.

6. A autorização congressual assume fundamental importância no contexto da proposta. Por se afigurar mais próxima do espírito do legislador constituinte, optou-se, em vez de torná-la abrangente, pela alternativa de desdobrá-la para cada uma das duas fases do empreendimento mineral - a pesquisa e a lavra - , tendo em vista as profundas distinções que as estremam do ponto de vista técnico e econômico.

7. A fim de harmonizá-lo com a sistemática tradicional da legislação mineira do País, o ato do Congresso é tratado como autorizativo da outorga dos títulos respectivos, de competência do poder Executivo, e, nessa condição, requisito indispensável à validade jurídica de tais títulos.

8. A audiência das comunidades indígenas é prevista no projeto como exigência indispensável da fase de instrução do processo, antes de seu encaminhamento ao Congresso Nacional.



Fonte: PL 2193/1989, de autoria do Deputado Federal Tadeu França (PDT-PR).

Com essa ilustração é possível explicitar que, no decorrer da leitura percebeu-se que, em alguns casos, o autor da iniciativa repetia um código sob a perspectiva de um subcódigo. Por isso, decidiu-se que ao invés de atribuir apenas um subcódigo ao parágrafo, optou-se por

demarcá-lo em conjunto com o seu código referente. Dessa forma é possível mensurar melhor a relevância de um código por sua ênfase, sem perder sua especificação. Apesar disso, considerando que essa análise de conteúdo não objetivou ser de cunho quantitativo frequencial, mas sim qualitativo, a revisão final foi elaborada a partir da técnica de “contém ou não contém”.

Com isso, o método de análise de conteúdo contempla uma última etapa que pode ser chamada de fase de sistematização. Segundo Julião (2018) esse é o momento em que os resultados são tratados, condensados e destacados para que então sejam interpretados, criticados e refletidos. Este estágio não é dotado de tantas regras quanto os anteriores, mas pode incluir a revisão geral de decisões interpretativas, tomadas ao longo da codificação da pesquisa. No caso deste trabalho, essa etapa foi o momento em que se revisou a literatura para que se definisse o modelo de análise mais compatível com os resultados encontrados. Observou-se, assim, que o modelo de Coalizão de Defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1994), propunha melhores sistematizações a partir do estudo efetivado, como ainda será mais bem defendido.

Por fim, na última fase, fez-se uma junção da avaliação geral dos códigos com a avaliação dos seus atores, buscando traçar uma linha de relação que possibilitasse o enquadramento do parlamentar a uma coalizão de defesa nos termos propostos por Sabatier e Jenkins-Smith (1994). Tal procedimento foi adotado para que se pudesse compreender as movimentações da agenda sobre a mineração em terras indígenas, após a promulgação da nossa atual Constituição Federal.

2.5 UM OLHAR SOBRE O PODER EXECUTIVO

A fim de mapear as ações do Executivo que influenciaram na movimentação da agenda referente ao tema da mineração em territórios indígenas, foi realizada uma busca por Decretos Presidenciais que pudessem sinalizar as práticas tomadas pelo governo federal a respeito do assunto. Junta-se a essa investigação o levantamento anterior que já sinalizou a existência de medidas provisórias e autorias de projetos de lei do Executivo. Além disso, os PDC/PDL's também redigem sobre ações institucionais tomadas, principalmente, nos governos Temer e Bolsonaro, o que contribui para a interpretação geral do presente objetivo.

Para o levantamento de Decretos Presidenciais foram realizadas duas pesquisas: a primeira no site do Governo Federal (gov.com.br), mediante uso de buscador com os termos “indígena”, “índio”, “mineração” e “garimpo” para todos os anos disponíveis no portal, de 1989 a 2022. Assim, foram registrados em planilhas Excel aqueles que pela análise das ementas mais se aproximavam ao tema. Já a segunda busca foi empreendida no acervo da Legislação Federal

Brasileira⁸, também pertencente ao Governo Federal, que reúne todas as legislações federais do Brasil. No entanto, o referido portal apresenta instabilidade o que levou a realização de mais duas leituras gerais para cada um dos resultados, totalizando três consultas no acervo. Da investigação nas duas plataformas de pesquisa, resultou a seleção de 38 Decretos Presidenciais, que tratam direta ou indiretamente do caso, os quais podem ser melhor compreendidos a partir da visualização do Quadro 7.

Quadro 7 - Resultado inicial dos Decretos Legislativos levantados para análise de ações do Poder Executivo sobre o caso da mineração em terras indígenas.

Governos	Número de Decretos		Situação dos Decretos	
	Abs	%	Revogado	Vigor
Sarney	9	23,7	6	3
Collor	7	18,4	5	2
FHC	5	13,2	2	3
Lula 1	4	10,5	3	1
Lula 2	3	7,9	1	2
Dilma 1	1	2,6	0	1
Dilma 2	1	2,6	1	0
Temer	1	2,6	1	0
Bolsonaro	7	18,4	5	2
	38	100,0	24	14

Fonte: Governo Federal. Autoria própria.

No entanto, assim como os levantamentos empreendidos na Câmara dos Deputados, foram selecionados uma gama de Decretos Presidenciais que poderiam, ou não, ser pertinentes ao caso da mineração em terras indígenas. No conjunto de dados levantados constavam decretos sobre os mais variados assuntos como demarcação, saúde e proteção de territórios. Por isso, posteriormente foi elaborada uma nova análise, desta vez considerando o conteúdo dos decretos e não apenas as suas emendas. Dessa forma, percebeu-se que apenas seis decretos eram realmente centrais para o caso, pois tratavam diretamente sobre garimpo e exploração mineral em terras indígenas.

Além desses, foram incluídos mais dois decretos referenciados nos PDC/PDLs, os quais tratavam da criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala e da simplificação nos processos de requerimento mineral na Agência Nacional de Mineração (ANM). Tais decretos, em específico, movimentaram a agenda da oposição durante o governo Bolsonaro, por serem considerados incentivadores do garimpo em terras indígenas. Soma-se a esses, mais um decreto referente ao governo Sarney, o qual foi encontrado

⁸ Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/#>

durante a investigação dos conteúdos e funções dos decretos presidenciais, selecionados na etapa anterior. O Quadro 8, a seguir, mostra os Decretos Presidenciais considerados centrais para o estudo proposto.

Quadro 8 - Resultado final dos Decretos Legislativos levantados para análise de ações do Poder Executivo sobre o caso da mineração em terras indígenas.

Governos	Decreto	Situação	Tema
Sarney	nº 98.502 de 12 de dezembro de 1989	Vigor	Defesa em TI Yanomami (Garimpo)
Sarney	nº 98.890, de 25 de janeiro de 1990	Revogado	Disposição de área para garimpagem em TI Yanomami
Sarney	nº 98.960 de 15 de fevereiro de 1990	Revogado	Disposição de área para garimpagem em TI Yanomami
Sarney	nº 98.959 de 15 de fevereiro de 1990	Revogado	Disposição de área para garimpagem em TI Yanomami
Collor	Decreto de 19 de abril de 1991	Vigor	Revoga autorização para garimpagem em TI Yanomami
Lula 1	Decreto 17 de setembro de 2004	Revogado	Coibir mineração ilegal em terras indígenas
Temer	nº 9.147 de 28 de agosto de 2017	Revogado	Regula exploração mineral próxima a TI's
Bolsonaro	nº 10.966, de 11 de fevereiro de 2022	Revogado	Criar Programa de Apoio a mineração de “pequena escala”
Bolsonaro	nº 10.965, de 11 de fevereiro de 2022	Vigor	Simplifica procedimentos minerários na ANM

Fonte: Governo Federal. Autoria própria.

Em síntese, é a partir das informações encontradas nos decretos presidenciais, nas medidas provisórias, nas autorias de projetos de lei e outras ações referenciadas nos PDC/PDL's que se pretende descrever as influências do Executivo na agenda da política mineral para territórios indígenas.

Sabe-se que as teorias relacionadas ao Presidencialismo de Coalizão concebem que a agenda governamental do Executivo é formada a partir de um longo processo de negociações da coalizão, desde a sua formalização nos Ministérios até o resultado final das decisões (Freitas, 2016). Contudo, não se espera traçar uma agenda das coalizões governistas sobre o caso da política mineral em TI's, pois este recorte extrapola o escopo desta pesquisa. Ainda assim, não se pode deixar de considerar que o Poder Executivo tomou decisões importantes referentes ao caso, desde a apresentação de projetos de lei até a redação de medidas provisórias. Por isso, o objetivo de mapear as ações do Executivo nada mais é do que buscar entender em quais contextos os governos tomaram ações mais diretas sobre a regulação de uma matéria que é de competência do Poder Legislativo.

3 BASES TEÓRICAS PARA ANÁLISE DA ESTABILIDADE E MUDANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Creswell (2009), o uso da teoria em pesquisas qualitativas, por vezes, vem apenas ao fim do trabalho, configurando-se como um processo indutivo resultante da construção dos dados, que busca estabelecer diálogos com outras teorias. Segundo o autor essa lógica costuma seguir cinco pontos, que são: (a) coleta de informação, como entrevistas, observações e análise documental; (b) perguntas abertas aos participantes ou notas do campo; (c) análise dos dados para formação de temas ou categorias; (d) observação de padrões e generalizações; e, por fim, (e) o pesquisador apresenta seus resultados desenvolvendo uma teoria com base nas experiências ou em diálogo com a literatura existente sobre o tema.⁹ Sucede-se que foi, predominantemente, esse o caminho tomado no presente trabalho, com o adendo de que a fonte dos dados provém de análises documentais, não do campo ou de entrevistas.

Estabelecer o diálogo com a literatura ao fim da pesquisa foi especialmente importante dentro deste estudo por conta da complexidade do problema. Afinal, a pergunta fomentadora pressupunha uma ampla variável temporal, situada em contextos políticos distintos, com um grande conjunto de atores, além de fonte de dados institucionalmente diversificada. Trata-se de um tema altamente sensível, com impactos reais sobre um grupo etnicamente plural e minoritário, alto fluxo de interesse econômico e ambiental, dilemas administrativos mais presentes em alguns entes federativos do que em outros, além de constante atenção da mídia e da opinião pública.

Sob esse prisma, Capano (2012) indica que a dificuldade de se avaliar uma política ocorre por conta do problema inerente à variável dependente. Para o autor, entender o processo de estabilidade e mudança de uma política é um puzzle dentro de outro puzzle devido à natureza ambígua do objeto de análise, tornando-se necessário definir claramente “onde” os objetivos do trabalho se encontram no arranjo institucional; “qual” dimensão da política será examinada e, até mesmo; “o quê” será avaliado. Ao contrário da corrente predominante na ciência política, que, segundo Capano (2012), considera a mudança política como um produto resultante do processo político, a questão “o quê” é o fundamento do qual depende toda a análise sobre a variação de uma política pública. Isto ocorre devido à natureza dinâmica do objeto, o qual também é envolto de inúmeras partes como atores, paradigmas, estratégias, leis, instrumentos,

⁹ Resumo adaptado da ordem metodológica descrita na Figura 3.5. de Creswell (2009), página 63

entre outros, além de níveis institucionais variados onde o problema pode oscilar de formas similares ou distintas. É por isso que para Capano (2012) a mudança na política é o próprio processo político e não apenas o seu resultado, segundo as palavras do autor:

What is important here, nevertheless, is that research attempts to clearly define which dimension, aspect or element of policy is the real object of its analysis. The game being played out here is not a simple one: due to the constitutive multidimensional nature of policies, their dynamic nature, and the unclear character of their horizontal and vertical borders, the problem of identifying the dependent variable in policy change is highly demanding, and one that needs to be dealt with while avoiding any form of reductionism (Capano, 2012 p. 453).

Neste trabalho específico, duas questões desempenharam um papel central para se considerar “o que” e “qual” eram as reais dimensões da pesquisa: a importância da variável temporal e a disponibilidade, bem como, a análise dos dados. Por isso, foi a partir da definição e execução do primeiro objetivo do trabalho, que consistiu em identificar as iniciativas políticas que evidenciam elementos embrionários de mudanças na regulamentação da mineração em territórios indígenas, que foi possível traçar os limites do objeto ao longo do tempo, como ainda será demonstrado. Além disso, a avaliação indutiva e categórica do conteúdo também foi fundamental para se compreender a natureza do problema e sobre qual perspectiva o mesmo seria abordado. Com isso, foi somente na etapa de sistematização da Análise de Conteúdo e da interpretação dos resultados gerais da pesquisa que foi possível situar, de maneira muito mais clara, a variável dependente com as especificidades da literatura e dos modelos presentes no campo de políticas públicas.

Dada a complexidade dos fenômenos investigados, os modelos e debates sobre estabilidade e mudança na política também são robustos, podendo tornar-se complicados e prescritivos. Para Capano (2009), frequentemente as seleções teóricas do campo falham na hora de levar em conta, por exemplo, “como” os processos da mudança política ocorrem. Já que há uma variedade de modelos com uma variedade de combinações possíveis para se analisar os casos, é necessário saber situar as escolhas interpretativas e teóricas, visto que cada modelo oferece ferramentas diferentes para avaliar a mudança política e visões distintas sobre o que deve ser o próprio objeto de análise.

É nesse sentido que os alertas de Capano (2009, 2012), juntam-se com as recomendações de Creswell (2009), para justificar o lugar da teoria na presente pesquisa, o qual consolidou-se apenas ao final de constantes avaliações sobre a natureza e dimensão do objeto de análise. Isto não significa dizer que não houve nenhuma influência teórica prévia na delimitação dos objetivos do trabalho, pois de maneira geral os debates comuns ao campo de políticas públicas já oferecem, por si só, indícios que permitiram a construção dos mesmos.

Ainda assim, foi a partir do maior aprofundamento dos dados que as dimensões da variável dependente foram melhor definidas e, portanto, o próprio diálogo com a literatura. Baumgartner e Jones (2012), no seu intuito de criar um banco de dados global para análise de políticas públicas, por exemplo, defrontaram-se exatamente com o mesmo dilema. Em outras palavras, os autores também atestaram o problema que envolve a relação da empiria com os modelos presentes no campo de políticas públicas para análise da estabilidade e da mudança política. Por isso os autores, fizeram a seguinte declaração sobre a lógica indutiva:

Many political scientists are wary of induction, but all scientific disciplines advance by a mixture of induction and deduction. Theories are confronted with data, and data are confronted with different theories. The two are so intertwined that we see the development of an infrastructure of measurement and observation to be absolutely central to the process of developing theory because one cannot advance without the other. (Baumgartner; Jones, 2012, p.13)

Com isso, o objetivo deste capítulo é oferecer uma revisão dos principais dilemas analíticos para interpretação de políticas públicas, principalmente no que diz respeito ao seu processo de mudança. Visto que a variável dependente deste trabalho é a evolução da política de mineração em terras indígenas, após a Constituição Federal de 1988 até 2022, o núcleo profundo da pesquisa é um objeto que está em movimento, por um longo tempo, e isso traz implicações interpretativas que necessitam ser discutidas.

A primeira parte do capítulo concentra-se em revisar, brevemente, as origens dos modelos analíticos que deram origem ao campo de políticas públicas. Isto porque foram esses que motivaram Sabatier e Jenkins-Smith (1994) na construção do *Advocacy Coalition Framework* (ACF), o modelo que foi utilizado na etapa de sistematização dos dados devido a sua adequação ao caso.

Em segundo lugar, o capítulo revisa a origem dos modelos provenientes da tradição de pesquisa sobre *agenda-setting*, pois, considerou-se que por serem amplamente aplicados no contexto brasileiro (Almeida; Gomes, 2018), deveriam ser apresentados e justificado o porquê de não terem sido escolhidos para este estudo. Além disso, Baumgartner e Jones (2012) fazem parte do conjunto de autores que começaram a introduzir a ideia de dinâmica política que será debatida na terceira parte do capítulo, junto com as justificativas da escolha do modelo ACF ao trabalho. Já a quarta parte visa apresentar os elementos constitutivos do modelo utilizado nesta pesquisa, com especial foco para os seus fundamentos e mecanismos de mudança na política.

3.1 O SURGIMENTO DE UMA POLÍTICA, ENTRE ETAPAS E PROCESSOS MULTINÍVEIS

Após a crise econômica de 1929, houve uma intensificação nas discussões sobre o papel do Estado, as quais foram diretamente influenciadas pelo surgimento da cultura de *welfare state*, ao mesmo tempo em que ideias liberais eram retomadas. Deste contexto surgiram novos desafios na organização dos sistemas políticos e econômicos que passaram a demandar uma reestruturação mais “eficiente” da esfera estatal (Almeida; Rebelatto, 2015). Cada campo do conhecimento passou a desenvolver suas próprias análises sobre procedimentos administrativos, regulação governamental, relação entre agências e círculos eleitorais (Sabatier, 1977), além de observações das interações entre a comunicação de massa, a opinião pública e as agendas políticas (Capella; Brasil, 2015). Almeida e Rebelatto (2015), destacam que esse período foi marcado por um aumento pontual na demanda por métodos e modelos que pudessem dar conta de explicar e avaliar as ações do Estado, as políticas públicas.

Ainda nos anos 1930, o cientista político americano, Harold D. Lasswell, foi o primeiro a introduzir a expressão *policy analysis* com o objetivo de estabelecer um ponto comum nos múltiplos interesses envolvidos (Souza, 2006). Lasswell também propôs a criação de um corpo de profissionais treinados em teoria e método para análise e auxílio da tomada de decisão governamental (Capella, 2018), além de produzir um modelo que foi pioneiro no campo da comunicação por buscar compreensão sobre a função da comunicação em massa nas estruturas sociais modernas (Baptista, 2017).

Além de Lasswell, o cientista político canadense David Easton, também destacou-se como um dos pais fundadores do campo de políticas públicas (Souza, 2006). Em seu trabalho, o autor buscava generalizar variáveis reduzindo-as para que pudessem conter apenas as influências mais significativas dos contextos, através de poucos indicadores capazes de explicar as relações de *input* e *output* dos sistemas (Almeida; Rebelatto, 2015). Essa adaptação da teoria dos sistemas para a ciência política realizada por Easton (Petracca, 2014), foi o que possibilitou, posteriormente, o surgimento da noção de ciclo político (Kay, 2006).

Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1994) o final da década de 1960 e início da década de 1970 foi marcado pela adoção de muitos pesquisadores a *stages heuristic*, ou heurística dos estágios, que nada mais é do que uma interpretação teórico-metodológica herdeira dos trabalhos anteriores de Lasswell e Easton, dentre outros autores. Os trabalhos desta fase possuíam em comum a distinção de estágios no processo de elaboração de uma política pública, com etapas de identificação de problemas e definição de agenda, formulação e adoção de políticas, além de implementação, avaliação e reformulação. Para os autores, parte da contribuição destes estudos

de *stages heuristic* está na ideia de processo de formulação de política, que opera em diversas instituições e torna possível produzir conhecimento sobre questões que escapam da visão institucionalista majoritária da ciência política. De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1994), isso ocorre pela útil desagregação de um complexo processo político em conceitos gerenciáveis que permitiram avanços, principalmente, na fase de definição da agenda e nos resultados de implementação das políticas.

A abordagem do ciclo de políticas públicas representa a tipologia que mais adequadamente incorpora a *stages heuristic* descrita por Sabatier e Jenkins-Smith (1994). Diferentes pesquisadores contribuíram com a disseminação deste modelo, seja retirando ou agregando novos estágios a sua definição (Kay, 2006). Mas de maneira geral o seu conceito compreende a política como um ciclo de deliberação que busca explicar as interações e as ações em diversas etapas formadas por outros diversos processos, enfatizando a avaliação das interações que se estabelecem entre a política, a economia, a sociedade e o próprio governo (Souza, 2006; Cardoso 2008). Desse modo, dentro do ciclo político, as decisões são tomadas em diversas fases e contém inúmeros paradoxos (Cardoso 2008).

Para Kay (2006) a maior parte da literatura atual sobre a aprendizagem política possui, mesmo que implicitamente, alguma influência interpretativa do ciclo político. No entanto, o autor afirma que, ainda que a essa tipologia seja útil, ela é genérica e ideal. Para o autor, mesmo quando há sofisticação na explicação do porquê decisões específicas são tomadas, o modelo não oferece respostas para o que impulsiona a política de uma fase para a outra. Por isso, Kay (2006) compreende a noção de ciclo como um modelo de estática comparativa e não de análise dinâmica, pois, para ele estes modelos não são capazes de incorporar a complexidade que envolve “*the policymaking process and the reality that policy rarely, if ever, develops in a linear progression*” (Kay, 2006 p.9).

Para Sabatier e Jenkins-Smith (1994), mesmo que a *stages heuristic* incentive a compreensão de que o processo de formulação da política transcende as instituições, frequentemente essa compreensão envolve uma consciência temporalmente distinta para cada fase e uma interpretação de cima para baixo, o que resulta na tendência de negligenciar outros atores importantes no processo e restringe a visão da política a apenas uma peça legislativa muito específica, descartando a ideia de variáveis multiníveis. Por isso, os autores declaram que a noção de ciclo político possui uma noção temporal que é, em muitos casos, inadequada. Desta forma, enquanto Kay (2006) afirma que “*there are a multitude of different processes at different scales and at different speeds occurring simultaneously*” (Kay, 2006 p.9), Sabatier e Jenkins-

Smith (1994) declaram que a política é iniciada por diferentes atores em ciclos de diferentes níveis de governo.

3.2 QUANDO DEMANDAS POR MUDANÇA ENTRAM NA AGENDA

Uma das principais contribuições recebidas pelo modelo de ciclo político, provém dos teóricos que desenvolveram o conceito de *agenda-setting* (Souza, 2006). Isto porque o estágio inicial do ciclo centra-se na formação da agenda e na clássica pergunta: por que algumas questões são incluídas na agenda política enquanto outras são negligenciadas, e por que certas alternativas são escolhidas enquanto outras deixadas de lado? (Souza, 2006; Almeida; Rebelatto, 2015; Capella; 2018). Esta indagação é seguida da compreensão de que o ato de tomar decisões sempre inclui dois aspectos: a fonte do requerimento e os envolvidos na configuração da pauta, por isso a elaboração de uma agenda depende das negociações, da atenção e de uma série de outros elementos (Cardoso, 2008). De acordo com Capella (2018), os modelos que surgem com esse enfoque de pesquisa além de desenvolverem a “compreensão sobre como as agendas são definidas e como as alternativas são selecionadas, têm contribuído para ampliar os conhecimentos sobre o processo de produção de políticas”, mais especificamente o entendimento sobre “processos de mudança e de estabilidade política” (Capella, 2018 p. 10).

Apesar da relação desenvolvida com a ideia de ciclo de políticas públicas, o surgimento do conceito de *agenda-setting* não está necessariamente relacionado a este. Suas raízes, na verdade, vêm de uma relação interdisciplinar que envolve a área de Comunicação e a Ciência Política, a partir de diversas tradições de pesquisa. Estes estudos surgiram primordialmente nos Estados Unidos e buscavam entender, no campo da Comunicação, a relação entre a comunicação de massa e a opinião pública (Capella; Brasil, 2015; Capella, 2018). O foco nas questões que envolvem o poder político e a atenção governamental, foram enfatizados pela Ciência Política (Capella; Brasil, 2015; Capella, 2018).

Até os anos de 1960, autores como Lippmann, Lazarfeld e Cohen estabeleceram a noção de uma conexão causal entre a agenda da mídia e a agenda pública (Capella; Brasil, 2015; Baptista, 2017; Jones; Brasil, 2020). Contudo, o conceito de *agenda-setting*, apesar dos seus bons desenvolvimentos teóricos, apresentava escassos progressos práticos, até o trabalho de McCombs e Shaw, os quais realizaram um estudo sobre o papel da mídia na eleição presidencial de 1968 (Apud Capella; Brasil, 2015; Baptista, 2017; Jones; Brasil, 2020). Paralelamente, Schattschneider e Bachrach e Baratz, pensavam em sistemas de governança através do papel

da mobilização e da expansão do conflito para análise de problemas públicos, bem como na construção de alternativas e do lugar da não-decisão (Apud Capella; Brasil, 2015; Jones; Brasil, 2020).

No contexto dos anos de 1970, os autores Cobb e Elder (Apud Capella; Brasil, 2015) foram os primeiros a utilizarem o termo *policy agenda-setting* para compreender como a agenda é definida, quais temas a compõem, quem participa do processo e como participa do processo. Assim, foi definido o conceito de *agenda-setting* como o meio pelo qual questões privadas tornam-se públicas e prioritárias para os governos (Jones; Brasil, 2020). Esses autores também buscaram desagregar a ideia para poderem criar níveis para a “agenda”, que passou a ser diferenciada por dois tipos: a agenda sistêmica, que seria o conjunto de questões que importam para a sociedade; e a agenda governamental, composta pelas questões que os tomadores de decisão julgam relevantes (Capella; Brasil, 2015; Capella, 2018).

Por sua vez, John Kingdon (1995) inovou na concepção do conceito ao acrescentar a dimensão da agenda decisória, a qual “é entendida como uma parte menor de temas presentes na agenda governamental que, não apenas chamam a atenção dos *policy makers* como problemas públicos, mas também se encontram em condições de atuação pelos formuladores de políticas” (Jones; Brasil, 2020 p. 1488). Dito de outra forma, a agenda decisória é um “subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas [e que estão] prestes a se tornarem políticas públicas” (Capella; Brasil, 2015 p.10; Capella, 2018 p. 29)¹⁰. Ademais, Kingdon (1995) também conjectura sobre a existência de uma agenda especializada, a qual pertence especificamente a áreas que demandam mais conhecimentos técnicos, como saúde e educação (Capella, 2018).

Nessa direção, a complexidade que envolve a definição da agenda concentra-se na compreensão das estratégias utilizadas para a construção de um problema, dos debates sobre as soluções e dos atores envolvidos no processo. Segundo Jones e Brasil (2020), isso significa dizer que:

o agendamento é marcado por um processo de **filtragem** de temas e assuntos que depende não apenas de valores individuais de atores ou de instituições envolvidas, mas também da percepção desses atores de que o assunto priorizado tem potencial para ser executado (Jones; Brasil, 2020 p. 1488, grifo da autora).

Nas próprias palavras de Kingdon (1995):

A agenda, como eu a concebo, é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de

¹⁰ Ambos os textos Capella e Brasil (2015) e Capella (2018) utilizam a mesma redação, a qual foi metida com uma simples alteração em colchetes para melhor adequação ao contexto.

peças fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades. [...] Dentro dos possíveis temas ou problemas aos quais os governantes poderiam dedicar sua atenção, eles se concentram em alguns e não em outros. Assim, o processo de estabelecimento da agenda **reduz** o conjunto de temas possíveis a um conjunto menor, que de fato se torna foco de atenção. Queremos compreender não apenas por que a agenda é composta dessa forma em um certo momento, mas também como e por que ela muda de um momento para outro (Kingdon, 1995, p. 222, grifo da autora).

Em resumo, o modelo de Kingdon (1995), denominado de “múltiplos fluxos”, foca na etapa da pré-decisão “e nos processos de tomada de decisão da política pública, enfocando a progressão de uma questão da agenda sistêmica difusa para a agenda governamental e, finalmente, para o estágio de decisão” (Cardoso, 2008 p.30). Em sua tipologia, Kingdon (1995) concebe três eixos principais que sintetizam-se em fluxos relacionados aos problemas, as soluções e ao processo político. Sendo que, o momento de alinhamento destas correntes caracteriza-se pela abertura de uma janela de oportunidade para a mudança na política (Cardoso, 2008). Sob esse ângulo, o autor também propõe um modelo que possibilita a ideia de que determinados mecanismos em alinhamento podem, ou não, resultar na mudança da agenda política (Capella, 2018).

Já no final da década de 1980 e início de 1990, Baumgartner e Jones (2012) desenvolveram outro modelo teórico para explicar o processo de formação da agenda, no qual argumentam que grandes períodos de estabilidade podem ser pontuados por momentos de rápidas e profundas mudanças política (Capella; Brasil, 2015; Jones; Brasil, 2020). Segundo os autores, a motivação para elaboração do seu trabalho veio de uma: “*unhappiness with policy process models that emphasized stability, rules, incremental adjustment, and gridlock whereas we saw policy change as oftentimes disjoint, episodic, and not always predictable*” (Baumgartner; Jones, 2012, p.1).

Esses modelos referidos pelos autores fazem parte da primeira geração e foram desenvolvidos nas décadas de 1950 e 1960. Neles a tomada de decisões era percebida como incremental, os subsistemas eram considerados eternos, e a ordem política mantinha-se estável (Baumgartner; Jones, 2012). Sob essas perspectivas, as mudanças podiam ocorrer por eleições ou por um processo gradual entre diferentes políticas em subsistemas, como a regulação ambiental e a gestão do sistema financeiro governamental (Jones; Brasil, 2020). Por isso, Baumgartner e Jones (2012) acreditavam que aquelas tipologias haviam entendido grande parte da realidade de forma correta. Apesar disso, a parte que lhes faltava parecia imprescindível e não foi ignorada pelos autores. Assim, Baumgartner e Jones (2012) buscaram interpretações menos padronizadas e as encontraram na literatura emergente sobre *agenda-setting*, que, dentre outras coisas, avaliava o sistema político de maneira muito menos estável e mais inquietante.

Essencialmente o modelo elaborado pelos autores busca esboçar um processo desconexo e repentino de mudança política, mas composto, também, por longos períodos de estabilidade (Baumgartner; Jones, 2012). Nas palavras de Capella e Brasil (2015):

O modelo de Equilíbrio Pontuado procura explicar períodos de equilíbrio na produção de políticas, que se mantém enquanto uma questão é dominada por um monopólio, e que se rompe quando a questão escapa ao controle do monopólio e chega à agenda do macrosistema. Uma vez no macrosistema, pequenas mudanças podem ser amplificadas, transformando completamente a política (Capella; Brasil, 2015 p. 11)

Deste modo, Baumgartner e Jones (2012) entendem que a mudança política era muito mais frequente do que sugeriam as abordagens de impasses estáticos e; ocorria, não apenas através de eleições, mas também a partir de um processo de *policy-by-policy* (política por política). Estes andamentos políticos funcionam, para os autores, através de feedbacks positivos que são um processo que ocorre ao longo do tempo, através de eventos relacionados que se influenciam e se potencializam de maneira desconexa, gerando impulsos de mudanças que geram mais impulsos por mudança. Resultando, muitas vezes, em transformações rápidas e inesperadas (Baumgartner; Jones, 2012; Capella; Brasil, 2015). No entanto, Baumgartner e Jones (2012) também entendem que há a existência de forças estabilizadoras, ou feedbacks negativos, produzidos em estruturas institucionais dominadas por ideias estáveis que permanecem até que seu monopólio seja afetado (Baumgartner; Jones, 2012; Capella; Brasil, 2015).

Para este trabalho importa enfatizar, ainda que brevemente, como a tradição teórico-metodológica a respeito do conceito de *agenda-setting* possui a sua própria história e contribuição. Dessa influência, as noções de mudança e estabilidade na formação de uma política pública são as protagonistas e vão além de noções engessadas pela interpretação do ciclo político. Ocorre que é inegável que a ideia de formulação de uma política pública é frequentemente apresentada dentro do contexto de estágios no ciclo de políticas como a fase inicial e pré-decisória, a qual é seguida pela tomada de decisão, implementação e avaliação (Capella, 2018). Segundo Capella (2018) a vantagem de associar o conceito de *agenda-setting* à metáfora de um ciclo está na relevância assumida pela investigação, pois, desta forma, o conceito detém efeitos sobre todo o processo de produção política posterior.

No entanto, esta junção também pode trazer os mesmos vícios apontados por Sabatier e Jenkins-Smith (1994), o que pode dificultar interpretações mais dinâmicas sobre as variáveis do processo de mudança e estabilidade na formação de uma política pública. Isto porque as discussões provenientes dos teóricos do conceito de *agenda-setting*, contribuem para avaliações que vão além da restrição do estágio de pré-decisão, principalmente no caso de Baumgartner e

Jones (2012). Para Capano (2009), todavia, as dificuldades em se pesquisar estabilidade e mudança de políticas, estão mais relacionadas a uma falta de maior entendimento sobre a natureza e relações das engrenagens fundamentais que movem o processo, o objeto e os modelos no geral.

3.3 A ANÁLISE DA DINÂMICA: MODELOS E PRESSUPOSTOS CRÍTICOS PARA A AVALIAÇÃO DE ESTABILIDADE E MUDANÇA

De acordo com Capella e Brasil (2015), as preocupações iniciais do modelo de Equilíbrio Pontuado, descritas por Baumgartner e Jones (2012), progrediram para um ponto de vista menos restrito à ideia de fase de formação de agenda. Com isso, os autores passaram a propor uma interpretação da “dinâmica de políticas públicas” (*policy dynamics*), tornando as investigações sobre estabilidade e mudança de políticas o ponto central dos seus trabalhos. Nas palavras de Capella e Brasil (2015):

A noção de “dinâmica de políticas públicas” é empregada hoje em estudos que buscam identificar as mudanças na atenção governamental – ou seja, movimentações na agenda – em torno de diferentes políticas públicas, durante longos períodos de tempo, e em diferentes sistemas políticos, procurando explicar o processo da mudança em políticas públicas. (Capella; Brasil, 2015 p. 5)

Baumgartner e Jones (2002) desenvolvem os conceitos de feedback positivos e feedback negativos para uma crítica a todo o sistema de políticas nos Estados Unidos; e, os consequentes modelos teórico-metodológicos que os analisam. Para eles, o sistema americano se comporta de maneira dual, onde às vezes as políticas parecem resistentes à mudança, outras vezes as políticas públicas sofrem mudanças dramáticas, ainda que a maioria do processo pareça lento e incremental. Dessa forma, os autores acreditam que: “*This approach forces students of the policy process to integrate what have often been seen as unrelated, if not mutually antagonistic, phenomena: Peaceful incrementalism and jarring change.*” (Baumgartner; Jones, 2002, p.2).

Em outros termos, para Baumgartner e Jones (2002), os cientistas políticos costumam dividir suas análises ora em processos de mudanças rápidas, como é o caso da tradição de pesquisas sobre formação de agenda; ora em períodos de estabilidade relativa, como é o caso de estudos de subsistemas políticos, orçamento, implementação e outros. Isso significa dizer que para os autores as tradições de pesquisa focam em construir modelos de feedbacks positivos ou de feedbacks negativos; porém, uma visão conjunta contribuiria para o surgimento de uma visão integral e sistêmica da realidade.

Basicamente, a fundamental diferença entre sistemas de feedback positivo e negativo para políticas públicas encontra-se no papel das instituições. Isso porque as instituições, da

mesma forma que são estáveis, também reagem e evoluem ao longo do tempo enquanto lidam com problemas naturalmente mutáveis. Ainda que essa mudança seja lenta e gradual, elas também podem mudar de maneira rápida e dramática, quando novas instituições são criadas ou redesenhadas (Baumgartner; Jones, 2002). Desse modo, Baumgartner e Jones (2002), definem sistemas de feedback negativo como um processo mecânico de autocorreção ou homeostase, em que o sistema age de forma a contrabalançar as pressões externas para manter o estado de equilíbrio. Por sua vez, o sistema de feedback positivo atua como um processo que se auto-reforça, ao longo do tempo, em uma espécie de cascata de eventos que mudam o status quo. O importante, com isso, é ter em mente a seguinte reflexão dos autores:

Many theories of politics leave no room for institutional design or change. Others have no room for the steady functioning of relatively stable systems of negative feedback. Rarely do theories of politics allow for both; we think that any complete theoretical perspective must necessarily allow for both the routine functioning of issues as they are processed by the specialized institutions of government that have been built up around them as well as for the exceptional periods when institutions themselves are created, ripped apart, or dramatically altered in the face of political mobilizations, altered understandings of underlying issues, or for other reasons. So we first want to encourage a broader view of the functioning of the political system and its institutional design (Baumgartner; Jones, 2002, p.7)

Seguindo os argumentos de Baumgartner e Jones (2002) para pensar a partir de uma visão mais ampla do funcionamento sistêmico das políticas, Capano (2009) e Capano (2012), afirmam que a essência das políticas é a própria dinâmica. Por esse motivo, elas podem parecer simultaneamente estáveis e mutáveis, o que resulta na ligação teórica e empírica de estabilidade e mudança. Desta forma, Capano (2012) indica que a transformação é a condição padrão na formulação de políticas, enquanto a constância é fruto da agência humana que através de regras, instituições, normas sociais, ideias e estratégias se dedicam ao controle e gerência da incerteza. Apesar disso, a ação coletiva pode não ser sempre consistente e é frequentemente conflituosa, dado o fato de que diferentes atores possuem diferentes percepções sobre o que define a estabilidade. Por isso, a estabilidade na política pública é apenas um equilíbrio parcial e estático na dinâmica da política (Capano, 2012).

Em termos de análise, Capano (2012) também explica que estabilidade e mudança são resultado do ponto de vista de quem observa. Por esse motivo, faz diferença quais categorias serão utilizadas, bem como, saber qual o verdadeiro objeto do observador. Para o autor, um mesmo elemento, ou um mesmo período de tempo de uma política, pode ser visto como sendo estável ou fortemente marcado pela mudança. Nesse sentido, Kay (2006) aponta que:

The difficulty arises because there are typically several processes with different speeds going on at the same time. This makes separating different time scales such as the short, intermediate or long run as essential to understanding and explanation as

distinguishing between different spatial scales, as in the macro,meso,micro and decision levels common in policy studies. (Kay, 2006, p. 1-2)

E relação à mudança, de acordo com Capano (2009) e Kay (2006), uma entidade ou coisa¹¹ muda quando entre o tempo T1 e T2 há evidência empírica de que o objeto sofreu alguma alteração na sua propriedade, saindo do estado E1 para o estado E2. Por isso, é necessário alcançar a natureza do que se está observando, para compreender o que liga os dois pontos entre si, gerando uma unidade processual, ao mesmo tempo que se percebe o elemento mutável. Para Kay (2006) esse funcionamento levanta uma questão filosófica sobre a identidade do objeto, ao longo do tempo, pois, *“if a changing thing really changes, it cannot literally be one and the same thing before and after the change; however, if a changing thing literally remains one and the same thing (that is, it retains its identity) throughout the change, then it cannot really have changed.”* (Kay, 2006, p. 5). Assim, Capano (2009) argumenta que qualquer campo científico que procure tecer teoria sobre mudanças, tem a necessidade de entender tanto a constância quanto a transformação.

Isto posto, Kay (2006), estabelece que eventos podem ser considerados como mudanças repentinas, enquanto o processo é a mudança gradual. O objetivo do seu esclarecimento é evitar a distinção dualista entre estabilidade e mudança que se faz presente em muitos estudos de política. Por isso, para o autor, tudo é mudança em uma perspectiva dinâmica e a noção de eventos e processos permite observar a movimentação do objeto em análise.

A história é aspecto fundamental que não deve ser omitido. Afinal, a política não se desenvolve no vácuo, o que significa que as políticas possuem contextos, que vêm de passados que ocupam o tempo (CAPANO, 2009). Dessa maneira, Capano (2012) atribui ao neoinstitucionalismo histórico e à perspectiva *path dependence* a redescoberta da dimensão temporal na mudança política. Apesar disso, para o autor, uma perspectiva histórica não precisa necessariamente se restringir a essas contribuições, até porque muitas vezes ela se restringe a uma visão tradicional do tempo. Análises dinâmicas, por sua vez, possuem outras dimensões temporais que compõem a história e a paisagem temporal da mudança política, tais como: enquadramento temporal, timing, temporalidade, ritmo, duração e sequência (Capano, 2012).

Em síntese, o enquadramento temporal possui grandes impactos na pesquisa de uma política. Quanto maior for o período observado, maior é a probabilidade de o tempo interferir nas outras variáveis (Capano, 2012). Além disso, a percepção de “como” a política mudou também varia, pois um enquadramento curto pode fazer parecer que a mudança foi incremental,

¹¹ Uma sociedade, um comportamento humano, um partido, uma política pública.

enquanto um enquadramento longo pode sugerir mudanças radicais e vice-versa (Capano, 2012). De todo modo, a determinação do enquadramento temporal é fundamental. Autores como Sabatier e Jenkins-Smith (1994), por exemplo, apontam que análises de mudança política devem possuir pelo menos um período de dez anos, pois mudanças necessitam de tempo.

Nas demais distinções apresentadas por Capano (2012) *timing* pode ser compreendido como o alinhamento entre diversas dinâmicas que ocasiona em um momento perfeito para a mudança, similar a perspectiva de janela de oportunidade em Kingdon (1995). Já a temporalidade seria a direção que o tempo pode tomar. Ela é linear quando o tempo não volta mais, o que significa que a mudança é irreversível; ou cíclica, quando o tempo volta e é possível reverter uma mudança (Capano, 2012). Além disso, há diferenças de intensidade e densidade, ou seja, a dinâmica de uma mudança política tem uma velocidade e um ritmo que pode ser incremental ou radical. Enquanto a duração é o tempo necessário para a mudança ocorrer (Capano, 2012).

Por último, Capano (2012), define a sequência como a ordem de continuidade por meio da qual a dinâmica da política se desenvolve. Assim, a mesma pode ser dividida em duas chaves de compressão: a dependência da trajetória ou o confronto “dialético” entre soluções que se chocam. A primeira é marcada por momentos decisivos, isto é, situações críticas onde ocorrem alterações políticas e extensos intervalos de inatividade. Esses momentos decisivos frequentemente ocorrem em resposta a eventos imprevistos, ou seja, são essencialmente provocados por impactos externos ou pela inabilidade inercial da política de se ajustar às mudanças externas (Capano, 2012). Já na segunda perspectiva, a sequência temporal da dinâmica e da mudança, é uma luta incessante entre soluções para os mesmos problemas. Nela o vencedor temporário não é resultado de fatores aleatórios, mas é o produto da ação de atores que buscam seus próprios interesses ou ideias. Portanto, a lógica desta sequência é baseada em mudanças reversíveis (Capano, 2012).

Nesse sentido, o tempo é essencial para análise dinâmica de estabilidade e mudança da política. Logo, é necessária uma compreensão do objeto e do tempo para que se perceba a melhor maneira de se dialogar com os modelos disponíveis para análise de mudanças (Capano, 2012). Principalmente, porque cada um possui uma série de mecanismos de avaliação que muda a forma de lidar com o tempo e de entender a mudança em uma política pública. Capano (2012), por exemplo, aponta que na perspectiva de *Path Dependent Framework (PDF)*, a sequência temporal é adotada a partir de uma progressão linear de dependência da trajetória; porém, na interpretação de *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, toda a dimensão temporal é

considerada, visto que o modelo agrega diversas dimensões de progressão e a análise longitudinal faz parte da sua base.

Segundo Kay (2006), apesar de Baumgartner e Jones (2002) terem apresentado a ideia de dinâmica política juntamente com outros autores, os fundamentos intelectuais dessa perspectiva analítica ainda carecem de ser mais desenvolvidos. Em proximidade com o autor, Capano (2009) discorre que:

Too often, both policy scholars and political scientists treat change in a rather mechanical manner, without actually being aware of the epistemological and theoretical nature of the choices they have made when opting for a given direction rather than another (Capano, 2009, p. 8).

Isso significa, dentre outras coisas, que a natureza da mudança deve ser plenamente entendida e não deve ser tratada de forma ambígua. Portanto, o pesquisador deve refletir sobre o que realmente está fazendo, resolvendo certos enigmas estruturais antes de conceber uma teoria ou modelo de mudança política para o seu objeto (Capano, 2009).

3.3.1 De Olho nas Escolhas: a Caixa de Ferramenta do Analista de Políticas Públicas em Transformação

Vários modelos teóricos foram criados para elucidar diferentes aspectos do processo de políticas públicas (Almeida; Gomes, 2018). As tradições de pesquisa de *agenda setting*¹², o neoinstitucionalismo¹³ e as análises de implantação de políticas públicas¹⁴, promoveram a formação de sistemas que consideram o processo da política como um fenômeno altamente multifacetado. Há muitas semelhanças em cada um deste, assim como várias diferenças que não podem ser ignoradas. Modelos como Múltiplos Fluxos, Equilíbrio Pontuado e *Advocacy Coalition Framework*, foram produzidos em contextos distintos e não tinham preocupação de criar uma linguagem em comum (Almeida; Gomes, 2018). Ainda assim, esses mesmos modelos proporcionam boas reflexões. Afinal, abordam temas como mudança e estabilidade, que são fundamentais para observar a dinâmica e o movimento das políticas públicas, ao longo do tempo. Além de serem os mais utilizados no contexto brasileiro (Almeida; Gomes, 2018).

Esse é um dos aspectos que levou autores como Almeida e Gomes (2018), bem como, Capano (2009), à elucidação de sínteses que revisam os terrenos comuns e distintos destes modelos, com o propósito de avançar a compreensão teórico-metodológica da dinâmica de políticas públicas. Entretanto, certamente é Capano (2009) quem vai mais longe nessa síntese.

¹² Em: Baumgartner e Jones, 2012; Capella, 2018; Capela e Brasil, 2015; Jones e Brasil, 2020

¹³ Em: Capano, 2009; Capano, 2012; Kay, 2006

¹⁴ Em: Sabatier, 1977; Sabatier e Jenkins-Smith, 1994

No seu trabalho, o autor aplica três tipos ideais de mudança ao contexto político e cada modelo passa a ser avaliado sob esses aspectos. Ressalta-se, que a contribuição do autor é mais metodológica. Entretanto, também é teórica quanto aos questionamentos constitutivos sobre a natureza das análises que são realizadas. Por isso, Capano (2009) possibilita que se estipule reflexões mais maduras sobre as categorias das investigações, para além da própria cartilha de cada modelo.

A partir dessa perspectiva, o autor elege três tipologias ideais que servem para orientar os pontos de vista que os modelos contêm em suas abordagens, quais sejam: o modo de progressão dos eventos; a dinâmica do desenvolvimento; e, os motores da mudança. Essencialmente, estas tipologias ajudam a lidar com o problema do “como” e “por que” as políticas mudam, além de permitirem visualizar a maneira pela qual cada modelo lida com essas questões (Capano, 2009; Capano, 2012).

Capano (2012) indica que o modo de progressão dos eventos e a dinâmica do desenvolvimento se relacionam com a ideia de temporalidade (linear ou não-linear/cíclica) e com o ritmo da mudança (incremental ou radical). Assim, a temporalidade e a progressão dos eventos dizem respeito à linearidade ou não-linearidade do caminho. Ele é linear quando a sequência de eventos está estritamente relacionada entre si e, portanto, não há como a mudança voltar atrás na sua progressão; mas é não-linear quando a sequência não segue um projeto pré-estabelecido podendo haver reversibilidade na mudança. Por serem tipos ideais Capano (2009) esclarece que não existe linearidade plena na realidade, por isso modelos como Equilíbrio Pontuado e ACF contêm graus de linearidade parcialmente prefigurada, enquanto o modelo de Múltiplos Fluxos é o mais próximo da não-linearidade, a qual é posta de forma imprevisível e, por vezes, ambígua em sua estrutura.

Já a dinâmica do desenvolvimento, é evolucionária quando é adaptativa em relação a um passado; sua natureza é predominante incremental e, por vezes, seu ritmo é lento, mas em outros momentos também pode ser rápida e pode falsamente parecer uma mudança revolucionária, a qual é entendida como algo inteiramente novo e desconectado do passado (Capano, 2009). Dado este fato, o recorte temporal afeta diretamente a interpretação do tipo de dinâmica do desenvolvimento que está ocorrendo, pois essa afeta a interpretação do ritmo da mudança, o que pode resultar em confusões (Capano, 2009). Ou seja, uma mudança evolutiva também pode ser rápida, enquanto uma mudança revolucionária também pode levar tempo para ocorrer. Isto sugere que o pesquisador deve estar ciente das suas escolhas e suas consequentes limitações.

Segundo Capano (2009), o modelo de Equilíbrio Pontuado, por exemplo, é predominantemente evolutivo, pois suas mudanças rápidas não estão inteiramente desconectadas de um ambiente institucional anterior. Enquanto o ACF, apesar de estabelecer um tempo mínimo de dez anos para as suas análises, não prefigura o tipo de dinâmica de desenvolvimento da mudança, cabendo ao pesquisador avaliar o seu próprio caso.

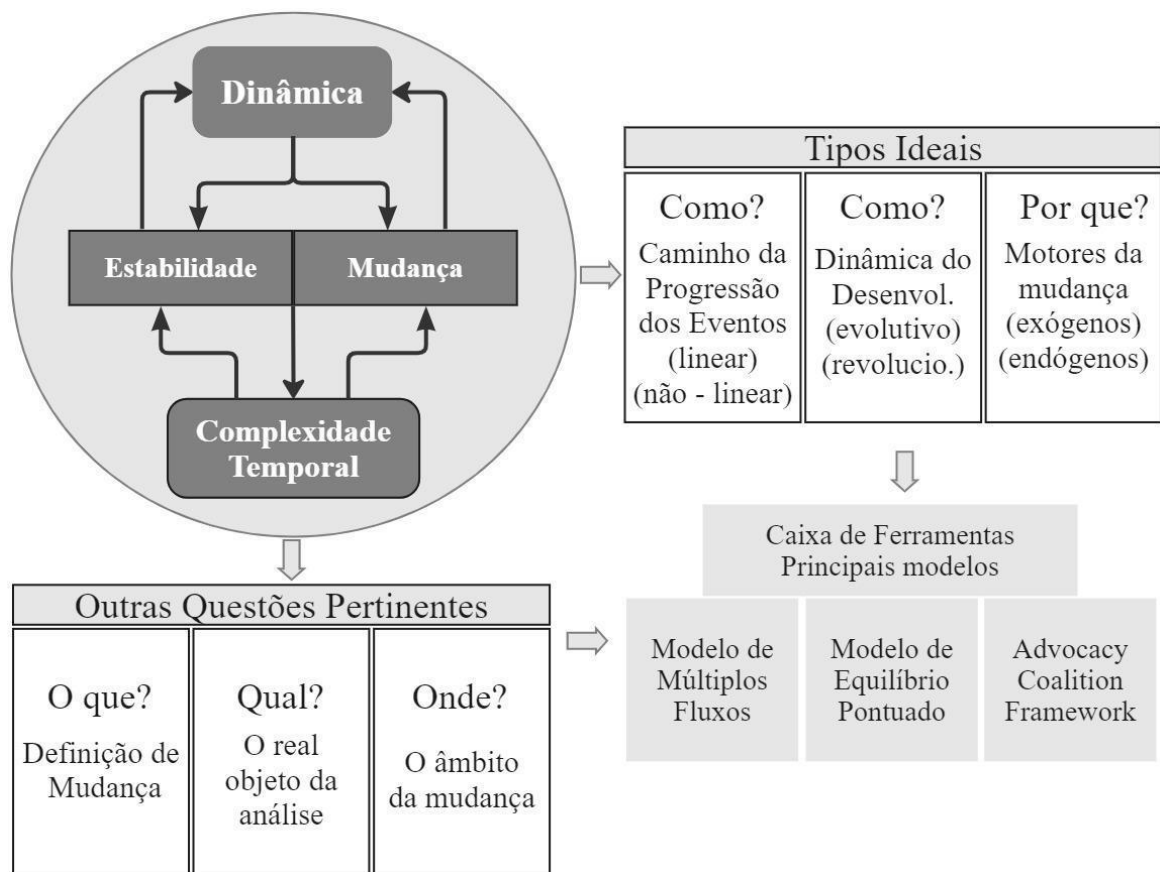
Em relação à dificuldade de entender por que as políticas mudam, para Capano (2012) essa dificuldade se deve à estrutura da variável dependente, a qual se move por contextos distintos e, portanto, o seu processo é fruto de diferentes porquês. O autor resume, em termos gerais, que as origens causais de uma mudança podem ter caráter endógeno, quando resultam de fontes internas e, exógeno, quando provém de fontes externas; cabendo ao analista oferecer uma resposta combinatória desses porquês, com a ressalva de que os fatores endógenos são os mais determinantes para a mudança ocorrer.

Em suma, Capano (2009) explica que, os motores de mudança, de acordo com o modelo de Múltiplos Fluxos, é o acaso e o comportamento individual, com uma causalidade combinativa aleatória que mistura variáveis exógenas e endógenas, mas as exógenas são as mais predominantes. O modelo de Equilíbrio Pontuado, por sua vez, reúne agência, imitação, regras e doses de aleatoriedade como motores de mudança; sendo que, sua causalidade também é combinativa com prevalência de variáveis exógenas (Capano, 2009). Em termos mais práticos, significa dizer que o modelo de Equilíbrio Pontuado privilegia os “choques externos” como determinantes para a mudança na política, ao passo que as instituições são mais conservadoras e homeostáticas.

Por último, o ACF combina regras institucionais, competição, conflito e aprendizagem nos seus motores de mudança. Sua causalidade também busca ser combinativa, mas depende do tipo de mudança. Conforme destaca Capano (2009) o modelo também possui uma assimetria nos determinantes causais, com prevalência dos fatores exógenos em casos de grandes mudanças. Mesmo com as reformas posteriores realizadas no modelo, as quais introduzem a ideia de choques internos e acordos negociados para a mudança política, o autor afirma, ainda, que esses caminhos parecem ser descritos de forma secundária em relação aos fatores exógenos. No entanto, esse modelo é o que possui mais elementos explicitamente endógenos (choques internos, acordos negociados, aprendizagem), os quais carecem, segundo o autor, de mais desenvolvimento teórico. Deste modo, para Capano (2009), os três modelos carecem do mesmo problema: a predominância de explicações causais por fatores exógenos. No entanto, dos três modelos o ACF possui mais ferramentas de análise sobre a causalidade de fatores endógenos.

A Ilustração 2, a seguir, visa resumir as tipologias e as questões teóricas levantadas por Capano (2009; 2012) a partir das argumentações apresentadas até o momento. Inclui-se a discussão anterior entre dinâmica, mudança, estabilidade e tempo, do qual Kay (2006) também faz parte, além de outras perguntas relacionadas ao “o que”, “qual” e “onde” a mudança política deve ser localizada em uma análise. O objetivo é, através de um esquema, compreender de maneira mais aguçada e simples os pressupostos que são levantados e a partir deles avaliar as implicações interpretativas sobre o problema de pesquisa do presente trabalho, junto com a opção pelo ACF.

Ilustração 2 - Análise dinâmica da política pública: síntese, recomendações e principais ferramentas de avaliação para estabilidade e mudança na política.



Fonte: Capano (2009); Capano (2012); Kay (2006). Autoria Própria

As outras questões fundamentais incluem “o que”, que se refere à compreensão do significado de mudança para o modelo analítico; “qual”, que diz respeito a real compreensão do objeto de análise; e, “onde”, que é relativo ao âmbito em que ocorre o fenômeno (Capano, 2012). Essas questões foram determinantes para que se considerasse a opção do ACF no presente trabalho, já que os modelos de análise oferecem ênfases diferentes para as mesmas. O modelo de múltiplos fluxos, por exemplo, é particularmente focado na definição da agenda e

não há distinção entre diferentes tipos de mudança política em sua estrutura tal qual o ACF (Capano, 2009).

Em recapitulação histórica do momento dos debates realizados na Assembleia Nacional Constituinte, por Carvalho e Cunha (1987) e Cunha (2018), fica claro que a questão da mineração em terras indígenas era uma peça central na agenda de diferentes grupos que, em conflito, formaram o artigo 231 da Constituição de 1988 e deixaram em aberto a decisão da regulação mineral por não entrarem em consenso sobre o caso. Um ano depois, o Senador Severo Gomes deu início a proposição de projetos de lei sobre o tema, os quais são diversos e tramitam no Legislativo até hoje. Daí compreende-se que a política para mineração de terras indígenas está no processo de uma decisão e não “tentando” ascender na agenda de um governo. Portanto, mais importante do que entender como o tema entrou na agenda, é necessário saber como essa política variou ao longo do tempo no contexto do Congresso Nacional. No entanto, o modelo de múltiplos fluxos não possui recursos suficientes para esse fim.

Já o modelo de Equilíbrio Pontuado é focado em pontuações na definição da agenda, na construção da imagem política e no comportamento legislativo. No entanto, com os desenvolvimentos trazidos em Baumgartner e Jones (2002), a dinâmica é vista, principalmente, a nível sistêmico institucional e não necessariamente aplicada ao comportamento dos atores para uma determinada política específica (Baumgartner; Jones, 2002; Capano, 2009). Ou seja, mesmo que o modelo proponha que prestemos atenção aos empreendedores políticos e às alterações mínimas que têm o potencial de provocar grandes transformações por meio de um efeito cascata, o seu principal interesse, no que diz respeito à *dinâmica*, é a compreensão estrutural das interações em um nível sistêmico (Capano, 2009).

Enquanto isso, o ACF é um modelo que intrinsecamente serve para cobrir todo o processo de uma política, não se contendo a uma parte do ciclo, nem a um nível institucional, pois, o modelo contempla os níveis macro, meso e micro nos quais uma política pode transitar. Ademais, o ACF também contém uma tripartição do conteúdo das mudanças, com base em uma tripartição de crenças políticas (CAPANO, 2009). Segundo os argumentos de Jenkins-Smith et al (2018) “*the ACF is best thought of as a framework supporting multiple, overlapping theoretical foci [...] Additionally, frameworks are not directly testable but provide guidance toward specific areas of descriptive and explanatory inquiry* (Jenkins-Smith et al, 2018, p. 138)

Tais argumentos permitem localizar melhor o problema desta pesquisa, evitando ruídos quanto aos seus limites e objetivos. Por exemplo, o ACF traz a visão de que a decisão de uma política pode ser construída a partir de múltiplos níveis. Isso possibilita situar que essa análise é focada no Congresso Nacional, mas não desconsidera a importância de futuros trabalhos

incluïrem análises mais detalhadas sobre o Executivo, com especial foco no Ministério de Minas e Energia (MME). Além disso, também há necessidades de estudos mais detalhadas sobre o papel das agências reguladoras nacionais de mineração para o caso, visto que o antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) foi estrategicamente abarrotado de pedidos minerários sobre terras indígenas às vésperas da promulgação da nova Constituição (Cunha, 2018; Baines, 2001; Carvalho; Cunha, 1987; Cedi; Conage, 1987), e a atual Agência Nacional de Mineração (ANM) continua sendo um cenário no qual diferentes estratégias são aplicadas (Anjos et al, 2020).

Devido à amplitude temporal deste trabalho resolveu-se delimitar os seus objetivos apenas a arena decisória definida pela Constituição, como mais central. Apesar disso, as evidências empíricas da presente pesquisa em conjunto com as interpretações do ACF auferem, mais de uma instituição importante para o caso. Ainda assim, considerou-se incluir análises mais gerais sobre o papel do Executivo na política mineral de terras indígenas, principalmente quando as ações do governo resultaram em movimentos no processo político do Congresso Nacional.

Por último, foi verificado empiricamente a evidência de uma coordenação parlamentar, ao longo do tempo, com base no perfil e nas ideias dos atores envolvidos com a política. Isso é particularmente verdadeiro nas emendas apresentadas ao substitutivo dos relatores nas Comissões Especiais para o PL 2057/1992 e para o PL 1610/1996 que tratavam do tema no contexto da Câmara dos Deputados. Logo, a proximidade do objeto com o modelo ACF ocorre, também, pelo mesmo oferecer ferramentas que permitem avaliar a formação e ação de coalizões através de crenças. Além disso, diferente do modelo de Equilíbrio Pontuado que possui uma prevalência estrutural na sua análise, o ACF vincula constantemente a estrutura e a agência de formas mais claras e ordenadas (Capano, 2009).

3.4 O MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA COMO INSTRUMENTO INTERPRETATIVO

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF), ou modelo de Coalizão de Defesa, começou a ser desenvolvido no início da década de 1980 por Sabatier e Jenkins-Smith (1994) (Jenkins-Smith et al, 2018; Ma et al, 2020; Capelari et al, 2015). Como dito anteriormente, a motivação inicial dos autores foi o descontentamento com a literatura pré-existente e simbolizou uma tentativa de unir os melhores aspectos das estratégias “de cima para baixo” e “de baixo para cima”, com um especial foco em repensar a implementação de políticas (Sabatier; Jenkins-Smith, 1994). Para os autores as interpretações do processo político baseadas em *stages*

heuristic, desconsidera que a evolução de uma política compreende múltiplos níveis e é desencadeada por participantes em diversos setores governamentais (Sabatier; Jenkins-Smith, 1994). Outras motivações incluem:

“ [...] a need to provide theoretical insight into the role of scientific and technical information in policy debates; a need to shed light on ideological disagreement and policy conflicts; and a need to provide a comprehensive approach to understanding politics and policy change over time that went beyond traditional emphases in political science on government institutions (e.g., executive, legislative, and judiciary) and a few forms of political behaviors (e.g., voting and lobbying)” (Jenkins-Smith et al, 2018, p. 136).

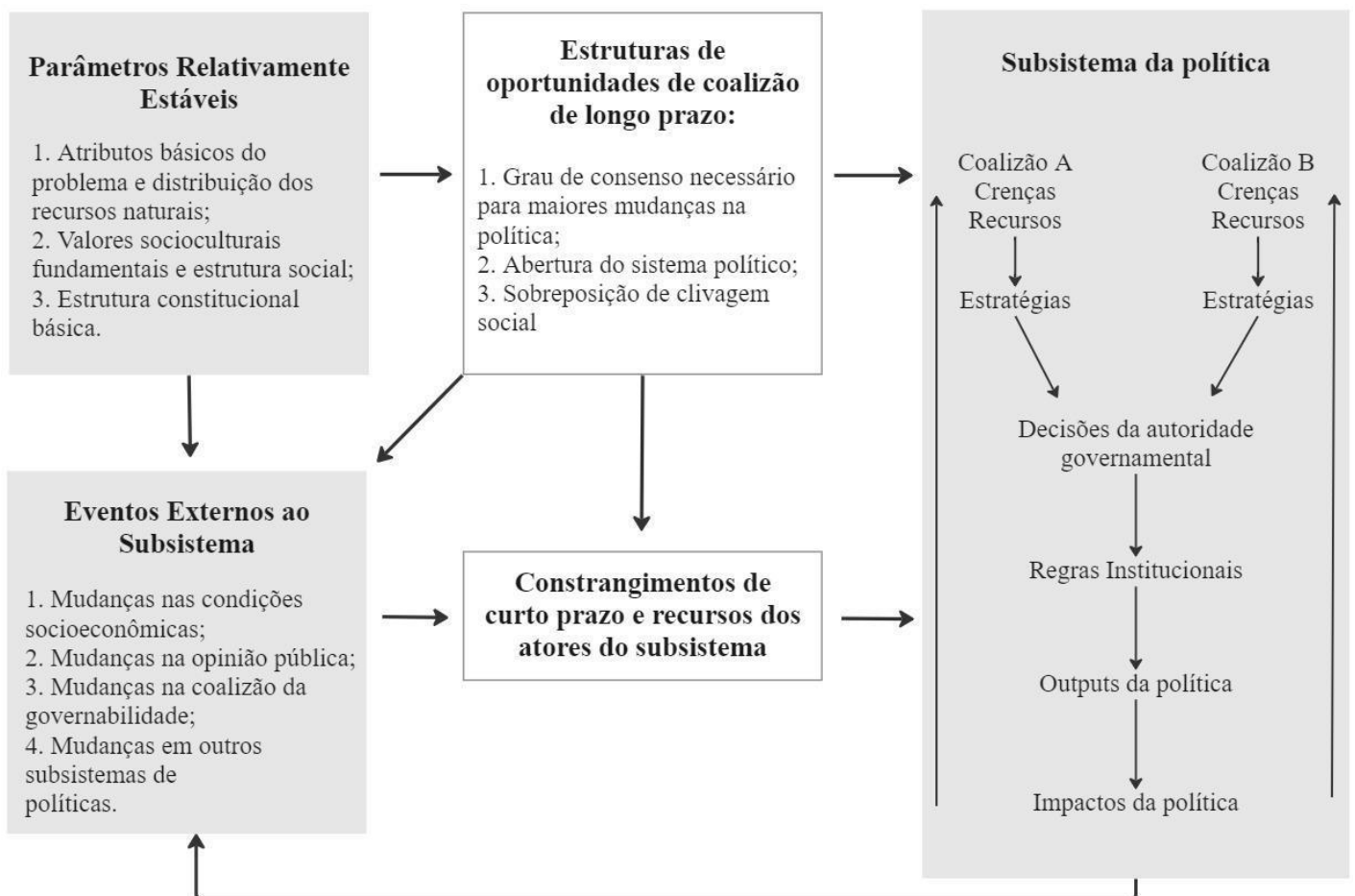
Em suma, o ACF é um esquema analítico de formulação de políticas, criado para tratar de problemas intensos que estão em mudança no contexto das políticas públicas (Sabatier; Weible, 2006; Ma et al, 2020). Em termos gerais o modelo é guiado pela percepção de que as políticas públicas nas sociedades modernas são complexas, tanto em substância quanto legalmente (Capelari et al, 2015). Por isso, esse instrumento tem como objetivo simplificar a compreensão de crenças e transformações políticas, sendo particularmente útil em situações que envolvem divergências sobre metas e controvérsias técnicas (Sabatier; Weible, 2006). Ademais, a aplicação dessa ferramenta abrange uma variedade de atores, que incluem diversos níveis de governo, grupos de interesse, instituições de pesquisa e meios de comunicação (Sabatier; Weible, 2006). Portanto, ela serve como uma ferramenta eficaz para navegar pela complexidade das dinâmicas políticas.

A formulação das estruturas e hipóteses fornecidas pelo o ACF, atualmente, são fruto de diversas revisões resultantes de aplicações do modelo em diferentes casos, em especial aqueles relacionados às políticas ambientais (Sabatier; Weible, 2006). Essa tendência de aplicações do modelo também faz parte do contexto brasileiro e provavelmente deve-se ao alto grau de conflito e complexidade que compõem as políticas ambientais (Capelari et al, 2015; Ma et al, 2020). Em seu fundamento o ACF também é fruto de debates sobre a filosofia da ciência, o que trouxe concepções sobre conhecimento cumulativo, falsificável e em expansão (Jenkins-Smith et al, 2018). Desse modo, Sabatier e Jenkins-Smith (1994) moldaram uma estrutura básica para o ACF que constitui o seu núcleo, ao mesmo tempo em que, agregaram um “cinto” de proposições lógicas e teóricas para auxiliarem essa ideia básica, denominada de subsistemas (Jenkins-Smith et al, 2018). As revisões, portanto, foram agregadas aos elementos desse cinturão quando traziam alguma perspectiva teórica importante para o modelo, refletindo a intenção original dos autores de crescimento científico (Jenkins-Smith et al, 2018).

A ilustração 3, a seguir, traz a sistemática mais recente do modelo apresentado em Jenkins-Smith (et al, 2018, p.143). Nele, o seu núcleo central é apresentado no maior retângulo

à direita, o qual representa um subsistema composto por duas coalizões que possuem crenças e recursos. Essas coalizões concorrentes utilizam-se de diversas estratégias com o objetivo de influenciar todo o conjunto de interações que vêm em sequência, e envolvem as decisões e os resultados da política (Jenkins-Smith et al, 2018). Esses mesmos fatores também são responsáveis por retroalimentar o subsistema e afetar, também, assuntos externos a ele (Jenkins-Smith et al, 2018). De acordo com Sabatier e Weible (2007), a formulação de uma política ocorre, normalmente, dentro desse domínio e pode envolver diversos atores provenientes de diferentes níveis. Oliveira e Filho (2022), ressaltam que os subsistemas também interagem com os subsistemas de outras políticas, gerando choques e influências. Isso porque esses domínios são apenas parcialmente autônomos (Oliveira; Filho, 2022).

Ilustração 3 - Fluxograma do modelo de Coalizão de Defesa



Fonte: Jenkins-Smith (et al, 2018, p. 143) com tradução de Oliveira e Filho (2022, p. 636). Elaboração Própria.

Fora do subsistema, o primeiro quadrado à esquerda representa os parâmetros que são relativamente estáveis. De acordo com Jenkins-Smith (et al, 2018), esses parâmetros estabelecem as estruturas fundamentais que compõem o subsistema, podendo ser de natureza

cultural, física, econômica, social e institucional. Sabatier e Weible (2007) acrescentam que esses parâmetros, geralmente estáveis por anos ou até séculos, têm as seguintes funções: estruturar a natureza do problema e os recursos disponíveis para os participantes da política; estabelecer as regras e processos para a modificação da política e a tomada de decisões; e, por último, contextualizar amplamente os valores que norteiam a formulação da política.

Outro componente importante, externo ao subsistema da política, está descrito no quadrado inferior à esquerda e representa os eventos. Conforme Sabatier e Weible (2007), esses eventos externos possuem a capacidade de concentrar ou desviar a atenção do público para um subsistema e, por isso, influenciam os recursos das coalizões. Além disso, eles também podem mudar lentamente ou abruptamente, colidindo com o subsistema. Por último, segundo Jenkins-Smith (et al, 2018), os exemplos contidos no modelo não pretendem ser exaustivos, mas apenas indicações de tipos de eventos que podem ser encontrados.

As caixas posicionadas entre as estruturas principais têm a função de sinalizar que os indicadores externos são submetidos a um processo de filtragem (OLIVEIRA; FILHO, 2022). Esse processo leva em consideração o tempo associado a esses efeitos, que podem ser imediatos, como no caso de eventos específicos; ou de longo prazo, como acontece com parâmetros que se mantêm relativamente estáveis. Jenkins-Smith (et al, 2018), também ressalta que esses parâmetros funcionam como determinantes sobre os recursos disponíveis para as coalizões.

3.4.1 Os Contornos de um Subsistema Político

No contexto do ACF, os subsistemas são concebidos como um meio mais eficaz de entender as mudanças de políticas, em comparação com as instituições isoladamente (Sabatier; Jenkins-Smith, 1994). Por isso, esses domínios compõem a dimensão mais básica do modelo, pois englobam o desenvolvimento e a colaboração entre os participantes no processo de tomada de decisão, assim como as suas reações a diversos fatores externos (Jenkins-Smith et al, 2018; Oliveira; Filho, 2022; Capelari et al, 2015). A princípio um subsistema pode ser entendido como um conjunto plural de atores comprometidos, ou especializados em um problema, com o objetivo de influenciá-lo politicamente. Ademais, esses agentes podem ser originários de diversas instituições, sejam elas públicas ou privadas (Sabatier; Jenkins-Smith, 1994; Sabatier; Weible, 2007; Jenkins-Smith et al, 2018; Oliveira; Filho, 2022; Capelari et al, 2015; Ma et al, 2020).

Sabatier e Weible (2007) explicam que há uma flexibilidade na determinação de um subsistema político, não existindo uma regra única para defini-lo. No entanto, Jenkins-Smith (et al, 2018) oferecem cinco princípios norteadores atualizados, que ajudam a entender melhor quais são os limites desses domínios.

Em primeiro lugar, um subsistema possui vários componentes que interagem e influenciam no resultado de uma política temática. Esses elementos podem ser “*physical and institutional characteristics to actor attributes, including belief systems and political resources*” (Jenkins-Smith et al, 2018 p.139). Em segundo, estes domínios delimitam quem são os atores mais integrados a um tema político, isso porque a quantidade de questões nas quais os atores podem se envolver é finita. Já no terceiro princípio, o autor elucida que os subsistemas não são completamente independentes, portanto, eles podem ser sobrepostos ou aninhados por outros subsistemas políticos. Isso é especialmente verdadeiro no caso de políticas que focam em recursos financeiros e ambientais (Jenkins-Smith et al, 2018). Em quarto lugar, esses domínios podem promover autoridades que se envolvem na aplicação e monitoramento de políticas, nos processos legislativos ou legais, além de potencialmente poderem articular novas políticas. Por último, os subsistemas políticos também estão sujeitos a períodos de mudanças incrementais, mudanças radicais e completa estagnação (Jenkins-Smith et al, 2018).

Desta forma Oliveira e Filho (2022) resumem o funcionamento prático de um subsistema político da seguinte maneira:

O processo de formação do subsistema [...] se inicia com a tentativa de resolver um problema. Se a coalizão formada identificar as causas e conseguir apoio político, propõe uma política pública como solução. Se esta não obtiver contestação de outra coalizão, é implementada. Do contrário, a coalizão que contestou a política pública deve buscar recursos e apoio para sua proposta alternativa. Ambas as coalizões partem para o que os autores chamam de debate analítico, travado em várias arenas/fóruns e que também afeta o processo. Após o debate, se o resultado não alcançar consenso, busca-se um acordo. Havendo concordância, ambos procuram expandir suas coalizões. Caso não, o governo desenvolve um programa intensivo em pesquisa de baixa coerção (Oliveira; Filho, 2022 p. 647)

3.4.2 O Sistema de Crenças da Formação de Coalizões

A perspectiva do ACF pressupõe que os agentes são orientados de maneira racional, porém, suas ações são restringidas pela capacidade cognitiva imperfeita de compreender um ambiente complexo (Sabatier; Weible, 2007; Jenkins-Smith et al, 2018). Diante dessas limitações os indivíduos são dotados de frequentes incertezas sobre os meios para alcançar os seus objetivos (Jenkins-Smith et al, 2018). Desse modo, os seus sistemas de crenças funcionam como filtros através dos quais esses indivíduos simplificam a realidade, mesmo que fiquem suscetíveis a compreensões tendenciosas (Sabatier; Weible, 2007; Jenkins-Smith et al, 2018).

Oliveira e Filho (2002) ressaltam, com isso, que crenças e interesses podem ser entendidos de maneira complementar, apesar de que as crenças são mais possíveis de serem identificadas, ao mesmo tempo, em que, absorvem objetivos e auto interesses. Enquanto os interesses, por si mesmos, são uma medida mais difícil de ser percebida, principalmente, quando não estão ligados a questões econômicas (Oliveira; Filho, 2022)

Assim, o ACF elabora um sistema hierárquico com três níveis de classificação para o conjunto de crenças dos indivíduos. Nessa distribuição, o ambiente mais profundo das crenças dos agentes é formado pelas crenças fundamentais que se apoiam em um conjunto de “mitos” sobre a natureza humana, a sociedade e os sistemas naturais. As percepções de valores relacionados a escala de esquerda e direita operam neste nível, ainda que as crenças profundas não sejam especificamente políticas. Este nível é crucial, pois, além de ressoar sobre todos os outros, também constitui o “núcleo duro” dos agentes. Logo, não é facilmente alterado nem por argumentos lógicos e científicos (Sabatier; Jenkins-Smith, 1994; Sabatier; Weible, 2007; Jenkins-Smith et al, 2018).

Enquanto isso, o nível intermediário de crenças é entendido como o “núcleo político”, formado pelos valores que abrangem todas as relações que compõem o subsistema político (Sabatier; Jenkins-Smith, 1994; Sabatier; Weible, 2007). Essas são mais flexíveis que o grupo anterior, mas ainda não são fáceis de serem alteradas (Sabatier; Weible, 2007). Sabatier e Jenkins-Smith (1994) apontam que esse conjunto inclui as seguintes categorias:

the relative importance of economic development vs. environmental protection; basic perceptions concerning the general seriousness of the problem (e.g. air pollution) and its principal causes; and strategies for realizing core values within the subsystem, such as the appropriate division of authority between governments and markets, the level of government best suited to deal with the problem, and the basic policy instruments to be used (Sabatier; Jenkins-Smith, 1994, p. 180-181)

Por fim, no nível mais baixo do sistema de crenças, são mais empíricas e circunscritas as preferências por determinadas estratégias políticas, ou a percepção do ator sobre problemas em locais específicos, a avaliação de desempenho dos demais agentes. Dos três grupos de crenças, esse é o mais suscetível a mudanças de acordo com o surgimento de novos eventos ou informações (Sabatier; Jenkins-Smith, 1994; Sabatier; Weible, 2007).

Em síntese, conforme Sabatier e Weible (2007), a eficácia dos envolvidos em um domínio político está na habilidade deles em transformar suas convicções em ações concretas. Assim, para melhorar suas chances de êxito, os atores se unem a indivíduos que compartilham de ideais políticos similares e organizam suas iniciativas com esses parceiros em coalizões de apoio. Na visão de Weible (2017), apesar das evidências de que as coalizões compartilham

crenças, é importante alertar que não está claro até que ponto essas trocas são pautadas em valores fundamentais ou apenas em crenças secundárias.

No âmbito das estratégias, Sabatier e Jenkins-Smith (1994), destacam que as coalizões tomam ações específicas com base em certos instrumentos de orientação, como mudança de pessoal ou informações, para influenciar as instituições governamentais a fim de moldá-las mais aos seus objetivos. Esse processo, pode fomentar conflito com outras coalizões dependendo do grau de oposição das cosmovisões das mesmas (Capelari et al, 2015). Com isso, Sabatier e Jenkins-Smith (1994) elucidam que há outro grupo de atores denominados de “corretores políticos”, os quais geralmente possuem relativa confiança das coalizões e, por isso, propõem alternativas de conciliação para resolução desses conflitos.

Enfim, as coalizões também podem alterar-se ao longo do tempo através das revisões secundárias das suas crenças ou alterações em suas estratégias (Sabatier; Jenkins-Smith, 1994). Jenkins-Smith (et al, 2018), concluem que os subsistemas não costumam nascer prontos e podem ser encontrados em diferentes tipos de maturidade, a depender do estágio no qual se encontram as coalizões. Isso porque quando estão em crescimento, as coalizões podem ser mais ambíguas do que quando encontram-se em sua fase mais madura.

3.4.3 A Estrutura da Mudança no Modelo de Coalizão de Defesa

Um dos propósitos fundamentais do ACF é auxiliar na interpretação da mudança e estabilidade das políticas públicas a partir de concepções iniciadas por Baumgartner e Jones (2002), como citado por Jenkins-Smith (et al, 2018). A saber, o fato de que assim como as mudanças podem ocorrer de forma lenta e incremental, elas também podem acontecer de maneira abrupta. Os autores também se utilizam das ideias de Capano (2009, 2012) para salientar que o modelo está igualmente focado em entender a direcionalidade que as mudanças assumem, ou “como” elas mudam. Nesse sentido, Jenkins-Smith (et al, 2018) reafirmam que o ACF distingue mudanças pequenas de grandes mudanças e estipulam quatro mecanismos (ou caminhos) através dos quais elas ocorrem. Sendo um elemento a mais se comparado com Sabatier e Weible (2007).

No geral as principais mudanças ocorrem nos centros das coalizões, alterando a direção e os objetivos de um subsistema. Enquanto as menores são entendidas como transformações específicas em aspectos secundários (Sabatier; Weible, 2007; Jenkins-Smith et al, 2018). Assim, dos quatro mecanismos principais que resultam em mudanças, o primeiro são os choques externos. Esses referem-se a perturbações que se originam fora de um subsistema

político e estão além do controle dos seus participantes em termos de influenciar suas causas e consequências. Esses eventos englobam uma variedade de situações, como alterações nas circunstâncias socioeconômicas, mudanças nas alianças governamentais, impactos de outros subsistemas, além de ocorrências extremas, como certas crises e catástrofes (Sabatier; Weible, 2007; Jenkins-Smith et al, 2018).

Em Sabatier e Weible (2007), os choques externos são descritos como capazes de deslocar recursos ou abrir e fechar locais, o que sucede no desvio de atenção e em reajuste de poder entre as coalizões. Além disso, estes também podem alterar crenças políticas mais centrais para uma coalizão, resultando em grandes transformações. Jenkins-Smith (et al, 2018) reafirmam essas noções e acrescentam o exemplo de que coalizões minoritárias podem explorar esses eventos para promoverem narrativas que chamem a atenção para seus interesses.

Um segundo mecanismo de mudança, denominado de choques internos, foi acrescentado por Jenkins-Smith (et al, 2018). Para os autores, esses choques também originam mudanças políticas importantes, mas estão restritos aos limites territoriais ou área temática do subsistema, sendo mais sentidos pelos atores do domínio. Além disso, para que os choques internos floresçam em grandes mudanças, eles dependem das mesmas condições dos choques externos (deslocar recursos, influenciar a atenção). Alguns exemplos desses choques internos incluem fiascos políticos, escândalos, fracassos e crises (Jenkins-Smith et al, 2018).

Um terceiro meio pelo qual as mudanças ocorrem no ACF é a aprendizagem orientada para políticas. De maneira geral esse aprendizado pode ser entendido como uma acumulação de informações sobre a política do subsistema que ocorre de forma lenta e gradual ao longo de muitos anos. Esse conhecimento orientado é fruto de experiências e informações das coalizões e podem gerar revisões nos seus objetivos políticos, ou, até mesmo, facilitar grandes mudanças quando atrelado a choques internos ou externos (Sabatier; Weible, 2007; Jenkins-Smith et al, 2018).

Em quarto e último lugar, estão os impasses dolorosos e os acordos negociados. Em suma, quando uma das coalizões está satisfeita com o status quo há poucos incentivos para que abra mão dos seus objetivos, o que paralisa as negociações. Mas, quando todos os grupos ficam insatisfeitos e sem alternativas, então há espaço para que concessões e acordos sejam fechados, ocasionando mudanças. Esses acordos podem ser resultado de diversos fatores, mas geralmente são favorecidos por instituições que estimulam a cooperação e a negociação.

4 A POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL E A HERANÇA DAS TENSÕES MINERÁRIAS PARA A NOVA REPÚBLICA

No dia 4 de setembro de 1987, subia ao Plenário da Câmara Federal um ator político diferente da maioria representada no Congresso Brasileiro, até aquele momento. Antes dele, em 1983, o Plenário já havia escutado os discursos de Mário Juruna, primeiro indígena eleito deputado federal do Brasil, que, com suas palavras, criticava a ditadura, a ganância dos brancos e a ausência de representantes indígenas no parlamento (Maakaroun, 2023). Naquele momento, Ailton Krenak não havia sido eleito deputado federal, mas estava participando de um dos episódios mais importantes na história dos povos indígenas, no que diz respeito à sua relação com o Estado Brasileiro (Paiva, 2023). O cenário diante de si era o da Assembleia Nacional Constituinte, espaço no qual os principais textos regimentais que reformariam os direitos atribuídos aos povos indígenas, perante as instituições nacionais, seriam definidos. Levando consigo sua identidade étnica, o clamor de milhares de parentes indígenas e um potinho de jenipapo, que usou para pintar o seu rosto enquanto falava, Ailton bradou:

Os Srs. sabem, V. Exas. sabem que o povo indígena está muito distante de poder influenciar a maneira que estão sugerindo os destinos do Brasil. Pelo contrário. Somos talvez a parcela mais frágil nesse processo de luta de interesses que se tem manifestado extremamente brutal, extremamente desrespeitosa, extremamente aética. Eu espero não agredir com a minha manifestação o protocolo desta casa. Mas eu acredito que os senhores não poderão ficar omissos, os senhores não terão como ficar alheios a mais essa agressão movida pelo poder econômico, pela ganância, pela ignorância do que significa ser um povo indígena. (Krenak, 2015, p. 34)

A recapitulação deste fragmento da história, a partir da ação de Ailton Krenak, objetiva rememorar a disparidade de interesses e representações dos povos originários nas instituições brasileiras, ao mesmo tempo que pontua a brava resistência de atores indígenas frente à política nacional. Inúmeros capítulos, de uma difícil história, desenrolaram-se até que se chegasse naquele ponto que acabou por resultar na Constituição Federal de 1988, a qual trouxe importantes inovações para a relação dos povos indígenas com o Estado Brasileiro, sendo a principal delas: a superação da ideia de que os indígenas deveriam ser integrados à comunhão nacional e tutelados pelo Estado (Almeida, 2018).

No entanto, o que se seguiu, logo após a promulgação da Constituição de 1988, foi uma verdadeira corrida legislativa para assegurar a “recuperação” do capital (riqueza) contido em terras indígenas, mediante a exploração mineral. Tal fato pode ser atribuído ao histórico de relações econômicas estabelecidas pelo Estado brasileiro que fomentou uma ideologia tradicional de desenvolvimento no trato com o meio ambiente, visto apenas como recurso natural (Capelari et al, 2020). Além disso, também havia processos minerários que

sobrepujam os territórios indígenas, antes da Constituição de 1988, os quais foram responsáveis por gerar expectativas econômicas sobre estes espaços (Carvalho; Cunha, 1987; Curi, 2007).

A partir das conseqüentes aberturas deixadas pelo texto Constitucional, no seu Art. 231 e Art. 176 (Brasil, 1988), para criação de uma lei complementar nos casos da mineração em terras indígenas, estas forças econômicas pressionaram a agenda política de *decision makers* para que o assunto fosse redigido segundo seus próprios interesses (Carvalho; Cunha, 1987), apesar disso, o tema nunca chegou a um consenso regulatório e nunca saiu da agenda dos poderes legislativo e executivo. Essa questão é a principal indagação da presente pesquisa: quais foram os movimentos da agenda política da mineração em terras indígenas nos governos da Nova República?

Deste modo, este capítulo busca traçar o contexto a respeito de um conflito tortuoso e delicado que mobilizou e, até os dias atuais, mobiliza diversos atores políticos nos delineamentos de uma agenda decisória sobre exploração mineral em territórios indígenas; dos quais, os povos indígenas, têm sido a parcela mais vulnerável e a mais resistente de todas.

Por isso, a recapitulação histórica de determinados acontecimentos anteriores aos governos da Nova República revela, mais do que um cenário, as sementes de ideias e tendências que permaneceram e variaram ao longo do tempo nas discussões construídas a respeito do tema da mineração em TI's, no Congresso Nacional. Logo, as questões apresentadas nas seções seguintes perpassam pela representação legal dos povos indígenas junto ao Estado Brasileiro, a partir das experiências anteriores à Constituição de 1988. Tal fato ocorre por assumir-se a responsabilidade de tratar de um tema delicado, em termos políticos, que esbarra em outras inúmeras dimensões (sociais, culturais e econômicas). Além disso, esse capítulo também visa apresentar as disputas que se estabeleceram sobre o assunto na Assembleia Nacional Constituinte, as quais mostraram-se como importantes predecessoras dos debates que ocorreriam no Legislativo nos anos subsequentes.

4.1 ECOS DE UMA HISTÓRIA QUE AINDA RESSOA

O Capítulo VIII da Constituição Federal de 1988 é exclusivamente dedicado aos direitos dos povos indígenas. Sua redação é fruto de posicionamentos adotados em constituições anteriores, mais o acréscimo de trechos que objetivavam reestruturar a relação do Estado Brasileiro com as comunidades indígenas (Cunha, 2018). Assim, o seu principal artigo começa com as seguintes palavras:

Art. 231. São **reconhecidos** aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e **os direitos originários** sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (Brasil, 2018, p. 133)

O destaque feito sobre os termos “reconhecidos” e “direitos originários” na citação do Artigo 231, objetiva estipular um ponto de partida para as discussões que se seguirão, as quais tomam como base o entendimento do Constituinte de que os direitos dos povos indígenas não dependem de um ato constitutivo, pois eles preexistem sendo um direito primário e natural sobre a terra (Curi, 2005).

Segundo Villas-Bôas (2005), as sementes deste reconhecimento estão prescritas desde 1611, época em que Felipe II redigiu, por Carta Régia, que os indígenas não deveriam ser molestados pois estes possuíam direitos sobre seus territórios. Mais tarde, o Alvará de 1º de abril de 1680, marcava novo reconhecimento da Coroa portuguesa de que os indígenas possuíam direito natural sobre seus territórios, ressaltando-o junto das outorgas concedidas a particulares (Curi, 2005; Villas-Bôas, 2005).

No entanto, apesar de existirem indícios regimentais de que Portugal reconhecia o direito natural dos chamados silvícolas, há de se fazer ressalvas a esse fato. Segundo Almeida (2018) aquela proteção legal não era resguardada a todos os indígenas, mas apenas aqueles que aderiram aos costumes da civilização e a comunhão com o rei. O autor indica haver uma reprovação geral dos colonizadores sobre os habitantes naturais das terras, que os consideravam “rebeldes”, “selvagens” e “bárbaros”. Deste modo, apenas a integração e a submissão destes habitantes, poderiam resguardar os seus valores e os reconhecimentos naturais perante a coroa lusitana (Almeida, 2018).

Além disso, Almeida (2018) também afirma que até 1755 – ano em que foi redigido o “Diretório dos Índios” para tratar de políticas para as províncias do Grão-Pará e do Maranhão, a colônia portuguesa não possuía um direito específico de Indigenato, havendo apenas reformulações de documentos espanhóis como o documento “Lei das Índias”. Além disso, apesar de ter sua vigência estendida a todo o território da coroa, o Diretório era restrito à realidade das sociedades indígenas geograficamente pertencentes a Região Norte, o que acaba por denunciar a invisibilidade das sociedades das outras regiões do país e o não reconhecimento da diversidade étnica daquelas populações (Almeida, 2018).

A vigência do Diretório dos Índios foi de apenas 43 anos (Almeida, 2018), mas tanto a sua imposição, quanto o seu término, marcam as sombras das denominadas “guerras justas”. Sobre esse contexto, período de transição entre o século XVIII e o início do século XIX, vale a pena destacar o ano de 1808, momento no qual D. João VI teria declarado guerra contra os

*botocudos*¹⁵ da região de Minas Gerais (Villas-Bôas, 2005). Esse Estado, entre 1700 e 1780, foi o responsável pela produção de dois terços de todo o ouro, gemas e diamantes da Colônia, o que, segundo Alves (2008) levou “à abertura de estradas, à implantação de núcleos urbanos, à unificação do território, à criação de uma estrutura administrativa própria e a construção da Estrada Real” (Alves, 2008, p.28). Ainda segundo o autor, até 1808 a população mineira cresceu de 30 mil para 433 mil habitantes e Vila Rica (Ouro Preto) possuía 30 mil habitantes a mais que a cidade de São Paulo (Alves, 2008).

Segundo Paraíso (1998) a Carta Régia de 1808, que determinava guerra contra os *botocudos* de Minas Gerais, ocorreu com a justificativa de que apenas a defesa não era suficiente para garantir a conquista e expansão daquela capitania, que naquele momento começava a lidar com a diminuição da produção de ouro (Pascoal; Zhou, 2021). Aquela Carta foi seguida por outras duas autorizações da Coroa para a criação de uma tropa especializada no combate aos índios e o confisco das terras que os pertenciam, a serem redistribuídas, principalmente, para os particulares mais efetivos na ofensiva da guerra (Paraíso, 1998).

Desse importante período de expansão da fronteira econômica, no Estado de maior produção mineral do país, e as relações que se estabeleceram com os indígenas da região do Rio Doce, restaram poucos sobreviventes, dos quais os *Krenak* são descendentes diretos (Paraíso, 1998). Em comentário a respeito dessas relações estabelecidas entre os *botocudos* e o interesse dos brancos, desde o período Imperial, Ailton Krenak declarou:

Quero colocar uma questão-chave. Há muitas informações sobre o massacre ocorrido na guerra ofensiva. Mas não tenho clareza como terminou a guerra. [...] A tradição oral, que chegou até a minha geração, diz que a guerra nunca cessou. Só diminuiu porque um dos lados não tinha mais contingente para combater. Mas os "Botocudo" continuaram sendo sangrados como galinhas, ao longo de todo o século XX. (Krenak, 2015, p. 204)

A declaração de Ailton sobre a continuidade da guerra enfrentada pelos *botocudos*, pode ser exemplificada através do caso mais recente de perdas envolvendo os *Krenak*, seus descendentes. Levando-se em consideração que em 2015 a empresa Samarco S.A protagonizou o maior desastre ambiental da América Latina, o rompimento da barragem de Mariana, o qual despejou aproximadamente 50 milhões de metros cúbicos de lama tóxica proveniente de rejeitos de minério de ferro e comprometeu uma extensão de 600 km do Rio Doce (Pascoal; Zhou, 2021). As perdas sentidas pelos *Krenak* diante dos interesses econômicos do Estado, ainda

¹⁵ Botocudos constitui-se de nome atribuído pelos portugueses a várias etnias indígenas que habitavam a região do Rio Doce, os quais também eram conhecidos como Aimorés por grupos indígenas Tupis que os consideravam inimigos, além de pertencerem a outro tronco linguístico, o Macro-Jê. O termo botocudo vem da utilização de botoques auriculares e labiais. (Paraíso, 1998)

continuam até a atualidade e; a luta narrada pela tradição oral, que chegou até Ailton, realmente parece estar certa. Habitante da margem esquerda do Rio Doce, a etnia viu sua principal fonte de subsistência ser atacada e, muito mais do que isso, os *Krenak* viram o seu parente *Watu*¹⁶¹⁷ falecer (Pascoal; Zhouiri, 2021).

Com isso, importa ressaltar que em sua cosmologia os *Krenak* não enxergam o mundo como um simples sistema de recurso natural impessoal, que serve aos propósitos da civilização, mas estes vêem o ambiente e a natureza como entidades a serem respeitadas, como parentes criacionais no mundo. Sobre a relação com o Rio Doce e a natureza de modo geral, Ailton Krenak resumiu: “Os Krenak acham que nós somos parte da natureza; as árvores são as nossas irmãs; as montanhas pensam e sentem. Isso faz parte da sabedoria, da memória da criação do mundo” (Krenak, 2015, p.42)

Tal caso, evidencia como as origens das relações estipuladas pela nação brasileira com a exploração mineral já envolviam prejuízos para os povos originários e como essas perdas, iniciadas ainda no Brasil Império, ressoam até o século XXI na região do Rio Doce.

4.1.1 As Constituições Brasileiras e os Povos Indígenas

Com a extinção do Diretório dos Índios, no final do século XVIII, houve um período de indefinição política, no qual eram implantados modelos emergenciais a partir de necessidades locais, que em muitos casos, como visto anteriormente, se baseava na ideia de “guerra justa” contra os rebeldes (Almeida, 2018).

A partir da Constituição Imperial de 1824, redigida após a declaração da Independência do Brasil, a soberania e a cidadania dos povos indígenas foram apagadas por inteiro das normas (Oliveira, 2008; Almeida, 2018). Dez anos depois, aquela Constituição foi seguida pelo Ato Adicional de 1834, que buscava atribuir competências legislativas para a Assembleia Geral e para os Governos, para que estes pudessem trabalhar em prol da catequese e “civilização” dos grupos indígenas (Villas-Bôas, 2005; Almeida, 2018), mantendo o padrão estabelecido na época anterior. De acordo com Cunha (2018), um dos principais perigos do Ato Adicional de

¹⁶ Nome dado pelos Krenak ao Rio Doce, o qual consideram parte da sua parentalidade (Pascoal; Zhouiri, 2021).

¹⁷ A relação parental dos povos indígenas com a natureza é amplamente descrita pelos etnólogos brasileiros como Eduardo Viveiros de Castro em seu famoso artigo “Os pronomes cosmológicos e o perspectivismo ameríndio” e Manuela Carneiro da Cunha em seu artigo “Pontos de vista sobre a floresta amazônica: xamanismo e tradução”. Sobre essa relação fraternal que os povos indígenas estabelecem com a natureza (sejam animais ou espaços naturais como rios), Viveiros de Castro escreve: “Tal concepção está quase sempre associada à idéia de que a forma manifesta de cada espécie é um mero envelope (uma “roupa”) a esconder uma forma interna humana, normalmente visível apenas aos olhos da própria espécie ou de certos seres transespecíficos, como os xamãs.” (Castro, 1996, p. 117).

1834 residia no poder de elites locais para tomada de decisão sobre questões regimentais relacionadas às populações indígenas, o que geraria um oportunismo legal em favor dos grupos mais privilegiados economicamente e politicamente.

Apenas em 1845 foi redigido um único documento que serviria para regular as relações indigenistas gerais do Império, o Regulamento das Missões, imposto através do Decreto 426 de 24/07/1845, o qual objetivava reafirmar o sistema de aldeamento e o projeto civilizatório de integração indígena à comunhão nacional (Almeida, 2018). Além desse regulamento, a formulação da Lei de Terras de 1850 surgiu como uma legislação que serviu para reafirmar uma relação ambígua do Estado Brasileiro com os povos indígenas, principalmente no que diz respeito à posse de suas terras.

Isso ocorreu principalmente porque aquela legislação possuía a premissa de que algumas terras poderiam ser reservadas para a colonização dos indígenas, bem como para outros usos públicos (Marés Apud Oliveira, 2008). No entanto, segundo Oliveira (2008), a mesma lei funcionou como uma forma de “facilitação da titulação para terceiros de terras indígenas consideradas devolutas, ou seja, terras das aldeias que tivessem sido ‘abandonadas’ pelos índios.” (Oliveira, 2008, p. 11). Além disso, Almeida (2018) também afirma que bastou apenas um mês da promulgação da Lei de Terras para que o Império determinasse a anexação de territórios nos quais as populações indígenas foram consideradas muito “misturadas”.

O problema dessa regulação reside em dois fatores: o primeiro encontra-se no fato de que muitas populações originárias, como os *botocudos*, foram expulsas de suas terras quando as fronteiras econômicas avançaram, o que necessariamente resultou em um abandono forçado de territórios. Em segundo lugar, a política de aldeamento instituída até então, favorecia a convivência de não-indígenas nas habitações dos povos indígenas, por isso, o Estado teria se beneficiado de lei instituída por si mesmo para retirar das sociedades indígenas parte de seus territórios (Almeida, 2018). Sobre a política de aldeamento Villas-Bôas (2005), escreve:

A política do descimento de índios para os aldeamentos dos missionários ou empreendimentos do Estado deu início ao processo de desarticulação e destruição dos sistemas tradicionais de ocupação e de manejo dos recursos naturais e da própria organização social indígena. Esse tipo de aldeamento era uma forma mais eficaz de destruir a identidade cultural dos povos a fim de dominá-los mais facilmente (Villas-Bôas, 2005, p. 5)

Além disso, Westin (2020) afirma que a Lei de Terras de 1850 criou taxas que dificultavam a manutenção da propriedade pelo pequeno agricultor, beneficiando sobretudo os grandes latifundiários. Ademais, um dos principais argumentos utilizados por deputados e senadores para justificar a escolha do Estado pela organização de grandes latifúndios, foi a

“infestação” de indígenas pelo país. A esse respeito, o discurso do senador Costa Ferreira (MA) exemplifica bem o “espírito” dos formuladores da legislação:

Existem nas províncias muitas terras, mas algumas não se acham demarcadas nem são beneficiadas porque estão infestadas de gentios [indígenas]. Nas minhas fazendas já tenho tido alguns prejuízos por essa causa em gado, escravos etc. A maior parte dos [pequenos] lavradores da minha província não lavra para o interior porque o gentio não os deixa. Mas um lavrador poderoso, logo que entra, pode beneficiar as terras. (Westin, 2020, p.2)

Para Westin (2020) o beneficiamento dos grandes agricultores perante as leis estatais foi especialmente fortalecido no período em que leis abolicionistas, como a Lei Eusébio de Queiroz, e a pressão britânica para o fim do comércio de escravos estava se intensificando. Aquele contexto de perda de capital iminente teria levado a busca por saídas que mantivessem os direitos das elites resguardados. Por isso, os grandes agricultores encontraram na titulação das terras uma compensação para os seus privilégios, abrindo, assim, vias de proteção dos seus interesses frente ao Estado.

Ainda assim, o fato de a Lei de Terras prever a reserva de territórios para as comunidades indígenas acaba por reafirmar o direito originário desses povos sobre seus territórios, na atualidade (Oliveira, 2008; Cunha, 2018). Isto quer dizer que, apesar do reconhecimento do Estado ter sido pequeno e, na maior parte do tempo, cercado de violência e imposição, a sua premissa serviu e serve para assegurar resistência jurídica por parte dos povos originários frente às atuais instituições nacionais (Cunha, 2018).

Passado o Império, o período Republicano trouxe consigo uma nova Constituição no ano de 1891, a qual manteve a mesma ausência sobre os povos indígenas em sua redação, tal qual a Carta de 1824 (Almeida, 2018). Sobre esse período, é importante ressaltar que a virada do século XIX para o século XX foi marcada pela *Belle Époque*, período no qual houve uma nova onda de modernização no país, inspirada pela cultura francesa que acompanhou a construção de ferrovias pelo país (Freitas, 2019).

Segundo Freitas (2019) e Villas-Bôas (2005), a abertura de três ferrovias específicas foram os casos mais emblemáticos devido a sua centralidade econômica para a agricultura, especialmente para escoação do café, e a incidência dessas obras sobre terras indígenas. Tal fato teria desencadeado um aumento de episódios de violência nas regiões Sul e Sudeste. As três obras ferroviárias deste período apresentadas pelos autores são: a Estrada de Ferro Santa Catarina (EFSC), que resultou em conflito com os *Xokleng*; a ferrovia Vitória-Minas (EFVM) na Região do Rio Doce que resultou em mais perdas para os *Krenak*; e, por último, a Noroeste do Brasil (NOB), no Oeste Paulista, que incidia sobre o território *Kaingang* e configurou-se

como um dos casos mais violentos do período, que resultou na diminuição brusca da população *Kaingang*, que caiu de 4 mil pessoas, em 1911, para 173 indivíduos, em 1921 (Freitas, 2019; Villas-Bôas, 2005; Tommasino; Fernandes, 2001).

Segundo Tommasino e Fernandes (2001) o conflito com os *Kaingang* no Oeste Paulista foi o ponto de partida responsável para criação, em 1910, do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), mais tarde denominada apenas de Serviço de Proteção aos Índios (SPI). Aquele órgão nacional possuía o objetivo de pacificar as populações em conflito e assegurar direitos políticos para as sociedades indígenas, bem como a demarcação de suas terras (Villas-Bôas, 2005; Baines, 2001; Curi, 2005).

No entanto, as demarcações realizadas naquele período basearam-se em pequenas porções de territórios que correspondiam a apenas 2,4% das TI's demarcadas até a década de 1980 (Baines, 2001; Curi, 2005). Além disso, a ideologia norteadora daquela agência era a rápida integração dos povos originários a comunhão nacional e a transformação dos mesmos em mão de obra camponesa para a produção agrícola (Baines, 2001; Almeida, 2018).

Assim, é apenas na Constituição Federal de 1934 que houve a primeira menção constitucional sobre as sociedades indígenas, em sua redação, a qual atribuía como Competências da União a função de legislar sobre “a incorporação dos silvícolas à comunhão nacional” (Almeida, 2018, p. 619), regimento este que também foi incorporado nos textos das Cartas de 1946 e 1967 (Almeida, 2018).

Apesar da lógica integracionista ter composto todos os regimentos constitucionais até então, Cunha (2018), afirma ter sido importante a salvaguarda de que cabia à União legislar sobre a questão indígena, conforme foi introduzido no texto da Constituição de 1934. Pois, o já citado Ato Adicional de 1834, ao delegar aos governos locais o direito de assinar leis para os povos originários, acabava por privilegiar o interesse das elites provinciais em detrimento dos povos indígenas.

Ainda segundo a Cunha (2018) e Baines (2001), essas diferentes Constituições Federais também reconheceram que deveriam existir territórios indígenas. Na Carta de 1967 foi estipulado que essas terras pertenceriam à União, mas com seu usufruto resguardado aos povos originários (Cunha, 2018). Esse caráter ambíguo da legislação implica, segundo Cunha (2018), no entendimento de que:

O direito dos índios a suas terras, apesar de frequentemente transgredido, foi reconhecido desde a época colonial (Carneiro da Cunha, 1987; 2018). Ele foi inscrito em todas as Constituições republicanas desde a de 1934. A partir de então, a posse inalienável de suas terras foi assegurada aos índios (Cunha, 2018, p. 435).

Voltando aos termos contidos no Artigo 231 da atual Constituição, ter “reconhecidos” os “direitos originários” dos povos indígenas representa admitir um fato que historicamente sempre esteve presente na formação da nação Brasileira, desde a época colonial. Ainda assim, tal fato sempre foi cercado de violências contra o direito dos povos indígenas de possuírem sua identidade étnica respeitada, além de inúmeras estratégias políticas para reduzir seus territórios em prol de uma expansão econômica baseada na exploração de recursos naturais, segundo Cunha (2018):

As terras indígenas e seu usufruto, desde pelo menos a Lei das Terras de 1850, sempre foram o tema central do que se convencionou chamar da “questão indígena”. Darcy Ribeiro gostava de lembrar que a questão não era propriamente indígena, mas sim uma “questão do não indígena” querendo se apropriar das terras dos índios (Cunha, 2018, p. 433).

4.2 A DITADURA DO DESENVOLVIMENTO

Segundo Villas-Bôas (2005) as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela implantação de grandes projetos econômicos pelos governos militares, sobretudo na região Amazônica, com o objetivo de “povoá-la” e “desenvolvê-la”. Destaca-se nesse contexto a criação da Sudam em 1966; do Projeto Radam em 1970, o qual mapeou várias características da Amazônia como possíveis regiões com jazidas minerais; e o Programa de Integração Nacional (PIN), também em 1970, que foi o ponto de partida para a abertura de estradas como a Transamazônica, a BR 163, que buscava ligar Cuiabá (MT) a Santarém (PA), e, a BR 174 ou rodovia Manaus-Boa Vista (Villas-Bôas, 2005; Sanson, 2013, Cunha 2018).

Etnias como os *Jiahui* foram levados a quase extinção, pois estes possuíam mais de 1 mil pessoas, antes da construção da Transamazônica e chegaram a apenas 90 indivíduos, segundo a Fundação Nacional do Índio (Sanson, 2013). Além destes, os *Tenharim* eram mais de 2 mil antes das frentes desenvolvimentistas e chegaram ao contingente de 700 pessoas, bem como os *Waimiri-Atroari* que, segundo o comitê Estadual da Verdade do Amazonas, foram vítimas das “correrias”, nome dado a expedições organizadas até a década de 1970, que resultaram na matança de populações indígenas (Sanson, 2013).

De acordo com Santana (2022), os *Tenharim* em especial, ocupavam uma grande “porção de terras dos Campos Amazônicos, [dos] encaves de Cerrado em plena floresta Amazônica, até a margem direita do médio Madeira” (Santana, 2022, p. 2); isso antes da abertura da Rodovia Transamazônica que trouxe junto a exploração mineral de cassiterita, o que resultou na devastação da terra ao fim do empreendimento. O direito a lavra sobre o território *Tenharim* pertencia ao grupo Paranapanema, que chegou a TI no ano de 1969 e, no

ano seguinte, recebeu autorização do DNPM para realizar suas atividades que duraram cerca de 20 anos (Santana, 2022). A respeito dos prejuízos resultantes do empreendimento mineral na TI dos *Tenharim*, Santana (2022, p. 3-5) escreve:

Há quatro eixos centrais que afetam o modo de vida dos Tenharim, fora as descrições a respeito do meio ambiente e da parte sociocultural, em consequência da atividade da mineradora, no intervalo compreendido entre os anos de 1970 a 1989: impactos na alimentação, residência, costumes e rituais da vida, além do eixo que examina as questões de saúde e língua nativa. [...] Os Tenharim [também] foram proletarizados em seu próprio território para décadas depois serem colocados de volta à sua antiga condição, mas sem os recursos necessários à retomada da economia e ordem social que sustentavam o povo. Nem mesmo a figura do pajé existia mais, desdobrando impactos no mundo não-material.

Importa ressaltar que vários dos grandes projetos iniciados naquele período alimentaram a ideia de “milagre” do desenvolvimento (Cunha, 2018), o que na verdade mostrava-se como uma continuidade do Estado em avançar sobre milhares de populações indígenas em prol de interesses econômicos. Sobre esse aspecto, Dallari (1984) aponta que em 1977 o antropólogo Shelton Davis (1978), da Universidade de Cambridge, publicou um livro denunciando que um dos aspectos do chamado “milagre nacional” consistia na “entrega de riquezas minerais às empresas multinacionais” (Dallari, 1984, p. 79). A exemplo das empresas U.S. Steel Corporation, Alcan Aluminum Company e a Bethlehem Steel Corporation, que possuíam em torno de “noventa projetos de mineração em terras indígenas” (Dallari, 1984, p. 79). Segundo o próprio Shelton Davis (1978), a maioria desses empreendimentos encontrava-se em processo de pesquisas geológicas e foram desencadeados principalmente pelo projeto RADAM. Sobre o encontro de possíveis jazidas minerais através desse mapeamento geológico o autor afirma:

“De acordo com muitos relatos de periódicos especializados em mineração, grandes depósitos de minério de ferro, manganês, estanho, bauxita e carvão haviam sido encontrados nessa região [Norte da Amazônia]. No Território de Roraima, várias anomalias radioativas haviam sido observadas, indicando importantes depósitos de urânio. Em outros pontos [...] o Projeto RADAM descobrira grandes depósitos de colúmbio, tântalo, zircônio, ouro e diamantes. Os resultados desses levantamentos indicavam que a Bacia Amazônica continha um dos mais valiosos e diversificados perfis minerais do mundo. (Davis, 1978, p. 119)

Com a posse dos militares sobre o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) em 1964, houve diversas acusações de participação dos funcionários do governo em atos de torturas e de genocídio de indígenas, resultando em repercussão internacional negativa e no desgaste da imagem política da instituição (Curi, 2005; Almeida, 2018). Tal fato levou à criação de outro órgão regulador em 1967, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), criada sob motivações similares aquelas presentes em toda a história de formação do Estado Brasileiro, a de “resolver” a questão indígena (Curi, 2005; Villas-Bôas, 2005; Almeida, 2018). Em resumo as atribuições

da Funai consistiam em: estabelecer as diretrizes de política indigenista, exercer a tutela dos índios não-integrados, administrar o patrimônio indígena, promover estudos e pesquisas, prestar assistência médico-sanitária, educação de base, e exercer o poder de polícia nas áreas indígenas (Villas-Bôas, 2005, p. 8)

Um dos presidentes da Funai, durante o período militar, o general Ismarth de Araújo Oliveira, expôs de forma ainda mais clara os objetivos do novo órgão indigenista, com a seguinte declaração: "minha tarefa será a de integrar o índio na sociedade nacional porque é impossível deter o processo de desenvolvimento do país com o argumento de que os índios deveriam ser protegidos e mantidos em seu estado puro" (Davis, 1978, p. 119).

Com isso, vê-se que a troca de nomenclatura não teria mudado de fato a essência objetiva de integração nacional dos povos originários, que, no entanto, agora passaria a ser vista sob os moldes de um "desenvolvimento seguro" (Curi, 2005).

De acordo com Villas-Bôas (2005), apenas dois anos após a criação da Funai, foi instituído o Código de Minas, em 1969, o qual especificava como sendo parte das competências da União a função de legislar sobre todos os tipos de recursos do subsolo nacional. Ainda segundo o autor, também houve uma reordenação do direito de preferência para exploração mineral que não mais pertencia ao proprietário do solo, mesmo que este continuasse possuindo o direito de participação nos lucros da lavra. Com isso, houve uma disputa para a obtenção de autorizações e concessões, pois, "o primeiro que requeresse a área para pesquisa teria prioridade sobre ela" (Villas-Bôas, 2005, p. 54). Essa informação é especialmente relevante para o caso da mineração em terras indígenas, visto que grande parte das discussões que se sucederam em Comissões Especiais sobre a temática, após 1988, recaíram sobre a questão dos pedidos minerários incidentes em TI's.

4.2.1 Tutelar e Integrar: o Estatuto do Índio

Durante o regime militar, iniciado em 1964, também foi instituído o marco jurídico do Estatuto do Índio, sob a Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973, cuja função era regular a tutela das sociedades indígenas e promover uma integração "progressiva e harmoniosa" das mesmas, sob a fiscalização da Funai (Almeida, 2018; Villas-Bôas, 2005; Curi, 2005).

À época o regimento foi visto como um grande avanço, por resguardar o direito indígena sobre suas terras, servindo de referência para outros países na construção de sistemas legais de proteção aos povos originários (Villas-Bôas, 2005; Curi, 2005). De acordo com Villas-Bôas (2005), a Lei 6.001 buscava prever a extensão de direitos de nacionalidade e cidadania, mas sob

condições específicas iguais às de outros cidadãos. Na prática, o Capítulo II da legislação tratava, do seu Artigo 7º até seu Artigo 11, sobre a tutela dos silvícolas e da emancipação dos “aculturados” (Legislativo, 1973).

Cunha (2018) descreve que esse mecanismo equiparava os povos indígenas à situação jurídica das mulheres casadas e dos menores de 16 a 21 anos, considerados “relativamente capazes”. Para a autora, a justificativa que sustentava essa ordenança era o propósito de proteção de possíveis maus negócios devidos suas inexperiências e sobre essa questão destaca:

As mulheres casadas eram tuteladas pelos maridos, e os índios, pela União, que delegou essa tutela primeiro ao SPI, de 1916 a 1967, e, após o escândalo que revelou os abusos e a corrupção do SPI, à Funai. Havia, no entanto, uma diferença crucial entre a tutela dos índios e a das mulheres casadas. Nos outros casos de tutela, um curador tinha a incumbência de examinar a lisura da conduta do tutor. Nenhum órgão, porém, examinava a lisura do SPI ou da Funai no trato dos interesses dos índios. A Funai interpretava a figura da tutela como um poder que se sobrepunha à vontade dos índios. E nos anos 1970, como órgão do Ministério do Interior, que comandava a política de ocupação da Amazônia, ficou inteiramente caudatária dessa política (Cunha, 2018, p. 431).

Além disso, Cunha (2018) aponta, também, que a emancipação dos “índios aculturados”, nada mais era do que um processo iniciado no século XIX com a Lei de Terras, em que direitos históricos eram retirados de pessoas indígenas, sobretudo o usufruto de suas terras, pois estes haviam “perdido sua condição de ser indígena”. Deste modo, o regimento que aparentemente era um instrumento de proteção, serviu na verdade como outra maneira de agressão às sociedades indígenas (Villas-Bôas, 2005; Almeida, 2018).

Enquanto isso, a integração para os silvícolas, conforme prevista pelo Estatuto do Índio, é, segundo Baines (2001), um exemplo nítido do que Pacheco de Oliveira (1998) vai definir como a “estratégia do campesinato”. Isto significa dizer que a forma mais eficaz encontrada pelo Estado para integrar as comunidades a comunhão nacional, foi a demarcação de um tipo de aldeamento que privilegiasse a sedentarização das populações e o consequente favorecimento da reprodução de um sistema civilizatório sobre o meio de vida das mesmas.

O fato é que na promulgação da Constituição de 1988 os pontos específicos relacionados à integração e a tutela dos povos indígenas foram superados deixando de ser o tema central da política indigenista estatal, ainda que a Lei nº 6001 continue em vigor até a atualidade (Villas-Bôas, 2005; Curi, 2005).

4.2.2 A Política Mineral em Terras Indígenas: o Decreto Nº 88.985, de 10 de Novembro de 1983

O regime militar brasileiro, instituído em 1964, propôs muito mais do que a criação da Funai e a autoria do Estatuto do Índio; este também colocou em pauta como uma das suas últimas ações o decreto Nº 88.985, de 10 de novembro de 1983, para a regularização da mineração em terras indígenas.

Os anos que antecederam tal regimento foram marcados pela ascensão do movimento indígena através das grandes assembleias na década de 1970, em que os povos originários passaram a trocar experiências sobre seus contextos interétnicos, a exemplo das Assembleias de Chefes Indígenas em 1974 e 1975 (Almeida, 2018; Villas-Bôas, 2005). O Conselho Indigenista Missionário (CIMI), criado em 1972, figurou como uma importante organização social que ajudou a promover aqueles encontros. Além deste, também houve a criação da Associação Nacional de Apoio ao Índio (ANAI) em 1977; a criação da Comissão Pro-Índio de São Paulo em 1978; e em 1980, a criação da União das Nações indígenas (UNI) que foi uma bem-sucedida tentativa de criar uma organização indígena nacional naquela época (Almeida, 2018; Villas-Bôas, 2005; Cunha, 2018).

Vale a pena ressaltar que tanto a Comissão Pro-Índio de São Paulo quanto a UNI contaram com a presença de Ailton Krenak na sua composição, liderança indígena que mais tarde se tornaria importante articulador da manifestação dos povos indígenas na Assembleia Nacional Constituinte (Cunha, 2018). Soma-se a isso o fato de que em 1982, o estado do Rio de Janeiro elegeu pela primeira vez uma pessoa indígena para o cargo de Deputado Federal, este era Mário Juruna, do povo *Xavante* (Villas-Bôas, 2005; Maakaroun, 2023). Importa, com isso, destacar que o final do período militar estava experimentando uma crescente mudança no curso da história, que se estabelecia até então na política nacional. Não apenas para os povos indígenas, mas também para outros diversos segmentos sociais.

Entretanto, também existia naquele momento uma euforia econômica, relacionada especificamente à exploração de recursos minerais, sendo que as implicações desses interesses sobre os territórios indígenas eram um mero empecilho a ser superado. Este fato é observado nas ações do então Presidente da República João Baptista de Figueiredo que, dentre outras coisas, havia liberado 516 mil hectares de área da reserva indígena *Waimiri-Atroari* para o grupo Paranapanema criar a mina de Pitinga (Porantim, 1987; Carvalho; Cunha, 1987).

Assim como os *Tenharim*, o povo *Waimiri-Atroari* também presenciou suas terras serem afetadas por empreendimentos minerários, que resultaram, segundo o Jornal Porantim (1987), na poluição dos rios Tiaraju, Alalau e Jauperi (afluentes do rio Negro); na morte de 374 *Waimi-*

Atroari; e, na liberação de “pelo menos 700 mil metros cúbicos de resíduos químicos da lavagem de cassiterita” (Porantim, 1987, p. 6).

Os dois casos, dos *Tenharim* e dos *Waimiri-Atroari*, foram pertencentes à região Amazônica e ambos tinham a autorização do grupo Paranapanema para exploração de jazidas, que, segundo Carvalho e Cunha (1987), foram os únicos dois casos dos quais se tem registros confiáveis de exploração mineral de TI's, por grandes empresas.

Dallari (1984) conta que durante aquela época, as campanhas eleitorais no estado de Roraima, Amazonas e Acre (regiões marcadas pela presença de TI's e minérios), contaram com promessas de aberturas de garimpos e entrada de empresas mineradoras por candidatos vinculados aos partidos do PDS e do PMDB. Além disso, o autor também aponta que “a empresa estatal francesa de petróleo “Elf Aquitaine” foi obrigada a pagar uma indenização de 300 milhões de cruzeiros aos índios *Sateré-Mawée* e *Mundurukú*, por haver penetrado em suas terras com autorização, sem valor legal, da Petrobrás, para efetuar prospecções” (Dallari, 1984, p. 81).

Nesse contexto, o Governo Figueiredo optou por promover tentativas de regulação da mineração em territórios indígenas; com seus ministros Cesar Cals, de Minas e Energia, e Mário Andreazza, do Interior, defendendo a promoção de maior segurança e respaldo para as ações governamentais, como um dos motivos da regulação (Silva et al, 1985). Assim, a Emenda Interministerial nº 88 de 21 de outubro de 1983, assinada pelos dois ministros, foi encaminhada para o presidente, que sancionaria o Decreto nº 88.985, duramente criticado por associações profissionais, entidades civis nacionais e internacionais, e pelo movimento indígena através da UNI (Silva et al, 1985).

De acordo com Silva et al (1985), independente das várias articulações contrárias à regulação da mineração em TI's, foram produzidas duas minutas de portaria e convênio pela Funai. A primeira, que visava redigir questões mais específicas sobre o decreto nº 88.985, foi completamente questionada através de um parecer Jurídico, Antropológico e Político realizado por entidades civis e representantes da UNI, que entregaram o parecer à Funai e ao governador Tancredo Neves, candidato a Presidente da República, na época. Enquanto a segunda minuta, objetivava tratar do convênio entre “a FUNAI e a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, para a criação, dentro do próprio órgão tutor, de uma empresa mineradora” (Silva et al, 1985, p. 8).

Ocorre que, segundo os estudos de Silva e outros autores (1985), o envolvimento do órgão indigenista no processo não resultava, necessariamente, no respeito aos interesses e proteção aos povos indígenas; tratava-se de uma intenção estratégica de priorizar os benefícios

econômicos, exposta na maneira como o Presidente João Figueiredo resolveu assinar o decreto, que a apenas seis dias da escolha do novo presidente, teria aprovado a legislação “em surdina e à revelia dos índios” (Silva et al, 1985, p.8), para no dia seguinte, voltar atrás da sua decisão e suspender o decreto devido à pressão generalizada que sucedeu o episódio.

Tais acontecimentos revelam o quanto foi importante a mobilização da sociedade civil e dos povos indígenas durante os anos de 1970-80 e o quão interessado o governo estava em aprovar a matéria de qualquer jeito. Com isso, o decreto nº 88.985 que ainda não havia sido esquecido passou a valer no ano de 1987, sendo, portanto, um ato que termina por simbolizar a centralidade da questão mineral em terras indígenas naquele momento da história (Carvalho; Cunha, 1987).

4.3 AS SEMENTES DAS DISPUTAS NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

O interesse pelas jazidas brasileiras incitou uma corrida por pedidos minerários sobre os solos nacionais na década de 1980, independentemente da incidência dos mesmos sobre terras indígenas (Cunha, 2018; Baines, 2001; Carvalho; Cunha, 1987; Cedi; Conage, 1987). Devido às normas regulatórias do Código Mineral, de estabelecer preferência para a lavra ao primeiro que realizasse o pedido, além das descobertas de novas áreas minerais na Amazônia, através do projeto RADAM, e, a iminência de mudanças na política, houve uma alta nos requerimentos feitos juntos ao DNPM. Logo, Manuela Carneiro da Cunha (2018) que foi parte atuante no processo de discussões sobre questões indígenas na Constituinte, conta que já havia uma previsão de que a mineração em TI's seria um dos pontos centrais nos debates sobre os direitos dos povos originários.

De fato, em 15 de abril de 1986, existiu a apresentação de um dossiê aos ministros do Interior e de Minas e Energia, elaborado pela Coordenação Nacional dos Geólogos (CONAGE) em parceria com o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI)¹⁸, com o objetivo de revelar a incidência de pedidos minerários sobre TI's. Esse documento foi assinado pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA), pela UNI, pelo CIMI e pelo CONAGE, que também solicitaram aos ministros um pedido de apuração de responsabilidades e a revogação do decreto nº 88.985 (Carvalho; Cunha, 1987; Cedi; Conage, 1987).

Os ministros das referidas pastas anunciaram a criação de um Grupo de Trabalho (GT) para averiguar a questão e apresentarem suas providências. No entanto, o relatório final do GT

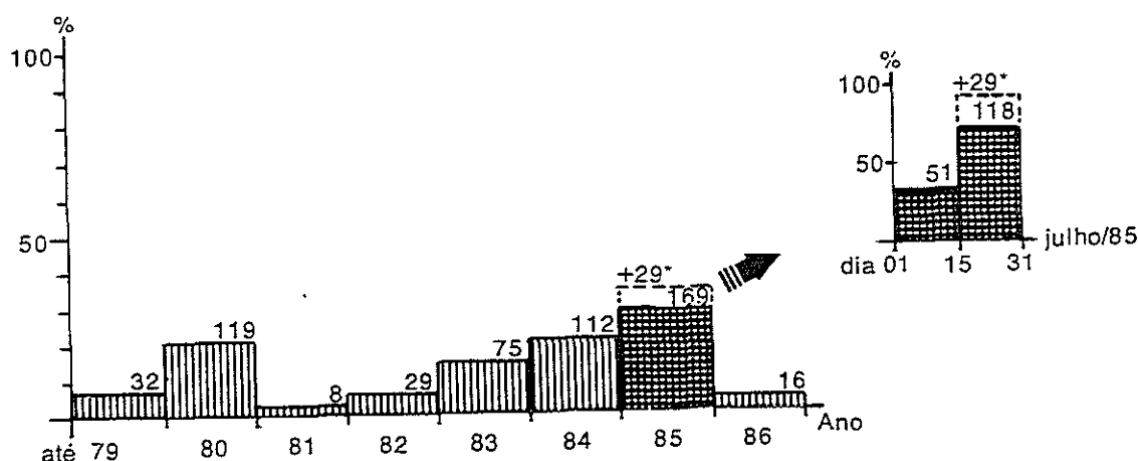
¹⁸ O atual Instituto Socioambiental (ISA) é “herdeiro” de produções e ações iniciadas no CEDI.

não foi trazido a público e nenhum dos alvarás de pesquisa emitidos pelo DNPM foi revogado mas ainda assim, houve um cessar de pedidos minerais sobre TI's (Carvalho; Cunha, 1987; Cedi; Conage, 1987). Apesar disso, logo após o fim do GT, o diretor geral do DNPM, Sr. José Belfort dos Santos Bastos, veio a público contestar os dados apresentados pelo referido dossiê, o qual foi respondido pelo CEDI e pelo CONAGE da seguinte forma:

O conteúdo do Dossiê "Empresas de Mineração e Terras Indígenas na Amazonia" elaborado pelo GT em abril de 1986 é fidedigno, tendo sido integralmente baseado em dados oficiais [...] e amplamente veiculado na imprensa na época, com as devidas explicações sobre as fontes, técnicas de aferição e metodologias empregadas. Só agora estranhamente o Diretor Geral do DNPM procura desacreditar os dados do Dossiê sem, contudo, apresentar as contraprovas. Por fim, lamentamos que um assunto de extrema gravidade esteja sendo tumultuado por funcionários do segundo escalão do governo, em plena Constituinte (Rocha; Ricardo, 1987, p. 1-2)

A partir dos dados apresentados pelo Dossiê, Carvalho e Cunha (1987), apontam que o estado do Pará figurava como a região com mais pedidos incidentes sobre TI's, sendo um total de 219 alvarás e 357 requerimentos, seguido por Rondônia, com 163 alvarás e 124 requerimentos. Além disso, os alvarás de pesquisa em terras indígenas da região amazônica sofreram um aumento significativo entre os anos de 1980 e 1985, como demonstrado a seguir no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Porcentagem do total de Alvarás concedidos em Terras Indígenas, por ano, até março de 1986, e em detalhe, para o ano de 1985.



Fonte: Wanderlino Teixeira de Carvalho e Manuela Carneiro da Cunha (1987, p. 62)¹⁹.

¹⁹ Os mesmos dados do Gráfico 1 podem ser encontrados no dossiê "Empresas de Mineração em Terras Indígenas na Amazônia" elaborado pelo CEDI e pelo CONAGE na página 4, no entanto, o layout dos gráficos são diferentes e optou-se por utilizar o apresentado por Wanderlino Teixeira de Carvalho e Manuela Carneiro da Cunha no livro "Seis Ensaios Críticos: a Questão Mineral da Amazônia", por conta da sua melhor resolução.

O Gráfico 1, acima apresentado, revela como os anos de 1980 e 1985 foram os momentos em que houve maiores concessões de alvarás de pesquisas em TI's antes da promulgação da Constituição de 1988, com um aumento progressivo a partir de 1982 e uma abrupta queda em 1981 e 1986. Segundo Carvalho e Cunha (1987, p. 63), a variação de proposição de pedidos deve-se a momentos de “acumulações e atraso no exame dos processos protocolados pelas empresas junto ao DNPM”, já o aumento progressivo no ano de 1983 ocorreu por conta das expectativas geradas pelo decreto nº 88.985.

Enquanto isso, as abruptas quedas referem-se à implantação de sistemas de computação entre 1980 e 1981 e ao momento de transição do regime político nacional de 1985 a 1986 (Carvalho; Cunha, 1987). Além disso Carvalho e Cunha (1987), apontam que a maior alta em 1985, revelada em detalhes pelo Gráfico 1, foi devido a ampliação de poderes do Diretor Geral do DNPM na época, Sr. José Belfort dos Santos Bastos, através da Portaria ministerial nº 980, de 15.07.1985, que, segundo os autores, foi noticiado pela imprensa como um “mutirão” interno para liberação de alvarás acumulados (Carvalho; Cunha, 1987)

Por último, a disposição dos alvarás e requerimentos antes da promulgação da Constituição de 1988, incidiam sobre terras indígenas em diferentes situações jurídicas. Sendo: 52,5% dos alvarás sobre TI's oficialmente reconhecidas na época; 48% dos requerimentos e 33,5% dos alvarás, sobre TI's que estavam em algum estágio de processo demarcatório; e, 14% sobre TI's que não possuíam nenhuma providência para seu reconhecimento naquele tempo (Carvalho; Cunha, 1987).

4.3.1. Interesses Políticos e Minerários nas Agendas dos Formadores ou Formuladores do Artigo 231 da Constituição Federal de 1988.

Os embates políticos que ocorreram na Assembleia Nacional Constituinte, para decisão a respeito da mineração em terras indígenas, envolveram diversos atores e grupos políticos. De um lado, havia autoridades governamentais, empresas de mineração e veículos da imprensa da época, que buscavam retirar qualquer possível entrave para a exploração econômica de TI's. E, do outro lado, parlamentares e dirigentes da sociedade civil que buscavam regular a matéria de uma forma que a questão humanitária prevalecesse ao lucro, ocorrendo apenas em casos excepcionais e com alto grau de controle estatal (Carvalho; Cunha, 1987).

Além disso, segundo Cunha (2018), o pertencimento dos recursos do solo à União foi amplamente defendido por uma ala nacionalista, que era contra os interesses irrestritos de empresas estrangeiras sobre as jazidas minerais brasileiras. A autora afirma que, apesar de grande oposição de parte de atores liberais, este bloco acabou passando boa parte dos seus

pleitos, sendo o principal deles: o entendimento de que o subsolo, de forma distinta ao solo, continuaria sob o domínio da União. Com isso, o problema da mineração em terras indígenas figurou como um ponto importante para os geólogos brasileiros, representados pelo Conage e pela Sociedade Brasileira de Geologia (SBG), que, de acordo com Cunha (2018):

receavam que os recursos minerais, em particular da Amazônia, fossem explorados por empresas estrangeiras que os esgotariam. Lembavam que não haveria “segunda safra” para minérios e que era imperativo reservar áreas para uma eventual necessidade futura. Essas áreas, advogaram, poderiam perfeitamente coincidir com as terras indígenas. Embora a questão da mineração em áreas indígenas não fosse senão um apêndice do programa da ala nacionalista, a aliança com uma das entidades de apoio aos índios, o Cedi, foi crucial para a Conage. (Cunha, 2018, p. 438)

Assim, dentre as entidades da sociedade civil que agiram em prol de uma rígida regulação da mineração em TI's estavam, os já citados, CONAGE e CEDI, que produziram o levantamento dos dados referentes aos requerimentos e alvarás incidentes sobre terras indígenas. Juntamente com a SBG a ABA e o CIMI; além da Federação Nacional dos Engenheiros (FNE); a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); a Operação Amazônia Nativa (OPAN); e, a Associação Nacional de Ação Indigenista do Rio Grande do Sul (ANAI/RS) (Carvalho; Cunha, 1987; Cunha, 2018).

Do lado empresarial, em oposição às organizações acima citadas, existiam mais recursos financeiros para utilização da imprensa em prol de uma campanha política que colocasse, sobre parte daqueles que defendiam o caráter excepcional da mineração em terras indígenas, uma imagem de inimigos da segurança nacional. Entidades representativas das empresas como o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), a Associação Brasileira dos Mineradores de Ouro (ABRAMO) e o Sindicato Nacional da Indústria de Extração do Estanho (SNIEE), apoiaram campanhas jornalísticas no Estado de São Paulo contra o CIMI, por exemplo (Carvalho; Cunha, 1987; Cunha, 2018).

Tal fato ocorreu quando a primeira fase da Comissão de Sistematização estava às vésperas de votar o seu relatório final; que até aquele momento estava favorável para os textos enviados por entidades da sociedade civil, com propostas mais rígidas sobre a mineração em terras indígenas, quando matérias da série “Os índios na nova Constituição” do Estado de São Paulo começaram a reverberar nacionalmente. Outros veículos de informação como o Correio Braziliense; O Globo, no Rio de Janeiro; A Crítica e o Jornal do Comércio, ambos de Manaus; e jornais recifenses, fizeram coro às notícias do Estado de São Paulo, reproduzindo-as em seus próprios periódicos (Carvalho; Cunha, 1987; Cedi, 1987; Cunha, 2018).

Com isso, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi montada para averiguar as acusações e textos que já haviam sido votados foram, praticamente, todos retirados (Carvalho;

Cunha, 1987; Cedi, 1987; Cunha, 2018). Segundo Cunha (2018, p. 439) “foi quase um milagre que se tivesse conseguido restaurar algo nos debates seguintes para se chegar ao artigo 231”.

Em suma, as denúncias concentravam-se em anunciar uma possível conspiração contra o Brasil, realizada por entidades religiosas nacionais e internacionais, no decurso da defesa dos interesses indígenas no contexto da Assembleia Nacional Constituinte. Houve um “resgate” da ideia de nacionalismo para indicar que multinacionais estrangeiras estariam envolvidas com o patrocínio das entidades religiosas e, com isso, pondo em risco os interesses do Estado (Carvalho; Cunha, 1987; Cedi, 1987; Cunha, 2018). De acordo com Cunha (2018, p. 439) as matérias expunham que a conspiração internacional iria “impedir a lavra de minérios no Brasil ao resguardar as terras indígenas da exploração minerária e citavam a perspectiva de haver cassiterita em terras Yanomami, em Roraima”.

Ilustração 4 - Matérias de capa do jornal O Estado de São Paulo para a série “Os índios na nova Constituição”.



Fonte: CEDI, 1987, p. 10

Frente a publicização da pressão política dos grupos interessados na exploração mineral, o Conselho Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o CIMI, apressaram-se em desmentir as

notícias, enfatizando que não estavam envolvidos em conspirações contra a soberania nacional e que tais informações eram forjadas. Em seguida, o relator da CPI concluiu que as denúncias eram infundadas por não possuírem bases documentais adequadas (Carvalho; Cunha, 1987). Tempos depois, o Sindicato dos Jornalistas de São Paulo emitiu um pedido de desculpas formal ao presidente da CNBB e ao CIMI, mas os efeitos das campanhas midiáticas já haviam alcançado os seus propósitos (Cunha, 2018).

Cabe indagar, aqui, qual era o conteúdo das propostas apresentadas pelas entidades, como o CIMI, que buscavam regularizar a matéria da mineração em terras indígenas de forma mais rígida? Resumidamente, de acordo com Carvalho e Cunha (1987), os textos que foram votados e propostos na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias; na Comissão de Ordem Social; e, na primeira fase da Comissão de Sistematização, começavam com a declaração de nulidade e extinção de todos os atos jurídicos, já praticados ou não, com o objetivo de explorar as riquezas do subsolo de terras indígenas, isto incluía os requerimentos e alvarás protocolados junto ao DNPM. Além disso, a lavra só poderia ser realizada em caráter excepcional para minerais extremamente necessários para o abastecimento interno, com privilégio da União. Por último, ao Congresso Nacional caberia a aprovação de caso a caso dos pedidos para a mineração em TI's (Carvalho; Cunha, 1987).

Cada uma dessas propostas visava tornar o processo mais restrito, seja por conta da condição do Congresso Nacional para julgar caso a caso, ou pela limitação de exploração ao abastecimento do mercado interno. Mas foi a limitação da exploração para a União e a nulidade de possíveis direitos minerários junto ao DNPM, que se constituiu no ponto mais crítico, segundo Carvalho e Cunha (1987).

Se a proposta da Comissão de Sistematização (1ª fase) não fizesse referência à nulidade retroativa acima referida e, por outro lado, dispusesse que também as empresas privadas nacionais poderiam realizar mineração nas terras indígenas, muito provavelmente a campanha de imprensa em discussão não teria ocorrido, ou se tivesse, a mesma não teria sido feita na intensidade em que vem ocorrendo (Carvalho; Cunha, 1987, p. 85).

Assim, apenas um único ponto restou dos quatro trechos propostos anteriormente, que foi a centralidade do Congresso Nacional para decidir sobre as autorizações para a mineração em TI's. Contudo, a análise das discussões sobre o assunto no contexto da Nova República, revela como muitos desses pontos continuaram sendo centrais na agenda política, levando-a, muitas vezes, à não conciliação e ao travamento da pauta, como será discutido ao longo do último capítulo.

4.4 A OITIVA DAS COMUNIDADES: A CONVENÇÃO 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

Os problemas que cercam a questão das terras indígenas no Brasil, são mais bem compreendidos, segundo Baines (2001), quando inseridos tanto em um contexto histórico, quanto em macros processos políticos neoliberais a nível internacional. Sobretudo, para aquelas localizadas no bioma amazônico, o qual é envolto de ideias quanto ao seu valor mundial.

Por isso, não se pode deixar de mencionar o fato de o Brasil ser signatário da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual, por exemplo, foi citada diversas vezes, pela Deputada Federal de origem indígena Joênia Wapichana (REDE-RR), nos seus posicionamentos contrários à agenda regulatória do governo Bolsonaro para a exploração mineral em terras indígenas segundo a análise de conteúdo das iniciativas da parlamentar.

Redigida pela 76ª Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 1989, e sendo adotada pelo Brasil no ano de 2002, através do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho (Curi, 2005; Oit, 2021), este dispositivo regulatório tem figurado como protagonista no direito à consulta e a participação dos povos originários em decisões que lhes dizem respeito (Oit, 2021). Considerando os fatos narrados até então, sobre como as comunidades indígenas foram significativamente impactadas por decisões legais que as colocavam como obstáculos para o desenvolvimento nacional, a consulta às comunidades, conforme proposto pela OIT 169, deveria garantir que grandes projetos de infraestrutura ou exploração natural não possam mais simplesmente ser impostos.

Originalmente, a primeira ação em prol de uma legislação internacional sobre os povos originários foi realizada pela Convenção 107 da OIT, anterior a 169. De acordo com Curi (2005) aquela proposta trouxe avanços significativos como a ideia de direitos às terras, saúde, defesa e educação das sociedades indígenas. No entanto, a autora também afirma, que a mesma convenção era imbuída de uma visão integracionista que propunha a superação das culturas ameríndias para adoção dos valores das sociedades majoritárias.

Por isso, os pontos mais fortes trazidos pela convenção 169 da OIT, foi primeiramente a superação das ideias de integração dos povos originários, assim como foi superado, também, na nossa Constituição Federal de 1988 (Curi, 2005). E, em segundo lugar, o direito à oitiva, o qual, apesar de não significar um poder legal de veto para as decisões tomadas pelo Poder Legislativo para o caso da mineração em terras indígenas, certamente contribui como importante dispositivo legal para o planejamento e execução de projetos de desenvolvimento que incidem sobre terras indígenas no Brasil.

5 CARÁTER GERAL DA EVOLUÇÃO POLÍTICA DA MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS, APÓS 1988

No século XX, os países latino-americanos como Chile, Peru e Brasil, reafirmaram sua opção por um modelo econômico de exportação de *commodities* no cenário global (Pimentel; Mesquita; [2015-2016]). Esse posicionamento não apenas reforçou dinâmicas estabelecidas durante o período colonial, como serviu para alimentar a percepção de que os minerais são recursos estratégicos para o desenvolvimento dessas economias domésticas (Pimentel; Mesquita; [2015-2016]). Nesse contexto, Tibiriçá et al (2022), afirmam que as sociedades industriais modernas dependem de minérios para o seu desenvolvimento estrutural e tecnológico, além desses serem essenciais para a defesa e a indústria bélica. Assim, a escassez de suprimentos minerais somado a sua relevância, tende a induzir o olhar de que as jazidas da América Latina, em especial as amazônicas, são um “eldorado” a ser conquistado (Tibiriçá et al, 2022).

Segundo Pimentel e Mesquita ([2015-2016]), a formação desse cenário contribui para que as Terras Indígenas sejam percebidas como áreas que limitam o interesse mineral do Brasil, conforme declarado no Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM-2030). Assim, o projeto desenvolvido pelo Ministério de Minas e Energia (MME) em 2011, articula passagens sobre a necessidade de o país superar seus obstáculos minerais, dos quais a ausência de regulação para mineração em TI's é peça chave, conforme exposto a seguir:

O MME entende que o conhecimento geológico do solo e do subsolo deve preceder ao bloqueio de áreas, pois o desconhecimento do potencial mineral ali existente impossibilita a tomada de decisão mais adequada aos interesses nacionais, regionais ou locais. O acesso e uso das terras indígenas foi bem definido pela Constituição de 1988, porém necessita de regulamentação. **Considerando que a demanda por bens minerais e produtos de base mineral crescerá nas próximas duas décadas, as ações desse objetivo tornam urgente a elaboração de uma agenda de entendimentos**, objetivando a harmonização das diferentes competências entre órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela regulação ambiental, indígena, quilombola, cultural (fósseis) e mineral, tendo como base o ordenamento territorial no interesse nacional. (MME; SGM, 2011, p. 126, grifo da autora)

Portanto, o uso das Terras Indígenas para exploração mineral é tratado como uma questão central para o interesse brasileiro, a longo prazo. Contudo, desde que D. João VI declarou guerra contra os *botocudos*, passando pela abertura de ferrovias, estradas e até os grandes projetos nacionais, como relatado anteriormente, os povos originários têm acumulado sucessivas perdas, em prol do desenvolvimento do país. Até os poucos dispositivos legais, que foram introduzidos com o objetivo de proteger essas comunidades, foram usados de maneira

ambígua sempre pendendo mais para os interesses das elites econômicas do que para os direitos das sociedades indígenas.

Esse histórico de imposição persiste até hoje nos conflitos que rodeiam os dispositivos legais, frutos da Constituição de 1988. Isso é observado tanto nas disputas para implementar e regular a mineração em Terras Indígenas, quanto nas pressões para revisar a política de demarcação de TI's a partir da tese do Marco Temporal, que foi aprovada pelo Congresso Nacional no final de 2023. Vale lembrar, também, como o poder econômico estrategicamente buscou se antecipar à Constituinte através do aumento de pedidos minerários junto ao DNPM e a aplicação do decreto Nº 88.985, de 10 de novembro de 1983, às vésperas do novo governo civil. Da mesma forma como as mineradoras pressionaram pela retirada dos trechos que regulavam a mineração em TI's, de forma restrita e excepcional na Constituição de 1988.

Assim, entender o processo de discussão e deliberação acerca da política mineral em TI's requer a avaliação de um fato sensível que está em disputa, ao longo do tempo, em arenas diferentes e com diversos atores envolvidos. Desse modo, o presente capítulo apresenta a variação geral do caso, ao longo do tempo, com dois propósitos. O primeiro deles é apresentar como o problema tem se configurado do lado de fora do Congresso Nacional. Isso envolve analisar a evolução mineral no Brasil e em TI's, ao longo do tempo; demonstrar estratégias e posições das empresas mineradoras; bem como, discutir a centralidade da agência nacional reguladora da mineração (DNPM-ANM) para o caso. O segundo propósito é trazer os resultados do primeiro objetivo de pesquisa e a partir dele discutir as variações do tema no Congresso Nacional, em termos de iniciativas legislativas. Espera-se, com isso, introduzir a dinâmica da política e as principais características da sua evolução, ao longo dos anos.

5.1. OS CONTORNOS DA POLÍTICA MINERAL PARA TERRAS INDÍGENAS EM AMBIENTES EXTERNOS AO CONGRESSO NACIONAL: ESTRATÉGIAS E PRESSÕES

No dia 13 de junho de 2023, foi realizada na Câmara dos Deputados uma audiência promovida pela Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais (CPOVOS) (CD, 2023; MME, 2023). Esta foi idealizada pelo deputado Dorinaldo Malafaia (PDT-AP), com objetivo de debater as dificuldades da ANM em fiscalizar o garimpo em TI's (CD, 2023). Dentre as questões levantadas naquela reunião, a principal reside nas condições precárias daquela Agência que, segundo Malafaia (PDT-AP), recebeu dezessete novas competências quando substituiu o antigo DNPM, mas não recebeu as devidas adequações necessárias para o seu funcionamento (MME, 2023). Nesse sentido, segundo o Deputado:

A presença de uma agência reguladora estruturada e atuante é primordial para dotar de segurança jurídica e aprimorar a sustentabilidade ambiental da mineração. Quanto mais robusta e fortalecida, maior é a fiscalização e o combate contra a mineração ilegal, em especial em terras de povos originários (CD, 2023, p.1)

Nesse encontro, a regulação da mineração em TI's foi defendida pelo diretor geral da ANM, Mauro Sousa. Para esse agente público, o combate ao garimpo está atrelado à resolução da política de mineração para TI's, em conjunto com a reestruturação da agência, o que melhoraria a fiscalização e a agilidade para a concessão de áreas para pesquisa e lavra de minérios (MME, 2023). Além disso, Sousa declarou que a ANM estaria atenta para que TI's não fossem sobrepostas por autorizações de lavra garimpeira (MME, 2023). Nas palavras do diretor:

Quanto mais tempo se leva para regularizar essas áreas, mais possibilidade de conflitos [...] o Estado precisa olhar a questão do garimpo não apenas do ponto de vista da repressão à ilegalidade, mas do fomento à mineração legal e sustentável, que também a ANM exerce importante papel (MME, 2023, p.1).

O fato é que o fortalecimento da agência nacional de mineração foi ligado ao interesse dos povos originários pela proteção das suas terras, frente ao garimpo. Ao mesmo tempo, o diretor geral da ANM visou enfatizar que a regulação da mineração em TI's é necessária para garantir essa segurança e para promover a mineração legal. Ocorre que essa reunião e declarações como a acima citada, tornam-se mais interessantes quando contextualizadas com o que vem acontecendo no Brasil. Isso quer dizer que existe um cenário de exploração mineral se desenvolvendo no país, o qual precisa ser levado em consideração na hora de se interpretar as falas desses atores.

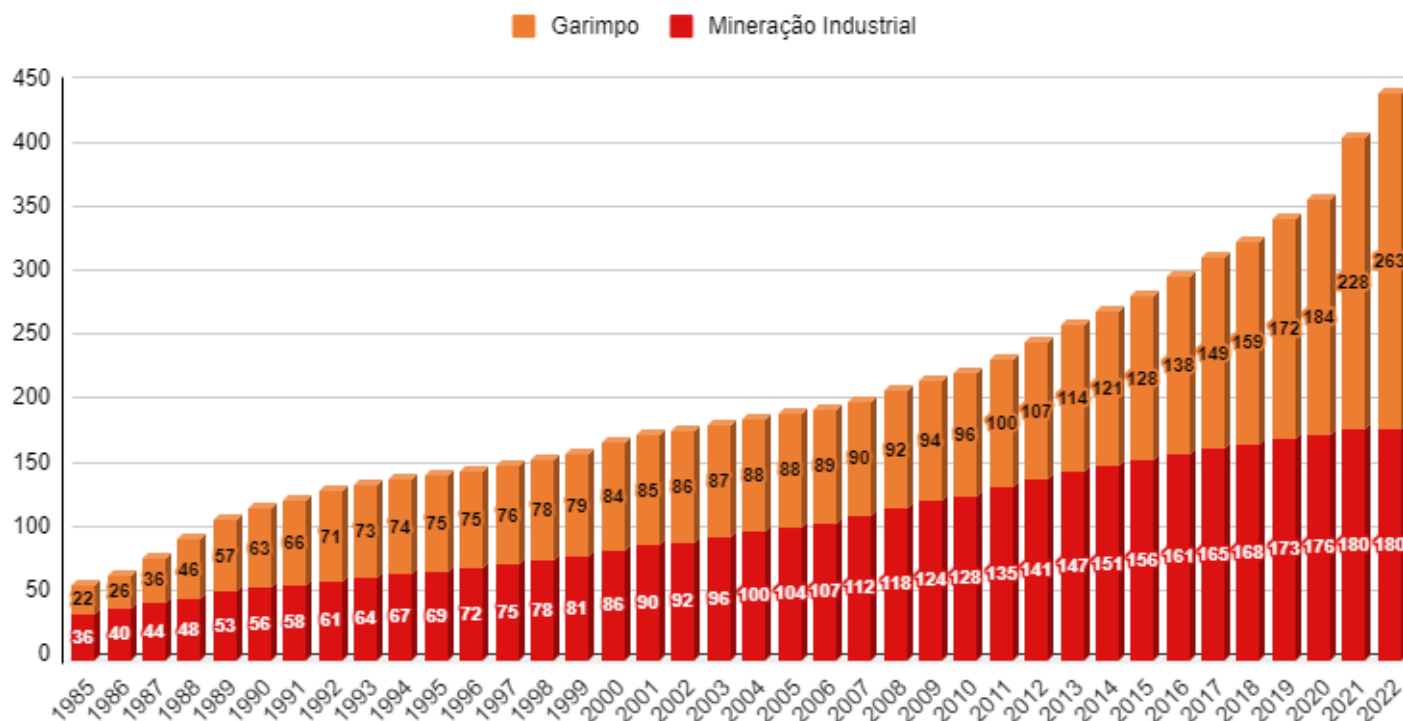
O Gráfico 2, a seguir, serve ao objetivo de demonstrar essa conjuntura. Seus dados foram elaborados por análises de satélite do MapBiomias, projeto idealizado pelo Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima (SEEG/OC) e co-criado com outras entidades da sociedade civil²⁰. Nesse gráfico é possível perceber com bastante clareza, como o crescimento das áreas garimpadas vêm crescendo, desde 1985, tornando-se superiores a área da mineração industrial, a partir de 2020.

Em termos gerais, dados oficiais mostram que há um crescimento significativo de áreas destinadas à exploração mineral, desde 1985, como um todo. De acordo com o coordenador técnico do mapeamento de mineração do MapBiomias, César Diniz (2023), essa área total, atualmente, é de 442 mil hectares, somando a mineração industrial e a garimpagem. Mas o autor chama a atenção para o fato de que, de 2020 a 2022, a área correspondente ao garimpo torna-

²⁰ Para mais informações: <https://brasil.mapbiomas.org/quem-somos/>

se superior à da mineração industrial. Em termos de porcentagem, Diniz (2023) afirma que a área do garimpo se tornou correspondente a 59% do total da exploração mineral do Brasil, em 2022. Além disso, 2021 a 2022, não houve nenhuma alteração significativa na extensão de áreas abertas pela mineração industrial, porém, o garimpo teria crescido o correspondente a 35 mil novos hectares, no mesmo período (Diniz, 2023).

Gráfico 2 - Garimpo e Mineração Industrial no Brasil (1985-2022)



Fonte: MapBiomias Brasil. Autoria: MapBiomias (DINIZ, 2023, minuto 11 '43)²¹. Adaptado pela autora

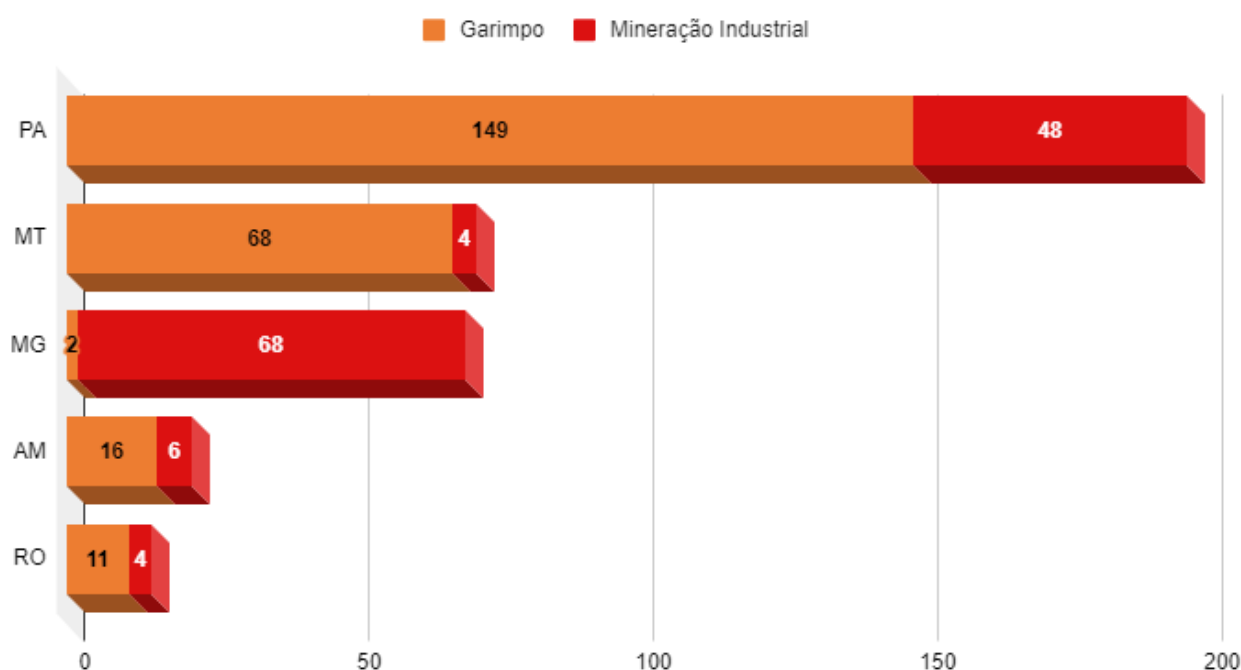
Para fins de comparação entre os Estados nacionais, o Gráfico 3, a seguir, traz os cinco principais entes que possuíam mais áreas mineradas em 2022. Segundo Diniz (2023), os dados espaciais revelaram que o Pará, o Mato Grosso e Minas Gerais representam 76% da área minerada de todo o país, correspondendo a 339 mil hectares do total geral em 2022. Destes, os estados da Amazônia Legal como Pará, Mato Grosso, Amazônia e Rondônia, são majoritariamente controlados pelo garimpo. Enquanto Minas Gerais, o polo mais antigo de mineração do Brasil, é majoritariamente dominado pela mineração industrial (Diniz, 2023).

Com isso, uma das situações que se percebe com o crescimento do garimpo em território brasileiro é uma consequente perda de áreas e, portanto, de capital para a mineração industrial.

²¹ Este gráfico e análises são referentes à apresentação de dados de César Diniz no canal no YouTube do MapBiomias Brasil, o qual está devidamente citado como vídeo. A sua apresentação foi reeditada através de Excel pela autora para manter a qualidade da imagem.

Sob esse aspecto, Monteiro et al (2010) afirma que as desavenças entre empresas de mineração e o garimpo não são uma novidade. Afinal, elas ocorrem desde a instituição do Código de Mineração em 1967, quando foi retirado o direito do proprietário da terra para exploração mineral e o garimpo tornou-se ilegal, de acordo com os interesses de grandes empresas minerárias (Monteiro et al, 2010). Esse quadro foi alterado com a promulgação da Lei Nº 7.805, de 18 de julho de 1989, que criou o regime de permissão de lavra garimpeira (Legislação, 1989) e da Lei Nº 11.685 de 2 de junho de 2008, que regula o estatuto do garimpeiro (Legislação, 2008).

Gráfico 3 - Estados com maiores áreas mineradas em 2022 no Brasil



Fonte: MapBiomias Brasil. Autoria: MapBiomias (Diniz, 2023, minuto 12 '08). Adaptado pela autora

Monteiro et al (2010) destacam vários exemplos de conflitos entre empresas de mineração e garimpeiros. Um desses casos ocorreu no início dos anos 1970 em Rondônia, quando o garimpo de cassiterita foi encerrado para permitir a entrada das empresas Mineração Santa Bárbara, Mineração Amazônia Indústria e Comércio S.A, Companhia de Mineração Ferro Union e Mineração Rocha. Além disso, esse movimento teria incentivado a ocupação de outras empresas como Andrade Gutierrez, C. R. Almeida e Paranapanema na região, com o objetivo de explorar o minério de ouro. Outro exemplo mencionado pelos autores é o caso da Mineração Novo Astro (MNA), que expulsou com violência 1.500 garimpeiros de depósitos minerais localizados no município de Calçoene, no Amapá (Monteiro et al, 2010).

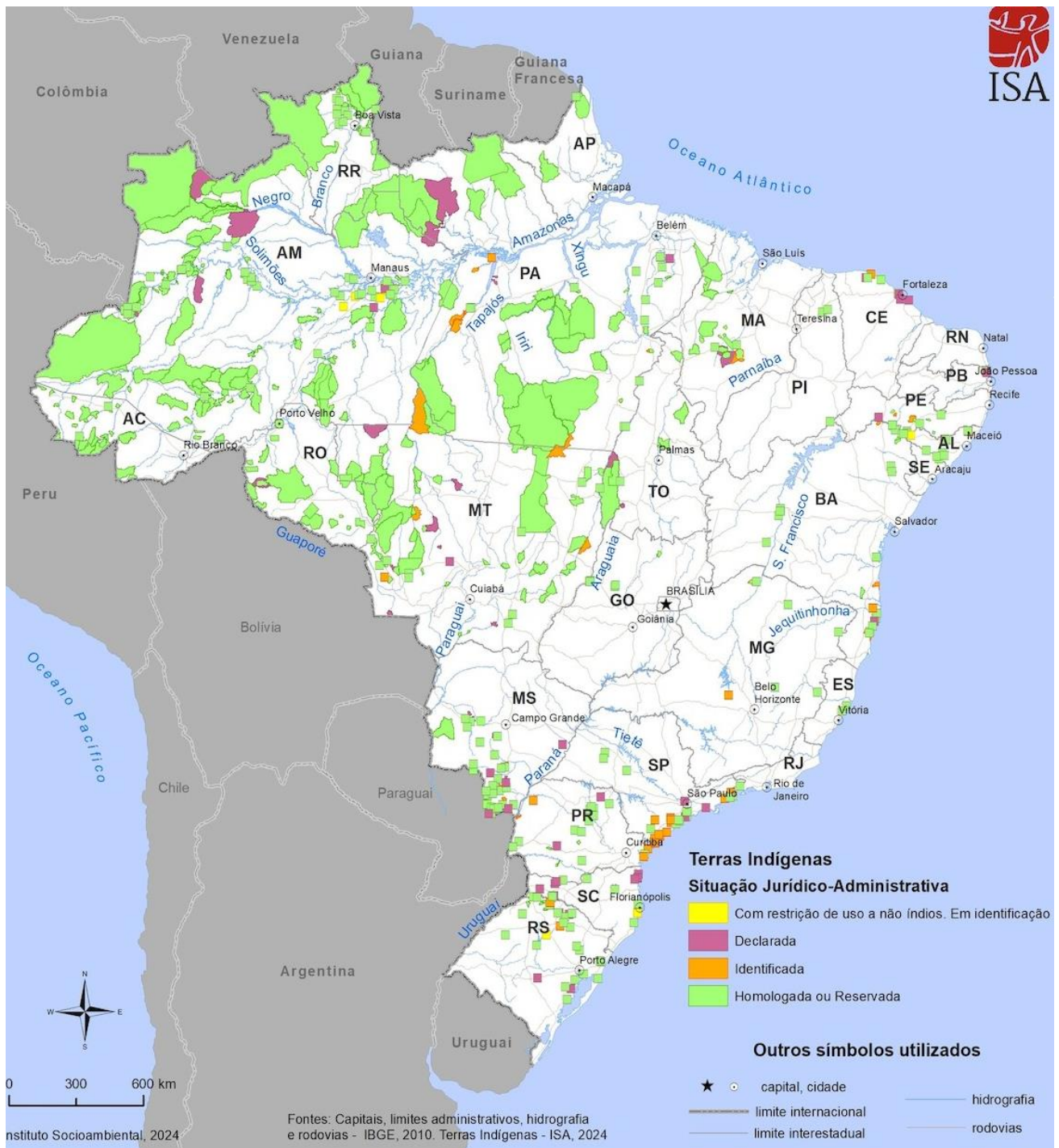
No entanto, o maior de todos os eventos de choque entre garimpeiros e empresas minerárias é, sem dúvida, a exploração de Serra Pelada na região de Carajás no Pará. Conforme Monteiro et al (2010), a área que havia sido ocupada por mais de 100 mil homens pertencia à Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Esta empresa detinha concessões para a exploração de minério de ferro, por isso, pressionou o governo, em particular o DNPM, para que fosse posto um fim às invasões para a extração de ouro. Porém, o governo brasileiro encontrou dificuldades para retirar os trabalhadores, o que resultou no prolongamento da permissão para a lavra garimpeira. Apesar disso, o DNPM manteve “uma postura de pouca tolerância em relação a esta atividade” (Monteiro et al, 2010, p. 148). Mais tarde a CVRD foi indenizada em US\$56,8 milhões pelo Estado brasileiro, como forma de compensação pela permissão da lavra em Serra Pelada. Ainda de acordo com Monteiro et al (2010), até hoje existem cooperativas de garimpeiros que contestam a posse da VALE S.A sobre esse território.

Ressalta-se ainda, que a exploração mineral do ouro é especialmente forte na Amazônia Legal e durante a exploração do garimpo de Serra Pelada, 90% da produção nacional desse minério era proveniente dessa jurisdição nacional (Monteiro et al, 2010). No entanto, as discussões mais detalhadas sobre a exploração do minério de ouro e sua relação com as terras indígenas, serão apresentados, neste trabalho, no contexto dos governos brasileiros. Isso porque a análise dos dados do Congresso revela que essa foi uma questão que variou bastante ao longo do tempo, tornando-se central no governo Bolsonaro, como ainda será demonstrado. Importa ressaltar, neste momento, que há uma tensão na exploração mineral, em nível nacional, entre mineradoras e garimpeiros, além de essa tensão ser regionalmente localizada.

O Instituto Socioambiental (ISA) (2024, p. 1) expõe que existem, atualmente, 766 áreas definidas como terras indígenas, as quais totalizam 117.898.925 hectares, o equivalente a 13,9% das terras nacionais. Desse montante, 115.803.611 hectares, ou seja, 98% localizam-se na Amazônia Legal e representam 23% do total da área da região (ISA, 2024, p. 1). Sob esse aspecto, Mataveli et al (2022), afirmam que as TI's atuam como uma barreira remanescente da floresta, frente à tensão gerada pelo desmatamento para venda de madeira, expansão do agronegócio, criação de rodovias e exploração mineral. Ainda assim, segundo os autores, a taxa média de desmatamento em terras indígenas presentes na Amazônia Legal cresceu de 231 km² ao ano, de 2012 a 2021, para 419 km² ao ano, desde então (Mataveli et al, 2022, p. 2).

Na Figura 5, abaixo, pode-se observar que na jurisdição da Amazônia Legal concentram-se 98,25% da extensão de todas as TIs do país (ISA, 2024).

Ilustração 5 - Mapa para localização e visualização da extensão de TIs no Brasil



Fonte: IBGE - 2010. Autoria: ISA (2024)

Focando apenas no problema da exploração mineral, o garimpo tornou-se a principal porta de danos socioambientais em TIs, o que para Mataveli et al (2022), é uma tendência que afeta a credibilidade da mineração legalizada e industrial.

A esse respeito, conforme argumenta o IBRAM (2023), as empresas mineradoras tiveram uma queda de lucros no ano de 2022, principalmente devido a diminuição da demanda por minério de ferro na China, no entanto, isso não teria sido suficiente para abalar o interesse dos

empresários, que decidiram aumentar em US\$50 bilhões o investimento no setor, até 2027. Desses recursos, o IBRAM (2023), faz questão de enfatizar que as empresas optaram por elevar as aplicações socioambientais no país, saindo de um total de US\$ 4,2 bilhões para US\$ 6,5 bilhões. Parte dessa estratégia vem do fomento a um novo estilo econômico que enfatiza a geração de uma imagem mais limpa dos negócios, a partir do impulso de três pilares: Ambiente, Sociedade e Governança. Essa nova onda de procedimentos de gestão é mais conhecida como agenda ESG, pois remete ao inglês *Environmental, Social and Governance*, que segundo a Câmara Americana de Comércio para o Brasil:

é uma forma de a companhia evidenciar ao mercado e aos consumidores o seu comprometimento com a sustentabilidade, com o cumprimento das legislações e com a utilização consciente de recursos. Tudo isso faz com que se tornem mais atraentes para os investidores, que se preocupam com questões ambientais e sociais, aumentando sua resiliência no mercado nacional e internacional (Amcham Brasil, 2023, p.3)

Nesse contexto, estrategicamente, o IBRAM promoveu encontros com a diretoria da ANM em fevereiro de 2023, apenas quatro meses antes da reunião ocorrida na CPOVOS, com o objetivo de promover “uma parceria para compartilhamento de dados, visando, principalmente, mostrar a evolução das metas e indicadores da Agenda ESG da Mineração do Brasil” (Ibram, 2023, p. 7). Soma-se a isto, a postura do IBRAM em combater o garimpo e toda a cadeia de exploração do ouro na Amazônia. Para isso, a entidade tem buscado mobilizar organizações nacionais e internacionais, inclusive realizou, em Belém (PA), a Conferência Internacional Amazônia e Bioeconomia (Ibram, 2023). Participaram dessa conferência importantes atores políticos do cenário mundial a exemplo de Tony Blair, ex-primeiro-ministro do Reino Unido; Ban Ki-moon, ex-secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU); Oskar Metsavaht, embaixador da Unesco para a sustentabilidade; e Iván Duque, presidente da Colômbia (G1 Para, 2023).

Sob essa ótica, as empresas mineradoras demonstram, por intermédio das ações do IBRAM, um posicionamento de combate e enfrentamento ao garimpo na Amazônia, principalmente, por conta da perda de capital que isso resulta para elas. Ao mesmo tempo em que, estrategicamente, têm procurado criar uma imagem mais “limpa” para atrair investidores preocupados com os danos socioambientais provenientes da exploração. Deste modo, as falas do diretor geral da ANM na reunião ocorrida na CPOVOS, refletem a mesma tendência apresentada pelo IBRAM. Soma-se o fato de que Mauro Sousa, colocou a regulação da política de mineração em TI's como necessidade para combater o garimpo; estimular a sustentabilidade; e, tornar mais ágeis os pedidos minerários legais para pesquisa e lavra.

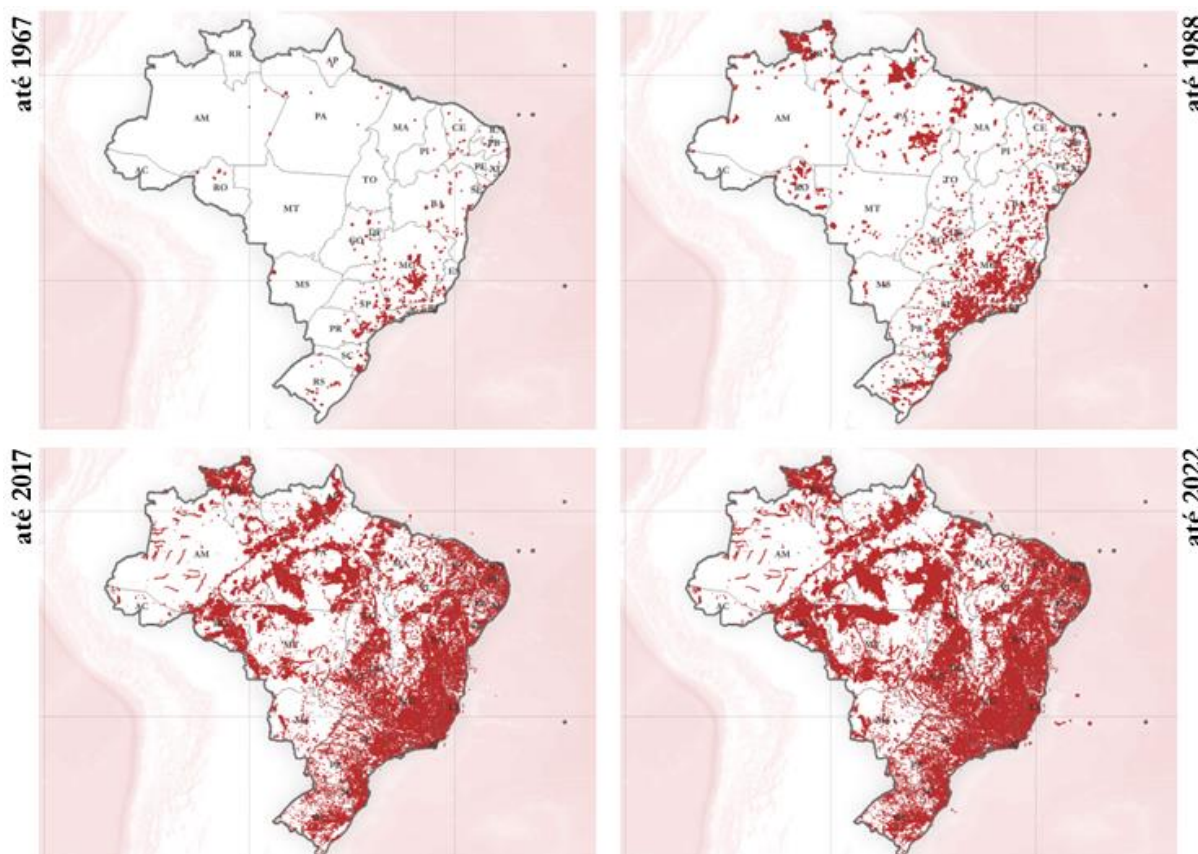
Vale ressaltar, mais uma vez, que a política de mineração para TI's já havia sido proposta no contexto da Assembleia Nacional Constituinte (Carvalho; Cunha, 1987; Cunha, 2018). Naquela ocasião, os textos elaborados sofreram pressão justamente do IBRAM, que em conjunto com a ABRAMO e SNIEE, fizeram coro a campanhas d'O Estado de São Paulo contrárias à proposta, através da assinatura de uma nota oficial. Nestas matérias jornalísticas afirmava-se que o CIMI estava orquestrando uma conspiração internacional contra os interesses do Brasil. O que, depois de ter sido investigado por CPI, mostrou-se como uma calúnia que mais tarde foi retratada pelo Sindicato dos Jornalistas de São Paulo (Carvalho; Cunha, 1987).

Em primeiro lugar, as propostas para regulação da política mineral para terras indígenas, das quais o CIMI fazia parte, estabeleciam a nulidade dos requerimentos protocolados junto ao DNPM. Bem como, a excepcionalidade dos empreendimentos que só seriam realizados em casos de minérios necessários para o abastecimento interno e com privilégio da União (Carvalho; Cunha, 1987). Ou seja, o problema não é exatamente a falta da regulação, mas a falta da regulação nos termos que interessam às mineradoras industriais. Sendo que a ANM atuou promovendo esses interesses, quando ainda era o antigo DNPM, no caso de Serra Pelada (Monteiro et al, 2010) e da facilitação de requerimentos protocolados ao órgão antes da Constituição de 1988 (Carvalho; Cunha, 1987). Da mesma forma o atual diretor da entidade ainda parece apoiar e agir em conformidade com as empresas mineradoras em contextos mais recentes.

Diante do exposto, é importante contrastar os posicionamentos do IBRAM e da ANM com os dados territoriais sobre o crescimento da mineração e do garimpo no Brasil. Para mais, também é vital analisar os avanços dos requerimentos minerários sobre o solo brasileiro. Isto porque, antes de qualquer avanço em direção à decisão legal sobre a mineração em terras indígenas, deve-se considerar que já existem diversos protocolos minerários recaindo sobre esses espaços (Curi, 2005; 2007). Tais processos são os instrumentos jurídicos que respaldam o direito do requerente sobre qualquer área a ser explorada nacionalmente (Tibiriçá et al, 2022).

Na Ilustração 6, é possível observar o crescimento desses requerimentos presentes na ANM, no território brasileiro, como um todo, desde 1967 até 2022.

Ilustração 6 - Mapa da evolução da distribuição dos processos minerários junto à agência nacional de regulação mineral.



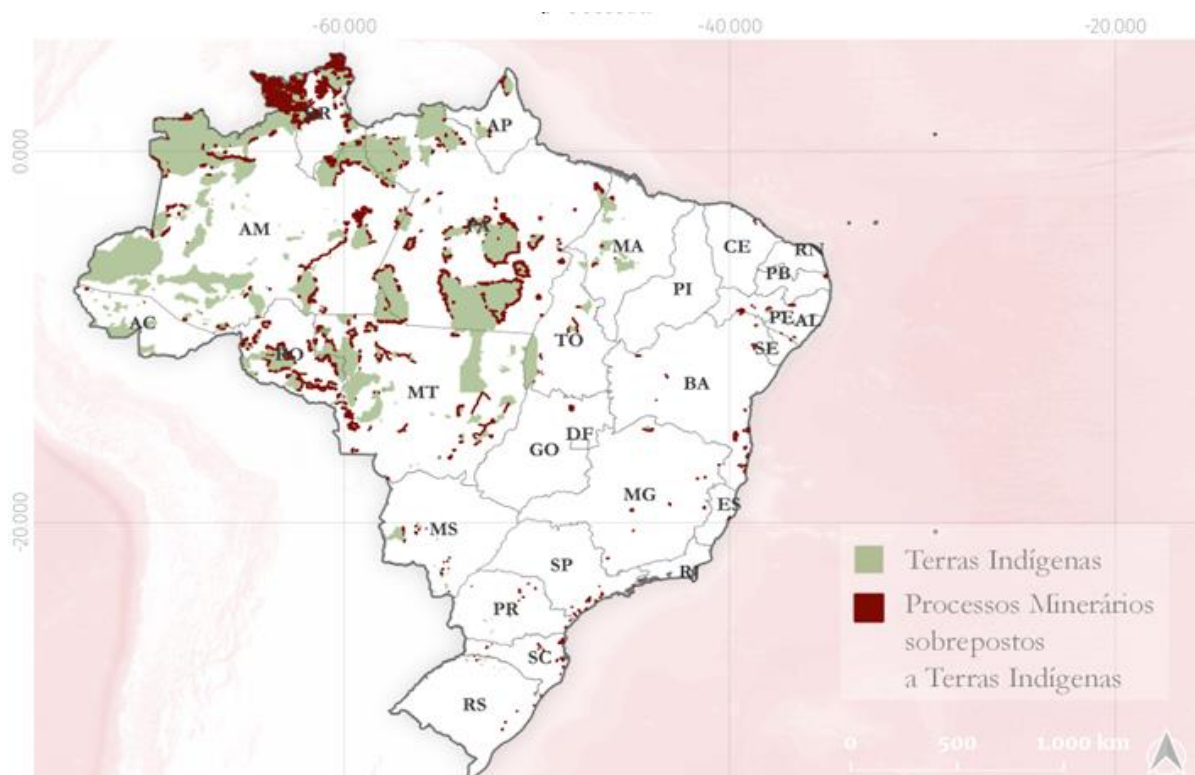
Fonte: ANM. Autoria: Tibiriçá et al (2022, p. 95)

Os mapas acima mostram um crescimento significativo quando se compara o cenário anterior e o posterior à Constituição de 1988. Porém, diferente do Gráfico 2 que revela o crescimento das áreas que estão efetivamente sendo exploradas, a Ilustração 6 contém dois momentos dentro dos processos minerários da ANM; o requerimento de pesquisa e o título minerário. Em termos gerais, o interesse de exploração mineral pode começar pelo requerimento de pesquisa que depois de iniciado só é finalizado com um diagnóstico da área (Tibiriçá et al, 2022). Acontece que esse procedimento, já suscita expectativa de exploração sobre uma determinada localização, pois, pode demarcar uma prioridade do requerente (Curi, 2005, 2007). Os títulos minerários, por sua vez, equivalem às autorizações, propriamente dita, para a pesquisa e para a lavra, configurando uma outorga do Poder Público (Curi, 2005, 2007). Além disso, Tibiriçá et al (2022), afirmam que a partir da crise política de 2016 até 2022, viu-se um crescimento de 115% nos requerimentos de lavra garimpeira. Nesse período, o ano de 2020 representou um aumento de 10% nos pedidos de lavra garimpeira se comparado com os anos anteriores (Tibiriçá et al, 2022).

No que diz respeito às áreas indígenas, Tibiriçá et al (2022), afirmam que “de um total de 211.381 processos minerários cadastrados, 2.581 apresentam áreas em interseção com Terras Indígenas. Dentre essas áreas de processos em sobreposição, 1.426 polígonos estão parcial e, em alguns casos, totalmente inseridos em Terras Indígenas” (Tibiriçá et al, 2022, p. 90). As autoras também informam que mais da metade das TI's brasileiras possuem alguma zona de conflito pela ocupação e uso do solo, pois, mesmo quando o empreendimento (seja ele mineral ou não), não está, total ou parcialmente sobreposto a uma TI, eles localizam-se em áreas de proximidade a elas. Ainda assim, os dados oficiais mostram que 50.063,61 km² de áreas indígenas, 4% do total, possuem clara sobreposição de processos minerários sobre si (Tibiriçá et al, 2022, p. 90).

Para a visualização espacial dessas informações o mapa contido na Ilustração 7, a seguir, traz a configuração desses pedidos minerários sobre terras indígenas.

Ilustração 7 - Mapa dos processos minerários gerais sobrepostos às Terras Indígenas, presentes na ANM.



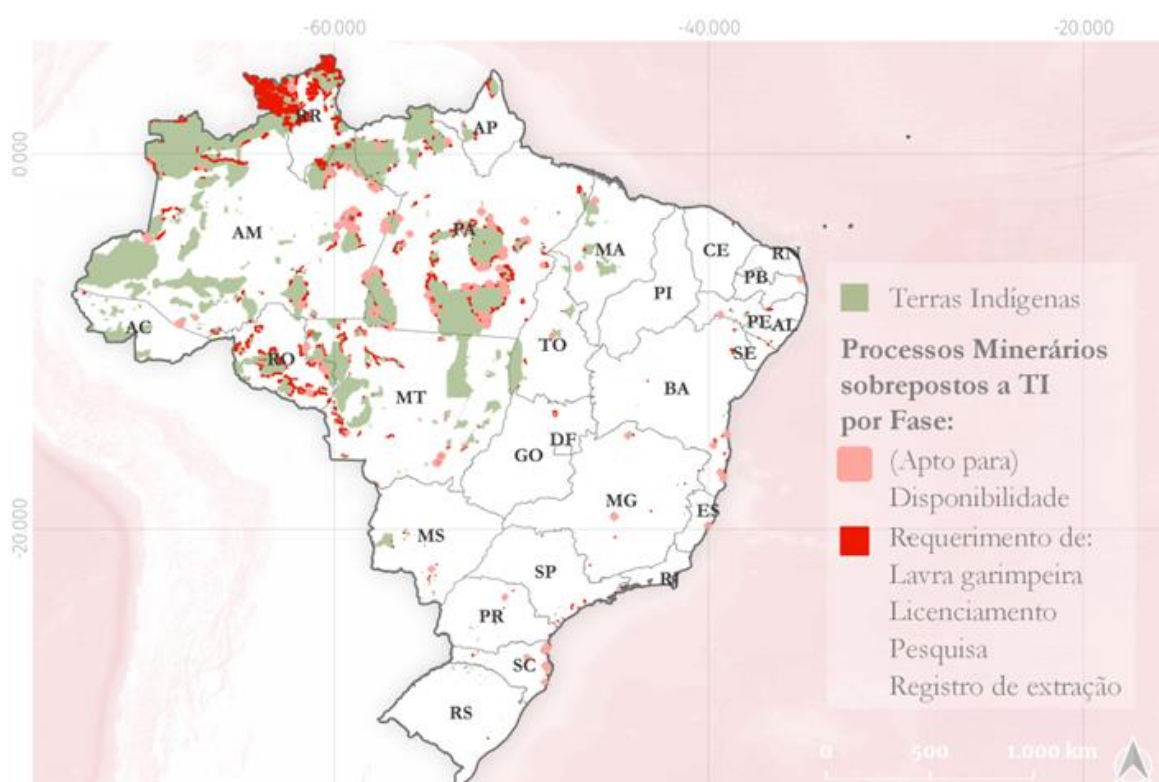
Fonte: ANM e Funai. Autoria: Tibiriçá et al (2022, p. 100)

Conforme Tibiriçá et al (2022), essa imagem torna evidente como os processos minerários afetam as TI's tanto em sobreposição quanto em intersecção, mesmo que ainda não exista uma lei que regule esses procedimentos. As autoras ainda ressaltam que, até 2021, existiam muitos mais processos recobrindo terras indígenas. No entanto, devido a uma ação do Ministério Público Federal, muitos requerimentos foram suspensos por conta da

inconstitucionalidade da prática, já que cabe apenas ao Congresso Nacional decidir sobre a mineração em TI e não a ANM.

Outros dados levantados por Tibiriçá et al (2022), presentes na Ilustração 8, incluem a fase na qual se encontram esses protocolos minerários. Segundo as autoras, a maioria detém o status de requerimento de pesquisa ou de licenciamento, mas há também processos em fases de concessão de direito da lavra, a última etapa para se abrir uma mina. Tibiriçá et al (2022) também apresentam uma proporção de áreas que estão sendo disponibilizadas pela ANM, as quais são oferecidas a novos interessados após haver a desistência de terceiros, seja pelo indeferimento do requerimento, desistência do direito minerário ou por outros fatores.

Ilustração 8 - Mapa dos processos minerários gerais sobrepostos às Terras Indígenas e divididos por fase processual, presentes na ANM.



Fonte: ANM e Funai. Autoria: Tibiriçá et al (2022, p. 100)

Por fim, outras informações importantes trazidas por Tibiriçá et al (2022), dizem respeito às substâncias que estão sendo requeridas próxima ou sobre terras indígenas, bem como, o perfil dos requerentes. Nas palavras das autoras:

Foi possível constatar que a substância mineral com maior número de requerimentos é o ouro (36%). Na sequência aparecem estanho/cassiterita (9%), a areia (7%), o cobre (6%), seguidos por diamante, tântalo e manganês, com 3%, respectivamente. Alumínio, potássio e granito, com 2% cada. Optou-se em agregar uma série de substâncias requeridas sob a denominação de outros (27%), em função da grande variedade encontrada nos processos minerários. Dentre esses, destacam-se ferro, bauxita, rochas basálticas e gnáissicas etc. Um dos pontos mais simbólicos desses

processos, é que a grande maioria dos processos minerários possui como demandante empresas privadas (69%), seguidos por processos que possuem como titular pessoas físicas (23%). A porcentagem de processos protocolados por cooperativas é de 6%. Também, instituições públicas federais ou estaduais aparecem como responsáveis por alguns poucos processos (2%) (Tibiriçá et al, 2022, p. 101).

Diante do que foi exposto até o momento, ressalta-se que há um cenário importante sendo construído sobre a política de mineração em TI's fora do ambiente do Congresso Nacional, sem o qual não é possível compreender o desenrolar dos conflitos presentes no Poder Legislativo.

Conforme Colebatch (2002), a política pode ser entendida de maneira diferente por pessoas diferentes, o que se deve às posições únicas que cada ator ocupa no processo. Desse modo, o autor argumenta que as políticas públicas emergem de duas dimensões complexamente estruturadas. Em primeiro lugar, há um âmbito vertical no qual a política é entendida como regra e os valores, ou ações, são organizados de forma hierarquizada através de decisores autorizados. Mas, perpendicularmente, também existe uma dimensão horizontal que foca nas relações dos atores políticos em diferentes organizações podendo, ou não, seguir uma hierarquia. Com essa noção, Colebatch (2002) busca elucidar que o processo político ocorre de maneira simultânea nessas duas perspectivas. Nesse sentido, elas não são simples alternativas, mas uma tende a conter a outra através de intercessões.

Kay (2006), por sua vez, opta por enfatizar a dimensão horizontal das interações. Pois, seu objetivo é criticar a prevalência das visões clássicas de política, nas quais as decisões surgem de processos racionais e organizados, com metas claramente definidas e etapas mais ou menos estruturadas. Por isso, para o autor, é importante enfatizar que a política: *“is an ongoing process with many participants, most of whom do not have a formal or recognized role in policymaking. They include ministers of state, their advisers, politicians, public servants, party members, ‘street level’ delivery staff, peak bodies, interested members of the public, the media and academics* (Kay, 2006, p. 9).

Embora Colebatch (2002) e Kay (2006) tenham seus próprios objetivos de pesquisa, ambos apresentam reflexões sobre a política como um processo multinível. Por isso, eles destacam que a política pública não está sujeita a uma única escala, mas ela é influenciada por vários níveis diferentes. Já para Sabatier e Jenkins-Smith (1994), a interpretação de que a política é um processo contínuo que se desenrola ao longo dos anos e em vários níveis, é um dos principais motivos que suscita a crítica dos autores aos modelos estáticos de etapas, apesar de não deixarem de reconhecer as suas contribuições.

Com isso, o modelo criado pelos autores, ao trazer o conceito de subsistema de política para o seu núcleo de análise, cria uma categoria que não se retém a um espaço, mas pode ser interpretado como um processo contínuo que inclui diversos âmbitos. Isso quer dizer que é possível para um pesquisador analisar como as coalizões de defesa se organizam nos diferentes níveis de poder e em diferentes anos. Desse modo, o ACF de Sabatier e Jenkins-Smith (1994), pode ser um sistema de altos custos de aplicação e requer que o analista que o utiliza deixe bem delimitado os fins do seu objeto e objetivos. Capano (2012), por sua vez, afirma que esse é um problema para todo e qualquer analista do processo de políticas públicas, visto que políticas são quebra cabeças em movimento.

Assim, apesar do objeto deste trabalho está delimitado no cenário do Congresso Nacional nos últimos trinta e quatro anos, viu-se como necessário avaliar, ainda que brevemente, outras estruturas nas quais essa política também está sendo disputada. Sob esse ângulo, a ANM figura como uma instância chave para o caso, a qual é herdeira dos processos minerários incidentes em TI's iniciados no DNPM. Além disso, não se pode deixar de considerar os contextos reais nos quais o conflito que cerca esse caso é mais sensível. Isto é, o avanço territorial das fronteiras de mineração, por todo o país, e como as empresas têm estrategicamente se posicionado sobre esse fato. Por isso, este tópico inicia com algumas reflexões e dados relativos a essas questões com o intuito de manter os horizontes dessa política expandidos. Ou seja, o fim é pontuar o quadro que está se desenrolando do lado de fora do Poder Legislativo, ainda que este não seja o real foco do trabalho. Com isso, busca-se evitar que as reduções metodológicas provoquem equívocos quanto à complexidade e natureza do problema analisado, o qual também está sendo movimentado em outros espaços políticos.

Em último lugar, essa contextualização também serve para que se elucide melhor o que Sabatier e Jenkins-Smith (1994) definem em seu modelo como sendo os parâmetros relativamente estáveis. Afinal, se um subsistema político é formado por coalizões de defesa que se organizam e se especializam em volta de um tema, os parâmetros relativamente estáveis são as estruturas fundamentais que estão por trás desse domínio. Podendo ser de natureza cultural, física, econômica, social e institucional.

Nesse caso, além das regras que delimitam como os poderes Executivo e Legislativo operam na construção de uma decisão política, há também evidências históricas de que o poder econômico se utiliza de sucessivas estratégias para conseguir seus objetivos, conforme demonstrado no capítulo anterior. Diante disso, a realidade das sociedades indígenas é posta como um problema a ser contornado. Isso quer dizer que os valores econômicos são essencialmente opostos aos valores tradicionais dos povos originários. Apesar disso, também é

importante ressaltar duas questões: as sociedades indígenas não pensam todas da mesma forma; elas possuem seus próprios valores e interesses econômicos. Ainda assim, é preciso deixar claro que seus territórios são essencialmente vistos como recursos, pela sociedade dominante; seja recursos a serem explorados ou recursos a serem preservados e ambos afetam a economia.

Desse modo, em termos de valores socioeconômicos, essa constatação é um parâmetro relativamente estável do problema, assim como os conflitos que acontecem nas fronteiras físicas das terras indígenas. Ou seja, a violência também é uma face consistente do tema. Isso pode ser observado no caso da expansão das fronteiras da coroa sobre o Rio Doce, da construção das ferrovias na *Belle Époque* e na abertura das rodovias no governo militar, onde o próprio Estado Brasileiro esteve por trás do fomento dessa violência. Já no caso da exploração mineral da TI dos *Tenharim* e dos *Waimiri Atroari*, também houve a participação de mineradoras que geraram grandes danos socioambientais para as comunidades. Assim como o desastre ambiental causado pelo rompimento da barragem de Mariana, que afetou a relação dos *Krenak* com o Rio Doce.

Ao demonstrar o avanço da mineração e do garimpo sobre o território nacional, os dados de satélite também revelam como parâmetros socioeconômicos e sua consequente violência incidem sobre as terras indígenas. Do mesmo modo, eles expõem as diferentes formas que esses valores socioeconômicos assumem, seja através do poder das grandes mineradoras, ou da força do garimpo. Assim, os pedidos minerários na ANM que sobrepõe ou estão no entorno de terras indígenas constituem-se um prisma dos parâmetros relativamente estáveis do presente caso.

É a partir dessa configuração complexa que as coalizões de defesa do subsistema da política mineral em terras indígenas atuam. Tais coalizões são afetadas, por exemplo, pelo alto grau de consenso que é necessário para se firmar decisões diante do cenário que está posto, pelas aberturas e fechamentos que o sistema propõe e pelos recursos políticos que essa configuração traz. No fim, essa é uma dinâmica de política pública que contém múltiplos níveis e que pode, ou não, se movimentar de formas semelhantes.

5.2 ANALISANDO PROPOSIÇÕES E VARIAÇÕES AO LONGO DO TEMPO NO CONGRESSO NACIONAL

Sabe-se que, de acordo com as regras do legislativo, uma decisão ordinariamente precisa seguir um processo que envolve a formação de maioria e que os líderes partidários, juntamente com os poderes de agenda do Executivo, dissipam os dilemas da ação coletiva (Figueiredo e Limongi, 2004; Power, 2015; Freitas, 2016). Ainda assim, também não se pode descartar a evolução que precede a decisão, nem negar que a mudança de políticas públicas é fruto de

diversas variáveis que podem ocorrer, simultaneamente, em instâncias diferentes, com atores diversos e em tempos distintos (Sabatier; Jenkins-Smith, 1994; Colebatch, 2002; Kay, 2006).

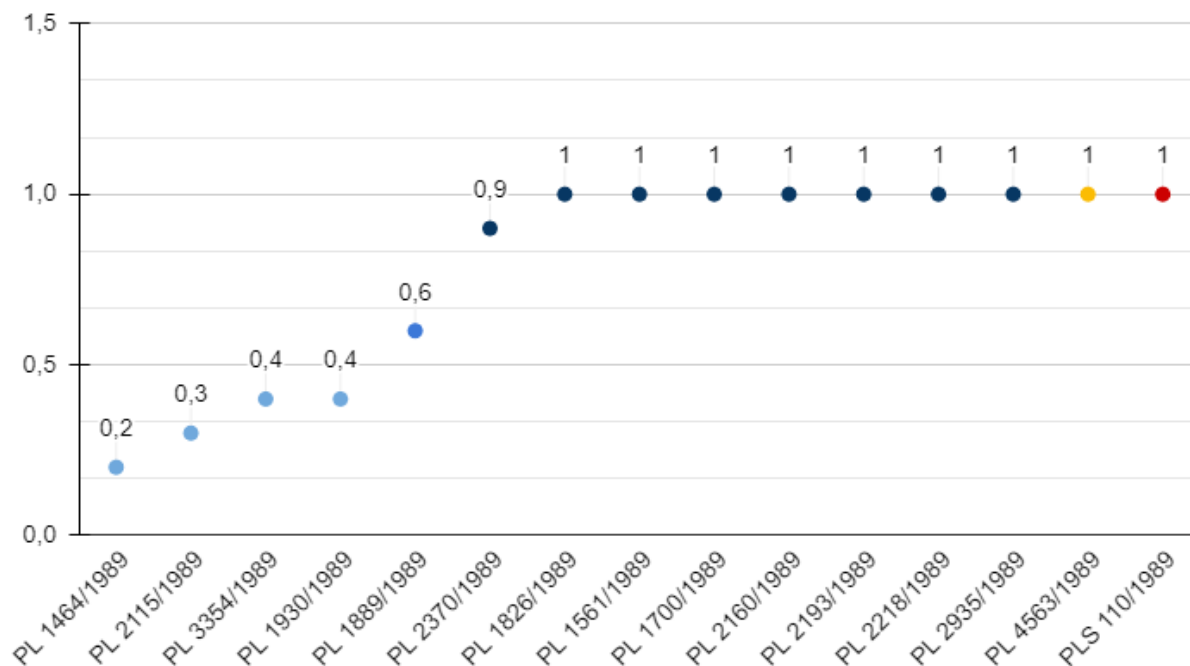
Com isso, o primeiro objetivo deste trabalho consistiu em mapear quais propostas eram relevantes para entender os movimentos do subsistema da política mineral para terras indígenas, no Congresso Nacional. Nos tópicos 2.2.1 e 2.2.2 apresentou-se todo o processo realizado para que se chegasse as 53 iniciativas mais importantes para o caso (47 PL's, 3 PLP's, 2 MP's e 1 PEC), no Senado e na Câmara. Além dos 30 PDL's/PDC, 9 Decretos Presidenciais e 167 emendas parlamentares ao substitutivo dos relatores das Comissões Especiais para o PL 2057/1991 e para o PL 1610/1996.

Parte dessa classificação envolveu a análise da tramitação de diversas propostas legislativas encontradas no site da Câmara e do Senado. No entanto, a principal maneira de determinar a pertinência de uma iniciativa para o caso foi a partir do estabelecimento de parâmetros baseados em uma lógica *fuzzy*. Esse procedimento tem como base um método matemático de tratamento de dados difusos, segundo a teoria dos conjuntos, e pode ser aplicado a partir de diferentes critérios. Mas, no geral essas medidas determinam uma função de pertinência para os elementos analisados. Nessa aplicação, quanto mais uma unidade está próxima de zero, mais ela está distante do caso e; quanto mais ela está perto do número um, maior é a sua centralidade ao caso; o cinco é a representação do ponto de corte no qual os elementos ficam de fora do conjunto principal. A partir dessas referências, foram criados parâmetros provenientes de leituras e avaliações do próprio material reunido, as quais foram aplicadas em todas as iniciativas coletadas, exceto nas emendas parlamentares das Comissões Especiais e nos Decretos Presidenciais.

Com a finalidade de traduzir melhor essa metodologia, foram elaborados gráficos apenas para os projetos de lei, com o objetivo de melhorar a visualização desse processo e situar de forma mais geral a variação das iniciativas, ao longo do tempo. O Gráfico 4, a seguir, apresenta qualitativamente 15 PL's que haviam sido mapeados no governo Sarney, diferenciando aqueles que foram classificados como diretamente ligados ao tema, daqueles indiretamente ligados ao tema.²²

²² Nos gráficos de 4 a 9 a cor vermelha representa o Senado Federal, a cor azul a Câmara dos Deputados e a cor amarela o Poder Executivo.

Gráfico 4 – Graus de proximidade de Projetos de Lei para identificação de iniciativas centrais a política Mineral em Territórios Indígenas no Governo Sarney, 5 anos.



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. Autoria própria.

A partir desta classificação percebemos que durante o Governo Sarney onze iniciativas pertencem ao conjunto de Projetos de Lei que tratam diretamente do tema da mineração em territórios indígenas. Destes, dez são classificados como totalmente pertencentes ao conjunto e um é classificado como mais pertencente do que não pertencente, recebendo o valor 0,6. Este caso refere-se ao PL 2370/1989 de autoria do deputado Costa Ferreira (PFL-MA), que apesar de focar em uma regulação geral sobre o meio ambiente, também propunha a regulação mineral de TI's no seu Art. 2º parágrafo § 3º. Assim, estes projetos formam o conjunto de projetos de lei que tratam diretamente do tema “mineração em Territórios Indígenas” no governo Sarney.

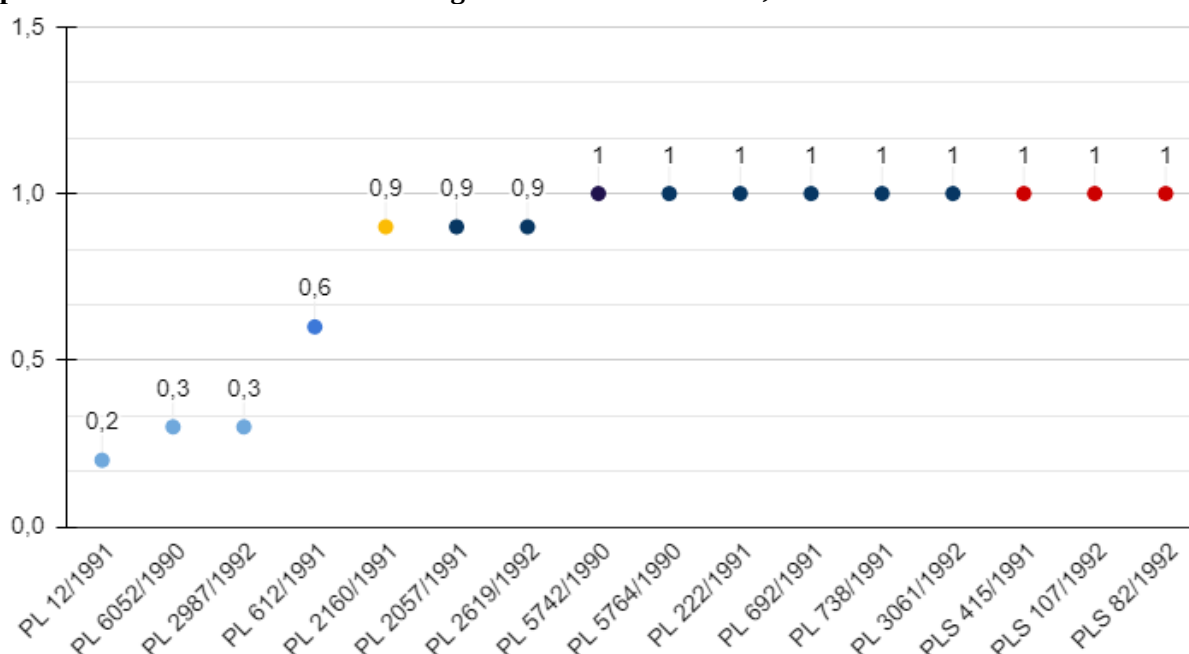
Quanto à identificação dos PL's que tratam indiretamente do tema este procedimento serve como forma de avaliação conjuntural quanto à relação desse subsistema político com outros subsistemas de políticas, nos termos propostos por Sabatier e Jenkins-Smith (1994). Através destes é possível perceber, por exemplo, como a mineração em territórios indígenas se aproxima ou se afasta de questões referentes ao novo código mineral, à preservação ambiental, à proteção das fronteiras nacionais, entre outros temas.

No período específico do Governo Sarney o PL 1464/1989, por exemplo, classificado como não pertencente ao conjunto central para a temática, possuía o objetivo de instituir um novo código para a mineração. Esta iniciativa foi proposta pela deputada federal Raquel Cândido (PDT-RO) e revela os primeiros sinais desta outra agenda política que também está sendo disputada no interior do Legislativo. Em sua redação, a deputada argumenta que o seu

texto não se aplica ao caso da mineração em TI's, excluindo-o do PL, no entanto: esta é uma ação que vai se mostrar, ao longo do tempo, como uma estratégia para evitar o travamento da agenda do novo código mineral. Além deste, o PL 3354/1989, também chama atenção pelo seu objetivo, que é regular o processo de desapropriação de terras, o qual se estende ao processo de criação de TI's. Neste caso, apesar de não falar diretamente da mineração em TI's, a proposta fala da questão de compensação para proprietários que estariam impedidos de explorar financeiramente terras demarcadas aos povos indígenas o que fornece pistas de como o tema estava sendo abordado naquele período.

A seguir, o Gráfico 5 nos revela, com mais acuidade os projetos de lei referentes ao tema, no contexto do governo Collor. É importante ressaltar que, em comparação com todos os outros períodos, este foi o governo que se mostrou mais engajado na produção de PL's sobre o caso dado que, em apenas dois anos, foram apresentadas 13 iniciativas diretamente envolvidas com a temática. Destes, o PL 612/1991 foi uma nova tentativa do deputado Costa Ferreira (PFL-MA) de propor o mesmo texto que já havia movido anteriormente sobre a legislação ambiental, com trecho a respeito da mineração em TI's. Essa iniciativa parlamentar recebeu o mesmo valor de 0,6. Aquelas propostas que receberam 0,9 referem-se à regulação do Estatuto dos Povos Indígenas os quais possuem seções específicas sobre a mineração em TI's e resultaram em uma Comissão Especial que agregou, no PL 2057/1991, todos os Projetos de Lei referentes ao tema, durante os governos Sarney e Collor.

Gráfico 5 – Graus de proximidade de Projetos de Lei para identificação de iniciativas centrais a política Mineral em Territórios Indígenas no Governo Collor, 2 anos.



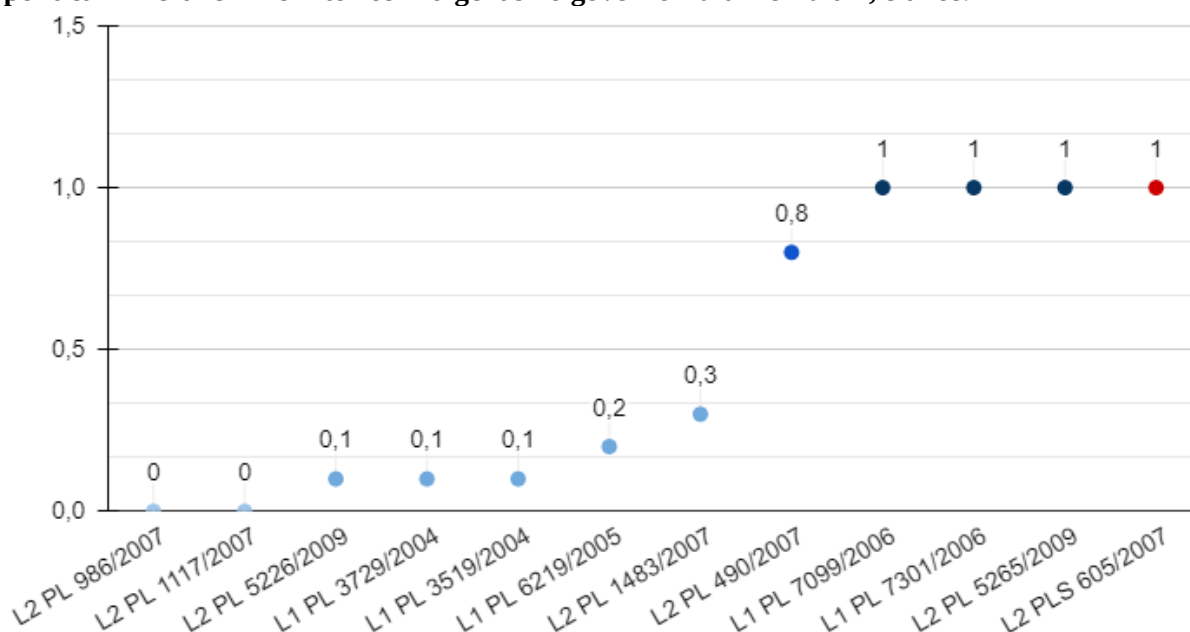
Fonte: Portal da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Autoria própria.

Os PL's classificados como indiretamente ligados ao tema, no governo Collor, correspondem, primeiramente, a uma nova redação da deputada Raquel Cândido (PDT-RO) no PL 12/1991, com fins de instituir o novo código da mineração. Este, reitera que a exploração mineral de TI's deve manter suas próprias regras e, portanto, não se aplica ao projeto. Em segundo lugar, o PL 2987/1992 que trata de questões relacionadas à faixa de fronteira e estabelece condições para empresas que receberem permissão para a realização de atividades econômicas em faixa de fronteira amazônica, mencionando que aquelas localizadas em áreas indígenas deveriam recolher percentual para indenizar a Funai. Em terceiro lugar aparece o PL 6052/1990, que visa ordenar a adaptação de leis reguladoras da mineração no geral, com acréscimo de competência para as forças armadas à proteção da propriedade indígena em áreas de mineração localizadas em faixa de fronteira.

Não foi encontrado nenhum projeto de lei que pudesse ou não estar associado ao caso em estudo, durante o governo Itamar. Nos oito anos do Governo FHC, foram encontrados dois projetos de lei no Senado que constavam nas suas ementas o propósito claro de regular a mineração em TI's, que serão analisados no próximo capítulo. Com a leitura do seu conteúdo confirmou-se a sua pertinência ao caso, mas pela pouca quantidade de propostas não foi elaborado gráfico para essas legislaturas.

No que diz respeito aos oito anos do Governo Lula foram identificadas dez iniciativas legislativas, conforme Gráfico 6, a seguir.

Gráfico 6 – Graus de proximidade de Projetos de Lei para identificação de iniciativas centrais a política Mineral em Territórios Indígenas no governo Lula 1 e Lula 2, 8 anos.



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Autoria própria.

A partir de uma análise mais criteriosa decidiu-se pela exclusão de duas iniciativas legislativas referentes ao governo Lula 2, quais sejam: 1) o PL 986/2007, que busca proibir a implantação de assentamentos rurais na Amazônia Legal e cita brevemente nas suas justificativa a questão da apropriação ilegal de terras indígenas por grileiros, mas não faz qualquer menção sobre mineração; 2) o PL 1117/2007, que visa regular a compensação de Estados e municípios em empreendimentos minerários, mas não se refere aos povos indígenas em nenhum momento. Deste modo, estas iniciativas mostraram-se insuficientes até para serem classificadas como indiretamente ligadas à questão, de acordo com os critérios estabelecidos e em comparação com as demais iniciativas mais relevantes para o entendimento da agenda sobre a temática.

Os quatro PL's que receberam valores de 0,1 a 0,2, dizem respeito à questão do licenciamento ambiental ou à preservação de florestas, os quais consideram empreendimentos de impacto ambiental, dentre outros, aqueles realizados em terras indígenas. Assim tornam-se iniciativas mais distantes do tema, porém, receberam valores por determinar que a exploração de TI's deve ser tratada como um caso à parte. O que atende aos critérios mínimos para serem entendidas como indiretamente ligadas ao caso.

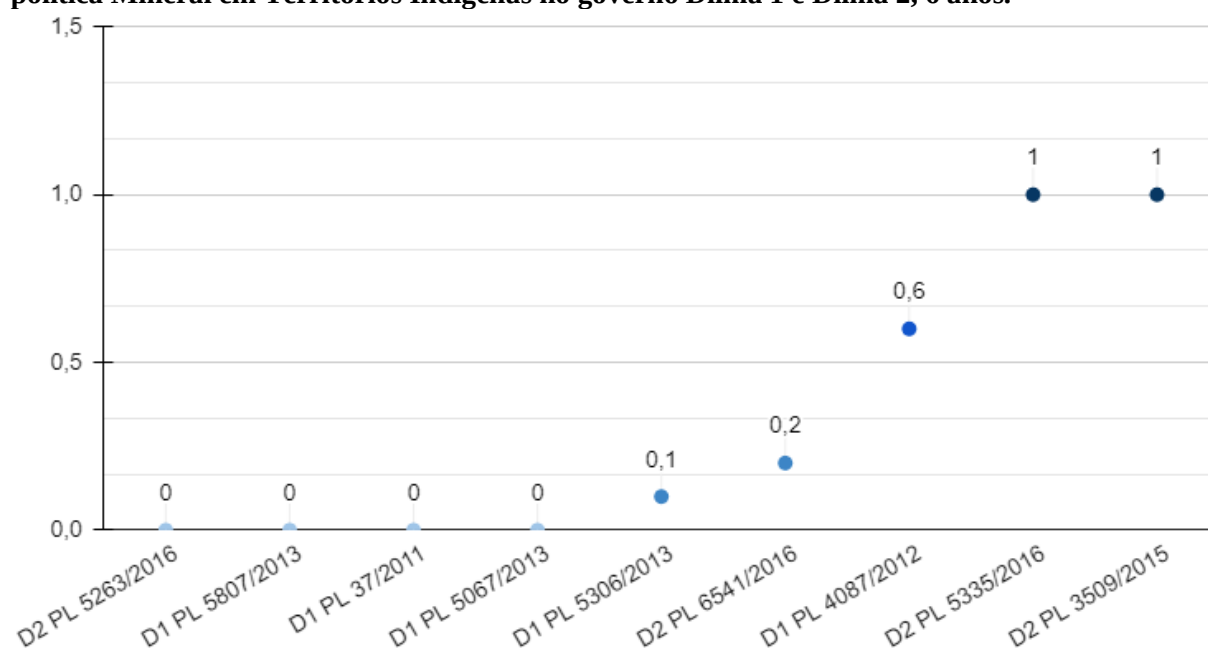
O PL 1483/2007, que recebeu o valor 0,3, dispõe sobre a compensação financeira ao Estado e terras cedidas para exploração mineral de grandes empresas. O foco desta iniciativa é aumentar o valor pago na compensação da exploração mineral por um maior entendimento sobre os efeitos causados pela mineração. Assim, de forma indireta, esta iniciativa inclui a mineração em TI's quando inclui estas terras em seu caráter de pertencimento à União.

Após esses ajustes, restaram apenas quatro iniciativas que foram classificadas para o conjunto de PL's diretamente ligados ao tema, nos governos Lula 1 e 2. No primeiro mandato foram apresentados o PL 7301/2006 de autoria do deputado Francisco Rodrigues (PFL-RR) e o PL 7099/2006 do deputado José Divino (PRB-RJ). Este último condensa, atualmente, a árvore de apensados que tramitam no Congresso Nacional referentes à temática. Isto porque, em 2023, todos os principais PL's que incluíam na sua ementa a finalidade de regular a mineração em TI's e eram originados nos governos Sarney, Collor e FHC, foram arquivados após uma média de 30 anos de tramitação. No entanto, estes dois PL's originados no governo Lula 1 não foram arquivados, entre os quais o PL 7099/2006, tornou-se a principal referência das atuais discussões do caso, não recebendo o apensamento do PL 191/2020 proposto pelo Executivo no governo Bolsonaro, o qual tramitou separadamente até ser retirado pelo autor no dia 29 de maio de 2023.

Durante o Governo Lula 2 destacam-se duas iniciativas: o PL 5265/2009 de autoria do deputado Dr. Ubiali (PSB-SP), diretamente ligado a questão e; o PL 490/2007 do deputado Homero Pereira (PR-MT), mais conhecido como “PL do Marco Temporal”, o qual recebeu o valor 0,8 por se tratar de uma regulação de outra política indigenista, mas que na sua justificativa cita a mineração como um dos interesses relevantes para a aprovação do PL. Além disso, o PL 490/2007 também faz referência ao Art.231 da Constituição Federal de 1988, que trata da competência do Legislativo para decidir sobre a exploração mineral e energética de TI's, como justificativa para que a matéria da demarcação de terras indígenas também seja de competência do Congresso Nacional. Este é o mesmo projeto de lei que em 2023 foi votado no Legislativo e conseguiu aprovar a tese do Marco Temporal para demarcação de terras indígenas.

Com relação aos projetos de lei coletados no período do governo Dilma, relativo às duas legislaturas, estes constam no Gráfico 7. Os projetos receberam na descrição as siglas: “D1” para o primeiro mandato e “D2” para o segundo mandato, assim como no caso do governo Lula. Da mesma forma, no período foram identificados projetos de lei que não receberam valores suficientes para serem classificados como indiretamente ligados ao caso, como observado a seguir.

Gráfico 7 – Graus de proximidade de Projetos de Lei para identificação de iniciativas centrais a política Mineral em Territórios Indígenas no governo Dilma 1 e Dilma 2, 6 anos.



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. Autoria própria.

Os quatro projetos excluídos da análise desta pesquisa para o período Dilma, são estes: PL's 5263/2016 e 37/2011 que dispõem sobre o regime de aproveitamento de substâncias minerais, mas não citam em seu conteúdo referências mais claras sobre TI's; e, os PL's 5807/2013 e PL 5067/2013 que criam, respectivamente, a Agência Nacional da Mineração e a

Agência Nacional de Cartografia e da Informação Geoespacial (ANCAR), mas que, também, não citam em seus conteúdos referências mais claras sobre TI's. Avaliava-se, inicialmente, que a inclusão destes projetos seria importante para entender a questão do tema da mineração em TI's nas agendas dos governos; no entanto, a opção por um recorte mais preciso, com critérios mais rígidos para definir o que era central para o caso, tornou estes PL's insuficientes para o escopo desta análise.

Além disso, duas iniciativas foram classificadas como indiretamente associadas à temática: o PL 5306/2013, que dispõe sobre a atividade de mineração, mas deixou especificado que a regulação relacionada aos povos indígenas deve possuir suas regras próprias, obtendo o valor 0,1; e, o PL 6541/2016, que visa criar um fundo para o Estado de Macapá o FUNMACAPÁ e apresenta como uma das suas justificativas o “prejuízo financeiro” do Estado por conta da criação de UC's e TI's que impediriam a exploração financeira dos recursos.

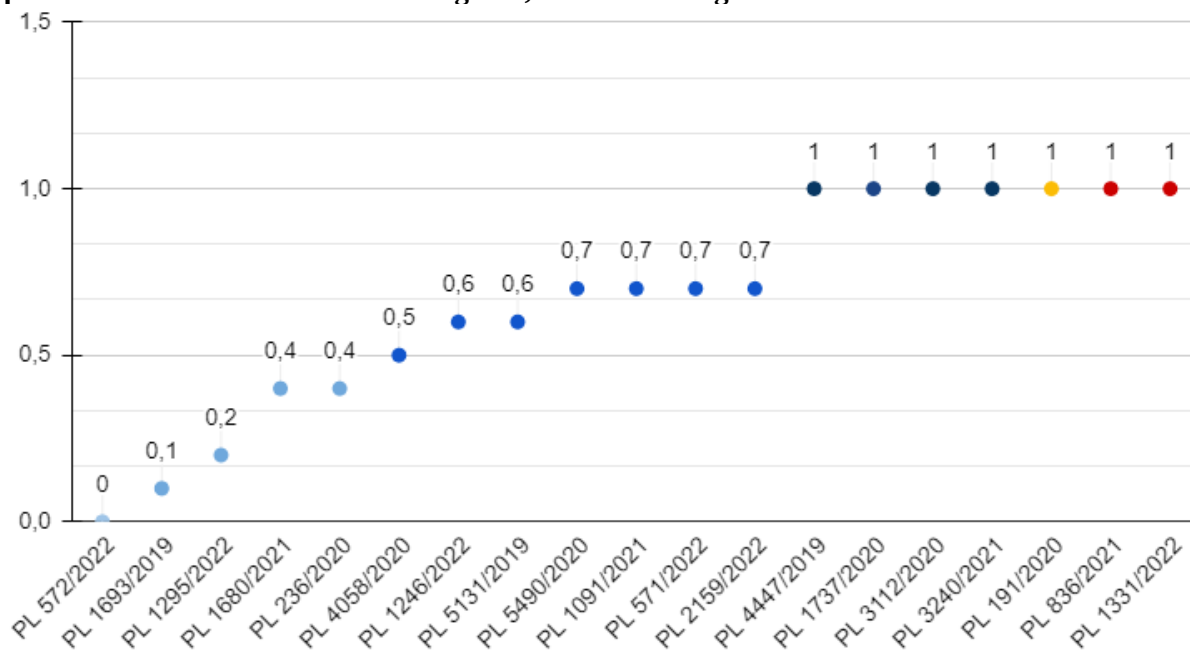
Por último, apenas três iniciativas foram contabilizadas para o conjunto de Projetos de Lei diretamente ligados ao tema da Mineração em TI's nos governos Dilma, são estes: o PL 5335/2016 de autoria do Deputado Lúcio Mosquini (PMDB-RR) e o PL 3509/2015 de autoria do deputado Luiz Cláudio (PR-RO), ambos do segundo mandato da presidenta Dilma. Ademais, o PL 4087/2012 foi incluído, com o valor de 0,6, por visar regular o uso do mercúrio no garimpo, o qual mostrou-se um assunto diretamente associado ao prejuízo das populações indígenas por conta da mineração ilegal de seus territórios.

Não foi contabilizado nenhum projeto de lei sobre o caso, no período relacionado ao governo Temer. Porém, a questão voltou a ser proeminente na agenda legislativa durante o governo Bolsonaro. Para esse contexto foram mapeados treze iniciativas correspondentes ao conjunto de projetos de lei diretamente ligados à temática, sob as mesmas condições que os demais. Percebe-se que este crescimento, no entanto, não é similar aos governos Sarney e Collor, no que diz respeito a variação qualitativa de cada uma das propostas como apresentado, a seguir, no Gráfico 8.

Das 13 iniciativas selecionadas para o conjunto de projetos de lei mais relevantes, apenas sete pertencem totalmente ao mesmo. Isto quer dizer que estes possuem descrições diretas nas suas ementas e conteúdos quanto à finalidade de regular a mineração em TI's, sendo dois de autoria do Senado e cinco da Câmara. Deste conjunto, seis iniciativas foram classificadas como mais pertinentes do que não pertinentes, isto porque o conteúdo destas matérias é focado na regulação do transporte de ouro e de mercúrio. Tal tema mostrou-se diretamente ligado ao garimpo em terras indígenas, seja nas suas justificativas ou nas redações legais quanto as regras para a prática deste tipo de exploração mineral. Apesar disso, os mesmos

não visam propor uma regulação da mineração em TI's propriamente dito, por isso, recebem valores menores que um. Ainda assim, compõem o conjunto de projetos de lei diretamente ligados ao caso.

Gráfico 8 – Graus de proximidade de Projetos de Lei para identificação de iniciativas centrais a política Mineral em Territórios Indígenas, nos 4 anos do governo Bolsonaro.



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Autoria própria.

Com a adoção dos novos critérios de seleção e análise foi eliminado o PL 572/2022 da amostra, que visa criar a lei marco nacional sobre Direitos Humanos e Empresas que redige trechos sobre os povos indígenas, mas não necessariamente ligados à questão da mineração em TI's. Além deste, os PL's que receberam os valores mais baixos (0,1 e 0,2), referem-se, respectivamente, à regulação dos danos sofridos por atingidos por barragens, o que inclui os povos indígenas de forma muito geral; e, a proposta do deputado Nereu Crispim (PSD-RS) que visa redigir sobre o novo código mineral e especifica que a questão indígena deve ser orientada por leis próprias à semelhança dos textos da deputada Raquel Cândido (PDT-RO) nos governos Sarney e Collor.

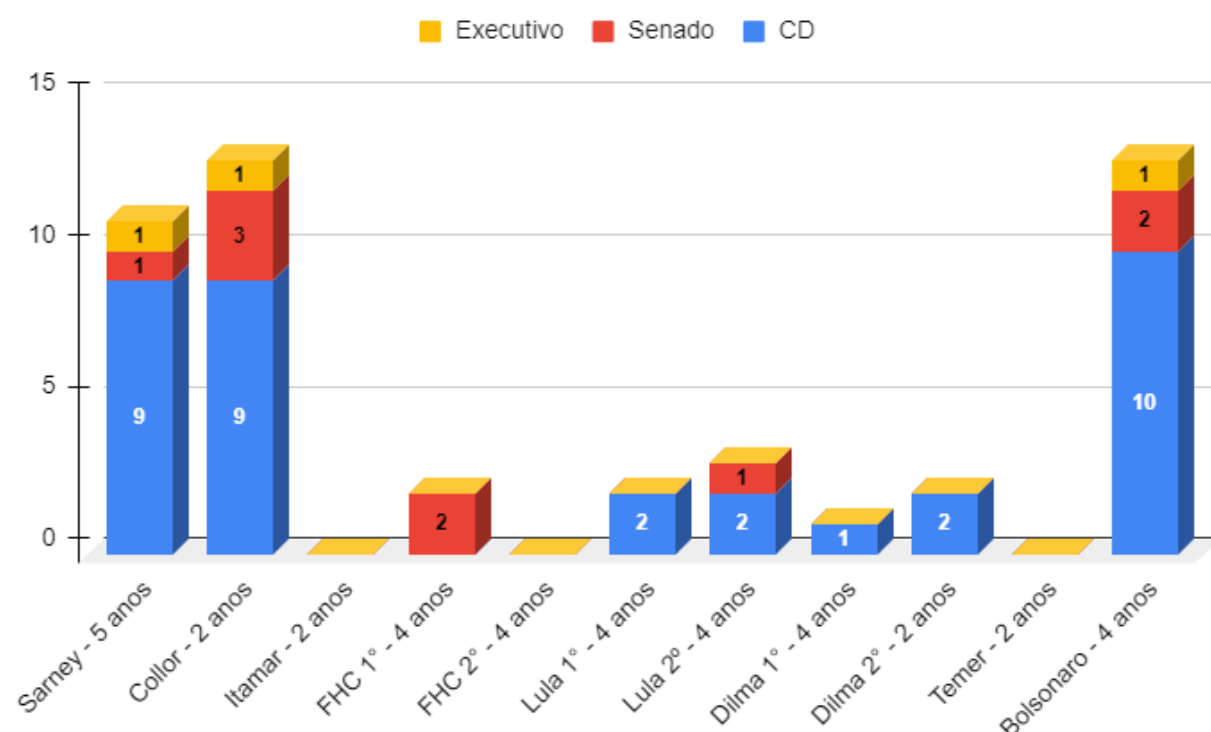
Por último, as demais iniciativas que receberam valores entre 0,4 e 0,5 visam regular outras leis, mas citam brevemente em suas justificativas a questão da mineração em TI's como argumento para reforçar o teor da proposta. Entretanto, tais propostas não redigem nenhum dispositivo legal sobre o caso, a exemplo do PL 4058/2020, que busca estabelecer medidas de conservação ambiental na região hidrográfica Tocantins-Araguaia.

Assim sendo, mediante classificação mais acurada da pertinência e dos conteúdos tocantes aos projetos de lei, foi elaborado o Gráfico 9 com os PL's que abordavam diretamente

o assunto, ou seja, os mais centrais para o tema. Tais dados permitem avaliar melhor como a política variou entre os governos da Nova República, em termos de proporção de projetos de lei, como mostrado a seguir.

Uma classificação mais rígida evidencia a discrepância que há entre a quantidade de iniciativas legislativas sobre o tema nos governos Sarney, Collor e Bolsonaro, em relação aos demais governos. Além disso, esses três governos tiveram PL's redigidos pelo Poder Executivo dentro desta agenda, diferentemente das outras legislaturas. No entanto, mesmo que haja evidência de diferenciação a esses governos isso não significa dizer que a temática esteve ausente dos debates e conflitos nos demais governos. Por exemplo, durante o período que vai do governo Lula 2 até o governo Dilma 1, foi criada uma comissão especial diretamente ligada ao assunto, que resulta do PLS 121/1995 proposto no governo FHC 1, com origem no Senado Federal.

Gráfico 9 – Número de Projetos de Lei que tratam diretamente do tema “Mineração em Territórios Indígenas”, segundo os mandatos dos Governos Federais de 1988 a 2022.



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Autoria própria

Além das iniciativas legislativas referidas no Gráfico 9, também foram mapeados 3 PLP's, 2 MP's, 1 PEC, 30 PDL's/PDC, 9 Decretos Presidenciais e duas comissões especiais, considerados relevantes para o subsistema da política analisada.

No que concerne aos PLP's, um foi proposto no governo Sarney como PLS 257/1989 no Senado Federal que ao chegar na Câmara dos Deputados converteu-se no PLP 260/1990 e

assim tramitou por trinta e quatro anos Este não foi contabilizado nos gráficos de projetos de lei. Os outros dois PLP's iniciaram sua tramitação no governo Bolsonaro, sendo um proveniente da Câmara e o outro do Senado.

No que diz respeito às duas Medidas Provisórias (MP's) mapeadas, ambas foram aprovadas e tornaram-se efetivas. A primeira é a MPV 225/2004 de origem do governo Lula 1, que visava regular uma situação relacionada ao garimpo de diamantes na TI Roosevelt em Rondônia, habitada pelas etnias *Cinta Larga* e *Apurinã*. Essa MP foi redigida para permitir a compra de diamantes pela Caixa Econômica Federal por um determinado tempo, com o objetivo de lidar com o garimpo. Já a MPV 558/2012 foi proposta no governo Dilma 1 e buscava reduzir três Unidades de Conservação (UC's) para a implantação de hidrelétricas. Ocorre que algumas dessas pertenciam ao complexo do Tapajós o que suscitou manifestação de povos indígenas como os *Munduruku*, *Apiaká* e *Kaiabi* que residem na região do rio Tapajós (ISA, 2012). Entende-se que as MP's são importantes poderes de agenda do Executivo, por isso serão mais bem avaliadas nos seus respectivos contextos.

Além disso, a PEC 76/2011 originou-se durante o governo Dilma 1 no Senado e visava regular a indenização e exploração hídrica de TI's para a geração de energia elétrica. Já os projetos de decreto legislativo foram todos iniciados no governo Temer (15 PDC) e Bolsonaro (15 PDL). Estes representaram ações de oposição do Legislativo frente a alguns decretos presidenciais considerados prejudiciais para a segurança das terras indígenas e do meio ambiente. Assim sendo, foi elaborada a Ilustração 9, que descreve todo o conjunto de ações identificadas como relevantes ao caso ao longo do tempo por governos.

A figura foi dividida por cores para ajudar a visualizar a divisão temporal que foi pensada para o caso. Essa ordenação parte da proposta de Capano (2009) e Kay (2006), de que uma entidade ou coisa muda entre o tempo T1 e T2 quando existe evidência empírica que o objeto sofreu alguma alteração na sua propriedade. Os cenários legislativos não foram os mesmos, ao longo dos últimos trinta e quatro anos. Por isso, foi possível entender que houve três grandes ritmos diferentes para o caso da política mineral para terras indígenas a partir da análise do conjunto de ações mais importantes. Por ritmo, compreende-se a densidade e a velocidade da dinâmica de uma mudança que pode ser evolucionária ou radical a depender da relação do processo com o passado e a história (CAPANO, 2009). Isto quer dizer que podem existir mudanças evolucionárias rápidas, apesar da sua predominância ser incremental. Sendo que o mesmo entendimento funciona para mudanças radicais só que de forma oposta.

Ilustração 9 – Descrição das ações mais relevantes para o caso da mineração em terras indígenas durante os governos da Nova República.

Gov. Sarney 9 PL's na Câmara 1 PL do Executivo 1PL no Senado 1 PLP no Senado 4 Decretos Presidenciais		Gov. Collor 9 PL's na Câmara 3 PL's no Senado 1 PL do Executivo 1 Decreto Presidencial Início da Comissão Especial PL 2057/1992	Gov. Itamar Fim da Comissão Especial PL 2057/1992
Gov. FHC I 2 PL's Senado	Gov FHC II x	Gov. Lula I 2 PL's na Câmara 1 Medida Provisória Aprovada 1 Decreto Presidencial Início da Comissão Especial PL 1610/1996	Gov. Lula II 2 PL's na Câmara 1 PL no Senado Comissão Especial PL 1610/1996
Gov. Dilma 1 1 PL na Câmara 1 PEC no Senado 1 Medida Provisória Aprovada		Gov. Dilma 2 2 PL's na Câmara Fim da Comissão Especial PL 1610/1996	Gov. Temer 14 PDL's na Câmara 1 PDL no Senado 1 Decreto Presidencial
Gov. Bolsonaro 10 PL's na Câmara 2 PL's no Senado 1 PL do Executivo 1 PLP na Câmara 1 PLP no Senado 14 PDL's na Câmara 1 PDL no Senado 2 Decretos Presidenciais			

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Governo Federal. Autoria própria.

Desse modo, a proposição de iniciativas sobre a política mineral de terras indígenas começou com um ritmo elevado, que diminuiu após a comissão especial para o PL 2057/1991. Com a análise da tramitação e leitura do conteúdo dessas iniciativas observou-se que elas possuíam uma similaridade contextual entre si, configurando-as como o universo do tempo número 1 (T1). Em seguida, o andamento da evolução da política ocorre de forma mais lenta e espaçada quando se compara a quantidade de anos, com a quantidade de iniciativas propostas. Porém, esse segundo tempo (T2) possuiu ocasiões de graus mais elevados de pressão nos primeiros mandatos do governo Lula e Dilma, os quais redigiram medidas provisórias

importantes para o assunto. Além de existir a Comissão Especial para o PL 1610/1996, originalmente PLS 121/1995 proposto no governo FHC. Ainda assim, nenhum desses anos contou com um ritmo frenético de proposição de iniciativas por parte dos atores legislativos, mesmo que esse segundo tempo tenha contado com episódios importantes para o processo dessa política.

A dinâmica do caso começa a dar sinais de mudança substantiva nos anos do governo Temer. Isso porque, apesar desses dois anos não contarem com outras iniciativas além de um decreto presidencial e 15 projetos de decreto legislativo, a ruptura democrática de 2016 demonstrou ter efeitos sobre esse subsistema de política. Com a avaliação qualitativa dessas iniciativas é possível perceber a oposição ao governo muito mais engajada com a temática, como ainda será discutido. Esses efeitos chegam ao ápice no governo Bolsonaro, quando o ritmo de proposições volta a ser elevado, mas de uma forma muito mais polarizada que nos primeiros anos da república, configurando-se uma nova fase ou tempo número 3 (T3).

Assim, em termos gerais, entende-se que houve três períodos de tempo, chaves para a compreensão da evolução da política mineral para territórios indígenas no Congresso Nacional. Uma vez que estes diferem em graus de densidade de iniciativas e ações realizadas por mandatos nos governos da nova república.

6 AÇÕES, IDEIAS E ESTRATÉGIAS DAS COALIZÕES DE DEFESA NOS GOVERNOS DA NOVA REPÚBLICA

Este estudo concentra-se na evolução ocorrida na política mineral brasileira quanto à utilização de terras indígenas, ao longo de trinta e quatro anos no interior do Poder Legislativo, já que a Constituição Federal de 1988 especificou que a autorização para mineração em TI's deverá ser dada apenas pelo Congresso Nacional. Este capítulo, então, possui o objetivo de apresentar as principais discussões resultantes da análise dos dados em diálogo com a literatura sobre a mudança e a estabilidade de políticas públicas, a partir dos conceitos do *Advocacy Coalition Framework*.

Assim, os tópicos deste capítulo focam em demonstrar o processo da política de maneira mais específica do que o discutido anteriormente. Para isso, foram demarcados três momentos centrais nas discussões ocorridas no Poder Legislativo a partir de três ritmos distintos, identificados ao longo do tempo (Capano, 2009, 2012). Esses estados temporais foram organizados por governos, desconsiderando a quantidade de anos efetivos de cada estágio, mas tendo em mente a evolução da política. Isso quer dizer que o processo de transformação contínua, ao longo do tempo, foi dividido em momentos que, ao invés de seguir o número de anos relativos ao mandato de um governo, seguiu os ritmos e contornos apresentados pelo próprio processo, tal como indicado por Capano (2009, 2012).

Cada avaliação desses estados temporais objetiva avaliar o perfil dos atores envolvidos nesse subsistema de política a partir do modelo de coalizão de defesa. Pois, são esses atores que constroem a variação dessa política, ao longo dos anos, seja iniciando ações ou reagindo a eventos externos ao subsistema. Isso implica em avaliar mais profundamente a dinâmica do processo no que diz respeito às ideias que os grupos interessados nesse tema empregaram na pauta. Esse olhar mais detalhado para cada um desses enquadramentos temporais é o que possibilitará entender melhor as características dessa evolução. Se o seu ritmo é evolucionário ou, revolucionário; quais os *timings* da mudança nessa política e quais os motivos para que não tenham resultado no avanço da decisão; além de entender qual o grau de linearidade e não-linearidade da mudança.

Assim, o Tempo 1 (T1) diz respeito aos governos Sarney, Collor e Itamar os quais houve elevados índices de proposições e uma Comissão Especial em que a questão mineral em terras indígenas foi central. Em sequência, os governos FHC I e II, Lula I e II, Dilma I e II, serão apresentados como um novo tempo, que apesar de mais longo, possui características similares como baixo índice de proposições, edição e aprovação de medidas provisórias, além da

existência de uma Comissão Especial específica para o caso. Por último, o tópico final refere-se ao Tempo 3 (T3), que engloba os governos Temer e Bolsonaro, em que se percebeu uma crescente polarização e grande mudança nos rumos das discussões das coalizões de defesa mais envolvidas com essa política.

6.1 O IMPULSO INICIAL NA AGENDA DA POLÍTICA MINERAL PARA TERRITÓRIOS INDÍGENAS

Após a promulgação da Constituição de 1988, houve um crescimento no número de demarcações de territórios indígenas. Conforme Baines (2001), apenas entre os anos de 1988 e 2000, foram homologadas 70% de todas as TI's da história brasileira, contra 30% nos anos de 1910 a 1988. O autor, no entanto, afirma que esse progresso não foi acompanhado de uma boa implementação da política, pois a grande maioria das terras indígenas seguiu sendo dominada por não-indígenas, no seu interior. Vale ressaltar que o Decreto 426 de 24 de julho de 1845, fortaleceu o sistema de aldeamento para os povos originários, dado que havia uma promoção da coexistência de não-indígenas dentro dos limites dos territórios ameríndios, ainda durante o período da Coroa Portuguesa e do Brasil Império (Almeida, 2018). Esse quadro histórico se estendeu até a Constituição de 1988, ocasionando em falhas e até mesmo em falta de intenção do poder público para implementar adequadamente o regime de demarcação que estava sendo estabelecido.

Baines (2001) destaca que, até os anos 2000, havia consideráveis obstáculos para obter informações mais precisas sobre a situação em questão. No entanto, em estimativas gerais acreditava-se que cerca de 85% das TI's brasileiras eram, de alguma maneira, invadidas por indivíduos não-indígenas. Todavia, conforme o parágrafo § 6º do Artigo 231 da atual Constituição “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras [indígenas], ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes” (Brasil, 2018, p. 134). Deste modo, caberia ao Estado dar segmento à desapropriação, fiscalização e segurança dessas áreas. Apesar disso, Baines (2001) indica que a Funai não possuía capacidades suficientes para gerir todo esse processo, faltando-lhe verbas e pessoas para executar a retirada e vigilância desses espaços. O autor ainda traz o relato de Laraia, o Diretor de assuntos fundiários da Funai entre os anos de 1999 e 2000, o qual afirmava ser necessário R\$ 200 milhões para se pagar os casos de benfeitorias nos atos de destituição de posses para demarcação de TI's. Porém, o orçamento apenas da folha de pagamento da Funai girava em torno de 110 milhões, sobrando apenas 38

milhões do orçamento anual para executar todas as demandas do órgão em território nacional (Baines, 2001, p. 4).

Decorre dessa situação que os funcionários da Funai não possuíam incentivos e muito menos proteção do Estado (Baines, 2001). Em cenários de grandes territórios indígenas, por exemplo, há um acúmulo de assassinato de agentes da Funai, como ocorre no Vale do Javari, a segunda maior TI em extensão territorial do país, localizada no estado do Amazonas (Dantas, 2022). Sendo o mais recente caso a morte do indigenista Bruno Pereira e do jornalista Dom Phillips em 2022. Conforme o portal Terras Indígenas no Brasil (ISA, [s.d]), o Vale do Javari é ocupado por 26 etnias diferentes com um total de 6.317 indivíduos indígenas contabilizados em 2020. Ademais, essa extensão conta com a presença de populações isoladas. Dantas (2002) afirma que esse território também é rota de tráfico de drogas, devido à fronteira com a Colômbia e o Peru, além de sofrer com roubos de madeira e o avanço do garimpo.

Sob esse mesmo aspecto, Mataveli et al (2022), afirmam que a exploração do garimpo em terras indígenas ocorre desde a década de 1980. No entanto, os autores concluem que o território *Yanomami* consagrou-se como uma nova fronteira mineral significativa apenas a partir de 2018. Isso porque os dados de georreferenciamento utilizados por Mataveli et al (2022) não teriam captado grandes aumentos estatísticos na área garimpada da TI entre os anos de 2016 e 2018, período a partir do qual, começou a haver um crescimento exponencial da atividade em terra *Yanomami* segundo os autores. No entanto, uma revisão histórica da política nacional indica que um dos maiores dilemas enfrentados pelo governo Sarney foi, justamente, a exploração ilegal por garimpeiros no território *Yanomami*.

Compensa ressaltar que a área *Yanomami* é a maior TI do país; que nesse território encontram-se oito etnias diferentes, com a presença de populações isoladas e mais de 31 mil indígenas, em 2023, segundo o portal Terras Indígenas no Brasil (ISA, [s.d]). Além disso, a sua extensão territorial abrange os estados do Amazonas e Roraima e faz fronteira com a Venezuela.

De acordo com Nunomura (2021), em 1985 o projeto Calha Norte possuía o propósito de levar infraestrutura e povoar as regiões de fronteira com a Colômbia, Peru e Venezuela. Por isso, no período do governo Sarney, ter-se-ia visto uma oportunidade de destinar os garimpeiros para ocupação dessas áreas. Tal prática supostamente ajudaria a lidar, em especial, com o grande contingente de indivíduos que estavam enfrentando o esgotamento de Serra Pelada e ficariam sem atividades (Nunomura, 2021). Diante disso, a Comissão Nacional da Verdade (CNV) emitiu relatório em 2015 dizendo que, entre os anos de 1986 e 1988, houve um flagrante apoio do poder público à invasão de garimpeiros na terra indígena *Yanomami* (Fellet, 2016).

Fellet (2016) e Nunomura (2021) relatam em seus estudos que, em 1986, uma pista de pouso na região fronteira entre Brasil e Venezuela foi expandida pelo governo federal e não contou com a construção de nenhum posto militar. Ocorre que essa estrutura teria estimulado a entrada dos invasores que construíram outras centenas de pistas de pouso (Fellet, 2016; Nunomura, 2021). Baseando-se nesses eventos, estimava-se que até o fim da década haveria a presença aproximada de 40 mil garimpeiros no estado de Roraima (Fellet, 2016). Como relatado anteriormente, a partir de 1988, a Funai acumulou grandes demandas nacionais de fiscalização e segurança das terras indígenas, o que muitas vezes custou a vida dos próprios agentes indigenistas. Mas nos primeiros anos do governo Sarney (1986-1988), o presidente desse órgão federal era Romero Jucá, ator que declaradamente defendia e estimulava a ocupação dos garimpeiros (Nunomura, 2021; Fellet, 2016). Ao analisar o relatório da CNV sobre a situação *Yanomami* durante a década de 1980, Fellet (2016) escreve:

Estima-se que até um quarto dos ianomâmis tenham morrido por efeitos diretos ou indiretos do garimpo, que ampliaram a cobrança internacional para que os invasores fossem expulsos e o território, demarcado. Diante da pressão, segundo o relatório da CNV, Jucá expulsou ONGs e missões religiosas estrangeiras que prestavam o atendimento à saúde dos indígenas, alegando que os grupos estavam insuflando as comunidades contra os garimpeiros e que os estrangeiros ameaçavam a soberania nacional. Também foram expulsos missionários brasileiros que atendiam os índios. Sem qualquer cuidado médico nas aldeias por um ano e meio, os casos de malária entre os ianomâmis cresceram 500% (Fellet, 2016, p.5)

Além de Romero Jucá ter atuado para retirar pessoas que buscavam prestar atendimento de saúde para os *Yanomamis*, a preocupação do governo federal girava em torno da repercussão internacional que ocorreu, em especial, na França através da TV Francesa Antenne 2 (Ndi; Inesc, 1990; Fellet, 2016). O exemplo mais flagrante da intenção do governo em abafar as reportagens francesas sobre a situação em território *Yanomami*, vem do indiciamento por omissão de socorro emitido pelo então ministro da justiça, Saulo Ramos, para os jornalistas Jacques Dovai e Noel Mamere, que filmaram cenas agonizantes de uma indígena *Yanomami* (Ndi; Inesc, 1990). Apesar desse cenário, Romero Jucá foi premiado pelo governo e recebeu de Sarney a chefia de todo o estado de Roraima até a convocação das próximas eleições, cargo que o político ocupou de 1988 a 1990 (Nunomura, 2021).

O governo, então, foi pressionado por parlamentares e entidades de apoio aos indígenas para demarcar e proteger a região das invasões de garimpeiros (Ndi; Inesc, 1990). Davi Kopenawa, líder dos *Yanomamis* na época, havia sido premiado pela ONU por seu ativismo em favor da segurança dos seus parentes e compareceu, três vezes, diante do presidente Sarney para que alguma ação fosse tomada (Ndi; Inesc, 1990). Assim, em 12 de dezembro de 1989, o presidente sancionou o decreto nº 98.502 para tratar da retirada gradativa de garimpeiros das

regiões habitadas pelos *Yanomamis*. A Polícia Federal era quem deveria executar a ação em questão, dentro de um prazo de 60 dias, que também previa o traslado dos garimpeiros até Boa Vista (São Paulo, 17/10/1989). No entanto, os órgãos estaduais e municipais de Roraima, que precisariam organizar-se para prestar assistência às pessoas desamparadas e coordenar suas ações com o governo federal, declararam não ter nenhum plano ou programa específico para atender os garimpeiros (São Paulo, 17/10/1989).

Nessa ocasião, Romero Jucá teria manifestado que a operação estava fadada ao fracasso e que o governo de Roraima não apoiaria a “caçada aos garimpeiros” na região dos *Yanomamis* (O Globo, 06/01/1990). De fato, José Teixeira Peixoto, presidente do Sindicato dos Garimpeiros de Ouro, de Roraima, na época, declarou que a retirada dos garimpeiros seria resistida com violência podendo resultar em mortes, já que a maioria deles estava armada (São Paulo, 17/10/1989). Outras ameaças incluíam a construção de armadilhas para aviões destinados à remoção dos indivíduos, que declararam: “Os aviões podem até pousar, mas duvido que consigam decolar. Vamos fazer de tudo para que ninguém saia de lá” (São Paulo, 17/10/1989, p. 76). Deste modo, Romero Jucá defendeu que houvesse uma negociação entre os *Yanomamis* e os garimpeiros sem intervenção federal, além disso o então governador também afirmou: “Estão passando mensagens distorcidas [...] parece que nossa diversão aqui é matar índios. Essas críticas infundadas partem da Igreja, do Conselho Indigenista Missionário e da Funai. O Governo do Estado é o que mais ajuda os índios, juntamente com os garimpeiros, quando eles contraem malária” (O Globo, 06/01/1990, p. 73).

Assim, o Ministro da Justiça, Saulo Ramos, enviou mensagens para Romero Jucá, com o objetivo de ouvir e negociar com os garimpeiros (Brasiliense, 13/01/1990). Sobre esse episódio Nonomura (2021) relata que:

No estudo “(Des) territorialização e Conflitos Sociais na Luta por Espaço em Roraima”, de France Rodrigues, professora da Universidade Federal de Roraima, consta que “em meio às denúncias de conflitos entre índios e garimpeiros, Romero Jucá apresentou a José Sarney o “Projeto Meridiano 62”, que propunha a criação de reservas garimpeiras em áreas de maior concentração de lavras de mineração, permitindo a atividade por dois anos. Desde as grandes mineradoras, comerciantes, empresários, até os garimpeiros aclamaram, em praça pública, o governador Romero Jucá como o ‘salvador dos garimpeiros’” há a informação de que o aeroporto de Boa Vista, que não dispunha de radar, era o segundo em movimentação no Brasil, com 300 pousos e decolagens diários. Estimadas “85% da produção aurífera de três quilos diários” se evadiram de Roraima. Em 1991, o italiano Luigi Eusebi em seu livro “A barriga morreu” (Edições Loyola), que trata do genocídio dos Yanomami, afirmou que Jucá era conhecido como “o homem dos 35 garimpos” (Nonomura, 2021, p. 4)

Assim, apenas três dias depois do início das operações para retirada dos garimpeiros, Saulo Ramos divulgou a decisão do governo de conceder três áreas garimpeiras próximas à reserva *Yanomami*; e, que as negociações haviam sido coroadas de pleno êxito em defesa dos

indígenas (O Globo, 10/10/1990). No entanto, o acordo foi realizado apenas com “representantes das associações dos garimpeiros, dos táxis aéreos, da Polícia Federal, do Ministério do Exército e do DNPM” (O Globo, 10/10/1990, p. 98), sendo, que, os representantes da Funai e do Ibama queixaram-se dos militares que não cumpriram as ordens da justiça federal e ajudaram na pressão exercida por Romero Jucá (O Globo, 10/10/1990). Ainda assim, os presidentes desses órgãos concordaram em assinar o acordo “por razões políticas” e “para evitar uma convulsão social na área”, segundo César Mesquita, que esteve à frente do Ibama na época (O Globo, 10/10/1990, p. 98).

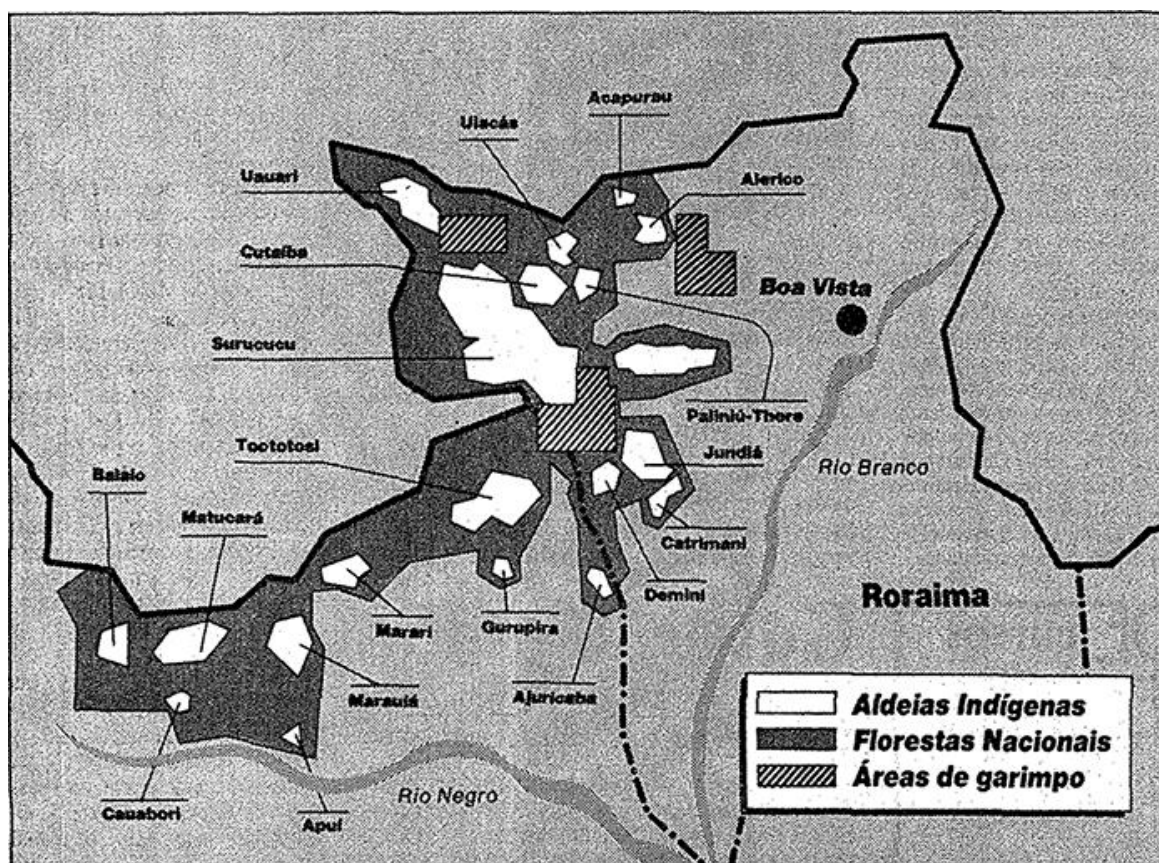
Nesse contexto, em resposta às pressões dos grupos, o governo Sarney assinou outros três decretos presidenciais para criação das reservas garimpeiras. O primeiro foi o decreto nº 98.890, de 25 de janeiro de 1990, que criava a Reserva de Garimpo de Santa Rosa, anunciada “como sendo uma região inteiramente fora da área indígena interdita” (Ndi; Inesc, 1990, p. 6). Porém, o Núcleo de Direitos Indígenas (NDI), emitiu relatório de que a reserva incidia em 16,1% a reserva Yanomami. Os outros dois decretos são: o nº 98.960 e o nº 98.959, ambos de 15 de fevereiro de 1990, os quais delimitavam as reservas da Gleba Catrimani-Couto Magalhães e Gleba Uraricoera, ambas também denunciadas de incidir sobre áreas indígenas (Ndi; Inesc, 1990).

É importante ressaltar que até aquele momento, essa região não estava demarcada como TI, mas as reservas indígenas existentes organizavam-se como aldeias presentes na zona da Floresta Nacional. A Ilustração 10, a seguir, traz o mapa do cenário que estava posto e mostra como as reservas garimpeiras, que seriam criadas por decreto, estavam dispostas na Floresta Nacional e em proximidade de aldeias indígenas.

Com o fim do governo Sarney, no início da década de 1990, Azeredo (1990) destaca que um dos fardos deixados por essa legislatura para o governo Collor, foi a problemática dos *Yanomamis*. Sobre isso o autor, expõe:

Ficou demonstrado que falta vontade política à equipe do presidente Sarney de liquidar, de uma vez por todas, a operação de retirada de 45 mil garimpeiros de território indígenas. Afinal, interessa ao governador de Roraima, Romero Jucá, a permanência do garimpo em terras indígenas, não só pelo que implica em arrecadação para o Estado, como também pelo fator desenvolvimento, mesmo que a qualquer preço, embutido na atividade de garimpagem (Azeredo, 1990, p. 131).

Ilustração 10 – Mapa do Território Indígena Yanomami e áreas de garimpo até 1989



Fonte: Brasiliense (13/01/1990) em Jornal do Brasil (p.5). Acervo Instituto Socioambiental.

Em relação à questão destacada, o governo Collor buscou traçar um plano para a área do meio ambiente que incluía a urgência para ampliação e demarcação da terra indígena *Yanomami*. Esse plano também declarava que o atual modelo de ocupação dos territórios indígenas deveria ser superado devido ao seu caráter nocivo para as sociedades indígenas e para o meio ambiente (Vaz, 1990). Desse modo, assim que assumiu seu governo, o presidente Collor assinou o Decreto de 19 de abril de 1991 que extinguiu as reservas garimpeiras criadas no governo anterior; e, quase um ano depois, homologou a demarcação da TI *Yanomami* através do Decreto de 25 de maio de 1992. Conforme Klintowitz (1995), a corrida pelo ouro acabou bruscamente naquela região, após as ações do governo federal, sem deixar nada mais do que surtos de malária.

Segundo o site do CIMI²³, em apenas dois anos o governo Collor demarcou um total de 121 terras indígenas, sendo até hoje a maior proporção de demarcações por ano nas legislações brasileiras. Baines (2001), no entanto, argumenta que a aceleração das demarcações de TI's até os anos 2000 foi uma resposta dos governos ao capital estrangeiro interessado nas riquezas

²³ Em: <https://cimi.org.br/terras-indigenas/>

minerais e na biodiversidade brasileira, sobretudo na região Amazônica. Ou seja, para o autor a principal finalidade das demarcações era apressar a implantação de grandes projetos previstos para incidirem sobre esses espaços. Azeredo (1990), por sua vez, indica que havia uma preocupação por parte dos antropólogos de que as promessas do presidente Collor de abrir o país para o capital das multinacionais, aumentaria a “cobiça desenfreada pelas riquezas minerais existentes no território yanomami” (Azeredo, 1990, p. 131). Assim sendo, o que estava faltando nesse cenário, em termos regulatórios, era uma política nacional para a mineração em terras indígenas.

6.1.1 Coalizões de Defesa e a Emergência de um Subsistema

De acordo com Jenkins-Smith et al (2018), subsistemas de políticas nada mais são do que simplificações que agrupam atores em uma ou mais coalizões de defesa interessadas em um tema específico. O dilema para aplicação do ACF, então, está na sistematização dos atores que influenciam determinado assunto, direta ou indiretamente, podendo existir conjuntos muito diversos de envolvidos com a política analisada. Para esta pesquisa, que considera o Congresso Nacional o seu lócus de estudo, foram selecionados como participantes desse domínio os autores de todas as iniciativas legislativas, apresentadas anteriormente, como centrais. Bem como, os presidentes e relatores das Comissões Especiais referentes ao caso.

Em termos gerais, foram ponderados cinco aspectos principais para classificação desses parlamentares: partido político, Estado de origem, formação acadêmica, atuação profissional e financiamento de campanhas. Devido à amplitude temporal, alguns dados não estavam disponíveis para todas as legislaturas. Por exemplo, os dados de financiamento de campanha, que possui informações significativas apenas para as eleições de 2006, 2010 e 2014. Por isso, a análise foi complementada com a consulta biográfica dos parlamentares no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da FGV. Ademais, embora não haja informações disponíveis sobre os financiamentos de campanha anteriores a 2006, a carreira dos parlamentares foi analisada em sua totalidade. Isso incluiu a verificação se, nas eleições subsequentes, o referido ator político recebeu financiamento de empresas do setor de mineração ou do agronegócio. Nos casos em que esses dados, ainda assim, não foram suficientes para afirmar a posição do congressista a respeito da política em questão, foram avaliados discursos e a proximidade do conteúdo das suas iniciativas com outros atores mais claramente posicionados. Ou seja, considerou-se também a coordenação dos atores entre si, através do conteúdo das suas propostas legislativas.

O que foi possível perceber é que ao longo dos tempos estipulados anteriormente (T1, T2 e T3), a ação dos atores sobre essa temática variou, isso porque, um grupo de parlamentares agiu mais do que outros em prol da movimentação dessa política, em estágios temporais diferentes. Isso significa dizer que de T1 para T2, até o T3, existiram momentos em que uma coalizão de defesa demonstrou estar pressionando mais essa política do que a outra coalizão. Esse movimento é mais perceptível no decorrer do processo após o estágio inicial, e envolve os cenários dos governos de FHC em diante. No contexto das legislaturas do presidente Sarney, Collor e Itamar, as discussões estavam nascendo a partir da herança dos embates que já haviam começado na Assembleia Nacional Constituinte, juntamente com toda a pressão que se consolidou com a demarcação do território *Yanomami*.

Da análise dos dados foi possível identificar que, de 1988 até 2022, houve duas coalizões de defesa que competiram pela regulação da política mineral para terras indígenas. A primeira foi denominada de Coalizão de Maximização da Economia Mineral (MEM), sendo composta por congressistas abertamente a favor da mineração ou do garimpo em terras indígenas; envolvidos com o agronegócio; avessos a demarcação de TI's; e, com uma mentalidade geral de que é necessário usar os recursos naturais de uma maneira que o lucro financeiro seja o maior possível.

Em segundo, foi identificada uma outra coalizão que recebeu o nome de Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica (PSE). Ao longo do tempo, essa coalizão revelou possuir um caráter mais ambíguo em relação ao perfil de seus membros. Isso porque esse grupo também era formado por atores ligados a empresas de mineração e ao agronegócio, assim como a anterior. No entanto, o que os distingue da primeira coalizão é o compromisso do parlamentar em promover uma preservação nacionalista da exploração mineral, bem como, defender maior sustentabilidade socioambiental. Além destes, também há nesse grupo atores mais fechados, principalmente, no contexto do governo Bolsonaro que contou com a presença de Joênia Wapichana (REDE-RR), segunda parlamentar indígena a ocupar uma cadeira no congresso, desde Mário Juruna. Todavia, apesar dessa coalizão apresentar um perfil mais ambíguo, é importante destacar que, na prática, seus membros atuaram de maneiras semelhantes para alcançar seus objetivos, mesmo que alguns perfis não fossem totalmente iguais entre si.

Em termos de ambiguidade, Jenkins-Smith et al (2018) explica que essa é uma característica de subsistemas que estão nascendo ou de outras coalizões que estão emergindo ao longo do processo. Nesse caso, considera-se as duas hipóteses como relevantes. Afinal, o estágio inicial (T1) referente aos governos Sarney, Collor e Itamar, configuram-se exatamente como o momento de nascimento desse domínio político. Já nos contextos mais recentes, foi

possível perceber que o estágio número três (T3), composto pelos governos Temer e Bolsonaro, deu sinais de que uma terceira coalizão mais ideologicamente fechada para exploração mineral poderia estar surgindo.

Isso se deve ao surgimento de um grupo de atores com um perfil mais restrito e consistente, composto por um número ligeiramente mais significativo de parlamentares se comparado aos estágios anteriores. Ainda assim, esses congressistas mais ideologicamente restritivos agiram sobre essa temática de maneiras similares a de congressistas que defendem uma economia sustentável. Por isso, optou-se por permanecer com o entendimento de que há apenas duas coalizões principais movimentando o processo da política mineral para terras indígenas, ao longo do tempo, sem, contudo, descartar que o amadurecimento das discussões desse domínio pode resultar no surgimento de uma terceira coalizão de defesa.

Assim, o Quadro 9, a seguir, serve ao propósito de apresentar os atores da Coalizão de Maximização da Economia Mineral (MEM), um dos grupos responsáveis por movimentar o domínio da política mineral para terras indígenas no Congresso Nacional durante os governos Sarney, Collor e Itamar. Nele, a primeira informação que chama atenção é que, a partir do governo Collor, existe uma preponderância de parlamentares da Amazônia Legal com destaque para o Estado de Roraima, com quatro representantes.

O ambiente de Roraima, na época, pode ser melhor compreendido através das ideias de Klintowitz (1995) que, em artigo para a Revista Veja, atribuiu aos indígenas parte dos problemas e atrasos do ente federativo. Para o autor, as sucessivas demarcações de TI no Estado eram “uma versão cabocla da faxina étnica bósnia” que contava com “a remoção dos fazendeiros brancos da área indígena” (Klintowitz, 1995, p. 66). Ao longo do seu texto Klintowitz (1995), utiliza-se de ironias para lamentar e criticar a falta de aproveitamento dos potenciais naturais roraimenses, conforme destaque: “o Aeroporto Internacional de Boa Vista orgulhava-se de uma frequência de pousos e decolagens comparável à dos aeroportos mais movimentados do mundo na fase áurea do garimpo no estado, mas em 1995 “tudo estava entregue às moscas” (Klintowitz, 1995, p. 66).

Quadro 9 - Autores de Iniciativas no Tempo 1: início da Coalizão de Maximização da Economia Mineral

Governo	Nome	Ação	Origem	Partido	Ideologia	UF	Ligação
Sarney	Carlos Patrocínio	Autor de PL que tornou-se PLP na CD	Senado	(era Arena; PDS) PFL	Direita	TO	Pecuarista
Sarney	Rita Camata	Autora de PL	Câmara	(era MDB) PMDB	Centro Direita	ES	Financiada por Mineradoras
Sarney	Juarez Marques	Autor de PL	Câmara	(era MDB; PMDB) PSDB	Centro Esquerda	MS	Pecuarista
Sarney	Flávio Rocha	Autor de PL	Câmara	PL	Centro Direita	RN	Culpou indígenas de “dificultarem o desenvolvimento”
Sarney e Collor	Costa Ferreira	Autor de PL	Câmara	PFL	Direita	MA	Conteúdo das ideias é similar aos demais
Collor	Marluce Pinto	Autora de PL	Senado	(era MDB) PTB	Centro Direita	RR	Pró-Garimpo
Collor	João França	Autor de PL	Senado	PDS	Direita	RR	Contra a TI Yanomami
Collor	Gandi Jamil	Autor de PL	Câmara	(era Arena; PDS; PFL) PDT	Centro Esquerda	MS	Agropecuária
Collor	Teresa Surita Jucá	Autora de PL e Relatora Comissão	Câmara	(era Arena) PDS	Direita	RR	Pró-Garimpo
Collor	Raquel Cândido	Autora de PL	Câmara	(era PFL) PDT	Centro Esquerda	RO	Pró-Garimpo
Collor	Mozarildo Cavalcanti	Autor de PL	Câmara	(era PDS; PFL) PL	Centro Direita	RR	Nacionalista; Crítico da TI Raposa Serra do Sol

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal; CPDOC; TSE. Autoria Própria

Ainda assim, o autor traz a interessante fala de Nelino Galé, coordenador do Conselho Indigenista de Roraima (CIR), da etnia *Macuxi* que convivia, na mesma região com 350 fazendas no território que hoje é a terra indígena Raposa-Terra do Sol. Segundo Nelino Galé, a convivência dos *Macuxi* com os fazendeiros sempre foi desigual, de forma que "Os brancos ficavam com o lucro [e] os índios, com o trabalho" (Klintowitz, 1995, p. 66). Diante desse pronunciamento, Klintowitz (1995) argumenta que os indígenas *Macuxi* estavam agindo de má fé, com a ajuda da Igreja e de entidades internacionais, para avançarem nos limites das fazendas, se instalarem e reclamarem o território para si. Sob esse contexto do estado de Roraima, Nogueira (2016) afirma que:

No âmbito nacional se vivia em clima de abertura política. Já em Roraima, o que se via era uma realidade política de subordinação administrativa à União, onde interesses locais conflitavam com o Governo Central. Sendo que a questão maior entre os pares era relativo ao setor agrário. No caso local, o problema se acentuava mais ainda devido os diferentes grupos indígenas e a Igreja Católica” (Nogueira, 2016, p. 88)

Diante do exposto, não é de se estranhar a preponderância de parlamentares de Roraima envolvidos com a referida pauta no Congresso Nacional. Destacando-se, primeiramente, a deputada Teresa Surita Jucá (PDS-RR), esposa de Romero Jucá, que durante as ações de retirada dos garimpeiros da TI *Yanomami* no início da Nova República, fez coro às ações do seu marido (Cpdoc, [s.d]; São Paulo, 17/10/1989). Outra personagem que chama a atenção é a senadora Marluce Pinto (PTB-RR), esposa do sucessor de Jucá no governo de Roraima em 1990, Ottomar Pinto. Durante seus mandatos, o então governador Ottomar “não só criou sua base eleitoral [de] política migratória, governando de forma assistencialista, como também apoiou os pecuaristas quando ocorreu a demarcação de áreas indígenas” (Lobo Jr apud Nogueira, 2016, p. 87). Conforme Klintowitz (1995), esses dois casais eram os principais representantes do centro do poder político de Roraima, por isso, quem não estava envolvido de um lado era porque automaticamente estava envolvido com o outro lado. Mas no geral, ambos governadores e primeiras-damas do Estado, eram avessos à demarcação de terras indígenas e defendiam a prática do garimpo em TI's.

No entanto, no conteúdo dos seus projetos de lei, deputada e senadora, diferem na forma como redigem suas convicções para a mineração em terras indígenas. Teresa Jucá (PDS-RR), critica o tamanho dos territórios ameríndios e afirma que as comunidades indígenas sofrem prejuízos econômicos devido à ausência de uma regulação. Isto é, para a autora os indígenas estavam sujeitos a miséria e ao garimpo por conta da ausência de uma lei que organizasse a mineração em TI's. Mas em nenhum momento Teresa apoia diretamente o garimpo em terras indígenas, a deputada prefere criticar a desorganização regimental do problema. Já Marluce Pinto (PTB-RR), também escreve sobre o benefício financeiro que as comunidades teriam com a regularização da lavra. Porém, a parlamentar não menciona o tamanho das TI's em seu texto, mas opta por defender abertamente a prática do garimpo nesses espaços.

Além dessas duas personagens, destaca-se, também, o senador João França (PDS-RR) que redige seu projeto de lei no contexto do governo Collor, assim como as congressistas anteriores. Com o acréscimo de ser um dos dois únicos personagens que elaboram projetos de lei sobre o caso, no primeiro mandato do governo FHC. Sendo Romero Jucá (PFL-RR), o outro Senador que também propôs iniciativa a respeito do tema durante todas as legislaturas do presidente Fernando Henrique Cardoso. João França (PDS-RR) participou da fundação do antigo partido PDS, herdeiro do Arena, partido do governo militar durante a ditadura (Cpdoc, [s.d]). Além disso, o ator também declarou que o governo Collor havia cometido excessos com a demarcação do território Yanomami e, com isso, negado o direito dos “proprietários legítimos das terras” (França, 1996).

O último ator pertencente ao estado de Roraima é Mozarildo Cavalcanti (PL-RR), que defendia ideias nacionalistas de que o Brasil é roubado pelo garimpo quando há ausência de legislação para mineração em terras indígenas (Cavalcanti, 2011). Por isso, o parlamentar defendeu que a regulação tornaria mais ordenada a exploração, por parte das cooperativas garimpeiras e empresas mineradoras. Além disso, quando Mozarildo se tornou senador, no ano de 1998, participou de CPI para investigação de Organizações Não-Governamentais (ONGs) (Cpdoc, [s.d]); e, durante o julgamento do caso de demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol criticou o CIR por ser uma ONG vinculada a Igreja Católica que estaria, junto com o CIMI, manipulando os indígenas e o processo demarcatório (Cavalcanti, 2009; Senado; O Globo, 2010).

Outros autores de iniciativas legislativas, nesse período, que pertencem à Coalizão MEM, são o Senador Carlos Patrocínio (PFL-TO) e o deputado Gandi Jamil (PDT-MS), ambos ex-filiados do partido militar Arena, do PDS e PFL; e, ambos, envolvidos com o agronegócio. Carlos Patrocínio (PFL-TO), por exemplo, era fazendeiro pecuarista e foi acusado de desviar recursos de obras de infraestrutura para beneficiar sua fazenda, além de ter sido acusado de manter trabalhadores em situação análoga a da escravidão (Cpdoc, [s.d]). Já Gandi Jamil (PDT-MS) era empresário da construção civil, industrial e agropecuarista que recebia apoio da União Democrática Ruralista (Cpdoc, [s.d]).

Enquanto isso, destaca-se por sua atuação em defesa do garimpo e contrária às terras indígenas, a parlamentar Rita Camata (PMDB-ES), financiada por madeireiras, mineradoras e organizações agrícolas como: Madeira Industria e Comercio Ltda; Caemi Mineração e Metalurgia S/A; e, o Conselho dos Exportadores de Café do Brasil (CECAFÉ). Juarez Marques (PSDB-MS), por sua vez, era pecuarista e Raquel Cândido (PDT-RO), citada anteriormente como autora de projetos de lei sobre o Novo Código Mineral, era declaradamente apoiadora do garimpo e engajada com a pauta mineral nacional como um todo, segundo o CPDOC ([s.d]). Costa Ferreira (PFL-MA), foi classificado como pertencente a esta coalizão de defesa pela similaridade do conteúdo das suas iniciativas com a dos demais atores. Por fim, Flávio Rocha (PL-RN), herdeiro do grupo Riachuelo (Cpdoc, [s.d]), também foi acusado de manter trabalhadores em regime análogos ao da escravidão e, em 2018, culpou indígenas e quilombolas pelo desmatamento no Brasil, além de declarar que essas terras impediam o desenvolvimento econômico do país (Navarro, 2018).

Outro ponto importante no perfil desses atores, é a preponderância de parlamentares pertencentes a partidos ideologicamente orientados à direita. Conforme Zucco (2011), ainda que existam diferenças substantivas nas posições dos partidos e dos parlamentares, no geral também

“há uma estabilidade na maneira pela qual os parlamentares veem a si mesmos e aos seus pares” (Zucco, 2011, p. 37). Para o autor “esquerda e direita ainda estão claramente associadas à maior e menor intervenção do Estado na economia”, mesmo que exista “evidência de que ideologia não é a principal clivagem nas votações realizadas na Câmara de Deputados” (Zucco, 2011, p. 38).

No caso desta pesquisa, importa entender a ação dos atores sobre uma determinada política muito específica. Por isso, a análise usa como base as suposições de Sabatier e Jenkins-Smith (1994) de que as crenças e ideologias afetam o engajamento de atores em determinadas questões que lhes são muito caras. Não se descarta que a ação coletiva e coordenada das coalizões partidárias institucionalizadas no sistema brasileiro seja extremamente importante. Porém, supõe-se que, em determinadas políticas, os atores também se movem a partir de suas crenças enraizadas e interesses pessoais. Portanto, torna-se interessante perceber a preponderância de filiação a partidos como PDS, PFL, PMDB e PL, que, segundo Zucco (2011), eram classificados entre 1990 e 1993, como partidos de centro direita ou direita.

A Coalizão oposta, por sua vez, defende a preservação econômica e a minimização dos danos socioambientais. Esta coalizão possui alguns parlamentares com um perfil mais ambíguo, como pode ser observado no Quadro 10. Destaca-se, por exemplo, o caso do senador Severo Gomes (PMDB-SP) e dos deputados federais Octávio Elísio (PMDB-MG), Carlos Cardinal (PDT-RS) e Aloizio Mercadante (PT-SP).

Quadro 10 - Autores de Iniciativas no Tempo 1: início da Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica

Governo	Nome	Ação	Origem	Partido	Ideologia	UF	Ligação
Sarney	Severo Gomes	Autor de PL	Senado	PMDB	Centro Direita	SP	Pecuarista; Nacionalista; Pró-índio
Sarney	Octávio Elísio	Autor de PL	Câmara	PMDB	Centro Direita	MG	Especialista Mineral Nacionalista
Sarney	Carlos Cardinal	Autor de PL	Câmara	PDT	Centro Esquerda	RS	Financiado Agronegócio e Nacionalista
Sarney	Tadeu França	Autor de PL	Câmara	(era MDB; PMDB) PDT	Centro Esquerda	PR	Pró-índio; Participou da Redação do Art.231
Collor	Tuga Angerami	Autor de PL e Autor de Emenda	Câmara	(antes PT; PMDB; PSB) PSDB	Centro Esquerda	SP	Ambientalista
Collor	Aloizio Mercadante	Autor de PL	Câmara	PT	Esquerda	SP	Financiado por Mineradoras
Collor/Itamar	João C. Sabóia	Coautor de PL e autor de emenda	Câmara	(era PMDB) PSB	Esquerda	MA	Antropólogo pró pequeno agricultor e indígenas

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal; CPDOC; TSE. Autoria Própria

A trajetória de Severo Gomes (PMDB-SP), em especial, ganha destaque pelo fato do seu pai ter sido proprietário de uma das maiores empresas têxteis do país. Além disso, sua família figurava como a principal criadora de búfalos e produtora de leite nacional (Cpdoc, [s.d]). O Senador também cursou Ciências Sociais e Direito da USP, o que lhe tornou crítico quanto à natureza de certas reformas empreendidas por grandes proprietários, como quando deixou o seu cargo de diretor da Sociedade Rural Brasileira por desavenças sobre a questão da reforma agrária (Cpdoc, [s.d]). Sua aproximação com a questão indígena deu-se pelo seu profundo conservadorismo nacionalista que o levava a criticar o capital estrangeiro e defender a nacionalização das reservas minerais do país. Por isso, Severo manifestava que a exploração mineral deveria ser realizada, preferencialmente por empresas estatais (Cpdoc, [s.d]).

Assim, Severo Gomes (PMDB-SP) propôs seu primeiro projeto de lei referente às populações indígenas, em 1985, no qual defendia a criação do Parque *Yanomami* (Pinheiro; Magalhães, 2023). Mas seu primeiro contato de fato com os *Yanomamis* ocorreu em 1986, onde declarou:

As leis mais antigas do Brasil, e as leis de hoje também, dizem que as terras dos índios são dos índios e os brancos não podem entrar nelas nem ficar donos dessas terras. No entanto, essas leis estão sendo desobedecidas. Os juízes julgam de acordo com os interesses dos fazendeiros ou dos garimpeiros, não de acordo com a lei. E a polícia, que foi feita para combater o crime, acabava ela mesma praticando o crime na defesa desses interesses ilegais" (Pinheiro; Magalhães, 2023, p. 2)

Depois desse primeiro encontro, ainda em 1986, o senador organizou comitivas para visitar o território *Yanomami*, as quais contaram com a presença da antropóloga Manuela Carneiro da Cunha e outros ativistas, políticos, artistas e procuradores (Pinheiro; Magalhães, 2023). Severo também se aproximou de Davi Kopenawa e os dois passaram a atuar juntos para pressionar o governo brasileiro, nacional e internacionalmente, para a revogação dos decretos que criavam as reservas garimpeiras próximos a TI *Yanomami* (Pinheiro; Magalhães, 2023).

Ambos também lutaram pela demarcação do território ameríndio e por programas de saúde que atendessem toda a comunidade (Pinheiro; Magalhães, 2023). O então presidente Collor, com isso, acabou por aprovar o Projeto de Saúde *Yanomami* e a homologação da área em maio de 1992, um pouco antes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Eco-92, realizada em junho do mesmo ano no Rio de Janeiro (Pinheiro; Magalhães, 2023). Conforme Pinheiro e Magalhães (2023), Severo Gomes faleceu precocemente ainda em 1992, o que levou Davi Kopenawa a declarar que o povo *Yanomami* havia perdido um dos seus poucos amigos.

Octávio Elísio (PMDB-MG) era nacionalista, também, nos termos de Severo Gomes e utilizou o mesmo texto do projeto de lei do senador para a sua iniciativa. Octávio foi um importante acadêmico ligado à mineração e, segundo Ailton Krenak, também um aliado fundamental dos povos indígenas durante a constituinte (Campos, 2018). Nas palavras de Ailton:

o Octávio Elísio [...] teve um compromisso, assim, pessoal, de estar apoiando as nossas posições nas comissões e na votação depois na plenária e ele percebia como um, a presença dele ali refletia a atitude de uma cidadania, um tipo de cidadania que não é muito comum, que as pessoas não têm. Não é muito comum você encontrar homens com essa visão tão plural assim. Eu usei a ideia assim, tão parabólica, porque ele conseguia atinar com todos os vínculos que podiam estar relacionados com aquelas demandas que a gente levava para a Constituição de 88. (Campos, 2018 p. 373)

Importa ressaltar que tanto Octávio Elísio (PMDB-MG), quanto Severo Gomes (PMDB-SP) remetem a ala nacionalista que, conforme Cunha (2018), era contra os interesses irrestrito de empresas estrangeiras sobre as jazidas brasileiras. Esses atores políticos, em particular, se envolveram ativamente com as comunidades indígenas e agiram como parceiros que representavam seus interesses. Diferente de outros atores nacionalistas que fomentavam a ideia de que a Igreja Católica e as ONG's agiam em complô para beneficiar a compra de ouro e diamante ilegal por estrangeiros. Na Assembleia Nacional Constituinte essas sugestões foram disseminadas através de matérias de jornais d'O Estado de São Paulo, que pressionaram para que os textos que regulavam a mineração em TI's fossem revistos, principalmente, os trechos que buscavam anular os requerimentos minerários sobre essas áreas e restringir o consumo mineral ao mercado interno com prevalência da União (Carvalho; Cunha, 1987). Após a promulgação da Constituição de 1988, atores como Mozarildo Cavalcanti (PL-RR), continuaram defendendo essa ideia conspiracionista.

Outro parlamentar pertencente à Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica, é Carlos Cardinal (PDT-RS) que era financiado por empresas do ramo da agricultura, bem como se opunha à privatização das estatais e assumia um perfil preservacionista (Cpdoc, [s.d]). Já Aloízio Mercadante (PT-SP), juntou-se a João C. Sabóia (PSB-MA), para assinarem um projeto de lei sobre o novo estatuto das sociedades indígenas. Contraditoriamente, Mercadante chegou a ter sua campanha eleitoral financiada por empresas como a Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração e, em 2023, como presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), participou de encontros com o diretor-presidente do IBRAM para discutir a exploração de recursos estratégicos; a defesa do aproveitamento mineral para a produção de energia de baixo carbono; e, a participação de Aloízio Mercadante na Conferência

Internacional Amazônia e Novas Economias, que ocorreu no ano de 2023, em Belém (Ibram, 2023).

João C. Sabóia (PSB-MA), era mestre em antropologia e defendia o pequeno agricultor rural e os povos indígenas. Sua proximidade com Aloízio Mercadante (PT-SP), revela como atores mais restritos ao ativismo ambiental e ao interesse dos povos indígenas, agiram em conjunto com parlamentares mais envolvidos com empresas de mineração ou do agronegócio ou que representavam os interesses desses grupos econômicos. Isso porque o diferencial desses atores envolvidos com esses setores econômicos, é a ideia expressa de que a mineração em terras indígenas deve possuir um caráter mais preservacionista e restritivo, do que o proposto pela Coalizão de Maximização da Economia Mineral.

Tadeu França (PDT-PR), por sua vez, era um ator que defendia a reforma agrária e participou como um dos negociadores que garantiram os direitos indígenas nos Art. 231 e Art. 232 da atual Constituição. Enquanto isso, Tuga Angerami (PSDB-SP), criticou ativamente o descaso do governo com a agenda ambiental por não criar mais áreas de conservação e lidar de maneira mais qualificada contra as queimadas na Amazônia.

Por último, ao contrário da Coalizão de Maximização da Economia Mineral, a Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica possui uma predominância de parlamentares pertencentes a partidos de esquerda e centro-esquerda. Conforme Zucco (2011), o PDT e o PSDB podem ser classificados como partidos de centro-esquerda, enquanto o PT e o PSB são predominantemente de esquerda, de 1990 a 1997. Com isso, dos sete parlamentares que propuseram iniciativas sobre o caso e pertenciam à Coalizão PSE, cinco são majoritariamente de esquerda. A exceção é Severo Gomes (PMDB-SP) e Octávio Elísio (PMDB-MG), que são os únicos pertencentes ao PMDB, de centro-direita.

6.1.2 O Quadro Básico das Ideias em Estágio Inicial (T1)

Nos primeiros governos da Nova República (T1), o Congresso Nacional redigiu a maior parte dos projetos de lei referentes à questão da mineração em terras indígenas se comparados aos outros estágios (T2 e T3). Por isso, muitas das discussões que decorrem depois podem ser vistas como reflexos do que foi iniciado nesse período, sem negar que cada fase temporal teve suas especificidades.

O método utilizado para avaliar essas iniciativas foi a Análise de Conteúdo, que configura-se como um conjunto de técnicas empreendidas na compreensão da comunicação presente em diferentes formas de expressão, seja visual, oral, documental, entre outras (Bardin,

1977). A categorização do material, ou seja, a redução do seu conteúdo em sistemas organizados e manipuláveis foi executada ao longo de duas leituras das iniciativas de cada período. Desse procedimento resultou uma lista de nove códigos gerais, que remetem aos principais pontos presentes nos projetos de lei; quatro para os projetos de decreto legislativos; e, mais quatro para as emendas parlamentares nas Comissões Especiais²⁴. Sendo que, cada uma dessas categorias foi dotada de subcódigos quando necessário.

Para sistematização e comparação do conteúdo das iniciativas, foi empregada a técnica qualitativa que verifica a presença ou a ausência de determinada categoria em uma unidade do corpus de análise com auxílio do *software* Atlas TI. Foram verificados, preferencialmente, a presença e a ausência dos subcódigos em cada iniciativa, para, assim, poder realizar comparações e interpretações mais valorativas. Desta forma, cada coalizão de defesa foi analisada separadamente com as respectivas iniciativas dos atores que as compõem nos estágios temporais estabelecidos anteriormente.

No T1, a Coalizão de Maximização da Economia Mineral (MEM) propôs 14 iniciativas ao todo, contra 8 da Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica (PSE). Sob esse aspecto, o primeiro resultado que mais chama atenção diz respeito ao subcódigo “Excepcionalidade do Caso”. Essa subcategoria faz parte do Código 1 que serviu para englobar todas as menções que os parlamentares faziam à Constituição Federal para respaldar seu projeto de lei. Desse modo, remeter a excepcionalidade do caso significa que o parlamentar deixa claro no seu texto que a mineração em terras indígenas é uma prática constitucional excepcional e, portanto, deve ter sua execução regida de forma exclusiva. Esse argumento esteve presente em 62,5% dos projetos de lei pertencentes à Coalizão PSE, contra 0% da Coalizão MEM. Isto quer dizer que o grupo de parlamentares mais concentrados na preservação econômica e socioambiental, estavam mais preocupados em reforçar que a mineração em terras indígenas é uma prática singular, do que o grupo de parlamentares oposto.

Prosseguindo com as informações cruciais acerca da comparação entre as iniciativas das coalizões de defesa no T1, a discussão conduz-nos ao Código 4. Este trata do conjunto de menções sobre os regulamentos técnicos a respeito das sociedades indígenas durante o empreendimento minerário. O primeiro subcódigo é a oitiva das comunidades e cada menção a ele representa a proporção de projetos de lei em que esse regramento foi mencionado pelo parlamentar em sua coalizão de origem. Dito isso, a Coalizão MEM mencionou a Consulta às

²⁴ Para consulta mais qualificada e detalhada da lista de códigos e subcódigos da Análise de Conteúdo, consultar os anexos.

Comunidades em 35,7% do seu total de iniciativas, mas a Coalizão PSE citou a oitiva como regra do processo mineral em 62,5% dos seus projetos de lei. No que tange ao segundo subcódigo, sobre a participação das comunidades nos resultados da lavra, as iniciativas da Coalizão PSE também afirmaram mais o ganho financeiro das comunidades indígenas do que a Coalizão MEM, sendo que 87,50% representam a primeira e 35,71% a segunda.

Com base no que foi observado até o momento, verifica-se que a Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica (PSE) demonstrou um comprometimento superior em fortalecer a participação das sociedades indígenas no processo de mineração em seus territórios, quando comparada à Coalizão de Maximização da Economia Mineral (MEM). Isto quer dizer que ambas as coalizões tinham o objetivo de aprovar a matéria, mas que as divergências se encontravam na forma que esse regramento iria assumir.

Outras questões específicas sobre o Código 4 correspondem ao subcódigo número três, o qual versa sobre a utilização da mão-de-obra indígena no empreendimento mineral. Isso porque de forma prática, um empreendimento precisa de mão de obra qualificada, por isso, foi considerada a capacitação das próprias sociedades afetadas para preencher a demanda. Quem fez essa proposta foi o deputado Costa Ferreira (PFL-MA), da Coalizão MEM, que menciona essa prática nos dois projetos de lei de sua autoria. Mas nenhum outro ator da Coalizão PSE fez menção a esse artifício. Da mesma forma, o quarto subcódigo dessa categoria, que tem a ver com o cancelamento do projeto por prejuízo cultural ou ambiental, foi tratado nos projetos de lei do senador Severo Gomes (PMDB-SP) e do deputado Octávio Elísio (PMDB-MG), mas nenhum outro ator da comissão oposta fez menção a essa possibilidade.

Seguindo as principais discussões desse período, o código 6 foi criado para delimitar as atribuições positivas que os próprios parlamentares atribuíam às suas iniciativas, ou seja, quais os ganhos diretos resultantes da aprovação da proposta segundo seu próprio autor. Por isso, esse código recebeu o nome de “Relevância dada pelo parlamentar”. Dentre os subcódigos dessa categoria encontram-se:

- a) justificativa de que a regulação da mineração em TI's apaziguaria a pressão ecológica internacional;
- b) expõe que o projeto proposto visa avançar a agenda decisória para o caso da política mineral em TI's;
- c) argumenta que o projeto tem a finalidade de trazer benefícios financeiros ou materiais para as comunidades devido a regulação da mineração em TI's;
- d) aponta que uma das relevâncias do projeto é a sua tecnicidade ou menciona uma ordem equilibrada entre os interesses dos envolvidos;

- e) expõe que o projeto irá beneficiar a União devido a arrecadação financeira resultante da mineração em TI;
- f) aponta que o projeto é benéfico por tratar do aproveitamento da grandeza das TI's, seja relacionado ao seu tamanho ou a exuberância de suas riquezas naturais;
- g) argumenta que o projeto irá trazer a vantagem de trazer mais rapidez as decisões relacionadas ao caso da mineração em TI; e,
- h) defesa de que o projeto proposto é de relevância porque exprime o interesse das Comunidades Indígenas afetadas. (Ex.: vontade indígena pela mineração).

O Quadro 11, a seguir, mostra, em termos gerais, a presença e a ausência dos subcódigos da categoria 6 em relação às coalizões de defesa.

Quadro 11 - Análise de presença e ausência dos Subcódigos da categoria 6 “Relevância dada pelo parlamentar”, por coalizões de defesa no Tempo 1.

Subcódigos	Coalizão MEM	Coalizão PSE
Pressão internacional e ecológica		•
Trazer avanço para a MTI	•	
Benefícios financeiros ou materiais	•	•
Tecnicidade e Equilíbrio	•	•
Interesse da União	•	
Tamanho ou Riqueza das TI's	•	
Fluidez da Decisão	•	
Interesse das Comunidades	•	•

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal. Autoria Própria

Nota-se, primeiramente, como a Coalizão de Maximização da Economia Mineral contém menções a quase todos os subcódigos com exceção daquele que se refere à justificativa da pressão internacional e ecológica. Isso quer dizer que esse grupo não atribuiu a relevância do seu projeto de lei ao cenário internacional que estava tornando-se mais atento à questão da preservação ambiental. Porém, a Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica (PSE) estava mais consciente desse fato. Já com relação às justificativas de que a iniciativa era importante por fazer a política de mineração em TI's avançar; de que a mineração em TI's era importante para a arrecadação da União; de que a proposta possibilita o aproveitamento das grandes riquezas das TI's; e, que o projeto é importante por acelerar os procedimentos minerários. Todos estão presentes em pelo menos uma proposta relacionada à Coalizão MEM, mas nenhum está presente em qualquer das iniciativas da Coalizão PSE.

Essa constatação torna mais nítido como a Coalizão MEM, estruturou seus argumentos e posições sobre o caso da mineração em terras indígenas no início do subsistema dessa política.

Os atores dessa coalizão demonstraram estar mais preocupados em falar dos ganhos financeiros que essa regulação traria. Além de justificarem mais o quanto era necessário que essa agenda avançasse e o próprio procedimento mineral fosse dotado de decisões mais eficazes.

Com relação aos subcódigos sobre os benefícios financeiros e materiais das comunidades, ambos os grupos mencionaram esse fato. Porém, ao ler o conteúdo dessas iniciativas existe uma diferença qualitativa nessa constatação. Isso porque a menção que a Coalizão PSE faz a esse subcódigo é muito sucinta em apenas três linhas do projeto de lei do deputado Tadeu França (PDT-PR). Enquanto a Coalizão MEM é muito mais enfática e traz essa justificativa nas iniciativas de Juarez Marques (PSDB-MS), João França (PDS-RR), Marluce Pinto (PTB-RR) e Teresa Surita Jucá (PDS-RR). Ou seja, mesmo que esse grupo tenha escrito pouco sobre a parte mais técnica que assegura a participação das comunidades nos resultados na lavra, o mesmo enfatizou mais que os indígenas ganhariam vantagens financeiras com a exploração mineral das suas terras.

Para encerrar essa categoria, o último subcódigo que argumenta que a iniciativa é relevante porque atende aos interesses das comunidades indígenas, também é mencionada por ambas as coalizões. Nesse caso, porém, não há grandes diferenças significativas. Nos dois grupos as menções são curtas, com a única diferença de que esse argumento está presente em duas iniciativas da Coalizão MEM contra uma iniciativa da Coalizão PSE.

Outra categoria importante é o Código 7 que versa sobre os “Prejuízos causados pela ausência de regulação”. O tom destes argumentos é mais alarmista, o oposto da categoria anterior. Nele, os atores falam sobre as perdas advindas da falta de uma regulação mineral para os territórios ameríndios. O Quadro 12, a seguir, visa demonstrar de maneira geral, a presença e a ausência dos subcódigos dessa série nas iniciativas das coalizões de defesa no subsistema da presente política.

Quadro 12 - Análise de presença e ausência dos Subcódigos da categoria 7 “Prejuízos Causados pela ausência de regulação” por coalizões de defesa no Tempo 1.

Subcódigos	Coalizão MEM	Coalizão PSE
Prejuízos para os indígenas pela ausência da regulação	●	●
Perdas Ambientais	●	
Perdas para a União	●	
Pressão Internacional	●	

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal. Autoria Própria

Em primeiro lugar, o subcódigo inicial diz respeito à ideia de que as comunidades indígenas têm sofrido pela ausência da regulação. Ambas as coalizões de defesa mencionam esse fato, com poucas diferenças uma da outra. O que vale a pena citar é que esses prejuízos

são atribuídos ao garimpo e que a coalizão PSE contém essa justificativa em 4 das suas iniciativas. Já a coalizão MEM menciona essas perdas em apenas duas das suas propostas, sendo uma delas pertencente à deputada Teresa Surita Jucá (PDS-RR). Diferente dos demais atores que são mais sucintos em suas explicações, a deputada redige grandes parágrafos para defender seu ponto. Em um deles ela declara:

Hoje, devido à ausência de regras e normas que possibilitem o entendimento, e o consequente investimento de recursos na exploração de grande parte das riquezas minerais brasileiras que, comprovadamente, estão ou estarão em terras indígenas, têm penalizado os próprios grupos indígenas, quer pela invasão descontrolada de suas terras, quer pela extração desordenada de minérios, que comprometem, inclusive, o meio ambiente e a própria saúde dos índios. (Jucá, 1991, p. 4)

Como relatado anteriormente, o esposo de Teresa Jucá (PDS-RR) era Romero Jucá, o qual agiu de todas as formas que lhe era possível para regularizar o garimpo na TI *Yanomami*. Porém, com o governo Collor, as reservas garimpeiras que haviam sido articuladas no governo anterior por Romero Jucá, foram revogadas. Nesse episódio Teresa apoiou seu marido e, também, criticou a retirada dos garimpeiros da TI *Yanomami*. Por isso, sua estratégia ao falar sobre os prejuízos das comunidades pelo garimpo é apelar a sensibilidade para que, ao final, a própria prática do garimpo fosse organizada e, portanto, legalizada em territórios ameríndios. Mas a deputada opta por omitir essa parte, ainda assim, é importante ressaltar que ela trata o garimpo como prática prejudicial por ser desorganizada e não por ser ilegal.

Por fim, a Coalizão MEM também usa tons alarmistas para falar que a ausência de regulação em terras indígenas resulta em perdas ambientais, prejuízos econômicos para a União e prejudica a imagem do país internacionalmente. Mas a coalizão PSE, não menciona em nenhuma das suas iniciativas qualquer um desses argumentos estaremcedores.

6.1.3 A Centralidade da Exploração Mineral na Comissão Especial para o Novo Estatuto das Sociedades Indígenas

Com base nas informações apresentadas, há evidências de que a mineração em terras indígenas foi um tema central durante os governos Sarney e Collor. Isso se deve tanto à proximidade desse período com os enfrentamentos ocorridos na Assembleia Nacional Constituinte sobre o caso; quanto pela crise instituída na terra indígena *Yanomami*; até a posição do presidente Collor de abrir o país para o capital estrangeiro; e, a crescente pressão internacional para preservação ambiental que estava surgindo, a qual teve seu momento mais importante na demarcação da TI *Yanomami* a poucos dias da Eco 92.

Dentre esses conflitos, dois grupos de atores se organizaram no Congresso Nacional para competir pelas regras que seriam decididas para essa política. O Poder Executivo também se envolveu com o tema, propondo projetos de lei. O governo Sarney propôs o PL 4563/1989, que

de forma sucinta, defendia que as comunidades indígenas estavam em prejuízo pela ausência de uma regulação e, por isso, possuíam o interesse pela política que lhes renderia benefícios financeiros. Esse é um raciocínio muito presente no conteúdo das justificativas dessas iniciativas com sutis diferenças, como é o caso da Coalizão PSE em enfatizar questões que atentam mais para a excepcionalidade do caso e a participação dos indígenas, do que a Coalizão MEM, que focava mais em falar sobre rendimentos financeiros mesmo propondo pouco sobre os valores reais que as comunidades deveriam receber.

O governo Collor, por sua vez, propôs o PL 2160/1991 para a criação de um novo Estatuto do Índio, visto que o anterior pressupunha a tutela indígena, a qual já havia sido superada pela Constituição de 1988, tornando-o atrasado. Assim como iniciado pelo governo Collor, outros dois projetos de lei foram propostos, sendo o principal deles o PL 2057/1991 que resultou em Comissão Especial. O que esse cenário sugere é o grande interesse de diversas partes para tratar da questão indígena, incluindo o Poder Executivo que, conforme Figueiredo e Limongi (2004), é o principal legislador do país após 1988.

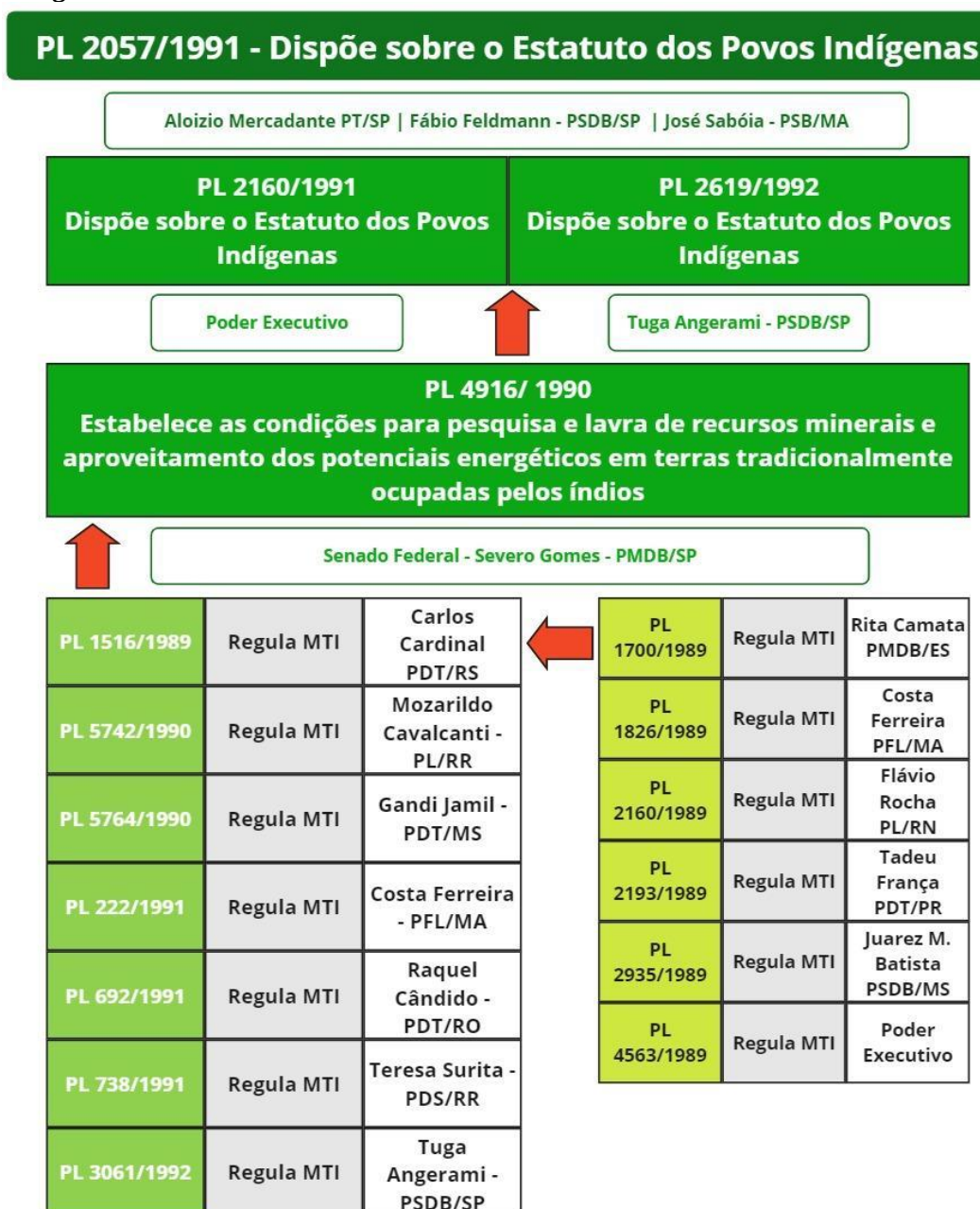
Dentre os muito envolvidos, Villas-Bôas (2005) conta que 111 líderes dos povos originários foram até Brasília em 1991, para apresentar suas demandas e pressionar para que um novo Estatuto fosse organizado. Desta forma, foi criada a Comissão Especial para o PL 2057/1991 ainda no final de 1991. Ressalta-se que a principal relação daquela comissão com a mineração em terras indígenas está no caráter central que esse problema assumiu naquelas discussões.

A ilustração 11, a seguir, mostra como todos os projetos de lei anexados ao PL 2057/1991 tinham o objetivo expresso de regular a mineração em territórios ameríndios. O que levanta a seguinte indagação: se havia tanta preocupação dos parlamentares pela segurança e interesses dos povos originários, por que todas as iniciativas apensadas ao projeto de lei para um novo Estatuto do Índio tratavam exclusivamente da mineração em terras indígenas? Onde estavam as propostas sobre saúde, educação e segurança das fronteiras indígenas?

É possível perceber como as discussões para o novo Estatuto das Sociedades Indígenas já começaram completamente abarrotadas de demandas pela política mineral em TI's, demonstrando a urgência que os parlamentares tinham em tratar o problema. Conforme Capano (2012) a dinâmica de uma política pública envolve a concepção temporal de densidade, ou velocidade da mudança, bem como, de timing. Nesse caso, é perceptível a alta densidade temporal desse período pela quantidade de iniciativas propostas sobre o tema. Além disso, o fato de o Executivo ter participado dessa agenda, naquele momento, resultou na abertura de um

timing para que a mudança política ocorresse, dado o protagonismo do poder Executivo para aprovar suas propostas a partir de 1988.

Ilustração 11 – Iniciativas apensadas ao Projeto de lei 2057/1991 para um novo Estatuto dos Povos Indígenas²⁵²⁶



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. Autoria própria.

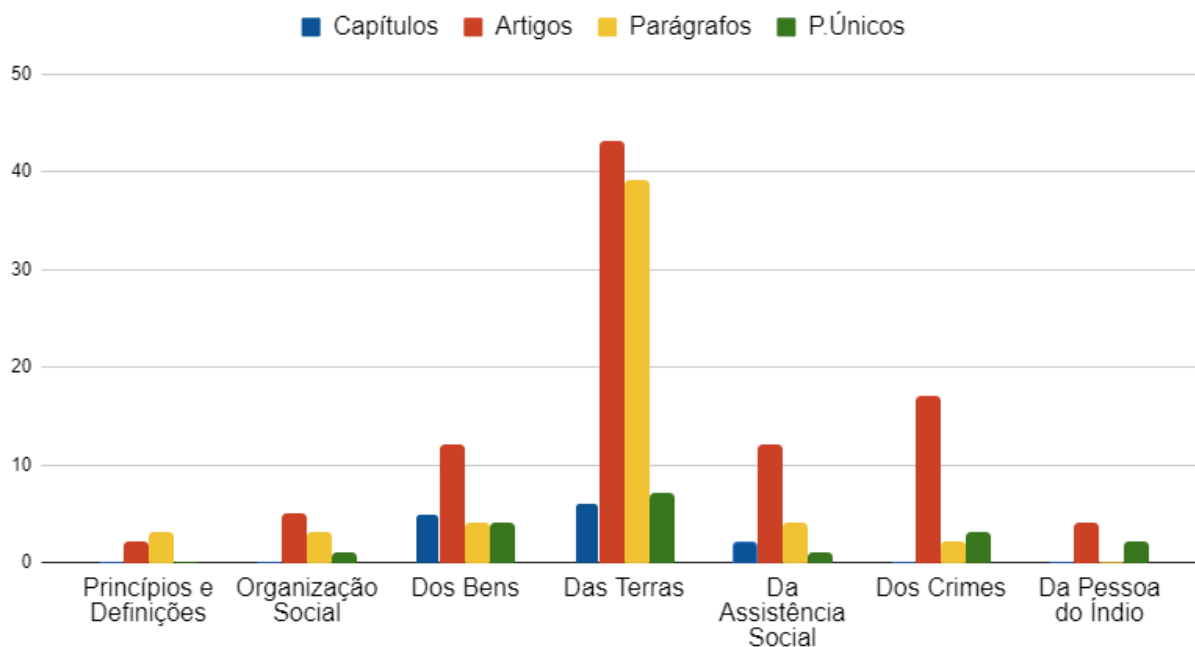
Além disso, outra forma de avaliar a importância dessa questão naquela comissão especial está no conteúdo do PL 2057/1991. Para comparar a relevância do problema da

²⁵ Os trechos escritos “Regula MTI”, referem-se a ementa do projeto de lei que continha o objetivo claro de tratar da mineração em terras indígenas, abreviada para “MTI”.

²⁶ As setas em vermelho contidas na ilustração citada servem para apontar para o projeto de lei que recebeu o apensamento de outras iniciativas.

mineração em TI's com os demais assuntos que envolvem as populações indígenas no interior dessa iniciativa, foi realizada uma análise frequencial quantitativa de cada dispositivo legal proposto no seu interior. A qual pode ser visualizada nos Gráficos 10 e 11.

Gráfico 10 - Frequência dos dispositivos legais redigidos no conteúdo do PL 2057/1991 sobre o Estatuto do Índio.



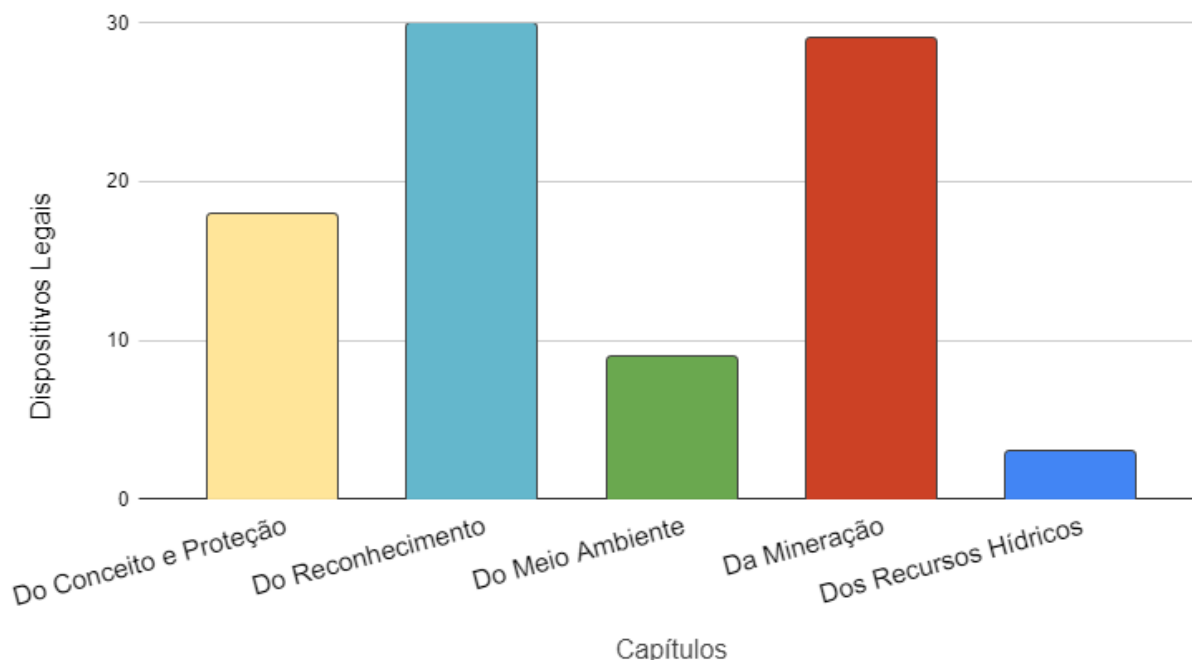
Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. Autoria própria.

O primeiro gráfico está dividido pelos títulos presentes no conteúdo do PL 2057/1991 na ordem em que são apresentados no seu interior. Cada título é dotado de capítulos, artigos, parágrafos e parágrafos únicos que visam regular diversas questões e que foram separados por colunas que mostram a frequência quantitativa dos trechos que mais receberam redação. Nele é possível visualizar como o título “Das Terras” foi o principal foco do texto proposto pelos autores do PL 2057/1991. Esse trecho em específico, contém inúmeros procedimentos técnicos jurídicos para a demarcação das TI's, além da regularização da mineração e do aproveitamento do potencial energético das mesmas.

O Gráfico 11 mostra mais detalhadamente o conteúdo do título “Das Terras”. Cada coluna representa um capítulo e a quantidade de cláusulas que foram redigidas de acordo com os assuntos abordados. Percebe-se que a questão dos procedimentos técnicos para a demarcação das terras indígenas foi o trecho que mais recebeu atenção na redação do PL 2057/1991. Porém, em segundo lugar, está a questão da mineração que, se somada com a regulação para o aproveitamento de recursos hídricos, ultrapassa a quantidade de dispositivos legais sobre reconhecimento das terras indígenas. Essa proximidade do aproveitamento mineral e hídrico de TI's provém da redação do artigo 231 da atual Constituição Federal que nos seus parágrafos §

3º e § 6º trata as questões de formas similares e estipula aos dois quadros as mesmas regras gerais: autorização do Congresso Nacional, oitiva das Comunidades e relevante interesse da União (Brasil, 1988).

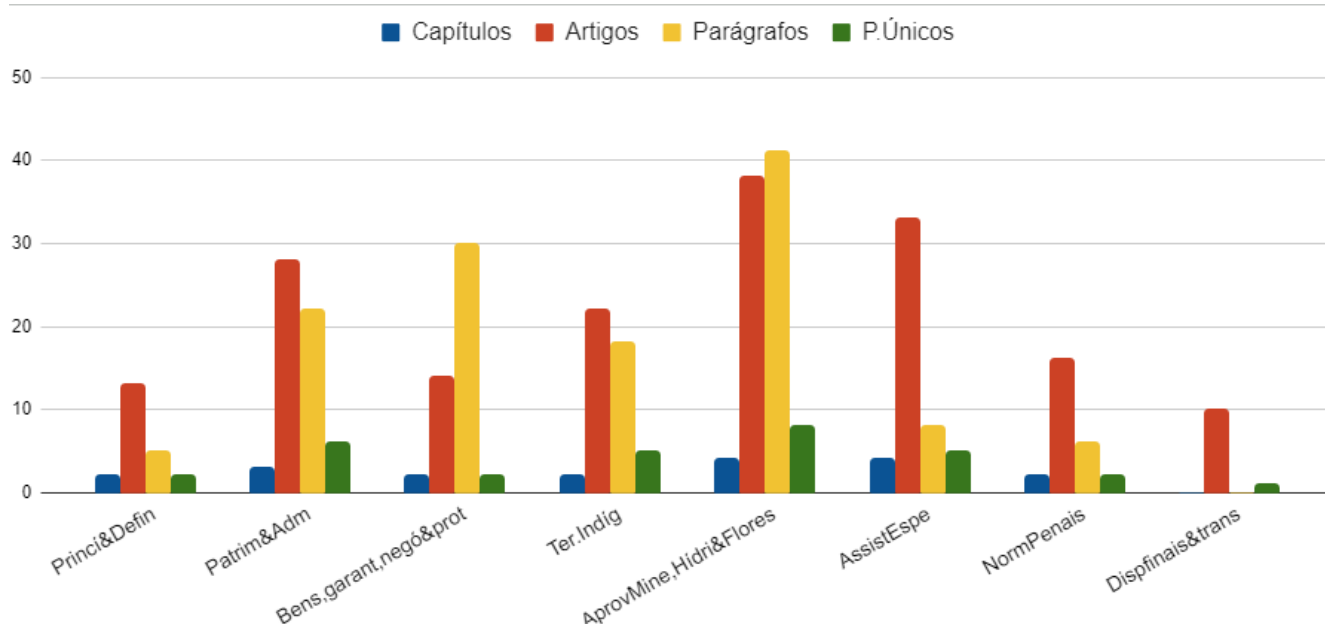
Gráfico 11 - Frequência dos dispositivos legais do título IV “Das Terras” proposto pelo PL 2057/1991 sobre o Estatuto do Índio.



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. Autoria própria.

Com o avanço das discussões sobre as políticas indígenas, na Comissão Especial, houve uma remodelação das ênfases gerais da proposta através do substitutivo do relator Luciano Pizzatto (PFL-PR). Nele, o autor aumentou, por exemplo, as cláusulas sobre assuntos relativos à educação e à saúde indígena no título “Da Assistência Social”. Mostrando como essas importantes questões foram melhor contempladas apenas com o desenrolar das deliberações da comissão. No entanto, os dispositivos legais relativos à questão da mineração em TI's passaram a figurar como o trecho mais extenso da proposta. Primeiramente a questão foi separada da demarcação dos territórios e ganhou um título próprio em que, tanto a exploração mineral como hídrica, passaram a ser tratadas como aproveitamento dos recursos naturais. Para visualizar essa alteração também foi empreendida uma análise frequencial das cláusulas contidas no substitutivo do relator e que podem ser mais bem observadas no Gráfico 12.

Gráfico 12 - Frequência dos dispositivos legais redigidos no conteúdo do Substitutivo proposto pelo relator Luciano Pizzatto (PFL-PR) ao PL 2052/1991



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. Autoria própria.

Com relação às duas coalizões de defesa, apresentadas anteriormente, ambas estiveram presentes nas discussões dessa Comissão Especial, onde é ainda mais perceptível a coordenação dos atores. O Quadro 13, a seguir, tem o objetivo de apresentar esses principais parlamentares envolvidos nas deliberações e a qual grupo eles estavam ligados.

Quadro 13 - Principais atores da Comissão Especial para o PL 2057/1991

Governo	Coalizão MEM	Ação	Partido	Ideologia	Estado	Ligação
Itamar	Domingos Juvenil	Presidente Comissão	(era MDB) PMDB	Centro Direita	PA	Empresário Rural
Itamar	João Fagundes	1º Vice e autor de emenda	(era PDS) PMDB	Centro Direita	RR	Nacionalista; contra Demarcação Yanomami
Itamar	Aroldo Goes	Autor de emenda	(era Arena; PDS) PDT	Centro Esquerda	AP	Consultor Agro
Collor	Teresa Surita	Autor de PL e Relatora	(era Arena) PDS	Direita	RR	Pró-Agro e Garimpo
Governo	Coalizão SPE	Ação	Partido	Ideologia	Estado	Ligação
Itamar	Lourival Freitas	2º Vice e autor de emenda	PT	Esquerda	AP	Coordena Emendas
Itamar	Sidney de Miguel	Autor de emenda	PDT (fundou PV)	Centro Esquerda	RJ	Ambientalista
Collor/Itamar	João C. Sabóia	Autor de PL com Aloízio Mercadante e autor de emenda	(era PMDB) PSB	Esquerda	MA	Antropólogo Pró pequeno agricultor e indígenas
Collor	Tuga Angerami	Autor de PL e Autor de Emenda	(antes PT; PMDB; PSB) PSDB	Centro Esquerda	SP	Ambientalista

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal; CPDOC; TSE. Autoria Própria

Logo na abertura da comissão houve um conflito entre essas comissões. O motivo foi a escolha para compor a presidência e a relatoria do comitê, pois, os primeiros indicados foram: Domingos Juvenil (PMDB-PA) para presidência, João Fagundes (PMDB-RR) para a 1º vice-presidência e Teresa Jucá (PSD-RR) para a relatoria – todos os atores pertencentes à Comissão de Maximização da Economia Mineral. Consta nos registros de tramitação da Câmara dos Deputados que essa composição foi alvo de protestos por parte dos parlamentares, o que resultou na troca de relatoria que passou a ser do Deputado Luciano Pizzatto (PFL-PR). Este último era formado em Engenharia Florestal e atuava propondo alternativas agrícolas mais sustentáveis, também foi membro da comissão ministerial que criou o IBAMA, onde participou do conselho nacional de unidades de conservação, além de ser sócio do S.O.S. Mata Atlântica e do Greenpeace (Cpdoc, [s.d]).

Apesar disso, Pizzatto não se enquadra plenamente na Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica, isso porque a postura defendida pelo relator foi de “conciliar” o interesse dos envolvidos. De acordo com Sabatier e Weible (2007), a maioria dos participantes de um subsistema político trabalham em conjunto. Porém, quando a competição e o conflito político são muito intensos, surgem mediadores denominados de “*policy brokers*”, ou corretores de políticas. Estes buscam encontrar um compromisso que seja razoável para ambas as coalizões concorrentes. Normalmente, esses mediadores possuem relativa confiança e respeito de ambas as coalizões, por isso, também são dotados de certa autoridade para tomar decisões (Sabatier; Weible, 2007).

Outros participantes incluem: o deputado João C. Sabóia (PSB-MA) que foi um dos autores do PL 2057/1991 e tornou-se um dos principais autores de emendas ao substitutivo do relator; seguido do deputado federal ambientalista Tuga Angerami (PSDB-SP); o deputado Sidney de Miguel (PDT-RJ) que participou da fundação do Partido Verde (PV); e Lourival Freitas (PT-AP), o 2º vice-presidente da comissão. Todos esses parlamentares pertenceram à Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica e atuaram de forma coordenada no que tange ao conteúdo das suas emendas, seja por pleitearem pelos mesmos objetivos, ou, seja, simplesmente por usarem as mesmas redações em suas emendas. Ressalta-se, ainda, que todos pertenciam a partidos mais à esquerda do espectro político, enquanto os parlamentares da coalizão opostas eram predominantemente mais à direita, com exceção de Aroldo Góes do PDT do Amapá.

Além do mais, os parlamentares da Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica, foram os que propuseram diretrizes que permitiam o cancelamento dos empreendimentos minerários; o pagamento de indenização às comunidades em casos de graves danos; a definição das condições específicas pelas quais a mineração em TI's ocorreria apenas como uma exceção; à proibição de mais de um empreendimento minerário nos territórios ameríndios; e, em certo ponto, propuseram até a retirada por completo da questão da mineração do âmbito das discussões sobre o Estatuto dos Povos Indígenas. Através da emenda 162 ao substitutivo do Relator, o deputado Tuga Angerami (PSDB-SP) declara de forma coletiva:

Entendemos que a regulamentação da exploração dos recursos minerais em terras indígenas não deveria constar do Estatuto por se tratar de riquezas finitas, estabelecendo uma relação dinâmica dentro do aspecto econômico entre as populações indígenas e a Sociedade envolvente [...] desta forma, não é apropriado inserir tal matéria, por tratar de aspectos puramente econômicos (Angerami, 1994, p.1 - emenda 162)

O pedido para que as questões relativas à mineração fossem retiradas do conteúdo do Estatuto dos Povos Indígenas foi rejeitado por Luciano Pizzatto (PFL-PR). Além disso, todas as propostas que continham qualquer teor economicamente controverso entre as coalizões foram negadas pelo relator que optou por aceitar apenas propostas mais técnicas e menos polarizantes.

Sem dúvidas, um dos temas polarizantes e, também o mais central, foi a questão dos requerimentos minerários que incidem sobre os territórios indígenas, antes e depois da promulgação da constituição de 1988. Como apresentado anteriormente, houve sucessíveis estratégias para protocolar junto ao DNPM requerimentos minerários para se antecipar à promulgação da nova Constituição Federal. Além disso, esses requerimentos continuaram a crescer conforme crescia, também, as áreas minerárias no Brasil. Os atores da Coalizão PSE propuseram o cancelamento de todos os requerimentos para que as propostas fossem iniciadas apenas a partir da promulgação da lei discutida. No entanto, os deputados da Coalizão MEM, como o 1º vice-presidente João Fagundes (PMDB-RR), propuseram que todos os requerimentos permanecessem e fossem analisados pelo DNPM de forma técnica.

Deste modo, o relator Luciano Pizzatto (PFL-PR), optou pela decisão de invalidar todos os requerimentos protocolados após a Constituição de 1988, mas permitiu a continuidade dos que foram emitidos anteriormente à Constituição. Mas a atitude conciliatória do ator não foi suficiente, por isso, após o fim da comissão especial, a matéria relacionada ao Estatuto dos Povos Indígenas seguiu sem ser votada e o timing para mudança acabou passando, tanto para o novo Estatuto quanto para a mineração em TI's. Isso deve-se à dinâmica altamente conflitiva

desse subsistema político, com especial foco na questão dos requerimentos minerários emitidos junto ao antigo DNPM.

6.2 A RECONFIGURAÇÃO DO JOGO: A AGENDA DA POLÍTICA MINERAL PARA TERRITÓRIOS INDÍGENAS DE FHC À DILMA

O Tempo 2 (T2) é marcado por uma queda na quantidade de iniciativas legislativas propostas sobre o tema, em comparação com o período anterior. Devido as grandes divergências políticas que chegaram ao seu ápice na Comissão Especial para o PL 2057/1991, ocorreu uma reorientação na atuação das coalizões de defesa. Se excluir as Medidas Provisórias e os Decretos do Executivo, houve apenas onze iniciativas propostas pelo Poder Legislativo ao longo de vinte e dois anos, das quais dez são de autoria da Coalizão de Maximização da Economia Mineral e uma da Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica. Isso significa que, com o passar dos anos, os atores que possuíam um perfil econômico e socioambiental mais restritivo deixaram de apresentar iniciativas sobre a regularização da mineração em terras indígenas se comparado à fase anterior. Mas os parlamentares detentores de uma visão maximalista de desenvolvimento econômico continuaram a propor ações sobre a questão.

As primeiras legislaturas que compõem o segundo período desta análise dizem respeito ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. É ainda no seu primeiro mandato que o senador João França (PP-RR), agora como membro do Partido Progressista, envia mais uma vez o projeto de lei que havia sugerido no governo Collor. Além dele, o agora senador Romero Jucá (PFL-RR) submeteu o PLS 121/1995 que, em menos de um ano, tramitou do Senado para a Câmara dos Deputados onde tornou-se o PL 1610/1996. Este último resultou na segunda Comissão Especial que deliberou sobre a questão da mineração em terras indígenas no Congresso Nacional.

O avanço do projeto de lei de Romero Jucá (PFL-RR) não foi bem recebido pelas organizações indígenas e de apoio aos povos originários, por não exigir no seu interior o Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima) e não tratar sobre o limite do empreendimento nos territórios ameríndios (Villas-Bôas, 2005). No que o senador se posicionou: “Acredito que é dispensável determinar limites na lei que vai regulamentar a atividade porque isso poderá ser feito depois. Os limites podem ser discutidos com os índios e as soluções virão de acordo com cada caso” (Villas-Bôas, 2005, p.104).

Além desses projetos, é importante mencionar que o governo FHC introduziu uma nova etapa no processo de demarcação de terras indígenas denominado de “princípio do contraditório”, o objetivo era permitir que aqueles que se sentissem lesados pela demarcação

pudessem recorrer durante o próprio processo de homologação (Fluminense, 1995). Diante disso, o CIMI anunciou que essa medida tinha incentivado a invasão de TI's, aumentando a violência em zonas já conflituosas e privilegiando interesses econômicos regionais (Fluminense, 1995). Com isso, ressalta-se que a política de demarcação de terras indígenas possui suas próprias especificidades, mas não se pode deixar de lado o entendimento de que o problema da mineração também é um produto do processo demarcatório. Afinal, ao se reconhecer uma TI's têm-se o início de diversos conflitos, dos quais o interesse minerário figura como uma das suas mais importantes faces. Soma-se a esse tempo, a adesão nacional a Convenção 169 da OIT através do Decreto Legislativo de nº 143 de 2002 (Legislação, 2002). Esse reconhecimento constituiu-se em um importante instrumento de luta para as sociedades indígenas por resguardar-lhes o direito de participação em qualquer projeto de desenvolvimento nacional que os afete (Pimentel; Mesquita [2015-2016]).

Ainda assim, tirando os projetos de lei apresentados no senado, não foram identificados fatos mais específicos sobre a tramitação da política de mineração para terras indígenas durante o governo FHC. Curi (2005) diz que a questão esteve adormecida durante essas legislaturas, mas que renasceu no contexto do governo Lula devido ao conflito que se instaurou na TI Roosevelt. Segundo Villas-Bôas (2005) 99,59% desse território ameríndio estava tomado de pedidos minerários devido à presença de diamantes na área, porém, com a ausência de regulação ao invés das empresas mineradoras, a terra foi tomada por garimpeiros que entraram em conflitos violentos com a etnia *Cinta Larga*.

Localizada entre Rondônia e Mato Grosso, a terra indígena Roosevelt começou a ser invadida ainda na década de 1920 por seringueiros e, em 1963, uma empresa de produção de borracha teria atacado as aldeias com dinamites para expulsar os indígenas, resultando em um grande massacre que levou o Brasil a ser acusado de genocídio por organizações internacionais (Villas-Bôas, 2005). A descoberta de jazidas de diamantes nesse território ocorrera ainda em 1999 no governo FHC, mas foi em 2003, no primeiro ano do governo Lula, que a Comissão Parlamentar de Direitos Humanos visitou a região e constatou a crescente violência entre indígenas e garimpeiros (Villas-Bôas, 2005). Temendo um novo massacre, a comissão solicitou providências do governo que vieram através do decreto de 17 de setembro de 2004. Este tinha o objetivo de criar um grupo operacional para coibir a exploração mineral em terras indígenas “em especial nas áreas Roosevelt, Parque Indígena Aripuanã, Serra Morena e Aripuanã, localizadas nos Estados de Rondônia e Mato Grosso” (Legislação, 2004). O qual foi revogado no governo do presidente Bolsonaro pelo decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020 (Legislação, 2020).

Além disso, o governo Lula também redigiu a Medida Provisória 225/2004 convertida na Lei nº 11.102, de 8 de março de 2005, que permitiu a compra de diamantes advindos da reserva Roosevelt pela Caixa Econômica Federal em caráter excepcional e com um prazo de validade determinado (Legislação, 2005). Ressaltando, em seu conteúdo, que esse ato de compra e venda só poderia ser realizado pelos próprios indígenas, com o objetivo de desestimular o contrabando e o garimpo de não-indígenas em TI's. Entretanto, antes da promulgação desse regramento, havia uma expectativa de que o governo Lula iria normatizar a exploração das jazidas de Roosevelt para empresas mineradoras, mesmo que dentro de um prazo (Amazonas, 2004). A ideia original seria criar áreas dentro da reserva que seriam oferecidas para licitação das mineradoras interessadas, após estudos realizados pelo DNPM (Amazonas, 2004). Porém o texto final não contém nenhuma menção a qualquer processo de licitação a empresas.

Ademais, segundo Tibiriçá et al (2022), a política mineral dos primeiros mandatos do presidente Lula “priorizou novos caminhos, por meio de ações de fiscalização, controle e mapeamento da geologia, da hidrogeologia, de áreas de risco, sítios e patrimônio geomineiro, além da geodiversidade (Tibiriçá et al, 2022, p. 57). Conforme os autores, também foi durante essa época que começaram a surgir críticas a respeito da economia mineral do país, que é majoritariamente baseada na exportação de minérios brutos e no alto dano ambiental. No entanto, “com o aumento astronômico do preço das commodities minerais, que ocorreu por volta de 2008, houve o fortalecimento das exportações de bens minerais sem agregação de valor” (Tibiriçá et al, 2022, p. 57-58).

O otimismo com a exportação de commodities minerais após 2008, levou a criação do Plano Nacional de Mineração 2030 no último ano do mandato do presidente. De acordo com Pimentel e Mesquita ([2015-2016]), o principal problema do PNM-30 é a carência de uma visão crítica da exploração mineral, que é descrita como central para o interesse nacional devido aos seus resultados econômicos. De fato, a restrição legal para a criação de áreas de mineração é posta como um desafio a ser superado no PNM-30, com a justificativa do aumento na demanda de consumo global (PNM, 2011). Por isso, Pimentel e Mesquita ([2015-2016]) atentam para o fato de que ao tratar de “regulamentação” para áreas indígenas, o PNM-30 na verdade quer tratar da flexibilização de restrições a partir de ideias desenvolvimentistas.

Isso significa dizer que, tanto o episódio do garimpo na TI Roosevelt, quanto o crescente otimismo em relação ao setor mineral, deram um novo “gás” para que os interesses pela institucionalização da política mineral em terras indígenas voltassem a caminhar, porém de forma muito mais comedida do que no período anterior.

O governo Lula, por exemplo, pareceu atuar de maneira mais indireta ao voltar atrás e não liberar a exploração de empresas nas jazidas da TI Roosevelt, ao mesmo tempo em que, é na sua legislatura que o PNM-30 é elaborado. Além disso, diferente dos governos anteriores, não houve nenhuma iniciativa do Executivo para efetivamente propor a regulação da política. Deste modo, como mencionado no início, passou a haver uma maior atuação dos parlamentares pertencentes à Coalizão de Maximização da Economia Mineral no Tempo 2, como mostrado no Quadro 14.

Além dos senadores João França (PP-RR) e Romero Jucá (PFL-RR) no governo FHC, a Coalizão MEM também contou com as ações dos deputados federais Francisco Rodrigues (PFL-RR), José Divino (PRB-RJ), Homero Pereira (PR-MT), Dr. Ubiali (PSB-SP) e do senador Augusto Botelho (PT-RR), nas legislaturas do presidente Lula. Em seguida, nos mandatos da presidenta Dilma, houve a ação do senador Blairo Maggi (PL-MT) e dos deputados Luiz Cláudio (PR-RO) e Lúcio Mosquini (PMDB-RO). Frente a essas informações, é perceptível como a preponderância de parlamentares provenientes de estados da Amazônia Legal se manteve, assim como o protagonismo de Roraima, mesmo que a diferença de anos entre uma proposta e outra seja muito maior.

Quadro 14 - Autores de Iniciativas no Tempo 2: Coalizão de Maximização da Economia Mineral

Governo	Nomes	Origem	Ação	Partido	UF	Ligação
FHC	João França	Senado	Autor de PL	PP	RR	Contra a TI Yanomami
FHC	Romero Jucá	Senado	Autor de PL	PFL	RR	Acusado de corrupção na FUNAI; a favor do garimpo e agronegócio
Lula 1	Francisco Rodrigues	Câmara	Autor de PL	PFL	RR	Financiado por mineradoras e envolvido com agronegócio
Lula 1	José Divino	Câmara	Autor de PL	PRB	RJ	Conteúdo da iniciativa similar aos demais
Lula 2	Homero Pereira	Câmara	Autor de PL	PR	MT	Financiado por mineradoras e envolvido com o agronegócio. Autor do PL do Marco Temporal
Lula 2	Augusto Botelho	Senado	Autor de PL	PT	RR	Contra TI Raposa Serra do Sol. Defensor da mineração e do agronegócio
Lula 2	Dr. Ubiali	Câmara	Autor de PL	PSB	SP	Membro da FPA com discurso pró-agronegócio
Dilma 1	Blairo Maggi	Senado	Autor de PEC	PL	MT	Financiado por mineradoras e envolvido com agronegócio
Dilma 2	Luiz Cláudio	Câmara	Autor de PL	PR	RO	Conhecido como Luiz Cláudio ‘Da Agricultura’ envolvido com agronegócio
Dilma 2	Lucio Mosquini	Câmara	Autor de PL	PMDB	RO	Financiado por mineradoras e envolvido com o agronegócio. Defende a grilagem de terras e o marco temporal

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal; CPDOC; TSE. Autoria Própria

Da mesma forma, também há uma maioria de parlamentares pertencentes a partidos de direita e centro-direita a partir da classificação de Zucco (2011). Conforme a Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB), elaborada pelo autor juntamente com Timothy Power, o PP e o PFL podem ser classificados como predominantemente de direita até 2013; enquanto o PRB, o PR, o PL e o PMDB, são classificados como predominantemente de centro-direita até 2013, totalizando oito atores identificados com o espectro ideológico mais à direita. As exceções ficam por conta do PT, que é classificado como predominantemente de centro-esquerda e do PSB, predominantemente de esquerda segundo Zucco (2011).

O primeiro destes parlamentares a propor um projeto de lei para a regularização da mineração em TI's no governo Lula, foi o deputado Francisco Rodrigues (PFL-RR), financiado por mineradoras como a Vale Energia S.A. Além disso, o deputado também foi denunciado pelo Instituto Socioambiental por venda de votos a favor da emenda da reeleição para presidente da República em 1997, juntamente com a bancada de Roraima (Cpdoc, [s.d]). A denúncia é de que os parlamentares de Roraima foram subornados pelo governo central de FHC após a promessas de projetos de pavimentação de rodovias, construção de rede elétrica, permissão de lavra garimpeira em partes da reserva Raposa Serra do Sol e exclusão de vilas de garimpeiros do projeto demarcatório (Cpdoc, [s.d]).

Outro ator relevante é Homero Pereira (PR-MT), financiado por empresas do setor do agronegócio e mineração como: Agropecuária Maggi Ltda, Cooperativa Agroindustrial do Centro Oeste do Brasil, Empresa de Mineração Aripuanã Ltda, entre outras. Homero também foi vice-presidente da Confederação Nacional da Agricultura e presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária em 2011 (Cpdoc, [s.d]). Em 2007, o então deputado propôs o PL 490/07 que visava instituir, dentre outras coisas, a tese do Marco Temporal no processo demarcatório das terras indígenas.

Conforme Henrique (2024), essa interpretação da Constituição determina que apenas os territórios que estavam ocupados por indígenas na data da promulgação da Constituição de 1988, é que podem ser considerados de propriedade dos povos originários. O problema dessa interpretação está na não consideração do Indigenato, termo designado para se referir ao direito histórico das sociedades indígenas sobre a terra (Henrique, 2024). Como discutido no terceiro capítulo deste trabalho, a coroa portuguesa sempre reconheceu a propriedade dos indígenas sobre suas terras, mesmo que ao longo do tempo esse direito tenha sido usurpado de diversas formas, ele existe e é anterior à própria instituição do Estado Brasileiro. Ainda assim, em 2023 o Congresso Nacional aprovou às pressas o projeto de lei de Homero Pereira (PR-MT) no terceiro mandato do então presidente Lula, apesar de toda a oposição que sofreu.

Assim como os parlamentares anteriores, o senador Augusto Botelho (PT-RR) também é um personagem de destaque. Este era amigo de Mozarildo Cavalcanti (PL-RR) citado no Tempo 1, ambos promoveram ação popular contra a TI Raposa Serra do Sol em Roraima para preservar o interesse de proprietários rurais, medida que foi questionada pela então advogada Joênia Wapichana (Wapichana; Maior, 2008). Ademais, em um discurso proferido no Senado em 2007, o senador articula um dos argumentos mais repetidos pela Coalizão MEM: a noção de que o anseio pela mineração é intrínseco às próprias sociedades ameríndias, que estariam sendo impedidas de realizarem seu desejo de desenvolvimento. Segundo Botelho:

“[...] Assim, quando se trata da exploração de bens e riquezas contidas nas reservas indígenas, todos os meios são usados para impedir qualquer atividade legítima, lícita, nessas áreas, sem que os maiores interessados, Sr^{as} e Srs. Senadores, que são os índios que nelas vivem, sejam ouvidos. Repito: são os índios os maiores interessados na exploração de bens e riquezas de suas reservas, seus donos legítimos, e devem ter o direito de, conforme a lei e o bom senso, explorar os recursos existentes para o bem-estar de suas comunidades. Esse posicionamento intransigente e de desejo unilateral adotado até recentemente pela Funai ignora o real anseio das populações indígenas. **O órgão responsável pelo bem-estar das populações indígenas não as orientou nem orienta os índios adequadamente sobre as possibilidades de uso e exploração das riquezas contidas em suas reservas** (Botelho, 2007, p. 1, grifo da autora)

O problema essencial do pensamento advogado por Augusto Botelho (PT-RR) está na cosmovisão da qual parte a sua inferência principal: a de que possuir bens materiais é o desejo de todos os homens. Com isso, o ator junta no seu raciocínio as reivindicações das sociedades indígenas por maior segurança, saúde e educação, na mesma balança na qual o homem moderno mede a satisfação da vida pela posse econômica e material. No entanto, essas demandas são situações diferentes.

O pleito por maior fiscalização e segurança das TI's, além de ser uma obrigação do Estado Brasileiro, é uma exigência pela própria integridade física dos povos originários que estão à mercê da violência e da contaminação sanitária. Vale ressaltar que os antropólogos de origem indígena: Nelly Duarte Dollis (2017) da etnia *Marubo*; Tônico Benites (2009) dos *Kaiowá*; e, João Paulo de Lima Barreto (Barreto; Santos, 2017) da etnia *Tukano*; defendem que o acesso à educação, constitui-se como uma via de fortalecimento da própria cultura ameríndia através do ensino das suas línguas para os mais jovens e da instrumentalização do conhecimento “dos brancos”, com o objetivo de lutarem por sua sobrevivência nas arenas institucionais.

Ademais, o próprio senador Augusto Botelho (PT-RR) deixa claro que é necessário “orientar” as comunidades para que elas se tornem cientes das “possibilidades de uso” dos seus territórios. Mas, se a vontade de regular a mineração vem dos próprios “índios”, como dito pelo senador, então por que é necessário orientá-los sobre o potencial de uso dos seus territórios? Essa contradição ocorre porque, como dito acima, há uma diferença na cosmovisão de como os

povos originários e as sociedades modernas enxergam a terra. Nossas estruturas sociais operam sob uma lógica diferente daquela pertencente às comunidades ameríndias, pois, mesmo quando pensamos em preservação, a ideia que vem a nossa mente é a de “recursos naturais”. No entanto, a lógica ameríndia parte da integridade entre o homem e a terra, onde o “ser humano” é entendido dentro de um ciclo de vida no qual ele se constrói juntamente com o ambiente, segundo Ailton Krenak (AILTON, 22/05/2015).

Além disso, para os povos originários, a ideia de reter bens materiais é diferente dos valores ensinados pela cultura do consumo. O uso que os indígenas atribuem a um objeto varia culturalmente. Mas de maneira geral, possuir um artefato é como “possuir” a própria pessoa que é a sua dona, de modo que a memória do sujeito se atrela ao objeto surgindo, em alguns casos, o dever de se passar o material adiante para que os vínculos sociais sejam fortalecidos (Kopenawa, 2015). Ou, em casos de morte, os objetos devem ser queimados para que se possa viver bem o luto pela perda do familiar (Kopenawa, 2015). Sobre essa diferença entre a forma como os indígenas e os homens modernos lidam com os bens materiais, Davi Kopenawa declara:

No começo, a terra dos antigos brancos era parecida com a nossa. [...] Mas já não se satisfaziam mais com isso. Puseram-se a desejar o metal mais sólido e mais cortante, que ele tinha escondido debaixo da terra e das águas. Aí começaram a arrancar os minérios do solo com voracidade. Construíram fábricas para cozê-los e fabricar mercadorias em grande quantidade. Então, seu pensamento cravou-se nelas e eles se apaixonaram por esses objetos como se fossem belas mulheres. Isso os fez esquecer a beleza da floresta. Pensaram: “*Haixopê!* Nossas mãos são mesmo habilidosas para fazer coisas! Só nós somos tão engenhosos! Somos mesmo o povo da mercadoria! [...] Os objetos que fabricamos, e mais ainda os dos brancos, podem durar muito além do tempo que vivemos [...] As mercadorias não morrem. É por isso que não as juntamos durante nossa vida e nunca deixamos de dá-las a quem as pede. Se não as déssemos, continuariam existindo após nossa morte, mofando sozinhas, largadas no chão de nossas casas. Só serviriam para causar tristeza nos que nos sobrevivem e choram nossa morte. Sabemos que vamos morrer, por isso cedemos nossos bens sem dificuldade. Já que somos mortais, achamos feio agarrar-se demais aos objetos que podemos vir a ter. Não queremos morrer grudados a eles por avareza. Por isso eles nunca ficam muito tempo em nossas mãos! [...] Esse é o nosso costume, tanto com os objetos que fabricamos como com as mercadorias que nos vêm dos brancos. Eles, no entanto, costumam pensar que queremos muito os seus bens só porque os pedimos constantemente. Mas não é verdade! Nenhum de nós deseja suas mercadorias só para empilhá-las em casa e vê-las ficando velhas e empoeiradas! Ao contrário, não paramos de trocá-las entre nós, para que nunca se detenham em suas jornadas. São os brancos que são sovinas [...] Para eles, essas coisas são mesmo como namoradas! [...] Dormem pensando nelas, como quem dorme com a lembrança saudosa de uma bela mulher. Elas ocupam seu pensamento por muito tempo, até vir o sono. E depois ainda sonham com seu carro, sua casa, seu dinheiro e todos os seus outros bens — os que já possuem e os que desejam ainda possuir. Assim é. As mercadorias deixam os brancos eufóricos e esfumaçam todo o resto em suas mentes. Nós não somos como eles. (Kopenawa, 2015, p. 407 a 413)

Diante do exposto, é importante ressaltar que a etapa de codificação dessa pesquisa identificou que, quando os parlamentares argumentavam sobre a relevância da sua iniciativa,

alguns usavam o argumento do “Benefício Financeiro ou Material para as Comunidades Indígenas”. No entanto, no Tempo 1, apenas Tadeu França (PDT-PR) da Coalizão PSE menciona esse argumento. Enquanto a Coalizão MEM reforça essa ideia nos textos de Juarez Marques (PSDB-MS), João França (PDS-RR), Marluce Pinto (PTB-RR) e Teresa Surita Jucá (PDS-RR). Já no Tempo 2, esse subcódigo é mencionado nos textos de João França (PP-RR), Augusto Botelho (PT-RR), Dr. Ubiali (PSB-SP), Luiz Cláudio (PR-RO) e Lúcio Mosquini (PMDB-RO), todos da Coalizão MEM. Entretanto, como dito anteriormente no Tempo 1, apesar da Coalizão MEM falar mais sobre os benefícios econômicos e materiais que os povos originários teriam com a mineração, eles também são os que propõem menos regras sobre a participação das comunidades nos resultados da lavra. Isso mostra, claramente, como que a retórica por trás da preocupação com as sociedades indígenas não passa de uma estratégia discursiva. Além disso, torna-se evidente que o principal interesse desta coalizão de defesa reside em maximizar os lucros provenientes da mineração, manipulando de forma distorcida as reivindicações legítimas das sociedades indígenas.

É sabido que existe uma demanda real e urgente dos povos originários para que a prática do garimpo seja coibida. Porém, essa não seria mais uma demanda por fiscalização que já é um dever do Estado, do que um clamor para se regularizar a mineração em suas terras? Ainda assim, não é como se todas as sociedades ameríndias fossem totalmente contrárias à mineração que, de fato, é uma prática prevista pela Constituição Federal de 1988. Portanto, o problema mais divergente está no teor e na excepcionalidade de como essa mineração será instituída.

Prosseguindo com o discurso de Augusto Botelho (PT-RR) no Senado, durante o segundo mandato do presidente Lula, o senador cita que estudos estavam sendo elaborados pelo governo federal para que a política mineral em TI's fosse aprovada. Essas avaliações teriam iniciado ainda em 2004, ano em que foi promulgada a MPV 225/2004, a qual aflorou novamente o desejo das empresas mineradoras pela exploração em TI's devido às jazidas de diamantes em Roosevelt. Segundo o senador:

[...] o Governo Federal, desde 2004, vem estudando e preparando, numa ação conjunta dos Ministérios da Justiça, das Minas e Energia e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, uma proposta de projeto de lei que abre todas as terras indígenas para a exploração de recursos minerais. Tal projeto será apresentado na primeira reunião da Comissão Nacional da Política Indigenista para discussão e ajustes e, então, encaminhado pelo Ministro das Minas e Energia à Casa Civil para enviá-lo ao Congresso Nacional no segundo semestre deste ano. Os empresários de mineração, que há muito acompanham a desejam ver equacionadas as normas e diretrizes que tornem viável a convivência pacífica e compartilhada com as comunidades indígenas na atividade de mineração em suas reservas, acreditam que os estudos realizados pelo Governo já chegaram a um bom ponto de amadurecimento [...] Se nada for feito, a tendência é que o caos se estabeleça, uma vez que a exploração desordenada tem provocado conflitos sangrentos, como foi o caso de Roosevelt, em

Rondônia. A regulamentação permitirá ao Estado, ainda, arrecadar impostos pela exploração de recursos naturais, num momento em que a demanda global por insumos minerais é crescente (Botelho, 2007, p. 1)

Apesar disso, o governo Lula não redigiu nenhum projeto de lei sobre o caso, ainda assim, o ministério de Minas e Energia criou o Plano Nacional de Mineração -PNM 2030, em 2010. Ademais, ainda em 2005, foi instaurada a Comissão Especial para o PL 1610/1996 de Romero Jucá, indicando mais uma vez que o processo da política mineral para terras indígenas manteve o seu curso durante o Tempo 2. Porém, essa evolução se deu em um ritmo mais lento, no qual a Coalizão de Maximização da Economia Mineral foi a que mais continuou propondo iniciativas sobre o caso.

Nesse contexto, houve apenas um projeto de lei apresentado pela Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica. Porém, esta iniciativa não tinha o objetivo de instituir a política mineral para terras indígenas. Seu propósito era criar um novo regimento para o uso do mercúrio, com base na justificativa de que as perdas socioambientais, enfrentadas pelos povos originários pela prática do garimpo, deveriam ser coibidas. A autoria desse projeto de lei pertence ao deputado Nilton Capixaba (PTB-RO) que o apresentou durante o primeiro mandato da presidenta Dilma. Este apesar de ter sua carreira pautada no desenvolvimento rural e agrário, apontava publicamente a necessidade de que esse desenvolvimento fosse sustentável (Cpdoc, [S.D]; Capixaba, 2005).

O enquadramento de Nilton Capixaba (PTB-RO) na Coalizão SPG reforça que a composição desta coalizão de defesa não contém, necessariamente, apenas atores ambientalistas preocupados com os danos ambientais e a representação dos povos originários por conta de seus princípios pessoais. Também há nessa coalizão, um perfil de atores preocupados com a ideia de economia sustentável ou de nacionalização da economia mineral. O fato é que esses perfis agiram em comum acordo para bloquear os avanços da coalizão de defesa oposta que era mais bem estruturada e forte.

Desse modo, as evidências empíricas remetem às hipóteses levantadas por Jenkins-Smith et al (2018) sobre a ambiguidade do perfil dos atores em subsistemas e coalizões que estão surgindo. Conforme os autores, existem poucos testes e análises de hipóteses sobre esse contexto, por isso, eles encorajam uma agenda de pesquisa sobre o nascimento de subsistemas. No caso do presente trabalho é perceptível que a hipótese levantada por Jenkins-Smith et al (2018) foi confirmada no Tempo 1, na coalizão SPG, pois nela o perfil dos parlamentares é mais ambíguo dentro do segmento de autores de iniciativas. Naquele enquadramento há congressistas com ideias preservacionistas por conta do seu nacionalismo, ativismo ambiental,

ativismo indígena, ou mesmo por crença em uma economia mais sustentável. Porém, esse grupo torna-se mais consistente dentro da comissão para o PL 2057/1991 onde há predominantemente parlamentares ambientalistas e antropólogos. Ressalta-se que apesar dessa ambiguidade estes atores agiram de forma coordenada para barrar as ações da coalizão oposta que também era muito mais consistente. Com isso, arrisca-se uma explicação sobre a hipótese de Jenkins-Smith et al (2018). De acordo com o analisado, um dos motivos para a ambiguidade de uma coalizão ser maior em estágios iniciais de subsistemas políticos no modelo ACF, resulta da necessidade que os atores têm para formar uma maioria que pressione grupos que consideram seus adversários. Principalmente se a coalizão oposta for mais consistente e forte.

Assim, a primeira legislatura do governo Dilma, além de contar com o único projeto de lei da Coalizão SPG, também recebeu a proposição da PEC 76/2011 do senador Blairo Maggi (PL-MT). Este, que era herdeiro de uma madeireira, formado em engenharia agrônoma, fazendeiro e chegou a ser o maior produtor de soja do país, o que o tornou conhecido como o “Rei da Soja” (Cpdoc, [s.d]); também recebia financiamento de mineradoras e metalúrgicas como: Cavalca Construções e Mineração Ltda, Gerdau Comercial de Aços S.A. e Votorantim Metais Ltda. Da mesma forma, o senador foi financiado por empresas do setor do agronegócio, como a companhia da sua família, a Agropecuária Maggi Ltda, que também consta como financiadora do deputado Homero Pereira (PR-MT). Logo, com a autoria da sua PEC, Blairo Maggi (PL-MT), possuía o objetivo de regular sobre o aproveitamento hídrico das terras indígenas.

Durante a legislatura da presidenta Dilma, essa questão da construção de hidrelétricas próximas ou sobrepostas a terras indígenas foi especialmente importante. Com o avanço das obras do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), o governo Dilma herdou do governo anterior as tentativas de avanço sobre a construção de Belo Monte no Xingu que vinham se arrastando desde 2005 (Isa, 2016; Araújo et al, 2014). O projeto de construção de hidrelétricas na Amazônia Legal surgiu ainda nos 1980, dos quais Belo Monte figurou como um caso emblemático pela resistência dos povos indígenas que seriam afetados pelo empreendimento (Araújo et al, 2014). Da mesma forma, o complexo do rio Tapajós tornou-se mais uma frente para a construção de cinco grandes hidrelétricas com a justificativa de que o Brasil necessitava de mais energia para manter o seu desenvolvimento acelerado (Direitos, 2014).

Conforme Arini (2020), os empreendimentos minerários e hidrelétricos caminham juntos na Amazônia. Para exemplificar a sua afirmação o autor cita que, uma das principais justificativas para a construção da Hidrelétrica de Tucuruí, era o fornecimento de energia para o funcionamento das atividades da Alumínio Brasileiro S/A (Albras). Além disso, Tucuruí

também subsidiou “empresas japonesas, a antiga estatal Companhia Vale do Rio Doce, hoje grupo Vale, mineradoras norueguesas e o Consórcio de Alumínio do Maranhão (Alumar), formado pela britânica BHP Billiton e pela Alcoa, em São Luís” (Arini, 2020, p. 2). Sob o mesmo aspecto, o projeto da hidrelétrica de Belo Monte situa-se próximo a empreendimentos minerários da empresa canadense Belo Sun Mineração Ltda (Arini, 2020).

Com isso, o governo Dilma emitiu a MPV 558/2012 com o objetivo de redefinir os limites de sete Unidades de Conservação por motivos distintos, mas sendo um deles a redução de área para a criação de lagos para as hidrelétricas de Tabajara, Jirau e Santo Antônio, em Rondônia, bem como o Complexo do Tapajós no Pará (Direitos, 2014; Isa, 2012). Neste último previa-se o alagamento de uma parte da terra indígena Munduruku, além de impactos sobre a TI Sai Cinza e a TI Pontal (Isa, 2012). O pleito dos indígenas contra os projetos das hidrelétricas no Tapajós assentou-se na Convenção 169 da OIT, visto que estes alegaram não terem sido consultados a respeito de nenhum destes empreendimentos (Isa, 2016). Deste modo, a queixas das comunidades ameríndias juntou-se a de outros povos tradicionais influenciando no surgimento de movimentos de resistência na região, dentre esses: o Movimento Tapajós Vivo, a Aliança Tapajós Vivo de Itaituba e a Frente em Defesa da Amazônia de Santarém (Direitos, 2014). Os quais redigiram uma carta manifestando repúdio pelos projetos e exigindo respeito por terem sido considerados “entrave” para o desenvolvimento do país, o que julgaram ser apenas um modo de beneficiar as empresas nacionais e estrangeiras (Direitos, 2014).

Durante a análise de conteúdo, foi criado o Código 3 sobre os Recursos Hídricos. Este objetivava delimitar os trechos que estabeleciam uma ligação entre os procedimentos para aproveitamento hídrico com a exploração de recursos naturais em TI's. Sob essa ótica apenas quatro iniciativas contiveram menção a essa questão foram elas: o PL 2045/1991 que instituiu o novo Estatuto dos Povos Indígenas no governo Collor; a PEC 76/2011 sobre os aproveitamentos nos resultados dos recursos hídricos em terras indígenas do senador Blairo Maggi (PL-MT); a MPV 558/2012 de alteração dos limites das UC's para construção de hidrelétricas no governo Dilma; e, o PL 191/2020 sobre a regulação da mineração em terras indígenas no governo Bolsonaro.

Percebe-se que apesar de existirem poucas menções sobre o aproveitamento hídrico no conjunto de iniciativas centrais para a mineração em TI's, a legislatura da presidenta Dilma foi a que apresentou um pouco mais de referência sobre a prática. Ainda assim, semelhantemente ao governo Lula, não houve ações diretas do Executivo para regular a política mineral em terras indígenas. Isso quer dizer que as medidas provisórias dos governos Lula e Dilma, apesar de extremamente impactantes, não continham em seu teor o objetivo de propor uma resolução para

a decisão do caso. Cabendo ao Congresso Nacional, decidir a aprovação da matéria. Ainda assim, essas proposições mantiveram vivos os interesses por essa exploração, o que permite confirmar que a velocidade do processo dessa política mudou, tornando-se mais lenta durante o Tempo 2, sem, contudo, deixar de avançar. Além disso, apenas uma coalizão de defesa permaneceu propondo tentativas de avanços regulatórios sobre a questão na agenda do Legislativo, o que reforça mais uma vez a diferença entre os tempos analisados.

Por fim, da mesma forma, a questão do garimpo em TI's permaneceu sendo um problema com o qual o Poder Executivo precisou lidar através de decretos, o que sugere uma continuidade e, portanto, linearidade do caso. Outras questões despontaram no processo, as quais foram especificamente importantes na agenda do governo Dilma, como o avanço na construção de hidrelétricas. O que sugere algum grau de não-linearidade entre o T1 e o T2, devido a mudança de enfoque no problema.

6.2.1 A Comissão Especial para o PL 1610/1996

O ponto de maior conflito sobre a política mineral para terras indígenas no Tempo 2, foi a instauração da Comissão Especial para o projeto de lei que o senador Romero Jucá havia proposto em 1995, no governo FHC. Conforme Curi (2005), as discussões estabelecidas ao longo dos anos não foram suficientes para estabelecer soluções satisfatórias a todos os envolvidos e essa situação se manteve no contexto da nova comissão. Ademais, o cenário que surgia era diferente da Comissão Especial anterior, pois esta deixava de lado outras questões referentes aos povos indígenas para focar apenas no problema da mineração.

Ao longo do primeiro mandato do presidente Lula e do segundo mandato da presidenta Dilma, quatorze atores se destacaram nesse comitê, seja pela posição que ocupavam ou pela autoria de emendas ao substitutivo do relator. Destes, oito foram identificados como pertencentes à Coalizão de Maximização da Economia Mineral, e seis da Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica, como apresentado nos Quadros 15 e 16, a seguir.

Primeiramente, a coalizão MEM manteve-se forte e bem representada dentro da Comissão Especial. Percebe-se que o perfil dos seus participantes segue a mesma tendência e consistência apresentada em todas as outras avaliações. Isto é, parlamentares financiados pelo agronegócio e por mineradoras; contrários à demarcação de TI's; e, com um pensamento predominante de maximizar a exploração e o ganho monetário mineral. A diferença desses para as representações anteriores é que, no contexto desta comissão especial, há um equilíbrio maior entre a origem estadual desses parlamentares, com quatro pertencentes a estados da Amazônia Legal, e outros quatro pertencentes às regiões sudeste e sul.

Quadro 15 - Principais atores da Comissão Especial para o PL 1610/1996: Coalizão de Maximização da Economia Mineral

Governo	Nome	Origem	Ação	Partido	Ideologia	UF	Ligação
Lula 2	Nilson Leitão	Câmara	2º Vice	PSDB	Centro Esquerda	MT	Presidente da FPA. Financiado pelo Agronegócio. Eleito duas vezes Presidente do Instituto Pensar Agro (IPA). Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro afirmou que ele não as representava
Lula 2	Marcos Montes	Câmara	3º Vice	PSD	Direita	MG	Financiado pelo Agronegócio e Mineradoras. Membro destacado da bancada ruralista. Defendia a exploração de potássio (dito estratégico para fertilizante) em MTI
Dilma 1	Edio Lopes	Câmara	Relator / Autor de Ementa	PMDB	Centro Direita	RR	Financiado por mineradoras. Foi também coordenador da Frente Parlamentar de Apoio às Forças Armadas na Amazônia, instalada em maio de 2008 e formada por parlamentares, em sua maioria da Região Norte, contrários à demarcação contínua de terras indígenas e à presença de ONGs na Amazônia
Lula 2	Maria Helena	Câmara	Autor de Emenda	PSB	Centro Esquerda	RR	Financiada por Mineradoras. Era aliada do governador Romero Jucá e redigiu emenda sobre redução de taxas pras empresas
Lula 2	José Otávio Germano	Câmara	Autor de Emenda	PP	Direita	RS	Financiado por Mineradoras. Coordenou emendas pró-empresa.
Lula 2	Arnaldo Jardim	Câmara	Autor de Emenda	PPS	Esquerda	SP	Financiado por Mineradoras. Coordenou emendas pró-empresa. Forte ligação com o Agronegócio
Lula 2	Bel Mesquita	Câmara	Autor de Emenda	PMDB	Centro Direita	PA	Coordenou emendas pró-empresa
Lula 2	Paulo Roberto	Câmara	Autor de Emenda	PTB	Centro Esquerda	RS	Coordenou emendas pró-empresa

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal; CPDOC; TSE. Autoria Própria

Além disso, também há um equilíbrio maior entre o perfil ideológico dos seus partidos. Para tal classificação foi utilizado o trabalho de Maciel, Alarcon e Gimenes (2017) que dão continuidade a PLB de Zucco (2011). Em sua classificação os autores agrupam o PSDB, o PSB, e o PTB no espectro de centro-esquerda e o PPS na esquerda. Já os partidos de direita representados pelos membros da Coalizão MEM, que atuaram nesta comissão, são o PP e o PSD, enquanto o PMDB foi classificado como um partido de centro direita.

A consideração para classificar o espectro ideológico dos partidos dos atores envolvidos nesse subsistema de política, vem da observação de que existe um grau maior de pertencimento de partidos a depender da coalizão analisada. Por exemplo, no Tempo 1, há uma maior identificação dos membros da coalizão MEM com partidos mais à direita, uma tendência que se mantém no grupo quando mapeados apenas os autores de iniciativas no Tempo 2. Ou seja, o grau de congressistas de direita e centro-direita que propuseram iniciativas para regularizar a mineração em terras indígenas a partir de ideais de maximização do lucro foi maior durante os governos Sarney, Collor, FHC, Lula e Dilma. Já em termos de atuação nas comissões especiais,

o grau de pertencimento dos atores da coalizão MEM a partidos de direita e centro-direita, é maior na comissão para o PL 2057/1991, mas tende ao equilíbrio na comissão para o PL 1610/1996. Essa mesma lógica pode ser afirmada sobre os estados a qual esses parlamentares pertenciam.

Já o quadro 16, relativo à Coalizão PSE, mostra uma preponderância de atores advindos de estados da Amazônia Legal. Ademais, no que diz respeito aos seus partidos, há uma preponderância de agremiações mais à esquerda, com a exceção de Cleber Verde do PRB, partido de centro-direita conforme Maciel, Alarcon e Gimenes (2017). Deste modo é possível concluir que a Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica, se engajou na elaboração de iniciativas que objetivavam regularizar a mineração em TI's, mais durante os governos Sarney e Collor, do que nos governos FHC, Lula e Dilma. Estes atores eram predominantemente de esquerda e durante a Coalizão para o PL 2057/1991 eles pleitearam para que a questão da mineração fosse retirada dos debates do Estatuto dos Povos Indígenas, o que lhes foi negado. O que motivou esse comportamento foi a insatisfação com as propostas que estavam sendo previstas para a nova política mineral que, dentre outras coisas, não revogava os requerimentos protocolados junto ao DNPM antes da promulgação da Constituição de 1988. Tais requerimentos foram efetuados a partir de uma estratégia empresarial de antecipação à nova Constituição, com base na regra de que a preferência para exploração mineral é de quem chega primeiro.

Com o início de uma nova fase nas deliberações, a então coligação pressionou mais uma vez, de maneira coordenada, as ações da Coalizão MEM. Sendo que a ideologia partidária dos parlamentares pertencentes à Coalizão PSE permaneceu com um grau mais elevado de partidos de esquerda e centro-esquerda no contexto da comissão.

Verifica-se que os atores enquadrados nessa coalizão possuem um perfil mais homogêneo entre si. Tais parlamentares faziam parte de algum tipo de frente parlamentar de exploração mineral, ou mesmo da frente parlamentar agropecuária. O que sugere que esses atores não são completamente contrários à mineração e ao agronegócio. No entanto, o principal diferencial deles, é a crença de que o desenvolvimento econômico deveria ser gerido de forma sustentável, o que os torna mais restritos a respeito da mineração em terras indígenas do que a coalizão oposta.

Quadro 16 - Principais atores da Comissão Especial para o PL 1610/1996: Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica

Governo	Nome	Origem	Ação	Partido	UF	Ligação
Lula 2	Perpétua Almeida	Câmara	Autor de Emenda	PCdoB	AC	Militava a favor dos indígenas e pequenos agricultores. A favor da demarcação de TI's (inclusive Raposa Serra do Sol).
Lula 2	Adão Pretto	Câmara	Autor de Emenda	PT	RS	Um dos fundadores do MST. Redigiu 31 emendas que visavam aumentar multas e deveres sobre empresas + aumentar direitos indígenas e ambientais
Lula 2	José Fernando de Aparecido Oliveira	Câmara	Autor de Emenda	PV	MG	Defendia um novo modelo de mineração no Brasil que integre o meio ambiente e a sustentabilidade. Coordenou suas emendas com Adão Pretto
Lula 2	Eduardo Valverde	Câmara	Relator	PT	RO	Como relator atendeu mais demandas da Coalizão PSE. Membro das frentes parlamentares ambientalista, em defesa dos povos indígenas e agropecuária
Dilma 1	Padre Ton	Câmara	Presidente Comissão	PT	RO	Fazia parte de frentes sobre exploração mineral e indígena, criticava o agronegócio e o interesse econômico sobre TI's e defendia avanços tecnológicos agrários
Dilma 1	Fernando Ferro	Câmara	1º Vice	PT	PE	Fazia parte de frentes sobre exploração mineral, indígena, ambientalista. Foi nomeado secretário do Meio Ambiente do PT
Lula 2/ Dilma 1	Cleber Verde	Câmara	1º Vice-; 3º Vice	PRB	MA	Foi autor do PL 4088/2021 que Institui o Estatuto do Carbono Verde que dispõe sobre a regulamentação do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE) no âmbito dos povos tradicionais, do agronegócio e ecossistemas costeiros, determinado pela Política Nacional de Mudança do Clima

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal; CPDOC; TSE. Autoria Própria

Da mesma forma, esses congressistas da Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica propuseram emendas parlamentares ao substitutivo do relator com o mesmo teor, até a mesma redação. De forma geral, pleitearam: pela definição das condições específicas do empreendimento minerário em TI's; pelo cancelamento do processo; pela oitiva contínua das comunidades, não apenas na fase inicial; pela destinação da receita da união para benefício das comunidades; sobre os processos fiscalizatórios; sobre a definição de um limite para o empreendimento; sobre os deveres, penalidades e taxas que as concessionárias deveriam arcar; e, sobre os laudos ambientais e socioculturais necessários.

Por sua vez, a Coalizão de Maximização da Economia Mineral redigiu: sobre a garantia da concessionária poder explorar a jazida até a sua exaustão; a redução de taxas de impostos que as empresas deveriam pagar à União; a redução das taxas de penalidades e multas; a redução dos pagamentos fixados para as comunidades indígenas; a necessidade de se seguir as leis

minerais já pré-estabelecidas pelo código mineral; a garantia de que as grandes empresas e com mais experiência não teriam maior prioridade no processo licitatório que as pequenas empresas; a garantia de que possam existir mais de um empreendimento em uma mesma terra indígena por conta do “tamanho” das mesmas; a determinação de capacitação técnica sobre mineração para as comunidades indígenas; e, a destinação de uma porcentagem da receita para o fundo do exército. A descrição do teor dessas emendas já revela, por si só, a divergência conflituosa das duas coalizões de defesa sobre as características que a política mineral para terras indígenas deveria assumir. Além disso, não se pode deixar de mencionar que a questão dos requerimentos protocolados junto ao DNPM e incidentes sobre as TI's, permaneceram como um assunto conflituoso entre estes grupos.

Um dos relatores desta comissão e autor do substitutivo ao qual essas emendas foram propostas é o deputado Eduardo Valverde (PT-RO). Este, assim como Luciano Pizzatto (PFL-PR), decidiu definir-se como um *policy broker*, ou mediador que negocia para que a política saia do seu estado de bloqueio e siga o seu curso. Sobre o seu relatório, Valverde declarou: “o texto é equilibrado e tenta conciliar o interesse econômico da mineração com a preservação de valores, tradições e direitos originários dos índios” (Ambiental, [2011], p. 2)

No entanto, diferente de Pizzatto, Eduardo Valverde (PT-RO) partiu do entendimento de que os requerimentos anteriores à Constituição de 1988 não possuíam efeitos jurídicos e, portanto, deveriam ser rejeitados. Desse modo, o relator considerou inconstitucionais quatro emendas parlamentares ao seu substitutivo provenientes da Coalizão MEM sobre a continuidade dos requerimentos. Os autores destas emendas eram: José Otávio Germano (PP-RS), Bel Mesquita (PMDB-PA), Arnaldo Jardim (PPS-SP) e Paulo Roberto (PTB-RS). Ademais, das 65 propostas apresentadas pelos parlamentares da Coalizão de Maximização da Economia Mineral, 40 foram rejeitadas por Valverde. Soma-se a isso, o fato de que o relator também propôs o direito de recusa do empreendimento aos indígenas, o que segundo ele “retirou boa parte da resistência das nações indígenas à proposta” (Ambiental, [2011], p. 2). Já os deputados Adão Pretto (PT-RS) e José Oliveira (PV-MG), da coalizão PSE, tiveram um índice maior de aprovação das suas emendas, pois foram aceitas 40 das 62 propostas realizadas. O que sugere que apesar de se considerar um “*policy broker*”, Eduardo Valverde (PT-RO) favoreceu mais a coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica do que a coligação oposta.

O deputado Edio Lopes (PMDB-RR) também atuou como relator na comissão, onde propôs um substitutivo. No entanto, este não foi votado nem recebeu emendas parlamentares. Assim, esta comissão especial seguiu funcionando até 2015 segundo o histórico de tramitação

do PL 1610/1996, mas a mesma deixou de funcionar com o acirramento das crises políticas do governo Dilma. Resultado em mais um período de congelamento das discussões e encerrando o Tempo 2.

6.3 UM NOVO SALTO PARA A REGULAÇÃO: A DINÂMICA ENTRE A AÇÃO E A CRÍTICA NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO

O Tempo 3 (T3) é marcado pela reorientação na ação das coalizões de defesa como reflexo dos conflitos experimentados na política nacional. A partir do impeachment da presidenta Dilma Rousseff e ascensão do vice-presidente Michel Temer ao cargo de chefe de estado, houve um aumento de PDL's dentro do subsistema da política mineral para terras indígenas com o objetivo de sustar atos decretados pelo Executivo.

Como narrado no Tempo 1 (T1), os governos Sarney e Collor foram marcados por tensões envolvendo a terra indígena *Yanomami*, o que resultou na publicação de decretos presidenciais para lidar com o fato. Da mesma forma, no Tempo 2 (T2), o governo Lula elaborou um decreto presidencial e uma medida provisória para coibir o contrabando de diamantes na terra indígena Roosevelt, ainda no seu primeiro mandato. Já no governo Temer e Bolsonaro, os decretos mapeados não tinham o objetivo de administrar a situação da ilegalidade do garimpo em uma TI específica, mas foram denunciados como uma forma indireta de incentivar a prática.

Primeiramente, o decreto nº 9.147, de 28 de agosto de 2017, editado pelo governo Temer visava extinguir a Reserva Nacional do Cobre e Associados (Renca). Criada nos anos finais da ditadura civil militar, em 1984, a Renca é uma área de floresta amazônica situada entre o Pará e o Amapá e foi criada como uma estratégia dos militares de impedirem que as jazidas nela existentes fossem exploradas pelo capital privado e estrangeiro (Milhorange, 2017). Apenas a empresa Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), pertencente ao MME, teria o direito de realizar pesquisas e exploração da área (Jiménez, 2017). Com o decorrer dos anos, no entanto, a Renca passou a comportar áreas de proteção ambiental e territórios ameríndios como a TI Waiãpi e a TI Rio Paru d'Este (Campelo, 2017; Milhorange, 2017; Benites, 2019). Os defensores da mineração na região da Renca estavam de olho na riqueza geológica contida na área que teria, dentre outros minerais, ouro, ferro, nióbio e manganês; sendo um potencial tão elevado quanto a Serra de Carajás, da qual a Renca é vizinha (Milhorange, 2017; Benites, 2019). Além disso, a reserva já contava com a incidência de 160 requerimentos de mineração iniciados em 1980, dos quais ainda restavam dez pedidos que seriam privilegiados pela ordem de prioridade (Milhorange, 2017).

O objetivo do MME com a abertura da Renca era revitalizar a mineração brasileira e aumentar o Produto Interno Bruto (PIB) do país (Milhorange, 2017). Entretanto, a medida foi amplamente criticada por especialistas nacionais e internacionais, por artistas, por lideranças da Igreja Católica, comunidades ameríndias afetadas e pela líder indígena Sônia Guajajara (Jiménez, 2017; Sustentabilidade, 2017; Milhorange, 2017; Campelo, 2017). Como resposta do MME, o projeto foi interditado por 120 dias e o Senado passou a considerar a abertura de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), para investigar as razões do governo e se havia o favorecimento de empresas estrangeiras em detrimento de empresas nacionais (Sustentabilidade, 2017; Jiménez, 2017). Assim sendo, a ação do Executivo não passou despercebida entre os interessados na questão da exploração mineral para terras indígenas, os quais redigiram PDL's para criticar a ação do governo Temer. O Quadro 17 serve ao propósito de revelar o perfil dos autores dessas iniciativas.

A partir da descrição das informações levantadas sobre esses parlamentares é possível perceber a existência de uma maioria de atores financiados por mineradoras ou participantes de pelo menos uma frente parlamentar ligada à exploração mineral²⁷. Ao mesmo tempo, alguns destes também compunham a frente parlamentar ambientalista e dos povos indígenas. Além disso, como a ação desses congressistas é contrária ao decreto do governo Temer, é possível entender que estes acreditam que a mineração deve ser realizada a partir de uma matriz de sustentabilidade. Sobre isso é interessante notar que uma das entidades críticas ao Executivo foi a União Europeia, que estudou formas de cobrar o governo brasileiro por entender que o decreto descumpria compromissos realizados pelo Brasil para manter a preservação ambiental (Jiménez, 2017). Portanto, não é como se existisse uma aversão à exploração mineral em si, mas uma noção de que a forma como os empreendimentos são realizados deve ser dotada de uma imagem limpa de danos socioambientais, até mesmo para atender às novas expectativas do mercado.

²⁷ A descrição completa das frentes parlamentares ligadas a algum tipo de exploração mineral durante o governo Temer, das quais estes parlamentares foram analisados, está disponível no Anexo I. Para resumir a descrição de cada um desses atores foi apenas usado o termo “frentes minerais”, o que já indica a participação do parlamentar em pelo menos uma das frentes identificadas e seu interesse com o tema.

Quadro 17 - Autores de PDL's no governo Temer: Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica

Origem	Nomes	Partido	Ideologia	Posição	UF	Ligação
Senado	Ricardo Ferraço	PSDB	Centro Esquerda	Governo	ES	Financiado por mineradoras e empresas de consultoria de mineração e meio ambiente
Câmara	Victor Mendes	PSD	Centro Direita	Governo	MA	Financiado por mineradoras, frentes parlamentares de minerais
Câmara	Valadares Filho	PSB	Esquerda	Governo	SE	Financiado por mineradoras, frentes parlamentares de minerais
Câmara	José Guimarães	PT	Esquerda	Oposição	CE	Financiado por mineradoras, frentes parlamentares de minerais, ambientalista e povos indígenas
Câmara	Décio Lima	PT	Esquerda	Oposição	SC	Financiado por mineradoras, frentes parlamentares de minerais e ambientalista
Câmara	Reginaldo Lopes	PT	Esquerda	Oposição	MG	Financiado por mineradoras, frentes parlamentares de minerais, povos indígenas e atingidos por UC's e TI's
Câmara	Zé Geraldo	PT	Esquerda	Oposição	PA	Financiado por mineradoras, frentes parlamentares de minerais, povos indígenas e atingidos por UC's e TI's
Câmara	Jaime Martins	PSD	Centro Direita	Governo	MG	Frente parlamentar do agronegócio, de minerais, ambientalista e povos indígenas
Câmara	Arnaldo Jordy	PPS	Centro Esquerda	Oposição (saiu em 18/5/2017)	PA	Frente parlamentar de minerais, ambientalista e povos indígenas
Câmara	Afonso Florence	PT	Esquerda	Oposição	BA	Frente parlamentar de minerais e povos indígenas
Câmara	Carlos Zarattini	PT	Esquerda	Oposição	SP	Frente parlamentar de minerais e povos indígenas
Câmara	Chico Alencar	PSOL	Esquerda	Oposição	RJ	Frente parlamentar de minerais, ambientalista e povos indígenas
Câmara	Nilton Tatto	PT	Esquerda	Oposição	SP	Coordenador do ISA

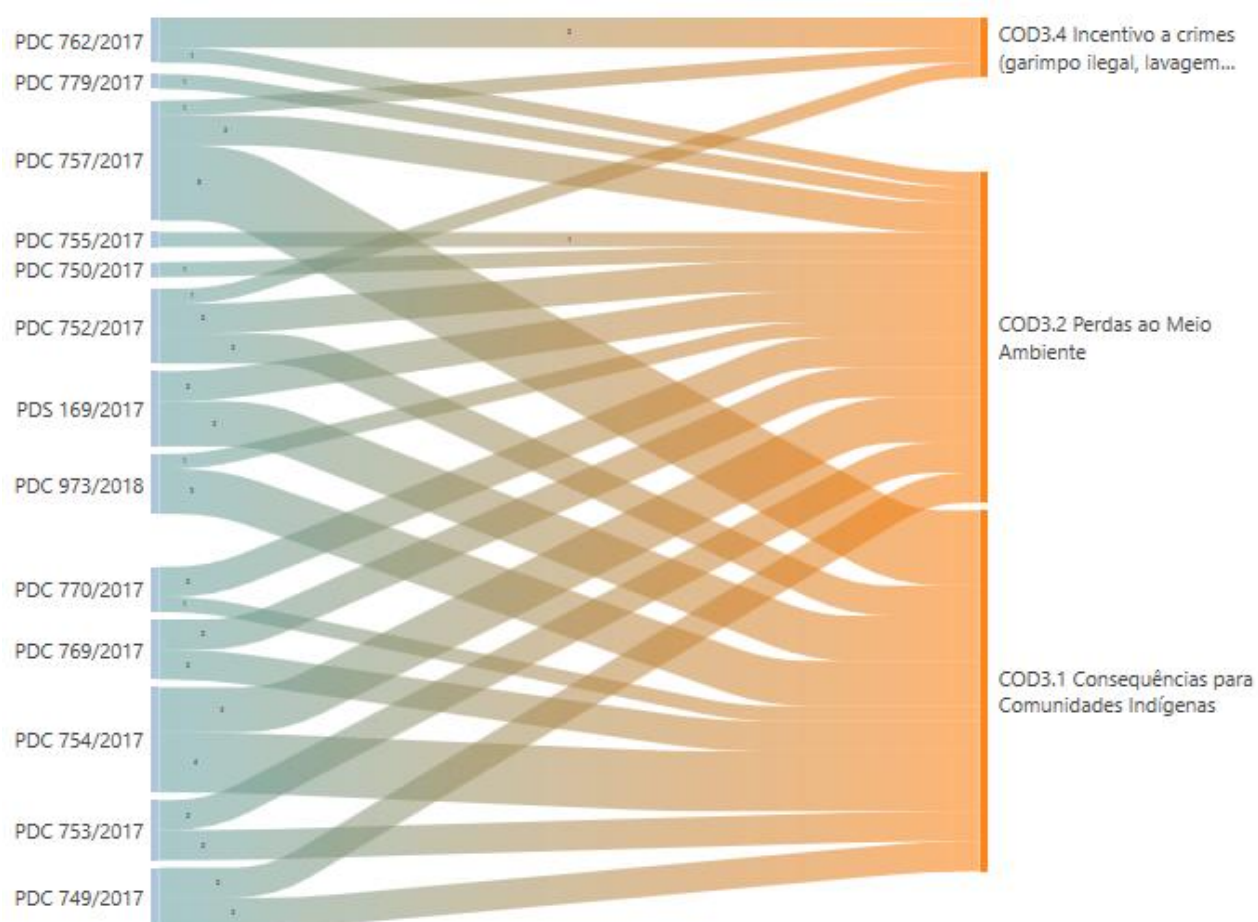
Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal; CPDOC; TSE. Autoria Própria

Ademais, há uma preponderância de partidos de esquerda e de oposição no perfil desses autores de PDL. Dado os conflitos políticos que resultaram na saída do PMDB de Temer, da base do governo Dilma do PT; bem como, o impeachment da presidenta em 2016, é possível perceber que a Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica começou a assumir uma postura mais coordenada e contrária ao Executivo, o que pode ser fruto desse choque. No entanto, a presença de atores pertencentes a partidos que permaneceram na base do governo, assim como o perfil dos próprios atores da oposição ter alguma ligação com a ideia de exploração mineral sustentável, indica que há um grau de valores que ligam esses parlamentares, mesmo que os seus interesses possam ter sido distintos.

No que diz respeito a análise de conteúdo dos PDL's, foi realizada uma codificação separada dos outros tipos de iniciativas, o que resultou em novos códigos e categorias²⁸. Destes, o principal é o Código 3 sobre as “Perdas”, o qual descreve os principais argumentos dos autores referentes às perdas resultantes dos decretos do Executivo.

A Ilustração 12 é um diagrama de Sankey construído a partir dos dados levantados pela análise de conteúdo no *software* Atlas TI. Nele é possível perceber a relação dos PDL's com os subcódigos da categoria “Perdas”. O lado esquerdo serve para identificar as iniciativas e o lado direito os subcódigos mencionados em cada uma delas.

Ilustração 12 - Diagrama de Sankey: Incidência dos subcódigos da categoria 3 “Perdas” nos Projetos de Decreto Legislativo do governo Temer



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Autoria própria

Percebe-se, primeiramente, que a maior parte das iniciativas está presente no diagrama. Isto quer dizer que de quinze PDL's mapeados, treze mencionaram as perdas resultantes do decreto de Temer. Além disso, pelas ligações é possível verificar que o subcódigo “Perdas ao Meio Ambiente”, foi mencionado em todas essas. Ou seja, a grande maioria dos autores utilizou

²⁸ O quadro completo dos códigos e subcódigos atribuídos aos PDL's pode ser verificada no Anexo III

o argumento de que a ação do Executivo resultaria em perdas ambientais que não poderiam ser ignoradas. Já com relação ao subcódigo “Consequências para as Comunidades Indígenas”, nota-se que o mesmo esteve presente em nove PDL’s, significando que houve uma forte correlação da abertura da Renca a perdas socioambientais que as TI Waiãpi e Rio Paru d’Este teriam com este decreto. Por último, também é mencionado em três casos, que a extinção da reserva resultaria em incentivo a crimes como o garimpo e a lavagem de dinheiro através da exploração de ouro.

A questão do garimpo também foi utilizada como parte da retórica de Fernando Coelho Filho, o então ministro de Minas Energia que disse haver ciência de que a Renca possuía aproximadamente 3 mil garimpeiros e que ninguém nunca havia se importado ou reclamado (Jiménez, 2017; Milhorange, 2017). Da mesma forma, o presidente Michel Temer argumentou que o seu decreto, ao permitir a mineração extensiva do capital privado, servia para ajudar a enfrentar a exploração clandestina (Jiménez, 2017). No entanto, como já questionado ao longo deste trabalho, não faz sentido que a fiscalização seja uma justificativa para abrir regiões protegidas para a exploração mineral. Até porque, já é obrigação do Estado prezar pela segurança e proibição da ilegalidade em reservas ambientais e indígenas, mas o cumprimento desse dever sofre com o baixo repasse de verbas para os órgãos responsáveis por esse controle, como também já foi mencionado anteriormente. No caso da Renca, por exemplo, diversos grupos ambientalistas que atuam na região já haviam denunciado o garimpo e pedido por maior fiscalização, o que não foi atendido (Jiménez, 2017; Milhorange, 2017). Da mesma forma, muitos especialistas criticaram o governo Temer justamente por dizer que a mineração industrial aumentaria a fiscalização, enquanto as verbas para o Ibama estavam diminuindo e catástrofes ambientais como o rompimento da barragem de Mariana ocorrendo (Milhorange, 2017).

Desse modo, o governo Temer recuou da sua ação e assinou o decreto nº 9.159, de 26 de setembro de 2017, para revogar o anterior. Ainda assim, o comunicado emitido pelo MME para essa revogação reiterou que o potencial geológico contido na Renca era importante para que o Brasil crescesse em ofertas de emprego e investimentos no setor mineral (Sustentabilidade, 2017). Indicando que a área não seria facilmente esquecida pelo capital econômico.

Conforme argumentos de Tibiriçá et al (2022) os embates políticos iniciados entre 2015 e 2016 foram intensificados com o mandato do presidente Bolsonaro, a partir de 2019. Além disso, dentre os muitos percalços enfrentados pelos povos indígenas e pelo meio ambiente durante aquela legislatura, a intenção do novo governo de reeditar o decreto de Temer para

extinção da Renca quase foi um deles (Benites, 2019). A pretensão de dar seguimento à ideia de extinguir a Renca foi confirmada pelo então vice-líder do governo no Senado, Lucas Barreto (PSD-AP) e por assessores do Palácio do Planalto (Benites, 2019). No entanto, este decreto não foi editado, mas em seu lugar outras ações do governo Bolsonaro que afetam direta e indiretamente a exploração mineral de terras indígenas foram realizadas.

Assim como no governo Temer, foram mapeados quinze PDL's que visavam questionar as ações do Executivo que possivelmente gerariam impactos para a mineração em TI's. Além disso, o perfil dos atores permanece predominantemente marcado pelas suas participações em frentes parlamentares de cunho mineral, ambiental e indígena. O que mais uma vez indica a prevalência de atores que acreditam que a mineração deve ser acompanhada de fortes práticas de sustentabilidade. A ressalva fica por conta de quatro parlamentares ainda mais restritos com relação à exploração econômica, os quais pertenciam exclusivamente a frente parlamentar ambientalistas e dos povos indígenas, dos quais Joênia Wapichana (REDE-RR), fez parte. O Quadro 18, a seguir, serve para visualizar a descrição desses atores.

Observa-se como há uma preponderância de atores de oposição e de partidos ideologicamente orientados à esquerda, de maneira ainda mais consistente se comparado ao governo anterior. Com isso, é possível identificar que durante as legislaturas de Temer e Bolsonaro, a Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica torna-se mais ativa se comparada ao Tempo 2. Em parte, porque essa coalizão já possuía uma predominância de partidos de esquerda desde a sua origem e com as desavenças ideológicas que se acentuam desde 2015-2016, as questões referentes à política mineral para terras indígenas adquirem um status mais prioritário para esse grupo de congressistas.

Considerando o que foi discutido até agora sobre a Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica, é provável que o Tempo 3 tenha emergido como um período crucial em sua estrutura. Dado o fato de que a Coalizão de Maximização da Economia Mineral, tem demonstrado maior consistência e exerceu uma pressão significativa sobre a política mineral para terras indígenas nos últimos trinta e quatro anos. Os atores que optaram por se posicionar contra essa pressão formaram alianças diversificadas entre si, com o propósito de resistir às investidas desse grupo adversário.

Quadro 18 - Autores de PDL's no governo Bolsonaro: Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica²⁹

Origem	Nomes	Partidos	Ideologia	Posição	UF	Ligação	Urge. PL 191/2020 (Sim/Não)
Senador	Jorge Kajuru	PODEMOS	Centro Direita	Governo	ES	Frente parlamentar agropecuária, minerais e povos indígenas	Senador
Câmara	Professor Israel Batista	PV	Centro Esquerda	Oposição	DF	Frente parlamentar agropecuária, minerais e povos indígenas	Não
Câmara	Paulo Ramos	PDT	Centro Esquerda	Oposição	RJ	Frente parlamentar mineral, hidrelétrica e ambientalistas	Não
Câmara	Bohn Gass	PT	Esquerda	Oposição	RS	Frente parlamentar minerais, hidrelétricas, ambiental e povos indígenas	Não
Câmara	Elias Vaz	PSB	Esquerda	Oposição	GO	Frente parlamentar minerais, ambiental e povos indígenas	Não
Câmara	Sâmia Bomfim	PSOL	Esquerda	Oposição	SP	Frente parlamentar ambientalista e povos indígenas + frente hidrelétricas	Não
Câmara	Helder Salomão	PT	Esquerda	Oposição	ES	Frente parlamentar ambientalista e povos indígenas + nióbio grafeno	Não
Câmara	Leo de Brito	PT	Esquerda	Oposição	AC	x	Não
Mais Restritos							
Câmara	Denis Bezerra	PSB	Esquerda	Oposição	CE	Frente parlamentar ambientalista e povos indígenas	Não
Câmara	Túlio Gadêlha	PDT	Centro Esquerda	Oposição	PE	Frente parlamentar ambientalista e povos indígenas	Não
Câmara	Joenia Wapichana	REDE	Centro Esquerda	Oposição	RR	Frente parlamentar ambientalista e povos indígenas	Não
Câmara	Célio Studart	PV	Centro Esquerda	Oposição	DF	Frente parlamentar ambientalista e povos indígenas	Não

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal; CPDOC; TSE. Autoria Própria

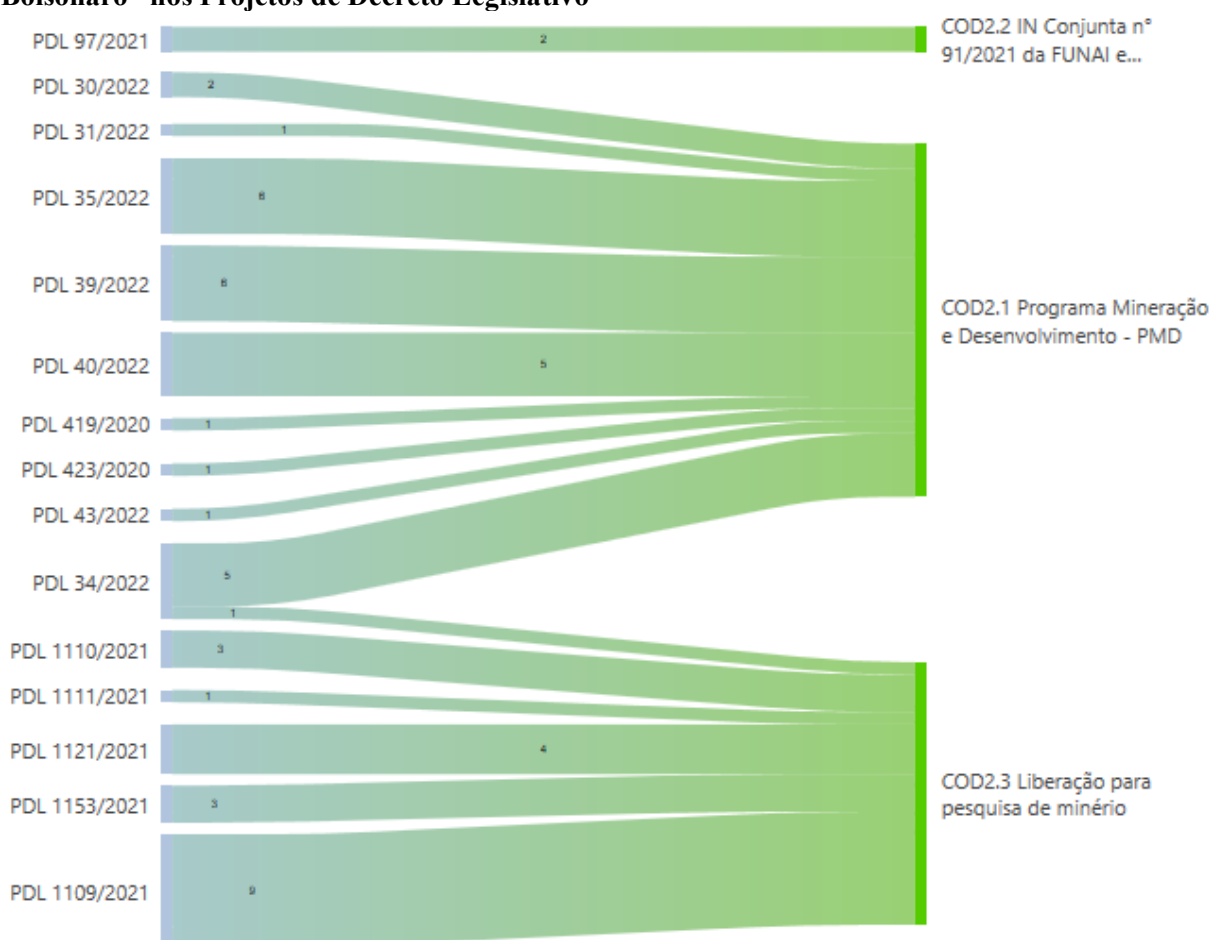
Estudo de Jenkins-Smith et al (2018) prevê a possibilidade de que as coalizões de defesa possuam um perfil ambíguo entre seus membros durante momentos de nascimento de um subsistema político. Esta pesquisa confirma essa hipótese no estágio inicial das discussões sobre a política mineral para terras indígenas no Brasil, mas vai além e considera que isto ocorre nos

²⁹ Para interpretar a última coluna do Quadro 18 “Urge. PL 191/2020 (Sim/Não)” é necessário levar em consideração que a votação do pedido de urgência para o PL 191/2020 ocorreu apenas na Câmara dos Deputados, por isso, as unidades escritas “senador” se referem a atores que faziam parte do Senado.

casos em que os atores procuram formar uma maioria frente a um grupo opositor mais consistente. Além disso, é notável que a partir do governo Bolsonaro e com o envolvimento da deputada Joenia Wapichana (REDE-RR), segunda parlamentar de origem indígena a atuar no Congresso Nacional desde Mário Juruna, o perfil destes parlamentares vai tornando-se ainda mais restrito.

Prosseguindo com a análise da ação dos autores de PDL's no mandato do presidente Bolsonaro, foi elaborada a Ilustração 13 com um novo diagrama de Sankey para mostrar as principais ações do Executivo que estes parlamentares criticaram. Esta marcação foi realizada através da categoria 2 denominada de “Ações do Governo Bolsonaro”, seus subcódigos servem para especificar qual ato do Executivo foi mais criticado por esse grupo de parlamentares que redigiram PDL's.

Ilustração 13 - Diagrama de Sankey: Incidência dos subcódigos da categoria 2 “Ações do Governo Bolsonaro” nos Projetos de Decreto Legislativo



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Autoria própria

Verifica-se que o plano do governo de criar programas de apoio à mineração através do decreto nº 10.966, de 11 de fevereiro de 2022; e, da portaria nº 354, de 28 de setembro de 2020 do Ministério de Minas e Energia, foram as atitudes mais reprovadas. Estes procedimentos

foram entendidos como claros incentivos para o benefício do garimpo em TI's e um ataque direto aos povos indígenas, especialmente por Joênia Wapichana (REDE-RR). Isto porque, o projeto visava incentivar e subsidiar a “mineração artesanal”. Sobre este caso Joênia declara:

[...] a priori não existem atividades de mineração que possam ser consideradas artesanais, pois sempre vão requerer máquinas de grande porte, que muitas vezes não podem ser adquiridas por pequenos garimpeiros artesanais. Esse Decreto vai estimular os grandes empresários da mineração ilegal na Amazônia, àqueles que estão por trás de toda, violência, invasão e destruição de Terras Indígenas e Unidades de Conservação daquele bioma. Com isso, este Decreto pode sim incentivar atividades de mineração ilegal, tanto dentro de Terras Indígenas da Amazônia, como também no seu entorno, podendo trazer impactos irreversíveis para o meio ambiente e para a vida das comunidades tradicionais. Em síntese, poderá indiretamente legalizar a mineração ilegal! (Wapichana; 2022, p. 2 e 3).

Da mesma forma, a deputada indígena critica o decreto nº 10.965, de 11 de fevereiro de 2022, redigido no mesmo dia e que buscava simplificar os procedimentos minerários da ANM. Para Joênia a simplificação dos processos na agência reguladora eram “claramente uma resposta do atual governo à demanda dos garimpeiros que em sua grande maioria atuam na Amazônia Legal” e que “O resultado esperado dessa definição é que muitas novas áreas de garimpo sejam autorizadas e, com isso, um aumento nos graves impactos socioambientais na Amazônia” (Wapichana; 2022, p. 1 e 4).

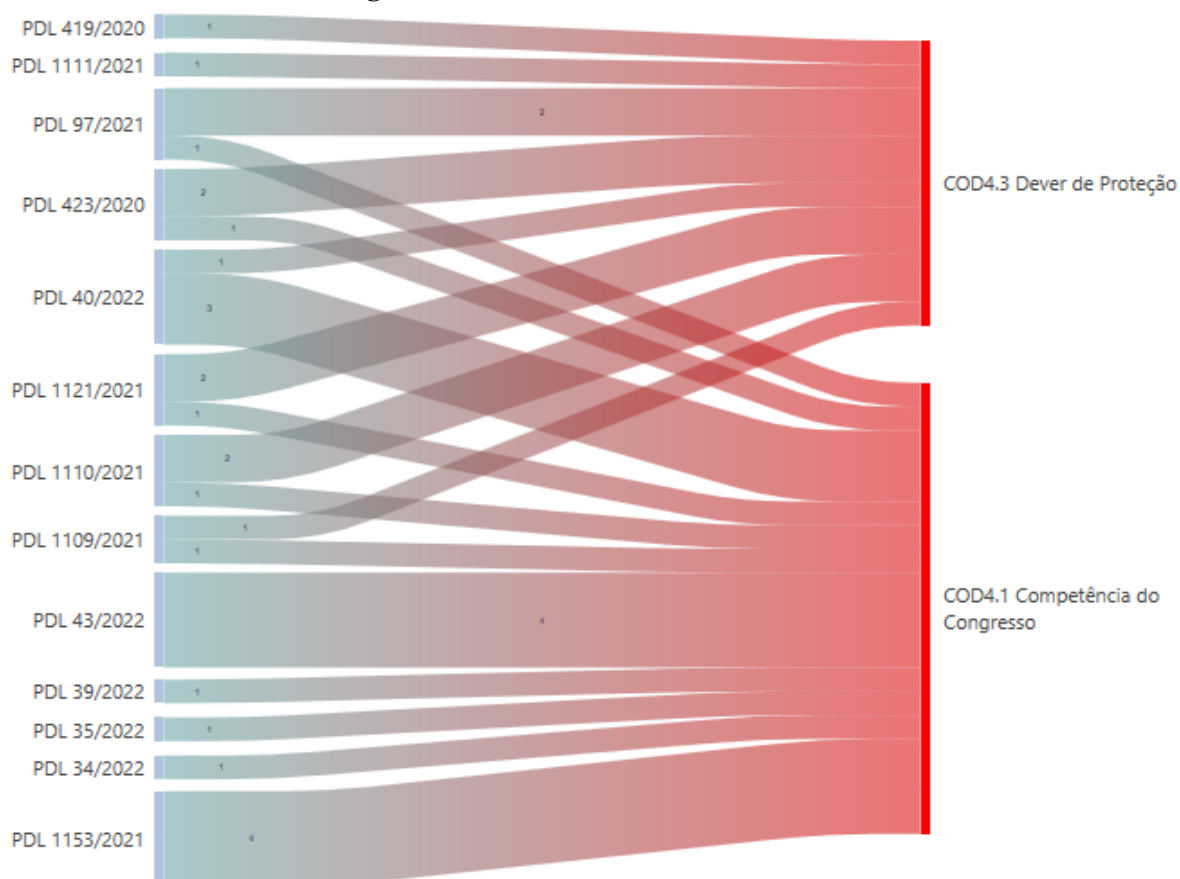
Em segundo lugar, o episódio que mais suscitou ações dos parlamentares contra o governo Bolsonaro através de PDL's, foi o referente às autorizações de pesquisa de ouro em região de faixa de fronteira próxima a áreas de preservação. Em 2021, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) liderado pelo General Augusto Heleno, autorizou a ANM a promoção de pesquisas minerárias (prospecção de ouro) na região denominada por Cabeça do Cachorro, localizada no estado do Amazonas, fronteira do Brasil com Colômbia e Venezuela, onde existem diversos Territórios Indígenas habitados por 23 grupos étnicos (Sassine, 2021)³⁰.

Observa-se que a ação foi criticada pela oposição ao governo, representada na Coalizão SPE, sob a máxima de que não faz parte das competências do Poder Executivo ou da ANM decidir sobre permissões de pesquisa e lavra mineral que possam afetar as terras indígenas. Por último há menção a Instrução Normativa Conjunta nº 91/2021 da Funai e do Ibama que buscou regulamentar o licenciamento ambiental de empreendimentos em TI's, fato este que também foi interpretado como uma usurpação de competências exclusivas do Congresso. Deste modo, a Ilustração 14 é um diagrama de Sankey que serve, principalmente, para visualizar as vezes

³⁰ O General Heleno, à época, era Secretário Executivo do Conselho de Defesa Nacional e, em razão dessa condição, função com poder decisório, cabia a ele dar aval ou não a projetos de exploração mineral na faixa de fronteira, numa extensão de 150 Km.

em que foi argumentado a prevalência do Legislativo sobre as ações do Executivo no caso da exploração de terras indígenas nos presentes PDL analisados.

Ilustração 14 - Diagrama de Sankey: Incidência dos subcódigos da categoria 4 “Irregularidades Institucionais” nos PDL’s do governo Bolsonaro.



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Autoria própria

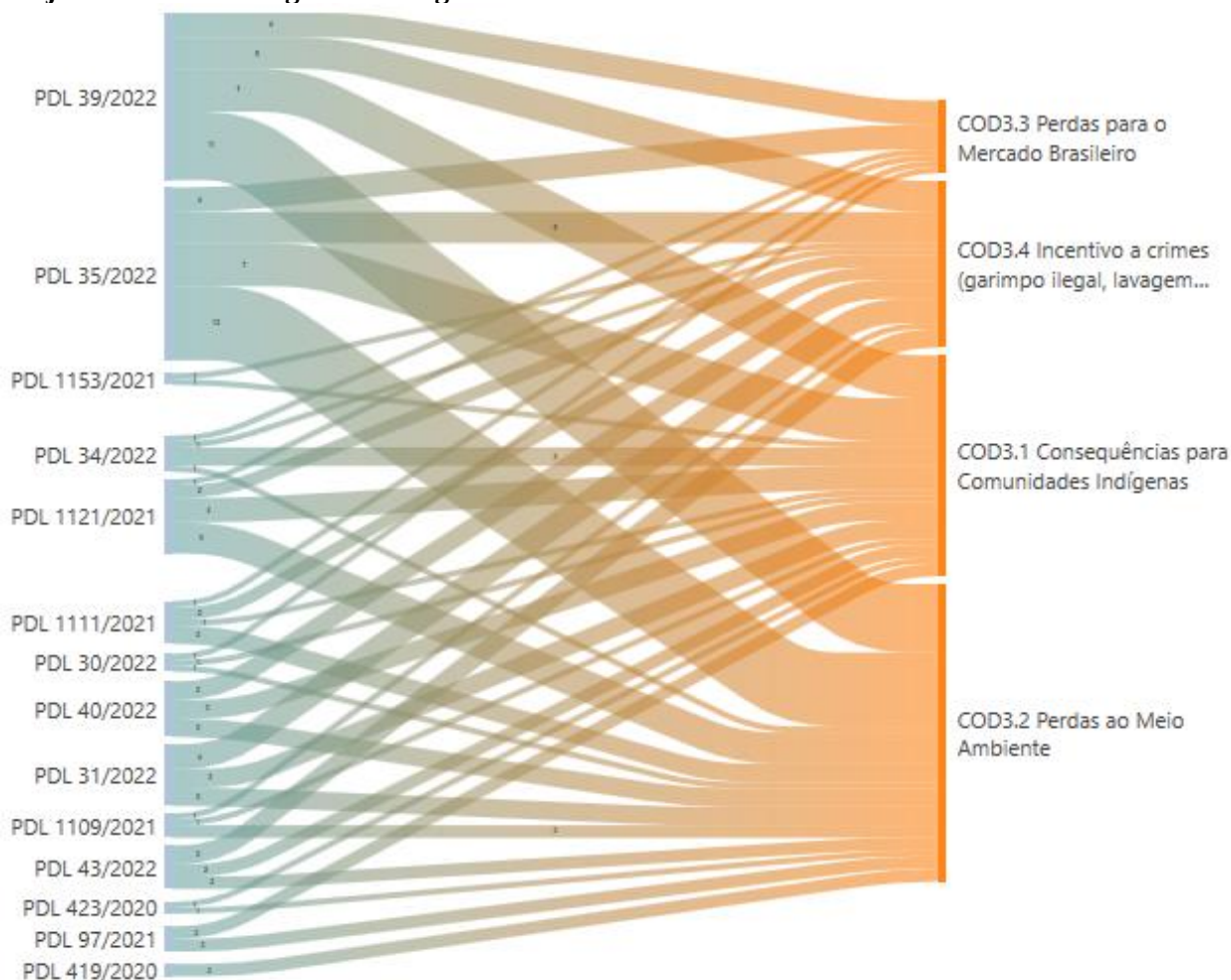
A categoria 4 definida como “Irregularidades Institucionais” tem o objetivo de sinalizar as vezes em que os autores dos PDL’s mencionaram que o Poder Público, na maioria das vezes o Executivo, estava em falta com o cumprimento dos seus deveres constitucionais. Nesta categoria, o subcódigo “Competência do Congresso” aponta para a falha dos atos em não receberem a aprovação do Congresso Nacional. Essa participação é apontada como necessária, pois tais procedimentos possuem impacto, mesmo que indireto, na exploração econômica e mineral das terras indígenas.

Conforme Carvalho e Cunha (1987), o objetivo de definir o Congresso Nacional como o lócus chave para decidir sobre empreendimentos econômicos em TI’s, foi uma demanda de grupos que buscavam preservar as sociedades indígenas da exploração irrestrita de suas terras. Isso porque estes esperavam que o Executivo pudesse agir com excessos para privilegiar grupos empresariais sobre os interesses das comunidades ameríndias. De fato, esse foi um mecanismo constitucional explorado em onze PDL’s críticos às ações do governo Bolsonaro que poderiam

interferir na segurança das terras indígenas. Por fim, o subcódigo “Dever de Proteção” remete ao argumento de que o poder público, ao invés de cumprir suas obrigações de fiscalização e controle do garimpo em terras indígenas, estava encorajando a sua prática através dessas ações.

Outra maneira de visualizar o conteúdo dessas iniciativas é por meio da análise da categoria 3 “Perdas”, que remete ao que os parlamentares consideraram como consequências negativas das ações que estavam sendo julgadas. Para isso, foi elaborado um novo diagrama de Sankey que pode ser visualizado na Ilustração 15.

Ilustração 15 - Diagrama de Sankey: Incidência dos subcódigos da categoria 3 “Perdas” dos Projetos de Decreto Legislativo no governo Bolsonaro



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Autoria própria

Na ilustração percebe-se que os subcódigos sobre as “Consequência para as Comunidades Indígenas” e as “Perdas ao Meio Ambiente” continuam sendo os mais presentes no interior dessas iniciativas. Além destes, aumenta-se a presença do subcódigo “Incentivos ao crime” se comparado ao governo Temer que contava com a sua presença em apenas três PDL’s.

Isso quer dizer que a prática do garimpo e a lavagem de dinheiro através da venda do ouro, foram muito mais argumentadas durante o governo Bolsonaro se comparado ao governo Temer.

Ademais, também existe a presença do subcódigo “Perdas para o Mercado Brasileiro”, o qual indica que o contrabando de ouro, bem como, as crises socioambientais em terras indígenas, são fatores de risco para o mercado brasileiro. Seja por conta da perda do capital contido no ouro, considerado como uma riqueza nacional; ou seja, por conta de a economia do país ser baseada na exportação de commodities para mercados que estão cada vez mais exigentes quanto às questões ambientais.

Desse modo, é possível perceber as especificidades do T3 em comparação com as fases temporais anteriores. Estas mudanças advêm, principalmente, dos conflitos políticos ocorridos na democracia brasileira a partir de 2015 e 2016. O subsistema da política mineral para terras indígenas refletiu essas disputas através de maior coordenação da Coalizão de Preservação Socioambiental. Estes PDL’s demonstraram que houve um aumento na articulação deste grupo para reagir às ações empreendidas pelos governos Temer e Bolsonaro, que teriam consequência diretas e indiretas sobre a exploração mineral de TI’s. Percebe-se também que a questão do garimpo é uma face importante do problema, por isso, torna-se necessário analisá-lo com mais atenção dentro das agendas das coalizões de defesa envolvidas com a política mineral para terras indígena.

6.3.1 O ponto de virada: entre a permissão e o controle do Garimpo em Terras Indígenas

Em março de 2022 a Câmara dos Deputados aprovou em regime de urgência o PL 191/2020 de autoria do Poder Executivo. Esta iniciativa possuía o propósito de regularizar a exploração mineral e legalizar o garimpo de terceiros em terras indígenas (Deputados, 2022). Naquele momento, o líder do governo na casa era o deputado Ricardo Barros (PP-PR) que se posicionou da seguinte forma sobre a matéria: “Está muito claro que o Congresso foi encarregado pela Constituição de regulamentar a exploração em terras indígenas, estamos cumprindo, com anos de atraso, a Constituição” (Deputados, 2022, p. 1)

Em relação a esse momento, a deputada indígena Joênia Wapichana (REDE-RR), posicionou-se da seguinte forma:

Vai levar à morte, à devastação das vidas e das terras indígenas. Não se pode colocar uma ameaça de falta de fertilizantes para autorizar a mineração em terras indígenas, mas essas minas [de materiais utilizados na fabricação de fertilizantes] não estão na Amazônia, estão em São Paulo e em Minas Gerais (Deputados, 2022, p. 2)

Após um período extremamente difícil, em nível mundial, devido a pandemia da Covid-19, estourava o conflito entre Rússia e Ucrânia no início de 2022. Ocorre que a guerra entre

esses países foi utilizada como argumento para autoria do PL 571/2022 do deputado José Medeiros (PODE-MT) que visava regular a exploração econômica de TI's. Esta iniciativa aproveitava-se da mesma justificativa do pedido de urgência do PL 191/2020: a crise de fertilizantes para a agricultura.

Devido à importação nacional de potássio da Rússia para agricultura, a crise de fertilizantes foi posta sob o argumento de ser um “Relevante Interesse da União”. No entanto, os indicadores apresentados por José Medeiros (PODE-MT) no interior do seu projeto de lei foram estrategicamente organizados para despertar o convencimento do leitor. Ao dizer que 90% do potássio do Brasil é importado, sendo 20% de Belarus e o restante do Canadá e da Rússia, Medeiros não diz exatamente o quanto chega da Rússia para o Brasil, ao mesmo tempo em que redigir um grande apelo para que o problema seja solucionado. Ao juntar essa crise ao argumento de “Relevante Interesse da União”, a estratégia argumentativa deste parlamentar une-se às demais propostas que visam aprovar grandes projetos econômicos de exploração mineral em TI's.

Diante deste fato, é importante lembrar que as eleições de 2018 trouxeram fortes pressões para o subsistema da política mineral para terras indígenas. Em parte, por conta dos duros discursos apresentados pelo presidente eleito contra a agenda de preservação ambiental e contra a demarcação de novos territórios ameríndios (Verdêlio, 2019). Por outro lado, também havia dúvidas a respeito dos efeitos que este governo iria provocar em um congresso renovado e conservador. Ou seja, o encontro das posições afirmadas pelo presidente com a vontade de um parlamento de maioria conservadora (Barragán et al., 2019) tenderia para a maior aprovação de políticas ambientais menos rígidas, abertura econômica de TI's e, consequentemente, ao benefício do agronegócio e de grandes projetos minerários.

Não obstante, esta mesma legislatura marcou a retomada de um indígena ao cargo de Deputado Federal, desde o mandato de Mário Juruna do povo *Xavante* e do discurso emblemático de Ailton Krenak na Assembleia Nacional Constituinte. A primeira mulher indígena a possuir o cargo legislativo na Câmara dos Deputados foi Joênia Wapichana (REDE-RR), a qual também assumiu a liderança do seu partido Rede Sustentabilidade na Casa. Em entrevista ao CIMI, a mesma declarou assumir este desafio após a 47ª Assembleia Geral dos Povos Indígenas de Roraima a qual indicou-a para concorrer ao cargo (Wapichana, 2018). Sobre esta ação Joênia declarou:

É extremamente importante que os povos indígenas tenham espaço garantido na Câmara Federal, onde tramita projetos [...] que englobam toda essa tentativa de reversão dos nossos direitos. Esse momento é crucial para a defesa dos direitos indígenas, foram esses os motivos que me fizeram aceitar essa demanda do

movimento indígena, para pleitear ao cargo de Deputada Federal (Wapichana, 2018 p. 5).

O fato é que este período foi um cenário de retomada da centralidade nas discussões a respeito da política de mineração em terras indígenas no interior do Congresso Nacional. Desde o Tempo 1, não houve uma legislatura em que as duas coalizões de defesa envolvidas com o caso propusessem tantos projetos de lei ao mesmo tempo. Durante o Tempo 2, que durou por volta de vinte e dois anos, os congressistas da Coalizão de Maximização da Economia Mineral praticamente dominaram a proposição de PL's e PEC's editados durante aquela fase. Foi apenas nas discussões da Comissão para o PL 1610/1996, que as duas coalizões voltaram a realizar ações diretas sobre o caso dentro do Legislativo ao redigirem suas emendas parlamentares ao substitutivo do relator Eduardo Valverde (PT-RO).

Já no governo Temer, há uma prevalência quase exclusiva da Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica no caso do decreto de extinção da Renca. Agora, durante o governo Bolsonaro, ambos os grupos aumentaram a sua produção de iniciativas em apenas um mandato presidencial, com o acréscimo de que o Executivo estava voltando a redigir um projeto de lei para aprovar a matéria.

O Quadro 19 foi elaborado para apresentar os autores de projetos de lei e projetos de lei complementar envolvidos com o tema no Tempo 3. Esse mostra a prevalência de uma tendência já percebida ao longo da análise do perfil de todos os membros da Coalizão de Maximização da Economia Mineral: a maioria de atores provenientes de estados da Amazônia Legal e com maior identificação com partidos ideologicamente orientados à direita³¹. Além disso, também há novamente a presença de Francisco Rodrigues (DEM-RR) que desta vez ocupava o cargo de senador. Durante o primeiro mandato do presidente Lula, este parlamentar já havia redigido um projeto de lei para regularizar a política mineral de terras indígenas; e, no governo Bolsonaro, Rodrigues assina mais duas iniciativas sobre o caso.

³¹ Para a classificação ideológica dos partidos representados no Tempo 3 foi utilizado o trabalho de Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023)

Quadro 19 - Autores de Iniciativas no Tempo 3: Coalizão de Maximização da Economia Mineral³²

Origem	Nomes	Ação	Partido	Ideologia	Posição	UF	Ligação	Urge. PL 191/2020 (Sim/Não)
Câmara	José Medeiros	Autor de PL	PODE	Centro Direita	Governo	MT	Financiado por agricultores, participante da FPA e frentes minerárias	Sim
Câmara	Silas Câmara	Autor de PL	PRB	Direita	Governo	AM	Frente parlamentar agronegócio, minerárias e ambientalista	Sim
Câmara	Capitão Alberto Neto	Autor de PL	PRB	Direita	Governo	AM	Frente parlamentar agronegócio, minerárias e ambientalista	Sim
Senador	Mecias de Jesus	Autor de PL	PRB	Direita	Governo	RR	Financiado por mineradoras e membro da FPA	Senador
Senador	Francisco Rodrigues	Autor de PL e PLP	DEM	Direita	Governo	RR	Financiado por mineradoras e agronegócio, participante da frente povos indígenas	Senador

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal; CPDOC; TSE. Autoria Própria

À primeira vista, talvez, perceba-se uma ambiguidade no fato deste congressista também compor a frente parlamentar dos povos indígenas, da mesma forma que os deputados Silas Câmara (PRB-AM) e Capitão Alberto Neto (PRB-AM), fizeram parte da frente parlamentar ambientalista. Isto seria o mesmo que entender que esses atores acreditavam em um tipo de exploração mineral mais restrita baseada em ideias de preservação socioambiental como a coalizão oposta? Na verdade, não. Afinal, em termos de conteúdo, as iniciativas desses atores não apresentam os mesmos compromissos assumidos pelos parlamentares da Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica. O deputado Capitão Alberto Neto (PRB-AM), por exemplo, defende a prática do garimpo de terceiros em terras indígenas, o que claramente vai na contramão do conteúdo apresentado pelos atores da Coalizão PSE. Em seu PL o parlamentar escreve:

“Art. 5º A permissão de lavra garimpeira será outorgada a brasileiro e a cooperativa de garimpeiros que venham a atuar em terras não indígenas, enquanto que a permissão de lavra indígena será outorgada a indígena brasileiro e a cooperativas indígenas, autorizadas a funcionar como empresa de mineração, que venham a exercer suas atividades em terras indígenas” (Neto, 2020, p. 2)

E, por consequência, justifica que a sua redação busca:

³² Para interpretar a última coluna do Quadro 19 “Urge. PL 191/2020 (Sim/Não)” é necessário levar em consideração que a votação do pedido de urgência para o PL 191/2020 ocorreu apenas na Câmara dos Deputados, por isso, as unidades escritas “senador” se referem a atores que faziam parte do Senado.

“ [...] **tornar a permissão de lavra garimpeira mais dinâmica e abrangente**, de modo a contribuir mais significativamente com a produção mineral brasileira, e, por conseguinte, com a expansão de nosso produto interno bruto e a elevação da renda e do número de postos de trabalho nas áreas com potencial para o exercício do garimpo. **Por meio dessas medidas, incentivaremos a regularização da atividade em diversos locais**, elevando arrecadação de receitas públicas e aumentando a segurança e sustentabilidade econômica e ambiental” (Neto, 2020, p. 6, grifo da autora)

Da mesma forma, esses deputados votaram a favor do pedido de urgência do PL 191/2020 do Executivo, que também buscava regular a garimpagem de não-indígenas em território ameríndio. Em seu conteúdo o projeto de lei contém os seguintes trechos:

Art. 33. **É admitida a outorga de permissão de lavra garimpeira em terras indígenas** exclusivamente nas zonas de garimpagem previamente definidas pela ANM, desde que haja consentimento das comunidades indígenas afetadas, nos termos do disposto em regulamento e observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia [...]

§ 4º Na hipótese de as comunidades indígenas afetadas não manifestarem interesse em realizar a lavra garimpeira na forma prevista no § 3º, deverão, na mesma oportunidade, manifestar se sobre o consentimento ou - não para **a realização da lavra garimpeira por não indígenas**, observado o prazo de que trata o § 3º.

§ 5º Na hipótese de existência do consentimento para a realização de lavra garimpeira por não indígenas, a ANM poderá colocar em **disponibilidade as potenciais áreas para permissão de lavra garimpeira**, após a oitiva das comunidades indígenas afetadas e a autorização do Congresso Nacional. (Executivo, 2020, p. 10, grifo da autora)

Ao declararem sua defesa pelo garimpo de terceiros em terras indígenas e votarem a favor do projeto de lei do Executivo que contém a mesma intenção, estes parlamentares vão na contramão das defesas empreendidas pelos parlamentares da Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica, ao longo de trinta e quatro anos. Ou seja, não bastou a participação destes atores na frente parlamentar ambientalista, visto que suas ideias não se encaixam no padrão apresentado pelos atores que defendem práticas econômicas mais sustentáveis, ou a segurança socioambiental das comunidades. Da mesma forma, a participação do senador Francisco Rodrigues (DEM-RR) na frente parlamentar dos povos indígenas não apaga seu histórico de defesa do garimpo em TI's no passado. Por isso, estes parlamentares se assemelham mais ao perfil de Romero Jucá e dos demais atores da Coalizão de Maximização da Economia Mineral.

Além disso, o texto do projeto de lei do Executivo é diferente de todas as outras posturas apresentadas pelos governos da Nova República. Afinal, por mais que a questão do garimpo em terras indígenas tenha sido um problema que os antigos presidentes tiveram que lidar, foi apenas a legislatura de Bolsonaro que ousou criar uma iniciativa para regular essa prática em todas as terras indígenas presentes no Brasil. Nem mesmo o governo Sarney, que criou através de decretos presidenciais áreas garimpeiras em território *Yanomami*, redigiu no projeto de lei de sua autoria algo de tamanha magnitude.

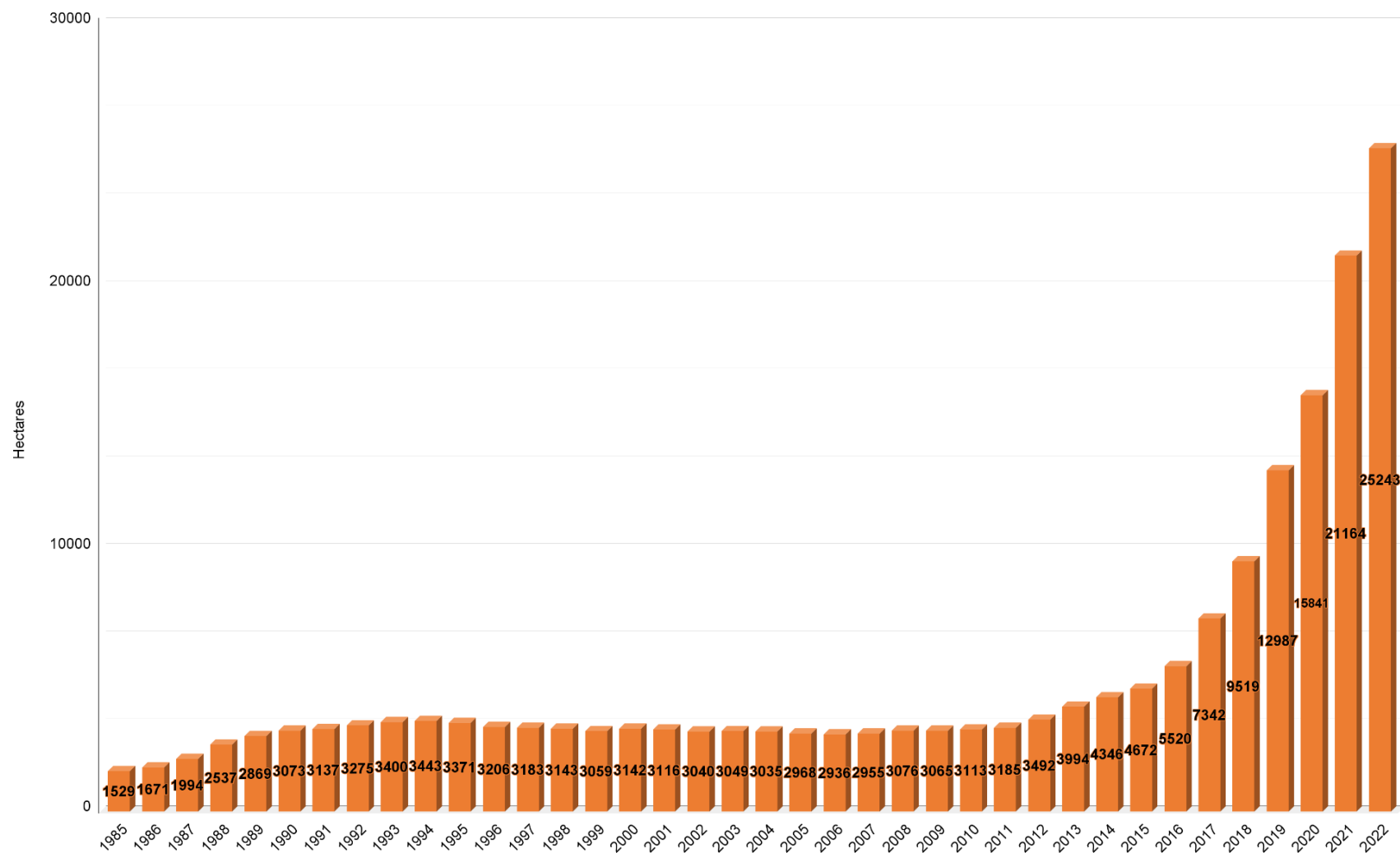
Percebe-se, também, como que apesar deste marcante perfil de defesa do garimpo em terras indígenas, tais textos contêm menções a oitiva das comunidades e a sustentabilidade. Como se a referência a essas práticas aumentasse a legitimidade da ideia mais profunda contida nas propostas: a regularização de uma prática historicamente nociva aos territórios ameríndios.

Conforme o *Advocacy Coalition Framework*, as coalizões de defesa podem acumular informações sobre um subsistema de política ao longo do tempo, podendo reorientar suas ideias e ações. Essa mudança pode ocorrer tanto a níveis intermediários, que podem gerar alteração nos objetivos dos atores, ou em níveis mais rasos como formas de reapresentar suas crenças mais fundamentais para um mundo que está em constante modificação (Sabatier; Weible, 2007; Jenkins-Smith et al, 2018). Nesse contexto, observa-se que a Coalizão de Maximização da Economia Mineral aprendeu que ao mencionar a garantia dos direitos das comunidades indígenas e a sustentabilidade, pode-se aprimorar a recepção pública de suas convicções e interesses.

Diante do exposto, é importante lembrar o crescimento das áreas mineradas e garimpadas em todo o território nacional apresentadas por Diniz (2023). Especialmente a informação de que, a partir de 2020, o total de regiões garimpadas ultrapassou a mineração industrial. Com a ressalva de que os estados da Amazônia Legal são as principais fronteiras desta expansão. Soma-se a isso, a informação de que as localidades em que esses empreendimentos estão em maior atuação são as áreas protegidas como Parque Nacionais e Terras Indígenas (Diniz, 2023).

O Gráfico 13, a seguir, faz parte das análises de satélite realizadas pelo MapBiomass, no qual César Diniz (2023) atua como coordenador técnico do mapeamento de mineração. Este serve para revelar o crescimento das áreas correspondentes ao garimpo em terras indígenas desde 1985 até 2022.

Gráfico 13 - A evolução da área garimpada em Terras Indígenas



Fonte: MapBiomias Brasil. Autoria: MapBiomias (DINIZ, 2023, minuto 16 '12). Adaptado pela autora

Um olhar atento aos dados contidos no gráfico, indica que a partir de 1988, há um crescimento de 5,4 mil hectares de áreas garimpadas em terras indígenas. Um aumento duas vezes maior do que o crescimento apresentado anteriormente. Além disso, essa expansão se mantém até 1994, ano que coincide com o fim do Tempo 1, referente à primeira fase de discussões sobre a questão da mineração em terras indígenas nos governos da Nova República.

Esse contingente mantém-se em redução durante a maior parte dos mandatos do presidente FHC, mas tem um leve crescimento no ano de 1999, que também coincide com o ano em que foram descobertas as jazidas de diamante da TI Roosevelt. Apesar disso, a área garimpada em terras indígenas voltam a diminuir no ano seguinte e se mantém em redução até 2008, ano em que se inicia o boom da exportação de commodities minerais no país.

A partir de 2010, inicia-se uma nova fase de crescimento do garimpo em terras indígenas, o qual dá um salto de mais de 8mil hectares de áreas garimpadas, de 2015 para 2016. Então, de 2016 em diante, as amplificações dessas zonas são cada vez mais elevadas, chegando ao seu ápice no ano de 2022, quando mais de 25 mil hectares de terras indígenas encontravam-se ocupadas por lavra garimpeira. Em dossiê elaborado no ano de 2022 pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e a ONG Amazon Watch, as entidades denunciam que:

“[...] (a) expansão desenfreada do garimpo responde não apenas aos aumentos sucessivos do preço do ouro nos mercados, mas também ao amplo apoio do governo de Jair Bolsonaro a essa atividade. Tanto o presidente como seu vice, Hamilton Mourão, são próximos de lideranças garimpeiras e têm atuado para abrir Terras Indígenas para esse setor (Apib; Watch, 2022, p. 18)

Sob esse aspecto, essas organizações denunciam uma série de conflitos enfrentados pelas sociedades indígenas devido à expansão dessas fronteiras. No caso dos indígenas *Mundurukus*, há relatos de garimpeiros depredando e incendiando lugares onde as lideranças indígenas moram ou têm o costume de se reunir (APIB; WATCH, 2022). Da mesma forma, há uma retomada de invasões no território *Yanomami*, o qual necessita lidar com tiros, sequestros e contaminação sanitária de garimpeiros. Além disso, também é dito que “40% da TI Yanomami está coberta por requerimentos minerários registrados na Agência Nacional de Mineração” e que “de acordo com o Fórum de Lideranças da Terra Indígena Yanomami, estima-se atualmente a presença de mais de 20 mil invasores ligados ao garimpo em território Yanomami” (Apib; Watch, 2022, p. 19).

Assim sendo, a Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica passou a redigir projetos de lei e projeto de lei complementar, com o objetivo de se opor ao cenário que estava sendo desenhado. O Quadro 20, então, serve ao propósito de mostrar o perfil dos parlamentares que propuseram essas iniciativas durante a legislatura do presidente Bolsonaro.

Quadro 20 - Autores de Iniciativas no Tempo 3: Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica³³

Origem	Nome	Ação	Partido	Ideologia	Governo	UF	Ligação	Urge. PL 191/2020 (Sim/Não)
Senado	Fabiano Contarato	Autor de PL	REDE	Centro Esquerda	Oposição	RR	Frente parlamentar energias renováveis e ambientalistas	Senador
Câmara	Alexandre Frota	Autor de PL	PSDB	Centro Esquerda	Governo	SP	Frente parlamentar agronegócio e mineração	Não
Câmara	Nereu Crispim	Autor de PLP	PSD	Centro Direita	Governo	RS	Frente parlamentar agronegócio e mineração. Presidente da FPM	Não
Câmara	Patrus Ananias	Autor de PL	PT	Esquerda	Oposição	MG	Financiado por mineradoras e ligado a frentes parlamentares de energia renováveis, ambientalista e povos indígenas	Não
Mais restritivos								
Câmara	Joenia Wapichana	Autor de PL	REDE	Centro Esquerda	Oposição	RR	Frente parlamentar ambientalista e povos indígenas	Não
Câmara	Taliria Petrone	Autor de PL	PSOL	Esquerda	Oposição	RJ	Frente parlamentar ambientalista e povos indígenas	Não
Câmara	Camilo Capiberibe	Autor de PL	PSB	Esquerda	Oposição	AP	Frente parlamentar ambientalista e povos indígenas	Não

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal; CPDOC; TSE. Autoria Própria

O caso de Nereu Crispim (PSD-RS) chama atenção especial, pois afinal este congressista foi um dos presidentes da Frente Parlamentar Mista da Mineração (FPM) durante o mandato do presidente Bolsonaro. Ao mesmo tempo que fazia parte da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária; da Frente Parlamentar Mista em Apoio ao Carvão Mineral; da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Nióbio das Pedras Preciosas, Semipreciosas e Grafeno; e, da Frente Parlamentar para o Desenvolvimento Sustentável do Petróleo e Energias Renováveis. Soma-se o fato de que Nereu Crispim (PSD-RS), também foi um dos sub-relatores do Grupo de Trabalho (GT) sobre o Novo Código da Mineração. Ou seja, de todas as formas, este era um ator extremamente comprometido com as demandas do setor mineral.

Ainda assim, esse congressista utilizou argumentos muito contundentes contra a exploração mineral em TI's, propondo a nulidade imediata de projetos na ANM que sobrepusesse territórios demarcados ou não, proibindo a circulação de não indígenas em TI's e reafirmando os direitos das comunidades afetadas expressos na OIT, no art. 231 e no dever da União de

³³ Para interpretar a última coluna do Quadro 20 “Urge. PL 191/2020 (Sim/Não)” é necessário levar em consideração que a votação do pedido de urgência para o PL 191/2020 ocorreu apenas na Câmara dos Deputados, por isso, as unidades escritas “senador” se referem a atores que faziam parte do Senado.

proteger estes territórios. Nereu Crispim (PSD-RS) também pleiteou sobre a consideração de que a exploração econômica de TI's deveria ser tratada como um caso excepcional de acordo com o “espírito” do Constituinte, assim como apontado por Joênia Wapichana (REDE-RR) no seu PL 3240/2021. Diante dessa excepcionalidade, o deputado buscou definir o que seria “Relevante Interesse da União” e declarou serem estes: o “perigo iminente de agressão externa” e a “necessidade de exploração de recursos imprescindíveis à soberania ou à independência nacional” (Crispim, 2022, p.5).

De todas as formas, o texto do PLP 69/2022 de Nereu Crispim (PSD-RS) une-se às principais demandas apresentadas pela Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica ao longo dos anos. Ainda assim, o seu perfil é consideravelmente diferente de Joênia Wapichana (REDE-RR). O que se percebe com a presença da deputada de origem indígena é um fortalecimento dos atores exclusivamente comprometidos com os direitos das comunidades ameríndias e com o meio ambiente, sem necessariamente estarem comprometidos com algum aspecto do setor mineral.

Ao longo do tempo, atores nacionalistas, ambientalistas e estrategicamente comprometidos com a ideia de sustentabilidade econômica, empregaram um conjunto de argumentos semelhantes para resistir às iniciativas do grupo de atores mais empenhados em maximizar o lucro mineral proveniente das terras indígenas. No caso de Nereu Crispim (PSD-RS), sua proximidade com as ideias defendidas por parlamentares que possuem um perfil essencialmente diferente do seu, vem da consideração que o ator tem por uma imagem mais “limpa” do setor mineral. Em seu PLP, o deputado escreve:

Considerando que o Brasil foi um dos países mais questionados na recente conferência sobre mudanças climáticas COP26, na Escócia, devido à falta de controle na destruição da Amazônia, o que também levou alguns países europeus a ameaçar vetar a ratificação do acordo de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul, emergindo repercussão internacional de efeitos econômicos (Crispim, 2022, p.41)

A consideração apresentada pelo deputado é um exemplo de como a crença de que o setor mineral necessita preservar a sua imagem para o mercado internacional, especialmente o Europeu, está contida nas suas ações. Além disso, cabe mencionar que durante a legislatura do presidente Bolsonaro houve desentendimentos entre os participantes do GT sobre o Novo Código Mineral. Partes desses conflitos envolvem o próprio deputado Nereu Crispim (PSD-RS) e outro presidente da Frente Parlamentar Mista da Mineração, Ricardo Izar (PP-SP). Naquele GT, 70% dos seus membros votaram a favor do pedido de urgência do Projeto de Lei 191/2020, com exceção dos deputados Aírton Faleiro (PT-PA) e Odair Cunha (PT-MG), pertencentes a um partido de oposição ao governo que organizou para que a sua bancada votasse contra o Executivo. Os outros dois foram Nereu Crispim (PSD-RS) e Ricardo Izar (PP-SP), ambos sub-relatores do GT, coordenadores da FPM e pertencentes a partidos que votaram “sim”

ao projeto do Executivo, enquanto os dois se desviaram no padrão e votaram “não”. Além disso, estes parlamentares também teceram críticas ao relatório do GT apresentado pela deputada Greyce Elias (AVANTE-MG) casada com Pablo César de Souza, sócio de três mineradoras e ex-superintendente do antigo DNPM (Angelo, 2021). Esta relação marital da deputada foi questionada por Ricardo Izar (PP-SP) que defendeu que fosse realizada uma investigação para verificar a natureza dos interesses da parlamentar e assim prevenir que as decisões do GT pudessem ser livres de “manchas” (Angelo, 2021).

Além disso, o IBRAM emitiu uma nota de posicionamento contrário ao PL 191/2020, onde declara que:

“ [...] a mineração industrial pode ser viabilizada em qualquer parte do território brasileiro, desde que condicionada aos requisitos de pesquisa geológica, estudos de viabilidade econômica, licenças ambientais embasadas em estudos e outras autorizações previstas em lei, de modo a preservar a vida e o meio ambiente, em especial na Amazônia, evitando o desmatamento [...] É importante destacar que o IBRAM condena qualquer atividade de garimpo ilegal em terras indígenas, na Amazônia ou em qualquer parte do território nacional, e acredita que esta atividade deve ser rigorosamente combatida e seus promotores responsabilizados penalmente. A preservação da Amazônia é condição necessária para as discussões de todos os temas relativos à mineração no Brasil” (Ibram, 2022, p. 2-3).

O posicionamento do IBRAM, remete ao que já foi mencionado anteriormente, sobre como a entidade mudou sua posição pública com relação à política mineral de terras indígenas ao longo dos anos. Antes da Constituição Federal de 1988 essa organização ajudou a coibir a regularização da prática de forma restrita ao abastecimento do mercado interno e com nulidade dos pedidos incidentes sobre as TI's no DNPM (Carvalho; Cunha, 1987). No entanto, mais recentemente, o instituto tem adotado uma postura restritiva e excepcional para a exploração de territórios ameríndios. Provavelmente essa mudança deve-se ao crescimento das áreas garimpeiras em TI's, bem como, à crescente cobrança do mercado internacional para que as explorações econômicas gerem o menor dano possível ao meio ambiente e as populações tradicionais.

Diante do exposto, o fato do Executivo defender a regularização do garimpo na política mineral para terras indígenas, resulta na oposição de atores economicamente comprometidos com as “tendências sustentáveis” dos negócios e de olho no capital que as empresas minerais perdem com a atividade ilegal. Em resumo, há dois perfis de atores economicamente interessados na política mineral de territórios indígenas que atuam com ideias diferentes. Estas posições tornam-se ainda mais divergentes com o crescimento da área garimpada em áreas protegidas e a pressão para o estabelecimento de uma economia mais “verde”.

O fato é que a presença de Joênia Wapichana (REDE-RR), bem como a polarização política existente no Tempo 3, sugere o fortalecimento de um perfil de atores desassociados de

interesses econômicos e mais consistentemente comprometidos com causas socioambientais. A Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica, abrange esses dois perfis dentro de si por conta da semelhança de ideias e ações que estes parlamentares possuem, mesmo que seus interesses sejam distintos. Porém, considerando que em 2023 houve um aumento na representação de parlamentares ameríndios no Congresso Nacional e a criação do Ministério dos Povos Indígenas, é possível considerar que está havendo o nascimento de uma terceira coalizão de defesa neste subsistema político.

Anteriormente, a defesa dos direitos das sociedades indígenas no Congresso Nacional era realizada por parlamentares como o senador Severo Gomes (PMDB-SP) e o deputado Octávio Elísio (PMDB-MG). No entanto, atualmente, os próprios povos originários têm assumido o desafio de eleger suas representações no Legislativo. Isso indica uma possível evolução na coordenação de ideias e ações entre os diversos perfis que atuam em prol da preservação socioambiental.

Segundo Oliveira e Filho (2002), as crenças são mais facilmente identificáveis do que os interesses, uma vez que incorporam os objetivos pessoais dos atores. Embora os interesses possam complementar a avaliação das crenças, eles são mais difíceis de serem medidos, especialmente na ausência de envolvimento com questões econômicas (Oliveira; Filho, 2022).

Portanto, um aumento na representação de congressistas de origem ameríndia, com identidades étnicas bem definidas, pode ajudar a estabelecer uma distinção mais nítida entre os interesses e ideias de congressistas comprometidos com a economia mineral (seja sustentável ou nacionalizada), daqueles que se dedicam exclusivamente à defesa dos direitos dos povos originários. Ainda assim, essa é apenas uma hipótese de investigação para as futuras legislaturas, visto que os dados analisados até 2022 sugerem que ambos os perfis permaneceram compartilhando demandas similares.

Outra questão importante referente à Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica, diz respeito à ênfase que esta deu na regularização do transporte de ouro e do uso do mercúrio. Conforme Monteiro et al (2010) a exploração aurífera existente na região amazônica é marcadamente uma atividade garimpeira. Durante os anos de 1980, por exemplo, 90% da produção do ouro nacional advinha do garimpo. Porém, a partir de 1990 há uma queda neste tipo de empreendimento devido à: diminuição do valor do minério no mercado internacional; exaustão do mineral em áreas superficiais e aumento nos custos para explorar jazidas cada vez mais profundas; enrijecimento de leis ambientais e fiscais; bem como, a criminalização da atividade em reservas como as terras indígenas (Monteiro et al, 2010).

Com a retomada no crescimento da atividade, sobretudo no mandato do presidente Bolsonaro que também estava buscando regularizar o garimpo em territórios indígenas, a Coalizão PSE reagiu propondo iniciativas que iam de encontro a garimpagem de TI's. No conteúdo dessas matérias há fortes críticas à falta de compromisso do Poder Público em fiscalizar os territórios ameríndios e ainda promover ações ilegais. Seja pela ausência de mecanismos de controle, iniciativas do Poder Executivo, ou ainda pelo fato da ANM aceitar pedidos de pesquisa minerais sobre TI's, quando seria competência do Congresso Nacional decidir sobre o aproveitamento mineral dessas regiões. Assim, a maioria dos PL's sobre o transporte de ouro focaram em defender uma reformulação da Lei nº 12.844/2013 que usa o regime da “boa-fé” para venda do minério no país, o que funcionaria como uma facilitação para a ocorrência de crimes como o garimpo e a lavagem de dinheiro.

Da mesma maneira, esses parlamentares também redigiram iniciativas para criar um plano de erradicação do mercúrio no Brasil. No conteúdo desses PL's os atores enfatizam a menção de pesquisa realizada pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que teria constatado altos níveis de contaminação de mercúrio nas comunidades indígenas *Munduruku*, *Yanomami*, *Kayapó* e *Pakaanóva*. Sendo uma das conclusões do trabalho da instituição o entendimento de que, quanto mais próxima uma comunidade indígena estava do garimpo, maior era o seu índice de contaminação por mercúrio.

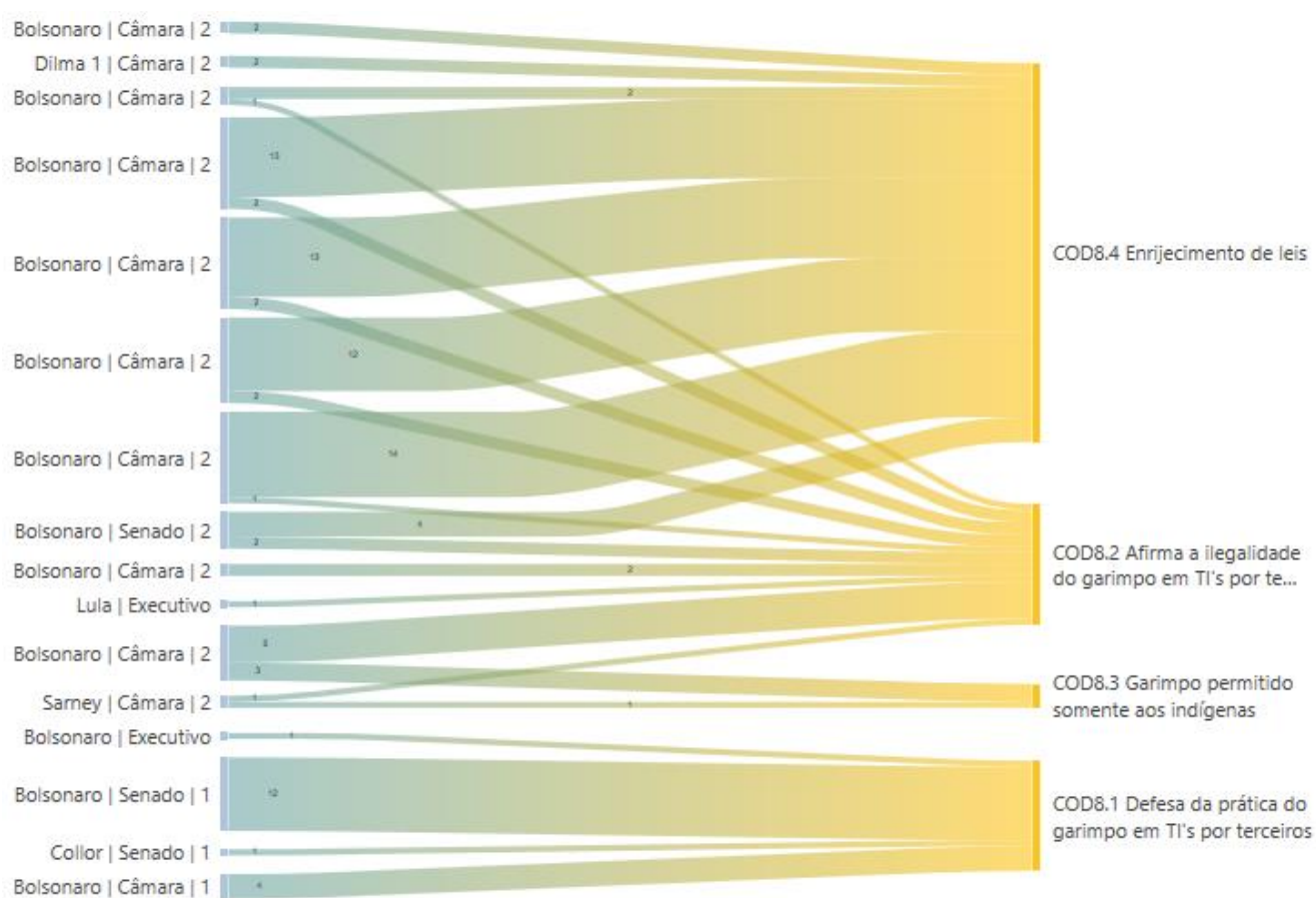
Assim sendo, foi elaborado um diagrama de Sankey para mostrar apenas a incidência do código 8 da análise de conteúdo das 53 iniciativas centrais ao caso da mineração de territórios indígenas, ao longo dos trinta e quatro anos de discussões no Congresso Nacional. Esta categoria é referente aos trechos que remetiam ao caso da garimpagem de minérios em TI's, a partir de termos legais. Ou seja, o código 8 serve para identificar menções feitas pelos parlamentares a aspectos regulatórios relacionados ao garimpo em territórios ameríndios. O resultado dessa avaliação pode ser encontrado na ilustração 16, a seguir.

Na esquerda estão descritos os subcódigos da categoria e do lado direito há um resumo que contém: o governo onde a proposta foi iniciada; qual a sua origem bicameral; e qual o seu enquadramento nas coalizões de defesa. Onde o número 1, significa que o parlamentar era da Coalizão de Maximização da Economia Mineral; e, o número 2 da Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica.

Os dois primeiros subcódigos remetem a duas afirmações opostas. De um lado, o subcódigo 8.1, faz referências à defesa do garimpo de não-indígenas em TI's; do outro lado, o subcódigo 8.2, diz respeito as citações de que o garimpo em TI's é uma atividade ilegal. Como pode ser observado no diagrama, apenas quatro iniciativas defendem claramente o garimpo de

terceiros em territórios ameríndios no seu conteúdo. A primeira refere-se à senadora Marluce Pinto (PTB-RR) que defendeu a prática durante o mandato do presidente Collor. Depois não há qualquer menção da regularização desta prática, mesmo entre aqueles que se interessavam nela. Até chegar ao governo Bolsonaro, o qual contou com três projetos de lei mapeados que abertamente defendiam a regularização da atividade, incluindo o PL 191/2020 do Poder Executivo. De forma oposta, há dez projetos de lei da Coalizão PSE que declaram que o garimpo em TI's é uma atividade irregular e que, portanto, deve ser coibida. Destas iniciativas, a primeira foi iniciada por Tadeu França (PDT-PR) durante o governo Sarney; a segunda é a Medida Provisória 225/2004 do primeiro mandato do presidente Lula; e as outras oito foram todas redigidas durante o governo Bolsonaro.

Ilustração 16 - Diagrama de Sankey: Incidência dos subcódigos da categoria 8 “Regulamentos Técnicos sobre o Garimpo”



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Autoria própria

Os demais subcódigos correspondem: à afirmação de que o garimpo deveria ser permitido exclusivamente aos indígenas, o qual possui pouquíssimas menções; e, a menção a criação de mecanismos legais que dificultem a realização da atividade, como uma nova política para a venda de ouro e a erradicação do mercúrio.

Dessa forma, é possível verificar como a questão do garimpo foi o ponto central das discussões sobre a mineração em terras indígenas durante o mandato de Jair Bolsonaro. Considera-se que esta foi uma mudança marcante no conteúdo das discussões que estavam sendo desenvolvidas no interior do Congresso Nacional a respeito da política em questão. Enquanto nos Tempos 1 e Tempo 2 o ponto central girava em torno dos requerimentos minerários incidentes em TI's, o governo Bolsonaro trouxe a questão do garimpo para o centro do conteúdo das iniciativas parlamentares.

6.4 A SÍNTESE DINÂMICA DA POLÍTICA PARA MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS NOS GOVERNOS DA NOVA REPÚBLICA

Conforme Capano (2012), a mudança é uma condição fundamental na formação de uma política pública, o que resulta na consideração do autor de que a dinâmica é a própria essência das políticas. Sob essa perspectiva, se há evidências de que uma entidade sofreu alteração entre um Tempo 1 e um Tempo 2, isso significa que houve um quadro de mudança; ainda que de um outro ângulo a mesma “coisa” possa parecer estável (Capano, 2009; Kay, 2006).

Nesse sentido, sob uma interpretação estática das etapas do processo de formação de uma política, que incluem: a formação da agenda, a formulação da política, a tomada de decisão, etc. Poderia-se pensar que o caso da política mineral para terras indígenas encontra-se parado entre os estágios de formulação e de decisão. No entanto, o seu processo tem sido dotado de dinamismo ao longo dos governos da Nova República, ainda que este não tenha chegado a um consenso decisório. A troca de governos, as novas demandas do mercado mineral, o crescimento das áreas de garimpo, a importância da ANM e a centralidade do Legislativo para decidir sobre a questão, são todos exemplos de fatores que têm provocado a variação do caso ao longo do tempo.

Assim, a história é um aspecto central para se verificar o desenvolvimento da política, os contextos pelos quais a mesma passou e quais os efeitos destes sobre o seu processo. Apesar disso, Capano (2012) chama atenção para o fato de que a passagem de tempo de uma política não deve seguir, necessariamente, uma perspectiva histórica tradicional, mas deve levar em conta aspectos como: o enquadramento temporal, o timing, a temporalidade, o ritmo, a duração e a sequência do processo (Capano, 2012).

Seria possível avaliar a política mineral para terras indígenas focando apenas em um governo da Nova República. Porém, considerou-se que um enquadramento temporal, que leve-se em conta, os últimos trinta e quatro anos do processo dessa política apresentaria um quadro muito mais fidedigno da sua formação. Com isso, o tempo acabou tornando-se um aspecto

central do trabalho, sendo a evolução da política a própria variável dependente que buscava-se explicar. Deste modo, o conjunto de dados reunidos e analisados indicaram que houve três momentos-chaves nesse processo, os quais foram divididos em T1, T2 e T3. Ademais, a análise do conteúdo e do perfil dos atores sugeriu que a sequência dessa dinâmica desenvolveu-se sob um intenso conflito entre ideias de grupos opostos que influenciaram a continuidade desse processo.

O modelo de Coalizão de Defesa, então, foi escolhido como o conjunto de ferramentas mais capazes de se adequar às descobertas que ocorriam. Portanto, ao classificar os atores e suas ideias em coalizões de defesa é possível verificar a variação endógena do caso. Isto quer dizer que durante as fases dessa política os atores interessados na questão não agiram com a mesma intensidade, seja por conta de choques internos ocorridos entre si ou de aprendizagens adquiridas ao longo do tempo.

Dessa forma, a primeira fase do processo é marcada por uma efervescência nas discussões sobre a política mineral para terras indígenas. Nela há uma intensidade de projetos de lei iniciados por duas coalizões de defesa intituladas como: Coalizão de Maximização da Economia Mineral e Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica. A primeira é formada por um grupo de atores comprometidos com ideias de desenvolvimento econômico que veem as terras indígenas como obstáculos a serem vencidos. Já a segunda, é constituída por um perfil de atores mais diversificados, porém, igualmente engajados com a ideia de que a exploração mineral de territórios ameríndios deve obedecer a critérios rígidos que evitem ao máximo danos sociais, ambientais e econômicos.

São essas coligações que formam o subsistema da política mineral para terras indígenas, conforme os conceitos iniciados por Sabatier e Jenkins-Smith (1994). Além disso, essa política lida com parâmetros relativamente estáveis que compõem o contexto no qual esse subsistema se desenvolve. Em primeiro lugar, há as instituições nacionais que determinam os percursos que a política deve trilhar para evoluir, além de restringirem ou aumentarem os recursos disponíveis para as coalizões. No T1, o quadro institucional parecia relativamente favorável para o encaminhamento da pauta; o Executivo propôs dois projetos de lei sobre a política e ambas as coalizões queriam efetivamente aprovar a matéria. Ou seja, aquele período configurou-se como um *timing*, ou janela de oportunidade conforme Kingdon (1995), no qual a decisão chegou perto de ocorrer.

Porém, outros parâmetros, relativamente estáveis, foram definitivos para que não se chegasse a nenhum acordo. Um deles são os requerimentos minerários incidentes sobre terras indígenas, os quais definem as empresas que teriam ordem de prioridade na exploração

econômica. Este aspecto é referente à legislação mineral nacional e a centralidade que a agência reguladora (DNPM-ANM) possui neste caso. Além disso, a violência sofrida pelos *Yanomamis* por conta do garimpo durante o governo Sarney e Collor aumentou as divergências das coalizões envolvidas. Ambos os aspectos (requerimentos e violência) também constituem-se como parte do contexto no qual as coalizões atuam. No caso do T1, o choque interno devido a influência desses fatores impediu qualquer tipo de negociação. Além disso, é importante considerar que o choque externo do impeachment do presidente Collor, junto com as demandas para lidar com a crise econômica do país, contribuíram para que a resolução desta política sensível fosse empurrada para os governos subsequentes.

O Tempo 2, foi marcado por uma desaceleração no ritmo que a evolução dessa política havia iniciado. Ademais, as iniciativas que tiveram origem no Legislativo nesta fase foram, predominantemente, redigidas por membros da Coalizão de Maximização da Economia Mineral. Isto quer dizer que houve uma mudança endógena ao subsistema da política que foi a diminuição de iniciativas da Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica durante os governos FHC, Lula e Dilma. Provavelmente, os choques entre as coalizões no T1, devem ter levado os membros da coligação PSE ao entendimento de que aprovar a política mineral para terras indígenas resultaria em mais custos que benefícios. O que resultou na reorientação do seu comportamento, que passou a ser mais reativo às ações que eram propostas, do que ativos em trazer avanços para decisão. Este também foi um período em que o Executivo, apesar de editar medidas provisórias que alimentaram os interesses dos mais gananciosos, agiu de maneira menos direta para a aprovação da matéria. Ainda assim, houve o início de uma nova Comissão Especial, desta vez exclusivamente focada em tratar o caso.

Diante do apresentado é possível entender que entre o T1 e o T2 há, não somente uma mudança na velocidade do processo, como também uma reorientação no comportamento de uma das coalizões do subsistema da política mineral para terras indígenas. Enquanto o timing para que a matéria fosse aprovada já havia passado e o Executivo, principal legislador do sistema, atuou de maneiras menos diretas sobre a regularização da política. Além disso, a questão dos requerimentos minerários e a violência gerada pelo garimpo permaneceram presentes nas discussões e ações dos atores envolvidos com o assunto. Porém, de forma não-linear, o relator Eduardo Valverde (PT-RO) assumiu a decisão de cancelar todos os requerimentos incidentes sobre terras indígenas anteriores a 1988. Ocorre que esta foi uma ação diferente do seu antecessor Luciano Pizzatto (PFL-PR) que, ao procurar agir como um *policy broker*, declarou a nulidade apenas dos requerimentos emitidos após 1988, mas a validade dos que haviam sido propostos anteriormente. Com as mudanças nos rumos da política nacional e

um novo impeachment, desta vez da presidenta Dilma Rousseff, a Comissão Especial iniciada no T2 foi deixando de se reunir por volta de 2015 e 2016. A mudança democrática resultou em uma nova fase nas discussões sobre a política mineral para terras indígenas, que voltou a ter um ritmo intenso no seu desenvolvimento.

O T3, então, reflete uma tensão entre as ações do Executivo e a Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica, que possui a maior parte dos seus atores advindos de partidos de esquerda e centro-esquerda. O decreto presidencial que extinguiu a Renca, uma reserva com parques nacionais e duas terras indígenas, foi a primeira medida a receber intensas críticas. A reserva seria liberada para exploração mineral por empresas privadas, devido à sua riqueza geológica ser semelhante à de Carajás. Além disso, o governo Bolsonaro também teve suas ações amplamente questionadas pela coalizão PSE.

Viu-se que durante aquela legislatura o Executivo estava promovendo o garimpo e buscando avançar a abertura das terras indígenas para a exploração econômica. De maneira diferente dos seus antecessores, o presidente Bolsonaro redigiu sobre a legalização do garimpo em terras indígenas como parte das regras previstas para a exploração mineral de TI's. No entanto, com o aumento da área garimpada na Amazônia e o aumento de tensão na violência já existente, a Coalizão de Preservação Socioambiental e Econômica tornou-se ainda mais ativa. Seu objetivo principal transformou-se em impedir o avanço do garimpo e, por isso, a mesma passou a produzir PL's para endurecimento das leis sobre a venda do ouro, bem como, o uso do mercúrio.

O último período analisado constitui-se como uma janela de oportunidade para a prática do garimpo em terras indígenas, a qual foi amplamente resistida e se fechou ao fim da legislatura em termos institucionais. Resultando desse fato, uma clara diferença na maneira como o Executivo se portou sobre a questão da exploração mineral em territórios ameríndios. Além disso, a Coalizão de Maximização da Economia Mineral buscou surfar nessa brecha e produziu seus próprios PL's, dos quais dois também defendiam claramente a prática do garimpo de não-indígenas.

Assim sendo, o processo da política mineral para terras indígenas mostrou uma evolução dinâmica e alto índice de conflito entre os atores interessados em aprovar a matéria. Mesmo que a mesma ainda não tenha chegado a um consenso no interior do Congresso Nacional e siga em um estágio pré-decisório. Por fim, as coalizões de defesa tornaram possível perceber como os indivíduos interessados no assunto coordenaram suas ações, promoveram suas ideias e resistiram às demandas do que consideravam ir contra os seus interesses.

CONCLUSÃO

A pergunta fomentadora deste trabalho consiste em saber como se deu a evolução da agenda política da mineração em terras indígenas após a Constituição Federal de 1988. Ao longo do estudo buscou-se analisar a natureza dessa política, entendida como variável dependente, que se move ao longo da história dos governos brasileiros, especialmente os da Nova República. Além disso, atentou-se para o fato de que este é um processo multinível que envolve, não apenas o Congresso Nacional, mas também o Poder Executivo e agências reguladoras, como a ANM. Ao especificar a amplitude das discussões tornou-se possível justificar o que e onde o estudo proposto está situado dentro do quadro do problema. A análise da questão foca nos últimos 34 anos de ações políticas no âmbito do legislativo federal, com atenção especial nas mudanças ocorridas nesse processo político.

O objetivo geral do estudo foi analisar as movimentações da agenda sobre a mineração em terras indígenas, após a promulgação da atual Constituição Federal. Foram definidos quatro objetivos específicos: i) identificar as iniciativas políticas que evidenciam elementos embrionários de mudanças na regulamentação da mineração em territórios indígenas; ii) identificar os atores políticos mais engajados nas iniciativas legislativas referentes ao tema da mineração em territórios indígenas, traçando um perfil ideológico, econômico e social; iii) verificar as ideias e estratégias presentes no Legislativo Federal sobre o tema da mineração em territórios indígenas; iv) mapear ações do Executivo que movimentaram a agenda referente ao tema da mineração em territórios indígenas.

Perguntas complementares foram elaboradas com o intuito de dar conta da complexidade do tema em estudo e de responder ao objetivo geral: quais foram as iniciativas legislativas mais relevantes na variação da agenda política sobre a regulação da mineração em territórios indígenas? Qual o perfil dos atores políticos mais engajados nas iniciativas legislativas referentes ao tema da mineração em territórios indígenas? Quais as principais ideias e estratégias que permearam as discussões no Legislativo? Em que medida o Executivo influenciou a movimentação dessa agenda até o ano de 2022?

Quanto às iniciativas legislativas mais relevantes na variação da agenda política sobre a regulação da mineração em territórios indígenas, o estudo identificou a existência de diversas propostas legislativas, de autoria do executivo e do legislativo (47 PL's, 3 PLP's, 2 MP's, 1 PEC, 30 PDL's/PDC, 9 decretos), que tramitaram em diversas arenas do Congresso, com destaque para duas Comissões Especiais que foram locus importante do processo político, marcado por conflitos de interesse, crenças e ideias. O estudo identificou a formação e dinâmica

de duas coalizões de defesa, baseando-se na perspectiva do *Advocacy Coalition Framework*, adotada para classificar os parlamentares a partir de suas crenças e ações sobre a política mineral para terras indígenas.

Da análise do conjunto de dados referentes às iniciativas legislativas sobre o tema, ao perfil dos atores políticos relevantes, mais engajados no assunto, das ideias e das estratégias adotadas, chegou-se à conclusão de que formou-se uma coalizão onde seus atores acreditavam que a exploração mineral de territórios ameríndios deveria ser maximizada. Nesta, o perfil de atores era de parlamentares que tiveram suas campanhas políticas financiados por mineradoras e empresas do agronegócio; suas ideias e estratégias mostravam que eram avessos à demarcação de terras indígenas e eram defensores do garimpo. Tais parlamentares foram eleitos, majoritariamente, por Estados da Amazônia Legal e eram vinculados a partidos mais orientados à direita, quanto ao espectro ideológico. Suas ideias enfatizam os benefícios financeiros que as comunidades indígenas e a União teriam com a exploração mineral, mas não demonstravam qual seria o montante desse benefício ou o percentual sobre o valor gerado. Ademais, no contexto das Comissões Especiais foi este o grupo que atou para diminuir os royalties destinado às comunidades indígenas, bem como, os impostos e multas destinados à União.

A outra coalizão de defesa identificada, acreditava que a exploração mineral de terras indígenas deveria conter elementos rígidos de preservação social, ambiental e econômica. O perfil dos seus atores reflete, em grande medida, as ideias defendidas quanto a essas demandas. Identificou-se a atuação de parlamentares nacionalistas que acreditavam que a exploração mineral de TI's deveria ser restrita às empresas estatais e nacionais, para benefício exclusivo das necessidades do país; assim como parlamentares que acreditavam na necessária mudança do mercado quanto às práticas ecológicas e sustentáveis da cadeia produtiva das empresas; bem como, atores políticos dotados de valores ambientalistas e da luta pelos direitos históricos dos povos indígenas.

Ou seja, diferente da coalizão que atuou em defesa da maximização da mineração em terras indígenas, a coalizão em oposição a esses interesses e ideais possui um perfil mais diversificado de membros (quanto à origem e preferências), sendo, portanto, uma coalizão heterogênea, o que pode ser fruto da necessidade de se formar uma maioria capaz de fazer pressão e resistir às demandas do primeiro grupo. Apesar da heterogeneidade, os membros dessa coalizão eram, majoritariamente, de partidos orientados para o espectro ideológico da esquerda. Por fim, essa coalizão enfatizava a excepcionalidade da exploração mineral em terras indígenas desde o Tempo 1 (correspondente ao Governo Sarney, Collor e Itamar); além de ser a que mais pleiteou para que as regras ambientais fossem rígidas; defendeu que a oitiva das

comunidades ocorresse por todo o processo decisório; que houvesse segurança para que a exploração mineral pudesse ser cancelada; e, que fosse proibido mais de um empreendimento por território indígena. Soma-se a isso, a ênfase que esta coalizão passou a dar para o enrijecimento das leis sobre a venda do ouro e a utilização do mercúrio no Tempo 3 (Temer e Bolsonaro), como uma reação ao crescimento do garimpo e dos estímulos que a atividade estava recebendo do Governo Federal.

Os dados analisados mostram que a evolução da política mineral para terras indígenas ocorreu em três fases distintas, marcadas por uma diferença nos ritmos, no timing e no comportamento das coalizões de defesa, assim como do Poder Executivo. Viu-se que a direção, ou temporalidade, que essa evolução apresenta é predominantemente não-linear, pois mesmo quando há uma retomada no crescimento das discussões com base na questão do garimpo, o comportamento do Poder Executivo é diferente daquele apresentado nos governos anteriores. Da mesma forma, o comportamento dos atores interessados na preservação socioambiental e econômica é distinta nas diversas fases, afinal, mais do que propor iniciativas para tratar da política de mineração em terras indígenas estes redigem projetos de lei para se endurecer leis que incentivam o garimpo nesses territórios, a exemplo dos projetos de lei 3240/2021, de iniciativa da Deputada Federal Joênia Wapichana

Por fim, o estudo do tema evoluiu para além do que havia sido proposto no projeto inicial, conforme a complexidade da ação política foi se tornando mais evidente. Restaram muitas lacunas, por certo, que rendem novas agendas de pesquisa. Primeiramente, pode-se construir uma avaliação mais detalhada do próprio Executivo, através da formação da sua agenda sobre o caso, nos diversos governos da Nova República e no Ministério de Minas e Energia, ao longo dos anos. Em segundo, também é possível desenvolver uma avaliação mais detalhada da ANM como uma instância central para a política mineral de terras indígenas. Em terceiro, é relevante estudar a atuação de governos e de parlamentares eleitos por estados da Amazônia Legal em relação ao tema, dando visibilidade para: a centralidade da questão por Estado; as políticas e programas desenvolvidos em nível regional sobre o assunto; bem como, as ideais e atuação política das tradicionais oligarquias, em relação ao tema. Por fim, pode-se desenvolver a classificação das coalizões de defesa encontradas nesta pesquisa para se entender a mudança na política de demarcação de terras indígenas, que em 2023, alterou a sua estrutura para acolher a tese do chamado “Marco Temporal” apesar das duras críticas a esse processo.

Espera-se com este estudo, contribuir para o conhecimento científico e às ações e reflexões políticas sobre o problema aqui abordado, que é uma questão de suma importância, em termos políticos, sociais, culturais e ambientais. Isto, considerando que uma política pública

que busque a preservação de territórios indígenas (os assim chamados “guardiões da floresta”) responde, em grande medida, à necessidade global de defesa do meio ambiente e de enfrentamento dos problemas relacionados às mudanças climáticas.

REFERÊNCIAS

AILTON Krenak no #SempreUmPapo lança o livro “Encontros - Ailton Krenak. Direção: Sempre um Papo. Produção: Museu das Minas e do Metal. Intérprete: Ailton Krenak. Belo Horizonte: Youtube Sempre um Papo, 22/05/2015. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=JizR5UOm4uw&t=246s&ab_channel=SempreUmPapo-Ano37. Acesso em: 15 fev. 2024.

ALMEIDA, Antonio Cavalcante. **Aspectos das políticas indigenistas no Brasil**. Interações, Campo Grande, v. 19, n. 3, p. 611–626, 1 set. 2018.

ALMEIDA, Mariana R.; REBELATTO, Daisy A. N. **O Inventário dos Modelos de Avaliação para Políticas Públicas**. Research Gate, [s. l.], p. 25, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242085061_O_INVENTARIO_DOS_MODELOS_DE_AVALIACAO_PARA_POLITICAS_PUBLICAS/citations. Acesso em: 7 jan. 2024.

ALMEIDA, Lia de Azevedo; GOMES, Ricardo Corrêa. **Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas**. FGV-EBAPE, Rio de Janeiro, v. 16, ed. 3, p. 444-445, 2018.

ALVES, André Naves. **Histórico e Importância da Mineração no Estado**. Minas Gerais: Revista do Legislativo, 2008. 27-32 p.

AMAZONAS, Diário do. **Garimpo será regulamentado**. Instituto Socioambiental, Manaus, p. 2, 1 set. 2004. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/garimpo-sera-regulamentado>. Acesso em: 14 fev. 2024.

AMBIENTAL, Observatório Eco - Direito. **Exploração de minérios em terras indígenas é tema polêmico**. Jusbrasil, [s. l.], p. 9, [2011]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/exploracao-de-minerios-em-terras-indigenas-e-tema-polemico/2391564>. Acesso em: 15 fev. 2024.

AMCHAM BRASIL, Câmara Americana de Comércio para o Brasil. **O que é agenda ESG e qual a sua importância para os negócios**. Amcham, [s. l.], p. 7, 1 ago. 2023. Disponível em: <https://www.amcham.com.br/blog/agenda-esg#:~:text=A%20Agenda%20ESG%20nada%20mais,ambientais%2C%20sociais%20e%20de%20governan%C3%A7a>. Acesso em: 28 jan. 2024.

ANGELO, Maurício. **Após pressão e racha político, Novo Código de Mineração emperra na Câmara**. Observatório da Mineração, [s. l.], 16 dez. 2021. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/apos-pressao-e-racha-politico-novo-codigo-de-mineracao-emperra-na-camara/>. Acesso em: 19 fev. 2024.

ANGERAMI, Tuga. **Emenda 162**. Câmara dos Deputados, Brasília, p. 1, 1 jun. 1994.

APIB, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil; WATCH, Amazon. **Cumplicidade na Destruição IV: Como mineradoras e investidores internacionais contribuem para a violação dos direitos indígenas e ameaçam o futuro da Amazônia**. Dossiê, [s. l.], p. 91, 2022. Disponível em: <https://amazonwatch.org/pt/news/2022/0222-complicity-in-destruction-iv>. Acesso em: 19 fev. 2024.

APIB, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. **APIB solicita ao MPI a retirada de pauta do PL 191/2020, que libera mineração em Terras Indígenas**. [S. l.: s. n.], 14/02/2023.

Disponível em: <https://apiboficial.org/2023/02/14/apib-solicita-ao-mpi-a-retirada-de-pauta-do-pl-1912020-que-libera-mineracao-em-terras-indigenas/#:~:text=O%20PL%20191%2F2020%20%C3%A9,e%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABlica%20%C3%A0%20%C3%A9poca>. Acesso em: 1 jul. 2024.

ARAÚJO, Mayara Moreno Vasconcelos et al. **A Usina de Belo Monte e os impactos nas terras indígenas**. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas, Macapá, ed. 6, p. 43-51, 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/233923305.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

ARINI, Juliana. **Mineração no rastro das hidrelétricas do Alto Tapajós**: Na terceira matéria da série ‘A morte anunciada de um rio’ sobre as ameaças na região do rio Teles Pires, localizada no Alto Tapajós, abordamos a relação estreita entre mineradoras e os empreendimentos hidrelétricos. *Le Monde Diplomatique Brasil*, [s. l.], p. 9, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/mineracao-no-rastro-das-hidreletricas-do-alto-tapajos/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

ATLAS.TI, Manual do Usuário. **ATLAS.ti 9 Windows - Manual do Usuário**. [S. l.: s. n.], 2021.

AZEREDO, Zenaide. **O fardo que Sarney deixará para Collor**. (11/02/1990). Separata de: NDI, Núcleo de Direitos Indígenas; INESC, Instituto de Estudos Socioeconômicos. Dossiê Yanomami: Cronologia de uma morte anunciada. Brasília: Acervo Instituto Socioambiental, 1990. p. 131. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/YAD00498.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2024.

BAINES, Stephen G. **As Terras Indígenas no Brasil e a “regularização” da implantação de grandes usinas hidrelétricas e projetos de mineração na Amazônia**. Repositório Institucional da Universidade de Brasília, Brasília, out. 2001. 16 p.

BAPTISTA, Iuri Yudi Furukita. **O Modelo de Lasswell Aplicado à História das Teorias da Comunicação**. *Rev. Ens. Educ. Cienc. Human.*, Londrina, v. 18, ed. 3, p. 191-196, 7 jan. 2024.

BARBIÉRI, Luiz Felipe. **Câmara cria comissão externa para acompanhar denúncias de violência contra povo yanomami**. G1, [S. l.], p. 1, 5 maio 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/05/05/camara-cria-comissao-externa-para-acompanhar-denuncias-de-violencia-contr-povo-yanomami.ghtml>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa - Portugal: Edições 70, 1977. 226 p.

BARRAGÁN, Mel any et al. **ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA 2018**. Iberoamericana, [S. l.], ano 2019, n. 70, p. 231-259

BARRETO, Maria Laura; SIROTHEAU, Janaina de Castro. **Mineração em Terras Indígenas: um estudo comparativo. Ensaios sobre a sustentabilidade da mineração no Brasil**, [S. l.], p. 84-107, 24 ago. 1998

BARRETO, João Paulo Lima; SANTOS, Gilton Mendes dos. **A volta da Cobra Canoa: em busca de uma antropologia indígena**. 60. ed. São Paulo: Revista Antropologia. Usp, 2017

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Positive and Negative Feedback in Politics. In: BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Policy Dynamics**. [S. l.: s. n.], 2002. p. 1-36.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing**. The Policy Studies Journal, USA-UK, v. 40, ed. 1, p. 1-19, 2012.

BENITES, Afonso. **Bolsonaro estuda reeditar decreto de Temer que permite explorar minério em reserva da Amazônia**: A Renca, no Amapá e no Pará, tem área de meio Portugal. “Somos escravos ambientais”, reclama vice-líder do Governo. Oposição diz que Governo tenta sequestrar a floresta. El país, Brasília, p. 6, 11 dez. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019-12-12/bolsonaro-estuda-reeditar-decreto-de-temer-que-permite-explorar-minerio-em-reserva-da-amazonia.html>. Acesso em: 19 fev. 2024.

BENITES, Tonico. **A escola na ótica dos Ava Kaiowá: impactos e interpretações indígenas**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. 105 p.

BRAND, Antonio. **Mudanças e continuísmos na política indigenista pós-1988**. Estado e Povos Indígenas no Brasil – Bases para um nova política indigenista II, [S. l.], p. 31-36, 1 set. 2002. Disponível em: <http://laced.etc.br/arquivos/03-Estado-e-Povos-Indigenas.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado Federal, 1988. 496 p.

BRASILIENSE, Ronaldo. **Saulo contradiz decreto que veta mudança de garimpo**. Separata de: ISA, Instituto Socioambiental. Acervo ISA. Rio de Janeiro: CEDI, 13/01/1990. cap. Jornal do Brasil, p. 5. Disponível em: https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/26497_20140113_143530.pdf. Acesso em: 1 fev. 2024.

BOLOGNESI, Bruno et al. **Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros**. DADOS, Rio de Janeiro, v. 66, ed. 2, p. 31, 2023

BOTELHO, Augusto. **Discurso**: Apoio a proposta de projeto de lei, em elaboração pelo governo, que permite a exploração de recursos minerais em terras indígenas. Senado Federal, Brasília, p. 2, 9 ago. 2007. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/369449>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de. **O patrimônio cultural e o protagonismo indígena na Constituinte de 1987/88**. Entrevista com Ailton Krenak. Espaço Aberto: Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ed. 51, p. 371-389, 14 fev. 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/DCg3Ln7t7zkDTxFjRTQzwqz/?lang=pt>. Acesso em: 14 fev. 2024.

CAMPELO, Lilian. **Novo decreto de Temer sobre Renca é mero jogo de retórica, diz especialista**. Brasil de Fato, Belém, p. 4, 29 ago. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/08/29/novo-decreto-de-temer-sobre-renca-e-mero-jogo-de-retorica-diz-especialista>. Acesso em: 19 fev. 2024.

CAPANO, Giliberto. **Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem**. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, [s. l.], v. 11, ed. 1, p. 7-31, 2009.

CAPANO, Giliberto. Policy dynamics and change: The never-ending puzzle. In: ARARAL, Eduardo et al. **Routledge Handbook of Public Policy**. [S. l.]: Routledge, 2012. cap. 33, p. 451-461. ISBN 9780203097571.

CAPELARI, Mauro et al. **Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais**. Administração Pública e Gestão Social, [s. l.], p. 91-99, 2015.

CAPELARI, Mauro et al. **Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, ano 2020, p. 1691-1710.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas**. 2. ed. [S. l.]: Teoria e Pesquisa, 2015. p. 4-17 v. 24

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. p. 9-49

CAPIXABA, Nilton. **Discurso**: Sessão: 274.3.52.O. Câmara dos Deputados, Brasília, p. 2, 05/10/2005. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=274.3.52.O&nuQuarto=53&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:44&sgFaseSessao=PE%20%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=05/10/2005&txApelido=NILTON%20CAPIXABA&txFaseSessao=Pequeno%20Expediente%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&dtHoraQuarto=15:44&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>. Acesso em: 2 fev. 2024.

CARDOSO, Márcia Regina Gonçalves et al. **Análise de Conteúdo: Uma Metodologia de Pesquisa Qualitativa**. Cadernos da Fucamp, [S. l.], v. 20, n. 43, p. 98-111, 2021.

CARDOSO, Isabela. **Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política**. Rev. Pol. Públ., São Luís, ano 2008, v. 12, n. 1, p. 27-3

CARVALHO, Wanderlino Teixeira de; CUNHA, Manuela Carneiro da. **A questão Indígena e interesses minerários na Constituinte**. In: FERNANDES, Francisco Rego Chaves et al. A Questão mineral da Amazônia: seis ensaios críticos. 1. ed. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 1987. cap. Terceiro Ensaio, p. 57-91.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. **Os Pronomes Cosmológicos e o Perspectivismo Ameríndio**. [S. l.]: MANA, 1996. 115-144 p. v. 2. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/mana/a/F5BtW5NF3KVT4NRnfM93pSs#>. Acesso em: 21 nov. 2023.

CAVALCANTI, Mozarildo. **Discurso**: Comentários a respeito da matéria publicada no jornal Folha de Boa Vista de ontem, intitulada "Índios denunciam garimpagem em reserva". Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em:
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/386622>. Acesso em: 1 fev. 2024.

CAVALCANTI, Mozarildo. **Discurso**: Considerações a respeito da demarcação da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol. Senado Federal, [s. l.], p. 4, 17/03/2009. Disponível em:
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/378227>. Acesso em: 13 fev. 2024.

CEDI, Centro Ecumênico de Documentação e Informação; CONAGE, Coordenação Nacional dos Geólogos. **Empresas de Mineração e Terras Indígenas na Amazônia**. São Paulo: CEDI, 1987. 82 p. Disponível em:

<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/O1D00019.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2023.

CEDI, Centro Ecumênico de Documentação e Informação. **Mineração em terras indígenas na nova Constituição**. 223. ed. [S. l.]: Encarte de Tempo e Presença, set. 1987. 12 p. Disponível em: <http://biblioteca.funai.gov.br/media/pdf/Folheto27/FO-CX-27-1608-1995.PDF>. Acesso em: 21 nov. 2023.

CD, Câmara dos Deputados. Comissão debaterá situação da Agência Nacional de Mineração e garimpo ilegal em terras indígenas. **Agência Câmara de Notícias**, [S. l.], p. 1, 13 jun. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/969758-comissao-debatera-situacao-da-agencia-nacional-de>. Acesso em: 24 jan. 2024.

CPDOC, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário**: Verbetes Biográfico. Rio de Janeiro: FGV, s.d. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/arquivo>. Acesso em: 1 fev. 2024.

CRISPIM, Nereu. **Projeto de Lei Complementar nº 69/2022**. Câmara dos Deputados, Brasília, p. 45, 2022.

CRESWELL, John W. The use of theory. In: CRESWELL, John W. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. 3. ed. London: Sage, 2009. cap. 3, p. 49-71.

COLEBATCH, H.K. **Policy**: Second Edition. Buckingham - Philadelphia: Open University Press. Celtic Court, 2002. 154 p. ISBN 0335209718.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios na Constituição**. Novos estudos, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 429-443, 1 set. 2018.

CURI, Melissa Volpato. **Mineração em terras indígenas**: o caso da terra indígena Roosevelt. Campinas: [s. n.], 2005. 190 p.

CURI, Melissa Volpato. **Aspectos legais da mineração em terras indígenas**. Revista de Estudos e Pesquisas, Funai, Brasília, v. 4, n. 2, p. p.221-252, 10 dez. 2007.

DALLARI, Dalmo A. **Minérios, índios e (in) dependência**. 1984. Separata de: SILVA, Aracy Lopes da et al. A questão da Mineração em Terra Indígena. 4. ed. São Paulo: Comissão Pró Índio de São Paulo, 1985. cap. 3, p. 79-81.

DANTAS, Carolina. **Vale do Javari**: 2ª maior terra indígena do país tem histórico de assassinato de agente da Funai e é palco de conflitos típicos da Amazônia. G1, [S. l.], p. 12, 6 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/amazonia/noticia/2022/06/06/vale-do-javari-2a-maior-terra-indigena-do-pais-tem-historico-de-assassinato-de-agente-da-funai-e-e-palco-de-conflitos-tipicos-da-amazonia.ghtml>. Acesso em: 13 fev. 2024.

DEPUTADOS, Câmara dos. **PL 191/2020**. Brasília: [s. n.], [s.d.] Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>. Acesso em: 1 jul. 2024.

DEPUTADOS, Câmara dos. **Câmara aprova urgência para projeto sobre mineração em terras indígenas; texto será analisado por grupo de trabalho**: Líder do governo defende a regulamentação do assunto; deputados de oposição criticam a proposta. Agência Câmara de

Notícias, Brasília, p. 6, 9 mar. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/856872-camara-aprova-urgencia-para-projeto-sobre-mineracao-em-terras-indigenas-texto-sera-analisado-por-grupo-de-trabalho>. Acesso em: 15 fev. 2024.

DIREITOS, Terra de. **Ficha técnica: Complexo hidrelétrico na bacia do Rio Tapajós.** Terra de Direitos, [s. l.], p. 4, 3 mar. 2014. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/ficha-tecnica-complexo-hidreletrico-na-bacia-do-rio-tapajos/14046#>. Acesso em: 15 fev. 2024.

DAVIS, Shelton. **A política indigenista e a frente de expansão de mineração na Amazônia.** In: DAVIS, Shelton et al. *Vítimas do Milagre: O desenvolvimento e os índios do Brasil.* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. cap. 7, p. 118-138. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/b2l00008.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2023.

DINIZ, César. Destaques do mapeamento anual de mineração no Brasil, de 1985 a 2022. In: MAPBIOMAS. **Os Impactos e as fronteiras do garimpo no Brasil.** YouTube: Canal MapBiomass Brasil, 2023. p. Minuto 4'22 - 29'32. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=75E5S1R2EX4&ab_channel=MapBiomassBrasil. Acesso em: 25 jan. 2024.

DOLLIS, Nelly Duarte. **Minha vida como estudante no mundo dos brancos.** 60. ed. São Paulo: Revista Antropologia. Usp, 2017.

EXECUTIVO, Poder. **Projeto de Lei nº 191/2020:** Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Câmara dos Deputados, Brasília, p. 16, 2020.

FELLET, João. **Por que ianomâmis fizeram ritual por saída de Jucá.** BBC Brasil, [S. l.], p. 12, 25 maio 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36375984>. Acesso em: 1 fev. 2024.

FIGUEIREDO, Angelina; LIMONGI, Fernando. **Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada.** Plenarium, [S. l.], ano 2004, v. 1, n. 1, p. 41-56, 1 nov. 2004.

FRANÇA, João. **Discurso no Senado Federal:** Apoio ao Decreto 1.775/96, que permite a revisão da demarcação das Terras Indígenas.. Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/182726>. Acesso em: 1 fev. 2024.

FREITAS, Andrea. **O presidencialismo da coalizão.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. 150 p.

FREITAS, Marina Mônica de. **Indígenas e Ferrovias na Belle Époque Brasileira:** a Noroeste do Brasil, a Ferrovia de Itajaí e a Vitória-Minas. ANPUH-Brasil - 30º Simpósio Nacional de História, Recife, ed. 17, 2019. Disponível em: [https://www.snh2019.anpuh.org/resources/anais/8/1563988472_ARQUIVO_Indigenaseferroviasnabellepoque\(MarinaMFreitas\).pdf](https://www.snh2019.anpuh.org/resources/anais/8/1563988472_ARQUIVO_Indigenaseferroviasnabellepoque(MarinaMFreitas).pdf). Acesso em: 21 nov. 2023

G1 PARÁ, Portal. **Conferência internacional debate sobre desenvolvimento econômico e social da Amazônia, em Belém.** G1: Pará, Belém, p. 8, 30 ago. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/08/30/conferencia-internacional-debate-sobre-desenvolvimento-economico-e-social-da-amazonia-em-belem.ghtml>. Acesso em: 28 jan. 2024.

HENRIQUE, Layane. **PL 490/07: entenda o que pretende o PL do Marco Temporal.** Politize!, [S. l.], p. 11, 29 jan. 2024. Disponível em: <https://www.politize.com.br/pl-do-marco-temporal/>. Acesso em: 2 fev. 2024.

IBRAM, Instituto Brasileiro de Mineração. **Desempenho da mineração tem queda em 2022, mas setor cria mais empregos e aumentará investimentos para US\$ 50 bi até 2027.** IBRAM Mineração do Brasil, [S. l.], p. 16, 7 fev. 2023. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/desempenho-da-mineracao-tem-queda-em-2022-mas-setor-cria-mais-empregos-e-aumentara-investimentos-para-us-50-bi-ate-2027/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

IBRAM, Instituto Brasileiro de Mineração. **Aloizio Mercadante recebe Raul Jungmann para debater a ampliação de linhas de crédito para mineração, especialmente de minerais estratégicos.** Portal da Mineração, [S. l.], p. 6, 18 abr. 2023. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/aloizio-mercadante-recebe-raul-jungmann-para-debater-a-ampliacao-de-linhas-de-credito-para-mineracao-especialmente-de-minerais-estrategicos/>. Acesso em: 2 fev. 2024.

IBRAM, Instituto Brasileiro de Mineração. **Posicionamento IBRAM – Mineração em Terras indígenas.** IBRAM Mineração do Brasil, [s. l.], p. 4, 15 mar. 2022. Disponível em: <https://ibram.org.br/posicionamento-setorial/posicionamento-ibram-mineracao-em-terras-indigenas-2/>. Acesso em: 19 fev. 2024.

ISA, Instituto Socioambiental. **Terra Indígena Vale do Javari.** Terras Indígenas no Brasil, [s. l.], p. 14, s.d. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3895#direitos>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ISA, Instituto Socioambiental. **Terra Indígena Yanomami.** Terras Indígenas no Brasil, [s. l.], p. 15, s.d. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/4016>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ISA, Instituto Socioambiental. **ISA revisa notícia sobre redução de Unidades de Conservação.** Terras Indígenas no Brasil, [S. l.], p. 6, 26 jan. 2012. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/noticia/110004>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ISA, Instituto Socioambiental. **O que o governo Dilma fez (e não fez) para garantir o direito à terra e áreas para conservação?.** Instituto Socioambiental, [s. l.], p. 7, 1 jun. 2016. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-para-garantir-o-direito-a-terra-e-areas-para-conservacao>. Acesso em: 19 fev. 2024.

ISA, Instituto Socioambiental. **Localização e extensão das TIs.** Povos Indígenas no Brasil, [s. l.], p. 1, 10 jan. 2024. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Localiza%C3%A7%C3%A3o_e_extens%C3%A3o_das_TIs#:~:text=A%20maior%20parte%20das%20TIs,Grosso%20do%20Sul%20e%20Goi%C3%A1 s. Acesso em: 28 jan. 2024.

JENKINS-SMITH, Hank C. et al. **The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program**. In: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. *Theories of the Policy Process*. New York: Routledge, 2018. cap. 4, p. 135-171. ISBN 9780429494284.

JIMÉNEZ, Carla. **Renca: Temer revoga polêmico decreto que ameaça reservas da Amazônia**. El país, São Paulo, p. 7, 26 out. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/25/politica/1506372008_097256.html. Acesso em: 19 fev. 2024.

JONES, Bryan D; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas: Uma breve introdução**. FGV-EBAPE: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, p. 1486-1497, 2020.

JUCÁ, Teresa Surita. **Projeto de Lei nº 738, de 1991**. Câmara dos Deputados, Brasília, p. 7, 18 abr. 1991. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15801>. Acesso em: 14 fev. 2024.

JULIÃO, António Luís. **Análise de Conteúdo como técnica de análise de dados: uma reflexão necessária**. REVISTA DE TRABALHOS ACADÊMICOS. 8. ed. Juiz de Fora: Revista de trabalhos acadêmicos, 2018. 12 p. Disponível em: <http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=1JUIZDEFORA2&page=article&op=view&path%5B%5D=7143>. Acesso em: 26 nov. 2023.

KAY, Adrian. Introduction: why we need dynamic perspectives. In: KAY, Adrian. **The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence**. Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA: New Horizons in Public Policy: Edward Elgar, 2006. p. 1-14. ISBN 978 1 84542 105 2.

KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**, 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas - Coletânea Volume 1*. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224)

KLINTOWITZ, Jaime. **A culpa é dos índios**: Sete anos depois de virar Estado, Roraima ainda vive à custa da União, mas atribui seus problemas às reservas indígenas. Separata de: ISA, Instituto Socioambiental. Acervo ISA: Revista Veja. [S. l.: s. n.], 1995. p. 66-68. Disponível em:

https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/49177_20190418_114536.PDF. Acesso em: 1 fev. 2024.

KOPENAWA, Davi. **Paixão pela Mercadoria**: O que fazem os brancos com todo esse ouro? Por acaso, eles o comem?. In: KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. *A queda do céu: Palavras de um xamã yanomami*. 1. ed. São Paulo: Schwarcz S.A., 2015. cap. 19, p. 406-420. ISBN 978-85-359-2620-0. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4886744/mod_resource/content/1/A_QUEDA_DO_CEU.pdf. Acesso em: 15 fev. 2024.

KRENAK, Ailton. **Encontros: Ailton Krenak**. 1. ed. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2015. 264 p.

LEGISLAÇÃO. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 21 nov. 2023.

LEGISLAÇÃO. **Lei nº 11.102, de 8 de março de 2005.** Autoriza a Caixa Econômica Federal, em caráter excepcional e por tempo determinado, a arrecadar e alienar os diamantes brutos em poder dos indígenas Cintas-Largas habitantes das Terras Indígenas Roosevelt, Parque Indígena Aripuanã, Serra Morena e Aripuanã. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11102.htm. Acesso em: 14 fev. 2024.

LEGISLAÇÃO. **Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989.** Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências. Presidência da República: Casa Civil, Brasília, 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7805.htm#:~:text=A%20realiza%C3%A7%C3%A3o%20de%20trabalhos%20de%20extra%C3%A7%C3%A3o%20de%20subst%C3%A2ncias%20minerais%2C%20sem,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico. Acesso em: 19 fev. 2024.

LEGISLAÇÃO. **Lei nº 11.685, de 2 de junho de 2008.** Institui o Estatuto do Garimpeiro e dá outras providências. Presidência da República: Casa Civil, Brasília, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11685.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.685%2C%20DE%20Garimp eiro%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,e%20deveres%20a ssegurados%20aos%20garimpeiros. Acesso em: 19 fev. 2024.

LEGISLAÇÃO. **Decreto Executivo nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020.** Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10223.htm#art1. Acesso em: 14 fev. 2024.

LEGISLAÇÃO. **Decreto Legislativo nº 143, de 21 de junho de 2002.** Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. Brasília, 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-convencao-1-pl.html>. Acesso em: 14 fev. 2024.

LEGISLAÇÃO. **Decreto, de 20 de setembro de 2004.** Cria Grupo Operacional para coibir a exploração mineral em terras indígenas, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/2004/decreto-35209-17-setembro-2004-534106-publicacaooriginal-18334-pe.html. Acesso em: 14 fev. 2024.

LIMA, Jorge Ávila de. **Por uma Análise de Conteúdo Mais Fiável.** Revista Portuguesa de Pedagogia, [s. l.], v. I, ed. 47, p. 7-29, 2013. Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/rppedagogia/article/view/1647-8614_47-1_1. Acesso em: 8 abr. 2024.

MA, Janaina et al. **How is the Advocacy Coalition Framework Doing? Some Issues since the 2014 Agenda.** Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 32, p. 7-42, 2020.

MAAKAROUN, Bertha. **Juruna: a voz do guerreiro gravada na história.** Estado de Minas, [S. l.], p. 1, 19 abr. 2023.

MACIEL, Ana Paula Brito et al. **Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil.** Revista Eletrônica de Ciência Política, Brasília, v. 8, ed. 3, p. 72-88, 2017.

MATAVELI, Guilherme et al. **Mining Is a Growing Threat within Indigenous Lands of the Brazilian Amazon**. Remote Sensing, MDPI: Basel, Switzerland, v. 14, ed. 16, p. 13, 2022.

MILHORANCE, Flávia. **A polêmica decisão de Temer de abrir uma área gigante da Amazônia à mineração**. BBC Brasil, [s. l.], p. 10, 24 ago. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41043853>. Acesso em: 19 fev. 2024.

MME, Ministério de Minas e Energia; SGM, Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. **Plano Nacional de Mineração 2030: Geologia, Mineração e Transformação Mineral**. 2. ed. Brasília: Ministério das Minas e Energia, 2011. 178 p.

MME, Ministério de Minas e Energia. Mineração em terras indígenas precisa ser regulamentada, defendeu diretor geral da ANM. **Agência Nacional de Mineração - Notícias**, [S. l.], p. 2, 14 jun. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/mineracao-em-terras-indigenas-precisa-ser-regulamentada-defendeu-diretor-geral-da-anm>. Acesso em: 24 jan. 2024.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu et al. **Ouro, empresas e garimpeiros na Amazônia: o caso emblemático de Serra Pelada**. Revista Pós Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, v. 7, ed. 13, p. 132-158, 2010.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo**. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NAVARRO, Amanda. **Flávio Rocha, queridinho do MBL, culpa índios e quilombolas por desmatamento no Brasil**. Opinião: Esquerda Diário, 2018. Disponível em: <https://www.esquerdadiario.com.br/Flavio-Rocha-queridinho-do-MBL-culpa-indios-e-quilombolas-por-desmatamento-no-Brasil>. Acesso em: 1 fev. 2024.

NDI, Núcleo de Direitos Indígenas; INESC, Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Dossiê Yanomami: Cronologia de uma morte anunciada**. Brasília: Arcevo Instituto Socioambiental, 1990. 133 p. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/YAD00498.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2024.

NETO, Capitão Alberto. **Projeto de Lei nº 1737/2020: Altera a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, e institui o regime de Permissão de Lavra Indígena**. Câmara dos Deputados, Brasília, p. 7, 8 abr. 2020.

NOGUEIRA, Elen Patrícia. **Uma breve história da construção política representativa de Ottomar de Sousa Pinto em Roraima nos primeiros anos do Governo do Estado (1991-1994)**. Textos e Debates, Boa Vista, ed. 30, p. 81-93, 2016.

NUNOMURA, Eduardo. **Romero Jucá, o ‘maior inimigo’ dos Yanomami**. Repórter Brasil, [S. l.], p. 12, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/06/romero-juca-o-maior-inimigo-dos-yanomami/>. Acesso em: 1 fev. 2024.

O FLUMINENSE, Jornal. **Decreto sobre terras indígenas vai mudar**. Instituto Socioambiental, Niterói, p. 4, 23 jul. 1995. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/decreto-sobre-terras-indigenas-vai-mudar>. Acesso em: 14 fev. 2024.

O GLOBO, Jornal. **Operação dividida em cinco partes**. (06/10/1990). Separata de: NDI, Núcleo de Direitos Indígenas; INESC, Instituto de Estudos Socioeconômicos. Dossiê

Yanomami: Cronologia de uma morte anunciada. Brasília: Acervo Instituto Socioambiental, 1990. p. 73. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/YAD00498.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2024.

O GLOBO, Jornal. **Governo recua e abre novos garimpos**. (10/01/1990). Separata de: NDI, Núcleo de Direitos Indígenas; INESC, Instituto de Estudos Socioeconômicos. Dossiê Yanomami: Cronologia de uma morte anunciada. Brasília: Acervo Instituto Socioambiental, 1990. p. 98. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/YAD00498.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2024.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. Dia da Pessoa Indígena: Entenda a importância da Convenção No. 169 da OIT sobre os Povos Indígenas e Tribais. **Organização Internacional do Trabalho**, Brasília, 6 p. 19 abr. 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_781508/lang--pt/index.htm. Acesso em: 21 nov. 2023.

OLIVEIRA, Fernanda Martinez de. **O lugar das terras indígenas no federalismo brasileiro**. 53. ed. [S. l.]: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 2008. 5-28 p. v. 13. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/44172/43059>. Acesso em: 21 nov. 2023.

OLIVEIRA, Henrique Campos de; FILHO, Alvin Sanches. **Uma breve trajetória dos elementos constitutivos do Advocacy Coalition Framework (ACF)**. FGV-EBAPE: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, p. 632-653, 2022.

PAIVA, Maria Clara. **Quem é Ailton Krenak?**. Politize! [S. l.], ano 2023, p. 1, 6 fev. 2023.

PARAISO, Maria Hilda Baqueiro. **Krenak**. Povos Indígenas no Brasil, [S. l.], p. 12, dez. 1998. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Krenak>. Acesso em: 21 nov. 2023.

PASCOAL, Walison Vasconcelos; ZHOURI, Andréa. **Os Krenak e o desastre da mineração no Rio Doce**. AMBIENTES, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 360-394, 2021. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/28271#:~:text=Cerca%20de%2050%20milh%C3%B5es%20de,margem%20esquerda%20do%20Rio%20Doce>. Acesso em: 21 nov. 2023.

PETRACCA, Mark. **In Memoriam David Easton**: Professor of Political Science. Natural Resources Journal: Academic Senate, University of California, p. 1, 2014. Disponível em: <https://senate.universityofcalifornia.edu/in-memoriam/files/david-easton.html>. Acesso em: 7 jan. 2024.

PIMENTEL, Karen Daniele de Araújo; MESQUITA, Lucas Isaac Soares. **O Plano Nacional de Mineração 2030 e a Atividade Mineradora em Terras Indígenas**. Revista Insurgência, Brasília, v. 1, n. 2, p. 380-398, 2015/2016

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MAGALHÃES, Fábio. **Severo Gomes e a luta contra o genocídio dos Yanomami**. [S. l.]: Comissão ARNS, 2023. Disponível em: <https://comissaoarns.org/pt-br/blog/severo-gomes-e-a-luta-conta-o-genocidio-dos-yanomami/>. Acesso em: 1 fev. 2024.

PODER EXECUTIVO. Decreto Presidencial. Aprova o Plano de Defesa das Áreas Indígenas Yanomami e dá outras providências. **Decreto No 98.502, de 12 de Dezembro de 1989**, Brasília, 12 dez. 1989.

PORATIM, Jornal. **Grupo Paranapanema polui rios e ameaça os Waimiri-Atroari.** Poratim, Acervo ISA, p. 6, jun. 1987. Disponível em: https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/22278_20120627_174933.pdf. Acesso em: 21 nov. 2023.

POWER, Timothy J. **Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora?**. In: Legislativo Pós-1988: Reflexões e Perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015, p. 15-45.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 11.685, de 2 de junho de 2008.** Institui o Estatuto do Garimpeiro e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11685.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

ROCHA, Gerônimo; RICARDO, Carlos A. **Nota à Imprensa: GE CEDI/CONAGE: Mineração e Terras Indígenas.** São Paulo: [s. n.], 03/07/1987. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/O1D00040.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2023.

SABATIER, Paul A. **Regulatory Policy-Making: Toward a Framework of Analysis**. Natural Resources Journal, [s. l.], v. 17, ed. 3, p. 415-460, 1977.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Evaluating the Advocacy Coalition Framework.** Journal of Public Policy, [s. l.], v. 14, p. 175 - 203, 1994. DOI 10.1017/S0143814X00007431. Disponível em: http://journals.cambridge.org/abstract_S0143814X00007431. Acesso em: 5 jan. 2024.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. **A Guide to the Advocacy Coalition Framework.** In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. New York: Routledge, 2006. p. 123-138. ISBN 9781315093192.

SANSON, Cesar. **Construção de rodovias no governo militar matou cerca de 8 mil índios.** Instituto Humanitas Unisinos, [S. l.], p. 9, 25 set. 2013. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/noticias/524054-construcao-de-rodovias-no-governo-militar-matou-cerca-de-8-mil-indios>. Acesso em: 21 nov. 2023.

SANTANA, Renato. **Como a mineração na Ditadura Militar converteu TI Igarapé Preto em pesadelo distópico.** Infoamazonia, [S. l.], p. 28, 14 jun. 2022. Disponível em: <https://infoamazonia.org/2022/06/13/como-a-mineracao-na-ditadura-militar-converteu-ti-igarape-preto-em-pesadelo-distopico/#:~:text=Pl%C3%ADnio%20Tenharim%20afirma%20que%20a,passaram%20a%20habitar%20a%20terra>. Acesso em: 21 nov. 2023.

SÃO PAULO, Jornal Folha de. **Garimpeiros ameaçam resistir a plano de retirada.** (17/12/1989). Separata de: NDI, Núcleo de Direitos Indígenas; INESC, Instituto de Estudos Socioeconômicos. Dossiê Yanomami: Cronologia de uma morte anunciada. Brasília: Arcevo Instituto Socioambiental, 1990. p. 76. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/YAD00498.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2024.

SENADO, Agência; O GLOBO, Jornal. **Senador diz que governo fez 'molecagem jurídica' para criação de Raposa Serra do Sol.** Extra, [s. l.], p. 3, 10/12/2010. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/senador-diz-que-governo-fez-molecagem-juridica-para-criacao-de-raposa-serra-do-sol-252621.html>. Acesso em: 13 fev. 2024.

SASSINE, Vinicius. **General Heleno autoriza avanço de garimpo em áreas preservadas na Amazônia.** Folha de S. Paulo, [S. l.], p. 1, 5 dez. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/12/general-helena-autoriza-avanco-de-garimpo-em-areas-preservadas-na-amazonia.shtml>. Acesso em: 5 fev. 2023.

SILVA, Aracy Lopes da et al. **A questão da Mineração em Terra Indígena.** São Paulo: Comissão Pró Índio de São Paulo, 1985. 172 p.

SUSTENTABILIDADE, Mineração e. **Publicado decreto que revoga extinção da Renca.** Revista Mineração & Sustentabilidade, Belém, p. 2, 26 out. 2017. Disponível em: <https://revistamineracao.com.br/2017/09/26/publicado-decreto-que-revoga-extincao-do-renca/>. Acesso em: 19 fev. 2024.

TANSCHKEIT, Ricardo. **Sistemas Fuzzy.** Rio de Janeiro: PUC-Rio, [s.d.]. 35 p. Disponível em: <https://www.inf.ufsc.br/~mauro.roisenberg/ine5377/Cursos-ICA/LN-Sistemas%20Fuzzy.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2023.

TIBIRIÇÁ, Luciana Gonçalves et al. **O papel do Brasil na geopolítica global.** In: THEODORO, Suzi Huff et al. **Mineração em Terras Indígenas: Desenvolvimento para quem?**. 1. ed. Belo Horizonte: Federação Brasileira de Geólogos - FEBRAGEO, 2022. cap. 2, p. 47-63. ISBN 978-65-993923-6-8.

TIBIRIÇÁ, Luciana Gonçalves et al. **Dimensionando os conflitos minerários em terras indígenas.** In: THEODORO, Suzi Huff et al. **Mineração em Terras Indígenas: Desenvolvimento para quem?**. 1. ed. Belo Horizonte: Federação Brasileira de Geólogos - FEBRAGEO, 2022. cap. 4, p. 85-117. ISBN 978-65-993923-6-8

TOMMASINO, Kimiye; FERNANDES, Ricardo Cid. **Kaingang.** Povos Indígenas no Brasil, [S. l.], p. 41, jan. 2001. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Kaingang>. Acesso em: 21 nov. 2023.

VAZ, Lucio. **Collor vai retirar garimpeiros das terras yanomamis:** (23/01/1990). Separata de: NDI, Núcleo de Direitos Indígenas; INESC, Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Dossiê Yanomami: Cronologia de uma morte anunciada.** Brasília: Arcevo Instituto Socioambiental, 1990. p. 132. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/YAD00498.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2024.

VERDÉLIO, Andreia. **Bolsonaro diz que não fará demarcação de terras indígenas.** Agência Brasil, [S. l.], ano 2019, p. 1, 16 ago. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-08/bolsonaro-diz-que-nao-fara-demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 19 fev. 2024

VILLAS-BÔAS, Hariessa Cristina. **Mineração em terras indígenas: a procura de um Marco Legal.** Rio de Janeiro: [s. n.], 2005. 188 p.

WAPICHANA, Joenia Batista de Carvalho; MAIOR, Ana Paula Souto. **Ação Popular nº 3388.** Terra indígenas Raposa Serra do Sol, Brasília, p. 8, 13 maio 2008. Disponível em:

<https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/raposa/index34b5.html?q=node/227>. Acesso em: 2 fev. 2024.

WAPICHANA, Joenia. **Projeto de Decreto Legislativo 34/2022**: Susta os efeitos do Decreto nº 10.966 e do Decreto nº 10.965, de 11 de fevereiro de 2022. Câmara dos Deputados, Brasília, p. 6, 2022.

WAPICHANA, Mayra et al. **Joenia Wapichana: a primeira mulher indígena eleita Deputada Federal**: Em entrevista, Joenia Wapichana fala sobre representatividade indígena na política, Marco Temporal, PEC 215/00 e as temáticas que defenderá no Congresso Nacional.. CIMI, Brasília, p. 13, 10 out. 2018. Disponível em: <https://cimi.org.br/2018/10/joenia-wapichana-a-primeira-mulher-indigena-deputada-federal-em-190-anos-de-parlamento/>. Acesso em: 19 fev. 2024.

WEIBLE, Chris. **The Advocacy Coalition Framework**. International Public Policy Association, France, p. 4, 3 ago. 2017. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/teaching-ressource/the-advocacy-coalition-framework/7>. Acesso em: 5 jan. 2024.

WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios**. In: SENADO, Agência. Questão Agrária. 71. ed. [S. l.], 14 set. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios#:~:text=Em%2018%20de%20setembro%20de,e%20n%C3%A3o%20em%20pequenas%20propriedades>. Acesso em: 21 nov. 2023.

ZUCCO JUNIOR, C. **Esquerda, direita e governo**: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T.; ZUCCO, JUNIOR, C. (Ed.). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 37-60.

ANEXO I

Lista das frentes parlamentares que serviram para delimitação do perfil dos atores a partir do governo Lula II.

Legislatura	Frente Parlamentar	Código
Lula II (2007-2010)	Frente Parlamentar da Agropecuária - FPA	FPAgropecuária
Lula II (2007-2010)	Frente Parlamentar Mista em Defesa do Carvão Mineral	FPCarvãoMineral
Lula II (2007-2010)	Frente Parlamentar Ambientalista	FPAmbientalista
Dilma I (2011-2014)	Frente Parlamentar da Agropecuária - FPA	FPAgropecuária
Dilma I (2011-2014)	Frente Parlamentar da Mineração Brasileira	FPMineraçãoBra
Dilma I (2011-2014)	Frente Parlamentar Mista em Defesa do Carvão Mineral	FPCarvãoMineral
Dilma I (2011-2014)	Frente Parlamentar pela Autossuficiência do Potássio	FPPotássio
Dilma I (2011-2014)	Frente Parlamentar em Defesa dos Consumidores, Distribuidores e Revendedores de Derivados de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	FPPetroGásBio
Dilma I (2011-2014)	Frente Parlamentar em Defesa da Competitividade da Cadeia Produtiva do Setor Químico, Petroquímico e Plástico do Brasil	FPQuiPetroPlás
Dilma I (2011-2014)	Frente Parlamentar em Defesa da Cadeia do Aço, Ferro Gusa, Ferro Ligas, Silício Metálico, seus insumos e derivados	FPAçoFerroSilí
Dilma I (2011-2014)	Frente Parlamentar Mista em Defesa das pequenas centrais hidrelétricas e microgeração	FPPequenaHidrelé
Dilma I (2011-2014)	Frente Parlamentar Ambientalista	FPAmbientalista
Dilma I (2011-2014)	Frente Parlamentar de Apoio aos Povos Indígenas	FPPovosIndi
Dilma I (2011-2014)	Frente Parlamentar em Defesa das Populações Atingidas por Áreas Protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas)	FPAtingidosUCeTI
Dilma II / Temer (2015-2018)	Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - FPA	FPAgropecuária
Dilma II / Temer (2015-2018)	Frente Parlamentar da Mineração	FPMineração
Dilma II / Temer (2015-2018)	Frente Parlamentar Mista em Apoio ao Carvão Mineral	FPCarvãoMineral
Dilma II / Temer (2015-2018)	Frente Parlamentar pela Defesa, Apoio ao Potássio Brasileiro	FPPotássio
Dilma II / Temer (2015-2018)	Frente Parlamentar Mista em Apoio ao Nióbio e as Pedras Preciosas - Frente do Nióbio	FPNióbioPedras
Dilma II / Temer (2015-2018)	Frente Parlamentar Mista pela Competitividade da Cadeia Produtiva do Setor Químico, Petroquímico e de Plástico.	FPQuiPetroPlás
Dilma II / Temer (2015-2018)	Frente Parlamentar Mista pela Criação da Indústria de Petróleo e Gás no Brasil	FPPetroGás

Dilma II / Temer (2015-2018)	Frente Parlamentar Mista em Defesa das pequenas centrais hidrelétricas e microgeração	FPPequenaHidrelé
Dilma II / Temer (2015-2018)	Frente Parlamentar Ambientalista	FPAmbientalista
Dilma II / Temer (2015-2018)	Frente Parlamentar em Apoio aos Povos Indígenas	FPPovosIndi
Dilma II / Temer (2015-2018)	Frente Parlamentar em Defesa das Populações Atingidas por Áreas Protegidas (unidades de Conservação e Terras Indígenas)	FPAtingidosUCeTI
Bolsonaro (2019-2022)	Frente Parlamentar da Agropecuária - FPA	FPAgropecuária
Bolsonaro (2019-2022)	Frente Parlamentar Mista da Mineração	FPMineração
Bolsonaro (2019-2022)	Frente Parlamentar Mista em Apoio ao Carvão Mineral	FPCarvãoMineral
Bolsonaro (2019-2022)	Frente Parlamentar Mista pela Defesa, Apoio ao Potássio Brasileiro	FPPotássio
Bolsonaro (2019-2022)	Frente Parlamentar Mista em Defesa do Nióbio das Pedras Preciosas, Semipreciosas e Grafeno - Frente do Nióbio/Grafeno	FPNióbioPedrasGrafe
Bolsonaro (2019-2022)	Frente Parlamentar Mista pela Competitividade da Cadeia Produtiva do Setor Químico, Petroquímico e de Plástico	FPQuiPetroPlás
Bolsonaro (2019-2022)	Frente Parlamentar para o Desenvolvimento Sustentável do Petróleo e Energias Renováveis - FREPER	FPPetroEnerRenova
Bolsonaro (2019-2022)	Frente Parlamentar Mista em Defesa das Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGHS) e das Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHS)	FPHidreleCentraPeque
Bolsonaro (2019-2022)	Frente Parlamentar Ambientalista	FPAmbientalista
Bolsonaro (2019-2022)	Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas	FPPovosIndi

Fonte: Câmara dos Deputados Federais. Autoria Própria

ANEXO II

Sistema de códigos referentes às ideias contidas nas justificativas das 53 Iniciativas, que propunham legislações referentes ao tema da mineração em terras indígenas e que tramitam ou tramitaram no Poder Legislativo.

CATEGORIAS	DESCRIÇÃO
COD1 - REFERÊNCIA A CONSTITUIÇÃO	Posicionamento a partir de dispositivos Constitucionais, como o Art. 231 e Art. 176, com o objetivo de definir a questão da MTI ou respaldar a posição do parlamentar sobre o tema
Subcódigo 1.1 Excepcionalidade do Caso	Deixa claro que a MTI é tratada pela Constituição como um caso excepcional
COD2 - COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS	Menções que visam reafirmar ou indicar competência relacionadas ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo
Subcódigo 2.1 Centralidade do Legislativo	Afirmações que retomam a centralidade do Legislativo para a decisão e definição da questão
Subcódigo 2.2 Atribuições do Executivo	Papéis e deveres do Executivo e seus órgãos públicos
COD3 - RECURSOS HÍDRICOS	Estabelece uma ligação entre os procedimentos para aproveitamento hídrico com a exploração de recursos naturais em TI's
COD4 - REGULAMENTOS TÉCNICOS PARA COMUNIDADES	Argumentos que visam definir questões regimentais e técnicas relacionadas às Comunidades Indígenas afetadas pela mineração em TI's
Subcódigo 4.1 Consulta às Comunidades	Menção regimental a necessidade do procedimento da oitiva as comunidades afetadas
Subcódigo 4.2 Participação nos resultados da lavra	Menção técnica aos resultados da lavra que devem ser destinados às comunidades afetadas
Subcódigo 4.3 Mão de obra indígena para MTI	Menções regimentais sobre a utilização de mão de obra indígena na mineração (Ex.: curso de capacitação)
Subcódigo 4.4 Cancelamento por prejuízo Cultural e ambiental para TI	Indica a possibilidade de cancelamento dos empreendimentos minerários em TI'S em caso de perdas culturais e ambientais para as comunidades.
COD5 - LEGISLAÇÕES CORRELATAS	Indica regulações que foram propostas a partir de regimentos que envolvem outros procedimentos técnicos.
Subcódigo 5.1 Política Ambiental	Referência técnica as leis ambientais
Subcódigo 5.2 Política Mineral	Referência técnica as leis minerais
Subcódigo 5.3 Licitações	Referência técnica as leis de licitação
Subcódigo 5.4 Faixa de Fronteira	Referência técnica as leis sobre faixa de fronteira
Subcódigo 5.5 Limites das áreas de mineração	Referência técnica sobre limites para área de mineração
COD6 - RELEVÂNCIA DADA PELO PARLAMENTAR	Atribuição de valor positiva que o autor define para a centralidade da sua própria iniciativa. Quais os ganhos diretos resultantes da sua proposta. (tom mais positivo)
Subcódigo 6.1 Pressão internacional e ecológica	Argumenta que o projeto, irá trazer benefícios para a imagem do país, melhorando a aparência ambiental do Brasil e por consequência sua posição internacional

Subcódigo 6.2 Trazer avanço para a política de MTI	Expõe que o projeto proposto visa avançar a agenda decisória para o caso da política mineral em TI's
Subcódigo 6.3 Benefícios Financeiros ou Materiais para as Comunidades indígenas	Argumenta que o projeto tem a finalidade de trazer benefícios financeiros ou materiais para as comunidades devido a regulação da mineração em TI's
Subcódigo 6.4 Tecnicidade e Equilíbrio	Argumenta que uma das relevâncias do projeto é a sua tecnicidade ou menciona uma ordem equilibrada entre os interesses dos envolvidos
Subcódigo 6.5 Interesse Nacional	Expõe que o projeto irá beneficiar a União devido a arrecadação financeira resultante da MTI
Subcódigo 6.6 Lidar com o Tamanho ou Riqueza das TI's	Aponta que o projeto é benéfico por tratar do aproveitamento da grandeza das TI's, seja relacionado ao seu tamanho ou a exuberância de suas riquezas naturais.
Subcódigo 6.7 Fluidez na decisão	Argumenta que o projeto irá trazer a vantagem de trazer mais rapidez as decisões relacionadas ao caso da MTI
Subcódigo 6.8 Interesse das Comunidades	Defesa de que o projeto proposto é de relevância porque exprime o interesse das Comunidades Indígenas afetadas. (Ex.: vontade indígena pela mineração)
COD7 - PREJUÍZOS CAUSADOS PELA AUSÊNCIA DE REGULAÇÃO	Trechos que são enumeradas consequências negativas trazidas pela ausência da regulação e que por tanto visam apontar a necessidade de urgência da matéria. (tom mais negativo)
Subcódigo 7.1 Prejuízos para os indígenas pela ausência de regulação de leis sobre a mineração, transporte de ouro ou mercúrio	Alegação de que a não regulação das matérias sobre a MTI, o transporte de ouro e o uso do mercúrio resultam em violência, pobreza, danos à saúde e incentivo ao garimpo ilegal em terras indígenas
Subcódigo 7.2 Perdas Ambientais	Argumenta que a ausência de regulação causa prejuízos ambientais
Subcódigo 7.3 Perdas para a União	Expõe que a ausência de regulação causa prejuízos fiscais para a União
Subcódigo 7.4 Pressão Internacional	Argumenta que a ausência de regulação causa prejuízos para a imagem do país a nível internacional
COD8 - REGULAMENTOS TÉCNICOS SOBRE O GARIMPO	Trechos que remetem ao caso da garimpagem de minérios em TI's em termos jurídicos
Subcódigo 8.1 Defesa da prática do garimpo em TI's por terceiros	Argumenta de forma positiva quanta a prática de garimpagem de TI's por terceiros
Subcódigo 8.2 Afirma a ilegalidade do garimpo em TI's por terceiros	Argumenta de forma negativa quanta a prática de garimpagem de TI's por terceiros
Subcódigo 8.2 Garimpo permitido somente aos indígenas	Menciona a permissão e exclusividade do garimpo indígena
Subcódigo 8.3 Endurecimento de leis	Afirma a necessidade de endurecer as leis sobre a regulação de substâncias envolvidas na prática do garimpo e penalidades para as pessoas que de alguma forma se envolvem ou fomentam a exploração mineral ilegal de TI's
COD9 - REGULAMENTOS TÉCNICOS PARA EMPRESAS	Menções a questões técnicas relacionadas aos direitos e deveres de empresas envolvidas com a pesquisa e a lavra de minérios em TI'S

Fonte: Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar, Medidas Provisórias e Projeto de Emenda à Constituição presentes na Câmara dos Deputados e Senado Federal.
 Autoria própria.

ANEXO III

Sistema de códigos referentes às ideias contidas nas justificativas dos 30 PDL's/PDC, que buscavam sustar ações do Executivo que possuem influência na agenda da mineração em terras indígenas no Congresso Nacional.

Categorias	Descrição	Subcódigos
COD1 - Ações do Governo Temer	Posicionamento crítico a ações do Executivo durante o Governo Temer	Não foram atribuídos Subcódigos
COD2 - Ações do Governo Bolsonaro	Posicionamento crítico a ações do Executivo durante o Governo Bolsonaro	2.1 Programa Mineração e Desenvolvimento - PMD 2.2 IN Conjunta nº 91/2021 da FUNAI e do IBAMA 2.3 Liberação e Flexibilização para pesquisa de minério"
COD3 - Perdas	Definições de perdas resultantes das ações do Executivo	3.1 Consequências para Comunidades Indígenas 3.2 Perdas Ambientais 3.3 Perdas para o Mercado Brasileiro (exportação, pressão internacional) 3.4 Incentivo a crimes (garimpo ilegal, lavagem de ouro)
COD4 - Irregularidades institucionais	Falhas do Poder Público no cumprimento dos seus deveres constitucionais	4.1 Competência do Congresso 4.2 Fiscalização 4.3 Dever de Proteção (Omissão) 4.4 Ausência de participação da sociedade

Fonte: Projetos de Decreto Legislativo de sustenção de atos normativos do Poder Executivo presentes na Câmara dos Deputados e Senado Federal. Autoria própria.

ANEXO IV

Sistema de códigos referentes às ideias contidas nas emendas parlamentares propostas nas Comissões Especiais para o PL 2057/1991 e para o PL 1610/1996.

Categorias	Descrição	Subcódigos
COD1 - Requerimentos minerais sobre Terras Indígenas	Posicionamentos a respeito do tratamento a ser definido para os requerimentos minerários sobre TI's	Não foram atribuídos Subcódigos
COD2 - Valores Compensatórios	Definições a respeito dos valores a serem pagos por conta da exploração mineral de TI's	2.1 Taxas 2.2 Penalidades 2.3 Porcentagem e destino da Lavra
COD3 - Comunidades Indígenas	Definições de questões relacionadas às Comunidades Indígenas afetadas.	3.1 Consulta às Comunidades 3.2 Mão de obra indígena para exploração 3.3 Áreas afetadas 3.4 Administração dos Recursos
COD4 - Procedimentos Técnicos	Indica os principais apontamentos técnicos relevantes ao caso	4.1 Centralidade do Código Mineral 4.2 Cancelamento do Processo 4.3 Condições Específicas 4.4 Fiscalização

Fonte: Emendas Parlamentares ao Substitutivo do relator nas Comissões Especiais para o PL 2057/1991 e 1610/1996. Autoria própria.

ANEXO V

Linha do tempo dos principais caminhos trilhados pela política indigenista brasileira antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, com especial foco para casos de Mineração em Terras Indígenas.



Fonte: ALMEIDA, 2018; ALVES, 2008; BAINES, 2001; CARVALHO; CUNHA, 1987; CEDI; CONAGE, 1987; CEDI, 1987; CUNHA, 2018; CURI, 2005; DALLARI, 1984; DAVIS, 1978; FREITAS, 2019; KRENAK, 2015; MAAKAROUN, 2023; OLIVEIRA, 2008; PARAISO, 1998; PASCOAL; ZHOURI, 2021; PORATIM, 1987; SANSON, 2013; SANTANA, 2022; SILVA et al, 1985; TOMMASINO; FERNANDES, 2001; VILLAS-BÔAS, 2005; WESTIN, 2008. Autoria própria.