

UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA – UNIARA
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E MEIO
AMBIENTE



MARA CRISTINA MAIA DA SILVA

POLÍTICA PÚBLICA SOBRE MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS
A AGENDA GOVERNAMENTAL DO PROJETO DE LEI 191/2020

Araraquara - SP

2023

UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA – UNIARA
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E MEIO
AMBIENTE

MARA CRISTINA MAIA DA SILVA

POLÍTICA PÚBLICA SOBRE MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS
A AGENDA GOVERNAMENTAL DO PROJETO DE LEI 191/2020

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de Araraquara (Uniara) como parte dos requisitos para a obtenção do Título de Doutorado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente. Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Vulnerabilidade Social.

Orientador: Prof. Dr. Hildebrando Herrmann

Araraquara - SP

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

S581p Silva, Mara Cristina Maia da
Política pública sobre mineração em terras indígenas: a agenda governamental do projeto de lei 191/2020/Mara Cristina Maia da Silva. Araraquara: Universidade de Araraquara, 2023.
224f.

Tese (Doutorado)- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente- Universidade de Araraquara-UNIARA

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Vulnerabilidade Social.

Orientador: Prof. Dr. Hildebrando Herrmann

1. Agenda governamental. 2. Mineração. 3. Terras indígenas.
4. Projeto de lei. I. Título.

CDU 577.4



UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP
CEP 14801-320 | (16) 3301-7100 | www.uniara.com.br

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome do Aluno: **Mara Cristina Maia da Silva**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Doutorado, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Hildebrando Herrmann

Profa. Dra. Alessandra Santos Nascimento

Prof. Dr. Zildo Gallo

Profa. Dra. Melissa Volpato Curi

Prof. Dr. Edson Damas da Silveira

Araraquara – SP, 31 de março de 2023

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Hildebrando Herrmann por ter aceitado o desafio da pesquisa, pelo caminho percorrido, em tempos de pandemia, nem sempre agradável, pela partilha das dúvidas, sugestões e por apontar caminhos.

A minha Mãe, Zeneide Maia, pela presença constante e por todo apoio.

Ao meu irmão, Mauro Maia pelo acompanhamento e incentivo.

As funcionárias da Secretaria da Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial pela atenção dispensada e solicitude necessária.

A Banca de Professores, pela avaliação criteriosa, sugestões e correções imprescindíveis para a conclusão desse trabalho.

A Capes que por meio do programa de bolsa possibilitou a realização desta pesquisa.

“A diversidade é uma palavra-chave no estudo dos caminhos plurais do desenvolvimento”.

(Ignacy Sachs)

RESUMO

O presente estudo traz uma análise sobre a formação da agenda governamental, utilizando-se do modelo dos múltiplos fluxos apresentado por Kingdon (2003) e associando-o à trajetória de ascensão da proposta de mineração em terras indígenas (TIs) à agenda. Nos primeiros meses de 2020, em cumprimento às promessas de campanha de Jair Bolsonaro, foram deliberadas as primeiras ações que objetivavam regulamentar a atividade minerária em territórios tradicionais; o pontapé inicial se deu com a apresentação do Projeto de Lei nº 191/2020. O projeto buscava definir os fluxos de exploração de recursos minerais, incluindo atividades de mineração, extração de hidrocarbonetos e uso de recursos hídricos para geração de energia; todas essas atividades teriam as TIs como principais sítios de exploração, contrariando as vontades dos povos dessas regiões, exercendo influência sobre a qualidade dos recursos naturais e sobre a preservação do meio ambiente, além de representarem um risco à manutenção dos costumes, da cultura e da integridade física dos povos indígenas. A defesa da mineração e do garimpo foi justificada pelo governo em virtude do momento de crise econômica no Brasil, agravada pela pandemia da Covid-19, tendo tal prerrogativa o fomento de uma suposta escassez de fertilizantes deflagrada pela guerra entre Rússia e Ucrânia e a necessidade de aceleração do desenvolvimento econômico do país. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, uma nova perspectiva acerca da temática é estabelecida, fortalecendo a presença do tema na agenda governamental. Esta tese configura, portanto, uma pesquisa documental com análise de conteúdo e estudo de caso, em uma abordagem qualitativa. Além disso, o objetivo geral é analisar a formação da Agenda Governamental da mineração em Terras Indígenas, tendo como objetivos específicos que analisam o processo de ascensão da temática à agenda no início do governo de Jair Bolsonaro, o papel do contexto político e institucional na formação da agenda e de como é feita a junção dos fluxos problema, soluções e político.

Palavras-chave: agenda governamental; mineração; terras indígenas; projeto de lei.

ABSTRACT

This study provides an analysis of the formation of the government agenda, using the multiple flows model presented by Kingdon (2003) and associating it with the trajectory of the rise of the mining proposal on indigenous lands (TIs) to the agenda. In the first months of 2020, in fulfillment of Jair Bolsonaro's campaign promises, the first actions aimed at regulating mining activity in traditional territories were deliberated; the kick-off came with the presentation of Bill No. 191/2020. The bill sought to define the flows of exploitation of mineral resources, including mining activities, hydrocarbon extraction and the use of water resources for energy generation; all of these activities would have TIs as the main sites of exploitation, going against the wishes of the peoples of these regions, exerting an influence on the quality of natural resources and the preservation of the environment, as well as representing a risk to the maintenance of the customs, culture and physical integrity of indigenous peoples. The defense of mining and garimpo was justified by the need to create jobs at a time of economic crisis in Brazil, aggravated by the Covid-19 pandemic, with this prerogative fostering a supposed shortage of fertilizers triggered by the war between Russia and Ukraine and the need to accelerate the country's economic development. With the election of Luiz Inácio Lula da Silva, a new perspective on the issue was established, strengthening its presence on the government agenda. This thesis is therefore a documentary study with content analysis and a case study, using a qualitative approach. In addition, the general objective is to analyze the formation of the Government Agenda for mining on Indigenous Lands, with specific objectives that analyze the process of the issue's rise to the agenda at the beginning of Jair Bolsonaro's government, the role of the political and institutional context in the formation of the agenda and how the problem, solutions and political flows are brought together.

Keywords: government agenda; mining; indigenous lands; bill.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo dos múltiplos fluxos (<i>Multiple Streams</i>).....	27
Figura 2 – Os três eixos temáticos do processo de agenda-setting	38
Figura 3 – Questões aplicadas na construção da agenda governamental em cada uma das categorias do modelo dos múltiplos fluxos	64
Figura 4 – O triângulo da narrativa histórica.....	73
Figura 5 – Processo de emprego de narrativas	75
Figura 6 – Potencial mineral de Roraima	78
Figura 7 – Terra Indígena Yanomami	80
Figura 8 – Narrativas causais	102
Figura 9 – Narrativas de declínio	104
Figura 10 – Narrativas de controle	108
Figura 11 – Narrativa numérica.....	113
Figura 12 – Projetos de Lei sobre mineração em TI na câmara dos deputados.....	133
Figura 13 – Posição das instituições sobre o PL 191.....	143
Figura 14 – Linha do tempo: tramitação PL 191/2020 na câmara.....	151
Figura 15 – Tramitação na câmara dos deputados.....	152
Figura 16 – Agentes do governo federal a favor da mineração em TI.....	153
Figura 17 – Grau de poder.....	157
Figura 18 – Políticos declaradamente a favor da mineração e garimpo em TI.....	162
Figura 19 – Instituições pró-garimpo	163
Figura 20 – Empresários e representantes do setor pró-garimpo em TI	165
Figura 21 – Pesquisa de opinião	168
Figura 22 – Pesquisa de opinião pública	170
Figura 23 – Frentes parlamentares no congresso nacional	178
Figura 24 – Construção da narrativa.....	180
Figura 25 – Reportagens jornalísticas	192

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese das Categorias do modelo dos múltiplos fluxos.....	22
Quadro 2 – Categorias de análise empregadas no estudo.....	65
Quadro 3 – Categorias específicas e esquemas interpretativos para a análise de “Problemas”, “Soluções e Alternativa” e da “Política”.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANM	Agência Nacional de Mineração
APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
APAs	Áreas de Proteção Ambiental
ATL	Acampamento Terra Livre
CFRB	Constituição Da República Federativa Do Brasil
COE	Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CNPI	Conselho Nacional de Política Indigenista
FPMDPI	Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Povos Indígenas
FPMM	Frente Parlamentar Mista da Mineração
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRAM	Instituto Brasileiro de Mineração
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ISA	Instituto de Meio Socioambiental
MS	Ministério da Saúde
MPF	Ministério Público Federal
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações não-governamentais
OGM	Organismos geneticamente modificados
PL	Projeto de Lei
PPI	Iniciativa de Parcerias e Investimentos
SESAI	Secretaria Especial de Saúde Indígena
SIVEP	Sistema de Informações de Vigilância Epidemiológica
STF	Supremo Tribunal Federal
Tis	Terras indígenas
TIY	Terra Indígena Yanomami
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Breve histórico do tema da mineração em Terras Indígenas em Roraima	18
1 MODELOS DOS MÚLTIPLOS FLUXOS (<i>MULTIPLE STREAMS MODEL</i>)	21
1.1 AGENDA GOVERNAMENTAL (<i>AGENDA-SETTING</i>)	22
1.1.1 Fundamento do modelo	23
1.2 OS TRÊS FLUXOS.....	25
1.2.1 Fluxo de problemas (<i>Problem Stream</i>)	27
1.2.2 Soluções ou alternativas (<i>Policy Stream</i>)	28
1.2.2.1 <i>A participação dos atores no modelo</i>	30
1.2.2.2 <i>Os participantes do processo decisório: tecnologia e burocratas</i>	31
1.2.2.3 <i>Participação dos atores na formação da agenda e na especificação de alternativas</i> .	32
1.2.3 Fluxo político (<i>Political Stream</i>)	32
1.3 MUDANÇA NA AGENDA: (<i>PROBLEM STREAM</i>), (<i>POLICY STREAM</i>), (<i>POLITICAL STREAM</i>).....	34
1.4 JANELA DE OPORTUNIDADE: (<i>POLICY WINDOWS</i>)	35
1.5 EIXOS TEMÁTICOS DA AGENDA GOVERNAMENTAL (<i>AGENDA-SETTING</i>).....	37
1.6 CONCEPÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	41
1.6.1 Desenvolvimento Sustentável e Mineração	47
1.6.2 Os pilares do Desenvolvimento Sustentável para a mineração	49
1.6.3 A Sustentabilidade Ambiental Ampliada	50
1.6.4 Mineração e os Indicadores Sociais de Sustentabilidade	50
1.6.5 Sustentabilidade e Mineração: Uma conciliação impossível?	51
1.6.6 Os conflitos	52
1.7 POLÍTICAS PÚBLICAS: DISCUSSÃO SOBRE CONCEITOS.....	54
1.7.1 Políticas públicas e as dimensões de sustentabilidade	56
1.7.7.1 <i>Sustentabilidade na perspectiva da dimensão econômica</i>	56
1.7.7.2 <i>Sustentabilidade na perspectiva da dimensão social</i>	57
1.7.7.3 <i>Sustentabilidade na perspectiva da dimensão ambiental</i>	58
1.7.7.4 <i>Sustentabilidade na perspectiva da dimensão institucional</i>	59
1.8 CONSIDERAÇÕES	61
2 PERCURSO METODOLÓGICO	62
2.1 INTRODUÇÃO.....	62

2.2 PESQUISA EXPLORATÓRIA: ESTUDO DE CASO NA FORMAÇÃO DA AGENDA-SETTING DA MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS	68
2.3 TEMPO E NARRATIVA HISTÓRICA DA AGENDA-SETTING DA MINERAÇÃO..	71
3 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA NA AGENDA GOVERNAMENTAL DA MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS	76
3.1 INTRODUÇÃO.....	76
3.2 RORAIMA, O MAPA DA MINA!	76
3.3 TERRA INDÍGENA YANOMAMI, O TERRITÓRIO MAIS COBIÇADO DO BRASIL	80
3.3.1 O “Problema social” da TIY e a crise humanitária do povo Yanomami	85
3.4 TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL UM TERRITÓRIO EM DISPUTA ...	89
3.4.1 Julgamento da terra indígena Raposa Serra Do Sol: todo dia era dia de índio	94
3.5 AS CAUSALIDADES NA PROPOSTA DE MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS	97
3.5.1 Narrativas causais	98
3.5.2 Narrativas de declínio	103
3.5.3 Narrativas de controle.....	106
3.5.4 Narrativa numérica	110
3.6 CONSIDERAÇÕES	114
4 SOLUÇÕES E ALTERNATIVAS	115
4.1 INTRODUÇÃO.....	115
4.2 SOLUÇÕES APRESENTADAS	116
4.2.1 Dimensão institucional-legal.....	116
4.2.2 Da Inconstitucionalidade formal.....	119
4.2.3 Contextualização do PL 191/2020	119
4.2.4 Nota Técnica do Instituto Socioambiental (ISA)	122
4.2.5 Nota Técnica: Ministério Público Federal (MPF)	125
4.2.6 Nota Técnica da Articulação dos Povos Indígenas, n. 01/2022 - AJUR/APIB.....	128
4.2.7 Da competência exclusiva do Congresso Nacional	130
4.3 OUTROS PROJETOS DE LEI	131
4.4 REPRESENTAÇÕES E SOLUÇÕES	134
4.5 TRANSFORMAÇÕES DE IDEIAS EM SOLUÇÕES	137
4.5.1 Policy Communities: comunidades de políticas	138
4.6 CONSIDERAÇÕES	144

5 DINÂMICA POLÍTICA	146
5.1 INTRODUÇÃO.....	146
5.2 O CONTEXTO SOCIAL DOS <i>STAKEHOLDERS</i> DA MINERAÇÃO.....	147
5.3 ARENA POLÍTICA	148
5.3.1 A Tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados	150
5.3.2 Votação no plenário	151
5.3.3 Stakeholders: quem é quem no debate sobre mineração em TIs	152
5.3.4 Stakeholders que atuaram no congresso nacional sobre o PL 191	153
5.3.5 Lobistas	156
5.4 ESTRATÉGIAS DE DESTAQUE.....	163
5.4.1 Lobby	163
5.5 <i>STAKEHOLDERS</i> E OS CONFLITOS SOCIAIS.....	165
5.6 AGENDA PÚBLICA E A <i>MERCHANDISING</i> DA MINERAÇÃO EM TI.....	167
5.6.1 A Narrativa de massificação pró-garimpo	167
5.7 CONSIDERAÇÕES	171
6 A CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS: O INGRESSO DA MINERAÇÃO EM TI NA AGENDA GOVERNAMENTAL	173
6.1 INTRODUÇÃO.....	173
6.2 EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS A INFLUÊNCIA PRESIDENCIAL NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA	177
6.3 JANELA DE OPORTUNIDADE: MUDANÇA DE GOVERNO.....	178
6.3.1 Questões jurisdicionais	182
6.4 CONSIDERAÇÕES	185
6.5 O PROJETO DE LEI 191 COMO PROPOSTA DE POLÍTICA PÚBLICA	186
6.6 A “POLÍTICA INFORMACIONAL” NA CONSTRUÇÃO DA AGENDA-SETTING	190
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	193
REFERÊNCIAS	200

INTRODUÇÃO

A pesquisa consiste na análise da formação da Agenda Governamental da Mineração em Terras Indígenas durante o período de 2019 e 2022. O processo de agendamento se iniciou com a campanha eleitoral em 2018 quando o então candidato a presidente da república Jair Bolsonaro trouxe para o debate, político e público, uma de suas promessas de campanha, a regulamentação da exploração mineral em terras indígenas. Nesse âmbito, a tese utilizou um modelo explanatório originado no âmbito das políticas públicas, o qual ganhou notoriedade devido à sua eficácia em elucidar os processos de formulação e mudança das agendas governamentais. Este é conhecido como o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), elaborado por John Kingdon¹ (Kingdon, 2003).

Essa política se caracteriza através do PL 191/2020, que visa “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” (Portal Câmara dos Deputados, 2020, online), seguindo alguns padrões citados no PL. Outra característica do arranjo institucional que traz uma grande preocupação aos povos indígenas, é a restrição à “escuta prévia das comunidades”, embora tivessem poder de não acatar e de se opor, não possuiriam poder de veto.

Nessa conjuntura, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a formação da Agenda Governamental (*agenda-setting*) da mineração em Terras Indígenas, destacando como o tema ascendeu e se tornou prioridade na agenda governamental, a partir de valores e interesses de parte do parlamento, além de descrever o perfil de tal parlamento e o papel dos atores (*stakeholders*).

Para responder o objetivo geral da pesquisa, temos como objetivos específicos as seguintes proposições:

- 1) Como a política pública sobre Mineração em Terra Indígena ascende à pauta do governo no início do governo de Jair Bolsonaro?
- 2) Quais alternativas foram selecionadas e como foram difundidas?
- 3) Qual o papel do contexto político e institucional para a formação desta agenda?
- 4) Qual o papel dos atores na formação da agenda governamental?

E de modo complementar, temos:

¹ Nesta pesquisa, as citações referentes ao Modelo dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon correspondem à tese de Ana Cláudia Niedhardt Capella (2004).

1) Como é feita a junção dos fluxos (problemas, alternativas e políticas)? Quais são os "momentos críticos" ou "oportunidades de mudança" que se apresentam? Qual o papel dos empreendedores de políticas públicas na junção desses fluxos?

2) Qual direcionamento a agenda federal assumiu no mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2023?

Esta pesquisa consiste na aplicação do modelo Kingdon (2003), que baseando-se em Cohen, March e Olsen (1972), propôs um modelo que representa o processo de tomada de decisão nas políticas públicas por meio da convergência de três correntes dinâmicas: o fluxo dos problemas (*problems*), o das soluções ou alternativas (*policies*) e o da política (*politics*). No capítulo um, estarão dispostas as descrições dos fluxos, correlacionando-os ao contexto envolvido na proposta de mineração em terras indígenas (TIs).

Assim, na primeira parte da tese, apresentam-se as bases teóricas do estudo, bem como, a conceituação e procedimentos de formação de agenda, assim como os modelos específicos para analisar a formação da agenda governamental, dentro do contexto histórico e institucional, liberação e regulamentação de mineração em territórios indígenas.

Além da introdução e das considerações finais este trabalho está estruturado em seis capítulos. No capítulo um, apresento o Modelo de Múltiplos Fluxos, teoria aplicada a formação da agenda governamental da mineração em Terras Indígenas, como proposição de Política Pública do Executivo para a exploração de minérios em TI.

Reitera-se que o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon diz respeito ao processo de formação, implementação e tomada de decisão em políticas públicas, voltando, de forma majoritária, atenção a dois estágios anteriores à tomada de decisão, conhecidos como a definição da agenda (*agenda-setting*) e a elaboração de alternativas (*policy formulation*). A tomada de decisão “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (Secchi, 2014, p. 40). A agenda governamental é definida como o agrupamento de temáticas acerca dos quais o governo e pessoas relacionadas a ele direcionam sua atenção em um determinado momento. Nessa perspectiva, os elementos envolvidos na ascensão dessas políticas à agenda governamental também contemplam os eixos que a constituem (Kingdon, 2003).

A agenda governamental segue um processo não intencional, particularizado por: 1) surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral; 2) existência de ideias e alternativas para conceituá-los, que são decorrentes especialistas, pesquisadores, políticos e outros atores sociais; 3) contexto político, administrativo e legislativo favorável

para o desenvolvimento da ação. Em síntese, o processo de tomada de decisão em políticas públicas alternativas, e o contexto político que influencia a adoção e implementação de ações governamentais (Bastos, 2017).

O capítulo dois é destinado a metodologia. O estudo trata de uma abordagem qualitativa, instrumentalizada por levantamento bibliográfico e estudos de caso sobre a problemática da mineração em TIs no estado de Roraima, com destaque para as Terra Indígenas Yanomami (TIY) e Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS). Para tanto, adotou-se a pesquisa documental com a finalidade de interpretação qualitativa do conteúdo, essencialmente, a análise de documentos públicos.

Compondo a sequência didática, a tese está estruturada por pesquisa documental, uma técnica de pesquisa qualitativa que recorre a “fontes diversificadas e dispersas, como por exemplo, tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc” (Fonseca, 2002, p. 32). Nesse âmbito, os principais documentos analisados no percurso da pesquisa foram o Projeto de Lei (PL) 191/2020 e seu requerimento de urgência, o REQ 227/2022, e, para isso, recorreu-se a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon, que percorre e traduz o processo de formação e ascensão das políticas públicas à agenda governamental.

De acordo com Severino (2013, p. 106-107), “no caso da pesquisa documental, tem-se como fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas, sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais”.

Nesse campo, destaca-se a utilização de matérias jornalísticas, ressaltando o importante papel da mídia no que concerne ao tema da mineração em TIs. Apesar de, segundo Kingdon (2003), a mídia exercer pouca influência sobre o processo de formação de políticas públicas, deficiência atribuída ao curto tempo em que as questões encontram-se em destaque, a imprensa teve papel crucial na formação da opinião pública favorável ao seguimento do tema na agenda governamental no Brasil.

No capítulo três dispomos das Categorias do Modelo dos Múltiplos Fluxos que compõem a agenda governamental: Problemas, Soluções e Político. Com destaque as causalidades que findam por definir o Problema da agenda e na dinâmica jornalística, elemento imprescindível como disseminador das ideias centrais na construção das narrativas (Kingdon, 2003). O agendamento se dá a partir da construção de uma narrativa que destaca o processo de construção da agenda governamental. Dito isto, apresento o Problema da Pesquisa - Mineração em Terras Indígenas (Capella, 2004).

O estudo é construído nos moldes de uma narrativa de história, que abrange detalhes, personagens e eventos em um todo que vai além da soma de suas partes (Simmons, 2001). Desse modo, o tema da mineração em TIs é abordado de forma contextualizada, ressaltando sua complexidade devido a medidas e tratativas que se arrastam há décadas, e esclarecendo as causas pelas quais a questão perdura até os dias atuais. Logo, tal narrativa reflete uma forma essencial de comunicação, capaz de reforçar um ponto de vista por meio de uma história, ou, no presente caso, por meio de acontecimentos e fatos constatados pela mídia e opinião pública.

Nesse contexto, destaca-se a presença, neste estudo, das notícias veiculadas acerca das políticas de mineração em TIs, dentre os portais jornalísticos mais consultados e citados nesta pesquisa, destacam-se as seguintes fontes, El País, Folha de São Paulo, Brasil de Fato, G1 e Folha BV, as quais viabilizaram a criação de uma narrativa que reflete o processo de construção da agenda governamental de mineração, apresentando as nuances das informações e a variabilidade da percepção popular sobre a temática. Tratando-se das atividades garimpeiras em TIs e todo o contexto que foi criado para justificar tais atividades, a mídia teve papel crucial na formação da opinião pública, em parte favorável, população local, restrita ao segmento garimpeiro e parte desfavorável, na sua grande maioria, servindo para ampliar a adesão ou não aos movimentos já em andamento.

Assim, dentro do conceito de *agenda-setting*, as notícias divulgadas pela imprensa têm o poder de influenciar o que os indivíduos pensam sobre determinada questão. Embora não determinem diretamente as opiniões das pessoas, elas são eficazes em direcionar o público a pensar e discutir sobre um tema específico, em detrimento de outros. Acredita-se que o processo de agendamento ocorra porque a imprensa exerce um papel seletivo ao relatar os fatos. Os profissionais de notícias atuam como (*gatekeepers*), porteiros da informação, decidindo quais notícias devem ser divulgadas e quais devem ser ignoradas. Assim, o que o público sabe e se importa em determinado momento é, em grande parte, resultado do processo de (*gatekeeping*) midiático. Tal conceito foi um importantíssimo termômetro da opinião pública acerca da questão de mineração e teve ampla contribuição na figuração dessa temática na agenda durante tanto tempo.

O processo de agendamento, portanto, ocorre em três eixos temáticos distintos, mas, complementares: agenda midiática (*media agenda*) - são as questões discutidas nos meios de comunicação; agenda pública (*public agenda*) - são as questões que o público considera relevantes e discute pessoalmente e; agenda de políticas públicas (*policy agenda*) - são as questões que os gestores públicos consideraram importantes e estão no centro das políticas

governamentais. Esses três níveis de agenda interagem e influenciam-se mutuamente, moldando a percepção pública e as prioridades governamentais. O processo de agendamento é um componente fundamental na construção da realidade social e política, onde a mídia desempenha um papel central na definição do que é relevante e merecedor de atenção por parte do público e dos formuladores de políticas.

O quarto capítulo está centrado no Projeto de Lei, nas contradições e críticas e inviabilidades técnicas apontadas por diversas instituições e lideranças da sociedade civil.

No quinto capítulo apresenta-se a dinâmica política com a identificação dos atores e o perfil do parlamento. Como novos atores, a agenda será impulsionada por calorosos embates e discussões entre as diferentes forças políticas organizadas representadas pelas bancadas parlamentares. A bancada do cocar, em minoria, já se manifestou como resistência na aprovação do PL no congresso, a de oposição, com maioria, dá indicativos favoráveis a aprovação do Projeto de Lei na Câmara, esses debates serão mediados, e pela atuação do principal empreendedor político, segundo Kingdon (2003), o presidente de república, que pautará a agenda governamental. No entanto, ressalta-se que o presidente, por si só, não é capaz de determinar o seguimento de uma política dentro da agenda, sendo necessária, portanto, a atuação de personagens do alto escalão, neste contexto, representados na imagem dos ministros e dos parlamentares.

Por fim, no sexto capítulo, temos a análise da convergência dos fluxos. Com apresentação da Janela de Oportunidade que surge com a mudança de governo e no redirecionamento da agenda governamental. Como eventos importantes, destacou-se as campanhas eleitorais de 2018 e 2022, que com efeito, possibilitaram a abertura de uma janela de oportunidade, trazendo novos atores para a composição das agendas dos respectivos empreendedores políticos.

Um conceito que surge diz respeito às janelas de oportunidade política, que possibilitam ao empreendedor (*political entrepreneur*) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política, modificando a agenda. Existem certas características que definem uma janela política e no caso em estudo, as mudanças de governo (eleição de Bolsonaro em 2018 e eleição de Lula em 2022) - os quais figuraram como os principais empreendedores da política de mineração - foram indispensáveis à abertura dessa janela e o consequente aparecimento de outros atores que serão citados no decorrer deste trabalho.

Breve histórico do tema da mineração em Terras Indígenas em Roraima

A agenda da mineração nas terras indígenas de Roraima perfaz pelo menos 50 anos. Durante muitos anos, o Estado brasileiro falhou em tomar medidas efetivas para proteger as terras indígenas e combater o garimpo ilegal. No caso da TI Yanomami, um processo de ocupação iniciado na década de 1940 e intensificado durante os anos 1970, durante a ditadura militar, alavancou o garimpo sobre a região. Esse avanço ocorreu após a divulgação do relatório Radam, que indicava a presença de possíveis recursos minerais na área, como o ouro, despertando o interesse de garimpeiros.

Dessa forma, durante os anos 1980, a região Yanomami foi inundada por garimpeiros, resultando em uma crise social e sanitária entre os indígenas. Essa situação despertou preocupação internacional e, somente após a promulgação da Constituição, em 1988, medidas de demarcação e proteção para os Yanomami começaram a ser implementadas. No governo de José Sarney, foi proposta uma demarcação que reduziria o território em 70% em relação à área atual. No entanto, com a eleição de Fernando Collor de Mello em 1989, foram revogados os decretos do governo Sarney e, em 1992, foi homologado um decreto que estabelecia a administração da terra Yanomami. Assim, em 1992, a TI Yanomami foi oficialmente demarcada e homologada, reconhecendo a ocupação tradicional do povo Yanomami sobre aqueles territórios.

A Constituição de 1988, portanto, abriu caminho para a demarcação da terra indígena Yanomami, uma vasta área de 9 milhões de hectares de floresta tropical, abrangendo parte dos estados do Amazonas e de Roraima, no Brasil, e da Venezuela. Entretanto, o conflito pela exploração dos recursos minerais na Amazônia, aliado à falta de fiscalização adequada e à fragilidade das instituições, contribuiu para que o problema perdurasse até os dias atuais.

Enquanto a Terra Indígena Raposa Serra do Sol descreve uma área que abriga diversas comunidades indígenas, incluindo os Macuxi, Wapichana, Ingarikó, Taurepang e Patamona, localizada no estado de Roraima, e figura como um dos principais sítios da atualmente. A ocupação não indígena na região, com a exploração de seringais e o estabelecimento de fazendas de gado, sucedeu no final do século XIX e início do século XX. No entanto, foi a descoberta de grandes jazidas de minerais, como ouro, diamante e cassiterita (minério de estanho), na década de 1980 que intensificou a pressão acerca das terras indígenas da Raposa Serra do Sol. Garimpeiros ilegais começaram a invadir as terras indígenas em busca desses minerais preciosos. Essa invasão trouxe consequências prejudiciais para as comunidades

indígenas, como desmatamento, contaminação dos rios por mercúrio (usado no processo de extração de ouro) e conflitos violentos.

Os povos indígenas da Raposa Serra do Sol resistiram à invasão e lutaram pelo reconhecimento de seus direitos territoriais. A exploração mineral ilegal dentro da terra indígena no extremo norte de Roraima ocorreu de forma contínua ao longo de todo o século XX, inicialmente focada na extração de diamantes. Essa atividade atingiu seu ápice nas décadas de 60 e 70. Posteriormente, nas décadas de 80 e 90, o crescimento do garimpo ocorreu paralelamente à expansão da criação de gado. Essas duas atividades ilegais se interligavam, alimentando uma à outra. Dezenas de pessoas, principalmente indígenas, perderam tristemente suas vidas durante tais períodos. Após uma série de estudos abrangentes, a região foi oficialmente identificada pela Fundação Nacional do Índio (Funai) em 1993. A descrição da área, incluindo suas coordenadas geográficas para demarcação, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU). Essa proposta de demarcação levou em consideração limites naturais, ao mesmo tempo em que excluiu a cidade de Normandia e suas terras adjacentes (ISA, 2020).

Atualmente, a maior parte das Terras Indígenas (TIs) no Brasil encontra-se na Amazônia Legal: a região concentra 424 das 726 TIs, e responde por mais de 98% da área demarcada no país. Nesse ínterim, objetivo geral desta pesquisa é analisar a formação da *Agenda-Setting* da mineração em Terras Indígenas, incluindo, de forma específica, o estudo do processo de ascensão da temática à agenda no início do governo de Jair Bolsonaro, do papel do contexto político e institucional na formação da agenda e de como é feita a junção dos fluxos (Kingdon, 2003).

A questão se tornou um aspecto central de debate jurídico, político e social no Brasil. Em 2005, o Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil tomou uma decisão histórica ao reconhecer o direito dos povos indígenas à demarcação contínua das terras da Raposa Serra do Sol. Essa decisão estabeleceu que a área deveria ser desocupada pelos não indígenas, incluindo garimpeiros ilegais. Após essa decisão, houve um processo de retirada dos não indígenas e a demarcação da terra indígena foi concluída anos depois. Em 19 de março de 2009, o STF concluiu o julgamento da Petição 3388, que questionava a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol em uma ação popular movida pelo senador Augusto Affonso Botelho Neto. A ação buscava anular a Portaria nº 534 do Ministério da Justiça, que havia sido homologada pela Presidência da República em 15 de abril de 2005 (Brasil, 2023).

Os ministros do STF decidiram pela demarcação contínua da Terra Indígena e ordenaram a imediata remoção dos ocupantes não indígenas. A consolidação da organização

política dos povos de Raposa Serra do Sol tornou a Terra Indígena um projeto de vida para as comunidades indígenas. No entanto, o acordo incorpora as chamadas salvaguardas institucionais apresentadas nos 19 condicionantes à ação do poder executivo e aos direitos dos povos indígenas discutidas em plenária. Algumas dessas ressalvas, que funcionam como enunciados normativos, representam uma ameaça ao retrocesso no reconhecimento dos direitos das minorias étnicas no país. Essas ressalvas vão contra os compromissos internacionais de direitos humanos assumidos, particularmente em relação à interpretação do direito originário dos povos indígenas sobre suas terras tradicionais e à negação do identificação da organização política indígena com controle sobre suas terras (Cimi, 2019).

Historicamente, a proposta de mineração nesse contexto se configura uma agenda em retrospectiva, uma vez que os debates acerca da exploração dos territórios citados se arrastam há vários anos possuem vários atores e estão permeados por interesses políticos distintos. Esta agenda também é transicional, por abranger mudanças de governo durante o seu período de discussão; nesse aspecto, serão explanados os principais pontos de mudança no direcionamento da agenda, os quais estão intimamente relacionados com as eleições de Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva nos pleitos de 2018 e 2022, respectivamente.

Por fim, os debates em torno da mineração denotam uma agenda em prospectiva, com continuidade à qual certamente serão reflexo de um conjunto de fatores, os políticos estão relacionados com a dinâmica do congresso nacional, de governadores apoiadores, de lobistas determinadas pelos chamados Relações Institucionais e Governamentais (RIG), pela atuação dos *stakeholders* ou partes interessadas, como também por aspectos estruturais e ideológicos, na construção de outras e novas narrativas.

1 MODELOS DOS MÚLTIPLOS FLUXOS (*MULTIPLE STREAMS MODEL*)

Nesta seção apresentaremos os modelos teóricos que auxiliarão a compreender como o projeto de exploração mineral em Terras Indígenas ascendeu à agenda durante o mandato presidencial de Jair Bolsonaro.

Em políticas públicas, dois modelos em especial, explicam como as agendas governamentais são formadas e quais as alternativas. São eles: Modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) de John Kingdon (2003) e o Ciclo de Políticas Públicas (*policy cycle*) de Leonardo Secchi (2020).

Os modelos selecionados retratam o âmbito da formação da agenda (*agenda-setting*), priorizando perspectivas que nos permita analisar o problema de pesquisa: mineração em terras indígenas, e compreender por que determinadas questões se tornam problemas públicos, em um determinado momento, e emergem na agenda governamental.

O tema central deste estudo é analisar a formação da *agenda-setting* da exploração mineral em Terras Indígenas do governo Bolsonaro.

Inicialmente faremos a identificação do problema, em seguida analisaremos a formação da agenda governamental evidenciando a sua importância no cenário político, especificamente no congresso nacional. A combinação dos modelos tem por finalidade compreender o processo de criação da agenda em suas complexidades e contingências, estabelecendo parâmetros para a presente pesquisa.

Quadro 1 – Síntese das Categorias do Modelo dos Múltiplos Fluxos

<p>Fluxo de Problemas</p>	<p>Refere-se à identificação e reconhecimento de questões ou problemas que merecem atenção pública. Esses problemas podem surgir de diferentes fontes, como eventos atuais, pesquisas acadêmicas, pressões de grupos de interesse, demandas populares, entre outros. A definição de problemas desempenha um papel fundamental ao atrair a atenção dos formuladores de políticas (<i>policy makers</i>). Eles são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos que estabelecem uma conexão entre as questões em pauta e a sua transformação em problemas a serem abordados.</p>
<p>Fluxo de Soluções</p>	<p>Está relacionado à geração de alternativas e propostas para resolver os problemas identificados. Essas soluções podem ser desenvolvidas por especialistas, grupos de interesse, acadêmicos, instituições governamentais, entre outros atores e não são necessariamente desenvolvidas para resolver um problema específico. Elas surgem dentro das comunidades políticas, são difundidas e disseminadas durante o processo de conscientização; são tecnicamente viáveis e refletem valores compartilhados. Além disso, as soluções contam com o consentimento público e a receptividade dos formuladores de políticas, aumentando assim suas chances de serem incluídas na agenda política.</p>
<p>Fluxo Político</p>	<p>Envolve a interação entre os diferentes atores políticos e a tomada de decisão sobre quais problemas serão abordados e quais soluções serão implementadas. Nesse estágio, os formuladores de políticas (<i>policy makers</i>), os legisladores e outros atores, desempenham um papel fundamental na determinação da agenda política. As preferências, os interesses, as coalizões e as restrições governamentais influenciam as escolhas feitas durante esse processo.</p>
<p>Atores</p>	<p>Empreendedor Político - o presidente possui influência decisiva na agenda. O legislativo e os burocratas possuem alta influência. As partes interessadas (<i>stakeholders</i>) agem no sentido de levar temas a agenda. A mídia tem o papel de levar as informações sobre a agenda e criar narrativas.</p>
<p>Janela de Oportunidade</p>	<p>Oportunidade de mudanças a partir de novas configurações políticas. Momento de convergência entre os fluxos problemas, soluções e político.</p>

Fonte: Adaptado de Capella (2007).

1.1 AGENDA GOVERNAMENTAL (*AGENDA-SETTING*)

A formação da agenda corresponde a um dos elementos mais relevantes do processo de política pública. Uma agenda trata-se de um agrupamento de questões que são consideradas mais relevantes pelos formuladores de políticas ou por indivíduos próximos a eles em um determinado contexto (Kingdon, 2003). A formação da agenda pode ser

compreendida como o processo de traduzir questões em prioridades governamentais em qualquer área, como a saúde, educação, economia, agricultura e bem-estar social. Dado que a atenção é um recurso escasso e que indivíduos e organizações determinam prioridades de ação, a formação da agenda corresponde a um processo que engloba significativa competição em que problemas e alternativas sempre ganham ou perdem a atenção do governo e do âmbito social (Capella, 2018).

Leonardo Secchi (2009) descreve questões de agenda como uma junção de temas ou questões que são levantadas ou consideradas importantes em um determinado momento. Quando consegue se infiltrar nos planos do governo, pode ser entendido como estratégico. Nesse caso, há uma agenda formal, que será a agenda governamental, e contém questões que se tornaram norma no confronto público. Na agenda política está o que é considerado uma questão importante para a classe política enfrentar, que ele define como um conjunto de problemas públicos que despertam a atenção do estado, da mídia, da opinião pública, de agentes fora ou dentro do governo e de formuladores de políticas.

Compreender o processo de formulação da agenda permite ampliar o entendimento sobre a participação de atores, seus posicionamentos, crenças e ideias, evidenciando o “fazer” políticas. De acordo com Capella (2004), o processo pelo qual as ideias competem para ganhar a atenção da mídia, do público, do alto escalão governamental é denominado *agenda-setting* (formação da agenda). A pesquisa tem como foco a agenda governamental sobre o tema da mineração, o que possibilita analisar as convergências e divergências entre as ideias, valores e interesses dos formuladores e implementadores de políticas públicas.

1.1.1 Fundamento do modelo

Devido à sua natureza multidisciplinar, a pesquisa em políticas públicas é baseada e tem seus fundamentos em ciência política, sociologia e economia, administração pública, teoria organizacional, engenharia, psicologia social e direito (Secchi, 2013). O caráter multidisciplinar, das questões sociais e políticas torna necessário um repertório científico proveniente de múltiplas áreas do conhecimento (Deleon, 2006).

É por meio da análise das políticas públicas que se entende o que o governo faz, por que faz e como isso faz a diferença. Dessa forma, a política pública pode ser descrita e questionada sobre suas causas e consequências, perguntando-nos qual o impacto que tal política teve na vida das pessoas e qual seu impacto nas instituições e processos (Dye, 2008). Cada teoria ou modelo focaliza um aspecto diferente da política. Portanto, algumas políticas

podem ser mais facilmente explicadas por uma determinada teoria ou modelo, enquanto outras podem ser analisadas a partir da perspectiva de várias teorias ou modelos (Dye, 2008).

O processo de *agenda-setting* desenvolvido por Kingdon (2003) é derivado do "modelo da lixeira" elaborado por Cohen, March e Olsen (1972). O modelo foi elaborado para a análise de organizações configuradas como "anarquia organizada", operando em condições altamente incertas e ambíguas, como universidades e governos nacionais. Nessas organizações, existem três características principais: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara. A analogia da lixeira ocorre porque diversos tipos de problemas e soluções são lançados pelos indivíduos à medida que surgem, e as decisões são tomadas quando problemas e soluções se sobrepõem.

As ideias gerais que o modelo de *garbage can* contém é a forma de base de onde Kingdon (2003) forma seu modelo, deixando claro que ele se afasta da visão de processos racionais e sequenciais em que os objetivos são definidos de forma clara e precisa e existem relações causais, isto é, o estabelecimento de relações diretas entre problema e solução. Em contraste, em um modelo *multistream*, o problema e a solução (ou alternativa) seguem fluxos independentes, cada um de acordo com a sua própria lógica.

Embora os jogadores individuais possam definir claramente seus objetivos e estabelecer preferências consistentes, as preferências não serão consistentes em toda a estrutura de tomada de decisão, dificultando a tarefa de coordenar várias preferências individuais. Como resultado, os atores envolvidos no processo decisório muitas vezes discordam, por exemplo, sobre o que o governo deve fazer em determinada área ou quais políticas devem ser adotadas. Finalmente, as técnicas expressas por meio de processos organizacionais mais gerais também não são claras e são difíceis de entender para os participantes nos processos de tomada de decisão. Em uma organização, enquanto um indivíduo conhece seus próprios papéis e responsabilidades, sua compreensão do processo mais amplo é bastante fragmentada. Dessa forma, por exemplo, os burocratas podem entender seu trabalho com mais detalhes, mas não conseguir relacioná-lo com o quadro mais amplo em que se encontram.

Uma agenda governamental é definida como uma lista de questões que o governo e seu povo estão preocupados em um determinado momento. Na definição original sobre uma agenda, de acordo com Capella (2004), é uma lista de tópicos ou questões que os funcionários do governo e aqueles fora do governo intimamente relacionados com esses funcionários estão seriamente preocupados em um determinado momento. Dessa forma, quando um assunto capta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas públicas, passa a fazer parte da

agenda do governo. De outra forma, o autor distingue entre uma agenda de governo e uma agenda de tomada de decisão (Kingdon, 2003).

A agenda decisória contém as questões que existem no processo seletivo competitivo dentro da agenda do Governo, ou seja, é um subconjunto da agenda do governo que considera questões que estão prontas para a tomada de decisão ativa pelos formuladores de políticas e, como tal, essas questões estão prestes a se tornar políticas. Isso porque, dada a complexidade e a quantidade de questões colocadas a esses formuladores, apenas algumas questões estão na agenda do governo em determinado momento. Os autores também enfatizam que ambas as agendas são influenciadas por processos distintos. Finalmente, essas duas agendas são complementadas por agendas específicas como saúde, transporte, educação etc., que representam a natureza setorial da formulação de políticas públicas (Smith; Larimer, 2009).

Por outro lado, alguns problemas são negligenciáveis devido à sua localização jurisdicional. Ao estudar o setor de saúde do governo dos EUA, Kingdon percebeu que muitas questões faziam parte de uma agenda especializada sem integrar a agenda mais ampla de tomada de decisões do departamento. Isso acontece porque os grupos de especialistas, relacionados a essas questões, são reduzidos a jurisdições específicas dentro da estrutura do poder executivo, limitando assim a disseminação dessas questões para outras comunidades (Sabatier, 1998).

Assim, fatores como grupos de pressão, opinião pública, pressão legislativa e executiva, movimentos sociais, dentre outros, estabelecem o clima político para a mudança da agenda do governo, que pode ou não favorecer a mudança. Entre os fatores considerados no processo político, Kingdon destaca que as mudanças no clima do país e as mudanças dentro do governo são os principais impulsionadores das mudanças na agenda do governo.

1.2 OS TRÊS FLUXOS

Em *Agenda, Alternatives, and Public Policy*, lançado em 1984 e republicado em 2003, Kingdon busca entender por que certas questões são relevantes para o governo e como uma ideia se encaixa em uma série de preocupações dos formuladores de políticas para se transformar em políticas públicas. Kingdon compreende a política pública como uma junção de quatro processos: definição da agenda política; especificação das alternativas disponíveis, a partir das quais uma escolha é feita; a escolha dominante entre um conjunto de alternativas disponíveis; e, por último, a implementação da decisão (Costa, 2002). O modelo desenvolvido

por Kingdon concentra-se especificamente nos dois primeiros processos, denominados fases de pré-decisão, que são: a formação da agenda e a especificação de alternativas.

A partir deste ponto, apresentaremos duas relevantes reflexões atuais sobre a construção da agenda governamental, com base nas pesquisas de John Kingdon (2003) e Frank Baumgartner e Brian Jones (1993). Ambos os estudos buscam demonstrar a relevância das ideias no processo político, enfatizando que interpretações, discursos e argumentos têm impacto direto na formulação de políticas públicas. Kingdon (2003) desenvolveu seu trabalho analisando o processo de formação de agenda da política de saúde do governo norte-americano. Baumgartner e Jones (1993) investigaram várias políticas públicas, como política de energia nuclear, política de pesticidas, política de proibição de fumar e política de segurança automível.

O modelo de Kingdon destaca-se por sua capacidade de explicar a formulação e mudança de agendas governamentais, sendo um de seus principais pontos fortes a capacidade de lidar com a ambiguidade e a incerteza. Para ela, o modelo tem um certo padrão na dinâmica de cada um dos fluxos que o compõem, mas também deixa espaço para aleatoriedades e contingências (Capella, 2004).

De acordo com Kingdon (2003), empreendedores de políticas públicas são indivíduos, ou possivelmente um pequeno grupo de pessoas, que agem em um determinado momento, para vincular fluxos de problemas, fluxos de soluções e fluxos políticos para promover uma política pública. O assunto da agenda do governo.

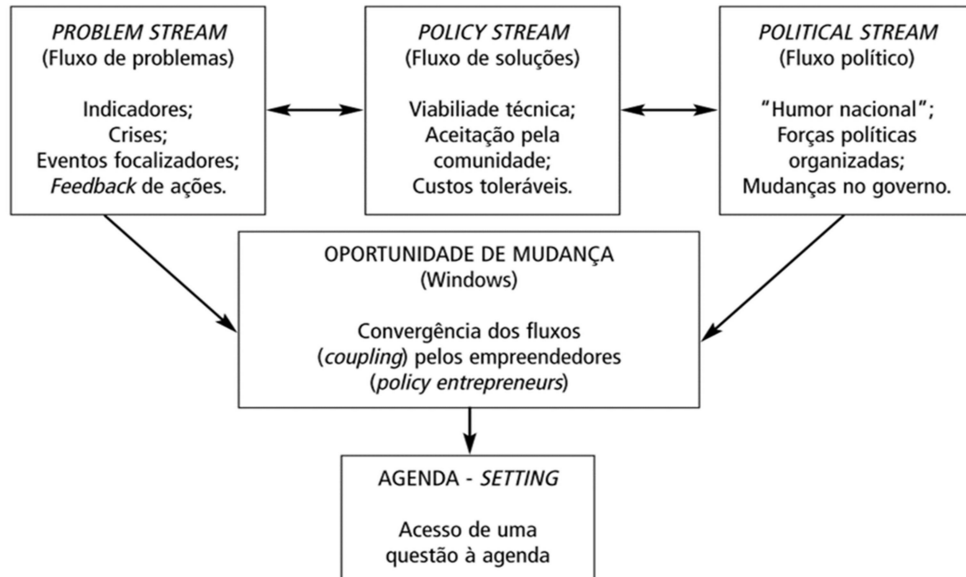
Desse modo, a presente pesquisa tem como objetivo compreender o processo de formação da agenda governamental de exploração mineral em Terras Indígenas, materializada pelo PL 191/2020, bem com identificar as lacunas e pontos de tensão existentes na proposição, principalmente a influência do ambiente político quanto às políticas públicas referentes à mineração em terras indígenas e as opiniões dos atores interessados sobre o atendimento às exigências da Constituição Federal, e os interesses das comunidades e as populações envolvidas.

O modelo desenvolvido por Kingdon (2003), a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos (*streams*) decisórios: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e políticas (*politics*).

O mais significativo para esse modelo é entender por que certas ideias são fixadas como questões relevantes em algum momento, facilitando assim mudanças na agenda. Além disso, deve-se notar que a distinção entre agenda e opções é fundamental para este modelo. É fundamental buscar entender por que algumas alternativas têm recebido mais atenção dos

formuladores de políticas do que outras no leque mais amplo de ações possíveis relacionadas a um assunto de notoriedade na agenda do governo (Farah, 2016).

Figura 1 - Modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*)



Fonte: Kingdon (2003).

1.2.1 Fluxo de problemas (*Problem Stream*)

No primeiro processo (problemas), o modelo visa analisar como os problemas são vistos e por que determinados problemas ocupam a agenda do governo. Dado que as pessoas nem sempre podem se concentrar em todos os problemas, Kingdon (2003) levanta a hipótese de que essas pessoas se concentrarão em alguns problemas em potencial e tenderão a ignorar outros.

Com o intuito de compreender o modelo de Kingdon, é fundamental entender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação. Desse modo, a maneira como um problema é estabelecido, articulado, condensando a atenção dos formuladores de política pode determinar o seu sucesso se acender a *agenda-setting*. As condições transformam-se em problemas através de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais (Capella, 2004).

Para compreender o processo de seleção de perguntas, Kingdon (2003) ainda faz uma distinção importante entre perguntas e condições. Para o autor, uma condição é uma situação social percebida que não necessariamente desencadeia uma ação correspondente. Essas condições só se tornam problemáticas se os formuladores de políticas sentirem que devem

agir. Dado o grande número de problemas e não todos de uma vez, a atenção dos formuladores de políticas depende de como eles veem e interpretam essas situações e, mais importante, como eles as definem como problemas.

As condições tornam-se problemas, chamando a atenção dos participantes no processo de tomada de decisão e motivando-os a agir por meio de três mecanismos básicos: indicadores, eventos, crises e símbolos e *feedback* da ação governamental. Quando indicadores – como custos de programas, mortalidade infantil, mudanças nos salários do funcionalismo público, evolução dos déficits públicos – se combinam e indicam que algo está acontecendo, os formuladores de políticas podem ver isso como problemático. No entanto, os indicadores por si só não identificam a existência específica de um problema, mas sim uma explicação que ajuda a comprovar a existência de um problema (Dye, 2008).

Assim, ajudam a transformar condições em problemas, especialmente quando mostram dados quantitativos que podem demonstrar que existem situações que requerem atenção. O segundo conjunto de mecanismos inclui eventos focados, crises e símbolos. Muitas vezes, um problema chama a atenção não apenas por métricas, mas por grandes eventos, como crises, desastres ou símbolos que focam a atenção em um determinado problema. No entanto, esses eventos raramente colocam a questão na agenda e muitas vezes reforçam percepções pré-existentes da questão (Farah, 2016).

1.2.2 Soluções ou alternativas (*Policy Stream*)

Fluxo de soluções/alternativas De acordo com este fluxo, verifica-se um agrupamento de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas. Neste processo que é extremamente competitivo, as ideias que se apresentam viáveis de uma perspectiva e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem. Um conjunto reduzido, entendido como um “caldo primordial” de tais ideias é levado aos atores que decidirão (Capella, 2004).

Os geradores de alternativas, normalmente, são por especialistas - pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, dentre outros - que compartilham uma preocupação no que diz respeito a área em questão. Isso não se traduz no fato de que todos os especialistas compartilhem das mesmas crenças. As ideias são difundidas por meio da persuasão, tais geradores irão tentar sensibilizar não apenas as comunidades de políticas, assim como público de modo geral (Capella, 2004).

Em relação à estratégia política, a definição do problema é considerada essencial. O modo como um problema é definido, articulado e focado na atenção dos tomadores de decisão pode estabelecer se uma questão é bem-sucedida em um processo de definição de agenda altamente competitivo no quais várias outras questões são levantadas e aguardam a atenção desses tomadores.

Nesse processo de seleção, geralmente sobrevivem ideias que se mostram tecnicamente viáveis e acessíveis, assim como aquelas que refletem valores compartilhados, aceitos pelo público e pelos formuladores de políticas. Como resultado final, a partir de um significativo número de ideias possíveis, um pequeno número de propostas é levado ao topo do "*major policy mix*", e essas alternativas emergem para efetiva consideração dos participantes do processo decisório (Capella, 2018).

A disseminação de ideias também não é automática, pois comunidades bem estruturadas tendem a resistir a novas ideias. Kingdon (2003) descreve a disseminação como um processo no qual os indivíduos que defendem uma ideia tentam trazê-la para diferentes fóruns na tentativa de sensibilizar não apenas a comunidade política, mas o público, acostumar o público às propostas e construir sua aceitação incremental. Dessa forma, as ideias são basicamente disseminadas por meio da persuasão. A relevância desse processo de comunicação - o que os autores chamam de amolecimento - vem da constatação de que, sem essa consciência, as propostas não serão levadas a sério quando forem apresentadas, que segundo (Kingdon, 2003, p. 130). "abrandar parece ser necessário até que uma proposta seja levada a sério. Sim. Muitas boas propostas caem em ouvidos surdos porque são feitas antes que o público, o público profissional ou a comunidade política estejam prontos para ouvir".

Com o processo de difusão, há um efeito multiplicador (maré) em que as ideias se espalham e recebem cada vez mais adeptos, que conforme (Kingdon, 2003, p. 140), "depois de certa difusão, parece haver um ponto de decolagem: muita gente discutindo propostas ou ideias". Dessa forma, o fluxo de políticas produz uma lista restrita de propostas, sintetizando algumas ideias que sobreviveram ao processo de seleção. Essas ideias não representam necessariamente uma perspectiva consensual da proposta pela comunidade política, mas sim o reconhecimento da comunidade de que algumas propostas são importantes entre um grande número de propostas possíveis.

Kingdon (2003) discorre sobre ideias que desempenham um papel importante em seu modelo, por exemplo, ideias que muitas vezes são mais relevantes do que a interferência de grupos de pressão na escolha de alternativas, e chama a atenção dos cientistas políticos para essa dimensão do processo decisório. Os cientistas políticos estão acostumados a conceitos

como poder, influência, pressão e estratégia. Contudo, se tentarmos entender as políticas públicas, apenas em termos desses conceitos, erramos muito. O conteúdo das próprias ideias, não apenas cortinas de fumaça ou racionalizações é parte integral da tomada de decisões dentro e ao redor do governo.

Assim com o modelo multifluxo, abordagens que enfatizam a centralidade de ideias, explicações e argumentos no processo de formulação de políticas desafiam a análise tradicional da formulação de políticas públicas e ajudam a compreender a dimensão simbólica do processo.

1.2.2.1 *A participação dos atores no modelo*

Indivíduos tomam decisões com base em sua própria experiência, muitas vezes por meio de um processo de “tentativa e erro”, em vez de tomá-las, com base em ações e planejamento estratégico definido. Essas características das decisões destacam a ambiguidade e a incerteza das organizações, aplicando a ideia de racionalidade limitada avançada por Herbert Simon e outros membros da chamada *Carnegie School* (Simon, 1970; March; Simon, 1958).

Na ambiguidade e na incerteza, como na “anarquia organizada”, não há relação causal entre o problema e a solução: o problema não necessariamente fornece uma solução específica, por outro lado, a solução proposta pode não resolver o problema original. Os participantes do processo de tomada de decisão têm experiências e valores diferentes e identificam problemas e soluções de maneiras muito diferentes. Diferentes soluções baseadas em novas ideias ou respostas conhecidas percorrem a organização. A oportunidade de escolha é a própria decisão, o momento em que atores, soluções e problemas se juntam. Portanto, uma organização é vislumbrada como uma significativa “lixeira”, em que os participantes depositam de forma aleatória as soluções e problemas. As oportunidades de escolha são o produto dessa “lixeira”, quando um problema, uma solução e um participante se encontram.

Para tomar uma decisão, esses três elementos devem existir, e uma relação deve ser estabelecida entre os problemas e as soluções disponíveis na “lixeira”. Na ausência de um deles, por exemplo, a solução não encontra o problema associado a ela, por exemplo, o processo está incompleto e não há chance de escolha. Com base nesse modelo de decisão, os autores mostram que as soluções podem ser propostas mesmo que não haja problemas específicos; no entanto, muitas escolhas são feitas quando o problema não pode ser resolvido; os problemas podem permanecer sem solução e, em geral, alguns problemas são resolvidos.

Kingdon (2003) aplica esse modelo de Dumpster à análise de políticas públicas, que ele chama de *multistream* em seu modelo. Originalmente desenvolvido para analisar as políticas públicas nos setores de saúde e transporte do governo federal dos Estados Unidos, esse modelo tornou-se referência para pesquisas direcionadas à análise da formulação de políticas governamentais. Com base em uma riqueza de dados empíricos (obtidos principalmente por meio de entrevistas com altos funcionários públicos), o modelo se concentra na etapa de pré-decisão e visa entender como as questões são trazidas para a agenda. Nesse sentido, Kingdon (2003) define uma agenda governamental como uma lista de questões que o governo e seus *stakeholders* focam em um determinado momento.

1.2.2.2 *Os participantes do processo decisório: tecnologia e burocratas*

Quando uma questão capta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas, torna-se parte da agenda do governo. Contudo, dada a complexidade e o número de questões apresentadas a esses formuladores, apenas algumas questões podem receber atenção na agenda do governo em um determinado momento. Essas questões sobrevivem ao processo de seleção competitiva dentro da agenda e constituem a agenda de tomada de decisão: um subconjunto da agenda do governo que inclui questões que podem ser decididas ativamente pelos formuladores de políticas, ou seja, questões que estão prontas para se tornarem políticas.

Segundo os autores, essa distinção é necessária porque ambas as agendas são influenciadas por processos distintos. Há também agendas dedicadas - por exemplo, agendas específicas nas áreas de saúde, transporte, educação, ponderando a natureza setorial da formulação de políticas públicas. Para Kingdon (2003), colocar uma questão na agenda é o resultado de uma combinação complexa de fatores, incluindo como o problema é entendido, a gama de soluções disponíveis e a dinâmica política em mudança. A chave para entender as mudanças de agenda não é encontrar as origens de uma ideia, mas as condições que facilitam sua aceitação dentro do governo. As ideias podem se originar em diferentes lugares, e é relevante que um modelo entenda por que algumas delas são fixadas como questões importantes em um determinado momento, facilitando assim as mudanças na agenda.

A distinção entre agenda e alternativas é fundamental para o modelo. Entender por que certas questões estão na agenda do governo é apenas parte da análise de Kingdon. Outro aspecto importante de seu modelo é a tentativa de entender por que certas alternativas, dentro de um conjunto maior de ações possíveis contra uma questão de destaque na agenda do governo, interessam mais aos formuladores de políticas do que outras. Enquanto o processo

de agenda-*setting* pode se referir à definição da agenda e à seleção de alternativas, Kingdon acredita que as alternativas para a ação governamental constituem um conjunto separado em relação às questões que compõem a agenda, e essa distinção é útil a partir de uma análise crítica.

1.2.2.3 Participação dos atores na formação da agenda e na especificação de alternativas

Finalmente, um terceiro conjunto de mecanismos inclui *feedback* sobre os planos que estão sendo desenvolvidos por parte da administração pública. O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de funcionários públicos ou cidadãos e o desencadeamento de consequências não intencionais são mecanismos que podem trazer questões para o centro da atenção dos formuladores de políticas (Kingdon, 2003).

Mesmo que métricas, eventos, símbolos ou *feedback* indiquem uma condição específica, esses elementos não transformam automaticamente a condição em um problema. A chave para a compreensão dos modelos é que os problemas são socialmente construídos, envolvendo interpretação (Kingdon, 2003). Assim, as condições podem ser levadas ao conhecimento dos formuladores de políticas, transformadas em problemas e, então, inseridas na agenda do governo.

1.2.3 Fluxo político (*Political Stream*)

Finalmente, o terceiro fluxo é composto pela dimensão política (*politics stream*). Independente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras, isto é, as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política. (Capella, 2004, p. 26).

Neste fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental: 1) clima ou humor nacional; 2) forças políticas organizadas, exercidas, principalmente, pelos grupos de pressão; 3) as mudanças dentro do próprio governo: alteração das pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão e da composição do Congresso; ou ainda, da chefia de órgãos e de empresas públicas. Outro tipo de mudança dentro do governo, com efeitos importantes sobre a agenda, é a mudança nos limites de jurisdição de secretaria, ministério etc. (Capella, 2004, p. 26).

Nesse fluxo, as janelas de oportunidades se abrem e se fecham de forma transitória, e os empreendedores são os atores sociais que “conseguem “amarrar” os três fluxos, sempre

atentos à abertura de janelas. Assim, sem um empreendedor, a relação entre os fluxos (*coupling*) pode não suceder (Capella, 2004).

Por fim, o terceiro fluxo consiste na dimensão política (fluxo político). Os fluxos políticos seguem suas próprias dinâmicas e regras, independentemente das percepções do problema ou das alternativas disponíveis. Ao contrário das correntes políticas que constroem consenso com base na persuasão e disseminação de ideias, nas correntes políticas as coalizões são construídas durante a negociação e barganha política.

Nesse processo, três elementos influenciam a agenda do governo. O primeiro elemento, referido por Kingdon como "clima" ou "humor" da nação, é caracterizado por várias pessoas compartilhando o mesmo problema durante um certo período de tempo. O humor político fornece algo semelhante a "terreno fértil" para algumas "germinações" de ideias, ajudando a explicar por que alguns assuntos são trazidos à pauta enquanto outros são descartados. A percepção de boas emoções pelos participantes da decisão pode fornecer motivação para a promoção de determinadas questões e, por outro lado, dificultar outras ideias.

Climate change has made some previously unworkable proposals feasible and crippled others. Proponents of new viable proposals find an open audience an opportunity to advance their ideas. Proponents of the currently unpopular proposal must adapt to their predicament, present as many of their ideas as possible for debate under the circumstances, and wait for sentiment to turn to them again. (Kingdon, 2003, 149).

O segundo elemento da mobilidade política é o poder político organizado, exercido principalmente por grupos de pressão. O suporte ou oposição dessas forças a uma determinada questão marca um consenso ou conflito na arena política, permitindo que os formuladores de políticas avaliem se o ambiente é favorável para uma proposta. Quando grupos de interesse e outras forças organizadas chegam a um consenso sobre as propostas, o ambiente é muito propício para a mudança nessa direção. Mas quando um grupo entra em conflito, os defensores da proposta analisam o equilíbrio de poder em jogo, buscando identificar setores favoráveis ou contrários ao surgimento de uma questão em pauta. A percepção de que uma proposta não é apoiada por determinados setores não significa necessariamente abandonar sua defesa, mas sugere que haverá custos no processo.

Por fim, um terceiro fator que influencia a agenda, na mobilidade política, é a mudança dentro do governo: mudanças nas pessoas que estão estrategicamente colocadas na estrutura do governo (substituição); alterações na gestão; alterações na composição do

Congresso; mudanças na liderança das instituições públicas e empresas Variedade. Esses eventos podem ter um impacto significativo nas agendas governamentais ao desencadear mudanças que aumentam a inserção de novos itens na agenda, ao mesmo tempo em que podem bloquear a entrada ou limitar a persistência de outras questões. Segundo Kingdon (2003, p. 154), “o início de um novo governo é o momento mais favorável para mudar a agenda. À medida que o governo muda, as pessoas da cidade prendem a respiração, esperando para ver quais serão as prioridades do novo governo e como será sua agenda política”.

Outra mudança dentro do governo, com implicações importantes para a agenda, é uma mudança na jurisdição. Cada departamento dentro do governo, seja o executivo ou uma comissão parlamentar, reivindica sua área de atividade. Muitas vezes, uma questão envolve diferentes áreas, levando a disputas jurisdicionais. Essas disputas podem levar à paralisação do governo, mas também podem levar a questões na agenda. Por exemplo, os legisladores podem disputar o crédito de um item de repercussão geral, no qual o tema poderia ganhar destaque e ganhar espaço na pauta. Dessa forma, a formação da agenda também é afetada pelas disputas jurisdicionais.

1.3 MUDANÇA NA AGENDA: (*PROBLEM STREAM*), (*POLICY STREAM*), (*POLITICAL STREAM*)

Colocar um assunto na agenda é o resultado de uma complexa junção de fatores, compreendendo a forma como o problema é percebido, a disponibilidade de soluções em uma gama de alternativas e a mudança na dinâmica política. Mais relevantes para entender as mudanças nas agendas do que encontrar a origem de uma ideia são as condições que promovem a aceitação da ideia pelo governo (Kingdon, 2003). Assim, de acordo com (Kingdon, 2003, p. 77). “a chave para entender não é de onde vêm as sementes, mas o que torna o solo fértil”.

Em alguns casos, essas três dimensões – problemas, soluções e dinâmica política – combinadas para oferecer uma oportunidade de mudança na agenda. Nesse ponto, um problema é reconhecido, uma solução está disponível, as condições políticas estão maduras para a mudança, as três correntes estão convergindo e o problema está na agenda.

O ambiente que permite a convergência do fluxo - denominado de janela oportunidade por Kingdon (2003, p. 165), é primeiramente afetado pelos fluxos problema e político. As oportunidades de mudança surgem quando uma nova questão consegue chamar a atenção do governo (por meio de métricas, eventos ou *feedback*), ou quando a dinâmica política muda

(principalmente, mudanças climáticas nacionais e mudanças domésticas do governo). O fluxo de soluções (*policy flow*) não afeta diretamente a oportunidade de mudar a agenda: propostas, alternativas e soluções desenvolvidas pela comunidade (*policy community*) só entram na agenda quando problemas percebidos ou imperativos políticos criam oportunidades para essas ideias.

Assim, uma vez que um problema é reconhecido, os formuladores de políticas acionam fluxos de políticas para encontrar alternativas que abordem o problema percebido. Da mesma forma, ao incluir certas questões nas propostas do governo, os políticos buscam alternativas na comunidade política. Logo, enquanto as mudanças nas agendas são o resultado da confluência de três fluxos, as oportunidades para que tais mudanças ocorram são criadas por fluxos de problemas e fluxos políticos e os eventos que ocorrem dentro desses fluxos. Por outra perspectiva, o fluxo de soluções, sem afetar a formação da agenda do governo, é fundamental para que os assuntos que já estão nessa agenda possam entrar na agenda decisória.

Uma particularidade da oportunidade de mudança no modelo de Kingdon – a abertura da janela – é sua natureza efêmera. Seja causado por um evento agendado ou não, a oportunidade de colocar um assunto na agenda não dura muito. Assim como as "janelas" se abrem, elas também se fecham. Quando um dos processos é desconectado dos outros, a oportunidade de mudar a agenda acaba. Tome-se como exemplo a mobilidade política, assim como as mudanças de governo criam oportunidades para colocar questões em pauta, novas alterações, como processos de reorganização ministerial e institucional, podem “fechar” a janela de uma ideia.

1.4 JANELA DE OPORTUNIDADE: (*POLICY WINDOWS*)

Quando as pessoas pensam que um problema foi resolvido, a atenção dos formuladores de políticas se direciona para outros problemas. No fluxo de soluções, é muito provável que a janela também se feche quando as alternativas não funcionarem, fazendo com que os tomadores de decisão julguem seus esforços como inúteis.

Dissemos que a conexão do fluxo - o acoplamento - acontece quando a janela (*policy window*) é aberta. Há outro elemento essencial sem o qual esses momentos não facilitariam uma mudança na agenda: o empreendedor político. Kingdon (2003, p. 179) enfatiza a importância de indivíduos que, como empreendedores de negócios, "estão dispostos a dedicar

seus recursos - tempo, energia, reputação, dinheiro - à promoção em troca de ganhos futuros esperados em forma material, renda".

Esses indivíduos dispostos a investir em uma ideia podem estar localizados dentro do governo (no poder executivo, em altos cargos ou burocracias; no Congresso, sejam membros ou conselheiros), ou fora do governo (em grupos de interesse, na academia, na mídia). O empreendedor é um especialista em um determinado assunto, muitas vezes com a capacidade de representar as ideias de outros indivíduos e grupos; ele goza de uma posição de autoridade no processo de tomada de decisão, característica que permite que o processo de tomada de decisão aceite suas ideias.

Os empresários são negociadores habilidosos, e mantêm conexões políticas, insistem em defender suas ideias, levando seus conceitos e conselhos sobre questões a diferentes fóruns. Os empreendedores tentam “agregar” esses três fluxos, sempre prestando atenção em abrir janelas: “empreendedores prontos para a política vão com o fluxo”, conforme Kingdon (2003, p. 182). Quando a janela se abre, o empreendedor entra em ação. Caso contrário, esses atores terão que esperar pela próxima oportunidade para facilitar as conexões entre problemas, soluções e o clima político.

Diante do exposto, os empreendedores políticos desempenham um papel fundamental, cavando a “lixeira” e propondo soluções para problemas; conselhos sobre momentos políticos; problemas com eventos políticos. Sem empreendedores, essa conexão (acoplamento) entre fluxos pode não ter ocorrido: ideias que não foram defendidas; problemas para os quais não se encontrou solução; momentos políticos a favor da mudança perdidos por falta de assessoria.

Kingdon (2003) reconheceu que existem três fluxos nesse processo: fluxos de problemas, fluxos alternativos e fluxos de políticas. Sua pesquisa se concentra em duas fases da política pública: definição de agenda e seleção de alternativas. Ele reconhece que há algumas questões que os funcionários do governo prestam atenção especial durante um determinado período como uma agenda do governo. O processo de definição da agenda descreverá os eventos que colocam determinado tema na agenda do governo. O processo de seleção de alternativas oferece uma gama mais ampla de cenários possíveis do que o realmente selecionado. Assim, a partir de agora, apresentaremos os processos e atores considerados por Kingdon (2003), divididos de acordo com a influência: formação de agenda, seleção de alternativas e mudança de agenda.

No que diz respeito à definição de agenda, Kingdon (2003) propõe uma análise de questões e fluxos de políticas para responder como as agendas governamentais são

construídas. Além desses dois fluxos, ele também considerou os participantes visíveis do processo. No fluxo de questões, o modelo tenta analisar por que algumas questões se tornam o foco de atenção para os governos do que outras. A resposta a essa pergunta está em como uma determinada situação é percebida e como ela é posteriormente identificada como um problema. Para que uma situação seja considerada um problema, é necessário que acreditemos que temos que fazer algo para mudá-la. A situação é percebida por meio de três mecanismos: indicadores, eventos salientes e *feedback* sobre a ação do governo.

Os indicadores não identificam a existência de um problema, mas são úteis especialmente quando revelam dados quantitativos que indicam que existe uma situação que requer atenção. Portanto, indicadores são usados para avaliar a gravidade da situação em um nível que pode ser levado ao conhecimento das autoridades. Grandes eventos, como desastres ou crises, chamam a atenção para algumas situações mais do que para outras. Eventos de destaque entram em jogo porque as situações muitas vezes são percebidas não por meio de métricas, mas por meio de eventos como crises e desastres que chamarão a atenção para um determinado tema. Embora esses eventos por si só não coloquem questões na agenda, eles podem reforçar uma visão pré-existente da situação.

1.5 EIXOS TEMÁTICOS DA AGENDA GOVERNAMENTAL (*AGENDA-SETTING*)

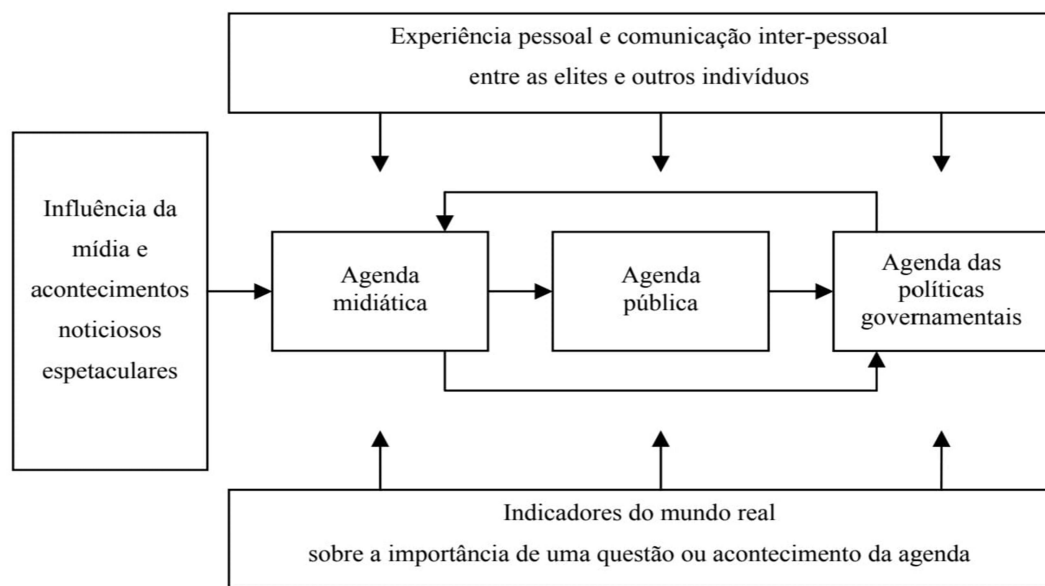
O conceito de agenda pode ser definido como uma série de questões relacionadas dentro da mídia, opinião pública ou governo durante um período de tempo. Mais especificamente, o processo de competição por ideias para ganhar a atenção da mídia, do público e dos níveis mais altos do governo é chamado de definição de agenda. Aqui, para nossos propósitos, nos concentraremos no que é conhecido como definição de *agenda-setting*, que inclui a análise de questões relevantes para os formuladores de políticas governamentais. (Capella, 2004).

A agenda pode ser definida como uma série de questões relacionadas dentro da mídia, opinião pública ou governo durante um período de tempo. O livro de John Kingdon "*Agenda, Alternatives, and Public Policy*" começa com uma inscrição atribuída a Victor Hugo, resumindo o conceito: "*Mightier than an army It is a well timed idea*". Uma "ideia madura" é aquela que chama atenção, que é discutida pelo público diariamente, noticiada em jornais e revistas, ou que se torna um assunto relacionado ao governo que pode ser implementado em um plano de ação governamental específico. O processo de competição por ideias para ganhar a atenção da mídia, do público e dos altos níveis de governo é chamado de *agenda setting*.

Uma agenda de mídia é definida como o estudo de um conjunto de questões destacadas pela mídia, enquanto uma agenda pública é um levantamento da atenção do público para determinadas questões. A agenda de políticas governamentais inclui a análise de questões relevantes para os formuladores de políticas governamentais. A vasta literatura sobre o processo de agendamento muitas vezes desenvolve pesquisas que apontam para a sobreposição dessas três áreas de análise: novos temas na agenda midiática afetam diretamente a agenda pública, assim como a agenda governamental.

Em outra senda, a pesquisa também mostra que os temas das agendas públicas tendem a ser incorporados nas agendas governamentais, influenciando, assim, as agendas da mídia. As questões decorrentes das agendas governamentais também afetam a mídia e as agendas públicas.

Figura 2 - Os três eixos temáticos do processo *de agenda-setting*



Fonte: Traquina (1995, p. 193).

Um precursor para a análise do processo de definição de agenda é o estudo das agendas da mídia. Nesta área de investigação, a investigação visa “examinar empiricamente o impacto da comunicação de massas nas preferências políticas e eleitorais públicas” (Azevedo, 2004, p. 42). No início da década de 1970, McCombs e Shaw (1972) cunharam o termo *agenda setting* após publicar um estudo analisando entrevistas com eleitores durante a campanha presidencial de 1968 nos Estados Unidos. Neste estudo, os autores tentaram testar a hipótese apresentada por Cohen de que, segundo Traquina (1995, p. 193), “na maioria dos

casos, a mídia pode não ser capaz de dizer aos indivíduos como pensar, mas tem uma capacidade incrível de dizer aos seus leitores o que pensar".

Os estudos de McCombs e Shaw (1972) retratam uma significativa associação entre os temas considerados mais importantes nas narrativas dos entrevistados durante o período pré-eleitoral e os apresentados pela mídia. Com base nessa constatação, os autores argumentam que os eleitores percebem as questões identificadas pela mídia como as mais importantes e, portanto, a mídia desempenha um papel importante no processo de definição da agenda. Muitos estudos posteriores confirmaram as descobertas de McCombs e Shaw (1972) sobre a relação entre mídia e agendas públicas. Ao enfatizar determinados temas, seja pelas dimensões da cobertura jornalística, seja pela quantidade de tempo reservada no telejornal, a agenda midiática afeta determinados assuntos da agenda pública.

Do ponto de vista da agenda da mídia, o processo de definição da agenda pode ser resumido da seguinte forma, segundo Azevedo (2004, p. 52):

- (1) A mídia define quais tópicos, eventos e atores (objetos) são relevantes para a notícia ao selecionar determinados tópicos e ignorar outros;
- (2) ao enfatizar certos temas, eventos e atores em detrimento de outros, estabelece uma hierarquia de proeminência entre esses objetos;
- (3) ao adotar enquadramentos positivos e negativos dos temas, eventos e atores, estabelecem os atributos desses objetos (positivo ou negativo);
- (4) Existe uma relação causal direta entre a proeminência dos temas da mídia e a opinião pública sobre questões importantes em um determinado período.

A pesquisa de agendamento no Brasil reflete, em parte, a trajetória da pesquisa de políticas públicas no país, um campo de conhecimento relativamente novo e ainda em construção. Em âmbito histórico, a implementação das Ciências Sociais no Brasil tem como foco o Estado, com significativa perspectiva histórica e sociológica, vinculando a análise de políticas públicas às entidades governamentais (Arretche, 2003; Melo, 1998).

Secchi (2020) destaca a importância de semelhantes pesquisas, elencando cinco motivos para esses estudos:

- a) nos ajudam a compreender os valores sociais em um determinado momento histórico;
- b) nos permitem observar possíveis lacunas entre as prioridades de governo e as lacunas e distâncias da sociedade;
- c) as agendas de pesquisa podem tornar visíveis os vencedores e os perdedores do jogo político, revelando as prioridades de diferentes grupos sociais;

d) ampliam nossa compreensão sobre escolhas, decisões e escolhas políticas; e, finalmente,

e) essas Pesquisas permitem identificar uma ampla gama de atores e instituições, às vezes, muito além da definição formal. Embora a compreensão do processo de *agenda-setting* seja crucial para compreender o exercício do poder político em um contexto democrático, as pesquisas sobre esse tema são relativamente novas na literatura nacional e internacional.

Estudar a agenda não tem sido uma preocupação central para os pesquisadores com interesse em políticas públicas ou para os estudiosos da administração pública ou ciência política no Brasil. Nos últimos anos, no entanto, novas questões e novas abordagens na literatura internacional sobre políticas públicas ganharam espaço na academia brasileira, expandindo a diversidade de interesses dos pesquisadores. Esse movimento tem contribuído para o desenvolvimento de estudos de agenda no Brasil, que é indiscutivelmente um campo de pesquisa em expansão hoje (Capella, 2004).

“A Agenda Sistêmica inclui todas as questões que são geralmente consideradas pelos membros da comunidade política como dignas de atenção pública e que estão dentro da jurisdição legítima das autoridades governamentais existentes” (Cobb; Elder, 1972, p. 85, tradução nossa). Os autores dizem que o governo considerou cuidadosamente um pequeno subconjunto das questões existentes na agenda do sistema. Para compreender como as questões se movem de uma agenda (sistêmica, midiática e institucional) para outra, Cobb *et al.*, (1976) propuseram um modelo de formação de agenda com três modos distintos de iniciação. Primeiro, conhecido como modelo de *priming* externo, os problemas surgem dentro de determinados grupos sociais e se expandem para outros, atingindo uma agenda pública ou sistêmica e, em seguida, uma agenda institucional.

O segundo modelo é o modelo de mobilização, em que o movimento procede na direção oposta: do governo para o público. Nesse contexto, os formuladores de políticas buscam legitimidade e suporte público para transferir questões de agendas institucionais para agendas sistêmicas. O terceiro modelo de ativação envolve situações em que o problema se origina dentro do governo, mas diferentemente do modelo de mobilização, a burocracia governamental não busca apoio público. São questões que surgem dentro das burocracias, às vezes, incentivadas por grupos influentes com acesso a formuladores de políticas e sem interesse em trazê-las ao debate público. Assim, esse modelo, caracterizado pela exclusão da participação social por motivos técnicos ou políticos, é, segundo os autores, compatível com burocracias autoritárias.

Nas décadas seguintes, o conceito originalmente desenvolvido por Cobb e Elder (1972) foi amplamente adotado pelos manuais de políticas públicas.

Seguindo esse ponto de vista de Cobb e Elder (1972), pesquisas sistemáticas têm sido conduzidas nas últimas décadas com foco na relação entre as agendas de políticas governamentais e as agendas midiáticas e públicas. Os estudos visam focar mais especificamente na pesquisa sobre a definição da agenda governamental, analisando as maneiras pelas quais certas questões ganharam destaque para os formuladores de políticas.

Esses estudos buscam demonstrar a importância das ideias no processo político, enfatizando que interpretações, discursos e argumentos têm impacto direto na formulação de políticas públicas. No processo, analisa-se o papel da mídia e da opinião pública e seu impacto na formação da agenda do governo, embora com outro enfoque. Kingdon (2003) analisou o processo de definição da agenda do governo dos EUA na política de saúde e transporte e, embora não considerasse a mídia um fator fundamental na definição da agenda política do governo, manteve o importante papel da mídia.

Nesses modelos, a mídia, como elemento isolado, não é responsável por inserir temas na pauta, como sugere Cook (1998). Como veremos mais adiante, uma gama de variáveis é fornecida em cada modelo. Essas variáveis (incluindo, mas não se limitando a mídia e opinião pública), quando relevantes, podem, em alguns casos, levantar questões ou limitar questões da agenda política do governo.

1.6 CONCEPÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Dada à complexidade e continuidade desse debate, existem atualmente diversas teorias e estudos que tentam explicar o que é sustentabilidade. Essa diversidade fica clara quando se busca o conceito de desenvolvimento sustentável na literatura. Inúmeras definições foram encontradas entre variados estudiosos e pesquisadores da área, apresentando sua evolução conceitual e sua importância no contexto atual.

O conceito de meio ambiente expressa em certa medida uma série de conveniências e fenômenos que se encontram em espaços fora da atividade humana, mas dentro dos quais se desenvolvem. A integração da atividade econômica no meio ambiente certamente não é passiva. Impõe uma relação e interação entre o homem e o meio externo. As percepções da relação entre economia, recursos naturais e meio ambiente tornaram-se temporariamente um problema, levando agentes e atores a vislumbrar o risco de esgotamento dos recursos naturais e aumento dos danos ao meio ambiente (Faucheux; Noël, 1995).

Porém, segundo Faucheux e Noël (1995), é preciso aprofundar o conceito de buscar o desenvolvimento sustentável para não se tornar uma “caixa vazia”.

Há uma série de questões relacionadas entre si, entre as quais se destacam: a multidimensionalidade, a irreversibilidade, a existência de questões de equidade intra e intergeracional e a incerteza.

Em termos de multidimensionalidade, o problema não é mais isolado entre si e inclui várias dimensões, ou seja, a interação entre os campos econômico, natural e sociocultural nada mais é do que a relação entre economia, recursos e meio ambiente. Essa situação explica uma multidimensionalidade fundamental que envolve o desenvolvimento e esgotamento dos recursos naturais e a degradação ambiental e, portanto, precisa ser abordada por meio de uma abordagem sistêmica.

Quanto à irreversibilidade, trata-se de um conjunto de fatores caracterizados pelo processo de extinção causado por alterações antrópicas e agressões permanentes à natureza, alterando as condições de vida na Terra. Dessa forma, qualquer perda de patrimônio genético pode ser considerada determinística e, portanto, considerada essencialmente irreversível nessas condições.

No que diz respeito à existência de questões de equidade intra e intergeracional, estas podem ser explicadas pelo tempo. Para que as gerações futuras desfrutem do mesmo bem-estar hoje, é claramente necessário considerar o equilíbrio e as salvaguardas ao explorar e utilizar os recursos existentes. O problema é que enquanto as preferências atuais do consumidor são conhecidas, as preferências das gerações futuras são desconhecidas. Isso torna o processo justo complicado, pois as regras estabelecidas hoje para garantir que as gerações futuras compartilhem recursos podem não corresponder às suas necessidades e hábitos.

As consequências globais da poluição e as já mencionadas preferências das gerações futuras enfrentam reservas de recursos naturais esgotáveis, evolução e progresso tecnológico. Nesse sentido, a combinação de irreversibilidade e incerteza leva ao princípio da precaução como extensão do termo desenvolvimento sustentável, que precisa ser pautado de forma sistemática para alcançar aquela que se mostra a escolha mais prudente.

Na maioria das vezes, a preocupação é conciliar o crescimento econômico com a natureza, o crescimento populacional e o bem-estar das gerações presentes e futuras, com vistas ao desenvolvimento de curto e longo prazo.

Como resultado, diferentes ideologias ambientais trouxeram a discussão da sustentabilidade para diferentes áreas. Por exemplo, May (2001) aponta a visão da economia

ambiental sob o neoclassicalismo (*mainstream* do neoclassicalismo), bem como a visão da economia ecológica. No campo das dimensões, Faucheux e Noël (1995) apontam que há uma importante divergência entre duas interpretações opostas de desenvolvimento sustentável: fraca e forte.

May (2001) argumenta que a tendência atual da economia ambiental confirma a visão neoclássica de que quando os preços se ajustam por meio da oferta e demanda, suas preferências são determinadas pela acessibilidade, defendendo o equilíbrio de mercado e a soberania do consumidor. O mesmo processo pode ser estendido ao ajuste das externalidades ambientais. Essa visão atual sustenta que as questões de sustentabilidade podem ser incorporadas a partir da mesma perspectiva.

Segundo Romeiro (2010), tudo procede como se o sistema econômico fosse capaz de passar de uma base de recursos disponíveis para outra quando cada recurso disponível se esgotasse. O progresso tecnológico é o fator chave neste evento, não limitando o crescimento. Esse conceito é chamado de sustentabilidade fraca na literatura.

A perspectiva dessa corrente de pensamento é que os investimentos possam compensar as gerações futuras pela perda de ativos devido ao consumo e produção atuais. Nesse contexto, ressalta-se que pode até haver uma exploração ineficiente dos recursos naturais, mas acredita-se que políticas adequadas voltadas aos mecanismos de mercado podem facilmente abordar essas questões. Entende-se que é improvável que o esgotamento dos recursos naturais não renováveis limite a expansão econômica. Além disso, argumenta-se que, para garantir a sustentabilidade a longo prazo, é suficiente uma economia de mercado bem estruturada.

Ao contrário da interpretação do desenvolvimento sustentável, surgiram propostas de economia ecológica. Este trata o sistema econômico como um subsistema de um todo maior ao seu redor, impondo limites absolutos ao crescimento. O capital construído e o capital natural são complementares por natureza. O progresso tecnológico é visto como a base para melhorar a eficiência do uso de recursos naturais limitados (renováveis ou não renováveis). É nesse sentido que a presente análise se concentra em como fazer a economia funcionar com essas restrições em mente (Romeiro, 2010).

Cechin e Veiga (2010) corroboram essa visão, apontando que as duas correntes econômicas (ecológica e ambiental) diferem em suas origens. Segundo os autores, a ambiental olha para a economia como um todo. Considera a natureza, o meio ambiente ou a biosfera (silvicultura, pesca, mineração, agricultura, áreas protegidas, sítios de ecoturismo, etc.) como um componente ou setor da macroeconomia. A economia ecológica, por outro lado, faz o oposto, porque, no momento, a macroeconomia faz parte de um todo mais amplo que a trata e

a sustenta. Nessa perspectiva, a economia é vista como um sistema aberto de um sistema maior que é finito e não cresce.

Portanto, qualquer expansão da macroeconomia tem custos porque há necessidade de alguma contrapartida natural. Nesse sentido, o crescimento econômico não acontece no vácuo, nem é livre. Representa custos que podem, em alguns casos, superar os benefícios, resultando em crescimento não econômico. A economia ecológica leva em consideração todos os custos (não apenas os custos monetários) do crescimento da produção material (Cechin; Veiga, 2010).

A economia ecológica, segundo os autores supracitados, baseada no princípio da sustentabilidade forte assevera que a qualidade de vida que as gerações futuras podem usufruir depende da sua pegada ecológica. Assim, na análise temporal, a continuidade do desenvolvimento humano, nesse entendimento, é alcançada apenas pela estabilização da produção material, ou mesmo pela redução. O desenvolvimento dependerá então da recessão, ou pelo menos do estado estacionário, como os economistas clássicos chamam.

Dessa forma, para que o desenvolvimento seja sustentável, ele não depende mais do crescimento do sistema econômico, mas da equalização da escala ótima de crescimento. Além disso, o crescimento físico dos subsistemas econômicos começa a custar mais do que os benefícios do bem-estar humano.

Em outras palavras, fortes requisitos de sustentabilidade exigem que o estoque de capital natural permaneça constante, ou seja, neste contexto, o desenvolvimento sustentável é definido como o desenvolvimento máximo que pode ser alcançado sem comprometer ou reduzir os ativos de capital natural. O tamanho economicamente ideal não deve reduzir a capacidade de carga do ambiente ao longo do tempo. No entanto, percebe-se que, em uma visão de sustentabilidade que deve levar simultaneamente em conta considerações econômicas, sociais e ecológicas, as duas primeiras são sacrificadas apenas para apoiar questões ecológicas fortemente defendidas nessa corrente de pensamento (Faucheux; Noël, 1995).

No entendimento de Pearce (1993), o nível de sustentabilidade pode ser vislumbrado por quatro posições distintas: aquelas com sustentabilidade muito baixa; aquelas que defendem a sustentabilidade fraca; aquelas com produtos de sustentabilidade fortes e, em casos extremos, aquelas que são altamente sustentáveis. Em ambos os extremos ideológicos, o tecnocentrismo sustenta que a capacidade dos recursos naturais é infinita, enquanto o ecocentrismo defende a relação profunda entre homem e natureza.

Nesse contexto, os defensores de uma ideologia tecnocêntrica assumem que, para alcançar o desenvolvimento sustentável, é necessário manter o capital total (natural e manufaturado) disponível para a sociedade. Por outro lado, os defensores do ecocentrismo só podem ver a possibilidade de desenvolvimento sustentável ao longo do tempo se o capital natural for protegido/mantido, que pode ser complementado pelo capital produtivo.

Permanece um grau de incerteza quando se deseja medir a quantidade mínima de capital natural necessária para manter um determinado padrão de vida e até que ponto e quando o capital de construção pode substituir recursos esgotáveis. De acordo com Cleveland e Ruth (2001), diferentes prescrições de sustentabilidade contêm suposições muito diferentes sobre o potencial dessa substituição. Questões de substituição/complementação levam a percepções divergentes da sustentabilidade atual e futura e estão levando cada vez mais pesquisadores a buscar formas de alcançar o desenvolvimento sustentável.

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, é preciso caminhar para um conceito abrangente que compreenda o conceito do termo e, ao mesmo tempo, estenda esse entendimento de forma mais clara aos sujeitos e atores envolvidos na sociedade. A maioria da sociedade pode apontar os problemas associados a eles, e então formar uma base de suporte para a resolução de problemas. Isso procede especialmente através da disseminação de informações, educação e conscientização sobre as questões identificadas na busca pela sustentabilidade (Sheng, 2001).

Sheng (2001) destacou a diversidade de níveis de sustentabilidade, referindo-se aos problemas que levam às inter-relações entre subsistemas que devem ser sustentáveis, mas enfatizou que a sustentabilidade de alguns subsistemas não garante a sustentabilidade de todo o sistema. Tal sustentabilidade pode ser observada, por exemplo, em comunidades locais, empreendimentos industriais, ecorregiões e até mesmo dentro de países. No entanto, é importante lembrar que além dos limites desses sistemas menores, existem fatores exógenos interdependentes e incontroláveis que podem comprometer sua sustentabilidade.

Para descobrir maneiras de alcançar a visão abrangente do desenvolvimento sustentável, esse conceito vasto necessita ser dividido em partes menores com objetivos específicos e operacionalizados. Ou seja, porque a natureza se apresenta como um conjunto integrado de subsistemas, mas com aspectos e características diferentes, proteger uma parte pode não proteger outra. Identificar esse antagonismo inerente ao conceito de sustentabilidade é, portanto, um pré-requisito para encontrar um equilíbrio razoável entre as partes, a fim de orientar a ideia geral para o desenvolvimento sustentável (Binswanger, 2001).

Nesse contexto, os autores também apontam que a sustentabilidade de um sistema envolve uma questão de tempo e só pode ser vista em termos de futuro de ameaças e oportunidades para o desenvolvimento sustentável. Além disso, os autores reconhecem que o fundamento essencial das economias modernas é a natureza para garantir a vida das gerações presentes e futuras. O desenvolvimento sustentável só pode acontecer efetivamente ao longo do tempo com a coordenação do crescimento econômico e do desenvolvimento econômico, com o objetivo incondicional de proteger o meio ambiente.

Nesse sentido, segundo Romeiro (2010), alcançar a sustentabilidade significa o grande desafio de promover a mudança na ordem das civilizações de forma mais geral, ou seja, “a civilização pela civilização que existe”. Segundo ele, isso não perdeu o dinamismo científico e tecnológico que tem. Especificamente, alcançar a sustentabilidade requer a reintrodução das restrições ambientais ao processo de acumulação de capital e aos atuais padrões de consumo predominantes no sistema atual.

Romeiro (2010) destaca ainda que, no que diz respeito aos recursos naturais, só recentemente os agentes econômicos começaram a ter constrangimentos na forma como os utilizam. Os autores também enfatizam que a interferência humana nos recursos naturais da Terra e o crescimento exponencial trazido pela Revolução Industrial não podem ser sustentados devido ao aumento do progresso científico e tecnológico e ao aumento da eficiência ecológica do mundo. Para alcançar a sustentabilidade, a lógica de consumo atual precisa ser alterada para estabilizar o consumo de recursos naturais per capita.

Claramente, nesse contexto, o que se vive atualmente é a cultura do consumo em sua forma mais extrema: o consumismo. Ele suporta o modelo de desenvolvimento atual, mas não será autossustentável ao longo do tempo porque entra em conflito com as limitações naturais. Essas previsões identificam essas tendências de colisão entre planetas finitos e a demanda infinita do consumidor. O maior desafio, no entanto, é como reduzir ou interromper o consumo, já que cerca de um terço da população mundial ainda vive em condições subumanas.

Segundo Martine, Torres e Mello (2012), isso significa que a humanidade enfrenta um dilema moral, ideológico e existencial no século XXI. Para proporcionar condições mais dignas a esse grupo de pessoas que ainda vivem na pobreza, tanto no Brasil quanto em outras partes do mundo, é necessário crescimento econômico e maior distribuição de renda. No entanto, esse maior crescimento acaba levando a um descompasso, um ciclo vicioso do equilíbrio natural da Terra que ameaça até certo ponto a continuidade do atual sistema vivo para todas as espécies, especialmente os humanos.

Está se tornando cada vez mais claro que o desenvolvimento sustentável não pode ser alcançado por meio de crescimento populacional e econômico sustentado. Os riscos de ignorar as restrições ambientais do planeta estão aumentando. A capacidade regenerativa do solo é comprometida, por um lado, pelo aumento descontrolado do consumo e, por outro, pelo crescimento da população. Na visão de Alves (2012, p. 306), "sem população não há consumo, e sem consumo não há população. O crescimento econômico e populacional ilimitado é impossível em um planeta finito."

Alves (2012) também destacou a importância de focar em todas as espécies vivas. Segundo este autor, "o desenvolvimento sustentável é uma espécie de antropocentrismo intergeracional" porque contém apenas uma preocupação com as futuras gerações da humanidade, a de deixar alternativas para a preservação de outras espécies e a preservação do planeta. Ele também justificou suas ideias afirmando um ponto explicitado na Cúpula do Rio (1992), incluindo o conceito de homem, que de acordo com (Alves, 2012, p. 305-306), "o ser humano está no centro das preocupações do desenvolvimento sustentável".

O continuum do comportamento tradicional em relação à natureza se repete no século XXI, quando uma visão instrumental de uso dos recursos naturais e da natureza está disposta a satisfazer desejos e necessidades humanas (Alves, 2012). Nessa perspectiva, há uma discussão abrangente em torno da extensão dos direitos humanos modernos em todos os seus campos: direitos políticos, civis, culturais, sociais, econômicos, reprodutivos etc. Contudo, o maior problema da denominada crise ecológica é justamente a incapacidade de estender esses direitos a outras espécies e ao próprio planeta.

1.6.1 Desenvolvimento Sustentável e Mineração

O conceito dado para o termo desenvolvimento sustentável é considerado um fenômeno multidimensional. O que dá ênfase à sustentabilidade em meio ao ambiente natural é a dimensão social, incluindo a qualidade ambiental e os estoques de recursos naturais. A dimensão econômica enfatiza a sustentabilidade econômica dos padrões de vida social.

Segundo Eggert (2000), em termos de atividades de mineração, a sustentabilidade econômica envolve a conversão de capital mineral em capital humano.

A sustentabilidade social e cultural é enfatizada na dimensão social. Essa dimensão envolve conceitos de justiça ou ética, conceitos que são difíceis de concordar não propiciando um consenso entre os envolvidos. Eggert (2000) concentrou essa dimensão em duas questões

principais – distribuição e processo. Por exemplo, pode-se não distribuir os custos de maneira igualitária ou equilibrada.

Mais precisamente, as benesses são direcionadas apenas para os acionistas e o governo (taxas), e os custos associados, são trasladados para as comunidades locais como uma espécie de caos social, risco ambiental ou perda de identidade cultural. De outro modo, o processo, alude à forma como as decisões são tomadas e os papéis dos vários *stakeholders* na negociação. Nessa conjuntura, a consulta e todo o envolvimento das partes a quem interessa um processo que se refere à tomada de decisões e possui caráter primordial para auferir alcance social e resultados sustentáveis no quesito cultural (Munchenberg, 1998).

A fim de proporcionar e facilitar o desenvolvimento sustentável, as mineradoras devem integrar fatores econômicos, sociais e ambientais em suas atividades (Mikesell, 1994). A adoção de princípios de desenvolvimento sustentável no planejamento é defendida por Cragg (1998), bem como a operação e fechamento de minas como forma de tornar as atividades defensivas e críveis no longo prazo. Por sua vez, James (2000) destaca que para a indústria de mineração ser sustentável, seu negócio deve focar na proteção ambiental, crescimento econômico e social em sua estratégia de negócios.

A disseminação dos princípios de sustentabilidade teve três grandes impactos na indústria de mineração. Primeiro, levou à integração dos aspectos culturais, econômicos e sociais dos projetos de mineração nas comunidades locais, desde a fase de exploração até após o fechamento da mina (Clark; Clark, 1996; Miller, 1997; Munchenberg, 1998).

Atualmente, as considerações ambientais não são apenas para proteger os ecossistemas e manter as comunidades seguras, o foco se volta para o bem-estar humano mais amplo e os direitos da população local, com foco em sua qualidade de vida e nas gerações futuras (Munchenberg, 1998).

Em segundo lugar, os princípios do desenvolvimento sustentável exigem que o crescimento econômico e a proteção ambiental sejam considerados do começo de cada projeto que se propuser. Por fim, eles incluem avaliações de valores morais e éticos em nível de projeto, além de se considerar qualquer valor individual de cada comunidade, em vez de apenas enfatizar valores econômicos. Os elementos listados acima estão intrinsecamente ligados, sugerindo que as avaliações de sustentabilidade devem ser realizadas em uma escala mais ampla do que as minas individuais.

Portanto, a indústria de mineração deve maximizar sua contribuição para o desenvolvimento sustentável em maior escala. Na prática, isso significa reduzir o impacto ambiental e maximizar os benefícios econômicos e sociais do desenvolvimento dos recursos

minerais. A questão-chave é se um equilíbrio sustentável pode ser alcançado. Isso porque apenas tornar os retornos econômicos maiores e promover crescimento não irá contribuir para o desenvolvimento sustentável.

1.6.2 Os pilares do Desenvolvimento Sustentável para a mineração

O conceito de sustentabilidade envolve oito dimensões: a dimensão social é baseada em princípios de justiça social, enquanto a dimensão econômica refere-se à localização e gestão ótimas de recursos de retorno comercial e social. Uma perspectiva de eficiência e fluxo contínuo de investimento público e privado (Sachs, 1997).

A Sustentabilidade Ambiental significa encontrar formas inovadoras de minimizar o impacto ambiental e reduzir os custos protegendo os recursos naturais, enquanto a Sustentabilidade Ecológica se preocupa com o uso adequado dos recursos dos diferentes ecossistemas, com foco em produtos fósseis e industriais, fontes de resíduos e equidade territorial.

A Sustentabilidade Cultural, por outro lado, inclui ações criativas para alcançar a continuidade cultural, levando em consideração a região, sua cultura e ecossistema. A sustentabilidade também requer um ambiente institucional adequado à proteção dos recursos naturais, acesso participativo e democrático à informação, o que constitui a chamada sustentabilidade das políticas nacionais. Por fim, a sustentabilidade da política internacional visa à busca da paz e à promoção da cooperação científica e tecnológica entre as nações.

Considerar esses pilares interessa às decisões estratégicas da empresa, poder público, gestão em áreas de mineração e outros. Neste trabalho, foi utilizado o termo "comunidade" em relação aos atores locais. Normalmente, o termo *stakeholder* refere-se a outros atores interessados na mineração.

Além disso, pode haver uma desconexão entre os indicadores econômicos e sociais de sustentabilidade, ou seja, evidências de crescimento econômico, e oportunidades de emprego e tensões sociais aumentadas (Söderholm; Syahn, 2015). Por outro lado, a confiança das pessoas nas empresas e em seus líderes tem sido identificada como determinante da aceitação social, apesar dos efeitos negativos de diferentes naturezas (Lacey *et al.*, 2017; Moffat; Zhang, 2014).

As relações de mineração com comunidades rurais e indígenas são particularmente importantes nesse sentido (Worral *et al.*, 2009). Como mencionado anteriormente, respeitar a

identidade cultural expressa na região é particularmente relevante em regiões como a Amazônia.

Em termos de pilares econômicos, o ambiente exige a criação de condições favoráveis aos empreendimentos e a avaliação da viabilidade dos empreendimentos minerários sob a ótica de mecanismos de análise de investimentos, como taxa interna de retorno; o processo decisório é semelhante à tomada de decisão em outras atividades econômicas. Assim, a economia está ligada à sociedade no sentido de que a saúde financeira envolvida pode externalizar os benefícios sociais e preparar espaços comerciais para amplificar os transbordamentos de impacto.

1.6.3 A Sustentabilidade ambiental ampliada

A indústria de mineração é particularmente pressionada por novas demandas e expectativas, incluindo os efeitos distributivos da riqueza da mineração. Aliás, Söderholm e Syahn (2015) escrevem sobre mecanismos específicos de repartição de benefícios sociais, usando como exemplos quatro países mineradores que consideram ter alta renda da mineração (Austrália, Canadá, Estados Unidos e Chile).

As razões para a crescente atenção na literatura sobre este impacto são sobretudo preocupações com os danos ao meio ambiente decorrentes das atividades de mineração, como mostram estudos em diferentes países, incluindo poeira, ruído e risco de água, devido ao afluxo de trabalhadores e reais especulação imobiliária, comunidades locais e aumento do custo de vida (Moffat; Zhang, 2014; Petkova *et al.*, 2009).

Em segundo lugar, a inclusão social e econômica das comunidades locais e a pressão para participar da tomada de decisões sobre seus territórios. Por fim, o aumento dos preços dos minerais no início dos anos 2000 levou a uma consciência social dos lucros da indústria, sem um benefício correspondente em nível regional (Hodge, 2014; Söderholm; Svahn, 2015).

O que se propõe, é um plano de sustentabilidade socioeconômica, acompanhado de um plano de ajuda e proteção social aos migrantes, monitoramento de indicadores socioeconômicos, como desenvolvimento socioeconômico local, apoio à administração pública, capacitação e capacitação de mão de obra e ação social em comunidades de interesse.

1.6.4 Mineração e os Indicadores Sociais de Sustentabilidade

Certos aspectos da sustentabilidade são expressos com maior destaque em termos qualitativos, como as afirmações descritivas, especialmente aquelas relacionadas ao desempenho social e ético (Azapagic, 2004).

Os indicadores sociais dizem respeito aos recursos humanos, ou seja, geração de empregos diretos e indiretos, formas de emprego adotadas após a recuperação de áreas degradadas e saúde e segurança dos trabalhadores e comunidades locais (Marnika *et al.*, 2015). Este conjunto de indicadores tem como foco a responsabilidade social corporativa, vinculando o bem-estar humano à atividade. Nesse contexto, inicialmente foram considerados dois tipos gerais de indicadores sociais: indicadores morais e de bem-estar (Azapagic; Perdan, 2000).

Dimensões éticas das atividades corporativas (como a preservação de valores culturais) são difíceis de quantificar ou mesmo definir em termos físicos, como a proteção de direitos humanos ou valores culturais (Azapagic, 2004). Riqueza e renda são frequentemente chamadas de medidas de felicidade, mas isso é apenas parte da história. Alguns elementos dos indicadores de bem-estar social apresentados neste contexto são fundamentados no Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2015).

1.6.5 Sustentabilidade e mineração: Uma conciliação impossível?

A definição de impacto ambiental está na Resolução CONAMA 001/86. Por impacto ambiental temos qualquer alteração nas propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de substância ou energia produzida pela atividade humana, afetando direta ou indiretamente: saúde, segurança e propriedade, população; sociedade e atividade econômica, biota, condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e qualidade dos recursos ambientais. Os impactos ambientais são definidos em relação às mudanças que são consideradas significativas por meio da avaliação dos projetos de um empreendimento, eles podem ser negativos ou positivos (Bitar; Ortega, 1998).

Para a sociedade, a atividade de mineração é fundamentalmente representada por três principais aspectos negativos: poluição ambiental, danos ambientais e falta de responsabilidade social (Moreira, 2013). De acordo com Clemente, Leite e Pereira (2013), tal atividade provoca rápidas mudanças geoespaciais que podem causar danos irreparáveis ao

meio ambiente. Segundo Poveda (2007), a mineração em geral leva a uma série de consequências indesejáveis, denominadas externalidades, sendo algumas delas: alteração ambiental, conflitos de uso do solo, desvalorização dos imóveis do entorno, criação de áreas degradadas e interrupção do transporte urbano.

Os problemas maiores que são causados pela mineração podem ser divididos nas seguintes categorias: disputas de uso e ocupação do solo, desmatamento e remoção de solo fértil, poluição da água, poluição do ar e sonora, vibração, impacto visual, degradação da paisagem, mudanças topográficas e movimentação do solo, instabilidade de taludes, aumento dos processos de erosão e sedimentação e subsidência topográfica. Nas áreas urbanas, os impactos mais relevantes são a poluição sonora e atmosférica, a degradação da paisagem, as disputas pelo uso do solo e o risco de erosão e sedimentação. Devido à falta de intervenções que diferenciem a diversidade de interesses envolvidos, os impactos ambientais da mineração estão ligados às disputas de uso e ocupação da terra, gerando conflitos socioambientais (Farias, 2002).

Outra preocupação é a forma como esses recursos são explorados, degradados e alteram toda a sua paisagem natural, sem levar em conta o tamanho e o esgotamento de suas reservas ou o futuro das populações locais (Assis; Barbosa; Mota, 2011), pois em algumas regiões, a mineração é um setor chave da economia. Segundo Leandro (2017), a poluição visual é provavelmente o mais perceptível dos impactos ambientais resultantes. Enquanto segundo Guimarães (2015), a remoção da cobertura vegetal e a consequente exposição das camadas do subsolo, a movimentação do maciço rochoso e do solo e o tamanho da cava ou frente de mineração criam um claro contraste a longas distâncias.

Desta forma, entre os fatores que agravam os problemas ambientais destacam-se o monitoramento inadequado; a falta de medidas técnicas apropriadas nos planos de controle ambiental da mina e implementação de engenharia de mineração; a falta de rejeitos estéreis e tecnologias de reutilização e reciclagem de rejeitos de mineração; a falta de medidas preventivas, corretivas e de controle, para minimizar o impacto ambiental dos impactos das atividades de mineração; a falta de zoneamento ambiental que assegure o desenvolvimento dos recursos minerais, prevenindo ou minimizando os impactos ambientais da mineração.

A proximidade das áreas urbanas e os padrões de crescimento das cidades também são fatores que causam impacto ambiental da mineração, pois a proximidade da população acentua a percepção ambiental dessas atividades, agravando os conflitos pelo uso e ocupação do solo.

1.6.6 Os Conflitos

A promessa de impulsionar a economia e melhorar as condições de vida da população que vem com o estabelecimento de empreendimentos de mineração contrasta fortemente com os impactos que costumam acompanhar essa atividade: poluição, doenças da população, mudanças na paisagem, mudanças ecológicas, migração hidroviária, poluição e sedimentação, inflação populacional durante a construção, especulação imobiliária, trabalho escravo etc. (Leal, 2019). Há pouca importância atribuída a pesquisa geológica, ao conhecimento das jazidas minerais e ao conhecimento ambiental ajuda a dar à indústria de mineração uma imagem de atraso tecnológico e atividades poluidoras (Borsoi, 2007).

A ocupação e o uso do solo podem trazer impactos relacionados à competição na mineração, pelo uso e ocupação do solo, esses impactos se devem à falta de intervenções que reconheçam os diversos interesses envolvidos (Farias, 2002), e à falta de planejamento e controle efetivos pelos órgãos de fiscalização. Segundo Sánchez (1994), há uma tendência de apresentar os impactos negativos da mineração apenas na forma de poluição e de serem regulamentados pelos poderes públicos que, por sua vez, estabelecem padrões ambientais: poluição do ar e da água, vibração e ruído.

No entanto, é necessário que os empresários compreendam as expectativas, desejos e preocupações da comunidade, do governo (nos três níveis) para os técnicos e funcionários da empresa, ou seja, as expectativas, desejos e preocupações de todas as partes envolvidas, não apenas dos principais acionistas (Sánchez, 1994).

As diferentes partes têm visões diferentes sobre as questões ambientais e são determinadas por interesses específicos; claro que, uma vez que as partes envolvidas tenham um entendimento da atividade, elas podem intervir no processo de gestão dos impactos socioambientais a fim de buscar soluções que minimizem situações de conflito. Coerente com Borsoi (2007), a questão é se existem canais e ferramentas de gestão que possam identificar os múltiplos interesses envolvidos e gerar processos pactuados para regular as atividades diante dos impactos e conflitos socioambientais, a fim de promover processos mais eficientes, justos e responsáveis. .

Portanto, é urgente encontrar um processo que permita que a indústria de mineração cresça de forma mais sustentável, sem prejudicar as populações do entorno e minimizar o impacto ambiental, garantindo que a riqueza gerada beneficie todo o município.

Embora, conforme discutido aqui, existam alguns conceitos e contradições em torno do conceito de desenvolvimento sustentável, o caminho da discussão é mais intenso,

envolvendo os tripés econômicos, sociais e ambientais. No entanto, limitar o debate sobre desenvolvimento sustentável a essas áreas cria certas limitações. Assim, sugere-se ampliar a visão de todo o sistema a partir de uma perspectiva multidimensional, além do tradicional “tripé”, mas também incluir o campo institucional.

A multidimensionalidade da abordagem dos temas estudados contribui muito para o enriquecimento da abordagem das questões de sustentabilidade. Dessa forma, além da análise intradimensional da sustentabilidade, também pode ser realizada a análise interdimensional, mostrando a realidade única de cada dimensão e a heterogeneidade entre as dimensões. Assim, abordagens multidimensionais para explicar a sustentabilidade e consequente sustentabilidade mostram maior consistência. As inter-relações e complementaridades entre as diversas dimensões apresentadas (econômica, social, ambiental e institucional) possibilitam obter resultados mais expressivos e confiáveis sobre o tema.

1.7 POLÍTICAS PÚBLICAS: DISCUSSÃO SOBRE CONCEITOS

As discussões sobre políticas públicas abrangem uma ampla gama de tópicos. Para mensurar, pelo menos este espaço se propõe a apresentar e discutir aspectos relevantes para a formulação de políticas públicas brasileiras. Para tanto, é necessário investigar as principais correntes teóricas da área. Políticas públicas como campo do conhecimento acadêmico, originalmente associado a um subcampo da ciência política e posteriormente como disciplina multidisciplinar, com origem nos Estados Unidos da América. A busca por entender e levantar teoricamente questões científicas sobre o assunto, bem como entender por que os governos escolhem determinadas ações para implementar medidas empíricas, está presente no campo desde o início

O termo "análise de políticas" foi introduzido pela primeira vez em 1936 por Harold Dwight Lasswell (1956). Os autores procuram estabelecer conexões entre o conhecimento científico em torno do tema e a produção da ação governamental do conhecimento acadêmico. Herbert Simon (1957) introduziu no debate o conceito de tomador de decisão, entendido como a criação de um ambiente racionalmente estruturado que possa atender às necessidades específicas do tomador de decisão.

Para tanto, é necessário desenvolver um arcabouço teórico prático que sustente o que deve ser uma ação justificada, a partir de um conjunto de informações sobre o assunto que é fruto da ação política (Melo, 1998).

Próximo à década de 1950, Charles Lindblom (1959) criticou o trabalho de seus antecessores Lasswell e Simon, argumentando que, ao enfatizar o racionalismo na ação de políticas públicas, eles deixaram de observar outros atores e instituições. Na visão de Lindblom, a política pública é acompanhada por uma série de fatores, questões e grupos que devem ser observados na pesquisa. Em 1984, David Easton descreveu em meados da década de 1960 que os resultados das políticas públicas são diretamente influenciados por grupos de interesse; a política pública é um sistema com múltiplas interfaces (Sabatier, 1998).

Diante dessa afirmação, percebe-se que as políticas públicas são cada vez mais importantes como ferramenta política para atender às necessidades da população em áreas específicas como educação, cultura, saúde pública, segurança, meio ambiente, ou seja, governos federal, municipal e estadual

Entende-se que as políticas a serem implementadas passam por etapas e processos sociais. Conflitos de pensamento e comportamento às vezes orientam certas práticas políticas. As abordagens teórico-conceituais devem valorizar visões amplas dos processos pelos quais as políticas públicas são feitas e aplicadas e, portanto, é preciso reconhecer o poder dos grupos na natureza política dessas ações.

Segundo Lindblom (1959), política pública pode ser definida como um conjunto de regulamentações, medidas e procedimentos que transformam a direção política de um país e regulam as atividades governamentais associadas às atividades de interesse público. Também são definidas como todas as ações governamentais, divididas em atividades diretas do próprio Estado produtor de serviços e atividades reguladoras de outros agentes econômicos.

Segundo Secchi (2010), a política pública envolve o conteúdo concreto e simbólico das decisões políticas, bem como a construção e implementação dessas decisões. A política pública é uma diretriz destinada a resolver problemas públicos.

Uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (Secchi, 2010, p. 2).

Observa-se que na literatura especializada não há uma unanimidade quanto ao conceito de política pública, por existir uma pluralidade de respostas para os diversos questionamentos essenciais. Tratando-se do conceito do que é público, é necessário esclarecer que gestão governamental requer estratégias que correspondam com o interesse público.

Pode-se dizer que políticas públicas parte do problema público que segundo (Secchi, 2013, p. 34), “é a diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”. Ainda de acordo com (Secchi, 2014, p. 5), “o problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento”.

As PP são desenhadas por atores políticos que, ao exercerem suas funções, mobilizam os recursos que são necessários para realizá-las (Rodrigues, 2011). Porém, nem sempre as políticas públicas são bem planejadas. Isso ocorre devido muitas vezes a transição de governos e seus interesses, faz-se necessário estar sempre atento com as prioridades entre governos para que as políticas públicas sejam bem elaboradas e surjam efeitos positivos.

1.7.1 Políticas Públicas e as dimensões de sustentabilidade

A relação entre políticas públicas e desenvolvimento busca promover o bem-estar coletivo por meio de ações sociais, econômicas, culturais e ambientais.

Na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável em terras indígenas, valorizam-se programas, projetos e ações que podem ser sugeridos pelo Estado ou por entidades privadas, que apontem para o combate as manifestações discriminatórias existentes ainda no País. Tais ações têm caráter transformador, que busca inserir, nos demais agentes da sociedade, a valorização do pluralismo democrático, com respeito à diversidade nas diferentes esferas do convívio humano (Gomes, 2003).

1.7.7.1 Sustentabilidade na perspectiva da dimensão econômica

Segundo Bellen (2006), a sustentabilidade econômica inclui a alocação eficiente e alocação de recursos naturais dentro da escala adequada. O autor enfatiza que o conceito de desenvolvimento sustentável, do ponto de vista econômico, é ver o mundo em termos de estoques e fluxos de capitais. O foco na sustentabilidade decorre das discussões acerca de como manter os padrões de crescimento ao longo do tempo, uma vez que a incorporação dos recursos naturais à função de produção e o capital fabril constituem as entradas e saídas do processo produtivo.

Daly (2005) aponta que definir sustentabilidade em termos de crescimento sustentado do PIB é no mínimo problemático. Segundo ele, o PIB confunde melhoria qualitativa com aumento quantitativo (crescimento). Além disso, afirma que para alcançar e promover o

desenvolvimento sustentável, a economia deve parar de crescer, mas isso não significa necessariamente que ela irá parar.

A ideia principal por trás da sustentabilidade é modificar a trajetória do progresso do crescimento insustentável para o desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento econômico sustentável pode ser definido em termos de PIB, renda per capita e consumo per capita. Mas também deve levar em conta outras métricas, como educação, saúde, cultura, qualidade de vida e, mais do que nunca, a qualidade do meio ambiente. O desenvolvimento sustentável deve permanecer mais do que uma tentativa de limitá-lo ao crescimento físico da economia, ampliando o foco em objetivos socioeconômicos que possam ser conciliados com o foco na qualidade ambiental e na equidade intertemporal (Faucheux; Noël, 1995).

Nesse sentido, segundo Faucheux e Noël (1995), há certo viés no tratamento dos recursos naturais, pois nos cálculos tradicionais do PIB são considerados apenas os ganhos obtidos no desenvolvimento desses recursos, o que gera falsos sinais sobre seu uso. Quanto mais esgotadas as reservas de recursos naturais, maior o crescimento da produção. No entanto, esse processo não leva em consideração os custos da degradação ambiental e seu impacto na saúde e no bem-estar humano. Além disso, os custos incorridos para manter a qualidade ambiental são vistos como um aumento nos níveis de atividade, quando na verdade deveriam ser vistos como custos para a manutenção da sociedade.

Daly (2005) corrobora essa ideia, argumentando que a transição de uma economia de crescimento para uma economia sustentável requer múltiplos ajustes por meio do desenvolvimento de políticas macroeconômicas que auxiliem a reposicionar o processo de desenvolvimento como sustentável, internamente orientado e investimento. Os modelos tradicionais de medição do crescimento e desempenho econômico devem incluir indicadores que incorporem variáveis ambientais.

A sustentabilidade econômica envolve geração de empregos, distribuição de renda e desenvolvimento de tecnologias que aumentem a produtividade sem destruir os recursos naturais. Além disso, permitirá uma alocação e gestão mais eficiente dos recursos, acompanhada de fluxos regulares de investimento público e privado, que devem avaliar a eficiência econômica para amenizar a dicotomia entre critérios micro e macroeconômicos.

Uma análise mais minuciosa da sustentabilidade em relação à produção e consumo no âmbito econômico levará em conta os fatores de capital humano e social, além da substituição de bens e serviços e desastres naturais, que evidenciam o social no conceito de Dimensão do Desenvolvimento e Meio Ambiente (Daly, 2005; Young, 2010). Portanto, fica claro que há

uma dimensão social incluída no conceito de sustentabilidade, que será explicada mais adiante.

1.7.7.2 *Sustentabilidade na perspectiva da dimensão social*

No âmbito da sustentabilidade social, destaca-se a presença humana na ecosfera. A maior preocupação direciona-se para o bem-estar humano, a condição de vida humana e os meios empregados para manter, melhorar e até aumentar essa qualidade de vida. Assim, uma sociedade sustentável pressupõe que todos os cidadãos têm direito ao mínimo necessário para viver com dignidade e, além disso, usufruir de bens e serviços, recursos naturais e energéticos sem comprometer o bem-estar dos outros.

Sachs (1986) enfatizou a importância de substituir antigos indicadores tradicionais usados apenas para medir o crescimento econômico por indicadores sociais. Esses determinam perfis de bem-estar para cada grupo social, definindo assim metas de desenvolvimento desejáveis, que, para cada indicador, utilizam uma medida de satisfação considerada aceitável como mínimo social para um país em um determinado momento.

Para alcançar a sustentabilidade, é necessário enfatizar modos alternativos de uso de recursos - o que Sachs (1986) denomina de maior racionalidade social. Nesse entendimento, a sustentabilidade social exige um processo de desenvolvimento que possibilite o crescimento constante, a distribuição equitativa de renda, a redução da atual lacuna entre ricos e pobres e, principalmente, a melhoria das condições de vida social.

Sachs (1986) defende que é relevante a conciliação dos interesses socioeconômicos, ecológicos e culturais, o que define o sentido em que se dá o desenvolvimento da estratégia de desenvolvimento sustentável, ou seja, sincronizar a solidariedade com todos os indivíduos do presente, tanto coletiva como individualmente, e a solidariedade diacrônica com as gerações futuras. O primeiro cenário se volta para a atual distribuição desigual de renda e riqueza e, portanto, para a reestruturação nessas áreas. O segundo mostra o perigo para o futuro de perseguir interesses imediatos.

É importante destacar que a pobreza como causa da degradação ambiental é um conceito que se tornou ineficaz, desde a segunda metade da década de 1990, com o reconhecimento de vários aspectos da degradação, incluindo o baixo investimento governamental. Nesse sentido, fica claro que o paradigma atual se concentra em potencializar as capacidades humanas para alcançar uma melhor qualidade de vida. Isso também é

relevante para a dimensão ambiental relacionada ao uso e desenvolvimento dos recursos naturais, por sua importância como complemento para explicar o conceito de sustentabilidade.

1.7.7.3 Sustentabilidade na perspectiva da dimensão ambiental

Do ponto de vista da sustentabilidade, as maiores preocupações concentram-se na forma como as atividades humanas afetam o meio ambiente. Essa apreensão envolve necessariamente uma visão do tempo.

Para buscar a sustentabilidade ambiental, é preciso compreender e respeitar a dinâmica do meio ambiente, entendendo que o ser humano é apenas parte desse meio e é dependente do meio que o cerca. A produção primária fornecida pela natureza é a base básica para a sobrevivência humana. É preciso reduzir o uso de combustíveis fósseis, diminuir a emissão de poluentes, adotar políticas de conservação de recursos energéticos, substituir recursos não renováveis por renováveis.

A sustentabilidade ambiental refere-se à capacidade de manutenção de um ecossistema, o que significa a capacidade de um ecossistema de absorver e reorganizar, os quais são constantemente perturbados pelo homem ao meio ambiente. Enríquez (2010) destaca que o bem-estar humano deriva do capital natural (a biosfera) e dos serviços ambientais gerados por bens e serviços produzidos economicamente.

Depende, portanto, de como a escala de produção de bens e serviços econômicos é realizada, ou seja, qual é o tamanho ótimo da economia que não começa a sufocar a capacidade do capital natural de criar serviços ambientais para o bem público. Apenas uma pequena parte é reciclada, o restante é despejado de volta à natureza. Dependendo da resiliência de cada ecossistema, uma parcela desses resíduos é absorvida pela natureza para gerar energia positiva, e o excesso desencadeia energia negativa (Enríquez, 2010).

Assim, um aspecto fundamental para alcançar uma perspectiva de sustentabilidade ambiental é focar na manutenção do capital natural, respeitando o momento em que os recursos naturais são extraídos e utilizados, pois o desaparecimento dos recursos renováveis se deve à incompatibilidade entre a biodinâmica (isso determina sua evolução) e economia (determina o ritmo de desenvolvimento dos recursos).

Ao mesmo tempo, a insustentabilidade ambiental é o grau em que a dinâmica econômica pressiona um recurso renovável a declinar – não é fixo e depende de um período de tempo específico para sua regeneração e expansão – e sua extração é maior que sua taxa. Crescimento/substituição (Enríquez, 2010).

Nessa perspectiva, é necessário agir para alcançar a sustentabilidade ambiental, definindo regras de proteção ambiental. O desenho de mecanismos institucionais e a escolha de meios econômicos, jurídicos e administrativos são necessários para garantir o cumprimento dessas regras estabelecidas. Esse papel depende em grande parte do ambiente institucional, que é detalhado a seguir.

1.7.7.4 *Sustentabilidade na perspectiva da dimensão institucional*

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010), a dimensão institucional diz respeito ao direcionamento político, capacidade e esforços de governos e sociedades para realizar as mudanças necessárias para implementar efetivamente o desenvolvimento sustentável. Conscientizar, motivar e mobilizar as pessoas para a participação ativa; facilitar o acesso a informações que contribuam para uma melhor compreensão de problemas e oportunidades; superar práticas e políticas excludentes e buscar o consenso na tomada de decisão coletiva são elementos que compõem essa dimensão.

O ambiente institucional brasileiro é regido por três esferas de poder: federal, estadual e municipal. No nível federal, existem três principais órgãos reguladores: o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Nos níveis estadual e municipal, o controle e fiscalização das atividades que impactam negativamente o meio ambiente são de responsabilidade dos órgãos ou entidades estaduais e municipais (Lustosa; Cánepa; Young, 2010).

A política ambiental é um agrupamento de objetivos e ferramentas que visam amenizar o impacto negativo das ações humanas sobre o meio ambiente. Está interligada com outras políticas públicas porque influencia e é influenciada por elas. As políticas econômicas que constituem a produção e o consumo são as que mais propiciam os impactos ambientais e precisam ser combatidas por meio de políticas ambientais.

As ferramentas de política ambiental se enquadram em três grandes categorias: ferramentas de comando e controle (ou regulação direta), ferramentas de comunicação e ferramentas econômicas (ou de mercado). Estas têm a função de internalizar os custos ambientais externos. De um modo geral, a combinação das três torna as políticas ambientais distintas em diferentes regiões.

As políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável precisam buscar o direcionamento da ação pública a partir do ambiente institucional, dentro do qual o contexto

reconhece as limitações ecológicas fundamentais dos recursos naturais (materiais e energéticos), caso contrário às atividades humanas não podem prosseguir (Cavalcanti, 2001). Mais importante isso requer uma reorientação da forma como nos engajamos no uso dos recursos naturais e compartilhamos os benefícios correspondentes.

Nesse sentido, as políticas estatais de desenvolvimento sustentável devem ser capazes de alterar o curso dos eventos econômicos para que as atividades que destroem o capital natural ou que eliminam completamente os recursos renováveis sejam coibidas. Por outro lado, devem ser incentivadas atividades que priorizem o uso desses recursos.

Ações alternativas podem ser sugeridas no diálogo, por exemplo, espaços para melhoria das condições de vida podem ser discutidas com associações de moradores, sindicatos, cooperativas e outras sociedades. Assim, os sujeitos organizados em seu território podem buscar soluções para os problemas do serviço público, seja no âmbito social, onde determinados serviços (saúde, educação, segurança, lazer) são espacialmente excluídos, seja no âmbito ambiental, igualmente, excluindo serviços ambientais, como proteção de água de nascente, coleta de embalagens de agrotóxicos, coleta de lixo, tratamento de esgoto e outros serviços públicos não atendidos.

1.8 CONSIDERAÇÕES

Embora, conforme discutido aqui, existam alguns conceitos e contradições em torno do conceito de desenvolvimento sustentável, o caminho da discussão é mais intenso, envolvendo os tripés econômicos, social e ambiental. No entanto, limitar o debate sobre desenvolvimento sustentável a essas áreas cria certas limitações. Assim, sugere-se ampliar a visão de todo o sistema a partir de uma perspectiva multidimensional, além do tradicional “tripé”, mas também incluir o campo institucional.

A multidimensionalidade da abordagem dos temas estudados contribui muito para o enriquecimento da abordagem das questões de sustentabilidade. Dessa forma, além da análise intradimensional da sustentabilidade, também pode ser realizada a análise interdimensional, mostrando a realidade única de cada dimensão e a heterogeneidade entre as dimensões. Assim, abordagens multidimensionais para explicar a sustentabilidade e consequente sustentabilidade mostram maior consistência. As inter-relações e complementaridades entre as diversas dimensões apresentadas (econômica, social, ambiental e institucional) possibilitam obter resultados mais expressivos e confiáveis sobre o tema.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

2.1 INTRODUÇÃO

A análise da proposta de Mineração em TI norteou-se pelo fluxo problema, narrativas e ideias e contexto político, que explicam a dinâmica desses fatores na formulação da proposição e como essas questões ascenderam a agenda governamental.

Desse modo, esta pesquisa tem abordagem qualitativa e está definida como Estudo de Caso. Optou-se por um estudo de caso que evidenciasse o processo de formação da agenda e as questões relacionais na forma de narrativa que possibilitasse a interpretação das mensagens a partir do modelo de Kingdon (2003): problema, soluções ou alternativas, ambiente político, atores-chave, mídia e os empreendedores políticos.

A pesquisa, com o objetivo de exploração interpretativa de documentos, optou como técnica de análise de dados, a análise de conteúdo definidos por Bardin (2011), estabelecendo inter-relação dos dados coletados, referencial teórico e confirmando as inferências como instrumentos necessários as interpretações das mensagens.

Considerando o objeto do nosso estudo – mineração em terras indígenas – o modelo de formação da agenda apresentado pode ser utilizado como uma ferramenta analítica relevante para investigar esses processos.

O modelo possibilitou compreender como ideias específicas sobre a (*agenda-setting*) da mineração em TI ganharam prioridade, deixam de ser feitas de forma fragmentada e isolada, passam a ser “pontuadas” e ganham espaço nas agendas governamentais. Bem como deduzir por que os governos apostam em certas alternativas para lidar com esse problema sem prejudicar os outros.

Seguindo o Modelo dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon (2003), identificou-se como os fluxos problemas, soluções e políticos convergem para abrir janelas de oportunidade para consideração e implementação de políticas. Usou-se o mesmo modelo para pontuar os "perfis parlamentares" acerca da formação da agenda de exploração mineral e a interconexão do arranjo institucional e seus efeitos sobre o jogo político.

Utilizou-se a abordagem qualitativa como aquela que busca “[...] compreender o sentido ou a lógica interna que os sujeitos atribuem a suas ações, representações, sentimentos, opiniões e crenças” (Minayo; Guerriero, 2014, p. 1105). Por seu turno, tal abordagem possibilita estudos particulares inseridos em universos específicos, onde realidade e sujeitos são elementos indissociáveis. De acordo com Araújo e Oliveira (1997, p. 11), “numa situação

natural, é rico em dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação investigada, enfatiza mais o processo do que o produto, se preocupa em retratar a perspectiva dos participantes (Araújo; Oliveira, 1997, p. 11). Nesse sentido, auxilia o pesquisador na compreensão do complexo processo interpretativo, atribuindo-lhe aspectos subjetivos na ação interpretativa do fato social, subsidiando a pesquisa documental, que na concepção de Minayo (2008, p. 22), “inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador”.

De acordo com Martins (2004, p. 289), “a pesquisa qualitativa é definida como aquela que privilegia a análise de microprocessos, através do estudo das ações sociais individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados, e caracterizada pela heterodoxia no momento da análise”.

Políticas Públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com stakeholders, entre outros. (Secchi, 2020, p. 41).

Como estratégia metodológica, utilizou-se como referência o trabalho da Professora Ana Cláudia Niedhardt Capella, que, em 2004, analisou-se, o processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002). Com adaptamos dos questionamentos direcionados a formação da Agenda da Mineração em Terras Indígenas com os seguintes questionamentos, a seguir.

Figura 3 - Questões aplicadas na construção da agenda governamental em cada uma das categorias do modelo dos múltiplos fluxos

Fluxo dos Problemas	Qual foi o problema que originou a proposta de mineração em Terras Indígenas? Quais foram os problemas subjacentes que conduziram à aprovação do PL 191?
Fluxo das Soluções	Quem as gerou? Quais atores predominaram? Como foram difundidas? Quais eram as demais soluções e alternativas?
Fluxo Político	Qual era o contexto político institucional que fortaleceu ou enfraqueceu o problema e as propostas? Quais foram os problemas subjacentes que conduziram a proposta de mineração em TI a agenda governamental?
Atores	Quais foram os grupos de defesa e de oposição à proposta de mineração em TI? Como os atores envolvidos (políticos, técnicos, instituições, sociedade) divergiram em relação ao PL da mineração em TI em relação as propostas e formulação da proposta?
Janela de Oportunidade	Como foi a atuação dos empreendedores políticos, e em que momento houve a convergência dos fluxos e sob quais condições? Por que ocorreram as mudanças no direcionamento da agenda e o que explica essas mudanças, como as novas propostas ganharam prioridade e que papel os empreendedores desempenharam nesse novo contexto?

Fonte: Adaptado de Göttems (2010).

O esquema utilizado neste estudo é baseado no modelo de formação de agenda proposto por Kingdon (2003) - esquema interpretativo – que tem como um dos objetivos compreender como questões da política da mineração em TI ascenderam a agenda do Governo Bolsonaro no início de 2019. A análise foi realizada por meio de três categorias de variáveis - problemas, alternativas/soluções e política, organizadas da seguinte forma:

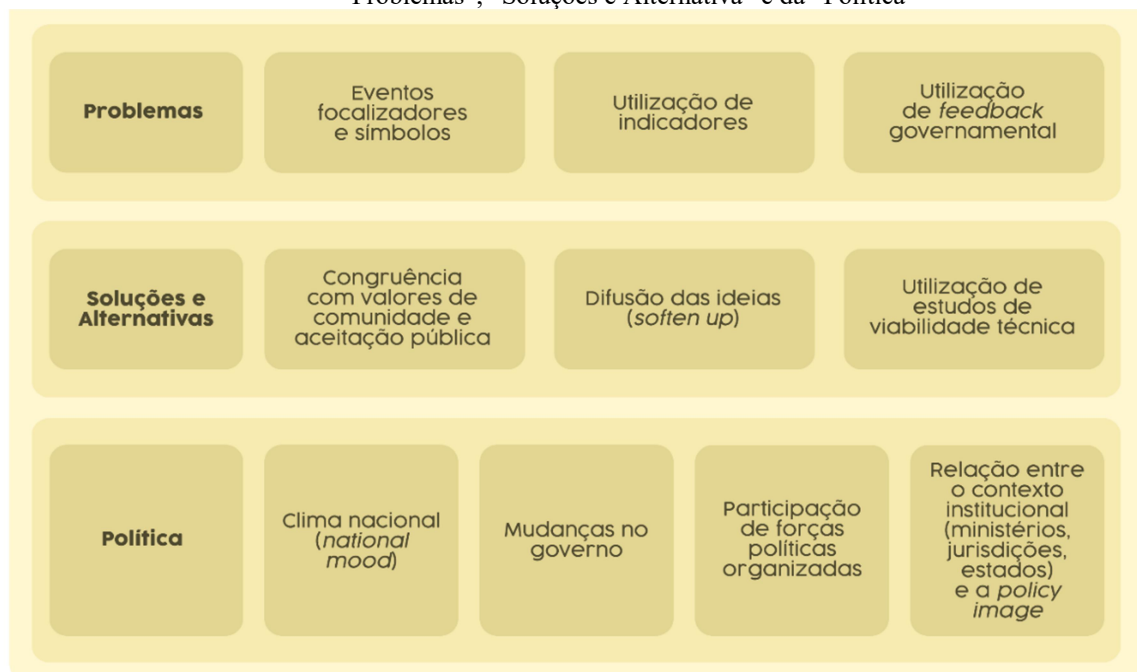
Quadro 2 – Categorias de análise empregadas no estudo



Fonte: Kingdon (2003); adaptado de Capella (2004).

Seguindo o Modelo de Kingdon (2003), utilizou-se para as três variáveis de análise categorias específicas e esquemas interpretativos descritos abaixo:

Quadro 3 – Categorias específicas e esquemas interpretativos para a análise de “Problemas”, “Soluções e Alternativa” e da “Política”



Fonte: Kingdon (2003); adaptado de Capella (2004).

O modelo dos múltiplos fluxos (*Multiple Streams*) lança luz sobre pontos na complexa inter-relação de atores envolvidos na formulação, e no modo de como evolui efetivamente propostas de políticas, mostrando o grau de influência e o comportamento daqueles que

compõem a modelagem da agenda governamental. Com abordagem que privilegia à transversalidade da problemática em foco, aporta diversos atores e os múltiplos conflitos em torno de um conjunto de caminhos e arranjos adotados pelo Estado com objetivos, metas, e mecanismos de ação pública.

Para tanto, adotou-se a análise documental com interpretação qualitativa do conteúdo, essencialmente, a análise de conteúdo de documentos públicos como projeto de lei, minuta e requerimento disponíveis nos portais oficiais da câmara dos deputados, além de relatórios, notas técnicas e pareceres de instituições, e reportagens no principais portais de notícias da internet, ou seja, utilizamos um conjunto de documentos que constam as discussões e debates sobre o posicionamentos dos diversos atores que acompanharam a evolução da agenda em torno do tema, tendo em vista que:

O uso de documentos na pesquisa apresenta algumas vantagens: os documentos constituem fonte “estável e rica”, podendo ser consultados várias vezes; representam “uma fonte ‘natural’ de informação”, contextualizada espacialmente e temporalmente. (Lüdke; André, 1986, p. 39).

Metodologicamente, optou-se por analisar o conteúdo contextualizado dos documentos, para interpretação das mensagens dos atores, baseados na Análise de Conteúdo de Laurence Bardin. Além dos documentos oficiais, analisamos conjuntamente o conteúdo de matérias jornalísticas atreladas ao contexto da enunciação, pelo qual surgem inferências possibilitando relacioná-los a outros conteúdos, lastreados numa mesma base teórica. “O percurso metodológico se dá pela inferência e interpretação” (Mendes, 2018, p. 4). Essa metodologia apresenta papel de notoriedade ao sujeito autor da mensagem, pois toda análise de conteúdo deve conter uma contextualização.

Para Bardin (1977, p. 133), a inferência poderá “apoiar-se nos elementos constitutivos do mecanismo clássico da comunicação: por um lado, a mensagem (significação e código) e o seu suporte ou canal; por outro, o emissor e o receptor”. Segundo Mendes (2018) confere na metodologia o papel de destaque ao sujeito autor da mensagem, uma vez que toda análise de conteúdo deve ser contextualizada. Tem por finalidade, dentro de uma pesquisa qualitativa, a exploração do conjunto de opiniões e representações sociais do tema que se quer investigar.

Assim, fica claro a importância do contexto analisado. A análise temática, portanto, geralmente é utilizada como unidade de registro para estudar, que de acordo com Bardin (1977, p. 105), “motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências, etc”.

Como um dos objetos da análise, o estudo compõe-se de conteúdo em jornalismo vinculados na mídia eletrônica, especificamente em sites da internet, no contexto da temática da mineração em TI, no período de 2018 a 2023. A metodologia consiste na descrição das mensagens considerando o contexto da enunciação, com foco na comunicação feita a partir da mensagem, bem como as inferências. O ato de inferir significa a realização de uma operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude de sua relação com outras proposições já aceitas como verdadeiras (Campos, 2004). Essas técnicas de nos possibilitou o cruzamento de diferentes fontes (fontes oficiais e conteúdos jornalísticos) e dar significado a cada documento pesquisado.

A sistematização dos registros adotados neste estudo foram as interligações de conteúdos com a temática, que consiste em segundo Bardin (2011, p. 135) "descobrir os 'núcleos de sentido' que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido".

Esta pesquisa revela que, no âmbito da formação da agenda governamental da mineração em TI no período de 2018 a 2023, para além dos documentos oficiais, selecionamos um vasto agrupamento de matérias jornalística vinculadas na mídia. De modo a evidenciar um dos eixos temáticos que gravitam em torno da agenda, a mídia, e o poder de conexão que esse instrumento exerce entre a narrativa e a sociedade.

Nesse sentido, Bardin (1977) trata a análise de conteúdo como um agrupamento de técnicas de análise das comunicações, que faz o uso de procedimentos sistemáticos e propósitos de descrição do conteúdo das mensagens. Ainda segundo Goode e Hatt (1973), a análise de conteúdo é um instrumento que possibilita a organização de grande quantidade de dados preservando detalhes do objeto estudado de modo que resguarde o seu caráter singular, único.

A palavra "documentos", neste caso, deve ser entendida de uma forma ampla, incluindo os materiais escritos (como, por exemplo, jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios), as estatísticas (que produzem um registro ordenado e regular de vários aspectos da vida de determinada sociedade) e os elementos iconográficos (como, por exemplo, sinais, grafismos, imagens, fotografias, filmes). (Godoy, 2005, p. 221-222).

A velocidade com que a mídia eletrônica dissemina uma informação intensificou a força das narrativas de poder, transformando as plataformas digitais em palcos de disputas, articulando o que é dito com os grupos de interesses (*stakeholders*), que as transformam em instrumentos de poder, exercendo a função de mediadora dos meios de massa (Martins, 2005).

O exercício do poder, a atuação pública, a manifestação da política passa pela atuação da mídia.

O estudo realizou-se a partir de duas perspectivas metodológicas, a abordagem qualitativa associada a análise de conteúdo. Se por um lado, uma diz que qualquer comunicação que veicule um agrupamento de significações de um emissor para um receptor pode, em princípio, ser decifrada, a outra, por sua vez, é o instrumento de interpretação dos dados encontrados (Martins, 2005).

Considerou-se, segundo Holsti (1969 *apud* Krippendorff, 2004, p. 46), o contexto da comunicação, em seu ponto de vista, nos três principais propósitos da AC:

1 Descrever características manifestas da comunicação: questionar quem, o quê, como sobre uma mensagem. 2 Fazer inferências dos antecedentes da comunicação: questionar por que algo é dito; 3 Fazer inferências das consequências da comunicação: questionar efeitos do que é dito.

2.2 PESQUISA EXPLORATÓRIA: ESTUDO DE CASO NA FORMAÇÃO DA AGENDA-SETTING DA MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS

A pesquisa propõe como procedimento metodológico a abordagem qualitativa denominada pesquisa exploratória, uma vez que a agenda governamental da mineração em Terras Indígenas é um tema pouco estudado. Para Malhotra (2006), a pesquisa exploratória parte da percepção da realidade, de um fenômeno empírico, cuja finalidade é a possibilidade de se chegar com maior precisão na definição de um problema, e compreender os fatos sociais relacionados ao problema definido. Segundo Gil (1991), as pesquisas exploratórias têm como finalidade propiciar uma maior familiaridade com o problema.

Além das fontes bibliográficas, o estudo realizou-se, em grande parte de informações primárias (pesquisa documental), que ainda não foram tratadas científica ou analiticamente, com dados de fontes jornalísticas em sites da internet, que devido à grande quantidade de informações coletadas permite ter uma visão do conjunto das mensagens selecionadas, possibilitando uma compreensão generalizada do tema.

O estudo foi estruturado a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos. O primeiro fluxo, o de problemas, identifica-se como os problemas - algo capaz de despertara atenção dos formuladores de políticas públicas a atuarem a respeito de um tema específico, tornando-os prioritários ao ponto de transformá-lo em uma PP. O segundo fluxo, o de soluções,

compreende as alternativas que se mostraram viáveis política, econômica e/ou tecnicamente, entre um conjunto de possibilidades, que originam as políticas públicas. Tal fluxo reuni um conjunto restrito de propostas. O terceiro fluxo, o político, os formuladores de políticas (*policy makers*), os legisladores e outros atores desempenham um papel fundamental na determinação da agenda política. É nesse fluxo que os temas relevantes se tornam prioridades e são inseridos na agenda governamental (Capella, 2018).

A utilização do modelo de múltiplos fluxos possibilitou esclarecer conexões, apontar os atores mais influentes, identificar a importância de cada um na dinâmica da janela de oportunidades (abertura ou fechamento).

No desenvolvimento da tese, foi possível identificar os atores que participaram no processo - a dinâmica social e política em torno do agendamento, destacando como o tema entrou e ganhou na agenda governamental. Descrever o perfil do parlamento propiciou trazer, ainda que de forma parcial, o cenário político-partidário para o centro do debate, permitindo entender os parlamentares como força política organizada de grande capacidade de articulação, com poder político/institucional capaz de, pautar a agenda, definir propostas, inclusive, de atuar em nome de grupos de interesses do setor de mineração para definição da agenda.

Por fim, como elemento de análise documental, selecionou-se um conjunto de matérias jornalísticas, variável do eixo midiático - que são subsídios de um dos componentes (agenda midiática) do processo de agendamento, formado por agenda midiática, agenda pública e agenda das políticas governamentais, da metodologia de Kingdon (2003, considerada central na disseminação e difusão das ideias (*soften up*), na formação do pensamento coletivo, na aceitação ou não de temáticas, na construção de narrativas, e nas interpretações do que é dito ao público. Ao tempo que se apoia na dependência da publicidade, vê crescer a influência do jornalismo na formação da opinião pública e na construção do pensamento político. (Martins, 2005, p. 130).

O estudo foi estruturado a partir de várias fontes de evidências, o que nos coloca em consonância com uso de inferências que busca alcançar os conteúdos presentes nas entrelinhas da mensagem (Gomes, 2008).

Frise-se que a mensagem é o ponto de partida da análise de conteúdo. Com base nela, buscou-se responder: “quem diz o que, a quem, com que efeito, por quê?” (Mendes, 2018). Dessa forma, identificou-se quem fala (o emissor), a fonte da emissão (*Mass media*), o efeito e qual a intencionalidade, ou seja, segundo Abbagnano (1982, p. 21), “a definição da própria relação entre o sujeito e o objeto da consciência em geral”. De modo que fosse possível fazer

inferências relacionais sobre o contexto do material a ser analisado e os elementos da comunicação.

No modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), é fundamental a atuação dos empreendedores de política, como grandes disseminadores de ideias, de modo que ao se identificar cada emissor da mensagem, torna-se possível especificar os (*policy entrepreneur*) da agenda da mineração em TI, 2019 a 202.

De acordo com a perspectiva adotada neste estudo, uma agenda constitui um conjunto de questões consideradas importantes e relacionadas - questões sociais, políticas e econômicas - para um governo em um determinado período, portanto, observar a formação da agenda governamental da mineração permitiu compreender quais ideias foram fundamentais para o governo e os diversos grupos de interesses - (*stakeholders*).

Essa análise também permitiu entender por que determinadas alternativas e soluções são priorizadas em detrimento de outras, e como as representações de problemas e soluções são construídas e propagadas no processo de formulação da agenda governamental.

Com o intuito de demonstrar a relação entre a mídia e a agenda governamental, destacando a capacidade que os meios de comunicação possuem de intervir no comportamento político, social e cultural da sociedade. A pesquisa selecionou reportagens veiculadas em site da internet: El País, Brasil de Fato, G1, Folha BV, entre outros, destacando exclusivamente o jornalismo - atividade informativa, realizada periodicamente e difundida através dos meios de comunicação de massas (imprensa, rádio, televisão, imprensa online) – Rayol (2021), como componente no processo de formação da agenda, a partir da disseminação maciça do tema, dando visibilidade ao problema (*issue*) com o intuito de atrair a atenção da sociedade, população e agentes políticos.

A agenda midiática é composta pelas questões que a mídia escolhe como prioridade e resolver abordar (Braga, 2019). Assim sendo, de acordo com Capella (2004, p. 37), “a mídia não cria questões, mas pode auxiliar a destacá-las”.

Embora a definição da agenda seja um processo multifatorial, é preciso considerar, a opinião pública como um dos elementos mais importantes. A mobilização da mídia por meio da divulgação de informações é relevante se considerarmos a influência da mídia na mobilização da opinião pública. Segundo Frey (2000), pela primeira vez um fato poderia ser considerado uma questão política por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de estadistas ou administração pública. Muitas vezes, são os meios de comunicação e outras formas de comunicação política e social que ajudam a atribuir relevância política a questões específicas.

A maneira como um comunicador enquadra uma questão estabelece uma agenda de atributos e pode influenciar o modo como pensamos sobre a questão em foco. O agendamento é um processo que pode afetar tanto aquilo sobre o que pensamos como o modo como o fazemos. (Traquina, 2000, p. 132).

Como criadores de discursos e difusores de ideias (*soften up*), se por um lado, os meios de comunicação gozam de liberdade de opinião pública, por outro, a influenciam. Seu estilo de fala pode levar a sociedade civil a gerar novas demandas ou reacender antigas aspirações, como: reforma tributária, redução da maioria penal, impeachment etc. Alguns autores defendem a influência da mídia na formulação e estruturação de políticas públicas.

No que diz respeito à formação da Agenda Governamental da Mineração em TI, o comportamento dos sujeitos pode ser captado pela formulação de suas ideias tanto por meio do discurso institucional quanto do discurso pessoal.

Assim, é nesse sentido que se afirma a influência da mídia na formulação de políticas públicas. Esse efeito se manifesta mais fortemente durante a fase de definição da agenda, a escolha de prioridades ou grupos de interesse para focar primeiro.

O Governo Bolsonaro, utilizou maciçamente da mídia para disseminar e fortalecer a narrativa sobre a necessidade de exploração de minérios em TIs como um fator determinante para a economia brasileira e para a soberania nacional do País.

2.3 TEMPO E NARRATIVA HISTÓRICA DA *AGENDA-SETTING* DA MINERAÇÃO

O presente estudo trata de uma narrativa histórica, que abrange detalhes, personagens e eventos em um todo que vai além da soma de suas partes (Simmons, 2001). Trata-se de uma forma fundamental de comunicação, capaz de reforçar um ponto de vista por meio de uma história, ou, no presente caso, por meio de acontecimentos e fatos constatados pela mídia e com reflexos na opinião pública.

A narrativa supre as “necessidades” da agenda midiática, constituindo um pilar robusto para o estabelecimento da agenda governamental. Nesse contexto, destaca-se a presença, no decorrer do texto, das notícias veiculadas acerca das políticas de mineração em TIs, a exemplo do El País, Brasil de Fato, G1, Folha BV, e outros, as quais viabilizaram a criação de uma narrativa fidedigna ao processo de construção da agenda de mineração, apresentando as nuances das informações e a variabilidade do humor popular sobre a temática (Barros, 2012).

A agenda midiática busca identificar e analisar como, e de que maneira as questões são apresentadas nos meios de comunicação. O foco central da comunicação e/ou informação é a criação de uma consciência pública e o despertar do interesse nas questões destacadas pela mídia; como ferramenta de alcance desses objetivos, emprega-se a narrativa.

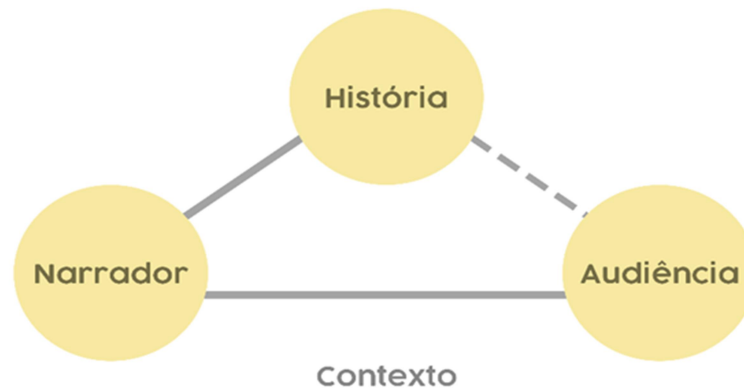
Na teoria de *agenda-setting* existe uma tendência na sociedade de incorporar ou omitir do seu conhecimento aquilo que os meios de comunicação de massa incorporam ou excluem do conteúdo que divulgam. Ademais, o público inclina-se a conceder uma importância àquilo que esse conteúdo inclui, refletindo a ênfase dada pelos meios de comunicação de massa aos eventos, problemas e indivíduos.

Na narrativa, há sempre a presença de uma trama que engloba seus diversos episódios e os conecta entre si, estabelecendo uma relação com o enredo mais amplo. Isso resulta em uma totalidade significativa, na qual os elementos se entrelaçam para formar um todo coerente. Dessa forma, narrar não implica apenas em dar forma a ações humanas específicas, mas também envolve discorrer sobre significados e analisar situações (Barros, 2012).

Segundo Lipman (1999), uma narrativa de história possibilita a transferência de imagens mentais entre o narrador e a audiência por meio da "ponte" que é a história, construída com os "tijolos" da linguagem oral. Essas imagens mentais permitem a criação de um contexto compartilhado entre o narrador e a audiência, estabelecendo uma base para a comunicação. Um conceito denominado por Lipman (1999) como "triângulo da narrativa de histórias" apresenta de forma clara três vértices cruciais: o narrador, a história e a audiência, todos eles interagindo dentro de um mesmo contexto.

O narrador possui a capacidade de elaborar a história, selecioná-la de acordo com seus critérios e escolher a sua audiência. Aplicado o conceito à questão de mineração, os principais narradores dessa temática estão representados na figura do Presidente da República (tanto Bolsonaro quanto Lula), nos demais atores políticos, os quais narravam histórias com o objetivo de defender seus posicionamentos, e na mídia, que montavam suas narrativas com fragmentos históricos e atuais, traduzindo, dessa forma, sua postura quanto aos acontecimentos e objetivando que o leitor compartilhe de semelhante postura, ou não, ao término da matéria.

Figura 4 - O triângulo da narrativa histórica



Fonte: Lipman (1999, p.18).

No entanto, é importante ressaltar que o modo como a audiência irá se relacionar com a história não pode ser controlado. É necessário ter a humildade de permitir que a audiência compreenda a história à sua própria maneira, respeitando sua perspectiva e interpretação individuais. Enquanto o narrador exerce controle sobre a criação e apresentação da história, é fundamental reconhecer que a forma como a audiência compreende e se relaciona com a história é algo que escapa ao controle do narrador, demandando abertura para diferentes interpretações.

Para uma comunicação eficaz, entretanto, é essencial conhecer a audiência, compreender as experiências pelas quais ela passou e como as histórias serão interpretadas por ela. Conseguimos nos comunicar por meio da troca de palavras que possuem significados compartilhados, aprendidos por meio da experiência. O contexto precisa ser conhecido para que a comunicação seja bem-sucedida (Brusamolin; Moresi, 2008).

Dessa forma, a audiência escolhida para ser a receptora da história sobre mineração em TIs incluiu, obviamente, os *stakeholders* (políticos, empresários, garimpeiros e indígenas), os quais eram favoráveis ou contra às narrativas instituídas através de Jair Bolsonaro, além do público geral levando em consideração os índices de aprovação do governo em determinado momento.

Enquanto o termo "história" pode ser utilizado em qualquer contexto, eliminando o neologismo "estória", proposto em 1942 com o objetivo de distinguir o folclore da ciência, assim como ocorre no idioma inglês, que possui as palavras "*history*" e "*story*". De acordo com Brusamolin e Moresi (2008), narrativas de histórias correspondem aos relatos orais de um ou mais eventos, sejam eles verídicos ou fictícios. A diferença entre uma história e a mera

citação de um exemplo reside na inclusão de elementos emocionais e detalhes sensoriais na narrativa.

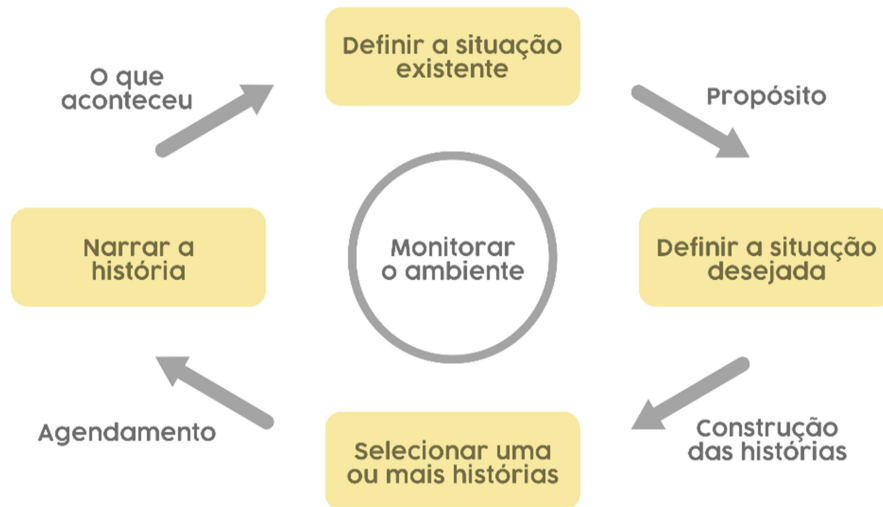
Com uma história, é possível determinar um contexto comum, favorecendo o entendimento do que está sendo comunicado. Assim, a história contada neste trabalho envolve problemas e questões antigas, como forma de relembrar o panorama da mineração em terras indígenas e integrá-lo às atitudes que foram empregadas nos dias atuais, tornando-se uma ferramenta útil para a compreensão das políticas que surgiram e que virão a surgir.

Por exemplo, uma trama narrativa precisa ser tecida com diversos fios que representam os destinos individuais, sendo necessário acomodá-los em vários episódios interligados. Alguns agentes ou personagens podem ser protagonistas que ocupam uma posição central na trama principal, enquanto outros têm participações mais breves e episódicas. Dentro dessa narrativa de mineração, os empreendedores políticos (*policy entrepreneur*) figuram como os protagonistas da agenda, os quais estiveram em evidência durante todo o estudo, envolvidos em fatos relevantes para e durante o desenrolar da trama.

Os tempos envolvidos em cada ação também se alteram de acordo com os objetivos de cada agente. Além disso, naturalmente, cada agente é capaz de compreender suas próprias ações e as dos outros de maneiras distintas. Expor o que se passa na mente desses agentes, ou pelo menos atribuir um sentido a cada um de seus atos, é também uma tarefa do construtor da trama (Barros, 2012).

Desse modo, a apresentação das ideias de campanha dos candidatos à Presidência da República, primeiro em 2018 e depois em 2022, os discursos políticos dos atores da agenda, a apresentação do PL 191/2020 e de seu requerimento de urgência, o posicionamento da oposição durante a tramitação do projeto, a eleição de Lula em 2022, o pedido de retirada de tramitação do PL 191 e a deflagração de operações para desmonte do garimpo em terras indígenas, foram algumas das principais ações apresentadas durante a pesquisa, responsáveis por ditar o andamento da agenda de mineração.

Figura 5 - Processo de emprego de narrativas



Fonte: Lipman, (1999).

Além disso, a ordem na qual os acontecimentos foram apresentados refletiu a mudança de opinião de grande parte da população acerca do governo de Jair Bolsonaro, fato que pode ter impossibilitado sua reeleição, o que caracteriza um aspecto igualmente relevante nas reflexões de Paul Ricoeur sobre a narrativa histórica, que diz respeito ao fato de que a própria seleção da ordem dos eventos ou a decisão de mencionar determinados acontecimentos pode implicar na atribuição de significados específicos a uma narrativa (Barros, 2012).

3 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA NA AGENDA GOVERNAMENTAL DA MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS

3.1 INTRODUÇÃO

Delimitar um problema significa transformar as condições sociais existentes de forma que elas se tornem capazes de capturar a atenção governamental e, assim, de oportunizar ações concretas a partir dos processos simbólicos de representação. É neste sentido que condições se convertem em problemas. A definição de um problema possibilita o enfoque em determinados aspectos da política, o que fornece contornos específicos para a ação governamental.

Ao se analisar como são definidos e apresentados os problemas nos textos selecionados será possível entender como alguns problemas se tornaram prioritários a ponto de ocupar a agenda do governo. E também destacar o papel da opinião pública, entendida como um componente importante no processo de agendamento, como são criadas as representações simbólicas (*policy image*) e como são construídas as ideias e o discurso político em torno do tema.

Descrever a definição do problema, em seguida, analisar os elementos da representação simbólica (*policy image*) da proposta evidencia o processo de formação do agendamento. A agenda da mineração em terras Yanomamis e a garimpagem ilegal nesses territórios, especificamente, foi umas das justificativas que governo Bolsonaro deu para a implementação da proposta de política pública materializada pelo PL 191/2020.

A partir dessas definições, o processo de transformação de condições em problemas, traduz as ideias e mostra a estrutura e a composição dos problemas (*problems*) e estabelece conexão entre propostas ou alternativas (*policies*) e político (*politics*), de modo a apresentar os elementos da *agenda-setting* da mineração em Terra Indígenas no governo de Jair Bolsonaro, assim como a interpretação de cada elemento componente da agenda pelos grupos de interesse (*stakeholders*), seu engajamento - narrativa, mídia, informação - e suas relações governamentais.

3.2 RORAIMA, O MAPA DA MINA!

Desde o começo do século XVI, o estado de Roraima tem sido um espaço de disputas entre garimpeiros e indígenas pelo território, em decorrência de suas reservas minerais.

Etimologicamente a palavra Roraima se origina do idioma indígena ianomâmi, “roroi” é o nome posto à cor verde e, ímã que significa serra, monte, ou seja, serra verde, que resulta de sua paisagem natural. É um estado com a presença de várias etnias indígenas e significativos conflitos desencadeados por demarcação de terras indígenas, assim como os conflitos relacionados ao preconceito étnico e problemas socioeconômicos (Silva; Herrmann, 2021).

A garimpagem tem sido praticada na Amazônia² desde o século XVI. Recentemente, o acesso a pequenos aviões e o desenvolvimento de um bom sistema de rádio facilitou a exploração das minas mais remotas na região amazônica. Além disso, o aumento do preço real do ouro, durante a crise do petróleo no final da década de 70 (quando o valor relativo do dólar declinou), estimulou as atividades da garimpagem. O acréscimo provocou uma corrida pelo ouro na Amazônia Brasileira na década seguinte. Nesse período, de acordo com os dados do governo, foram produzidas 487 toneladas de ouro na região (Ministério das Minas e Energia – MME, 1993). Entretanto, ainda que a produção tenha sido grande, a maior parte foi vendida no mercado negro. No início dos anos 90, mais de 60% da produção nacional era proveniente da Amazônia. (Imazon, 2013, online).

Em nova faceta, a mineração é intensificada pela diversidade de locais de produção mineral, com inúmeras áreas de garimpo dentro dos territórios indígenas, e a grande concentração de garimpeiros e proprietários de aeronaves nesses locais de exploração mineral, onde se intensificam as disputas de terras e consequentes conflitos e mostram diferentes interesses de grupos econômicos com a defesa ou rejeição da mineração em TIs.

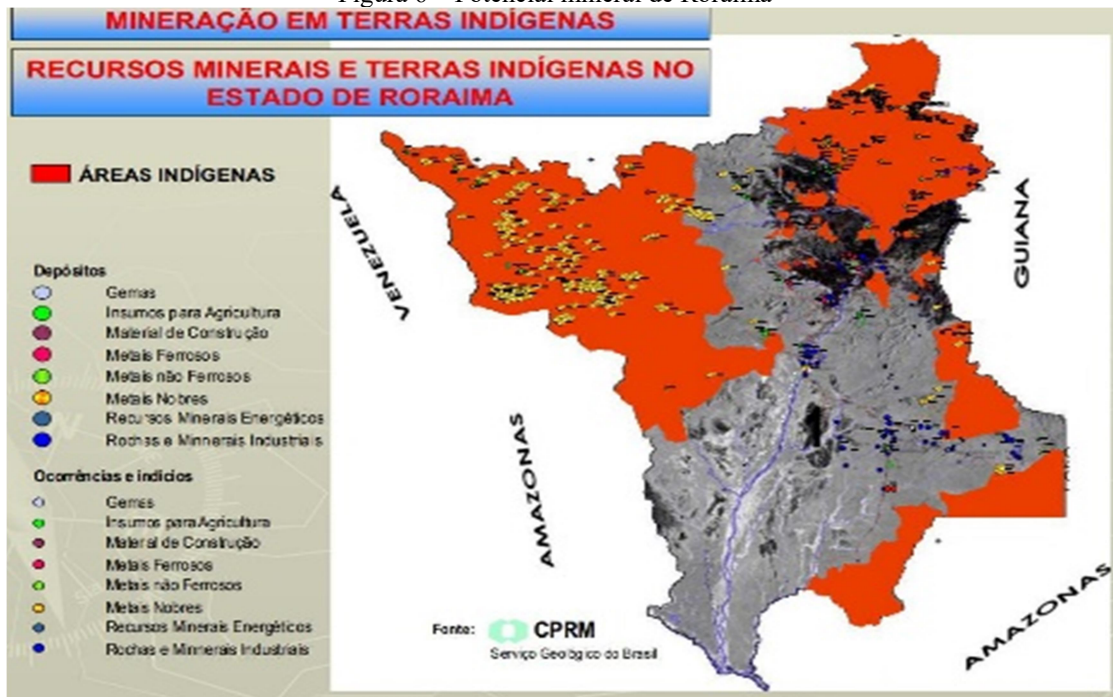
“Roraima possui as áreas de maior potencial mineral em suas regiões Oeste, Norte/Nordeste e Sudoeste. As ocorrências são especialmente de ouro, diamante, cassiterita, nióbio / tântalo, molibdênio, titânio, além de indícios de minerais radioativos, petróleo e gás (Agostinho, 2001, p. 157). A ação dos garimpeiros - em busca de ouro, majoritariamente - atua como uma força desestabilizadora, causando estragos no meio ambiente, desestruturação social, econômica, cultural e das condições de saúde indígena.

O espaço roraimense se estruturou com a interação de elementos de diferentes variáveis de poder dominante, entre esses, o poder dos políticos locais, empresariais e a desenfreada exploração das terras indígenas pelo garimpo. Os indígenas de Roraima sempre

²A Amazônia é uma floresta tropical que se estende por nove países da América do Sul: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela. No Brasil, a Amazônia ocupa uma área de cerca de 4,2 milhões de km², o que representa cerca de 59% da Amazônia Legal e 49% do território brasileiro. Roraima é um estado brasileiro localizado na região norte do país, fazendo fronteira com a Venezuela e a Guiana. O estado é o mais setentrional do Brasil e ocupa uma área de 224.299 km², o que representa cerca de 1,2% do território brasileiro. O lugar de Roraima na Amazônia é, portanto, de destaque. O estado ocupa uma posição estratégica na região, sendo um importante corredor de biodiversidade e um ponto de ligação entre a Amazônia brasileira e a América do Sul.

conviveram com fatores econômicos e políticos excludentes, conflituosos e de grandes impactos ambientais. O que se encontra como discursos do governo Bolsonaro (discurso de posse, Plano de Governo etc.) é a inviabilização dos direitos das populações indígenas, e como prática o desmonte institucional para não assegurar tais direitos, é por este viés que é possível pensar a agenda da mineração em TI (Ribeiro, 2022).

Figura 6 – Potencial mineral de Roraima



Fonte: SGB/CPRM (2023).

A garimpagem se tornou um grande negócio da região Amazônica, notadamente o território de Roraima. Assim, ocorreram mudanças na legislação brasileira, principalmente com relação ao Decreto-Lei nº 227/67,⁶ conhecida como o Código de Minas que regulamentava os direitos sobre as jazidas sob o controle do governo através de órgãos constituídos.

Com diversidade na lista de minérios existentes em solo, rios e lagos roraimense como exemplo, a ágata, bauxita, betume, calcário, estanho ferro, pedras preciosas e semipreciosas.

Tudo o que hoje se conhece sobre estudos e pesquisas particulares acerca do potencial morfológico e geológico da região foi levantado por meios empíricos, da grande quantidade de ouro, diamante e cassiterita, nas várias jazidas existentes no estado. Mas o governo federal e o Ministério das Minas e Energia nunca se interessaram em fazer prospecções sérias e objetivas sobre o potencial descrito. A única prospecção feita em Roraima foi executada pela PETROBRAS, no município de Bonfim, onde teria sido constatada a existência de gás. (Santos, 2006, p. 297).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), Roraima possui o segundo maior número de localidades indígenas do Brasil. De acordo com pesquisa, das 7.103 localidades indígenas do Brasil, 587 estão em Roraima (IBGE, 2022). Segundo matéria da Folhabv (2016, online), “Roraima é o Estado brasileiro que tem o maior número de indígenas em terras demarcadas com 83,2%”.

No entanto, é sabido que a mineração gera sérios problemas ambientais e sociais, pois cavar valas e labirintos pode alterar seriamente a forma de um rio, e as ruínas abandonadas até lembram paisagens lunares. A atividade também causa poluição por mercúrio. Estima-se que pelo menos 1,3 kg de mercúrio sejam liberados no meio ambiente para cada kg de ouro extraído (Imazon, 2020).

Cerca de 2.238 hectares de superfície de solo são minerados anualmente em Roraima, e estima-se que essa mineração remova cerca de 67 milhões de metros cúbicos de solo a cada ano e libere cerca de 12 toneladas de mercúrio no ar, solo e rios. Grãos de areia no sedimento permanecem na mina, mas partículas finas de argila, que normalmente compõem mais da metade do volume do solo, são frequentemente dispersas no ambiente aquático da região, o que aumenta a turbidez dos rios e afeta gravemente a biota (Imazon, 2020).

Em suma, os impactos da mineração no solo e no subsolo são altamente prejudiciais e podem ser facilmente identificados. No entanto, nessas áreas restritas, o ecossistema tem sofrido severas alterações. Além disso, sedimentos e mercúrio podem poluir rios, afetando regiões distantes (Imazon, 2020).

Com população indígena de aproximadamente 1.652.876 divididos em: Yanomami, Ingarikó, Macuxi, Patamona, Taurepang, Waimi-Atroari, Wai-Wai e Wapixana. A maior concentração indígena fica na localidade de Uiramutã, ocupada por parte das TIs como 88,1% da população indígena, o município de Normandia com 56,9%, ocupa a segunda posição do ranking, seguida de Pacaraima com 55,4% e Amajari com 53,8%. São faladas diversas línguas indígenas: Macuxi, Wapixana, Yanomami, wai-wai, Taurepang, Ingarikó, Ye'kuana, Patamona, Waimiri-Atroari, Sanumã entre outras. (G1, 2022, online).

Com o discurso retórico sobre o desenvolvimento econômico da Amazônia, Jair Bolsonaro trouxe para a pauta do seu governo, uma das suas promessas de campanha que o elegeu presidente da república em 2018, a regulamentação de exploração de minérios em terras indígenas.

Com o objetivo de regulamentar a exploração de minérios na Amazônia, especificamente, em TI, em fevereiro de 2020 foi protocolado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 191/2020, “que visa regulamentar a exploração de recursos minerais, hídricos e

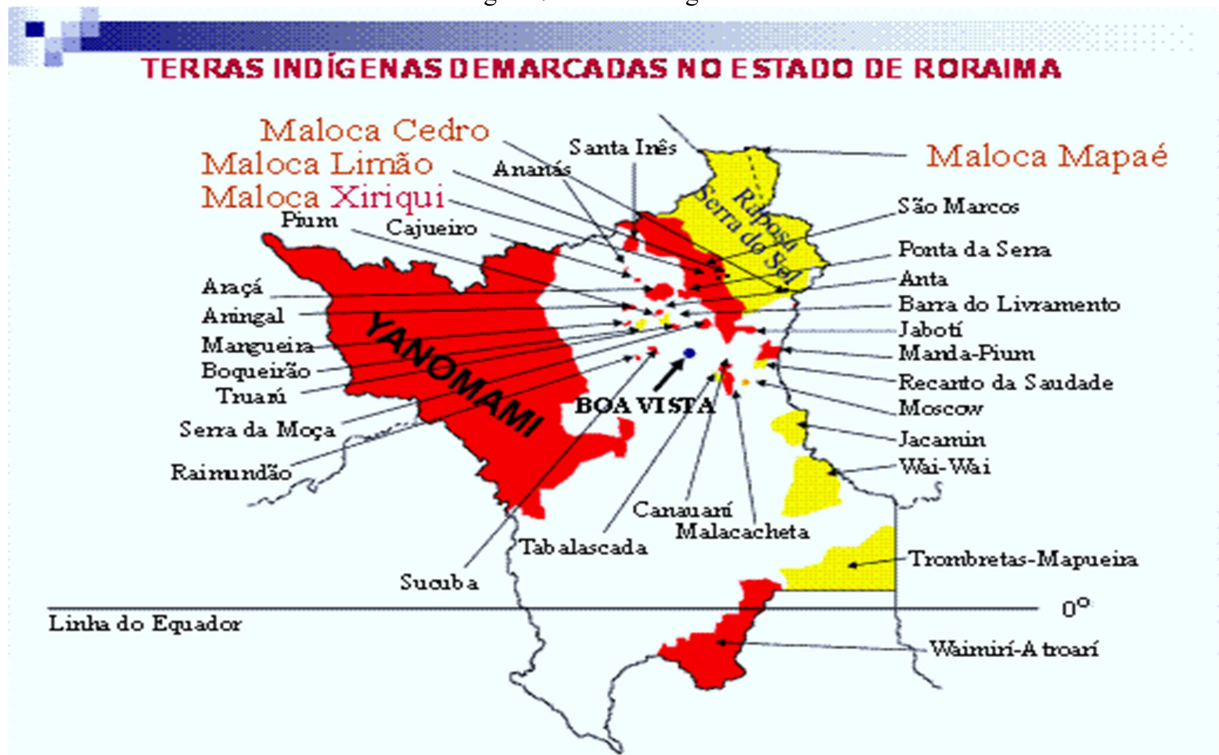
orgânicos em reservas indígenas. A iniciativa do governo federal vai ao encontro de declarações do presidente Jair Bolsonaro, que desde a posse defende o aproveitamento econômico de territórios indígenas” (Portal Câmara dos Deputados, 2020, online)

Eis aqui a definição do problema - mineração em terras indígenas – materializado pelo PL 191, de autoria dos então ministros Sérgio Moro, e Bento Albuquerque de Minas e Energia. O ex-juiz assinou o texto enquanto chefiava ministério da justiça no governo Bolsonaro (Motoryn, 2022).

3.3 TERRA INDÍGENA YANOMAMI, O TERRITÓRIO MAIS COBIÇADO DO BRASIL

A região do Alto Orinoco alimentou a imaginação de muitos navegadores, inclusive a de Cristóvão Colombo que, ao ver tão majestosa foz, tomou o Orinoco como um dos rios do Paraíso Terrestre. Trata-se do território Yanomami que abraça a fronteira entre Brasil e Venezuela e exibe toda a pujança amazônica e o sábio uso que os indígenas fazem dela. (Ramos, 2008, p. 101).

Figura 7 – Terra Indígena Yanomami



Fonte: SGB/ CPRM (2023).

A TI Yanomami, um vasto território, formada por parte dos estados de Roraima e Amazonas, quase 10 milhões de hectares fazem parte do estado de Roraima, é a maior área de terra indígena brasileira oficialmente. Situa-se em ambos os lados da fronteira Brasil-Venezuela (Mapa de Conflitos, 2023).

Dados de 2021 da Agência Nacional de Mineração (ANM) afirmam que dos 500 pedidos de exploração mineral, todos eram destinados a exploração mineral na TIY. Sendo explorados cerca de 3,3 milhões de hectares (34,3% da área total da TI) para extração de minérios - extensão territorial maior que a Bélgica (3 milhas) ou o estado de Alagoas (2,7 milhas ha) - disputada pelos garimpeiros, de todos os pedidos registrados, quase um terço era para extração de ouro. A região é alvo de 7 mil a 10 mil garimpeiros ilegais em busca de ouro às margens dos rios Mucajá e Uraricoera (Hofmeister; Papini, 2021).

No entanto, a “indústria de mineração” está na região Yanomami há décadas. A construção da Perimetral Norte, (BR 210) na época começou em 1973 como parte do plano de integração nacional do governo militar e foi a porta de entrada de milhares de garimpeiros às terras indígenas Yanomami. O objetivo da construção de rodovias na região tem sido a exploração e escoamento de minerais, semelhante infraestrutura tem contribuído para facilitar "corrida do ouro".

Segundo a Comissão Pró- Yanomami (CCPY):

Nas décadas de 1970 e 1980, os projetos de desenvolvimento do Estado começaram a submeter os Yanomami a formas de contato maciço com a fronteira econômica regional em expansão, principalmente no oeste de Roraima: estradas, projetos de colonização, fazendas, serrarias, canteiros de obras e primeiros garimpos. Esses contatos provocaram um choque epidemiológico de grande magnitude, causando altas perdas demográficas, uma degradação sanitária generalizada em algumas áreas, graves fenômenos de desestruturação social [...]. As duas principais formas de contato inicialmente conhecidas pelos Yanomami, primeiro, com a fronteira extrativista e, depois, com a fronteira missionária, coexistiram até o início dos anos [de 19]70 como uma associação dominante no seu território. (CCPY, 2021, online).

Demarcada em 1992, a maior terra indígena do país abriga os Yanomami e os Ye'kuana, além de já ter registrado outros 13 povos isolados perto da fronteira com a Venezuela (Calvi, 2019). De acordo com o Censo de 2022 foram recenseadas 16.864 pessoas indígenas em Roraima e 10.280 pessoas indígenas no Amazonas, totalizando hoje 27.144 pessoas indígenas (IBGE, 2022, online).

Na época, a Fundação Nacional do Índio (Funai)³ era dirigida por Romero Jucá, que foi senador do estado de Roraima até 2018. O ex-senador mencionado tem uma história de tensionamento com o povo yanomami.

Político e ex-governador de Roraima foi um dos emblemáticos defensores do garimpo nos territórios indígenas - autor do PL 1610/1995, proposta, que tal como o PL 191/2020 visa

³ Por meio da Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023, a FUNAI passa a ser denominada a Fundação Nacional dos Povos Indígenas.

a exploração de minérios em TIS. No currículo, uma desastrosa passagem pela Funai e propostas de amenizar a TI Yanomami (Nunomura, 2021).

Em 1986, durante o seu mandato na Funai:

Jucá permitiu que o garimpo ilegal em Roraima avançasse a partir da ampliação de uma antiga pista de pouso, na região do Paapiu e Couto de Magalhães, na fronteira do Brasil com a Venezuela. A obra da Força Aérea Brasileira (FAB) facilitou o ingresso dos invasores, já que nenhuma guarnição militar foi construída no local". (Nunomura, 2021, online).

Em artigo intitulado "Por que o povo Yanomami realizou cerimônia pela saída de Romero Jucá" (Fellet, 2016), publicado em maio de 2016, mencionado no relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), ressalta a omissão do presidente: "Toda a comunidade desapareceu por causa de epidemias, conflitos com garimpeiros ou fome. Os garimpeiros atraíram os indígenas, eles deixaram seu modo de vida e passaram a viver dentro ou ao redor dos garimpeiros. Prostituição e tráfico de crianças intensificaram a desintegração da sociedade", que afetou os Yanomami pessoas (Angelo, 2020).

A reportagem da CNV também apontou que sob pressão nacional e internacional para retirar mineiros e delinear a TI Yanomami, o então presidente da Funai Romero Jucá optou por retirar todas as equipes de organizações não governamentais (ONGs) em 1987. E missões religiosas estrangeiras que trabalham na saúde do povo Yanomami. Jucá afirmou ter respondido a denúncias de que religiosos incentivavam os índios contra os mineiros e ordenavam a retirada das equipes de saúde durante uma série de epidemias (principalmente gripe e malária) sem investigação, o que agravou ainda mais a situação (Angelo, 2020).

Este foi um dos maiores massacres humanitários não registrados na história. Como o relatório apontou, ele não só teve um impacto sobre o meio ambiente e a ecologia, mas centenas de pessoas foram mortas. Portanto, em 1989, o governo federal criou a "Ação Cidadã" em resposta às denúncias nacionais e internacionais encaminhadas às Nações Unidas, com o objetivo de investigar a situação do povo Yanomami e, assim, tomar conhecimento das graves condições de saúde do povo Yanomami (Angelo, 2020).

Em 2004, Davi Kopenawa, fundou a Associação Hutu Karayanomami (HAY) para reunir as lutas do povo Yanomami e Yekuana no estado de Roraima. Esta organização multiétnica e representativa dos povos indígenas tornou-se o ponto focal de sua condenação, mobilização étnica e políticas indígenas. Embora tenha sido minimizada, até hoje a mineração ainda está e permanece na mencionada TI, e seu desenvolvimento pode se intensificar como o preço do ouro no mercado internacional continua subindo.

Davi tem sido fundamental no processo de aproximar as diversas e distantes comunidades Yanomami. Em 2004, ele fundou a Hutukara, uma associação que defende os direitos do povo Yanomami e desenvolve projetos de proteção da terra, educação e saúde. Atualmente ele é presidente dessa organização. Diz a revista: [...] “a coragem, o espírito combativo e a tenacidade de Davi aparecem em seu nome Yanomami ‘Kopenawa’ que em sua língua significa vespa. O nome veio a ele durante um sonho xamânico quando os espíritos-vespa apareceram diante dele. Este foi o momento em que Davi começou a lutar contra a invasão da terra Yanomami por garimpeiros ilegais nos anos de 1980”. Este episódio ficou conhecido como a “corrida do ouro” dizimou grande parte da população Yanomami. (Survival, 2016, online).

Desde 2015, e sobretudo nos últimos quatro anos, se assistiu a um aumento exponencial de incursões devido à subida do preço do ouro, investimento internacional, envolvimento de lideranças locais e incentivos políticos à exploração. "Deixamos os Yanomami conviver com o pior da nossa sociedade", lamentou (Modelli, 2022).

Em 2016, o povo Yanomami voltou a condenar os garimpeiros que invadem seu território. Conforme evidenciado pelo Instituto de Pesquisas Socioambientais, no dia 3 de março foram descobertas 46 dragas e jangadas ilegais de mineração. Em março do mesmo ano, durante visita da Relatora Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) Victoria Tauli-Corpuz, o Yanomami Shaman Davi Kopenawa publicou um estudo realizado pela Fiocruz em cooperação com a HAY.

Já no Governo Bolsonaro verificou-se que os posicionamentos do Executivo foram cruciais para o desenrolar da atual crise humanitária. Valendo-se da alta popularidade, e com o apoio de parte considerável da opinião pública, a agenda pro-garimpo se intensifica, no primeiro semestre de 2021, os conflitos entre garimpeiros e índios ganham destaque na mídia local e nacional de forma bastante intensa. Isso não aconteceu, exclusivamente pela atual valorização do ouro, mas, também devido as narrativas do governo a favor da exploração de minérios nessas áreas, agravando a crise yanomami, aumentando o investimento dos proprietários de maquinários que extraem ilegalmente o minério das reservas indígenas, acirrando os conflitos e os ataques ao povo Yanomami, o que significa que 2021 foi decisivo para os povos indígenas no Brasil e, por assim dizer, a partir dos dados apresentados no (Cimi, 2021), considerado por muitos, 2021 pode ter sido o pior ano do século.

O fenômeno do garimpo nas terras indígenas Yanomami no governo Bolsonaro é visto prioritariamente sob a ótica das categorias econômicas, como elemento de crescimento e supostamente sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável da região amazônica. A ênfase são oferta de commodities e lucro, bem como, em empresas, mercados e categorias jurídicas (Coase, 2016).

Assim, com base nessa oferta econômica, o garimpo se intensificou nas terras indígenas Yanomami a oeste de Roraima, uma área de densa floresta amazônica, de difícil acesso, o que gerou externalidades ambientais e sociais negativas, afetando os mais de 30.000 indígenas que vivem nessas terras e padecem de graves efeitos adversos diretos da mineração em seus territórios (Vega *et al.*, 2018; Fiocruz, 2016).

Além, da degradação ambiental, trouxe um impacto social expressivo, pois milhares de garimpeiros invadiram o território indígena de Roraima, causando doenças e choques culturais. Embora a TI Yanomami tenha sido demarcada, grupos de garimpeiros continuam operando em determinadas áreas. "Houve denúncias em todos os casos nas três autoridades federais e organismos internacionais. Todos sabiam disso, mas não estavam prestando atenção." Segundo Dalmonego (Agência Brasil, 2023), a crise é causada por invasões de garimpos ilegais e falta de assistência médica.

Invasões se intensificam em 2019, à medida que inspeções e agências de proteção mudaram seu objetivo para se tornarem intermediários e fiadores de empreendimentos criminosos em terras aborígenes. Funcionários públicos que levantaram objeções e tentaram cumprir seus deveres foram exonerados ou - em alguns casos - assassinados. Ou seja, Bolsonaro é bom em gestão antipolítica e antilegal.

Atualmente, estima-se que existam 20.000 garimpeiros ilegais na região Yanomami. José Augusto Sampaio, membro fundador da Associação Nacional de Ação Indígena (ANAÍ), explicou que o desafio de entregar a ajuda não é a logística simples e é cara. Especialmente considerando que o território só é acessível por via aérea.

Associações Yanomami denuncia a existência de pistas de pouso secretas que abastecem minas na reserva indígena. O conflito pela questão da mineração em Roraima envolve índios e garimpeiros, mas não se limita a esses sujeitos sociais. Porque, entre outras coisas, envolve todo o processo social em que grupos de interesse político e econômico de diferentes classes competem por território e lucro. Com interesse nos minérios, o governo federal desempenhou um papel importante para evidenciar o interesse e a demanda pelos minerais concentrados nas TIs em Roraima, acirrando, os já graves conflito existentes e todas as suas pressões sociais nas áreas indígenas durante o período de 2018 até 2023.

A mineração ilegal na região Yanomami tem tido múltiplos impactos na vida social dos povos indígenas. A crise humanitária é mais evidente em condições de saúde vulneráveis, especialmente de crianças e idosos, mas também transborda para as dimensões culturais dessas pessoas.

Sob o título “Garimpo leva violência sexual, aliciamento, crime organizado e doenças as terras Yanomami” o Jornal online Mongabay (Modelli, 2022) narrou em uma reportagem os crimes e atrocidades que tem acontecido dentro das terras indígenas trazidos e causados pelo garimpo ilegal.

Indígenas reclamam: “A água suja estraga o peixe, as crianças estão muito fracas, dói no estômago de beber água suja”, disse Enenexi Yanomami, em entrevista para o Agência Brasil (2023) tentando descrever o que viveram seus parentes na terra indígena. A Agência Brasil encontrou o indígena de 21 anos na entrada da Casai. Segundo a reportagem, passou mais de 60 dias na capital para acompanhar familiares doentes. Não há previsão de retorno aos territórios dependentes do transporte aéreo. “O voo é mais demorado para Surucucu”.

A existência da mineração causou danos que afetaram seu povo. Segundo a reportagem, (Modelli, 2022), Louvânia Yanomami, mãe de dois filhos internada na Casai, já perdeu as contas de quanto tempo está longe de sua comunidade. Sem previsão de alta, ela foi avisada pelos médicos de que poderia colocar em risco a vida do filho mais novo caso voltasse. A criança de 1 a 2 anos estava gravemente desnutrida e tinha o abdômen inchado.

Já Arokona Yanomami, que também reclamou dos danos ambientais causados pelo garimpo ilegal, falou a jornalistas na Casai como máquinas pesadas, como dragas e tratores, afastam as presas e poluem a terra. “Mau cheiro. A caça morre, tudo morre. A terra está ruim, muito feia. Entram as máquinas de fumaça, por isso cheira mal. Poluem a terra, poluem a água, poluem os peixes”, relatou. Agora, para caçar um javali, ele tem que caminhar pelo menos 50 quilômetros, longe, e nas piores áreas.

3.3.1 O “Problema social” da TIY e a crise humanitária do povo Yanomami

Atualmente os índios Yanomami convivem com a malária, com as sequelas da covid-19, desnutrição das crianças, ataques violentos de garimpeiros ilegais e o abandono do poder público.

De acordo com Dário Kopenawa, vice-presidente da Hutukara, no contexto atual, verifica-se há um surto de malária na região, o que implica em outras doenças, assim como a desnutrição, [...] o combate a malária está prejudicado por falta de profissionais de saúde. [E] [...] o governo não está preocupado com os problemas que enfrentamos (Oliveira, 2021).

Sobre os ataques e violência dos garimpeiros, desabafa:

Na terra Yanomami temos vetores que têm afetado a vida do Yanomami: os garimpeiros, que transmitem a malária, por causa dos danos ambientais que deixam o mosquito da malária, a carapanã, se reproduz e há a transmissão, causando o surto na terra Yanomami. Eles também levam coronavírus. Poluem nossos rios com mercúrio e nosso povo adocece. (Oliveira, 2021, online).

Segundo a associação Hutukara, ataques de garimpeiros ilegais na comunidade Palimiú em Roraima resultou na morte de duas crianças. Os indígenas têm sido sistematicamente massacrados pelos garimpeiros ilegais que violam seus direitos diariamente. O garimpo ilegal em terras indígenas aumentou muito nos últimos anos, causando sucessivos conflitos entre indígenas e garimpeiros. De acordo com nota do Conselho Indígena de Roraima (CIR):

As instituições não podem ficar inertes diante das graves ameaças e as violências cometidas nas TIs causadas pelo garimpo. A União não pode se omitir de cumprir sua competência constitucional de proteger e fazer respeitar todos os bens dos povos indígenas, conforme obriga nossa Carta Maior, a Constituição Federal de 1988 (CIR, 2021, online).

O CIR repudia os ataques dos garimpeiros ilegais contra a comunidade indígena, em Palimiú os garimpeiros usam, principalmente, armas de fogo e gás lacrimogêneo. Segundo matéria divulgada pela revista UOL (Oliveira, 2021), a comunidade indígena Palimiú relatou que o ataque sofrido consistiu “em retaliação à barreira sanitária instalada pela população há cerca de seis meses. Ao tentar impedir o avanço da covid-19 no território, a barreira impediu também a entrada de garimpeiros, que já tiveram galões de gasolina e quadriciclos apreendidos” (CIR, 2021, online).

De acordo com Dama e Oliveira (2021), uma série de conflitos foram registrados no território. O G1 reuniu em ordem cronológica os principais confrontos. Porém, serão destacados aqui apenas alguns conflitos para ilustrar:

12 de maio de 2021. A comunidade Palimiú sofreu mais um ataque. Segundo a Hutukara, cerca de 40 barcos com garimpeiros armados dispararam contra os indígenas, mas não houve feridos;

14 de maio de 2021. Garimpeiros invadiram a comunidade à procura de indígenas escondidos em Palimiú, conforme relato da líder Leila Yanomami. Lideranças indígenas viajaram até Boa Vista, com a ajuda da Hutukara, para denunciar as intimidações;

19 de maio de 2021. Garimpeiros tentaram invadir a comunidade no 10º dia de tensão em Palimiú. Indígenas relataram que os invasores não conseguiram avançar pois perceberam a presença de um grupo de Yanomami e retornaram às embarcações;

5 de junho de 2021. Garimpeiros divididos em quatro barcos, invadiram a comunidade Maikohipi, na região de Palimiú e atiraram bombas que “soltavam gás e fazia ardem os olhos”;

08 de junho de 2021. Indígenas da comunidade Walomapi na região do Palimiú retornavam de uma caçada, quando foram recebidos a tiros por garimpeiros às margens do rio Uraricoera [...]. (Dama, Oliveira, 2021, online).

A garimpagem ilegal em TI Yanomami implica na destruição da natureza, além de causar muitos danos à saúde dos Yanomami e provocar a escassez de alimentos. Os conflitos provocados pela invasão dos garimpeiros provocam enormes danos ambientais. Entre eles, o desmatamento, a abertura de verdadeiras crateras no solo e a contaminação provocada pelo uso do mercúrio na garimpagem.

Os danos irreversíveis que o garimpo ilegal causa aos rios, solo, pessoas e animais têm sido um ponto fundamental para que se combata a atividade de mineração nas TIs.

O combate ao garimpo ilegal é um dos pontos de reivindicação das organizações de defesa dos direitos indígenas e está inserido no debate que versa sobre mineração. O garimpo ilegal em TIs é posto por essas organizações como um dos exemplos dos malefícios socioambientais principalmente para as comunidades indígenas. Em Roraima, os povos indígenas conhecem os efeitos da exploração mineral em seus territórios. (Queiroz, 2016, p. 68).

O crescimento de garimpagem em terras Yanomami em Roraima cresceu cerca de 30% no ano de 2020 e no primeiro trimestre de 2021, de acordo com a matéria do portal G1 (2021). O “garimpo ilegal é um dos principais fatores pela devastação de 2.400 hectares na maior terra indígena do Brasil”. De acordo com a reportagem do G1- RR, o relatório elaborado pela Hutukara Associação Yanomami (HAY) e Associação Wanasseduume Ye’kuana (Seduume) apontou que:

A área total devastada pelo garimpo é de 2.400 hectares – equivalente a 500 campos de futebol, conforme o relatório. Com novas rotas de acesso, a atividade subindo os rios e se aproximando cada vez mais das comunidades indígenas, com novas rotas de acesso ao interior da floresta. [...] Seis regiões afetadas pela devastação foram destacadas no documento “Cicatrices na Floresta – Evolução do garimpo ilegal na Terra Indígena Yanomami em 2020”. Entre elas, Waikás e Kayanau com 35% e 23% do total das cicatrizes mapeadas. (G1, 2021, online).

Segundo matéria da revista Amazônia Real de 2021: “O Exército brasileiro tem realizado operações, mas os garimpos continuam em repleto exercício. Diante da inserção da pandemia, a circulação de garimpeiros no território expandiu a contaminação do coronavírus”. Seis garimpos foram desativados durante ação do Exército na região do Surucucu, dentro da terra indígena Yanomami em Roraima (Aragão, 2021).

O relatório sobre violência contra os povos indígenas do Brasil do Conselho Indigenista Missionário – Cimi de 2019 ressalta que “[...] os territórios físicos que os povos indígenas ocupam se constituem em espaços simbólicos de identidade, produção e reprodução cultural. Eles não são, portanto, algo exterior à identidade, mas inerente a ela [...]”. Os conflitos decorrentes da invasão de garimpeiros em TIs Yanomami predominam na atualidade. O cenário é de constantes ameaças e conflitos armados contra o povo Yanomami. Cabe ao poder público, principalmente a União, fiscalizar as terras indígenas e exercer as políticas públicas de proteção aos povos indígenas (Cimi, 2019, online).

Na fase mais aguda da crise humanitária do povo Yanomami, mais de mil indígenas com graves problemas de saúde foram resgatados e encaminhados para as unidades hospitalares de Boa Vista. Segundo levantamento do site Sumaúma, nos últimos quatro anos, 570 crianças desse grupo morreram por causas evitáveis. Mas diante dos inúmeros alarmantes, a realidade dos Yanomamis não deveria surpreender a sociedade (Modelli, 2022).

O perigo é afirmar que o povo Yanomami estava com fome e tratar a causa superficialmente. O que se precisa compreender é que a organização social dessas comunidades indígenas dependem das florestas. Esses grupos eram caçadores, coletores, pescadores e cultivavam roças para sua subsistência. E o fato é que as operações de mineração destruíram tal organização ao desmatarem as florestas e contaminarem o ar, a terra e a água. Os indígenas não têm conseguido caça suficiente porque o barulho dos motores, dragas, balsas e aviões afastam os animais. Os peixes estão contaminados, especialmente, em razão do mercúrio.

Dalmonego acredita que, com a retirada de garimpeiros, os Yanomamis voltarão à capacidade produtiva, pois o problema é defender a terra dos invasores. Só a evacuação dos garimpeiros é eficaz para os indígenas porque a legislação para punir esses crimes é muito frágil (Agência Brasil, 2023).

3.4 TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL UM TERRITÓRIO EM DISPUTA

Os aspectos da disputa territorial em torno da legalização da TI Raposa Serra do Sol (TIRSS) envolvem intrincadas representações judiciais nas esferas federal e estadual que expressam os conflitos políticos entre os diferentes atores.

A partir de 1991, no governo de Fernando Collor de Mello, a Funai decidiu visitar Raposa Serra do Sol por meio de decretos, e definiu como terra indígena uma área de 1.678.800 hectares. A proposta foi aprovada pela Fundação em 1993, foi publicada no Diário

Oficial da União e encaminhada ao Ministro da Justiça. Finalmente, a fase de identificação das terras indígenas Raposa Serra do Sol teria sido concluída. Em 1996, o Ministério da Justiça colocou a TI Raposa Serra do Sol na condição de "caso clássico", a demarcação é um processo administrativo realizado na forma prevista no Decreto nº 1.775/96.

Em 1998, o então presidente, Fernando Henrique Cardoso promoveu a demarcação da TI e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva homologou em 2005. Contudo, a demarcação da TIRSS é contestada pela maioria dos políticos locais do estado de Roraima, organizações empresariais, representantes de mineração e militares. Apesar de todas as contestações judiciais e manifestações de grupos contrários à homologação, o Ministério Público, por meio do Decreto nº 534, de 13 de abril de 2005, reconheceu a área contígua demarcada pela Funai de 1.747,46 hectares.

Nesse sentido, faz-se necessário um recorte para refletir a respeito da violência sofrida pelos indígenas, particularmente aos que habitam na terra TIRSS de forma que contribua para compreender de modo geral os conflitos internos ocorridos contra os indígenas de Roraima envolvendo atores das diferentes esferas sociais: os rizicultores, fazendeiros, garimpeiros, empresários e políticos, levando em consideração a questão da violência simbólica que ocorre com muita frequência, pois

Nem sempre a violência se apresenta como um ato, como uma relação, como um fato, que possua estrutura facilmente identificável [...] o ato violento se insinua, frequentemente, como um ato natural, cuja essência passa despercebida. Perceber um ato como violento demanda do homem um esforço para superar sua aparência de ato rotineiro, natural e como que inscrito na ordem das coisas. (Odalía, 2004, p. 22).

As táticas mobilizadas na decisão judicial no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol permitem imaginar que o processo demarcatório operado pelo Estado é resultado de uma série de propostas, legislações, interesses e estratégias territoriais que os grupos consideram seus, mas que, raramente, se expressam assim (Oliveira Filho, 2012).

As 19 condicionantes⁴ apontadas pelo STF para a decisão da TIRSS são exemplos de ações e contornos assumidos pelos estados, cujas consequências vão ao cerne da decisão.

⁴ 1 – O usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser relativizado sempre que houver como dispõe o artigo 231 (parágrafo 6º, da Constituição Federal) o relevante interesse público da União na forma de Lei Complementar; 2 - O usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre da autorização do Congresso Nacional; 3 - O usufruto dos índios não abrange a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando aos índios participação nos resultados da lavra, na forma da lei. 4 – O usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a fiação, devendo se for o caso, ser obtida a permissão da lavra garimpeira; 5 - O usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da Política de Defesa Nacional. A

Essas condições constituem uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro, pois extrapolam os limites do pedido contido na petição original do autor popular, traçando parâmetros abstratos de conduta que não foram discutidos ao longo do processo. As ressalvas formuladas pelo STF constituem exercício normativo que põe em causa os princípios do Estado Democrático de Direito, como o princípio da constitucionalidade, democrático, do sistema de direitos fundamentais, da justiça social, da igualdade, da divisão de poderes, da legalidade e da segurança jurídica; e da separação de poderes, suspendendo qualquer discussão com os interessados.

É correto conjugar as condicionantes com a decisão por entender o procedimento administrativo de demarcação como acréscimo, configurando o que juridicamente se denomina decisão *extra petita*, configurando conflito entre o pedido do autor e a resposta do judiciário.

Em 24 de outubro de 2013, foi apresentado um embargo de declaração para esclarecer a aplicabilidade das condições. Embora o STF tenha reformado sua decisão e afirmado que

instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico a critério dos órgãos competentes (o Mini stério da Defesa, o Conselho de Defesa Nacional) serão implementados independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai; 6 – A atuação das Forças Armadas da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica garantida e se dará independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai; 7 – O usufruto dos índios não impede a instalação pela União Federal de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além de construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e de educação; 8 – O usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade imediata do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; 9 - O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área de unidade de conservação, também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades indígenas da área, que deverão ser ouvidas, levando em conta os usos, as tradições e costumes dos indígenas, podendo, para tanto, contar com a consultoria da Funai; 10 - O trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes; 11 – Deve ser admitido o ingresso, o trânsito, a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela Funai; 12 – O ingresso, trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas; 13 – A cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público tenham sido excluídos expressamente da homologação ou não; 14 - As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico, que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena; 15 – É vedada, nas terras indígenas, qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutas, assim como de atividade agropecuária extrativa; 16 - As terras sob ocupação e posse dos grupos e comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no artigo 49, XVI, e 231, parágrafo 3º, da Constituição da República, bem como a renda indígena, gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos taxas ou contribuições sobre uns e outros; 17 – É vedada a ampliação da terra indígena já demarcada; 18 – Os direitos dos índios relacionados as suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis. 19 – É assegurada a efetiva participação dos entes federativos em todas as etapas do processo de demarcação.

ela afetava apenas a TIRSS e, portanto, não era vinculante (STF, 2009), não se pode dizer que o assunto foi esgotado.

A direção da Portaria 303 ainda está em aberto, especialmente quando se considera que, embora o Ministério Público Federal tenha recuado e afirmado que a implementação desta Portaria ficará condicionada ao estudo da Advocacia Geral da União (AGU), sua primeira manifestação, após o julgamento do embargo (STF, 2009),

Os argumentos a favor dessas condições dizem respeito tanto à suposta necessidade de esclarecer o usufruto nativo quanto à efetivação da própria decisão inventivamente proposta, nos termos utilizados por Carlos Ayres Britto (STF, 2009),

As restrições aos direitos de usufruto dos territórios indígenas indicam sua natureza jurídico-política, manifestada no não reconhecimento de diferentes formas de uso e representação espacial; os requisitos de demarcação dizem respeito à necessidade de respeitar a lógica dos territórios não hegemônicos no contexto dos Estados-nação (O'dwyer, 2012). Observou-se que, nas cláusulas anexas à decisão, havia uma linguagem que subordinava o autogoverno das comunidades indígenas ao progresso proporcionado pelo desenvolvimento dos recursos hídricos e minerais da área.

Ao mesmo tempo, interesses diversos são acolhidos, ainda que inconstitucionalmente, por meio da técnica paisagística do reconhecimento do cliente (Yamada; Vilares, 2010). O resultado foi uma mudança de uma discussão sobre direitos civis para um debate a respeito do potencial econômico dos territórios indígenas (Zhour, 2010).

No que diz respeito ao trânsito de visitantes e residência permanente de não indígenas em unidades de conservação e terras indígenas, as condicionantes não permitem que a comunidade tome uma decisão sobre o assunto, ou mesmo que possa ser ouvida. Para unidades de conservação, a decisão é do Instituto Chico Mendes, caso contrário, da Funai. Essas condições maculam toda a ideia da Constituição de 1988 porque reverterem ao modelo tutelar e tratam os povos indígenas como incapazes, sem o direito de exercer sua autonomia de vontade.

A condição 17 do STF dentro da decisão da TIRSS é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada. Ao ignorar possíveis erros ou falhas na demarcação, as advertências dificultam soluções quando levam à expansão fundiária, o que viola o princípio da irrestrrição dos direitos e ignora a dinâmica da realidade. Conforme estipulado no artigo 231 da CF/88, aos povos indígenas devem ser garantidas terras para residência permanente, terras necessárias à conservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e terras

necessárias ao seu corpo e a reprodução cultural, de acordo com seus usos, costumes e tradições.

Além disso, a situação leva a crer que não há outra forma de aquisição de terras indígenas que não seja a demarcação. No entanto, não houve impedimento à aquisição de novas terras pelas formas tradicionais de legislação civil, conforme pode ser observado nos artigos 32 e 39 III da Lei 6.001/73.

Nesse caso, é interessante conhecer a área em questão, suas características geográficas, os atores envolvidos (etnias, missionários, igrejas, garimpeiros, políticos, exército, agentes indígenas etc.) e alguns dos recursos mobilizados. Essa disputa (incentivos à imigração, criação de gado, criação de municípios em áreas indígenas, mudança na legislação demarcatória etc.).

No entanto, a Justiça Federal rejeita a extinção de Pacaraima e Uiramutã. Ação original da fundação nacional do índio - Funai corre desde 1995, alegando suposta inconstitucionalidade nas leis estaduais que criaram municípios. Os Juízes da 1ª Vara Federal de Roraima concederam liminar suspendendo parcialmente os efeitos da Portaria nº 820/98 do Ministério da Justiça. No mesmo ano, o Conselho Indígena de Roraima (CIR) apresentou uma petição ao Comitê de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), alegando violações de direitos indígenas no Brasil (Carvalho, 2019).

A possibilidade de “extinção” de Pacaraima e Uiramutã foi negada conforme recente decisão do juiz Helder Girão Barreto, da 1ª Vara da Justiça Federal em Roraima. A medida visava à retomada das terras indígenas de São Marcos e Raposa Serra do Sol, situadas nos municípios, para as comunidades das etnias Macuxi, Wapixana, Ingarikó e Taurepang. O magistrado julgou na quarta-feira, 30, improcedente a ação proposta pela Fundação Nacional do Índio (Funai) e a União contra o governo do Estado e os municípios, defendendo a suposta inconstitucionalidade na constituição das leis estaduais 96 e 98, de 17/10/1995, que criaram as cidades de Pacaraima e Uiramutã. (Carvalho, 2019, online).

Á época, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou o Decreto nº 534/2005, estabelecendo o prazo para a retirada de não índios, inclusive arroteiros, da área em um ano. Os ocupantes de boa-fé são chamados para obter uma compensação adequada por quaisquer benfeitorias (Carvalho; Maior, 2008).

Em 20 de maio de 2005, foi proposta ação cível contra a União (reclamação 3388/RR). Os autores da ação foram Augusto Affonso Botelho Neto, então senador da República, e o doutor Francisco Mozarildo de Melo Cavalcanti (Arena, PFL, DEM), cuja esposa era franqueada do SBT no estado de Roraima. O popular autor pede a nulidade do Decreto n.º 534/2005 do Ministro de Estado da Justiça e do Decreto do Presidente da República.

A partir daquele ano, "começou a mais importante batalha judicial pelos direitos indígenas desde a redemocratização do Brasil" (Duarte *et al.*, 2009, p. 166), cada vez mais perceptível. As manobras judiciais destinadas a reverter as aprovações de terras e a retórica inflamatória sobre os riscos à segurança nacional e ao desenvolvimento nacional foram pontuadas por atos de violência física, principalmente por aqueles que apoiavam a demarcação da ilha. Em 19 de março de 2009, em segunda instância, o STF julgou a petição nº 3.388/RR. O padrão contínuo de demarcação foi declarado constitucional e a proibição que garantia a ocupação permanente da terra por não indígenas foi imediatamente suspensa.

Enquanto em 2012, uma advogada do Instituto Socioambiental afirmou, em uma entrevista, que a votação da petição nº 3.388/RR tinha sido fantástica, espetacular, inacreditável e todos temiam "mais". Não, em algum momento ele vai falar em "mais" e então o sonho acabou.

A ameaça quase antropomórfica de "mais" mencionada no trecho acima, pesada contra as expectativas da primeira reunião após o Julgamento da Petição nº 3388/RR, em 27 de agosto de 2008, foi condenada à decisão de delinear continuamente procedimentos administrativos das terras indígenas Serra do Sol. "No entanto", (na forma de "mais") expressa a preocupação de que os termos da votação não sejam finais ou completos.

E, de fato, a conjunção inversa aparece em mais de uma dezena de condições estabelecidas pelo Ministro Menezes Direito, marco regulatório que reconhece a vigência do Decreto nº 534/2005 do Ministério da Justiça, aprovado pelo Presidente da República em abril de 2005. Os limites da terra indígena Raposa Serra do Sol foram estabelecidos em 15 de setembro.

Dessa forma, existe um vínculo de longa data entre a classe política e aqueles que se opõem à demarcação de terras indígenas. Silva (2012) expôs que o deputado Luiz Afonso Faccio, eleito na primeira legislatura de Roraima em 1990, tornou-se o maior arroteiro da região, o referido possui até terras naquela área indígena.

O estudo de Oliveira (2004) indicou que a maioria dos deputados estaduais e federais, deputados e governadores de Roraima se opunham publicamente à manutenção da terra indígena Raposa Serra do Sol. Um exemplo desta oposição foi, a ação popular (Ação 3.388/RR) movida perante o STF e também movida por dois senadores representantes de Roraima, Augusto Affonso Botelho Neto (PT), contra o processo administrativo de delimitação de unidades de conservação (Decreto nº. 534/2005) e Francisco Mozarildo de Melo Cavalcanti (ARENA, PFL, DEM).

Em 2009, o então deputado federal, Aldo Rebelo (PCdoB-SP), criticou a decisão do STF de manter a demarcação de terra contínua da reserva Raposa Serra do Sol. Por 10 votos contra 1, os ministros do STF mantiveram a demarcação e estabeleceram a saída dos não índios do local. Aldo argumentou, à época, que a demarcação contínua da Raposa/Serra do Sol agredia o interesse nacional. (Folha de São Paulo, 2009).

Com a campanha eleitoral de Jair Bolsonaro à presidência da república, a TIRSS voltou a ser pauta da mídia nacional com a declaração deste e também do, à época, futuro ministro chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), o general Augusto Heleno. “Raposa Serra do Sol. A questão de honra do general Augusto Heleno”. Nesse sentido, considera-se que:

Heleno sofreu uma “punição” por declarar-se contra a política indigenista do governo Lula, precisamente na época da demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, passando a exercer cargos burocráticos dentro das Forças Armadas, antes de passar à reserva. O castigo teria inflamado o “antipetismo” do general. (Fernandes, 2018, online).

“Ainda de acordo com as fontes consultadas, um dos argumentos utilizados por Heleno para se posicionar contra a demarcação era de que esse seria o “primeiro passo” para a criação de um “estado autônomo” na fronteira norte do Brasil” (Fernandes, 2018, online).

3.4.1 Julgamento da terra indígena Raposa Serra Do Sol: todo dia era dia de índio

Em agosto de 2008, foram ocupadas 376 cadeiras para o plenário, formando-se uma fila para as sessões. A monotonia monocromática de “*White Men in Long Black Suits*” (Yamada; Vilares, 2010, p. 144) é quebrada pela indumentária colorida das lideranças indígenas brasileiras. Após a apresentação dos autos, Joênia Batista de Carvalho, falando pela primeira vez no STF (Yamada; Vilares, 2010), com o rosto pintado – representando a sua identidade étnica - iniciou sua defesa na língua Wapichana, dizendo: “as terras indígenas não são apenas onde moram as casas, mas onde moram as pessoas. Onde caçar, onde pescar, onde caminhar e onde os aborígenes viveram e preservaram sua cultura”. A terra não é o espaço presente, mas o espaço eterno. Queremos viver em um ambiente de harmonia e respeito para todos, de acordo com nossos hábitos e costumes, de acordo com nossas tradições (Carvalho, 2008).

A sessão foi transmitida *ao vivo pela* TV Justiça, e o julgamento torna o caso paradigmático, tanto pela ação do STF como legislador, quanto pelas condicionantes aplicadas a terra indígena.

De maneira poética, o relator da ação, o ministro Ayres Britto, leu o voto de acordo com o regimento interno do STF, usou referências literárias e musicais na votação, exigindo mais compreensão da natureza humana e apoiando a constitucionalidade.

Nove dos dez integrantes do STF seguiram seu voto como relator da resposta ao Recurso 3.388/RR, Ayres Britto decidiu pela constitucionalidade do modelo Raposa Serra do Sol de demarcação contínua de terras indígenas.

Na decisão do TIRSS, ele citou Einstein: “É mais fácil desintegrar um átomo do que prejudicá-lo”. Em uma entrevista, no mesmo ano, ele disse estar "muito feliz" com a decisão e, quanto aos motivos de sua decisão, o ministro alegou uma mudança na forma como encarava os motivos indígenas.

O voto da ministra Carmen Lúcia foi sensato e metódico. Enquanto outros ministros também se referiram à forma como a questão indígena foi tratada nas constituições anteriores, a ministra fez uma análise minuciosa de boa parte do ordenamento jurídico do país. Ela retorna à primeira obra sobre os povos indígenas, o livro de João Mendes Júnior, Os indígenas do Brasil, seus direitos individuais e políticos, de 1912, no qual o autor discute as teorias indígenas com base nos filósofos romanos e gregos, que afirmam que o indígena é um ser congênito título, enquanto a ocupação é um título adquirido. Embora o aborígene não fosse a única fonte legítima real de posse territorial, todos reconheciam que era, nas palavras da Carta de 1º de abril de 1680, "o estado em que todo homem se encontra desde o momento de seu nascimento".

Assim, a indigenização não é um fato dependente de legitimação, enquanto a ocupação, como fato posterior, depende das exigências de sua legitimação. Segundo a conhecida obra do jurista Barry (2001), citada por Savigny, Molitor, Mainz e outros romanistas, os aborígenes, originalmente estabelecidos, possuíam o *sedum* que formava a base de sua propriedade; mas os aborígenes, além desse direito de posse, além disso, há o direito de posse reconhecido e liminarmente legalizado desde o decreto de 1º de abril de 1680, como direito inato dos indígenas - direito congênito - que tem maior aplicação no texto do jurista Barry (2001): “*quia naturaliter tenetur ab eo qui insistit*”.

O ministro Gilmar Mendes, quando da análise da Petição nº 3.388/RR, reiterou o argumento de alteração das normas quanto à necessidade de contradições normativas e procedimentos de defesa adequados, garantindo "aqueles que serão ou poderão ser afetados

pelo ato de demarcação drástica, conjugado com a configuração administrativa da declaração de área indígena, confirmando a ausência da propriedade” (STJ, 2009, online).

Já o ministro Marco Aurélio Mello, apresentou um novo pedido de revisão. Decidiu-se, então, que os demais ministros lessem seus boletins de voto e só então a vista solicitada pelo ministro seria concedida.

A votação do ministro Joaquim Barbosa foi a mais curta e objetiva de todas. Em seu voto o ministro entendeu que as reivindicações contra a continuação da demarcação eram totalmente infundadas. Apenas ele e o ministro Marco Aurélio votaram contra a proposta.

Tanto o estilo de voto, quanto a propensão de Joaquim Barbosa a rejeitar o pedido são consistentes com sua trajetória como membro do Ministério Público Federal, cujas funções são proteger e garantir os direitos dos povos indígenas (Yamada; Vilares, 2010).

Mesmo com 8 dos 11 votos favoráveis à continuidade da demarcação, o ministro Marco Aurélio insistiu no pedido de revisão, adiando por mais quatro meses a conclusão do julgamento. Após esse período, em abril de 2009, foi lida sua cédula, que durou seis horas. O Ministro apoiou integralmente o pedido inicial de declaração de nulidade do processo administrativo que continuava a demarcar a terra indígena Raposa Serra do Sol. Segundo seu entendimento, o processo continha muitos inconvenientes: não ouvir os posseiros e detentores de nomes de domínio sobre o terreno em questão; a situação dos levantamentos antropológicos e topográficos não serem factuais; e também, de não se ouvir o Comitê de Defesa sobre as áreas de fronteira, por exemplo.

Por fim, nesta seção, é possível extrair dos excertos das cédulas os elementos que ajudam a elaborar o conjunto de posições divergentes dos membros desta instituição sobre o tema da demarcação da TI Raposa Serra do Sol, o que demonstra que mesmo no STF há em relação ao litígio aqueles que defendem a CF e, assim, os direitos dos povos indígenas e aqueles que protegem os direitos de grupos de interesses como os arroteiros, os proprietários das mineradoras, os garimpeiros etc, presentes nas narrativas e argumentos decisórios utilizados pelos ministros no caso da terra indígena Raposa Serra do Sol (Silva, 2016).

3.5 AS CAUSALIDADES NA PROPOSTA DE MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS

A definição de problemas, segundo o modelo dos múltiplos fluxos, consiste em uma representação estratégica de situações. É uma representação pelo fato de que toda descrição de uma situação inevitavelmente priorizará um ponto de vista, em um espaço amostral de vários outros. E é estratégica, uma vez que essa descrição é deliberadamente escolhida para

propiciar um determinado curso de ação em detrimento de outro. Logo, a definição de um problema é realizada por meio de representações simbólicas, a partir das quais são oferecidas interpretações sobre um problema, ao passo que, de forma simultânea, estas interpretações são defendidas contra possíveis outras conflitantes (Capella, 2004).

Nesse âmbito, Bolsonaro foi um dos vários atores políticos a apresentar a questão da mineração em TIs como um desejo dos povos ali habitantes, buscando, dessa forma, difundir as ações governamentais em prol da exploração desses territórios como a solução para um problema que afetava a todos, inclusive os indígenas. “Em Roraima, tem R\$ 3 trilhões embaixo da terra. E o índio tem o direito de explorar isso de forma racional, obviamente. O índio não pode continuar sendo pobre em cima de terra rica” (Agência Câmara de Notícias, 2020, online), disse Bolsonaro, em abril de 2019, ao encontrar representantes das etnias Parecis (Mato Grosso), Macuxi (Roraima), Xucuru (Pernambuco) e Yanomamis (Amazonas/Roraima), que, na ocasião específica, reivindicavam o direito de explorar os recursos minerais, hídricos e orgânicos das reservas tradicionais (Agência Câmara de Notícias, 2020).

Jair Bolsonaro iniciou sua trajetória na política em 1988, ao entrar para a reserva do Exército e ao mesmo tempo ser eleito vereador do Rio de Janeiro pelo Partido Democrata Cristão (PDC). Após sua breve atuação na Câmara de Vereadores, ele se lançou como candidato ao cargo de Deputado Federal, permanecendo nessa posição por 27 anos, de 1991 a 2018, ano em que foi eleito Presidente.

No discurso político, portanto, existem várias formas de articular estrategicamente uma questão, e cada uma é entendida como uma linguagem específica. As duas linguagens fundamentais para definir um problema são as linguagens simbólicas (declínio, progresso, narrativas de controle, ou seja, histórias com começo, meio e fim; vilões e heróis; envolvendo mudança ou transformação, que representam o problema conforme os objetivos dos atores que buscam influenciar a definição de problema) e números (essencialmente legitimando e reafirmando a definição do problema usando medidas baseadas em categorias intencionalmente usadas) (Capella, 2018).

Além disso, a representação simbólica também envolve o uso de recursos retóricos (sinédoques, metáforas) e muitas vezes usa a ambiguidade, deixando espaço para múltiplas interpretações de uma questão. Dessa forma, o entendimento de grande parcela da população é influenciado em favor do informante, o que por muitas vezes facilita o processo de aceitação pública a determinadas medidas governamentais. Como exemplo, líderes do governo Bolsonaro se remetem aos indígenas, em várias ocasiões, como escravos, fadados a viverem

de forma miserável à despeito da riqueza de suas terras, vítimas das ONGs e de “maus brasileiros”, além de serem tidos como meros latifundiários. O próprio Bolsonaro durante reunião no Plenário em 2019, apontou que:

Estamos aqui conversando diretamente com os interessados. Não tem intermediário nesse governo. Não tem ONG, não tem falsos brasileiros, falsos defensores de índios pra vir perturbar a gente aqui não. Vamos apresentar propostas ao Parlamento brasileiro, que é soberano para decidir essas questões e, se Deus quiser, nós vamos tirar o índio da escravidão, escravidão de péssimos brasileiros e de ONGs, em especial as internacionais. (Exame, 2019, online).

3.5.1 Narrativas causais

Nos últimos anos, a pauta de mineração em TIs tem sido uma problemática importante no Brasil. As terras indígenas são áreas demarcadas e protegidas por lei para a preservação das culturas e dos modos de vida das populações indígenas que as habitam. No entanto, o interesse na exploração de recursos minerais nessas terras tem colocado em conflito os direitos indígenas, a preservação ambiental e os interesses econômicos (ISA, 2021).

Além disso, a falta de consulta adequada e o consentimento prévio dos povos indígenas também têm sido um problema. A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, exige que os povos indígenas sejam consultados e tenham a oportunidade de dar seu consentimento livre, prévio e informado antes de qualquer projeto que afete suas terras e recursos. No entanto, muitas vezes essas consultas não são realizadas de maneira adequada, e os povos indígenas não têm a oportunidade de expressar suas opiniões e preocupações (MPF, 2020).

Uma das maneiras mais comuns de abordar a definição de problemas e a representação simbólica na política é através da construção de narrativas que buscam estabelecer relações de causa e efeito. Essas narrativas têm o objetivo de identificar as principais causas que permitem a definição consistente de um problema. Nesse contexto, as causas são consideradas como elementos objetivos, passíveis de análise e comprovação científica. Encontrar as causas de um problema é uma ferramenta para o desenvolvimento posterior de possíveis ações governamentais que visam neutralizar, modificar ou até mesmo eliminar o problema (Capella, 2004).

Nesse contexto, a mineração em TIs envolve uma série de narrativas causais que podem variar dependendo do contexto específico. É importante observar que essas narrativas não são mutuamente exclusivas e podem coexistir em diferentes contextos e perspectivas. A

compreensão completa dessa questão requer uma análise cuidadosa dos múltiplos impactos sociais, ambientais e culturais envolvidos, levando em consideração as vozes e experiências das comunidades indígenas afetadas (Lubel; Soares-Pinto, 2017).

Nos últimos anos, os povos indígenas têm enfrentado uma crescente oposição ao reivindicarem a demarcação de suas terras. As declarações de autoridades, incluindo as do ex-presidente da república Jair Bolsonaro, que se opõem à demarcação de terras indígenas no Brasil, têm incentivado invasões nessas áreas que são historicamente ocupadas pelos indígenas. Hoje, a região Sul do país é a que concentra a maior quantidade de casos de explorações ilegais. Nos últimos anos, as pressões sobre os territórios indígenas foram intensificadas com o objetivo de proceder a exploração das terras nessa região através de parcerias agrícolas. O que se tem testemunhado é que a realidade vivenciada no Brasil nas últimas décadas está se reproduzindo de forma ainda mais rápida e intensa na região amazônica (Cimi, 2018). No Brasil, numericamente, existem 305 povos indígenas, falando mais de 274 línguas, habitando 1.290 terras indígenas, sendo 408 homologadas e 821 em processo de regularização e/ou reivindicadas (IBGE, 2010).

Dessa forma, a exploração de terras é, na grande maioria das ocasiões, viabilizada pelas violências praticadas contra os povos tradicionais, se fundamenta na ideia de disponibilizar as terras indígenas e os bens comuns nelas contidos aos empresários do agronegócio, da mineração e das madeiras. O Cimi, instituição brasileira que atua na defesa dos direitos dos povos indígenas, publica relatórios anuais que documentam as situações de violência e de negação de direitos enfrentadas por essas comunidades. Esses relatórios fornecem dados e análises sobre violações de direitos humanos, conflitos de terra, despejos, ameaças e outros problemas enfrentados diariamente pelos povos indígenas no Brasil.

É importante destacar que a narrativa de violência e conflito não implica que todos os projetos de mineração em terras indígenas resultem em violência direta. No entanto, é crucial reconhecer que a mineração pode gerar tensões e conflitos significativos, além de violações dos direitos humanos e indígenas. Uma abordagem mais justa e inclusiva para a mineração em terras indígenas precisa considerar os direitos destes atores (Silva, 2018).

O Relatório apresentado pelo Cimi, em 2019, apontou que houve o aumento de casos de violação ao patrimônio, em relação ao ano de 2018 (primeiro ano do governo Bolsonaro), “em 16 das 19 categorias de violência sistematizadas pela publicação⁵. Chama especial

⁵ As 19 categorias citadas pelo relatório são: (1) Omissão e morosidade na regularização de terras; (2) Conflitos relativos a direitos territoriais; (3) Invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio; (4) Abuso de poder; (5) Ameaça de morte; (6) Ameaças várias; (7) Assassinatos; (8) Homicídio

atenção à intensificação de registros na categoria “invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio” que, de 109 casos registrados no ano de 2018, saltou para 256 casos, em 2019” (Cimi, 2019, online).

Invariavelmente, as violências praticadas contra os indígenas e suas comunidades estão relacionadas às disputas pela terra. As comunidades indígenas têm uma relação profunda e ancestral com suas terras, considerando-as fundamentais para sua subsistência, identidade cultural e conexão espiritual. Portanto, no que tange à “Violência contra a Pessoa”, disposto no segundo capítulo do relatório supracitado, foram registrados os seguintes dados:

abuso de poder (13); ameaça de morte (33); ameaças várias (34); assassinatos (113); homicídio culposo (20); lesões corporais dolosas (13); racismo e discriminação étnico cultural (16); tentativa de assassinato (25); e violência sexual (10); totalizando o registro de 277 casos de violência praticadas contra a pessoa indígena em 2019. Este total de registros foi maior que o dobro do total registrado em 2018, que foi de 110 (Cimi, 2020, online).

Em 2020, a terrível crise de saúde desencadeada pela pandemia do coronavírus, de forma contrária às expectativas, não serviu como obstáculo para impedir que indivíduos envolvidos em atividades ilegais, como a invasão de terras, a exploração de minérios, a extração de madeira e outros aumentassem consideravelmente suas ações agressivas em relação às áreas habitadas por comunidades indígenas. Em diversos casos, o vírus que chegou às aldeias e propiciou mortes foi levado para dentro dos territórios indígenas por invasores que seguiram exercendo ilegalmente nestas áreas em plena pandemia (Cimi, 2021).

Nesse ano, houve incremento nos casos de “invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio”, que já eram alarmantes no relatório anterior. Os registros também totalizaram 304 casos de violência praticadas contra a pessoa indígena, além do aumento do número de assassinatos; em 2020, 182 indígenas foram assassinados – um número 61% maior do que o registrado em 2019, quando foram contabilizados 113 assassinatos (Cimi, 2021).

No terceiro ano da gestão de Jair Bolsonaro, o governo continuou seguindo a política de interromper as demarcações de terras indígenas e demonstrou total omissão na proteção das áreas já demarcadas. Como resultado, a devastação causada pela atividade de garimpo na Terra Indígena Yanomami (TIY) aumentou em 46% em comparação com o ano de 2020.

culposo; (9) Lesões corporais dolorosas; (10) Racismo e discriminação étnico culturais; (11) Tentativa de assassinato; (12) Violências sexuais; (13) Desassistência geral; (14) Desassistência na área de educação; (15) Desassistência na área de saúde; (16) Disseminação de bebida alcoólica e outras drogas; (17) Mortalidade na infância; (18) Morte por desassistência à saúde; (19) Suicídio.

Houve um acréscimo anual de 1.038 hectares, totalizando assim 3.272 hectares acumulados. Esse crescimento é o maior registrado desde o início do monitoramento, em 2018, e, provavelmente, a maior taxa anual desde a demarcação da TIY em 1992. Hoje, estima-se que mais de 20 mil garimpeiros estejam presentes na TIY (Cimi, 2022).

Os ocupantes ilegais dessas terras começaram a perpetrar ataques armados sistemáticos contra as comunidades indígenas, criando um clima de terror e resultando em mortes, inclusive de crianças. Os indígenas têm denunciado repetidamente esses ataques criminosos, que são realizados com armamento pesado, porém, o governo federal tem ignorado tais denúncias, incentivando ainda mais a atividade de mineração nesses territórios (Cimi, 2022).

Figura 8 – Narrativas causais

Em 2018, durante o processo eleitoral, uma das principais promessas de campanha do então candidato Jair Bolsonaro era regulamentar a mineração e o garimpo em Terras Indígenas.



As declarações de autoridades, incluindo as do ex-presidente da república, que se opõem à demarcação de terras indígenas no Brasil, têm incentivado invasões nessas áreas que são historicamente ocupadas pelos indígenas.



Em 2020, o então Ministro da Justiça Sergio Moro, seguindo orientação do Executivo protocolou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 191, do qual, é um dos autores. O PL foi assinado pelo também ministro de Minas e Energia, Bento Albuquerque.



O deputado Sérgio Souza (MDB-PR), comemorou as eleições de Lira e Pacheco, afirmando que agora há "uma grande convergência, da vontade e unicidade", que a bancada ruralista de 260 deputados passará pelo "melhor momento" e que tem em Lira "um grande aliado" inclusive para permitir a exploração comercial dentro de terras indígenas.

Os dados do mesmo Mapbiomas do ano passado mostraram um aumento de quase 500% na última década. Em 2021, a mineração registrará sua maior expansão em 36 anos, engolindo 15 mil hectares em um único ano. Em cinco anos, de 2017 a 2021, as novas áreas mineradas atingiram 59 mil hectares, mais do que todo o espaço ocupado pela atividade mineradora até o final da década de 1980.

Três das terras indígenas mais afetadas ganharam as manchetes nos últimos anos: Kayapó, com 11.542 hectares invadidos, Munduruku, com 4.743 hectares e a TI Yanomami, em Roraima, com 1.556 hectares minerados.



Fonte: Angelo (2022); Observatório da Mineração (2023).

3.5.2 Narrativas de declínio

Além das narrativas causais, existe uma outra narrativa comumente utilizada na definição de problemas, composta por histórias de declínio. Nessa narrativa, destaca-se um momento inicial que é descrito como extremamente negativo, seguido por mudanças que trazem melhorias nas condições iniciais. Nesse ponto o processo é interrompido, resultando no terceiro momento, que corresponde à situação atual. O momento atual é retratado como potencialmente desastroso, o que exige uma ação enérgica e urgente (Capella, 2004).

Em uma segunda versão da narrativa de declínio, o momento inicial é descrito como altamente positivo, mas ao longo do tempo é substituído por eventos negativos. Novamente, o momento atual é caracterizado como negativo, a menos que medidas sejam tomadas para reverter a situação. Em ambos os casos, a estratégia de definição do problema começa descrevendo um período anterior, representado como negativo, para então situar o momento atual na perspectiva de uma mudança positiva (Capella, 2004).

Essas narrativas, aplicadas ao escopo deste trabalho, enfatizam os impactos negativos da atividade mineradora nas TIs, destacando preocupações ambientais, socioeconômicas e culturais. Dessa forma, é pregado que o ato de exploração de TIs pode resultar em danos irreparáveis aos ecossistemas, incluindo a destruição de habitats naturais, a contaminação de rios e cursos d'água e a perda de biodiversidade, somado ao fato de que as comunidades indígenas que dependem dessas terras para sua subsistência e preservação de sua cultura enfrentam a constante ameaça de desestruturação de seus modos de vida tradicionais (Bonamoni, 2019).

Segundo os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE):

Em 2016, durante o governo de Michel Temer (MDB), a área de mineração ilegal em terras indígenas estava em 12,87 km², o equivalente a quase metade do arquipélago de Fernando de Noronha. Em 2021, na gestão de Jair Bolsonaro (PL), o número registrado aumentou 787%, cerca de 114,26 km². Houve queda em 2022, também sob Bolsonaro, quando 62,1 km² foram detectados como área de mineração ilegal. (OSul, 2023, online).

Apesar das diversas iniciativas do Ministério Público Federal (MPF), o ex-presidente da República cumpriu sua promessa de não realizar nenhuma demarcação de terras indígenas em 2021, pelo terceiro ano consecutivo. De acordo com uma atualização do Cimi sobre o banco de terras e demandas territoriais indígenas, das 1.393 terras indígenas existentes no Brasil, 871 (62%) ainda possuem pendências para sua regularização. Dessas, 598 áreas são

reivindicadas pelos povos indígenas, porém, não receberam nenhuma ação por parte do Estado para iniciar o processo de demarcação (Cimi, 2022).

Figura 9 – Narrativas de declínio


- Em 2021, na gestão de Jair Bolsonaro, as matrículas para atividade mineral aumentaram 787%, para o que equivale 114,26 quilômetros quadrados de degradação ambiental.



Céu sem lei - e controlado por garimpeiros

Durante sobrevoo à Terra Indígena Yanomami, um avião ilegal de pequeno porte tentou interceptar a aeronave da reportagem, que constatou o cenário de devastação na floresta e nos rios deixado pela mineração

- A garimpagem em terras yanomami em Roraima cresceu cerca de 30% no ano de 2020 e no primeiro trimestre de 2021. "O garimpo ilegal é um dos principais fatores pela devastação de 2.400 hectares na maior terra indígena do Brasil".



Mineração e garimpo ilegal avançam quase 500% em territórios indígenas

Territórios indígenas são protegidos por lei, contudo, Bolsonaro tenta mudar esse cenário. Devastação ambiental se agrava durante seu governo

Publicado 21/04/2022 - 17h34

- O tamanho da destruição do garimpo ilegal do ouro já chega a 2.430 hectares na TI Yanomami.
- Somente em 2020, a degradação avançou 500 hectares, associada à intensificação do uso de material pesado e sofisticado para a extração do minério.



Em votação do 'pacote verde', Cármen Lúcia aponta a gravidade da devastação ambiental sob Bolsonaro

Entre 2004 e 2012, devastação na Amazônia caiu 83%. Com Bolsonaro, em apenas três anos, aumento na destruição da floresta foi de 75%

Publicado 31/03/2022 - 19h12

- Os mais de 102 mil km² desmatados na Amazônia pela mineração é o maior já registrado pelo Inpe comparado ao mesmo período em anos anteriores. Bateu recorde em 2021; e superou todo o ano de 2020.
- A garimpagem ilegal em TI Yanomami, implica na destruição da natureza, além de causar muitos danos à saúde dos Yanomami e provocar a escassez de alimentos. O garimpo também está relacionado a altas taxas de contaminação por mercúrio, usado para separar o ouro.
- Os alertas de desmatamento causado por garimpo aumentaram 16% dentro de áreas protegidas da Amazônia entre agosto de 2020 e 2021. Fora dessas áreas, o aumento no período foi de 26%.



Ouro do sangue Yanomami

Parceria entre Amazônia Real e Repórter Brasil traz sete reportagens que mostram o caminho do ouro, da extração ilegal que devasta a Terra Indígena Yanomami até sua transformação em joias de luxo. Entre um ponto e outro, revelamos as empresas que estão lucrando com o garimpo ilegal, os políticos que apoiam essa atividade, a relação com o crime organizado e o contexto histórico por trás das invasões.



O rastro de destruição do mercado ilegal de ouro brasileiro

Quase 40 toneladas de metal extraídas no Brasil entre 2019 e 2020 procediam do garimpo irregular, controlado por poucas empresas, algumas delas já processadas na Justiça. Vários fatores - políticos ou econômicos - incentivam a exploração ilegal em terras indígenas ou protegidas da Amazônia



Marco temporal: cobra da soja por terras indígenas ignora pressão internacional por desmatamento zero

Entidades do agronegócio defendem em Brasília os interesses de multinacionais e impedem criação de novas terras indígenas com base no marco temporal

Fonte: Repórter Brasil (2023); Stabile e Casemiro (2023).

Nesse mesmo ano, foram registradas pelo menos 44 TIs invadidas por garimpeiros ou afetadas pelos danos ao meio ambiente causados pelo garimpo e pela mineração, como a poluição das águas com substâncias tóxicas como o mercúrio e a destruição de rios e igarapés inteiros. Mil hectares da TI Yanomami foram devastados pelo garimpo, e a área total destruída, em dezembro, chegava a incríveis 3.272 hectares (Cimi, 2022).

Pelos menos 145 povos, de 201 terras indígenas, sofreram algum tipo de agressão contra seu território em plena pandemia. Dentre estas comunidades, estão os povos indígenas isolados, nos estados do Amazonas, Pará e Rondônia. Dada a vulnerabilidade dessas comunidades, há grande risco de haver extinção desses povos, caso nenhuma medida de proteção seja levada a cabo (Cimi, 2021).

As ocupações ilegais de terras indígenas são caracterizadas por diferentes práticas adotadas pelos invasores, nas quais, por exemplo, 1) fazendeiros ou seus representantes invadem as terras, derrubam árvores e vendem a madeira, além de provocar incêndios para ampliar suas áreas de pastagem ou extensas plantações de monoculturas, como soja ou outros produtos; 2) madeireiros ilegais invadem as terras com o objetivo de extrair e comercializar árvores, construindo estradas clandestinas para escoar os produtos; 3) fazendeiros e políticos locais, com o apoio de autoridades estaduais e/ou federais, invadem as terras sem o consentimento das comunidades indígenas, por meio de ações violentas, com o intuito de realizar loteamentos, abrir estradas, rodovias ou construir hidrelétricas; 4) garimpeiros se estabelecem dentro das terras indígenas, sem obter licença, trazendo equipamentos de garimpo que emitem fumaça e produzem muito barulho. Eles desmatam, destroem o ecossistema, prejudicando a fauna e a flora, além de poluir as águas dos rios, riachos e lagos com mercúrio; 5) pessoas e empresas invadem as terras indígenas para pescar e caçar, mesmo sabendo que essa prática é proibida nesses territórios. Além disso, invadem para extrair areia, granito, piçarra ou para incendiar as casas e plantações dos indígenas, utilizando essas táticas de intimidação com o objetivo de expulsá-los de suas terras (Cimi, 2021).

O garimpo dos dias atuais é uma atividade financiada por empresários com alta capacidade de investimento e que concentram a maior parte da riqueza extraída ilegalmente da floresta Yanomami. Investigações da Polícia Federal revelaram que estes empresários são membros da elite econômica local ou figuras de outros estados com operações em Roraima. (Terra, 2022, online).

Observa-se que, salvo o acréscimo do valor do ouro, os elementos que impulsionaram a atividade de extração mineral na Terra Indígena Yanomami (e na região amazônica em geral) estão vinculados a decisões políticas. Nesse sentido, poderiam ter sido prevenidos por

intermédio de medidas governamentais que observassem integralmente os princípios constitucionais de assegurar e proteger os direitos fundamentais.

3.5.3 Narrativas de controle

As narrativas de controle constituem uma forma alternativa de expressão simbólica de questões, segundo o modelo de múltiplos fluxos. Nesse tipo de narrativa, a realidade presente também é retratada de forma desfavorável. No entanto, a estratégia utilizada é afirmar que é viável exercer controle sobre a situação, ao contrário de momentos anteriores em que os problemas eram insuperáveis e a única opção era aceitá-los (Capella, 2004).

No caso específico dos Yanomamis, existe uma comprovação clara da conexão entre o aumento da atividade garimpeira e o crescimento dos casos de doenças infecciosas, como gripe e pneumonia. Além disso, é inegável a relação entre a devastação causada pela mineração ilegal e a propagação da malária, facilitada pela presença de invasores em grande quantidade e pela formação de poças de água estagnada, que são consequências diretas dessa atividade e fornecem condições favoráveis para a proliferação de mosquitos transmissores da doença (Souza, 2023).

A situação é agravada ainda mais pela desestruturação dos serviços de assistência aos indígenas. Os invasores têm se apropriado de parte da infraestrutura de atendimento, como pistas de pouso e postos de saúde. A violência associada à atividade garimpeira dificulta a presença de equipes médicas e a distribuição de medicamentos e alimentos. Sem acesso à comida e aos cuidados médicos adequados, a condição dos enfermos deteriora-se. Como a economia indígena depende do trabalho familiar, as atividades tradicionais de subsistência tornam-se inviáveis devido às pessoas estarem constantemente doentes ou trabalhando no garimpo, criando um ciclo vicioso de fome, fraqueza física e escassez (Raquel, 2021).

De acordo com informações do Ministério da Saúde, divulgadas pela agência Sumaúma, ocorreram 570 óbitos de crianças com até cinco anos de idade em decorrência de doenças evitáveis na TIY, entre 2019 e 2022, representando um aumento de 29% em relação ao período de 2015 a 2018. Segundo o Ministério dos Povos Indígenas⁶, somente em 2022, 99

⁶ O Ministério dos Povos Indígenas é um órgão da administração federal, criado em janeiro de 2023 pelo Presidente Lula, a partir das necessidades identificadas pelo Grupo de Trabalho dos Povos Indígenas, durante o Governo de Transição. Tem como objetivo atuar na implementação da política indígena e indigenista, a partir do reconhecimento, garantia e promoção dos direitos dos povos indígenas; reconhecimento, demarcação, defesa, usufruto exclusivo e gestão das terras e dos territórios indígenas; bem viver dos povos indígenas; proteção dos povos indígenas isolados e de recente contato; e acordos

crianças com idades entre um e quatro anos teriam falecido devido a causas como desnutrição, pneumonia e diarreia (Walter, 2022).

Além disso, os dados fornecidos pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) à Agência Pública revelaram que, aproximadamente, 56% das crianças acompanhadas na TIY apresentavam quadros de desnutrição aguda (peso muito baixo ou extremamente baixo para a idade) em 2021 (Vick, 2022). “Em 2021, foram 21.883, o maior registro desde 2003. A explosão dos casos da doença no território indígena coincide com o aumento da área devastada pelo garimpo” (ISA, 2023, online).

A ocupação do território, a devastação florestal e a poluição dos corpos d'água causadas pelo garimpo tornam difícil a manutenção e o cultivo de roças, a prática de caça, pesca e coleta de frutas, que são as principais fontes de alimentação das comunidades indígenas. Além disso, parte dessas comunidades é alvo de aliciamento. Os garimpeiros adotam a estratégia de realizar reuniões individualmente com as aldeias. Eles utilizam dragas de pequeno porte e retiram amostras de ouro para demonstrar o potencial de exploração, prometendo compensações significativas aos indígenas (G1, 2021).

Dessa forma, jovens, particularmente vulneráveis a falsas promessas de prosperidade, são munidos com armas e comida em troca de trabalho ou de se associarem aos invasores. Mulheres são sujeitas a abuso e exploração sexuais e a intensificação da violência cria um ambiente de tensão constante, deixando os moradores sitiados em suas próprias aldeias. A ausência do Estado, o enfraquecimento da Funai e a fragilidade das políticas públicas destinadas aos indígenas têm contribuído para o aliciamento, resultando em divisões e conflitos internos.

e tratados internacionais, em especial a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, quando relacionados aos povos indígenas (BRASIL, 2023).

Figura 10 - Narrativas de controle

De acordo com informações do Ministério da Saúde, divulgadas pela agência Sumaúma, ocorreram 570 óbitos de crianças com até cinco anos de idade em decorrência de doenças evitáveis na TIY, entre 2019 e 2022, representando um aumento de 29% em relação ao período de 2015 a 2018.

-



Apenas entre 2020 e 2021, a TI Yanomami registrou mais de 40 mil casos de malária, de acordo com o Sistema de Informações de Vigilância Epidemiológica (SIVEP) do Ministério da Saúde. Isso tudo para uma população de cerca de 30 mil pessoas (BRASIL, 2021).

- O desastre humanitário causado pela mineração na maior terra indígena do Brasil é brutal. Relatos de tiroteios, poluição irreversível de rios, miséria e estupro de adolescentes são abundantes.



- Genocídio, invasão, guerra. Poluição por mercúrio, malária, doenças infecciosas. Quando se trata de garimpo ilegal em terras indígenas Yanomami, é como se dezenas de cavaleiros do apocalipse (sim, da cultura ocidental) comesçassem a marchar.

- Em 2019, ocorreram 117 óbitos infantis e 1.329 nascidos vivos na Reserva Yanomami, com uma taxa de mortalidade infantil de 88,04. Em 2020, o índice saltou para 112,38. No ano seguinte, 20 dos 150 recém-nascidos morreram apenas nos primeiros três meses do ano, para uma taxa de mortalidade de 133,33.

- Há tiros de fuzil, bombas de gás, ameaças. Os indígenas nas terras Yanomami estão sob ataque de garimpeiros há meses. Não há uma semana sem que uma nova ameaça seja relatada, em um ataque, sete barcos abriram fogo contra dezenas de indígenas ao longo do rio Uraricoera.



É recorrente a queixa de lideranças sobre a intensa circulação de garimpeiros fortemente armados e as consequentes intimidações para que os indígenas coadunem com as condições impostas pelos invasores. Em muitos relatos, os membros das comunidades disseram sofrer com a restrição a seu livre trânsito na Terra Indígena, deixando de usufruir de áreas utilizadas para a caça, pesca, roça, e da comunicação terrestre e aquática com as comunidades do mesmo conjunto multicomunitário. (Ramalho, 2022, online).

Bolsonaro, amplamente conhecido por sua postura contrária aos interesses indígenas, tornou-se o primeiro presidente desde a redemocratização a não realizar nenhuma demarcação de terras indígenas. Ao longo de seu mandato, ele incentivou de forma explícita o crime ambiental e sua regularização, especialmente no que diz respeito ao garimpo ilegal em TIs. Além disso, promoveu um desmonte administrativo sem precedentes na Funai e no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgãos responsáveis pela fiscalização dessas áreas (Verdélío, 2019).

Como resultado de tais ações, a partir de 2019, testemunhou-se uma onda de invasões em áreas protegidas e recordes sucessivos de desmatamento em um período de aproximadamente 15 anos. A TIY, como já citada, foi uma das mais impactadas por esses acontecimentos (Cool; Menezes, 2023).

Logo, a ordem de isolar e conter os garimpeiros também foi ignorada. Da mesma forma, decisões proferidas pelo próprio STF e pela Justiça Federal para que a União desenvolvesse e executasse um plano para remover os invasores foram desconsideradas, bem como uma deliberação da Corte Interamericana de Direitos Humanos e solicitações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Osório, 2020).

Concomitantemente, a pedido da Associação Indígena Pariri, a Fiocruz investigou a contaminação por mercúrio entre indígenas Munduruku da região do médio Tapajós, no Pará. Na aldeia situada nas margens do rio Jamanxim, a maioria dos moradores apresentava altas taxas de mercúrio, com nove em cada dez sofrendo de intoxicação. Testes de neurodesenvolvimento foram realizados em crianças menores de cinco anos, revelando que 16% delas apresentavam dificuldades de coordenação motora e fala. Todos os 88 peixes capturados para o estudo, que representam uma parte importante da dieta do povo Munduruku, estavam contaminados. A exposição ao mercúrio pode resultar em problemas respiratórios, renais e, principalmente, afetar o sistema nervoso (Fiocruz, 2020).

Não obstante, o governo de Bolsonaro falhou em cumprir a maioria das decisões tomadas pelo STF e pela Justiça Federal de Roraima, a partir de 2020, com o objetivo de assegurar o atendimento adequado aos indígenas durante a pandemia de Covid-19. Essas decisões incluíam a garantia de vacinação, presença de profissionais de saúde, envio de

medicamentos, insumos e cestas básicas, bem como a implementação de barreiras sanitárias. Uma vez desconsideradas, o agravamento de toda a problemática de invasão desses territórios e da manutenção da saúde desses povos foi inevitável (APIB, 2020).

3.5.4 Narrativa numérica

Condições também se transformam em problemas por meio de outro mecanismo: indicadores que capturam a atenção para uma situação específica. Os indicadores, sejam eles quantitativos ou qualitativos, não são suficientes para comprovar a existência de um problema. Os indicadores são representações de uma determinada situação e, a partir do entendimento dessas representações, os analistas podem interpretar tendências e mudanças nos padrões, criando narrativas para dar significado aos indicadores. Dessa forma, é por meio dessa interpretação que as condições existentes podem ser percebidas como problemas (Capella, 2004).

Dessa forma, no contexto atual do garimpo, pode-se observar uma crescente desigualdade na distribuição dos prejuízos e benefícios relacionados a essa atividade. É evidente que as pessoas envolvidas diretamente nas áreas de exploração não são as mesmas que desfrutam da maior parte da riqueza extraída ilegalmente. Pelo contrário, essas pessoas enfrentam altos riscos e, em alguns casos, são submetidas a situações de exploração flagrante do trabalho, ficando presas em um ciclo de pobreza. Da mesma forma, as populações dos municípios onde a prática ocorre sofrem, mesmo que muitas vezes não tenham consciência disso, os graves impactos causados por essa atividade (Instituto Escolhas, 2021).

Tendo dito isso, o Instituto Igarapé publicou, no dia 8 de abril de 2021, um levantamento que revela o tamanho da destruição causada pela mineração ilegal do ouro na Amazônia. Segundo o relatório, a cotação do ouro aumentou de US\$ 400 para US\$ 1.861,50 por onça, devido à significativa demanda da China e da Índia. Nessa conjuntura, o levantamento aponta, citando o MPF, que 1 kg de ouro representa cerca de R\$ 1,7 milhão em danos ambientais, decorrendo em um custo cerca de dez vezes maior que o preço do mercado do ouro (Época Negócios, 2021).

Em teoria, o ouro extraído nos garimpos deveria ser vendido apenas às compradoras autorizadas pelo Banco Central, as Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVMs), por meio de suas subsidiárias localizadas junto aos garimpos permitidos. Nesses pontos de compra (PCOs), o ouro chega em estado bruto e posteriormente é encaminhado a uma fundidora que padroniza o metal para enfim ser comercializado como ativo financeiro. (Lima, 2023, online).

No entanto, de acordo com a legislação atual, durante a venda do material bruto nas Placas de Compra de Ouro (PCOs), a única garantia considerada é a autodeclaração do portador ou transportador em relação à origem do ouro, presumindo-se que tenha sido extraído de uma lavra garimpeira autorizada. Em outras palavras, a verificação de que o ouro vendido em uma PCO tenha sido extraído de lavras legalizadas depende exclusivamente da honestidade e boa-fé do comprador, sendo, assim, facilmente legitimado (Manzoli; Rajão, 2022).

Como alternativa, o metal extraído ilegalmente pode ser diretamente comercializado como ouro em joalherias locais, uma vez que a fiscalização nesses estabelecimentos é insuficiente. Dessa forma, o ouro proveniente de lavras ilegais é facilmente vendido tanto no mercado nacional quanto no exterior. Para ilustrar essa situação, no primeiro semestre de 2019, o estado de Roraima, mesmo sem possuir nenhuma lavra autorizada, exportou aproximadamente R\$ 48,7 milhões em ouro para a Índia (Fellet, 2019).

Desde setembro de 2018, 194 kg de ouro originário de Roraima foram exportados para o exterior, tendo tais exportações um salto a partir de janeiro, após Jair Bolsonaro assumir a Presidência e o Exército desativar bases que dificultavam o acesso de garimpeiros ao território Yanomami. As vendas para a Índia, em 2019, somaram US\$ 6,5 milhões e tornaram o ouro o segundo produto mais exportado por Roraima, atrás apenas da soja. (Fellet, 2019, online).

A evidência do crime torna-se ainda mais visível quando se constata que as cifras de ouro exportado superam aquelas da produção declarada. Em 2020, de acordo com os registros nacionais de comércio exterior, o Brasil exportou 111 toneladas de ouro, enquanto a Agência Nacional de Mineração (ANM) foi notificada apenas sobre 92 toneladas. Ademais, dois terços do metal identificado como ilegal têm origem em apenas quatro pessoas e duas cooperativas. Surpreendentemente, os casos mais flagrantes ocorrem em áreas que geram bilhões em minerais e utilizam maquinário pesado, não se tratando de pequenos produtores (ISA, 2021). “Das 111 toneladas de ouro exportadas em 2020, 17%, ou 19 toneladas, saíram de terras indígenas ou de Unidades de Conservação (UCs) da Amazônia” (Melo, 2021, online).

O lobby milionário do garimpo, composto por empresários e algumas figuras políticas, apoia a legalização da mineração em terras indígenas mediante o Projeto de Lei 191, enviado a em fevereiro de 2020 pelo presidente Jair Bolsonaro ao Congresso. A crescente expectativa de mudança na lei, junto com o aumento do preço do ouro, foi um estímulo para a abertura de garimpos ilegais em territórios indígenas e em áreas de elevada biodiversidade. (Gámez, 2021, online).

De acordo com os resultados alcançados pelo MPF e a UFMG, 90% da extração ilícita se concentra na Amazônia, especialmente no Pará e Mato Grosso, em que mais da metade da mercadoria declarada foi classificada como irregular (Land Portal, 2021).

Além disso, exaltado em várias ocasiões por Bolsonaro, o nióbio, minério que possui sua maior reserva do mundo abrigada na Raposa Serra do Sol, em Roraima, também serviu como pretexto para o avanço de atividades minerárias e motivou tentativas de anulação de demarcação desses territórios. O nióbio é um metal utilizado principalmente na indústria siderúrgica, para a produção de aços de alta resistência e ligas metálicas. Esses materiais são empregados em setores como a construção civil, automotivo, aeroespacial e de energia. O Brasil é o maior produtor mundial de nióbio, com a maior parte das reservas do minério localizadas no estado de Minas Gerais, principalmente na região de Araxá. O país é responsável por mais de 90% da produção global de nióbio (Trigueiro, 2018).

O aumento contínuo do fluxo de garimpeiros clandestinos até a maior terra indígena do país é uma preocupação, apesar dos riscos associados, como a contratação de malária, prisões e envolvimento em acidentes aéreos ou fluviais. Esse fenômeno é ainda mais evidente agora, devido à motivação adicional que a máfia do garimpo encontrou no subsolo do território: a cassiterita. A crescente demanda global por esse mineral impulsiona essa nova busca por tesouro na Terra Indígena Yanomami (Costa; Cowie, 2022).

A cassiterita é a fonte do estanho, um metal amplamente utilizado na produção de ligas, como as folhas de flandres, conhecidas por sua maleabilidade e capacidade de resistir à corrosão e ferrugem. Essas propriedades fazem com que o estanho esteja presente em uma variedade de produtos, desde latas de alimentos até o acabamento de carros, fabricação de vidros e até mesmo na tela dos celulares. Em fevereiro de 2022, as autoridades apreenderam cerca de 100 toneladas de cassiterita na capital Boa Vista, suspeitando-se que tenham sido extraídas de terras indígenas. Durante a operação, seis pessoas foram presas, incluindo um policial militar, que também estavam em posse de 1 quilo de ouro e armas. O valor estimado da carga apreendida ultrapassou os R\$ 15 milhões. Um mês depois, outras 10 toneladas do mineral foram confiscadas, totalizando 110 toneladas nos três primeiros meses do ano. No ano de 2021, foram apreendidas 80 toneladas do produto pelas autoridades, não havendo registros de apreensões de cassiterita em anos anteriores (Costa; Cowie, 2022).


Conhecidos tais números, conclui-se que os indicadores numéricos desempenham um papel importante como narrativas, metáforas e símbolos que têm o objetivo de transformar condições em problemas, aqui explicitando uma questão grave de ausência de fiscalização aos minérios extraídos de terras tradicionais de maneira ilegal. Embora as narrativas causais e de

declínio, formas de representação de problemas, sejam majoritariamente conflitantes, elas se complementam. No entanto, a definição do problema com base nos números segue um caminho mais específico, indicando claramente as soluções que devem ser propostas (Capella, 2004).


Figura 11 - Narrativa numérica

O ouro ilegal extraído de terras indígenas pode estar nas vitrines de uma luxuosa loja de joias. Um dos principais núcleos seriam as DTVMs. A que teve maior rentabilidade no ano passado foi a F.D'Gold: a empresa declarou ter lucro líquido de R\$ 32,8 milhões em 2020.


- Dirceu Frederico Sobrinho, proprietário da empresa, possui uma pequena fortuna fruto de décadas de atuação em garimpos. Em 2018, ele foi candidato a 1º suplente do senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), declarando ter patrimônio no valor de R\$ 20,3 milhões.



Barras de ouro foram apreendidas pela PF no aeroporto de Manaus iriam para EUA e Turquia e revelam como falta de fiscalização no setor atrai estrangeiros; carga vale mais de R\$ 10 milhões e segue em disputa na Justiça brasileira.



O potássio, destacado por Bolsonaro como mineral estratégico para produção de fertilizantes, aparece em 4º lugar dos minerais mais explorados em TIs. Dos mais de 550 pedidos para explorar potássio registrados na ANM, 73 requerimentos estão sobrepostos ou em áreas contíguas a terras indígenas.






Pelo menos 49 toneladas de ouro ilegal do país foram “esquentadas” de 2019 a 2020, tiveram sua origem acobertada e foram introduzidas no comércio como produto legal. Essa lavagem do metal gerou um prejuízo socioambiental no valor de R\$ 9,8 bilhões para a Amazônia.

- Dos requerimentos de mineração em terras indígenas amazônicas, 43% são para minerar ouro. Os pedidos afetam 156 TIs, ou seja, 40% das terras indígenas são alvos da corrida do ouro.

Considerando todas as substâncias, os pedidos para mineração na Amazônia alcançam 254 das 385 terras indígenas na região, colocando 65% dos territórios sob pressão de mineradoras e garimpeiros.

- A cassiterita, usada na produção de estanho, é o segundo metal procurado nas terras protegidas. São 169 pedidos para explorar o minério numa área de 716 mil hectares.

Fonte: Infoamazônia (2022); Repórter Brasil (2023).

3.6 CONSIDERAÇÕES

Cada definição específica do problema está interligada às outras por meio de narrativas causais, aliadas as narrativas de declínio na construção do problema, com o objetivo de retratar uma condição como extremamente negativa e indesejável, enfatizando a necessidade urgente de ação. Dessa forma, as condições são transformadas em problemas, muitas vezes por meio do uso de recursos dramáticos. Adicionalmente, são desenvolvidas narrativas de controle que delimitam o problema ao mesmo tempo em que demandam soluções. Segundo Kingdon (2003), essa característica é crucial para que um tema ganhe destaque na agenda governamental, pois a conexão entre soluções e a definição de problemas é essencial para que uma política sobreviva ao competitivo processo de definição de prioridades.

A partir do exposto, fica evidenciado que a exploração de territórios indígenas envolve temáticas diversas, que convergiram em um estado de crise e emergência no que diz respeito aos povos tradicionais. A situação geral de ataques aos territórios, líderes e comunidades indígenas está intrinsecamente ligada a uma série de ações por parte do poder Executivo que têm beneficiado a exploração e a apropriação privada dessas terras. Além disso, o governo federal e seus aliados buscaram aprovar leis que visavam enfraquecer a proteção constitucional dos povos indígenas e de seus territórios. Essas medidas têm contribuído para um contexto de vulnerabilidade e ameaça aos direitos e à integridade das comunidades indígenas, o qual, infelizmente, perdura por várias décadas.

4 SOLUÇÕES E ALTERNATIVAS

4.1 INTRODUÇÃO

Nos estudos de formação da agenda, os veículos de comunicação em massa costumam ser interpretados como ferramentas que apontam à sociedade o que e como pensar sobre os fatos noticiados, com isso, se sugere que tais meios sejam capazes de influenciar as ações das pessoas (Oliveira, 2013).

Na formação da agenda pública, os assuntos mais discutidos são consequência do que chega até a casa dos indivíduos pelos meios de comunicação em massa. O público sabe ou ignora, presta atenção ou não, realça ou negligência elementos específicos dos cenários públicos (Pena, 2010). Além disso, a população tende a atribuir àquilo que esse conteúdo contempla uma relevância que pondera a ênfase atribuída pela mídia aos acontecimentos, aos problemas e às pessoas.

A agenda governamental, por sua vez, é conceituada como um conjunto de assuntos sobre os quais o governo se concentra em um dado momento, destacando-se a existência de um subconjunto nessa agenda, que é a agenda decisional.

Ela contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (*policies*) (Capella, 2004). Devido à influência da mídia na formação da agenda pública, estudos corroboram com a ideia de que esta tem papel fundamental na formação da agenda, não criando questões, mas trazendo-as à tona (Oliveira, 2013).

Para ascensão de um tema à agenda governamental, entretanto, é necessária a definição dos problemas e soluções, os quais possuem fluxos e dinâmicas independentes (Capella, 2004). Também é fundamental demonstrar que existe um problema “real” para o qual uma solução pode ser apresentada para os participantes do processo decisório.

Importante ressaltar que a participação da sociedade nas decisões políticas avançou, no entanto, tal avanço permanece com limitações relativas a sua expansão, aprofundamento e continuidade. Os papéis desempenhados pelo poder político e pelo conhecimento técnico especializado no processamento das políticas públicas criam limitações significativas, de forma a restringir severamente o impacto da opinião pública sobre as atividades que se desenvolvem na etapa decisória (Howlett, 2000).

4.2 SOLUÇÕES APRESENTADAS

Considera-se, dessa forma, que as narrativas orientam a prioridade para a formação das agendas governamentais. E que as narrativas são um dos principais elementos para a definição dos problemas e soluções, que compõem a teoria do agendamento de Kingdon. Seu modelo analítico, recusa a ideia de contexto como algo estável, como pano de fundo externo ao fenômeno comunicacional. O “chamado à contextualização” buscaria respeitar o agir humano, sua experiência de mobilidade essencial do trajeto humano e das múltiplas dimensões temporais, de presentes, passados e futuros, que permeiam sua vida. Nesse sentido, contextualizar seria um esforço de apreender ao menos parte dessas interrelações, que se apresentam em constante rearticulação (Carvalho; Leal; Jácome, 2021).

4.2.1 Dimensão institucional-legal

Além disso, as soluções apresentadas com relação à dimensão institucional-legal envolvem mudanças constitucionais e alterações na legislação infraconstitucional. Estas propostas são apresentadas e defendidas como mecanismos para propor políticas públicas a determinados públicos e problemáticas. Como um exemplo simples, o ex-presidente Jair Bolsonaro, como forma de sinalizar uma resposta aos setores econômicos que apoiaram a sua candidatura, atribuiu ao Poder Executivo o envio de uma proposta a respeito de mineração em TI ao Congresso Nacional. Então, no final do primeiro semestre de 2019, foi constituído um Grupo de Trabalho entre os ministérios, no qual participaram Funai, Casa Civil (GSI), Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) e o Ministério de Minas e Energia (MME) na construção do Projeto de Lei 191/2020, que foi enviado ao Congresso (Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração⁷, 2023).

Pouco tempo após a promulgação da Constituição de 1988, deputados e senadores de Roraima entraram com uma ação para flexibilizar a mineração e a exploração em territórios indígenas, perdurando as pressões sobre questões que há muito se arrastavam e promovendo um ataque aos direitos conquistados pelos povos e comunidades tradicionais. Em 2005, tais

⁷ O Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração é uma Articulação de organizações, movimentos sociais, igrejas e pesquisadores, em atividade desde 2013. Seu surgimento foi fruto de uma grande confluência de diálogos e emergiu diante da urgência de construção de consensos políticos e de uma voz comum frente à proposta de reformulação do marco regulatório da mineração de 2013. O Comitê se tornou uma das principais iniciativas nacionais que se organiza politicamente em defesa dos atingidos pela mineração e de seus territórios.

representantes políticos desejavam bloquear o Decreto de Homologação do presidente da república, à época, Luiz Inácio Lula da Silva. De acordo com este documento, 1,7 milhão de hectares foram destinados aos povos Macuxi, Ingaricó, Taurepang, Patamona e Wapixana, da TI Raposa Serra do Sol.

No artigo 231, § 3º, o texto constitucional estabelece que “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas, só pode ser efetivado com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas” (Ministério Público Federal, 2021, online).

Enquanto o § 6º determina que:

São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere esse artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar. (Ministério Público Federal, 2021, online).

O Projeto proposto pelo governo de Bolsonaro, o PL 191/2020, propõe a regulamentação do artigo 176, em seu parágrafo 1º, e, no parágrafo 3º, do artigo 231 da Constituição, que estabelece condições específicas para a realização de pesquisa e exploração de recursos minerais, incluindo atividades de exploração em terras indígenas, extração de hidrocarbonetos e uso de recursos hídricos para geração de energia e compensação por restrições aos direitos de uso da terra aborígine (Portal Câmara dos Deputados, 2020).

Dessa forma, nos primeiros meses de 2020, foram esboçadas as soluções e alternativas para a política de mineração em Terras Indígenas. Através do PL 191/2020 promoveu-se a difusão e definição dos problemas que envolvem o tema, além de serem reunidas e apresentadas as soluções, tem-se assim o caminho pelo qual problemática ascendeu à agenda governamental.

A defesa das práticas de mineração e garimpo tem sido embasada na necessidade de promoção de novos empregos em um panorama de aguda crise econômica pela qual o Brasil vem atravessando nos últimos anos, com tendência à piora devido à pandemia da Covid-19. Tal processo, entretanto, tem a capacidade de operar retrocessos à relação desses povos com a sociedade brasileira, qual seja, de cidadãos tutelados que não têm o direito garantido de decidir o futuro de seus territórios (Rocha; Porto, 2020).

De 1988 até 2020, outros projetos de lei visando à apropriação de terras indígenas foram criados, mas nenhum deles avançou devido à pressão da sociedade civil, tanto nacional quanto internacional, bem como dos movimentos indígenas, mas também, por não haver um

alinhamento sobre a matéria entre o executivo e o legislativo federal. O único projeto de lei que chegou mais perto de ser aprovado foi o PL 1.610/1996, do senador Romero Jucá (MDB/RR), que, embora aprovado pelo Senado, ficou parado por 16 anos no Congresso. Em 2012, o deputado Édio Lopes (MDB-RR), ligado ao setor de mineração, propôs uma alternativa, mas somente em 2015, uma comissão especial foi formada para analisar a proposta, que não chegou a ser tratada e teve sua tramitação interrompida (Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, 2023).

Segundo a justificativa que rege o PL 191/2020, buscar-se-á a viabilização da exploração de recursos minerais e hídricos, em terras indígenas, de forma a contribuir para o desenvolvimento de atividades, participação nos resultados e indenização pela restrição do usufruto dos povos indígenas. Dessa forma, o PL autoriza a construção de hidrelétricas e a mineração em terras indígenas, validando todos os requerimentos de exploração de minérios que tenham sido requeridos ou protocolados antes da Lei. Logo, será dada carta branca para grandes empreendimentos e para o garimpo nesses territórios, trazendo consigo a problemática dos riscos à vida dos povos indígenas e dos danos ambientais e sanitários (Ferro, 2020).

Além disso, uma das principais críticas ao PL 191/2020 é que ele exclui da lista de territórios indígenas todos aqueles que ainda estão em alguma fase do processo administrativo de demarcação e, portanto, ainda não foram aprovados, além de prever autorização imediata de todos os requisitos de mineração antes da certificação de território indígena. Segundo o Instituto de Meio Socioambiental (ISA), no caso de aprovação deste PL, 237 territórios indígenas serão afetados diretamente destes somente 62 estão homologados. De acordo com a Agência Nacional de Mineração (ANM) há aproximadamente 3.843 reivindicações de lavra e pesquisa para tais territórios (Rocha; Porto, 2020). Inicialmente, também serão afetados cerca de 25 grupos indígenas que estão em isolamento voluntário ou que tiveram contato recente.

No início de 2022, o PL 191/2020 foi aprovado em regime de urgência. O requerimento foi aprovado por 270 votos a favor e 190 contra. A ideia do governo era concluir esses trâmites o mais rápido possível. Embora apoiada pelo poder executivo, a proposta foi criticada por diversos setores, a exemplo do Ministério Público Federal (MPF), da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e da Ordem dos Advogados do Brasil - São Paulo (OAB-SP), o que levou também o ISA a emitir uma Nota Técnica. No entanto, desde 18 de março de 2022 o projeto esteve parado na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, aguardando a criação de uma comissão especial designada pelo presidente para

avaliar o projeto (Agência Brasil, 2022). Finalmente, o PL foi oficialmente retirado da Mesa em 29 de maio de 2023.

4.2.2 Da Inconstitucionalidade formal

O debate em torno da constitucionalidade de projetos de lei é um aspecto fundamental no contexto legislativo, uma vez que determina a conformidade das propostas com os princípios e normas estabelecidos na Constituição. O PL 191/2020 tem sido objeto de análises críticas e jurídicas sobre sua constitucionalidade. Neste tópico, exploraremos as considerações sobre a inconstitucionalidade do PL 191/2020, evidenciando as preocupações levantadas por especialistas e o embasamento legal que sustenta essas avaliações.

4.2.3 Contextualização do PL 191/2020

O Projeto de Lei 191/2020 tem como objetivo introduzir alterações significativas na legislação vigente, abordando questões sensíveis, como a exploração mineral em terras indígenas. O projeto tem gerado ampla discussão e polêmica devido às possíveis implicações para os direitos dos povos indígenas e o meio ambiente.

a) Argumentos de Inconstitucionalidade:

Especialistas e juristas têm levantado preocupações substanciais sobre a inconstitucionalidade do PL 191/2020. Esses argumentos se baseiam na possível violação de princípios fundamentais da Constituição, como os direitos dos povos indígenas, a proteção ambiental e a soberania nacional. Alega-se que o projeto pode contrariar normas e tratados internacionais que garantem a proteção dos direitos dos povos originários e a preservação do meio ambiente.

b) Violação dos Direitos Indígenas:

Uma das principais críticas relacionadas à inconstitucionalidade do PL 191/2020 é sua potencial violação dos direitos dos povos indígenas, garantidos pela Constituição e por tratados internacionais assinados pelo Brasil. O projeto poderia permitir a exploração de recursos naturais em terras indígenas sem o consentimento desses povos, contrariando princípios de consulta prévia e consentimento livre, informado e prévio, estabelecidos na Convenção 169 da OIT e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

c) Impacto Ambiental e Sustentabilidade:

Outra questão crucial é o impacto ambiental que a exploração mineral em terras indígenas pode acarretar. A Constituição Federal prevê a proteção do meio ambiente como um direito fundamental, e a liberação da exploração mineral em áreas sensíveis pode contrariar esse princípio. A preservação ambiental é essencial para a sustentabilidade e o equilíbrio ecológico, e projetos que comprometem esses valores podem ser considerados inconstitucionais.

d) Conflito com Normas Internacionais:

O Brasil é signatário de tratados internacionais que protegem os direitos dos povos indígenas e a preservação ambiental. A inconstitucionalidade do PL 191/2020 é argumentada com base na possível contradição entre o projeto e os compromissos assumidos pelo país perante a comunidade internacional. A falta de alinhamento com tais tratados pode afetar a credibilidade do país no cenário global.

e) Jurisprudência Precedente:

A análise da inconstitucionalidade do PL 191/2020 também pode considerar a jurisprudência precedente relacionada a casos semelhantes. Decisões judiciais anteriores que reconheceram a importância da proteção dos direitos indígenas e do meio ambiente podem servir de base para questionar a compatibilidade do projeto com a Constituição.

f) Contribuição para o Debate Público:

O debate em torno da inconstitucionalidade do PL 191/2020 é crucial para garantir que as discussões legislativas sejam informadas e responsáveis. A análise crítica e jurídica oferece perspectivas valiosas para especialistas, legisladores e o público em geral entenderem as implicações legais e constitucionais do projeto, promovendo um diálogo mais amplo e informado sobre seu conteúdo.

A avaliação da inconstitucionalidade do PL 191/2020 é um exemplo de como o exame crítico e jurídico de projetos de lei é essencial para a manutenção do Estado de Direito e a preservação dos princípios fundamentais da Constituição. Ao considerar as possíveis violações dos direitos indígenas, a proteção ambiental e os compromissos internacionais, a análise demonstra a importância de garantir que as leis sejam conformes com os princípios constitucionais e os valores que sustentam a sociedade e o meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 231, § 2º que as terras indígenas, ou aquelas tradicionalmente ocupadas por estes povos, são reservadas para a ocupação perpétua desses grupos, que detêm o uso exclusivo dos solos, rios e lagos nelas existentes. Dado o usufruto exclusivo dos povos originários, o artigo 6º da CRFB prevê

formalmente a edição de lei complementar que estabeleça, quando e em que condições, o interesse público da União justificará a exploração das riquezas naturais ali existentes.

Nos termos do Projeto de Lei 191/2020, diz que não há necessidade de ouvir a comunidade ocupante se a terra indígena não for demarcada, conforme aprovado por decreto presidencial. No entanto, se houver alguma atividade de exploração em andamento nessas terras, mesmo que seja ilegal e não autorizada, ela poderá continuar "temporariamente" até que seja obtida autorização judicial após a concessão da área.

Nesse contexto, deve-se também ler o que se determina nos artigos 176 e 231, parágrafo 3º e o que dispõe o parágrafo 6º, assim, não se pode utilizar os recursos hídricos e minerais das terras indígenas sem explorar as riquezas naturais dos solos, rios e lagos. O aproveitamento dos recursos minerais ou do próprio potencial hidrelétrico exige instalação acima do solo, utilizando água de rios e lagos de terras indígenas. O PL 191/2020 pretende limitar os direitos de usufruto exclusivo dos povos indígenas na medida em que o artigo 1º, inciso II, prevê uma compensação pela limitação dos direitos de usufruto nativo.

Dito isto, ainda de acordo com a Nota Técnica do ISA, o PL determinou a construção de infraestruturas associadas, todas dependentes da intervenção do solo, o que formalmente exige a promulgação de leis complementares. Portanto, o parágrafo 3º do artigo 16, do PL n.º 191/2020 estabelece que “a autorização do Congresso para a realização de atividades importantes compreenderá a instalação das respectivas infraestruturas necessárias”. O inciso IV do artigo 2º conceitua "infraestrutura associada" como "sistemas elétricos, estradas, ferrovias, dutos e outras obras e instalações” pertinentes às atividades reguladas por esta Lei, por serem os meios pelos quais a produção entra, opera e escoar essas atividades (Portal Câmara dos Deputados, 2020).

Ademais, a Lei Complementar de Aproveitamento dos Recursos Naturais de Solos, Rios e Lagos tem sua necessidade embasada no Projeto de Lei Complementar nº 275/2019, que declara que as linhas de transmissão de energia elétrica passam em terras indígenas, conforme o artigo 231º da Constituição, pois são de interesse público relevante.

Portanto, a regulamentação das atividades contidas no PL191/2020 não apenas está em desconformidade com a ordem constitucional, mas também a contraria. A mineração e as hidrelétricas executam atividades que não seriam possíveis sem a apropriação e posse de terras indígenas e sem a exploração das riquezas naturais dos solos, rios e águas, o que é, de acordo com o disposto no artigo 231, § 6º, reservado para o uso exclusivo dos povos indígenas e somente em casos de relevante interesse público da União pode-se abrir uma ressalva, conforme disposição expressa da Constituição ou Lei complementar que sobrevir.

4.2.4 Nota Técnica do Instituto Socioambiental (ISA)

De início, cabe dizer que desde a concepção da Constituição de 1988, o setor de mineração tem interesse em desapropriar propriedades minerais existentes em terras indígenas. Mesmo durante a mobilização em massa da década de 1980, que conseguiu garantir alguns avanços constitucionais, a questão da exploração das terras indígenas permaneceu aberta para regulamentação posterior – o maior consenso possível do período.

Um dos pilares do discurso de campanha do ex-presidente da República, Jair Bolsonaro, foi examinar a divisão das terras indígenas e a flexibilização dessas áreas para o desenvolvimento econômico por meio do agronegócio, mineração, turismo ou recursos hídricos.

O projeto estabelece a regulamentação do artigo 176 em seu parágrafo 1º e o parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição, que estabelece condições específicas para a realização de pesquisa e exploração de recursos minerais, incluindo atividades de exploração em terras indígenas, extração de hidrocarbonetos e uso de recursos hídricos para geração de energia e compensação por restrições aos direitos de uso da terra aborígene.

Houve várias manifestações contrárias à aprovação e tramitação do PL 191/2020, o que levou à pressão sobre Rodrigo Maia, o então Presidente da Câmara dos Deputados, para que anunciasse que não iria comandar a matéria, pois daria um mau sinal ao mundo quanto ao meio ambiente e a preocupação dos povos indígenas.

Assim, será tratado o conteúdo do PL 191/2020, destacando os aspectos que dialogam com a formação da agenda política da mineração em terras indígenas.

À época, no ano de 2009, na votação da Petição 388 RR, o STF propôs 19 condições que definiam como se daria o processo legítimo demarcatório e quais seriam as suas bases, sendo uma delas de particular relevância, o chamado marco temporal. Também foi estabelecido que o território disputado deveria estar ocupado pelos povos indígenas na data em que a Constituição de 1988 foi promulgada. Embora o STF considere a decisão não vinculante, ou seja, aplicável apenas ao caso concreto, ela acaba sendo apropriada por outros órgãos do estado de Roraima e usada como pretexto para negar a demarcação de povos indígenas expulsos ou removidos à força de seus territórios tradicionais ao longo da história. Essa interpretação foi adotada recentemente pelo Parecer nº 001/2017, da Procuradoria Geral da República, que estabeleceu o argumento do prazo para que a Funai o utilize como preceito a ser adotado em todos os processos demarcatórios a partir de então.

A posição, contestada pelo Ministério Público Federal, pelo movimento indígena e por indigenistas parceiros, foi entendida pelo agronegócio e pelo setor de mineração como um consentimento estabelecido pelo então presidente Michel Temer. A validade do parecer foi posteriormente suspensa por decisão inicial proferida pelo ministro Edson Fachin, em 7 de maio de 2020. Até maio de 2023, o STF não se posicionou sobre o marco temporal, mas entende-se que isso será feito mobilizando múltiplas representações de organizações e parceiros indígenas.

Desde então, outras intimidações aos direitos básicos dos povos indígenas sobrevieram. Além das lutas diárias para sobreviver no cenário da maior ameaça à saúde do século, eles também se mobilizaram contra o PL191/2020 do governo do presidente Bolsonaro, que agiu para desconstruir a atual Política Territorial Indígena.

Em seu primeiro mês de mandato, ele editou medida provisória de reorganização do Executivo federal, transferindo a Funai para a alçada do Ministério da Agricultura, que tradicionalmente tem prerrogativa do agronegócio. Essa ação foi rejeitada pela Assembleia Nacional e, posteriormente, suspensa por decisão do STF. No entanto, é importante entender o que tal procedimento significava: a submissão dos territórios indígenas à lógica do agronegócio.

Uma das principais críticas ao PL 191/2020 é que ele exclui da lista de territórios indígenas todos aqueles que ainda estão em alguma fase do processo administrativo de demarcação e, portanto, ainda não foram aprovados. Isso está em consonância com a recente Portaria Normativa (IN) nº 9/2020 da Funai que também restringe a categoria desses territórios àquelas já habilitadas para emitir declarações de restrições e responder a questionamentos oficiais sobre a presença de territórios indígenas em áreas determinadas. Desta forma, esse PL enfraqueceu os direitos dos povos indígenas ao consentir a mineração, exploração, garimpo, agricultura geneticamente modificada, uso de transgênicos e a construção de usinas hidrelétricas nessas áreas.

No caso de aprovação do PL 191/2020, a lei transferiria efetivamente a prerrogativa constitucional da Assembleia Nacional para o poder executivo para autorizar a mineração e exploração dos recursos naturais em TI. Também limitaria as consultas ao processo formal de negociação de compensações, excluindo assim os povos indígenas do direito de veto sobre seus territórios.

Além da repercussão do PL191/2020, que mais favorece os interesses dos garimpeiros, os povos indígenas lidam com outra tentativa de relativização de seus direitos sobre os

territórios, a Medida Provisória nº 910/2019. O objetivo desta medida é revisar o regime jurídico que trata da regularização fundiária das ocupações de terras em territórios federais.

A referida medida não chegou a ser votada, sendo substituída pelo PL 2.633/2020, que recentemente recebeu a aprovação da Câmara dos Deputados em 2021 e aguarda apreciação pelo Senado. O PL amplia terras no sindicato e as regulariza sem prévia fiscalização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que a bancada do agronegócio chama de "PL fundiário regularizado", enquanto ambientalistas, movimentos sociais e indígenas o chamavam "PL da Grilagem".

O PL e suas medidas provisórias anteriores foram vistos pelo Ministério Público como um estimulante à grilagem de terras públicas que ameaçava aumentar o desmatamento, exacerbar o conflito territorial nas áreas rurais e restringir ainda mais a reforma agrária nos estados políticos. Segundo algumas entidades, apesar de a “flagrante” inconstitucionalidade do PL, sua aprovação permitiria ao Incra titular áreas no processo de demarcação, o que consolidaria uma agenda anti-indígena e se oporia a outros grupos vulneráveis como camponeses, comunidades, quilombolas e agricultores familiares.

O que agrava a situação pela crescente fragilidade de instituições estatais que atuam em territórios indígenas, como a já citada Funai, IBAMA e até a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI). O processo é alvo de denúncia pela APIB, e por outros grupos da sociedade civil, pois ocorreu durante a pandemia em um momento que se necessitava de recursos para que os órgãos responsáveis pudessem atender os povos indígenas de forma mais efetiva. O PL ameaçava as comunidades indígenas, seja em razão do contexto da Covid-19, seja em virtude de outras doenças pré-existentes como, por exemplo, a malária, bem como de outras enfermidades à saúde decorrentes da exploração e mineração, como a exposição a subprodutos, principalmente envenenamento crônico por mercúrio.

Atualmente, a mineração e a exploração não são legalizadas nas TIs devido à falta de regulamentação necessária, embora esteja previsto na Constituição de 1988. Essa é a pretensão do PL 191/2020, que considera o licenciamento dessas atividades em território indígena como prerrogativa exclusiva do Estado. No entanto, fazê-lo, priva os povos indígenas de seu direito à consulta prévia, livre e informada, conforme estipulado na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que agora está incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro.

A privação da consulta deixa esses povos vulneráveis em tempos de crise econômica e social, fazendo-os arcar com os custos de um desenvolvimento que se diz necessário para

gerar empregos e renda para toda a sociedade, sem que se discuta alternativas para um desenvolvimento sustentável, capaz de contemplar a ideia de justiça social.

A exploração, a mineração e o garimpo não afetam os territórios indígenas e a água apenas por meio de impactos diretos relacionados à perda de território, mas também o desmatamento, poluição de rios, redução ou degradação de terras cultivadas ou redução na variedade e disponibilidade de caça e outros frutos da floresta, que são críticos para sua alimentação.

Estas atividades poluidoras impulsionam uma diversidade de outras atividades produtivas relacionadas e necessárias para mantê-las, como a construção civil, a geração e transmissão de energia, os sistemas de transporte de minério, as indústrias transformadoras, como a siderúrgica, e a infraestrutura de exportação, como portos e complexos portuários. Todas essas atividades agravam os impactos sobre territórios localizados em áreas diretamente afetadas pelo garimpo, bem como sobre territórios de povos e comunidades tradicionais, muitos dos quais estão há milhares de quilômetros de distância de onde os minérios são extraídos.

No caso da indústria de mineração, a atividade de exploração está ligada a outras economias informais, muitas vezes criminosas e ilegais, no que Milton Santos em, “Por outra globalização: do pensamento único à consciência universal”, na chama de subcírculo do capitalismo. Essas atividades exacerbam a fragilidade e os processos violentos associados à mineração e comércio de ouro, envolvendo prostituição, armas e drogas.

Como exemplo, podemos citar o mercúrio usado na mineração vem do exterior e é ilegal em sua maioria porque não cumpre a Convenção de Minamata (Brasil, 2018), da qual o Brasil é signatário, e é comprado por garimpeiros sem nota fiscal.

De outro modo, ao permitir atividades de mineração ilegal em territórios indígenas se atualiza a política de extermínio colonial que todo um ordenamento jurídico promulgado no século vinte buscou evitar. A flexibilização da legislação indígena vigente beneficia, especialmente, os grupos econômicos que apoiam o novo extrativismo, e impacta negativamente na vida dos povos indígenas e seus meios de subsistência o que representa uma séria ameaça a sua dignidade humana.

4.2.5 Nota Técnica: Ministério Público Federal (MPF)

O Projeto de Lei (PL) 191/2020 trata sobre a regulamentação e estabelecimento de normas para a condução de pesquisas e extração de minerais e hidrocarbonetos, além de

regulamentar a utilização dos recursos hídricos para a produção de energia elétrica em áreas indígenas. Adicionalmente, institui um sistema de compensação pela limitação do uso das terras indígenas. Na nota técnica nº 4, elaborada e publicada pela 6ª Câmara De Coordenação E Revisão - Populações Indígenas E Comunidades Tradicionais, do Ministério Público Federal, em 09 de junho de 2020, foram elucidadas e esmiuçadas as principais controvérsias que envolvem o PL, as quais serão tratadas no decorrer deste texto.

A nota em questão abre o seu discurso esclarecendo que o direito à posse duradoura das terras tradicionais tem sido garantido no sistema jurídico brasileiro desde o século XVII, por meio de alvarás, cartas régias e provisões emitidas pelos monarcas portugueses. Em conformidade, a Constituição Federal (CF) de 1988 expressamente reconhece a posse tradicional como uma norma jurídica primária, ou seja, como um direito originário e preexistente. Dessa forma, o legislador constituinte de 1987 descreve que é um direito originário dos povos indígenas a posse imperecível das terras que tradicionalmente ocupam, assim como o gozo exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas presentes.

Dessa forma, a característica da tradicionalidade influencia tanto a posse da terra por parte das populações indígenas quanto a utilização dos recursos naturais presentes nessas áreas. Isso se deve ao fato de que o pleno exercício da posse indígena está intrinsecamente ligado aos recursos naturais necessários para suas atividades produtivas tradicionais. Desse modo, o conceito de tradicionalidade, conforme definido pelo artigo 231 da CF, desempenha um papel fundamental na compreensão do direito exclusivo dos indígenas ao uso e aproveitamento dos recursos naturais essenciais para o seu bem-estar, especialmente nas terras que tradicionalmente ocupam, como segue:

A QUESTÃO DAS TERRAS INDÍGENAS - SUA FINALIDADE INSTITUCIONAL. - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios incluem-se no domínio constitucional da União Federal. As áreas por elas abrangidas são inalienáveis, indisponíveis e insuscetíveis de prescrição aquisitiva. A Carta Política, com a outorga dominial atribuída à União, criou, para esta, uma propriedade vinculada ou reservada, que se destina a garantir aos índios o exercício dos direitos que lhes foram reconhecidos constitucionalmente (CF, art. 231, §§ 2º, 3º e 7º), visando, desse modo, a proporcionar às comunidades indígenas bem-estar e condições necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. A disputa pela posse permanente e pela riqueza das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios constitui o núcleo fundamental da questão indígena no Brasil (...) (STF – RE nº 183188/MS – Rel. Min. Celso de Mello – Primeira Turma – Julgado em 10/12/1996 – DJ de 14/02/1997, p. 1988)

Além disso, a Constituição da República, em seu artigo 20, inciso IX, declara que os recursos minerais, incluindo os do subsolo, são patrimônio da União. Dessa forma, é

atribuição exclusiva da União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, conforme estipulado no artigo 22, inciso XII. A fiscalização pelo Governo Federal, desde o advento do Código de Mineração, incide sobre a pesquisa e lavra e demais características da indústria mineral no País.

A nota reitera que a Agência Nacional de Mineração (ANM), instituída pela Lei n.º 13.575, de 26 de dezembro de 2017, foi criada com o objetivo principal de implementação da política nacional para as atividades econômicas de mineração, incumbida do monitoramento e acompanhamento das práticas de mercado no setor de mineração brasileiro, além da colaboração com os órgãos de defesa da concorrência. Tal fato evidencia a existência, em nosso ordenamento jurídico, de um conceito normativo das atividades econômicas minerárias, alinhado ao disposto no artigo 174 da Constituição da República.

Entretanto, esse conceito não se aplica quando se trata de atividades de mineração em terras indígenas, principal ponto levantado pelo MPF através deste pronunciamento. A tradicionalidade, adotada pelo Constituinte de 1988 como critério de legitimidade para a posse da terra pelos povos originários, abrange não apenas a posse, mas também os modos de vida e produção dessas comunidades. O Direito Constitucional não concede ao legislador ordinário a autoridade para, sob o pretexto de regulamentar uma norma constitucional, estabelecer sinonímias onde há uma distinção explícita na Constituição. Ao analisar o presente projeto de lei, é crucial reconhecer a clara distinção delineada pelo Constituinte entre as atividades econômicas minerárias e as atividades produtivas indígenas. A disposição separada dessas duas questões em títulos distintos na Constituição deve orientar a interpretação do legislador.

Caso o Constituinte de 1988 tivesse a intenção de equiparar as atividades produtivas realizadas pelos indígenas em seus territórios às atividades minerárias em geral, certamente não teria se debruçado sobre as peculiaridades culturais dos povos indígenas, incluindo seus usos, costumes e tradições. Pelo contrário, o Constituinte optou por dedicar especificamente o Capítulo V para regulamentar a questão indígena, inserindo-o no Título VIII que trata da Ordem Social.

A escolha foi reconhecer nas atividades indígenas algo distinto e incompatível com as atividades econômicas em geral. Essa distinção abrange, sem dúvida, a gestão territorial indígena, que não compartilha, como evidenciado na Constituição, identidade com a política minerária descrita nos artigos 174 e seguintes do Capítulo III da Ordem Econômica.

Dessa forma, é evidente que a Constituição da República estabelece uma distinção clara entre as atividades econômicas minerárias em geral e as atividades produtivas indígenas relacionadas a minerais em seus próprios territórios. O Projeto de Lei, portanto, parte de uma

premissa inconstitucional, uma vez que não é permitida a regulamentação de atividades econômicas minerárias em territórios indígenas, justamente o cerne desta proposta legislativa. Nesse sentido, a presente proposta legislativa baseia-se em proposições incorretas, incorrendo na falácia de estabelecer uma equivalência entre atividades econômicas minerais e atividades estratégicas minerais, dois conceitos absolutamente distintos e antagônicos no próprio texto constitucional.

4.2.6 Nota Técnica da Articulação dos Povos Indígenas, n. 01/2022 - AJUR/APIB.

O Projeto de Lei (PL) 191/2020 trata sobre a regulamentação e estabelecimento de normas para a condução de pesquisas e extração de minerais e hidrocarbonetos, além de regulamentar a utilização dos recursos hídricos para a produção de energia elétrica em áreas indígenas. Adicionalmente, institui um sistema de compensação pela limitação do uso das terras indígenas. Na Nota Técnica da Articulação dos Povos Indígenas, n. 01/2022 - AJUR/APIB foram elucidadas e esmiuçadas as principais controvérsias que envolvem o PL, as quais serão tratadas no decorrer deste texto.

A nota ressalta que o atual plano de desenvolvimento brasileiro concentra suas atividades econômicas na exploração de recursos naturais, sustentando-se na justificativa de respeitar a sustentabilidade desses empreendimentos. De acordo com o Relatório de Violência contra os Povos Indígenas do Brasil: Dados de 2020, publicado pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), as invasões em terras indígenas, a exploração ilegal de recursos naturais e diversos danos ao patrimônio mais do que duplicaram no primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro. Os casos passaram de 109 em 2018 para 256 em 2019, e aumentaram para 263 em 2020, representando um aumento de 141% em relação a 2018. Esses dados destacam o avanço de um projeto econômico que expropria as riquezas naturais e desencadeia uma sistemática de violência, interferindo de maneira prejudicial no bem-estar dos povos tradicionais.

Como justificativa para a propositura do PL usa-se de forma indecorosa o argumento de que a não regulamentação da matéria no plano infraconstitucional traz ao País insegurança jurídica e consequências danosas. Em comparação com 2018, o ano de 2021 registrou um aumento de 62% no desmatamento associado à mineração na Amazônia. Além disso, a atividade mineradora figura entre as que mais resultam na morte de defensores do meio ambiente, com 722 incidentes de conflito e 17 mortes em 2020, contribuindo, ainda, para as mudanças climáticas, sendo responsável por até 28% das emissões globais de gases de efeito estufa. Especialistas indicam que a aprovação do Projeto de Lei 191/2020 pode resultar na

perda de 160 mil km² de floresta na Amazônia, equivalente a uma área superior à superfície da Inglaterra.

Destaca-se o crescente interesse das grandes empresas de mineração nas Terras Indígenas, denunciando o elevado número de solicitações de pesquisa mineral registradas na Agência Nacional de Mineração (ANM) e os impactos associados a esses territórios. Até novembro de 2021, foram identificados 2.478 pedidos ativos que se sobrepõem a 261 terras indígenas no sistema da ANM. Por trás dessas solicitações, encontram-se diversos atores, incluindo empresas que mantêm estreitas relações com o capital financeiro internacional e que possuem um histórico reconhecido de impactos sobre territórios e povos indígenas, tanto no Brasil quanto no mundo.

Por sua vez, a Constituição de 1988 reconheceu o direito originário dos povos indígenas à terra, ratificando a posse coletiva decorrente da tradicionalidade das terras indígenas, bem como o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. De acordo com o artigo 20, inciso XII, da Carta Maior, as terras indígenas são propriedade da União, sendo destinadas ao usufruto exclusivo dos povos indígenas. Desse modo, qualquer implantação mínima de maquinário industrial destinado à exploração dos recursos hídricos para geração de potencial energético ou para pesquisa e/ou extração de riquezas minerais inevitavelmente constitui uma violação do 'usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes', atribuído aos povos indígenas conforme estabelecido no Art. 231, § 2º.

É reconhecido, portanto, que as atividades sujeitas à regulamentação pelo PL 191/2020 têm impactos diretos sobre o meio ambiente, resultando em alterações significativas na geografia, na saúde pública dos povos indígenas e na esfera cultural. De imediato, a proposta apresentada pelo poder executivo enfrenta obstáculos e contraria vigorosamente a Constituição, indo de encontro a princípios e violando direitos e garantias fundamentais assegurados aos povos indígenas.

O PL ainda busca, segundo a nota, criar uma falsa impressão de que os indígenas estão sendo consultados. No entanto, caso decidam pela não aprovação de empreendimentos em suas terras, essa decisão não teria o poder de impedir a exploração econômica em seus territórios. Além disso, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas estipula que qualquer empreendimento destinado à exploração econômica em território indígena requer o procedimento de consulta a esses povos. Diante do exposto, o precedente estabelecido pela Corte evidencia claramente que o PL constitui uma afronta direta à preservação ambiental das terras indígenas. Por essa razão, é imperativo considerar que seu

teor incorre em violações não apenas à Constituição brasileira, mas também a tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

4.2.7 Da Competência exclusiva do Congresso Nacional

O artigo 49, da Constituição, em seu inciso XVI, estabelece as atribuições exclusivas do Congresso Nacional, inclusive, a competência para a autorização de explorar e utilizar recursos hídricos e fazer pesquisas ou ainda explorar recursos minerais em terras indígenas. Conforme a CF/88 essa competência não pode ser delegada e só pode ser regulamentada por decreto legislativo devendo ser tratada nas duas casas do Congresso e sem que o Presidente da República participe. De acordo com o Art. 49 da Constituição Federal de 1988, as competências exclusivas do Congresso Nacional são:

- I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
- III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;
- IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;
- V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- VI - mudar temporariamente sua sede;
- ~~VII - fixar idêntica remuneração para os Deputados Federais e os Senadores, em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.~~
- VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- ~~VIII - fixar para cada exercício financeiro a remuneração do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;~~
- VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
- XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;
- XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;
- XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;
- XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;
- XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;
- XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

XVIII - decretar o estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021). (Brasil, 1988).

No entanto, o PL 191/2020 visa regular as atribuições exclusivas conferidas ao Congresso pelo artigo 49, artigo XVI, por meio de uma lei que é um instrumento normativo não previsto na Constituição, a qual trouxe expressamente a previsão de que tais competências serão implementadas com a publicação de um decreto legislativo. É o que dispõe os parágrafos 2º e 3º do artigo 16.

As definições da forma e do conteúdo da autorização do Congresso devem ser prescritas na forma de decretos legislativos. Como bem afirmou a Deputada Federal Joênia Wapichana, no Ofício de nº 005/2020. Segundo a deputada, independe de lei, inclusive da intervenção do Presidente da República na fase de sanção e, em casos específicos, de autoria, o teor do regimento interno do Congresso das duas Casas.

Isso por que não se trata de lei que disponha sobre a análise de tratados internacionais pelo Legislativo, nem se trata de lei que apresente de suspensão de condutas normativas, além da competência regulamentar, bem como outros exemplos do artigo 49 que podem ser citados.

Diante do exposto, o PL191/2020 é inconstitucional na sua forma e este ainda vulnera os artigos 49, XVI, 59, XI e 60, § 4º, III da Constituição, ao buscar definir a competência exclusiva exercida pelo Congresso por decreto legislativo, o PL também viola a separação dos poderes, cláusula pétrea e espinha dorsal do Estado Democrático de Direito.

4.3 OUTROS PROJETOS DE LEI

Depois da promulgação da Constituição Cidadã em 1988, as pressões continuaram a abalar os direitos conquistados pelos povos e comunidades tradicionais. Deputados e senadores de Roraima entraram com uma ação para flexibilizar a mineração e a exploração em territórios indígenas, na tentativa de bloquear o Decreto de Homologação de 2005 do presidente, à época Luiz Inácio Lula da Silva, assinado em abril. De acordo com este documento, 1,7 milhão de hectares serão destinados aos povos Macuxi, Ingaricó, Taurepang, Patamona e Wapixana, da TI Raposa Serra do Sol.

O processo de demarcação das terras indígenas arrastou-se ao longo de 1990 a 2005, sendo que, em 1996, houve um significativo retrocesso na normatização da demarcação territorial, através do decreto 1.775/1996, sob os auspícios do Ministério da Justiça do

governo FHC. O decreto dispôs sobre o processo de demarcação de terras indígenas e garantiu aos estados, municípios e interessados, o direito de instituição de recursos administrativos, conforme razões instruídas junto à Funai (Rodrigues, 2002, online). Apesar desse impasse, a demarcação de tais terras avançou de forma exponencial nos últimos anos.

Em 1991, o Projeto de Lei 2.057/1991 foi aprovado por uma Comissão Especial da Câmara, tendo como autores Aloizio Mercadante - PT/SP, Fábio Feldmann - PSDB/SP e José Carlos Sabóia - PSB/MA, sendo apresentado, portanto, durante o governo de Fernando Collor de Mello. O seu pressuposto básico visava adequar a interpretação da Constituição Federal feita pelo STF, que instituiu uma série de mudanças nas regras que definem as relações entre a sociedade e o Estado e as sociedades indígenas em nosso território. O Projeto em questão dispõe sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas, peça legislativa que substituiria o Estatuto do Índio de 1973 (Macedo, 2012).

Tal Projeto de Lei, segundo Barreto (2003), abandonava os critérios de caracterização da “indianidade” do indígena contidos no art. 4º do Estatuto do Indígena, e, ainda que utilizando uma única vez o termo “índios isolados”, foi para dar-lhes a garantia de proteção à sua integridade física e cultural, bem como, o direito de permanecerem como são. O PL 2.057/1991 se encontra atualmente arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Outro PL que deve ser destacado é o 1.610/1996, de autoria do senador Romero Jucá, o qual permite a lavra de recursos minerais em terras indígenas por meio de autorização do Congresso Nacional e com pagamento de royalties para os índios e para Funai (Portal Câmara dos Deputados, 2023). O projeto ficou parado e voltou a ganhar notoriedade e a ser impulsionado após a descoberta de diamantes geológicos na Terra Indígena Roosevelt, do povo indígena Cinta Larga, que consiste em uma das quatro aldeias que formam o Parque Indígena Aripuanã, área demarcada entre os estados de Rondônia e Mato Grosso, com aproximadamente 1.500 indígenas (Moraes, 2018). Em 31 de janeiro de 2023, o referido PL foi arquivado pela Mesa Diretora.

Figura 12 – Projetos de Lei sobre mineração em TI na câmara dos deputados

Tramitação	Projetos de Lei			
	2057/1991		1610/1996	
Autor	Aloizio Mercadante Fábio Feldmann José Carlos Sabóia		Romero Jucá	
Partido	PT/SP	PSDB-SP	PSB-MA	PFL-RR
Apreciação	Câmara dos Deputados	Mesa Diretora	Câmara dos Deputados	Mesa Diretora
Regime	Ordinário		Ordinário	
	Arquivado		Arquivado	
Tempo de tramitação (em anos)	32		27	
Governo Vigente	Fernando Collor de Mello		Fernando Henrique Cardoso	
Proposta	Dispõe sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas		Regulamenta a mineração em terras indígenas	

Fonte: Adaptado de Portal Câmara dos Deputados (2021).

Dentre os outros projetos de lei que tramitam de forma simultânea ao PL 191/2020, estão o PL 2.633/2020 e o PL 510/2021 – também denominado como “PL da Grilagem” – tais PLs incentivam o desmatamento e a grilagem, que consiste na invasão, ocupação e comércio ilegais de áreas públicas; o PL 2.159/2021 – do Licenciamento ambiental – em tramitação no Senado, é apelidado de “mãe de todas as boiadas”, que visa a instituição a lei da não licença e do autolicensing sem critérios ambientais, e o PL 490/2007 – afeta Terras Indígenas – tramita no Senado e, juntamente com o PL 191/2020,, propõe alteração no processo de demarcação de Terras Indígenas (Arini; Prizibiszki, 2022). Este conjunto de propostas recebeu o apelido de “pacote da destruição”, por ameaçarem dano irreversível aos ecossistemas brasileiros, aos povos tradicionais, ao clima global e à segurança de cada cidadão e por, além disso, estarem em tramitação ao mesmo tempo.

4.4 REPRESENTAÇÕES E SOLUÇÕES

O processo de formulação de políticas é influenciado não só pela mera definição dos problemas, mas também dos caminhos entendidos como eficazes na resolução de tais problemas. Dessa forma, para que um tema seja de fato incluído na agenda, e para que provoque ponderações em políticas estabelecidas, é preciso que exista um *pool* de ideias não só a respeito de problemas, mas também com relação às soluções.

As policy images, por sua vez, são as ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política (*policy*) seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão à agenda, por exemplo. (Capella, 2004, p. 48).

Essas ideias são desenvolvidas, de acordo com Capella (2004, p. 48-49), “com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos, o chamado “*tone*”. O *tone* é considerado como fator crítico no desenvolvimento das questões, uma vez que mudanças rápidas nesses “apelos emotivos” da imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia”.

A mídia sempre esteve intimamente relacionada com a vida social e sua existência afeta a fixação de ideias, possibilita a circulação e divulgação dessas ideias e, assim, agrega uma tendência de opinião pública sobre os acontecimentos, que podem mudar o pensamento coletivo. Para alguns, sua função é social, para outros, é levar ao público informações suficientes para que ele faça sua própria interpretação dos acontecimentos. A mídia orienta a vida social por meio da divulgação de notícias e, em seguida, afeta a formação da opinião pública (Oliveira, 2016).

O PL 191/2020 tem como objetivo dar uma solução, do ponto de vista do governo, sobre a temática histórica da mineração em TI. A solução proposta pelo PL incluía alcançar a viabilização da exploração de recursos minerais e hídricos, em terras indígenas, a partir de soluções que contribuíssem para o desenvolvimento econômico de atividades, participação nos resultados e indenização pela restrição do usufruto dos povos indígenas (Portal Câmara dos Deputados, 2020). Além dessa justificativa, o PL se apresentou como uma alternativa diante da conjuntura de possível mas questionável, escassez de fertilizantes, como fruto da guerra entre Rússia e Ucrânia.

O ex-presidente da República, Jair Bolsonaro, em muitas ocasiões, deixou claro as motivações que culminaram na criação do PL 191/2020. Em um primeiro momento, a

constatação da presença de diversas riquezas nas terras em questão seria a principal motivação para a expansão da exploração dos territórios indígenas:

Nesse mesmo caminho, o ex-presidente usou a guerra na Ucrânia como prerrogativa para apressar a tramitação do PL. A Rússia, e seu aliado Belarus, estão entre os maiores exportadores de potássio e fosfato, que são ingredientes importantes na fabricação de fertilizantes. Assim, a escassez de potássio poderia ter impactos grandiosos nos lucros e na produtividade agrícola brasileira, além de, em escalas nacionais e globais, comprometer o fornecimento de alimentos, já que o país é um dos maiores produtores de alimentos em âmbito mundial (Walter, 2022).

Com essa crise internacional, dada a guerra, o Congresso indicou votar esse projeto em regime de urgência. O presente Bolsonaro disse que espera a aprovação na Câmara agora em março para que, daqui a dois ou três anos, possamos dizer que não somos mais dependentes de importação de potássio para o nosso agronegócio, conforme mencionado por Bolsonaro (Pimentel, 2022).

No entanto, um estudo da Universidade Federal de Minas Gerais(UFMG) mostrou que as proporções de potássio presentes nas terras indígenas não justificavam a celeridade da aprovação do PL (Rajão *et al.*, 2022). A pesquisa também apontou que as reservas de potássio existentes no Brasil podem sustentar o país até 2100. E, se levar em conta as jazidas fora da Amazônia Legal, a autonomia do país pode perdurar até 2089. Nos territórios indígenas, há a probabilidade de ter reservas de potássio somente em 11% das terras, ou seja, a maior parte das reservas estaria fora destes territórios (Pimentel, 2022). Tais dados permitem que se desconstrua o principal argumento sobre a necessidade de aprovação do PL em regime de urgência e, demonstra que o requerimento foi apenas uma ferramenta para driblar a opinião pública e de especialistas acerca do texto que compunha o Projeto.

As conclusões e recomendações do relatório liderado pela UFMG vão de encontro ao Plano Nacional de Fertilizantes, que traça a meta de reduzir a dependência dos produtores rurais brasileiros de produtos importados até 2050. Uma versão preliminar do Plano, apresentada duas semanas após a tentativa de votação do PL, confirmou que os principais entraves à produção de fertilizantes são a falta de investimento de ativos em desenvolvimento e pesquisa no setor. Os próprios documentos do governo não mencionam, em nenhum momento, a necessidade de mineração em terras indígenas (Pimentel, 2022).

Além disso, é destacado o desejo de parte dos indígenas de exercer atividades agrícolas, com a prerrogativa de que uma parcela expressiva da população vive em situação de pobreza, apesar da riqueza das terras nas quais habitam. Dentre as falas dos líderes

indígenas nas reuniões oficiais, incluía-se a exaltação do poderio e da riqueza de suas terras: "Nós estamos em cima da riqueza, mas ainda continuamos pobres. Viemos aqui representar nossos agricultores que querem plantar, mas não têm apoio". (Canal Rural, 2019, online).

Dessa forma, destaca-se a importância da iniciativa do PL de legalizar as atividades agropecuárias e o cultivo de transgênicos nas Terras Indígenas, assim como da pesquisa com organismos geneticamente modificados nas Unidades de Conservação (Canal Rural, 2019). Então, no seu antepenúltimo artigo, nas disposições transitórias, o PL reescreve a Lei 11.460/2007, que trata do plantio de organismos geneticamente modificados em Unidades de Conservação e TIs.

A Lei 11.460/2007, em seu artigo primeiro, proíbe a pesquisa e cultivo de organismos geneticamente modificados (OGM), como plantas geneticamente modificadas, em TIs e Unidades de Conservação, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs). A nova redação proposta pelo PL 191/2020 mantém apenas a proibição do cultivo de OGM em unidades protegidas, exceto as APAs (Bensusan, 2020).

No entanto, ao se analisar a proposta de inserção de atividades agrícolas nas TIs de uma forma geral, através do PL, constata-se que o argumento defendido é incapaz de sustentar a legalização da exploração desses territórios, uma vez que existem cerca de 63 milhões de hectares de pastagens e campos degradados, o que equivalente a 7,5% do território brasileiro, ou a 35% de toda área de pastos existentes no Brasil (180 milhões), que poderia ser utilizada pelo agronegócio sem a necessidade de mais desmatamento (ISA, 2020).

"O Brasil vive de commodities, daqui a pouco o homem do campo vai perder a paciência e vai cuidar da vida dele. Vai vender a terra, aplicar aqui ou lá fora, e cuidar da vida dele. A gente vai viver do quê? O que nós temos aqui além de commodities?". (Mídia Max, 2023, online). Com essa fala, o governo de Bolsonaro introduziu mais uma justificativa para o PL 191/2020, ao destacar que grande parte dos minérios ou commodities exportados pelo Brasil está presente em terras indígenas (ISA, 2020).

Um levantamento do Instituto Socioambiental (ISA), entretanto, mostrou que uma quantidade mínima de processos, cerca de 2,34% do total de quase 185 mil processos existentes, estão em TIs. O minério de ferro, por exemplo, que domina 70% da produção mineral nacional (dados de 2017), e é a segunda *commodity* mais exportada, possui apenas 0,25% de seus requerimentos em terras indígenas. Com outros minerais estratégicos, como alumínio, cobre e cassiterita — base de processamento do estanho —, a proporção entre os requerimentos totais e os incidentes nessas áreas nunca ultrapassa os 2,5%. Por outro lado, pelo menos metade dos processos de mineração em terras aborígenes é para garimpo de ouro.

Este foi o minério que encabeçou uma lista de 55 substâncias, respondendo por 54% do total de processos em terras aborígenes. O comércio de ouro do Brasil representa 0,4% do comércio mundial de ouro em valor e menos de 0,1% em volume (ISA, 2020). Logo, as principais motivações relacionadas aos minérios não incluem o aumento da oferta de commodities através da exploração de terras, mas sim, o impacto à economia com a circulação do ouro.

No caso da indústria de mineração, a atividade de exploração está ligada a outras economias informais, muitas vezes criminosas e ilegais. Essas atividades exacerbam a fragilidade e os processos violentos associados à mineração e comércio de ouro, envolvendo prostituição, armas e drogas. Ademais, o próprio mercúrio, utilizado no processo de extração do ouro, é um metal altamente tóxico, que polui rios, mata peixes e, conseqüentemente, vários indígenas e afetando, inclusive, as comunidades ribeirinhas.

Uma vez que o PL representa as soluções nos seguintes termos: “prezar pela economia nacional”, “defender os interesses do Estado”, ou ainda, defender os interesses de públicos específicos em detrimento de outros, utilizando prerrogativas equivocadas, consolida-se uma *policy image*, que é formada partir de informações empíricas e apelos emotivos (Capella, 2004).

4.5 TRANSFORMAÇÕES DE IDEIAS EM SOLUÇÕES

Na descrição do modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*) deve-se ater às duas primeiras etapas: a definição do problema e “as alternativas (*policy stream*) para a formulação das políticas (*policy formulation*), nas quais se propõe a explicar por que alguns temas adentram a agenda de políticas públicas, tornando-se importantes para um governo, e outros não” (Franco; Pelaez, 2016, p. 216). e porque algumas soluções são seriamente consideradas enquanto outras são desprezadas”.

As comunidades políticas (*policy communities*) ou subsistemas políticos (*policy subsystems*) desempenham um papel fundamental na condução e proposição de soluções. Esse processo de criação de soluções nessas comunidades foi analisado por Kingdon (2003), que enfatizou que as ideias se tornam soluções quando atendem a determinados critérios, como compatibilidade de valor, viabilidade técnica e custos acessíveis (Capella, 2004).

O fluxo dos problemas (*problems stream*) consiste na distinção conceitual entre situação e problema. Situações podem ser entendidas como um conjunto de ocorrências diárias e em dada conjuntura, que não ocupam necessariamente, devido às circunstâncias cotidianas, lugar prioritário na agenda. Já aqueles definidos como problemas, devido as suas características, de caráter social ou emergencial, em algum momento, passa-se crer que necessitam de intervenção para mudá-los ou transformá-los, aumentam a probabilidade de se tornarem prioridade na agenda, a exemplo da questão discutida nesta pesquisa. (Kingdon, 2003).

Kingdon (2003) faz a diferenciação dos atores participantes destacando aqueles com maior influência e aqueles que atuam na definição de alternativas a partir de dois grupos:

Grupo 1 (atores visíveis): aqueles que compõem a alta burocracia, como o presidente da república, os membros do Poder Legislativo e os grupos de interesse (*stakeholders*) – que recebem atenção direta da mídia e dos cidadãos, além de influência sobre a definição da agenda;

Grupo 2 (atores relativamente invisíveis): pesquisadores, acadêmicos, consultores, burocratas, funcionários do congresso e analistas que prestam serviços para os *stakeholders*.

Uma representação negativa ou positiva das soluções constitui-se em um fator crítico no desenvolvimento e disseminação das ideias e narrativas. Na formação da agenda governamental é fundamental a influência de alguns atores, dentre os quais se destacam os indivíduos relacionados ao poder executivo, legislativo, grupos compostos por participantes do processo eleitoral, grupos de interesse e, também, a mídia (Oliveira, 2016).

4.5.1 *Policy Communities*: comunidades de políticas

Por ter sido aprovado pelo regime de urgência, que está previsto pelo Regimento da Câmara, e é legítimo, a tramitação do PL eliminou uma etapa primordial para temas relevantes e complexos que é ouvir a comunidade ou a sociedade civil (*policy communities*) em audiências públicas e/ou nos debates das diversas comissões da câmara pelas quais passaria o PL pelo regime de tramitação comum.

Ainda assim, pela complexidade da temática do PL, a sociedade civil através de algumas lideranças emitiu suas opiniões a respeito do Projeto. Dentre o *pool* de atores envolvidos na problemática das TIs, o Ministério Público Federal (MPF), por meio de nota técnica, adotou posição veementemente contrária à instituição e às propostas do PL 191/2020, alegando que, preliminarmente, o PL apresentava um vício insanável, uma vez que pretendia

inaugurar a regulamentação da atividade minerária em terras indígenas sem o prévio debate congressual sobre as hipóteses de relevante interesse público da União, ressaltando que é ofensa ao princípio da hierarquia das normas jurídicas, além de inconstitucional, a ausência de lei complementar (MPF, 2021).

Diz o fragmento final da nota:

Destarte, considerando os danos já registrados e os prejuízos potenciais para os povos indígenas, esta 6ª Câmara de Coordenação e Revisão se manifesta pela inconstitucionalidade e inconveniência do Projeto de Lei nº 191/2020, ao tempo em que espera que o Poder Executivo, por meio da Funai, do Ibama, da Polícia Federal e do Ministério da Defesa, adote todas as providências necessárias para coibir a mineração e o garimpo ilegal em terras indígenas, inclusive para a retirada de garimpeiros invasores dessas terras. (MPF, 2021, online).

O MPF também reiterou, por meio da mesma nota, que o direito à posse permanente das terras tradicionais vem sendo assegurado desde o século XVII no ordenamento jurídico brasileiro, através de alvarás, cartas régias e provisões expedidas pelos monarcas portugueses, de tal forma que, coerentemente, a norma Constitucional de 1988 declara, explicitamente, a posse tradicional como uma Norma Jurídica Primária, isto é, como originária e preexistente.

Além disso, o MPF afirmou que os mais de quatro mil procedimentos minerários, incidentes em 216 terras indígenas, algumas das quais na quase totalidade de seus territórios, demonstram que a regulamentação dessa atividade não satisfaz aos interesses dos indígenas ou da União, mas sim, ao interesse econômico de determinados grupos. (Carvalho, Rios, Santos, 2021, p. 2).

“A apresentação do PL 191/2020 e as manifestações de apoio ao garimpo, emanadas de algumas autoridades políticas explicam, ao menos em parte, o crescimento dessa atividade ilegal em terras indígenas, o que ameaça comunidades indígenas próximas às áreas de garimpo”. (Leoratti, 2021, online)

Outras figuras públicas também se manifestaram em relação ao PL 191/2020, a exemplo da deputada federal Joênia Wapixana (Rede/RR), que se mostrou contrária ao projeto e liderou manifestações pedindo sua retirada da agenda governamental. Joênia Wapixana reafirmou o teor de inconstitucionalidade do Projeto, ao tentar viabilizar a mineração nas TIs através de Lei Ordinária: “Bolsonaro pediu prioridade e nós [oposição] estamos pedindo para retirar de pauta. Somos minoria, mas é importante essa manifestação. Esse Projeto é inconstitucional. Se for para discutir mineração em terra indígena, tem que ser através de Projeto de Lei Complementar e não por meio de uma Lei Ordinária” (Agência Brasil, 2023, online).

O deputado Rodrigo Agostinho (PSB/SP) também participou de manifestação na Câmara Federal e deixou claro o seu posicionamento quanto à tramitação do PL em regime de urgência: “A desculpa do governo agora é a história do fertilizante. Mas sabemos que não é isso que o governo quer. Eles querem liberar para os garimpeiros e para o pessoal que quer ocupar as terras indígenas. Mas vamos fazer um esforço para que a urgência não seja aprovada” (Oliveira, 2022, online).

Se o limite do local de exploração dos povos indígenas ainda não estiver confirmado por decreto presidencial nas condições do PL, não há necessidade sequer de consultar as comunidades ocupantes. No entanto, se a atividade científica ocorrer nessas terras, mesmo que ilegal e sem licença, ela pode continuar “temporariamente” até que seja legalmente aprovada após a confirmação do local.

O Instituto Socioambiental (ISA), em 2020, se utilizou de tais pontos para classificar as ideias propostas pelo PL como “bizarras”, que, além de irem contra à Constituição Federal, desrespeitavam a jurisprudência do STF que concede a efetividade dos direitos dos indígenas. Diante desse contexto, o ISA emitiu nota técnica tratando do conteúdo do PL 191/2020, e afirmou que é este era “inteiramente inconstitucional”, pois não respeitava o direito dos indígenas de vetarem a instalação de negócios em suas áreas, e não considerava a aplicação da Convenção nº 169 da OIT sobre a consulta livre e prévia das comunidades afetadas. No entanto, o governo poderá impor uma decisão contrária à negativa dos povos indígenas. O PL não propõe retornos financeiros substanciais aos indígenas, limitado o máximo de 1,5% da receita líquida de mineração conforme anunciado, e ainda prevê um conselho de administração para regular os pagamentos.

Para o ISA, o PL 191/2020, encaminhado à Assembleia Legislativa pelo ex-presidente da República, Jair Bolsonaro, vai permitir que terceiros acessem as terras indígenas, e seus recursos naturais, engenharia de infraestrutura e modificação genética para fins de exploração, mineração industrial, petróleo e gás exploração, implementação etc. Embora essas atividades possam ter impactos claros nas terras indígenas, se as comunidades afetadas rejeitarem essas atividades, seus direitos poderão ser desrespeitados por medidas judiciais. Ressalta-se ainda que o PL 191/2020 padece de inconstitucionalidade e que relega ampla jurisprudência do STF, que reconhece a validade dos direitos dos povos indígenas, inclusive, territoriais, independentemente da demarcação administrativa de suas terras, como reitera trecho da nota técnica:

Ressalte-se que o PL, se aprovado como proposto, poderá trazer diversos riscos para toda a sociedade brasileira, tais como: i) alto potencial de judicialização, de instabilidade nas relações entre as partes e de insegurança jurídica nos contratos; ii) danos de imagem para comunidades e empreendedores, com repercussões sobre outros projetos e investimentos; iii) agravamento da avaliação negativa sobre o Brasil no exterior quanto às agendas de clima, meio ambiente e direitos humanos. (ISA, 2020, online).

A Ordem dos Advogados Seção São Paulo (OAB-SP) também emitiu nota de repúdio ao PL 191/2020, através de sua Comissão de Meio Ambiente. Segundo a nota, o PL altera a legislação ambiental protetiva das terras indígenas, impacta na qualidade de vida das populações desses territórios e amplia a regularização fundiária de maneira “perversa”. A medida, segundo a OAB-SP, altera disposições em regras de licitações e contratos de gestão; de licenciamento ambiental; de demarcação de territórios indígenas; de agroquímicos - porque flexibiliza o controle, uso e fiscalização desses produtos, que são nocivos à saúde animal e vegetal; afeta diretamente o meio ambiente ecologicamente equilibrado; além disso, altera a regulamentação do uso dos recursos naturais minerais, hídricos e orgânicos em reservas indígenas (Piva, 2020).

Caciques do povo Munduruku, localizados no estado do Pará, também se posicionaram a respeito do PL. Foi promovida uma assembleia geral na aldeia WaroApompu, entre os dias 24 e 27 de abril de 2021. O evento produziu uma carta que sintetizou tudo que foi tratado na assembleia e, dentre as pautas, estava a medida governamental sobre a exploração das TIs:

Não queremos o Projeto de Lei 191/2020 que o governo federal Jair Bolsonaro quer aprovar de qualquer custo em cima do nosso território, sem consultar e sem o consentimento do povo, esse projeto de morte é o que está trazendo divisão entre o nosso povo, trazendo violência, estão atacando as mulheres e lideranças que lutam pela defesa do território. Nenhum senador, deputado ou vereador pode falar pelo povo Munduruku, e nem dizer que representa o povo. Precisamos de vida e não de morte. Sabemos que esse projeto vai trazer mais prostituição, drogas, doenças e mercúrio, o dever do Estado é proteger e não incentivar a entrada em nosso território. (Movimento Munduruku *Iperég Ayu*, 2022, online).

Durante a 18ª edição do Acampamento Terra Livre (ATL), que reuniu indígenas de 120 povos de todas as regiões do Brasil, foi realizado o lançamento da chamada Carta Aberta contra o Projeto de Lei 191/2020. A carta reiterou que as justificativas utilizadas pelo governo federal para que o PL tramitasse em regime de urgência eram infundadas, principalmente as que diziam respeito ao comércio de fertilizantes e às reservas de potássio - como já citado nesta tese. Além disso, afirmou que o PL apresentava problemas jurídicos evidentes e de inconstitucionalidade, inclusive, que desconsiderava tratados internacionais dos quais o Brasil

é signatário, afrontando o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Oliveira, 2020).

Por fim, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), também se posicionou contra o PL 191/2020 por meio de nota. A organização ressaltou que as invasões em terras indígenas, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio mais do que dobraram no primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, e que o PL se tratava de um projeto econômico que expropria as riquezas naturais e provoca uma sistemática violenta de interferência no bem-estar dos povos tradicionais (APIB, 2022). Conclui a nota:

Ante o exposto, por restar nítida a inconstitucionalidade do PL 191/2020, sob o ponto de vista formal e material, bem como a sua inconveniência por violar o direito de consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas e, ainda, a sua contrariedade à hermenêutica jurídica constitucional do art. 231 da CF/1988, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB manifesta-se pela REJEIÇÃO e ARQUIVAMENTO do referido projeto de lei. (APIB, 2022, online).

Figura 13 – Posição das instituições sobre o PL 191

A favor do PL 191

Presidência da República

Vice-Presidência da República

Cabinete de Segurança Institucional

Ministro da Casa Civil

Ministério da Justiça

Ministério de Minas e Energia

Ministério do Meio Ambiente

Fundação Nacional do Índio

Agência Nacional de Mineração

Sec. de Geologia, Mineração e
Trasformação Mineral

Instituto Brasileiro de Mineração

Associação Brasileira de Empresas
de Pesquisa Mineral e Mineração

Instituto Brasileiro de Gemas
e Metais Preciosos

Associação Nacional do Ouro

Cooperativa dos Garimpeiros
do Vale do Rio Peixoto

Associação dos Mineradores
de Ouro do Tapajós

Instituto do Desenvolvimento
da Mineração

Associação Brasileira
dos Metais Preciosos

Associação Comercial e
Empresarial de Minas

Partido da Social Democracia
Brasileira

Frente Parlamentar Mista
da Mineração

Frente Parlamentar da
Agropecuária

Folha de S. Paulo

Estado de S. Paulo

Sociedade de Defesa dos
Índios Unidos de Roraima

Associação Indígena Pusuru

Contra o PL 191

Partido Socialismo e Liberdade

Partido dos Trabalhadores

Frente Parlamentar Mista em Defesa
dos Direitos dos Povos Indígenas

Articulação dos Povos Indígenas
do Brasil

Coordenação das Organizações
Indígenas da Amazônia Brasileira

Federação das Organizações
Indígenas do Rio Negro

Hutukara Associação Yanomami

Mobilização Nacional Indígena

Ministério Público Federal

Instituto Socioambiental

Associação Floresta
Protegida

Instituto Kabu

Instituto Raoni

Movimento Munduruku
Ipereg Ayú

Associação das Mulheres
Munduruku Wakaborún

Associação Pariri, Day'k,
Arikicó e Wuyxaximã

Conselho Indígena Munduruku
do Alto Tapajós

Conselho Indígena de Roraima

6ª Câmara de Coordenação
e Revisão do MPF

Ordem dos Advogados Seção
São Paulo

Conselho Indigenista Missionário

Fonte: Reginatto; Wanderley (2022).

4.6 CONSIDERAÇÕES

A urgência do Decreto PL 191/2020 visou criar as condições para um novo marco regulatório aplicável ao setor de mineração, com o objetivo principal de expandir a exploração mineral no Brasil para estimular uma nova onda de “crescimento econômico”. Na verdade, trata-se de mais uma medida que reforça o padrão de expropriação de direitos territoriais dos povos indígenas e desconsidera outros modos de vida nas regiões mineradoras (Oliveira, 2020).

Dessa forma, o Projeto objetivava tornar os povos indígenas mais vulneráveis em tempos de crise econômica e social, fazendo-os arcar com os custos de um desenvolvimento que se diz necessário para gerar empregos e renda para toda a sociedade, sem que se discuta alternativas para um desenvolvimento capaz de incorporar a noção de justiça social. Se hoje encontram um equilíbrio jurídico precário com a legislação indígena vigente, conferindo-lhes direitos de difícil aplicação, a flexibilização dessa legislação beneficia o resto da sociedade, especialmente os grupos econômicos que apoiam o novo extrativismo, e impacta negativamente na vida dos povos indígenas e seus meios de subsistência. Diante do exposto, vê-se que o PL viola pontos cruciais dispostos na Constituição, principalmente os que dizem respeito à proteção do legado dos povos indígenas.

Independentemente da base, existem muitas ideias disponíveis e apenas algumas são escolhidas. Certos critérios, como viabilidade técnica, compatibilidade com os valores da comunidade, aceitação pública e restrições orçamentárias, são importantes para uma consideração séria e posterior seleção de uma ideia (Capella, 2004).

Nesta conjuntura, o conceito de tradicionalidade é importante para compreender o direito ao usufruto exclusivo das terras pelos indígenas, sobretudo dos recursos naturais imprescindíveis ao seu bem-estar. Portanto, é uma característica que afeta tanto a posse da terra pelas populações indígenas quanto a utilização dos recursos naturais nelas existentes. Isto porque o pleno exercício da posse indígena é indissociável dos recursos naturais necessários às suas atividades produtivas tradicionais. O PL, dessa forma, parte de uma premissa inconstitucional, pois não é possível a regulamentação de atividade econômica minerária em territórios indígenas.

O chamado desrespeito aos direitos dos índios não se limita a impor projetos mesmo contra sua vontade e punir duplamente aqueles cujas terras ainda não foram demarcadas. O PL também não explica quanto os índios receberiam com a exploração dos recursos da terra, o

que só será determinado posteriormente por meio de regulamentações. Além disso, assume que as comunidades não administrariam diretamente esses recursos, sejam eles quais forem, de acordo com suas próprias práticas, mas um “conselho de curadores” formado por apenas alguns índios que, conforme indicação das comunidades decide como administrar os recursos (ISA, 2020).

A regulamentação das atividades contidas no PL191/2020 não apenas está em desconformidade com a ordem constitucional, mas também a contraria. A mineração e as hidrelétricas não seriam possíveis sem a apropriação e posse de terras indígenas e sem a exploração das riquezas naturais dos solos, rios e águas.

Dessa forma, é nítido que as questões aventadas pelo ex governo através dos PLs aqui expostos iam contra a vontade da grande maioria do povo indígena presente nessas terras e visavam o aumento exclusivo da tutela do Estado sobre esses territórios, onde atores das repartições públicas, grandes empresários e prerrogativas equivocadas eram os principais atores em detrimento da opinião pública. Logo, este trabalho se ateve em percorrer os caminhos que culminaram na elaboração dos PLs, principalmente o PL 191/2020, de forma a refletir quais eram as principais motivações do ex governo em promover a disseminação do garimpo em terras indígenas.

5 DINÂMICA POLÍTICA

5.1 INTRODUÇÃO

O fluxo político não é determinado exclusivamente por um grupo político dominante e nem a sua forma de ser resolvido depende necessariamente de um grupo, mas sim, segundo Capella (2004) depende do momento em que a comunidade se encontra, assim sendo, o próprio fluxo natural indica o caminho em que o poder político precisa percorrer para obter a atenção do público. É no fluxo político que os temas relevantes se tornam prioridades e são inseridos na agenda-setting. É constituído pela dimensão política (*politics streams*), que tem sua dinâmica e regras exclusivas Kingdon.

A agenda governamental tem como definição, de modo geral, como um conglomerado de assuntos ligado a um determinado governo se debruça para que possa viabilizar o processo, criando diretrizes a serem desenvolvidas em um momento oportuno (Capella, 2018). O Poder executivo é o principal responsável pela formulação da agenda, elegendo um conjunto de hipóteses de pautas públicas relevantes para a mídia sobre a agenda governamental.

Os meios de comunicação têm influência direta sobre o que a sociedade vai falar e discutir politicamente. A teoria da agenda-setting vem abordando essa influência e efeitos no meio político e público, principalmente, na troca de governo, em caso específico, ocorrida em janeiro de 2023. Porém antes mesmo dessa troca, a agenda governamental é pautada pelo governo anterior e alguns dos assuntos continuam sendo do interesse do atual governo e permanecem na agenda. Para chegar à agenda governamental o assunto tem de ser do interesse do poder executivo (presidente, parlamentares e ministros) visando a adesão da população.

A mineração em terras indígenas, pautada e discutida pelo Projeto de Lei 191/2020, trouxe discussões pertinentes ao assunto, há muito tempo não abordado. Pois a questão indígena sempre foi um tema complexo aos formuladores de políticas públicas e também da agenda governamental. Sendo assim, a agenda-setting vem trazendo a público discussões no sentido de aprovar ou não o PL 191/20.

Esse fluxo é composto por três elementos fundamentais: nomeados por Kingdon (2003) como “clima” ou “humor nacional” (national mood), as forças políticas organizadas e as mudanças no governo. O humor nacional seriam as questões de importância para a sociedade, fazendo assim um clima favorável para tais questões. As pressões que alguns

grupos fazem, levando a divergências ou acordos, na esfera política, que conduzam à fabricação da agenda política, são as forças políticas organizadas.

Enfim, temos as mudanças de governo que influenciam na concretização da agenda governamental, com a influência através da composição legislativa, acreditando assim ser o momento mais benéfico para à inserção de demandas na agenda governamental que possivelmente estivessem sem resolução concluída há muito tempo (Kingdon, 2003).

Quanto ao humor nacional, se analisa o momento propício para a inserção de temas (questões) na agenda, além disso, como elas poderiam avançar. Porém também é nesse clima, que se verifica a possibilidade de desconsiderar outros temas e assim, retirá-lo da agenda (Capella, 2004).

5.2 O CONTEXTO SOCIAL DOS *STAKEHOLDERS* DA MINERAÇÃO

As demandas globais e locais por sustentabilidade e engajamento da comunidade estão pressionando cada vez mais o setor, em parte na forma de conflitos sociais gerados por comunidades que possuem melhores informações e conexões sociais e políticas e, portanto, exigem mais. As comunidades locais tornaram-se atores importantes na gestão social, daí o surgimento de termos como governança e gestão participativa. No caso do desenvolvimento de projetos minerais, as comunidades estão começando a exigir maior participação na tomada de decisões e repartição de benefícios, que não são cobertos pelos métodos tradicionais de desenvolvimento da mineração.

O contexto social, econômico e cultural das comunidades mais diretamente afetadas pelo projeto é fundamental e, como tal, não há padrões de interação comunitária que possam ser generalizados a priori e propostos como aplicáveis a outros contextos.

Há a necessidade de entender as interações mina-comunidade, levando em consideração que variáveis em diferentes escalas espaciais e temporais podem afetar o resultado, ou seja, o grau de aceitação ou rejeição do desenvolvimento mineral.

O papel dos *stakeholders* da mineração (ou seja, os interessados no negócio e seu impacto social) é amplo. Deve-se atentar para a heterogeneidade social que marca a comunidade. Em outras palavras, há a necessidade de analisar criticamente os atores sociais que compõem a chamada comunidade de interesse em projetos minerais e tentar captar suas diferentes perspectivas sobre o projeto.

O foco na complexidade, risco e incerteza reforça a noção de que alcançar o desenvolvimento sustentável na indústria de mineração depende da ampliação da base de

conhecimento sobre o contexto e os impactos positivos e negativos da mineração em diferentes comunidades e em diferentes escalas de interesse. Nesse sentido, não apenas as empresas e o poder público são protagonistas, mas também as organizações da sociedade civil, apesar de sua grande variedade e rica capacidade técnica e de comunicação.

É necessário destacar o elemento de capacitação de um ator social fundamental, a administração pública, que é responsável por entender os mecanismos de planejamento para o desenvolvimento do estado, tem uma visão temporal compatível com o ciclo de vida da mina, e aqui também, tem uma base de conhecimento sólida. A ampliação das bases de conhecimento que lidam com incerteza e complexidade, como no caso das relações empresa-comunidade mineral, tem levado à relevância de pesquisas interdisciplinares sobre o tema.

Indicadores sociais são razoáveis porque abrangem todos os aspectos da sustentabilidade, isso é especialmente relevante devido às características das regiões amazônicas, como, por exemplo, a dificuldade de se ter séries históricas referenciadas a dados socioeconômicos e ambientais. Há também o fato de serem regiões em países de escala continental com significativa diversidade sociocultural.

5.3 ARENA POLÍTICA

Escolhas e soluções surgem em comunidades políticas formadas por especialistas no assunto, sejam eles consultores, pesquisadores, burocratas ou membros de comissões parlamentares. Esses especialistas não são necessariamente ou exclusivamente membros do congresso e muitas vezes têm opiniões diferentes sobre as soluções. O que os mantém unidos é uma preocupação com uma determinada área política (Kingdon, 2003),

Nesta conjuntura, o primeiro grupo de especialistas é formado pelos acadêmicos, que estão incumbidos de fornecer o embasamento teórico e a coesão necessários a uma eventual ascensão de uma proposta à agenda. Já o segundo grupo é formado pelos burocratas, dentre os quais, neste contexto, estão os parlamentares, incumbidos do exercício legislativo intrínseco ao Congresso Nacional (Capella, 2004).

Os *stakeholders*, ou partes interessadas, por sua vez, são compostos por um rol de pessoas físicas ou empresas e sistemas envolvidos (grupos empresariais, clusters industriais, consórcios públicos ou parcerias entre os setores públicos e privados), os quais possuem interesses em processos decisórios de políticas públicas. De forma simples, os *stakeholders* são os indivíduos ou grupos de pessoas que influenciam ou podem vir a influenciar as organizações a alcançarem seus objetivos ou que sejam afetados pelo processo decisório

dessas organizações na busca dos seus objetivos (Freeman, 1984). Em um ambiente primordialmente democrático como o do Brasil, em que as expectativas das pessoas são explicitadas, o engajamento dos cidadãos nas decisões de políticas públicas para a resolução de problemas coletivos precisa ser melhor compreendido.

O Projeto de Lei tem como um de seus autores o ex-juiz Sérgio Moro (Podemos), então ministro da Justiça, juntamente com o também ministro de Minas e Energia, Bento Albuquerque, sendo apresentado no dia 06 de fevereiro de 2020. No dia 09 de março de 2022, onde foi apresentada e aprovada pela Câmara a urgência para o PL.

Dentre os *stakeholders* da questão que envolve a mineração em terras indígenas e autor do requerimento, líder do governo, deputado Ricardo Barros, alegou que tal medida apenas consolida dizeres constitucionais, no que diz respeito à necessidade de apreciação do Congresso Nacional às normas de aproveitamento de recursos hídricos, à pesquisa e à lavra de recursos minerais nesses territórios. Barros afirmou que a aprovação em regime de urgência é o primeiro passo para a discussão do tema pelo grupo de trabalho, o qual será encarregado pela análise do texto. O grupo de trabalho, a princípio, será formado por 20 deputados - sendo 13 da maioria e 7 da minoria (Portal Câmara dos Deputados, 2022).

“O regime de urgência envolve “a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais”, segundo o artigo 152. Ou seja, são deixadas de lado as formalidades para que se possa ir direto ao ponto. Livre das etapas formais, o projeto é apreciado mais rapidamente pelos deputados”. (Blume, 2023, online). Entretanto, a tramitação exclui uma etapa primordial em temas que sejam relevantes e complexos, que é ouvir a comunidade ou a sociedade civil, com as audiências públicas e nas diversas comissões da câmara por qual passaria o PL pelo regime de tramitação comum.

Para tramitar em regime de prioridade, entretanto, a proposição deve ser de iniciativa do Executivo, do Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de comissão permanente ou especial, do Senado ou dos cidadãos. Ainda tramitam neste regime os projetos de lei complementares que regulamentam dispositivos constitucionais, de lei com prazo determinado, de regulamentação de eleições e de alteração do Regimento Interno (Portal Câmara dos Deputados, 2022). Para tanto, a urgência deve ser aprovada por maioria simples – dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta ou “um terço dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse número ou dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição. Apenas 2 proposições podem estar em tramitação nesse tipo de urgência. Havendo 2, não se permite a votação de outro requerimento” (Portal Câmara dos Deputados, 2012, online).

Desse modo, o requerimento de urgência do PL 191/2020 foi apresentado no dia 09 de março de 2021 pelo já citado deputado Ricardo Barros. Na mesma data, após conferência das assinaturas eletrônicas que respaldavam a apresentação do requerimento, a decisão foi votada.

Diz o REQ 227/2022:

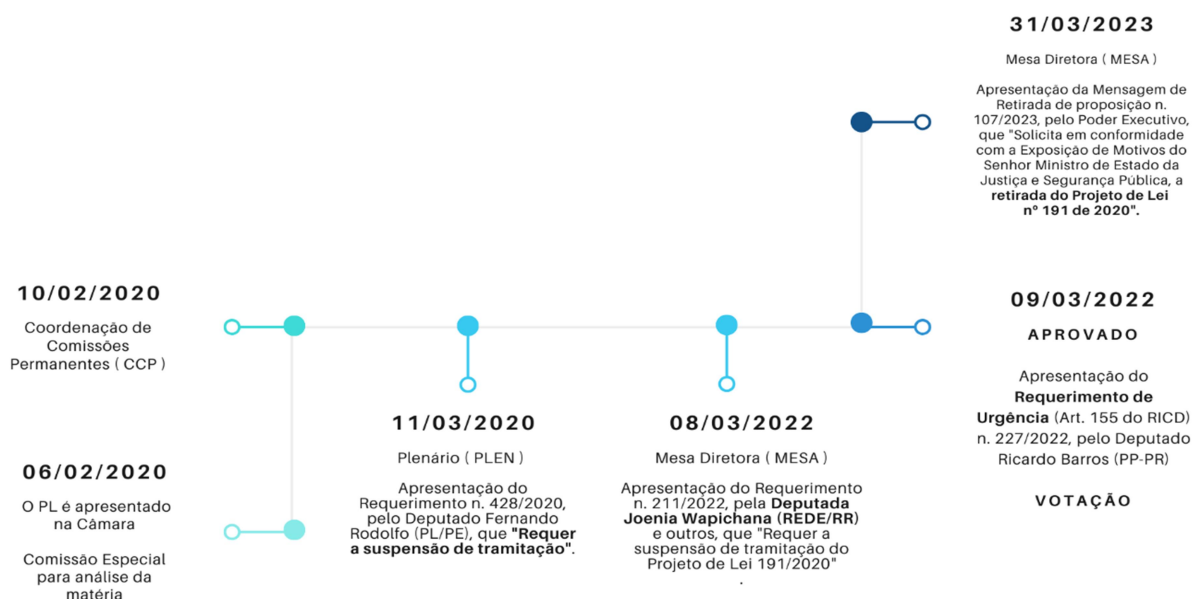
Senhor Presidente, Requeiro a Vossa Excelência, nos termos do artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, URGÊNCIA para a apreciação do PL 191/2020, que “Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa 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.” Dep. Ricardo Barros (PP/PR) Líder do Governo na Câmara dos Deputados. (Portal Câmara dos Deputados, 2022, online).

O requerimento obteve 279 votos a favor e 180 contra, além de 3 abstenções, em um total de 462 votos.

5.3.1 A Tramitação do Projeto de Lei na Câmara Dos Deputados

O Projeto de Lei foi apresentado na Câmara dos Deputados pelo Executivo no dia 06/02/2020. No mesmo dia passou a tramitar na Comissão Especial, tendo sido enviado pelo Mesa Diretora - Arthur Lira, Presidente - às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; Minas e Energia; Direitos Humanos e Minorias; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania (Portal Câmara dos Deputados, 2020, online).

Figura 14 - Linha do tempo: tramitação PL 191/2020 na câmara



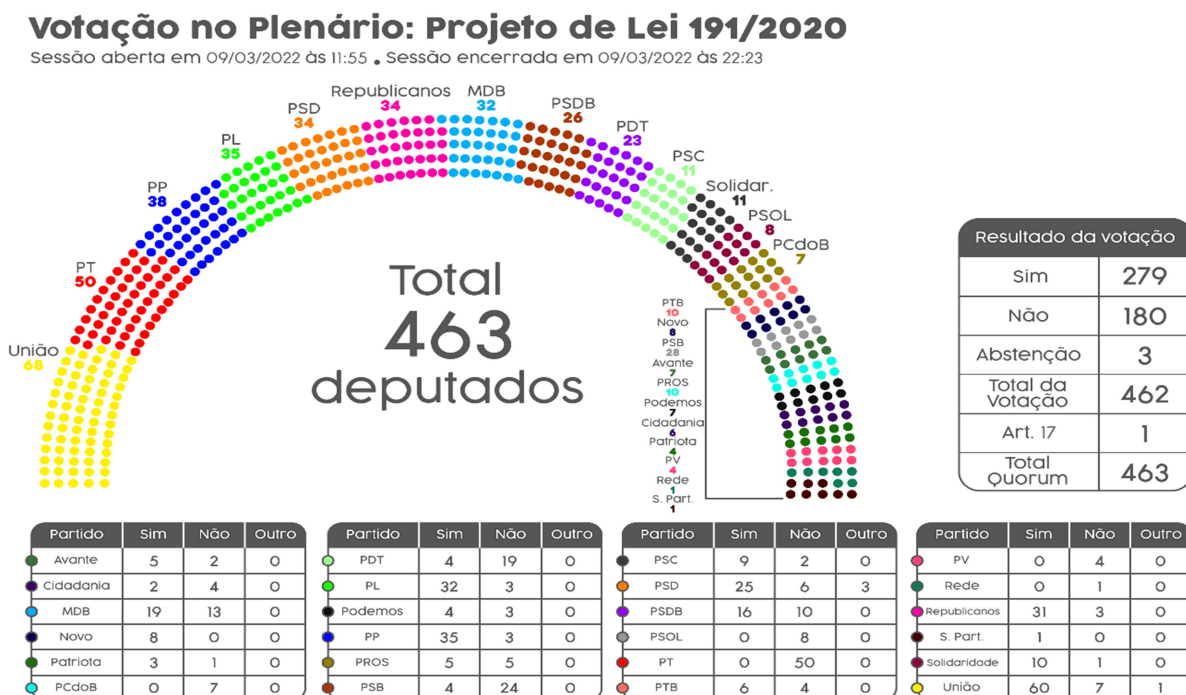
Fonte: Portal Câmara dos Deputados (2022).

A dinâmica da tramitação no portal da Câmara dos Deputados mostram que o PL 191/2020 tramitou durante 762 dias até sua aprovação em regime de urgência, o que demonstra tratamento fugaz da matéria, e votação célere, sem o devido debate nas vinte e cinco (25) comissões permanentes da casa, suprimindo assim as etapas de discussões, evitando desse modo a análise criteriosa que o tema dispensa, devido a sua grande relevância.

5.3.2 Votação no plenário

Com base nos dados do Legislativo - Ata da 56ª Legislatura - 4ª Sessão Legislativa Ordinária. Ata da 13ª Sessão Extraordinária. Em março de 2022, foi apresentado o REQ 227/2022 - Requerimento de Urgência (Art. 155 do RICD) - de autoria de Governo Ricardo Barros (PP-PR) - líder do governo e mais nove (09) deputados coautores. O PL foi aprovado na Câmara dos Deputados em 09/03/2022 com 462 votos, sendo 279 votos sim; 180 votos não e 3 abstenções (Portal Câmara dos Deputados, 2021).

Figura 15 – Tramitação na câmara dos deputados



Fonte: Portal Câmara dos Deputados (2022).

5.3.3 Stakeholders: quem é quem no debate sobre mineração em TIS

Os valores democráticos de livre participação nos traz a ideia de que todos os *cidadãos* e cidadãs participem das *decisões políticas*, e esta, está diretamente associada ao engajamento na formulação e decisão de políticas públicas e resoluções de problemas coletivos.

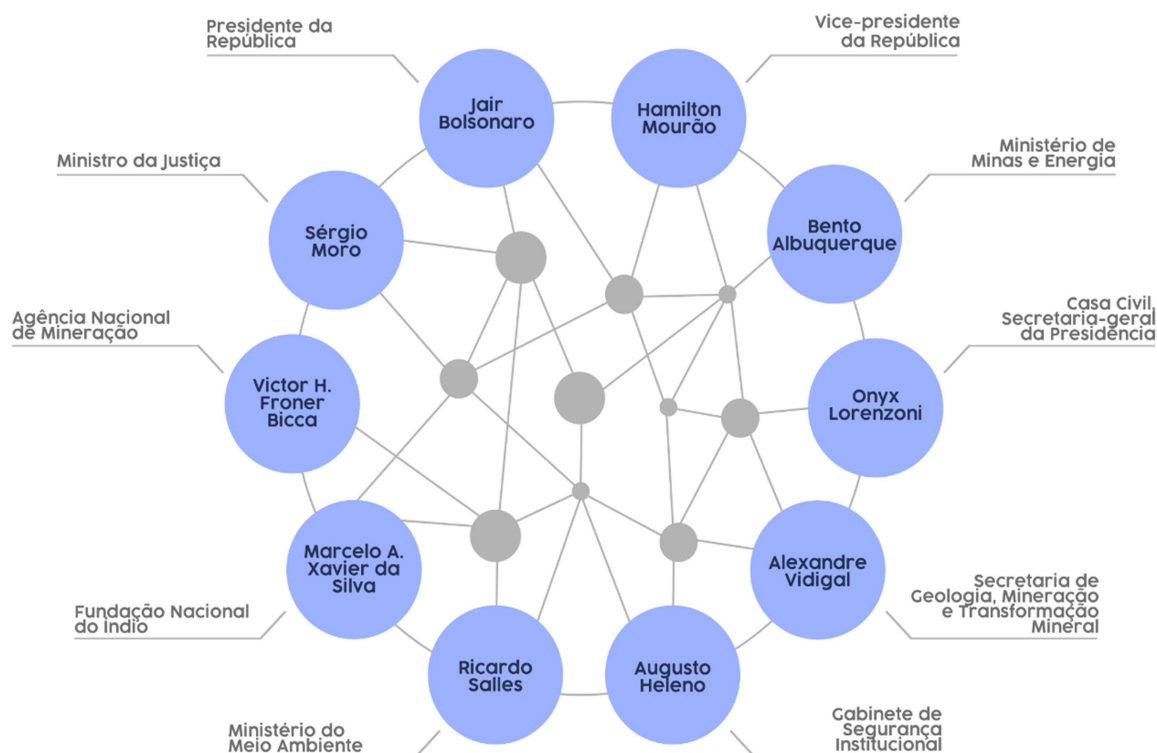
Nesse sentido, a participação dos denominados *stakeholders* (partes interessadas), sejam instituições, organizações, pessoas físicas, parlamentares, associações, setor público e privado ou partidos políticos que de alguma forma estejam envolvidos em algum processo de formulação e decisão acontece em qualquer arranjo de atores (Alexander, 2005).

Para responder um dos objetivos da pesquisa, identificamos os *stakeholders-chave* que se destacaram no engajamento no congresso nacional, demonstrando sua relevância e capacidade de influenciar as decisões do parlamento segundo seus interesses ou de seus pares.

Portanto, segundo Srour (2000, p. 180), os (*stakeholders*) no capitalismo contemporâneo dispõem de “trunfos econômicos, políticos e simbólicos capazes de dissuadir, tanto coletiva como individualmente, qualquer empresa que ouse aventurar-se pelos descaminhos das práticas socialmente irresponsáveis”.

Os *stakeholders* atuam em ambientes de disputa, classificados pelo seu grau de poder - para alterar as regras ou coercitivo - e intensidade de influência nos processos onde estão envolvidos com grande desenvoltura e habilidade no compartilhamento de ideias. Seguindo as seguintes tipificações: Tipos de Poder para influenciar as organizações (Mitchell; Agle, 1997).

Figuras 16 - Agentes do Governo Federal pró-mineração em TI



Fonte: Reginatto e Wanderley (2022).

5.3.4 Stakeholders que atuaram no congresso nacional sobre o PL 191

Líderes da oposição, a exemplo da então deputada Joênia Wapichana (Rede - RR) afirmaram, durante a votação do requerimento de urgência, que a proposta viola os direitos das populações indígenas. “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”, declarou a deputada. A oposição ainda criticou a decisão de votar a urgência. “A mera criação de um grupo de trabalho demonstra que não há urgência na votação deste tema”, afirmou a líder do PSOL, deputada Sâmia Bomfim (SP) (Agência Câmara de Notícias, 2022, online).

O deputado Nilto Tatto (PT-SP), parlamentar que se manifestou contrário ao PL disse, durante seu momento de fala na votação do requerimento de urgência: “a Casa dá um passo contrário às demandas da sociedade reunida em frente ao gramado do Congresso Nacional no Ato em Defesa da Terra”. (Agência Câmara de Notícias, 2022, online). “Neste momento, a sociedade civil e os movimentos populares estão lá fora clamando para que esta Casa pare de votar a destruição da natureza. E a base do governo insiste em querer votar aqui autorização para mineração, a monocultura e a construção de hidrelétricas em terras indígenas” (Agência Câmara de Notícias, 2022, online).

A deputada Erika Kokai (PT-DF) fez duras críticas ao governo de Jair Bolsonaro e ao PL, ressaltando o falso embasamento das políticas pró-garimpo do encabeçadas pelo então Presidente da República: “Que cinismo e que crueldade a articulação que estão fazendo para liberar a mineração em territórios indígenas! Cresceu vertiginosamente a mineração ilegal em territórios indígenas neste País, estimulada pelo discurso do Presidente da República, que acha que pode deixar a marca dos cascos das boiadas e das cercas na pele do povo brasileiro. Aí, eu pergunto: onde está o estudo que aponta que a maioria das minas de potássio não estão em territórios indígenas? Elas não estão em territórios indígenas! E como é possível dizer que um conflito significa poder avançar sobre os direitos dos povos deste País? Existem por volta de 4 mil pontos de garimpo ilegal, e temos dados que apontam que o garimpo ilegal despejou 221 mil toneladas de mercúrio na natureza! Dizemos "não" ao garimpo em território indígena!” (Agência Câmara de Notícias, 2022).

Outra figura da oposição, o deputado Glauber Braga (PSOL-RJ) fez ponderações enérgicas sobre o cenário que envolvia a votação do PL, apelidando o projeto de “projeto dos mercenários”: “eu só posso chamar esse projeto do Governo de Jair Bolsonaro de "projeto dos mercenários". A urgência que vai ser apreciada no dia de hoje se refere a uma lei complementar, ou estamos falando de um projeto de lei flagrantemente inconstitucional? Por esses motivos, Presidente, pela mobilização dos povos indígenas, que, com toda a razão, não aceitam como fato consumado o que se faz nesta sessão no dia de hoje, nós pedimos que esta urgência não seja deliberada e que imediatamente se interrompa aquilo que ainda é uma pretensão de tramitação da matéria”, finalizou (Agência Câmara de Notícias, 2022).

Já o líder do governo na Câmara dos Deputados, Ricardo Barros, ressaltou que a atividade mineradora em terras indígenas já acontece, e que o disposto no PL 191/2020 permite que haja fiscalização por parte do Estado daquilo que é realizado, hoje de forma ilegal, nessas terras. Segundo ele, com a regularização da exploração das TI's, o PL permitiria o arrendamento de atividades que já acontecem e que atualmente não geram nenhuma

contrapartida para o Estado e para os povos indígenas: “O que nós estamos fazendo é legalizar, é dar regras. A mesma coisa acontecerá com a mineração em terras indígenas. Por acaso nós vamos autorizar a mineração em terras indígenas? Não, elas já estão autorizadas pela Constituição e, na prática, já existem. Centenas de toneladas de ouro e diamante saem todos os anos de garimpos ilegais em terras indígenas, e o Tesouro Nacional, que cuida das nossas áreas indígenas, não arrecada um centavo. Então, está claro para a sociedade brasileira, Sr. Presidente, Srs. Parlamentares, que precisamos, sim, cumprir a nossa Constituição e regulamentar a exploração de terras indígenas. Isso é garantir a participação, como está na Constituição, dos índios nesta atividade econômica. Eles terão a sua participação nessa atividade econômica” (Agência Câmara de Notícias, 2022).

A fala de Ricardo Barros foi endossada pelo deputado Capitão Alberto Neto (REPUBLICANOS-AM): “Quero corroborar as palavras do nosso Líder Ricardo Barros pela importância deste projeto. Primeiro, quero lembrar que a Constituição não proíbe a mineração em terra indígena. Mas, se não houver regulamentação para isso, haverá uma insegurança jurídica e um atraso em nosso País, como houve na questão dos fertilizantes, conforme bem o disse o Líder. Precisamos, sim, regulamentar a questão que trata da exploração nas terras indígenas, para levar segurança jurídica. [...] não regulamentar a questão da exploração mineral em terras indígenas é criminoso...” (Agência Câmara de Notícias, 2022).

O PL 191/2020 teve como autores já citados, o ex-ministro da Justiça, Sérgio Moro e o ex-ministro de Minas e Energia, Bento Albuquerque. A justificativa do projeto de lei está em muito relacionada, segundo os autores, à impossibilidade de geração de emprego e renda com a exploração de terras indígenas, a inexistência de medidas regulatórias que favorecessem a fiscalização das atividades e à ausência de compensações financeiras e tributos sobre uma atividade que já ocorre de forma ilegal (trecho também citado na fala de Ricardo Barros durante a votação do REQ 227/2022):

Cabe ressaltar que a Constituição dispensou especial tratamento à pesquisa e à lavra de recursos minerais e ao aproveitamento de potenciais de energia hidráulica em terras indígenas, condicionando-os, inclusive, à oitiva das comunidades indígenas afetadas e à prévia autorização do Congresso Nacional. Decorridos mais de trinta e um anos da promulgação da Carta Magna, a matéria, por suas peculiaridades, ainda não foi disciplinada em nível infraconstitucional pelo Poder Legislativo. Entretanto, a não regulamentação da matéria, além de insegurança jurídica, traz consequências danosas para o País, tais como: não geração de conhecimento geológico, potencial de energia, emprego e renda; lavra ilegal; não pagamento de compensações financeiras e tributos; ausência de fiscalização do aproveitamento de recursos minerais e hídricos; riscos à vida, à saúde, à organização social, costumes e tradições

dos povos indígenas; conflitos entre empreendedores e indígenas. (Portal Câmara dos Deputados, 2022, online).

O ex-presidente Jair Bolsonaro se destaca como um dos atores relevantes e mais engajados na formulação e aprovação do PL 191/2020, tendo articulado reuniões com lideranças indígenas no âmbito de incentivá-los a pressionarem por atividades agrícolas e de mineração em suas terras. Tal encontro não constou na agenda oficial de Bolsonaro, enquanto a agenda do presidente da Funai, presente no encontro, “lista somente um encontro com o presidente da República, sem mencionar a presença dos Kayapó, citados em outra reunião um dia antes. Publicamente o objetivo da reunião do dia 24 de março teria sido “encontrar soluções sustentáveis” para os indígenas” (Angelo, 2023, online).

5.3.5 Lobistas

Enquanto, o então presidente da Funai, Marcelo Augusto Xavier da Silva, estimulou parcerias a entrar com uma ação popular contra uma associação indígena que não concorda com o garimpo e se ofereceu a financiar uma visita de uma comitiva de lideranças Kayapó a regiões que plantam soja de maneira controversa. As ações de mineradoras na região em questão são promovidas pela Kayapó Ltda., fundada em novembro de 2018 em Ourilândia do Norte (PA) com a articulação de João Gesse e do ex-deputado federal e cantor Sérgio Reis, amigo de Bolsonaro. Em seu estatuto, a cooperativa lista como objetivo a “extração, exploração agroindustrial, produção e comercialização em comum”, entre outros, de “recursos minerais existentes na Reserva Kayapó” (APIB, 2021, online).

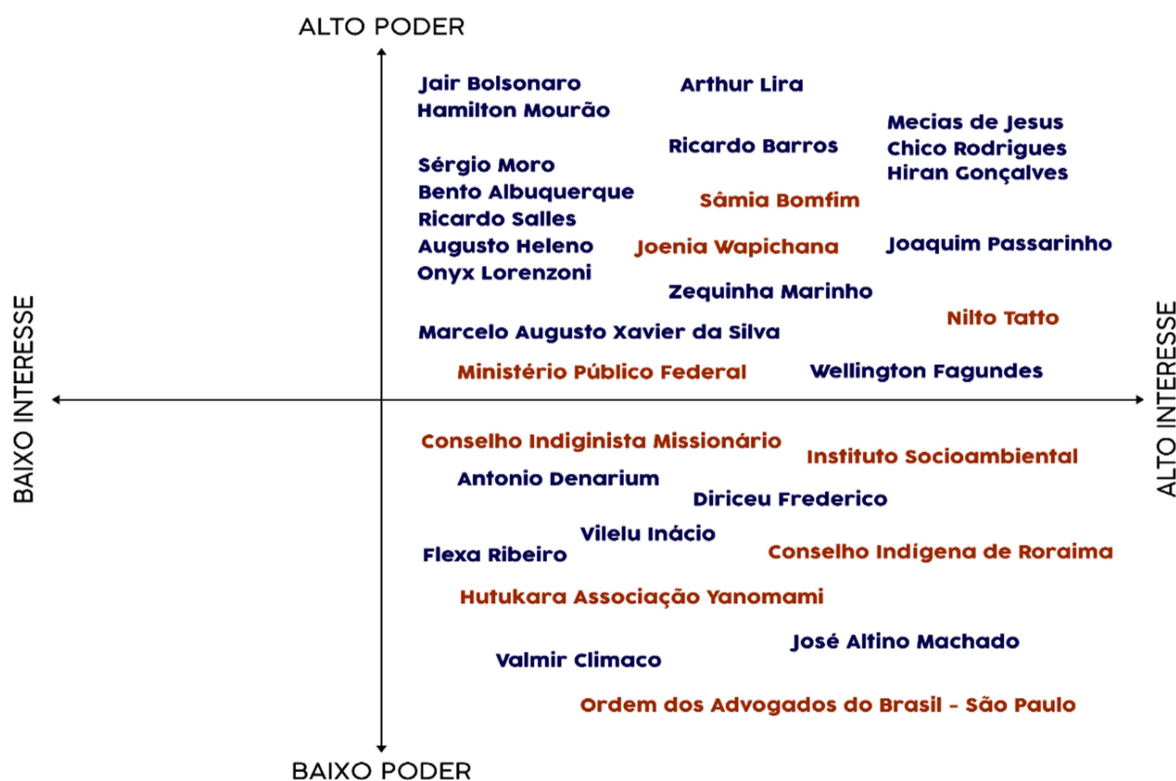
Desde 2014, os Kayapós convivem com garimpeiros e madeireiros em uma grande área regional entre as cidades de Redenção e Tucumã. Em 2019, novas minas removeram 330 hectares de floresta da malha do Xingu, segundo o Sirad-X. Isso é o dobro de 2018. Estradas ilegais conectam áreas de mineração a mais de 80 quilômetros de distância. O desmatamento na estrada completa o quadro de destruição. Por fim, em vídeo gravado no término da reunião, endereçado a Sérgio Reis, Bolsonaro diz que os indígenas “querem e têm o direito de serem tratados como nós e as suas terras sejam usadas para os bens dele e do Brasil. Para agricultura, pecuária, exploração mineral, recursos hídricos”, o que não seria “fácil”, mas que é possível “resolver e buscar soluções” (Angelo, 2023, online).

No ambiente político os *stakeholders* têm atuação direta nas atividades legislativas propondo leis, regras, programas, projetos de leis e *políticas públicas*. E as *políticas públicas* são formuladas por interesse dessas partes interessadas.

Identificamos na pesquisa os atores que se revelaram ativos ligados no debate e construção do projeto de lei no processo legislativo, ou os mais citados nas matérias jornalísticas na internet que tratavam do assunto.

A antecipação do já citado PL 191 faz parte da estratégia dos grupos de lobistas, por meio da narrativa de desenvolvimento econômico sustentável, tentam incutir a ideia de que o garimpo é um desejo dos povos indígenas que vivem nas terras almeçadas pelo PL, e não de empresários que faturam com a atividade, deixando o rastro de lama e destruição para os próprios indígenas. A aprovação do PL estava entre as 35 prioridades do governo federal, entregues por Bolsonaro ao Congresso Nacional em fevereiro de 2021 (Portal Câmara dos Deputados, 2021, online).

Figura 17 – Grau de poder



Fonte: Portal Câmara dos Deputados (2022).

O ex-senador Flexa Ribeiro (Progressistas/PA), aparece como um dos principais articuladores políticos do lobby da mineração no Congresso Nacional, o político foi:

derrotado na última eleição. Quando cumpria seu mandato, em 2017, Ribeiro comandava a Comissão Mista do Senado que analisou a medida provisória que propunha a redução da proteção da Flona do Jamanxim, no Sudoeste do Pará, uma

área vizinha das terras indígenas cobiçadas pelo garimpo. Flexa também foi o relator da Medida Provisória que alterou o Código Mineral e deu poder aos garimpeiros (Camargos, 2021, online).

Bolsonarista e pró-garimpo, o governador reeleito de Roraima, Antônio Denarium (PP), sancionou leis consideradas inconstitucionais em defesa do garimpo. Uma delas, a Lei 1.453/2021, autorizava a atividade garimpeira com o uso de mercúrio, sob a justificativa de “retirar da ilegalidade” a atividade garimpeira, “contribuindo, também, para a retirada pacífica dos trabalhadores da pequena mineração das áreas indígenas e, ainda, gerar emprego, renda e arrecadação ao Estado” (Folha Web, 2021, online). A lei foi suspensa em caráter cautelar pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, a pedido do partido Rede Sustentabilidade.

De acordo com a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade MCADI/6.672 (2021). Nesse sentido, Moraes argumenta que:

Embora o modelo de federalismo brasileiro admita, “com base na necessidade de se atender a peculiaridades ou interesses regionais, a edição de legislação ambiental estadual mais protetiva que o enquadramento estabelecido pelo legislador central”, no presente caso, “à revelia da norma federal sobre licenciamento tripartido e sobre as competências dos Estados para suplementarem a legislação geral federal tão somente naquilo que pretendam ser mais protetivos ao meio ambiente, as autoridades roraimenses parecem ter feito exatamente o oposto”. De outra perspectiva, destaca que ao “criar a Licença de Operação Direta, o legislador roraimense esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional. (JUSBASIL, 2021, online).

E que de acordo com a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI/6.672 ajuizada pelo partido:

A lei fere o dever constitucional de preservar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, com normas que “afrontam os princípios da precaução e da prevenção”, principalmente pela “autorização para o uso do mercúrio na atividade de lavra garimpeira, o que representa verdadeiro retrocesso em face de consensos mínimos estabelecidos a nível internacional. (STJ, 2021, online).

Pesquisadores da Fiocruz constataram níveis de contaminação de mercúrio de 92,3% nas comunidades próximas ao rio. Os efeitos na saúde humana vão desde alucinações, convulsões, dores de cabeça até perda de visão e audição. Grávidas expostas ao mercúrio correm risco de aborto espontâneo e podem ter filhos com problemas de desenvolvimento, o que já se tornou uma realidade para os Yanomami (Fiocruz, 2022).

Segundo especialistas da Polícia Federal (PF), a área garimpada na bacia do rio Uraricoera aumentou 505% entre 2018 e 2021. Na capital Boa Vista parte do ouro extraído

ilegalmente na TI Yanomami circula livremente por entre dezenas de joalherias (Henrique; Magalhães, 2021).

Além disso, o governador chegou a sancionar lei que proibia a destruição de equipamentos de garimpeiros apreendidos durante operações, a lei 1701/2022, de autoria do deputado estadual George Melo (Podemos/RR), que, assim como o governador, era apoiador do presidente Jair Bolsonaro. O MPF acionou a Procuradoria Geral da República (PGR) alegando inconstitucionalidade da medida, justificando que esta destituía os instrumentos de fiscalização ambiental previstos na legislação federal. A PGR, então, entrou com uma ação no STF endossando a inconstitucionalidade da lei, sendo a norma estadual finalmente suspensa pelo ministro Luís Roberto Barroso, que argumentou que a lei violava o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (UOL, 2023).

Não bastassem todos os fatos constatados, a família de Antônio Denarium está sendo investigada por garimpo ilegal no estado. A irmã do governador, Vanda Garcia de Almeida, e o sobrinho, Fabrício de Souza Almeida, foram alvos de uma operação de combate à lavagem de dinheiro da Polícia Federal em fevereiro deste ano por comércio ilegal de ouro. Segundo matéria do Norte Investigação, do grupo Norte de Comunicação, o sistema teria movimentado R\$ 6 milhões em pouco mais de dois anos. O grupo criminoso usava empresas de fachada para lavar dinheiro da compra e venda de ouro extraído ilegalmente no território Yanomami (Doria, 2023).

Figuras do Senado têm seus nomes atrelados a a es favoráveis ao garimpo ilegal. A Hutukara Associação Yanomami (HAY), principal entidade de representação da etnia, divulgou nota de repúdio contra os senadores de Roraima, Chico Rodrigues (PSB-RR), Hiran Gonç lves (PP-RR) e Mecias de Jesus (Republicanos-RR) devido ao envolvimento destes com a prática mineradora (Folha Web, 2023).

Os parlamentares em questão constituem uma comissão temporária no Senado que vai acompanhar a saída dos garimpeiros da terra Yanomami e o contexto da crise humanitária e sanitária na região. No entanto, o Cimi têm emitido nota contra os senadores, nesse caso, na intenção de que a participação deles na comissão fosse vetada. A maioria constituída pelos três senadores de Roraima deslegitima e desvirtua a missão da Comissão Externa devido ao envolvimento explícito deles na defesa do garimpo dentro da TI Yanomami, atividade criminosa cujas consequências e impactos ficaram evidentes para toda a sociedade brasileira, conforme trecho da nota (Medeiros, 2023).

O presidente da comissão, senador Chico Rodrigues, foi acusado de ser o proprietário dos aviões envolvidos nos serviç os de mineração da TI Yanomami. Ele mesmo gravou um

vídeo em um garimpo na TI Raposa Serra do Sol e divulgou nas redes sociais, criando uma evidente conspiração a favor da invasão de territórios protegidos e a exploração ilegal do ouro. Para o Cimi, o perfil de parlamentar o torna incompatível com a dignidade de senador republicano. Especialmente no que diz respeito à sua posição sobre garimpo e povos indígenas, estando completamente deslegitimado para compor, quanto mais presidir, uma comissão externa para monitorar a situação dos Yanomami (Fraga, 2023).

Inquéritos da Polícia Federal revelam algumas das diversas empresas envolvidas na compra do ouro que sai da TI Yanomami, além dos compradores e financiadores das atividades minerárias nas TIs. Pelo menos 49 toneladas de ouro ilegal do país foram “esquentadas” de 2019 a 2020, ou seja, tiveram sua origem maquiada e foram introduzidas no comércio como produto legal, segundo o estudo da J (Rajão *et al.*, 2022) feito a pedido do MPF. Essa lavagem do metal ocasionou um prejuízo socioambiental no valor de R\$ 9,8 bilhões para a Amazônia, conforme os pesquisadores (Henrique; Magalhães, 2021).

Considerada uma das maiores joalherias do mundo, a HStern é citada em uma conversa interceptada pela PF. A empresa fundada no Rio de Janeiro em 1945 e que hoje mantém lojas em Nova York, Moscou e Londres, tem lastros com o metal extraído da TI Yanomami, e é conhecida por produzir peças luxuosas, já usadas pela atriz Angelina Jolie e pela cantora Beyonce. (Henrique; Magalhães, 2021, online).

O Brasil produz cerca de 100 toneladas de ouro por ano, sendo que 80 toneladas são extraídas pelas grandes mineradoras focadas em exportação; cerca de 15 toneladas estão, contudo, em uma área cinzenta. As Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVMS) desempenham o papel de intermediárias nas transações de ativos financeiros, incluindo commodities como o ouro. No contexto brasileiro, são as únicas entidades autorizadas pelo Banco Central a adquirir ouro diretamente de garimpeiros. Após a transferência do ouro para as DTVMS, ele obtém status legal. Consequentemente, o fluxo de confiança persiste, uma vez que as joalherias presumem que a extração do ouro foi realizada de acordo com as regulamentações vigentes.

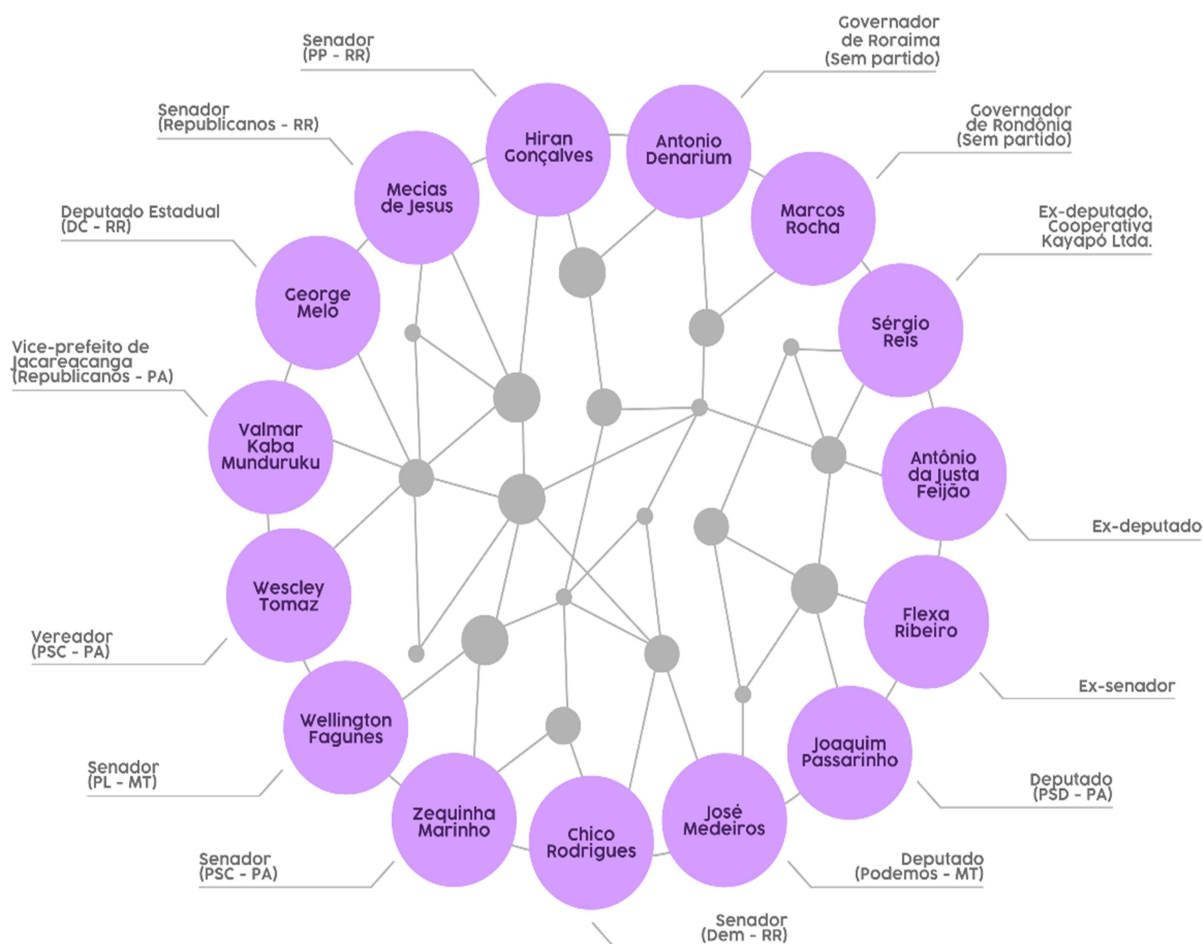
Além do mencionado envolvimento da HStern na compra de ouro ilegal, o inquérito da operação Warari Koxi, contra extração ilegal de ouro e pedras em terras indígenas, também aponta para outra DTVM: a Dillon, que declarou lucro líquido de R\$ 692 mil no 2º semestre de 2020. A empresa utilizou a loja Naza Joias, em Boa Vista, como ferramenta para adquirir ouro extraído da TI Yanomami. Presidente e sócio majoritário da Dillon, Luis Claudio Lins Fabbriani é réu por lavagem de dinheiro e ocultação de bens e trabalho em condição análoga à escravidão no caso da Coogal, no Amapá. “Há um lobby fortíssimo, porque esses empresários, vinculados à Anoro [Associação Nacional do Ouro], estão por trás da legislação que regulamenta o setor. Eles desenharam o sistema, que acabou retirando a

responsabilidade criminal deles”, afirma um dos procuradores responsáveis pelas operações. (Henrique; Magalhães, 2021, online).

Palavras de Ecio Morais, diretor executivo do Instituto Brasileiro de Gemas & Metais Preciosos (IBGM), ressaltam que a Agência Nacional de Mineração, que responde pela fiscalização no Brasil, está sucateada, que as Forças Armadas, em larga medida, se ausentaram da região amazônica e que o pleito da nota fiscal eletrônica levado à Receita Federal há pelo menos quatro anos ainda não foi implementado. A Vivara, por exemplo, parte IBGM e que tem fábrica na Zona Franca de Manaus, tem uma parceria com a AngloGold Ashanti para comprar todo o seu ouro com a mineradora, que tem minas certificadas em Goiás e Minas Gerais, portanto com garantia de origem (IBGM, 2023, online).

Se, por um lado, o ouro ilegal extraído de terras indígenas pode estar nas vitrines de uma luxuosa loja de joias, por outro, está enriquecendo diferentes atores envolvidos no esquema. Um dos principais núcleos seriam as Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVMS), além da gigante D’Gold Holding Financeira Ltda. A empresa declarou lucro líquido de R\$ 32,8 milhões só em 2020. O seu dono, *Dirceu Santos Frederico Sobrinho*, empresário próximo do então vice-presidente Hamilton Mourão (Republicanos/RS), e também proprietário de uma pequena fortuna fruto de décadas de atuação em garimpos, responsável por despejar nos mercados externo e interno mais de 4,3 toneladas de ouro ilegal entre os anos de 2019 e 2020, Carta Capital (2021). Em 2018, Sobrinho foi candidato a 1º suplente do senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), declarando ter patrimônio no valor de R\$ 20,3 milhões (Henrique; Magalhães, 2021). A *holding* opera na Avenida Paulista, centro financeiro do país.

Figura 18 - Políticos declaradamente a favor da mineração e garimpo em TI



Fonte: Reginatto e Wanderley (2022).

Dessarte, os dados reforçam a constatação de que os setores sociais mais afetados pelas atividades das mineradoras foram aqueles que apresentavam maior vulnerabilidade nas regiões rurais. Isso abrange os pequenos proprietários rurais (14%), as comunidades indígenas (13%), os trabalhadores (12%) e os moradores ribeirinhos (10%). É notável, em particular, o destaque aos trabalhadores que enfrentaram situações de trabalho comparáveis à escravidão, bem como acidentes e riscos de morte, conforme reportado pelo CNDTM em 2021.

Resumidamente, os conflitos associados à mineração têm aumentado ao longo dos anos. As áreas com registros de conflito estão presentes em quase todas as unidades da federação, exceto pelo Piauí e o Distrito Federal. A concentração geográfica mais significativa se encontra no Quadrilátero Ferrífero em Minas Gerais, assim como ao longo das rotas percorridas pelas lamas provenientes das operações da Samarco e Vale S.A. nos rios

Doce, que se estendem até o Espírito Santo, e no rio Paraopeba. Outra região de destaque para esses conflitos é a área de Carajás, tanto nas proximidades das minas quanto ao longo da Estrada de Ferro Carajás. Essas duas regiões representam os principais polos de atividade extrativa no Brasil, entretanto, o que se evidencia é que os impactos negativos da mineração também se manifestam em diferentes partes do país, mesmo em locais com atividades menos intensivas (Milanez; Wanderley; Magno, 2022).

Figura 19 - Instituições pró-garimpo



Fonte: Reginatto e Wanderley (2022).

5.4 ESTRATÉGIAS DE DESTAQUE

5.4.1 Lobby

A palavra *lobby* significa salão, *hall* ou corredor. Como contam alguns estudiosos, o fato de que as articulações e pressões públicas ocorrerem em *lobbies* de hotéis e congressos foi uma das razões pelas quais o termo foi gerado. O *lobby* é definido como a diligência de agentes sociais de entrar em contato com membros do poder público, os quais são capazes de tomar decisões que representem os interesses desses agentes. Ou seja, a atividade do *lobby* correlaciona a defesa de interesses por determinados segmentos da sociedade com a viabilização desses interesses por decisões do poder público (Mancuso; Gozetto, 2018).

Desta forma, o *lobbying* é utilizado por grupos de pressão para explicar decisões ou propostas ao parlamento ou autoridade, o que pode ser comunicado como um mecanismo persuasivo eficaz. É por isso que o parlamentar vê o lobista como uma espécie de concorrente, tanto como iniciador da atividade legislativa quanto como representante de interesses econômicos/sociais contrários ou concorrentes aos seus (Cristina, 2005).

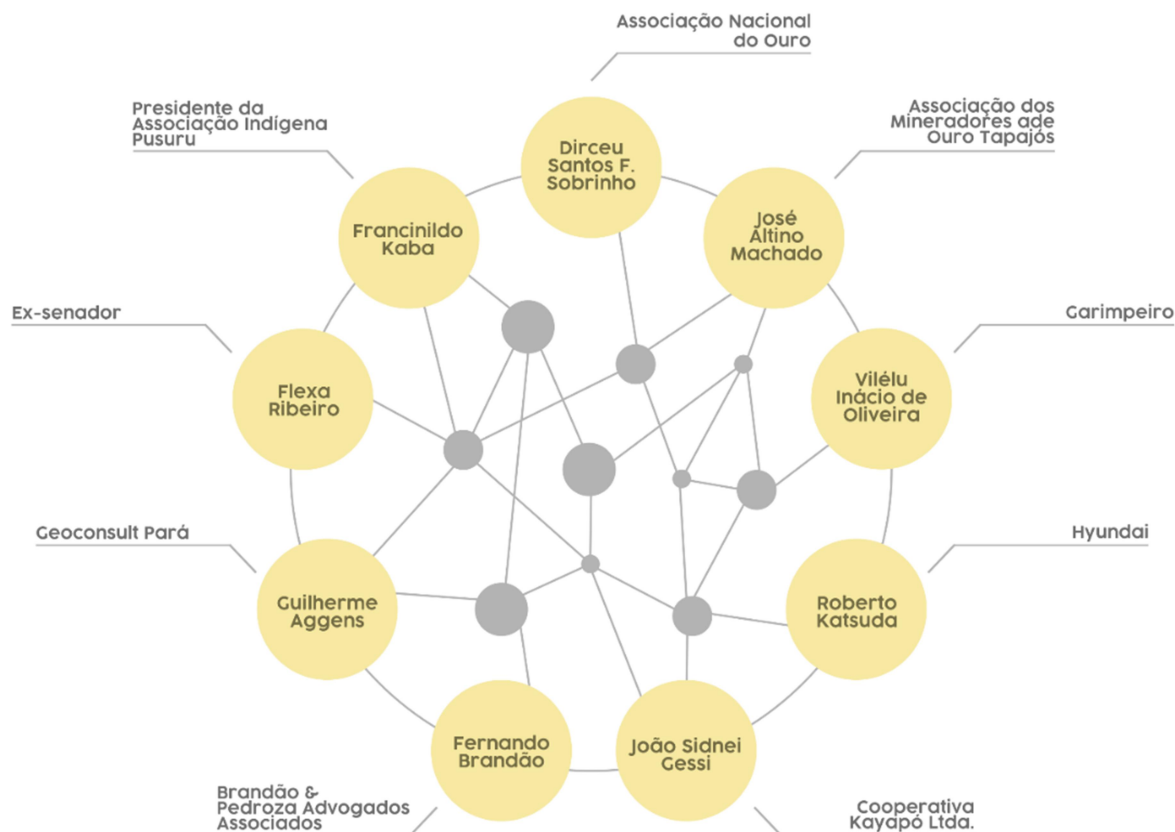
Quanto aos segmentos e agentes que o representam,, os segmentos públicos são aqueles que possuem atuação na esfera pública, por exemplo, os ministérios, que atuam visando à obtenção de suas demandas a partir de decisões do Poder Executivo, como a concessão de benefícios orçamentários que favoreçam a implementação de políticas no seu setor de atuação. Por outro lado, os agentes ou segmentos sociais privados são aqueles que operam na esfera privada, como bancos, indústrias, organizações, empresas, que também atuam com vistas à obtenção de benefícios para sua área de atuação. (Carvalho, 2021, p. 2).

Para que a atividade do *lobby* ocorra, é importante que os *stakeholders* tenham meios que facilitem a defesa desses interesses, como poder financeiro, dinheiro, o que garante versatilidade das ações a serem desenvolvidas, mas principalmente capacidade de organização, mobilização midiática e de opinião pública, bem como reputação e *expertise* nas áreas que pretendem influenciar, além da semelhança entre as preferências com os atores públicos que irão tomar as decisões.

Dessa forma, remetendo-se novamente ao panorama da exploração minerária em terras indígenas, é possível, de forma simples, identificar as figuras sociais e públicas que, em tal cenário, assumem o posto de lobistas. Em uma ponta desse *lobby* estão indígenas cooptados pelo garimpo, que ganham poder em associações e em cargos executivos. No outro extremo do esquema, estão os políticos locais, o corpo técnico com advogado, engenheiro e

antropólogo, os empresários até, finalmente, os políticos, que fazem a costura com os ministérios e estruturas do poder central (Camargos, 2021).

Figura 20 - Empresários e representantes do setor pró-garimpo em TI



Fonte: Reginatto e Wanderley (2022).

5.5 STAKEHOLDERS E OS CONFLITOS SOCIAIS

Boutillier e Thomson (2011) argumentam que o termo rede de “*stakeholders*” é preferível ao termo “comunidade”. Segundo Freeman (1984), *stakeholders* são aqueles que são afetados pelas ações da empresa ou que podem ser afetados por ela. Somando-se à complexidade, as redes de *stakeholders* também incluem membros de fora das comunidades geográficas, como fundos de investimento ético, ativistas de direitos humanos, instituições financeiras internacionais e governos nacionais.

Hodge, membro do Conselho Internacional de Mineração e Metais (Starke, 2002), expressou preocupações semelhantes, argumentando que as comunidades afetadas pela mineração estão cada vez mais conectadas em redes por meio das quais adquirem

conhecimento técnico e jurídico, tecem novos laços sociais e reexaminam suas próprias expectativas de território (Starke, 2002).

As licenças de negócios sociais, no sentido de serem reconhecidas pela comunidade local, têm atraído cada vez mais a atenção da indústria e de pesquisadores de vários países. A licença social refere-se aos mecanismos de governança e como eles influenciam as percepções da comunidade sobre os projetos minerais. Boutillier e Thomson (2011) dividem a percepção em quatro níveis: rejeição do empreendimento, aceitação, aprovação e, finalmente, em um nível mais profundo de aprovação, identificação psicológica. Nesta camada final, a comunidade idealmente vê o desenvolvimento como parte do lugar, da história ou da cultura.

A disseminação do conceito de Licença Social de Operação (SLO) e o compromisso com a sustentabilidade demonstram que o setor melhorará seu desempenho socioambiental (Hodge, 2014). No entanto, dentro ou sob a influência de áreas de mineração, os conflitos sociais são frequentes e muitas vezes assumem formas extremas. Para esse autor, esse paradoxo desaparece quando se considera o empoderamento de comunidades locais cada vez mais interconectadas. Portanto, obter e manter um SLO é uma resposta ao quinto maior fator de risco estratégico na indústria de mineração global (Ernst & Young Global Limited, 2016). Em outras palavras, a aceitação dos negócios pelas comunidades afetadas é um aspecto importante da sustentabilidade do setor. De acordo com a mesma fonte, este é um risco multifacetado e *multi-stakeholder* que exige a negociação de um conjunto complexo de relacionamentos.

Cruz (2017) analisou a licença de operação social (SLO) de uma mineradora em Canaã dos Carajás, medindo a interação entre a comunidade indígena e a empresa a partir de uma avaliação da frequência de interações, benefícios gerados e simpatia. Os resultados mostram que a comunidade aceita empresas e atividades de mineração. Segundo Prno e Slocombe (2012), deve haver espaço para negociação onde todas as partes sejam ouvidas, compreendidas e respeitadas. Aqui, sensibilidade cultural, ferramentas de tomada de decisão e resolução de conflitos são importantes. Os meios utilizados podem ser formais e codificados ou informais, como a constituição de grupos de trabalho para tratar de questões específicas. De acordo com o plano dos autores, as percepções de confiança, diálogo, compromisso, respeito, justiça e integridade de cada parte influenciam o resultado da qualidade.

Nesse caso, o diálogo e a cooperação são processos inevitáveis (Hodge, 2014). Trata-se de encontrar um terreno comum para o consenso em torno do qual se forma um consenso mínimo. Hodge (2014) destaca que o sucesso de um negócio começa a ser julgado localmente por sua contribuição positiva para o bem-estar socioambiental da região. Negócios, mercados

e formas de governança são os meios para isso. Não apenas com base na sensibilidade cultural, diálogo paciente e contagem colaborativa (Hodge, 2014) no cumprimento das normas legais, atitudes e relações entre as partes interessadas.

Cabe, portanto, refletir sobre Bebbington (2014), para quem os conflitos sociais relacionados à mineração têm implicações positivas, pois estimulam as empresas a inovar em seus procedimentos e relacionamentos com atores regionais, tornando-se agentes de modernização.

Por outro lado, segundo Brereton (2014), as pressões de mercado enfrentadas pelas empresas dificultam na prática a construção de relacionamentos contínuos com as comunidades com base nos princípios do valor compartilhado e da parceria. De outra forma, graves desigualdades no acesso ao poder, recursos e informações afetam a condução e a transparência do diálogo.

Hamann (2014) afirma que as empresas muitas vezes não têm as habilidades para implementar novas posturas no campo e não têm uma compreensão das complexidades sociais e culturais locais. Mofat e Zhang (2014) apontaram que a gestão pró-social de licenças é caracterizada pela comunicação, transparência no fornecimento de informações à comunidade receptora e fortalecimento de protocolos voltados ao desenvolvimento.

Em algumas regiões, desafios relacionados à resolução de conflitos socioambientais permeiam populações de baixo IDH de forma expressiva, o que aumentou com o afluxo de migrantes e a diversidade sociocultural da população.

5.6 AGENDA PÚBLICA E A *MERCHANDISING* DA MINERAÇÃO EM TI

5.6.1 A Narrativa de massificação pró-garimpo

A Teoria do agendamento, ou *agenda setting*, nos estudos de jornalismo, pressupõe que, por meio das notícias, os veículos de comunicação dizem à sociedade o que e como pensar sobre os fatos noticiados, sugerindo que tais meios são capazes de programar as conversas e as ações das pessoas (Oliveira, 2013). Para ascensão de um tema à agenda, entretanto, é necessária a definição de problemas e soluções, os quais constituem fluxos e dinâmicas independentes (Capella, 2004). Demonstrar que existe um problema “real” para o qual uma solução pode ser apresentada é a preocupação fundamental dos participantes de um processo político.

O indígena Luiz Eloy Terena, assessor jurídico da APIB, disse, em entrevista concedida à Folha de SP, que a maioria dos índios é contrária à mineração, com exceção de “alguns poucos indígenas, um número insignificante, às vezes visando interesses particulares”. “O que o Bolsonaro está dizendo é que 'os índios querem mineração'. Os índios não querem mineração. A nossa relação com a terra é totalmente diferente, é de preservação da terra e dos recursos naturais”, disse Terena. Para o advogado, o governo Bolsonaro tenta cooptar alguns indígenas em torno da mineração para promover a divisão no movimento indígena (Folha de São Paulo, 2019, online).

No caso específico do cenário que envolve a exploração de minério em TIs, a opinião pública é majoritariamente contrária às atividades de garimpo nesses territórios, Segundo pesquisa Datafolha realizada em 2023, a seguir.

Figura 21 – Pesquisa de opinião



Fonte: G1 (2023).

A pauta de exploração de terras indígenas é pauta frequente nos veículos midiáticos locais e nacionais. Questões que envolvem o garimpo ilegal, por exemplo, partem do ingresso de bebida alcoólica e drogas nos territórios à violência sexual cometida contra jovens e mulheres indígenas e aos danos aos rios e serras, devido à intensa mineração. De fato, é

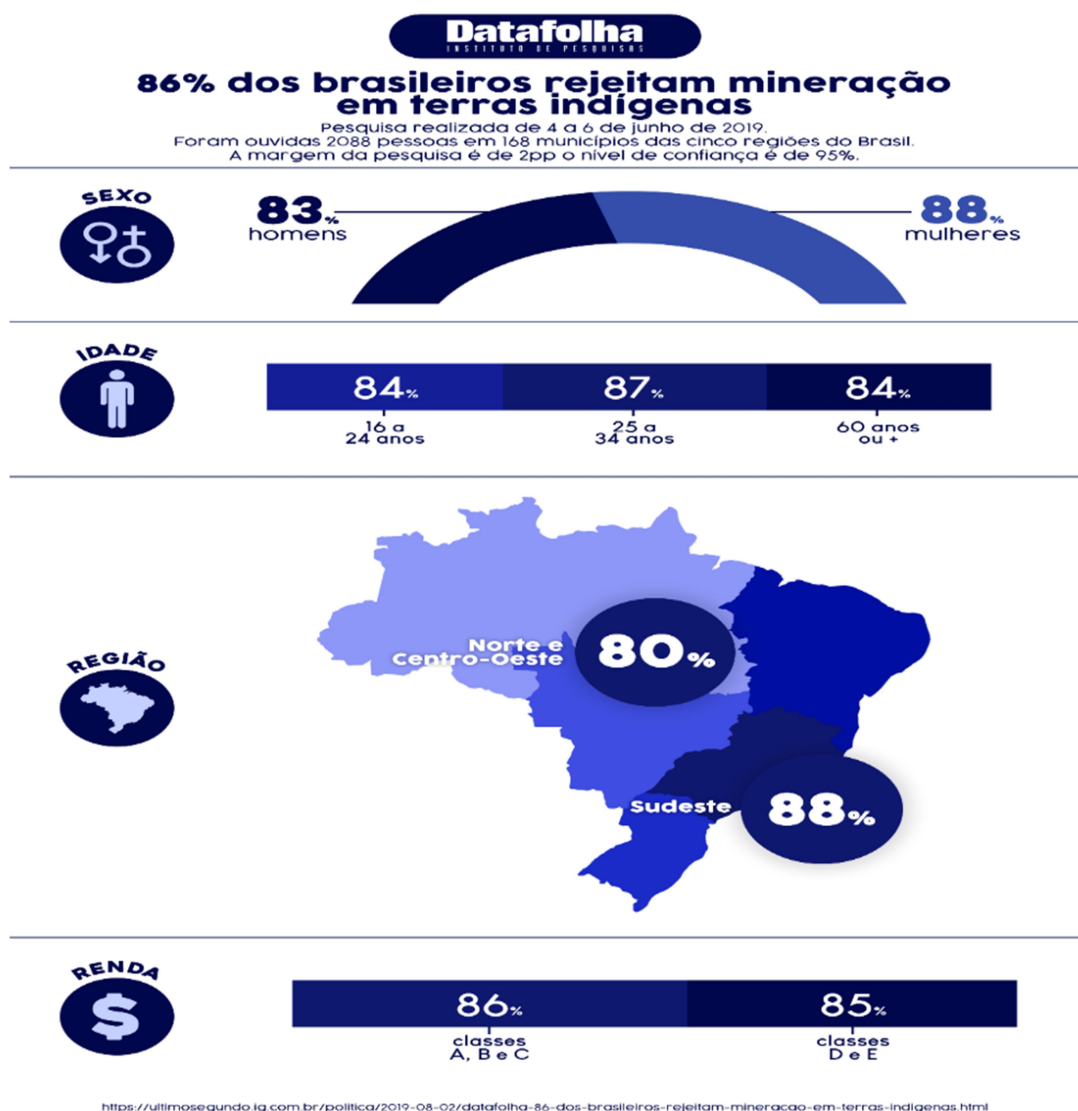
notório, documentado e registrado que os indígenas são incapazes de combater sozinhos os problemas gerados pelo crime socioambiental.

No modelo de Kingdon, dois elementos são considerados fundamentais para a transformação de uma ideia em solução: a ativa participação de um empreendedor (*policy entrepreneur*) e o processo de difusão e “amaciamento” das ideias (*soften up*). O empreendedor é definido como um indivíduo cuja característica principal consiste em investir seus recursos, tais como tempo, energia, prestígio, reputação, em função de uma ideia (Capella, 2004).

Uma questão chave para a compreensão do papel da opinião pública no processo de definição da agenda é entender como as demandas políticas surgem, como certos atores as articulam e como eles emergem na agenda. Embora muitas vezes se suponha que este processo está começando com a preocupação pública sobre algumas políticas, nem sempre isso acontece. Em muitos casos, os atores estatais assumem a liderança do processo.

A agenda oficial do governo é geralmente regida pela rotina ou formas institucionalizadas de definição de agenda mais do que por aquelas resultantes de eleições ou outras formas de atividade político-partidária (Howlett, 2000).

Figura 22 – Pesquisa de opinião pública



Fonte: Último Segundo (2019).

Esse número já foi ainda maior, já que em 2019, conforme pesquisa Datafolha - gráfico ao lado. Ainda assim, o resultado evidencia que a maioria da população já rejeitavam a ideia de mineração em TIs (Último Segundo, 2019).

O melhor medidor da opinião pública é, de forma clara, são as pesquisas com a população. Mas ela não é, por si só, um ator no processo. As pesquisas geram informação que pode ser empregada por outros atores, sejam eles representantes do governo, de interesses sociais ou outros. Ademais, cidadãos individuais também podem expressar ao governo suas preocupações e opiniões por meio de diversos outros procedimentos que visem facilitar e complementam os processos políticos determinados. Esses procedimentos vão desde a pressão

acerca dos representantes eleitos até a participação em corpos consultivos ou conselhos especializados (Graham; Philips, 1977).

Logo, a mídia desempenha papel ativo e contínuo, que influencia e reflete a construção da agenda governamental. Influencia a formação de políticas ao gerar a atenção do público e, através dela, a pressão política para que certos atores passem a atuar sobre uma questão particular.

5.7 CONSIDERAÇÕES

A urgência do Decreto PL 191/2020 visou criar as condições para um novo marco regulatório aplicável ao setor de mineração, com o objetivo principal de expandir a exploração mineral no Brasil para estimular uma nova onda de “crescimento econômico”. Na verdade, trata-se de mais uma medida que reforça o padrão de expropriação de direitos territoriais dos povos indígenas e desconsidera outros modos de vida nas regiões mineradoras (Oliveira, 2020).

Dessa forma, o projeto tende a tornar os povos indígenas mais vulneráveis em tempos de crise econômica e social, fazendo-os arcar com os custos de um desenvolvimento que se diz necessário para gerar empregos e renda para toda a sociedade, sem que se discuta de forma séria, alternativas para um desenvolvimento mais sustentável e os objetivos da desenvolver a justiça social.

Segundo Capella (2004), existem muitas ideias disponíveis, mas apenas algumas são escolhidas. Certos critérios como viabilidade técnica, compatibilidade com os valores da comunidade, aceitação pública e restrições orçamentárias são importantes para uma consideração séria e posterior seleção de uma ideia.

Nesta conjuntura, o conceito de tradicionalidade é importante para compreender o direito ao usufruto exclusivo das terras pelos indígenas, sobretudo dos recursos naturais imprescindíveis ao seu bem-estar. Portanto, o PL afeta tanto a posse da terra pelas populações indígenas quanto a utilização dos recursos naturais nelas existentes. Isto porque o pleno exercício da posse indígena é indissociável dos recursos naturais necessários às suas atividades produtivas tradicionais. O PL, dessa forma, parte de uma premissa inconstitucional, pois não é possível a regulamentação de atividade econômica minerária em territórios indígenas.

O desrespeito aos direitos dos povos indígenas, pelo PL, não se limita a impor projetos contra a vontade das comunidades ou a punir duplamente aqueles cujas terras ainda não foram

demarcadas. Ele também se manifesta em relação à não definição de quanto os indígenas receberiam com a exploração dos recursos de suas terras, o que só seria determinado posteriormente, por meio de regulamentações. Além disso, o PL estabelece que as comunidades também não administrariam diretamente os recursos recebidos, ou seja, sejam eles quais forem seriam administrados por um “conselho de curadores”, formado por apenas alguns indígenas (ISA, 2020).

6 A CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS: O INGRESSO DA MINERAÇÃO EM TI NA AGENDA GOVERNAMENTAL

6.1 INTRODUÇÃO

Uma vez que a definição do problema desempenha um papel fundamental na mobilização em torno de uma ideia e, considerando que esses problemas são estrategicamente representados para favorecer uma interpretação específica da realidade, que as soluções são desenvolvidas, representadas e divulgadas tanto dentro de comunidades especializadas como para o público em geral, e que eventos políticos e institucionais influenciam a compreensão de contextos propícios ou desfavoráveis para a adoção de ideias na agenda governamental, podemos afirmar que o processo de *agenda-setting* nada mais é a que convergência de tais fatores, que se combinam em momentos específicos, resultando em alterações rápidas da agenda por meio de pontos de inflexão em situações de equilíbrio prévio (Kingdon, 2003).

A mudança na agenda ocorre, portanto, quando há a combinação dos três elementos essenciais: um problema reconhecido, uma solução disponível e condições políticas propícias. Essa combinação é fundamental para que uma questão atraia a atenção dos formuladores de políticas (*policy makers*) e passe a integrar a agenda governamental. É da combinação desses três elementos que advém a mudança na agenda. Quando esses elementos se alinham, uma questão ganha destaque e passa a ser discutida e abordada pelo governo, abrindo caminho para possíveis políticas públicas.

Logo, é importante que o problema seja percebido como relevante e urgente, que exista uma solução disponível e que haja condições políticas propícias para que a questão seja incluída na agenda governamental. A existência de um ambiente político favorável é essencial para que as soluções propostas sejam consideradas e adotadas pelos formuladores de políticas. Nesse contexto, o debate em torno da mineração em terras indígenas é complexo e envolve questões relacionadas aos direitos indígenas, à preservação ambiental, ao desenvolvimento econômico e à soberania nacional. Existem diferentes perspectivas sobre o assunto, e a posição do ex-presidente Bolsonaro gerou divisões e debates acalorados na sociedade brasileira, aumentando a visibilidade e urgência dessa pauta. Seu plano de governo foi bastante debatido e gerou controvérsias. Durante sua campanha, e após assumir a presidência do Brasil, o ex-presidente manifestou seu apoio a exploração nas TIs, principalmente por intermédio da atividade de mineração, como uma forma de promover o desenvolvimento econômico e atrair investimentos para o país (Portal Câmara dos Deputados, 2022).

O ex-secretário do Ministério de Minas e Energia, Alexandre Vidigal, durante pronunciamento na Câmara dos Deputados, deixou claro, à época, quais eram as intenções do governo federal acerca da questão de mineração em TIs. “O nosso compromisso neste ministério, e isso diga-se com todas as letras, é, sim, transformar o patrimônio mineral em riqueza mineral. Até porque, se não o fizermos, o mundo fará”. “Nós não podemos prescindir da riqueza e da importância que o setor mineral traz ao país” (Damasio, 2020, online).

O PL 191/2020 surgiu como uma nova tentativa de regularizar a atividade mineratória em terra indígena, tratativa que é discutida desde a promulgação da Constituição Federal e passou a ter, com a escrita do projeto, um novo capítulo. Neste contexto, o PL 191/2020 foi defendido pelo executivo e por uma parcela do legislativo federal enquanto enfrentou forte oposição de organizações indígenas, ambientalistas e outros setores da sociedade civil, preocupados com os impactos socioambientais negativos que a mineração poderia causar às comunidades indígenas e aos ecossistemas (Ciscati, 2022). Em enquete aberta à opinião pública sobre o PL após a sua apresentação, 29% dos votantes concordou com o texto, enquanto 69%, 7.599 pessoas, discordaram totalmente.

Antes do PL 191/2020 existiram tentativas de regulamentar a exploração mineral em Terras Indígenas por meio de outros projetos de lei. Um desses projetos foi o PL 1.610/1996, já mencionado, de autoria do senador Romero Jucá (MDB/RR), que ficou parado por 16 anos, sendo por fim arquivado. Além do projeto de Jucá, pelo menos outros cinco projetos de lei de diferentes parlamentares abordaram o mesmo assunto, mas também não tiveram continuidade (Prizibiszki, 2020).

Embora os projetos apresentassem diferenças de conteúdo, eles tratavam, em geral, da possibilidade de abrir as terras indígenas para a exploração econômica do subsolo. No entanto, segundo especialistas, a diferença do PL 191/2020 é que ele trouxe a marca do ex-presidente Bolsonaro, isto é, o executivo federal atuou como empreendedor político (*political entrepreneur*), o que fez com que o PL chegasse ao Congresso com um apoio político maior do que os anteriores.

Partindo das reflexões sobre a formação da agenda governamental, é possível apontar que três elementos exercem influência. O primeiro elemento, descrito por Kingdon (2003), é denominado "clima" ou "humor" nacional (*national mood*) e refere-se a uma situação em que várias pessoas compartilham das mesmas questões ao longo de um determinado período de tempo. Esse humor cria um terreno fértil para o surgimento e desenvolvimento de ideias, ajudando a explicar a razão pela qual algumas questões são incluídas na agenda enquanto outras são descartadas. Quando os participantes do processo de tomada de decisão percebem

um clima favorável, isso gera incentivos para promover determinadas questões, ao passo que outras são desencorajadas (Kingdon, 2003).

Ao longo da campanha eleitoral para as eleições gerais de 2018, as pesquisas variaram, demonstrando a existência de diferentes intenções de votos para o cargo de presidente. No entanto, elas indicavam um crescimento gradual de apoio a Jair Bolsonaro. Suas propostas e discursos conservadores, focados em segurança pública e combate à corrupção, ressoavam em parte da população brasileira de diferentes classes sociais

A estratégia de campanha de substituir a apresentação de programas por um discurso agressivo, populista e conservador se mostrou eficaz, pois conseguiu atingir diretamente os três principais grupos de eleitores: os bolsonaristas, os desalentados e os petistas. Essa abordagem mobilizou os dois primeiros grupos, seja a favor ou contra os supostos responsáveis pela alegada deterioração do país, os petistas. A estratégia bolsonarista encontrou um terreno propício devido a uma enorme crise fiscal do Estado, um acúmulo de demandas reprimidas, o aumento do desemprego, da criminalidade e da violência, uma população desmotivada e temerosa, além da facilidade em disseminar um discurso que atribui a suposta responsabilidade pelas mazelas ao sistema político e aos partidos que estiveram no governo nos últimos 20 anos (Reginatto; Wanderley, 2022).

As eleições gerais de 2018 foram realizadas em um contexto de intensa polarização e de grande descontentamento em relação ao sistema político e suas práticas. Essa eleição foi marcada por características atípicas e ocorreu em um ambiente de busca por renovação, com uma alta intolerância em relação aos agentes públicos. A disputa presidencial foi polarizada entre Jair Bolsonaro, do PSL, e Fernando Haddad, do PT, e foi decidida no segundo turno com a vitória do candidato do PSL (Reginatto; Wanderley, 2022).

Bolsonaro foi eleito com 55,13% dos votos válidos, uma quantidade total de 57.797.847 votos. O Plano de Governo de Jair Bolsonaro, para a campanha eleitoral de 2018, não apresentou detalhes específicos sobre a mineração em terras indígenas, mas o então candidato expressou posicionamentos favoráveis à exploração mineral em terras indígenas seja ao longo de sua carreira política como deputado federal, seja nas redes sociais. Dada a sua eleição, houve um aumento do apoio ao garimpo em terras indígenas por parte de certos setores da sociedade. Aproveitando o “humor nacional” desde a campanha eleitoral, seu discurso e suas políticas trouxeram à tona o debate sobre a possibilidade de permitir a atividade do garimpo em terras indígenas, postura que encontrou apoio de grupos e indivíduos que defendem a abertura desses territórios para atividades econômicas (Resende, 2018).

No início do mandato de Jair Bolsonaro como presidente do Brasil, sua popularidade era relativamente alta, especialmente entre eleitores que apoiaram sua plataforma política conservadora e suas promessas de combate à corrupção, aumento da segurança pública e impulso à economia. Diversas pesquisas de opinião realizadas no início de 2019 mostraram níveis de aprovação variando entre 40% e 60% nos primeiros meses de seu mandato (Terra, 2019). Com elevados índices de aceitação popular, o então presidente encontrou o “solo fértil” para a disseminação e fortalecimento da agenda pública em torno da mineração em TI. O “clima favorável” se refletiu diretamente na ação dos parlamentares, intensificando as atividades do legislativo em torno do tema, tornando-o prioritário na agenda governamental.

Nessa conjuntura, postula-se, portanto, que é importante para os atores políticos identificar e agir em períodos oportunos para maximizar as chances de sucesso na promoção de mudanças políticas ou na resolução de problemas específicos. A tais períodos se institui o conceito de “*political window*” ou “janela política”, o qual se refere a um período de tempo em que as condições políticas e sociais são favoráveis para a adoção de determinadas medidas ou para a resolução de problemas específicos. Aqui, determinadas questões ganham destaque e têm maior probabilidade de receber atenção e ação por parte dos formuladores de políticas públicas.

Uma “janela política” pode ser aproveitada por grupos de interesse, defensores de políticas específicas ou formuladores de ideias para promover suas agendas e buscar mudanças. É um momento em que há maior probabilidade de sucesso para a implementação de políticas, devido à receptividade política e social para as questões em discussão.

Nesse contexto, o Governo Federal foi capaz de criar uma *policy image*, gerando um entendimento compartilhado sobre a problemática de mineração em territórios de povos originários. As *policy images* são as ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política (*policy*) seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão à agenda.

Como forma de negociação e apoio das bancadas no congresso, concomitantemente, foi criado o “orçamento secreto”, as chamadas emendas de relator, mecanismo de transferência de recursos públicos para atender a interesses de parlamentares, no ano de 2020, no segundo ano do governo Jair Bolsonaro (PL). A ferramenta serviu como forma de corroborar os interesses do Governo Federal, tratando-se de uma maneira de o governo e o comando da Câmara e do Senado distribuir verbas públicas para atender interesses dos deputados e senadores que os apoiam (Schreiber, 2022).

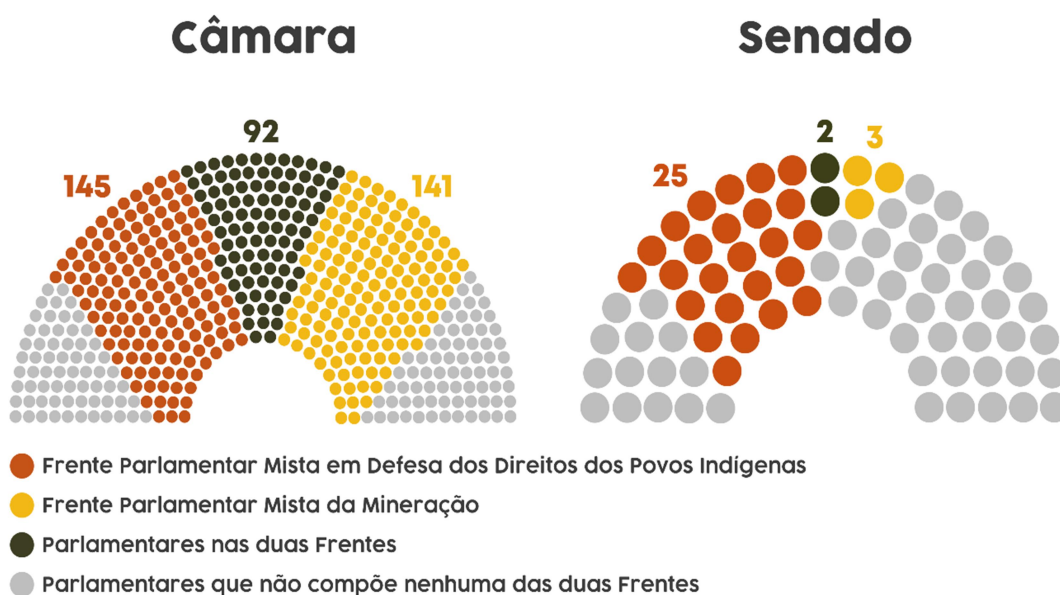
6.2 EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS A INFLUÊNCIA PRESIDENCIAL NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA

Para Kingdon (2003), o presidente tem influência sobre a formação da agenda, e não sobre a especificação das alternativas, ou sobre as políticas adotadas. Dessa forma, é importante ressaltar que a influência presidencial na agenda não é absoluta. A mídia, grupos de interesse, movimentos sociais e outros atores também desempenham um papel significativo na formação da agenda, selecionando e destacando os temas que consideram importantes. A interação entre o presidente e esses outros atores é fundamental para entender o processo de formação da agenda em um contexto mais amplo.

Grupos de interesse (*stakeholders*) são tidos como atores que têm a capacidade de influenciar a agenda governamental, tanto de maneira positiva, ao promover mudanças nas ações do governo, quanto de forma negativa, ao restringir essas ações, sendo esta última a opção mais comum. Segundo Kingdon (2003), mesmo que os grupos de interesse atuem de forma positiva, é raro que uma questão chegue à agenda governamental exclusivamente por meio de suas ações. Por outro lado, Baumgartner e Jones (1993) acreditam que os grupos de interesse desempenham um papel importante ao mobilizar a atenção em torno de uma determinada questão.

Dentre esses grupos de interesse, estão as frentes parlamentares no que concerne à temática de mineração. Atualmente, existem dois segmentos que se posicionam de forma antagonica em relação a tal tópico, são eles: a Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Povos Indígenas (FPMDPI) e a Frente Parlamentar Mista da Mineração (FPMM). A primeira possui 237 membros de 24 partidos diferentes, sendo 210 deputados e 27 senadores. Já o bloco da mineração reúne 233 deputados e 5 senadores, de 21 legendas partidárias diferentes. Apesar de possuírem 92 deputados e 2 senadores signatários em comum, as direções desses blocos apresentam uma origem partidária diferente e se movimentam de maneira oposta no debate público sobre a mineração em TIs (Reginatto; Wanderley, 2022).

Figura 23 – Frentes parlamentares no congresso nacional



Fonte: Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração (2022, p. 33).

A FPMDPI foi anunciada oficialmente no dia 08 de abril de 2023 com o objetivo de reunir parlamentares associados à questão indígena e buscar propiciar e defender os direitos dos membros das 305 etnias identificadas pelo IBGE, no Censo Demográfico realizado em 2010. A frente é coordenada pela deputada federal Célia Xakriabá (PSOL-MG), e no Senado, a liderança é exercida por Randolfe Rodrigues (Rede-AP) (Rodrigues, 2023). A frente mineradora, por sua vez, é presidida pelo ex-deputado Nereu Crispim, do PSD/RS, e tem por principais objetivos agilizar os processos de liberação de áreas desoneradas para a pesquisa mineral ou lavra, pagamento de propostas, requerimento do Título Minerário e outros procedimentos.

6.3 JANELA DE OPORTUNIDADE: MUDANÇA DE GOVERNO

Momentos de transição governamental, especialmente no início de uma nova gestão após as eleições, são considerados oportunidades favoráveis para a inclusão de um tema na agenda política (Kingdon, 2003). “Nesses períodos, novos formuladores de políticas têm acesso à estrutura administrativa e estabelecem novas prioridades, gerando expectativas de mudanças na agenda, especialmente durante o primeiro ano das novas administrações, conforme observado por Kingdon”. (2003, p. 154). Por outro lado, um novo governo também pode levar à retirada de um assunto da agenda e inibir a ascensão de outros temas.

Durante o mandato presidencial, Bolsonaro adotou uma postura de enfraquecimento dos órgãos ambientais e atraiu a atenção tanto do Brasil quanto do mundo com suas políticas e decisões contrárias ao meio ambiente. Um exemplo notável foi a escolha do advogado Ricardo Salles para liderar o Ministério do Meio Ambiente, um nome conhecido por sua aversão aos ecologistas e à conservação ambiental. Salles foi condenado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo por sua participação em uma alteração ilegal do zoneamento de um plano de manejo de uma área protegida, com o objetivo de beneficiar empresas de mineração (Camargo, 2020). Além do presidente, os ministérios de Meio Ambiente e de Minas e Energia e também o Gabinete de Segurança Institucional simbolizaram um executivo aliado do agronegócio, dos madeireiros e dos empreendimentos de mineração, ou seja, defensor de seus interesses e, ao mesmo tempo, contrário aos direitos dos povos indígenas e à conservação do meio ambiente.

Chegadas as eleições gerais, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito no dia 30 de novembro de 2022, pela terceira vez, presidente do Brasil com 60.341.333 votos – o equivalente a 50,90% dos válidos, e se tornando o político mais vezes levado ao comando do Poder Executivo pelo voto direto na história da República. No dia 31 de janeiro de 2023, o então presidente publicou um decreto no Diário Oficial da União, no qual estabeleceu as principais medidas para lidar com a crise emergencial e combater o garimpo ilegal na Terra Indígena (Manfrini; Laboissière, 2023).

Uma vez eleito, Lula assumiu o papel de empreendedor (*policy entrepreneur*), descrito por Kingdon (2003) como o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório - nesse caso, o cargo de autoridade máxima do país - característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias. Empreendedores conseguem “amarrar” os três fluxos, sempre atentos à abertura de janelas (*political window*) (Leal, 2019).

Figura 24 – Construção da narrativa



Fonte: Elaboração própria (2023).

O Plano de Governo de Lula, divulgado antes das eleições, afirmava o compromisso com a “sustentabilidade social, ambiental, econômica e com o enfrentamento das mudanças climáticas”. Para isso, foram aventadas a mudança no padrão de consumo de energia, a construção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis e o avanço da transição ecológica e energética como pilares do seu modo de governar. O Plano também prevê o combate ao “uso predatório” dos recursos naturais e o fortalecimento da Funai, a proteção da Amazônia e o combate aos crimes ambientais, dentre os quais, as atividades ilegais do garimpo em terras indígenas (Cerqueira, 2022, online).

Logo no início de seu mandato, foi oficializado o pedido de retirada de tramitação do Projeto de Lei (PL) 191/2020 da Câmara dos Deputados, que pretendia liberar a mineração, a implantação de hidrelétricas, a exploração de petróleo e gás e a agricultura em larga escala nas Terras Indígenas (Vieira, 2023). O PL visava regularizar a mineração e a geração de energia elétrica nas terras indígenas sem a garantia de que os habitantes dos territórios ancestrais teriam poder de decisão sobre o futuro de suas comunidades (Brasil, 2023, online).

Posteriormente, a Funai passou a integrar a:

“Operação Libertação” liderada pela Polícia Federal nas ações de combate ao garimpo ilegal em terras Yanomami. As ações de combate a esse crime são realizadas por uma força-tarefa composta também pelo Ministério da Defesa, Força Nacional e Ibama. Por meio da Operação, a Fundação já distribuiu cerca de 5,7 mil cestas básicas às aldeias Yanomami e teve o suporte da Força Aérea Brasileira. (FAB) (Rodrigues, 2023, online).

A força-tarefa ainda tem atuado intensivamente desde que o ministro da Justiça e Segurança Pública, Flávio Dino, determinou a abertura de um inquérito policial para investigar crimes de genocídio e contra o meio ambiente na região. Composta pela Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Ibama, Forças Armadas, Força Nacional de Segurança Pública e Funai, a força-tarefa já destruiu 272 acampamentos de garimpeiros. Paralelamente, a Superintendência Regional da Polícia Federal em Roraima deflagrou as operações Nau dos Quintos, Avis Aurea e BAL, e mais de 40 procedimentos investigativos relacionados ao garimpo ilegal estão em andamento, resultando no bloqueio judicial de R\$ 65 milhões (Brasil, 2023, online).

Além disso, o Ministério da Saúde (MS) declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional diante da necessidade de combate à desassistência sanitária dos povos que vivem no território Yanomami. A portaria foi publicada no dia 20 de janeiro, em edição extra do Diário Oficial da União, sendo assinada pela Ministra da Saúde, Nísia Trindade. Além da declaração de emergência, o Ministério instalou também o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE - Yanomami) como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional. Tal ação foi motivada pelo cenário atestado por equipes do MS durante visita técnica à região Yanomami. O grupo se deparou com crianças e idosos com desnutrição grave, além de muitos casos de malária, infecção respiratória aguda (IRA) e outros agravos (Brasil, 2023, online).

As decisões tomadas pelo ex-presidente Bolsonaro e seus ministros estão gerando consequências duradouras na Amazônia, manifestadas pela emergência em saúde pública no território dos Yanomami. De acordo com o Ministério dos Povos Indígenas, em 2022, 99 crianças do povo deste território perderam a vida devido ao avanço do garimpo ilegal na região. As mortes, ocorridas entre crianças de um a quatro anos, foram principalmente causadas por desnutrição, pneumonia e diarreia. Além disso, foram confirmados 11.530 casos de malária em 2022 no Distrito Sanitário Especial Indígena Yanomami, distribuídos em 37 Polos Base. As faixas etárias mais afetadas são as pessoas acima de 50 anos, seguidas pelas

faixas de 18 a 49 anos e de 5 a 11 anos (G1, 2023, online). A partir de 23 de janeiro de 2023, a Polícia Federal assumiu a responsabilidade pelas investigações determinadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) para apurar responsabilidades e punir os culpados.

6.3.1 Questões jurisdicionais

No dia 1º de janeiro de 2023, por meio de um decreto, o presidente Lula estabeleceu o Ministério dos Povos Indígenas, que se tornou o primeiro órgão dedicado exclusivamente às demandas indígenas na história política do Brasil. A liderança desse ministério será exercida por Sônia Guajajara (PSOL-SP), a primeira ministra indígena do país, que foi eleita deputada federal em 2022.

A criação de um Ministério específico para atender às necessidades dos povos indígenas, liderado por uma representante indígena, tem uma importância simbólica por buscar romper com o contexto político anterior, que ameaçava os direitos humanos dessas comunidades. Como resultados da política indigenista do governo Bolsonaro, lembrando que escolher não fazer nada também é uma política, cerca de 700 membros da comunidade Yanomami estão passando fome e sofrendo de desnutrição aguda, principalmente as crianças, (Granchi, 2023). Sônia Guajajara durante seu pronunciamento de posse no Palácio do Planalto como ministra expôs:

Não posso deixar de lembrar os parentes que foram retirados de nosso convívio pela fala do fascismo que imperou no Brasil nos últimos anos derramando sem pudor, muito sangue indígena (...), e tantos outros parentes vitimados pelo garimpo ilegal, pelas invasões dos seus territórios. E por tantas outras ações e omissões do Estado. (Sinal de Fumaça, 2023, online).

O Ministério dos Povos Indígenas, portanto, tem como objetivo principal reconhecer, assegurar e fomentar os direitos dos povos indígenas. Além disso, tem a responsabilidade de proteger os povos isolados e aqueles que estão em contato recente, demarcar, defender e administrar territórios e terras indígenas, realizar monitoramento, fiscalização e prevenção de conflitos nessas áreas, bem como promover ações para retirar invasores desses territórios (Modelli, 2023).

Além da criação do Ministério, dois órgãos cruciais que anteriormente estavam vinculados ao Ministério da Justiça e Segurança Social passam a fazer parte dessa nova pasta: a Funai, o principal órgão responsável pela política indigenista no país desde 1967, e o

Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), estabelecido, em 2015, durante o governo de Dilma Rousseff, com o objetivo de garantir a participação efetiva dos representantes dos povos originários na formulação de políticas públicas no país. A integração desses órgãos no novo Ministério é de extrema importância, especialmente após o contexto do governo de Jair Bolsonaro, que adotou várias medidas para controlar e enfraquecer as instituições ambientais, inclusive extinguindo o CNPI e minando as funções da Funai (Oliveira, 2023).

A ex-deputada federal indígena, Joênia Wapichana (REDE-RR) foi nomeada à presidência da Funai, reafirmando o desafio de retomar as demarcações de terras. Em mais de cinco décadas de existência, esta é a primeira vez que o órgão federal responsável pela política indigenista brasileira é presidido por uma mulher indígena. Participaram da solenidade de posse da deputada a ministra dos Povos Indígenas, Sônia Guajajara, a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, o ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Wellington Dias, o secretário de Saúde Indígena, Weibe Tapeba, a liderança indígena Cacique Raoni Metuktire, o coordenador do Conselho Indígena de Roraima, Enock Taurepang, entre outras autoridades e lideranças indígenas (Brasil, 2023, online).

Concomitantemente, a Bancada do Cocar, a primeira representação indígena no Congresso Nacional, surge de forma modesta. Essa expressão refere-se a um grupo de parlamentares indígenas que se uniram para compor uma bancada no Congresso Nacional do Brasil, com o propósito de representar e defender os interesses das comunidades indígenas (Gomes, 2022). Embora a bancada conte apenas com cinco parlamentares na Câmara, ela representa um avanço significativo para o movimento indígena. Nunca antes houve tantos parlamentares autodeclarados indígenas em uma Casa legislativa. Esse marco demonstra a crescente importância da voz indígena na política nacional e sinaliza a busca por uma maior participação e influência na formulação de políticas públicas.

Entretanto, na contramão das ações do governo a favor de uma nova política de proteção dos direitos indígenas, o deputado Isnaldo Bulhões (MDB-AL) realizou uma série de modificações no texto como relator da Medida Provisória que estabeleceu a estrutura fundamental dos ministérios durante o governo Lula. As alterações propostas por Bulhões têm como principal impacto o esvaziamento dos ministérios do Meio Ambiente e dos Povos Indígenas. A competência para a demarcação de terras indígenas sairia do Ministério dos Povos Indígenas e passaria para o Ministério da Justiça, de forma que, no cenário proposto, o Ministério do Meio Ambiente seria despojado da responsabilidade pela administração do cadastro ambiental rural, uma ferramenta crucial para manter um registro de propriedades

rurais e controlar o desmatamento. Essa responsabilidade seria transferida para o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (G1, 2023).

Além disso, ressaltando o baixo apoio da Câmara ao novo presidente, o Projeto de Lei do Marco Temporal (PL 490/2007) voltou a tramitar em meados de abril de 2023 com requerimentos apresentados por parlamentares do Partido Liberal (PL) e ligados à bancada ruralista. O texto foi apresentado pela primeira vez em 2007, pelo então deputado Homero Pereira (PR-MT), ele transfere do poder Executivo para o Legislativo a competência para realizar demarcações de terras indígenas (Nogueira, 2023).

De acordo com a tese do marco temporal, somente as terras que já estavam ocupadas por povos indígenas na data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, são elegíveis para reivindicação por parte desses povos. Consequentemente, um grupo que historicamente ocupava um território, mas que não estava presente nele na data específica estabelecida, pode perder o direito à demarcação. Os projetos de lei apresentados propõem modificações na Lei nº 6.001/1973, conhecida como Estatuto do Índio, que estabelece as diretrizes para a demarcação de terras realizada pela Funai, levando em consideração critérios técnicos e antropológicos. Atualmente, a aprovação das demarcações é de responsabilidade do presidente, através de decreto (Behnke, 2023).

O deputado Zé Trovão (PL-SC) apresentou um requerimento para que o projeto seja apreciado em regime de urgência, o qual recebeu a assinatura de 262 deputados, principalmente da oposição ao atual presidente. Em 24 de maio de 2023, a Câmara dos Deputados aprovou, por 324 votos a favor e 131 contra o regime de urgência do PL. Com a urgência, a tramitação do texto é acelerada e a proposta pode ser analisada diretamente em plenário, sem passar por comissões mistas. A presidente da Funai, Joenia Wapichana destaca que o PL 490/2007 é inconstitucional. “A demarcação de terras é um direito dos povos indígenas e um dever constitucional do Estado brasileiro, realizado pela União, mais especificamente pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas” (Nogueira, 2023).

Integrante da bancada do cocar, a deputada Célia Xakriabá (PSOL-MG) se pronunciou durante a votação do regime de urgência do PL, afirmando:

Não são os outros que vão dizer o que é bom para nós, povos indígenas. Nós, enquanto parlamentares, estamos aqui dizendo que o PL 490 tenta transferir a demarcação dos territórios indígenas do Poder Executivo para o Legislativo e tenta aplicar a tese do marco temporal, que está para ser julgada no STF, ainda permitindo abrir os territórios de indígenas em isolamento voluntário. (Behnke, 2023, online).

6.4 CONSIDERAÇÕES

No livro "*Agendas, Alternativas, e Públicos*", originalmente publicado em 1984, o autor John W. Kingdon oferece uma perspectiva interessante sobre a dinâmica da mudança de governo e a formulação de políticas públicas. Kingdon propõe a teoria das "janelas de oportunidade" para explicar como as mudanças de governo podem abrir espaços para a introdução de novas agendas e políticas. De acordo com a teoria, a mudança de governo, seja por eleições ou outros fatores, cria uma oportunidade para a redefinição da agenda política. Durante esses momentos de transição, há um maior fluxo de ideias e propostas, abrindo espaço para que novas questões sejam consideradas e discutidas. É nesse contexto que as janelas de oportunidade se abrem.

Durante a mudança de governo, três fluxos independentes convergem para a formação da política. As janelas de oportunidade podem ser abertas quando há uma convergência entre o fluxo de problemas (a percepção de um problema urgente), o fluxo de políticas (a existência de alternativas viáveis) e o fluxo de política pública (condições políticas favoráveis).

Nesse contexto, os atores políticos, como grupos de interesse, especialistas e legisladores podem aproveitar essas janelas de oportunidade para promover suas agendas e influenciar a formulação de políticas. Em resumo, a mudança de governo cria um ambiente propício para a redefinição da agenda política e a introdução de novas políticas públicas. Isso aconteceu tanto com o governo Bolsonaro, em 2018, quanto com o governo Lula, em 2023. As janelas de oportunidade se abrem quando há uma convergência entre problemas urgentes, alternativas políticas viáveis e condições políticas favoráveis. Nesses momentos, os atores políticos podem exercer influência e buscar a implementação de suas propostas.

Dito isso, nota-se que há uma divergência significativa entre as ideias, interesses e valores do ex-presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, e do atual, Luiz Inácio Lula da Silva. Dessa forma, determinadas pautas, a exemplo da exploração minerária em terras indígenas, foram tidas como urgentes por envolverem ideologias e formas de governo antagônicas, necessitaram de revisões imediatas. Nesse sentido, destaca-se o papel do presidente da república como empreendedor, responsável por promover a convergência dos fluxos listados na teoria de Kingdon, viabilizando medidas rápidas e enérgicas em relação à questão analisada.

6.5 O PROJETO DE LEI 191 COMO PROPOSTA DE POLÍTICA PÚBLICA

A implementação de uma política pública compreende o espaço temporal no qual seus resultados concretos são observáveis (Secchi, 2010). Uma política pública pode ser definida, segundo Pressman e Wildavsky (1973, p. 15), como um “processo de interação entre uma gama de objetivos e as ações definidas para atingi-los”. Já para Smith e Larimer (2009), “não há definição de políticas públicas precisa e universal (...). Há uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas. É uma resposta a um problema percebido”. Na prática, além de ser pensada e executada por diversos atores, as políticas públicas também se concretizam de inúmeras formas, podendo ser: Projetos de lei, campanhas publicitárias, programas, subsídios/isenções fiscais, entre outros instrumentos (Usuy; Cunha, 2020). Outras definições ressaltam a relevância dos atores e das suas respectivas personalidades jurídicas, ressaltando que, intrinsecamente à uma política pública, há uma origem atrelada a um ator estatal (Heclo, 1972; Dye, 1975).

A análise dos três fluxos proposta por John Kingdon é amplamente utilizada na teoria política e nos estudos de políticas públicas. De maneira sucinta, no que diz respeito à criação e instituição de políticas públicas (PPs), no modelo conhecido como *top-down*, a implementação de tais políticas é vista como resultado de um plano prévio. Nessa perspectiva, pressupõe-se de forma genérica que as distorções na aderência dos efeitos e resultados das políticas em relação ao planejado surgem de problemas hierárquicos e de falhas no controle. Em contraste com essa perspectiva, estudos passaram a analisar como a implementação realmente ocorre, valorizando os resultados dos processos decisórios e o desempenho dos atores envolvidos, levando em consideração as diversas pressões às quais eles estão sujeitos. Esse modelo é baseado na distinção wilsoniana entre “Política e Administração” (Wilson, 1887).

A abordagem *top-down* enfatiza o papel dos burocratas e das redes de atores que podem influenciar a configuração da implementação de políticas públicas, levando em conta a discricionariedade dos implementadores para realizar modificações na política formulada. O modelo é caracterizado, portanto, pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. (Secchi, 2014, p. 47).

Nesse sentido, é válido estabelecer um claro paralelo com toda a trama que envolve a questão da mineração em terras indígenas e o PL 191/2020.

Secchi (2014) apresenta diferentes tipologias de políticas públicas, sendo a primeira baseada na classificação de Lowi. Segundo essa classificação, existem quatro tipos de políticas públicas: 1. Políticas regulatórias: Estabelecem padrões de comportamento, serviços ou produtos para atores públicos ou privados. Elas buscam regular e orientar a conduta dos envolvidos. 2. Políticas distributivas: Geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores, enquanto os custos são difusos e recaem sobre toda a coletividade ou contribuintes. Essas políticas visam distribuir recursos ou benefícios de forma mais específica. 3. Políticas redistributivas: Concedem benefícios concentrados a determinadas categorias de atores, mas também implicam custos concentrados em outras categorias de atores. Essas políticas representam um jogo de soma zero, onde o ganho de um grupo é obtido à custa de outro. E 4. Políticas constitutivas: São regras que definem os poderes e as regras sobre as regras. Elas estabelecem as competências, jurisdições, regras de disputa política e elaboração de políticas públicas. Essas políticas são chamadas de *metapolíticas* porque estão acima dos outros três tipos de políticas e frequentemente moldam a dinâmica política em outras arenas.

Outra tipologia apresentada por Secchi complementa a de Lowi (1964) e é baseada nos critérios de distribuição de custos e benefícios das políticas públicas na sociedade. Logo, as políticas clientelistas possuem seus benefícios concentrados em certos grupos, enquanto os custos são difusos para a coletividade. Essas políticas são semelhantes às políticas distributivas de Lowi. As políticas de grupo de interesses são caracterizadas por terem seus custos e benefícios concentrados em certas categorias de atores. Essas políticas se referem às políticas redistributivas de Lowi. Já as políticas empreendedoras geram benefícios coletivos, mas os custos são concentrados em certas categorias de atores. E por fim, as políticas majoritárias têm seus custos e benefícios distribuídos pela coletividade de forma mais ampla.

Fazendo um paralelo com os tipos de Políticas Públicas e o PL 191, podemos afirmar que o requerimento de urgência - REQ 227/2022 – caracteriza a proposta de PP, por meio do Projeto de Lei, como uma política pública *top-down* que, além de abreviar o seu percurso de análise nas comissões da câmara, restringe a participação da sociedade nos debates comuns na tramitação ordinária, que por sua vez privilegia o debate com as intuições acadêmicas, terceiro setor e sociedade em geral.

Além desse aspecto, a falta de divulgação antecipada do texto a ser submetido ao Plenário da Casa Legislativa dificulta ou torna excessivamente custoso o exercício do controle social por parte dos cidadãos e das organizações civis. Isso pode ser interpretado como uma tentativa inconstitucional de obstruir manifestações públicas de repúdio da sociedade em relação ao texto que será analisado, debatido e votado. Essa falta de transparência

compromete desproporcionalmente o espírito democrático e resulta em uma proteção inadequada da participação democrática da população, violando o princípio da proporcionalidade estabelecido no artigo 1º, caput, da Constituição Federal de 1988.

Nesse ínterim, é claramente razoável a estratificação da instituição do PL como sendo uma abordagem *top-down*, favorecendo a atuação dos burocratas e atores políticos envolvidos com a temática do projeto em detrimento do poder opinião da pública, da análise de intelectuais e dos principais afetados com as propostas previstas no texto, nesse caso, os indígenas.

Utilizando-se da segunda e terceira camadas de classificação das PPs citadas por Secchi (2014), é possível tipificar o PL 191 como uma política distributiva, segundo Lowi (1964) e clientelista, segundo Secchi (2014) - as duas políticas compartilham o mesmo conceito - onde os benefícios das propostas que compunham o projeto privilegia públicos específicos, ao passo que os custos teriam abrangência coletiva.

A Nota técnica do ISA a respeito do PL 191 reforça tais classificações, uma vez que ressalta a inconstitucionalidade formal do PL, que desrespeita os artigos 49, XVI, 59, XI e 60, § 4º, III da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), e que busca definir competências exclusivas do Congresso Nacional, exercidas por meio de Decreto Legislativo, violando o princípio da separação dos poderes.

O artigo 231, caput e seus parágrafos definem os direitos dos índios. O § 3º estabelece que “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei”. (grifo meu). Sendo condicionante compulsório para este dispositivo constitucional a criação de lei ordinária que vise regulamentar a atividade mineral em TIs.

Com os dispositivos constitucionais acima mencionados o que se constata é que a mineração em terras indígenas exige três condições: 1) a autorização do Congresso Nacional, que é também prevista pelo artigo 49, inciso XVI, CF⁸51; 2) a consulta prévia às comunidades afetadas pelo projeto de mineração e 3) a participação dos indígenas nos resultados da lavra. (Curi, 2005, p. 100).

Portanto, segundo a nota, a regulamentação das atividades descrita no PL 191 por meio de uma Lei Ordinária Federal, não está de acordo com o mandamento constitucional e é

⁸ “Art. 49. É de competência exclusiva do Congresso Nacional: **XVI** – autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais”.

direcionada apenas para benefício de determinadas camadas da população, das quais os principais atores já foram citados. Empresas de mineração e hidrelétricas não são conceitos abstratos, pois elas se estabelecem no solo e suas operações são impossíveis de serem realizadas sem a ocupação e a posse das terras indígenas, bem como sem a exploração das riquezas naturais do solo, das águas dos rios e lagos. A Constituição estabelece explicitamente que esses recursos são destinados ao uso exclusivo dos indígenas e só podem ser utilizados em casos de relevante interesse público da União, de acordo com o que for estabelecido em lei complementar.

É válido ressaltar, que a Convenção 169 da (OIT) subscrita pelo Brasil em 2004, é condicionante constitucional que reconhece a força hierárquica infraconstitucional dos tratados internacionais, na qual possui *status* superior à lei ordinária que versa sobre os direitos dos povos indígenas – e os direitos dos povos são, por definição, um direito *humano*. (MPPR, 2017).

A consulta deve ser feita pelo Governo (artigo 7º) e é prévia, inclusive se dando na realização dos estudos de impacto ambiental:

Os povos indígenas têm o direito de participar em todos os níveis de tomada de decisão enquanto prevalecer a situação criada por decisões estatais, tenham aqueles consentido ou não com a medida proposta. (Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, 2009, p. 36).

Sem dúvida, uma das questões mais polêmicas do PL 191, envolve a oitiva da população indígena e como deve ser realizada.

Durante os debates da Constituinte de 1988, houve um confronto entre a busca pela consolidação dos direitos de autonomia territorial indígena, os grupos com inclinações nacionalistas e os interesses ligados à exploração mineral. Este embate não resultou em uma legislação proibitiva da mineração, mas sim na necessidade de estabelecer condições para a atividade mineradora nessas regiões, conforme apontado por Cunha em 2018.

Para atingir esse objetivo, ainda é necessário regulamentar alguns parâmetros. Isso inclui a inclusão de consultas ao Congresso Nacional para salvaguardar o interesse nacional, bem como a realização de audiências com as comunidades indígenas, conforme previsto no Artigo 231, parágrafo 3º (Curi, 2005). Por outro lado, os conflitos persistentes com garimpeiros influenciaram os constituintes a proibir expressamente o garimpo em Terras Indígenas. Essa proibição está refletida no Artigo 231 da Constituição e também na Lei do Regime de Concessão de Lavra Garimpeira, de número 7.805, de 1989.

Apesar da apresentação de pelo menos vinte Projetos de Lei com o objetivo de regular a mineração em Terras Indígenas, nenhuma dessas iniciativas conseguiu avançar (Milanez, 2020). Dessa forma, até o momento presente, nenhuma das propostas conseguiu alcançar um consenso político, principalmente devido às críticas expressas pelo movimento indígena, pela sociedade nacional e pela comunidade internacional. A questão enfrenta a inexistência de um consenso quanto à atividade mineradora, enfraquecendo as ferramentas de fiscalização e favorecendo o seu avanço desregrado e criminoso na maior parte dos casos (Milanez; Wanderley; Magno, 2022).

6.6 A “POLÍTICA INFORMACIONAL” NA CONSTRUÇÃO DA AGENDA-SETTING

A teoria do agendamento assevera a ideia de que os consumidores de notícias irão considerar mais relevantes as temáticas associadas na imprensa. Recomenda que os meios de comunicação agendam conversas: dizem o que pensar, como pensar e, porque não, como agir. Conforme essa teoria, a persuasão dos *mass media* vem do sistema organizacional dos mesmos (Pena, 2010). Porém, é importante considerar que

A influência do agendamento por parte da mídia depende, efetivamente, do grau de exposição a que o receptor esteja exposto, mas, mais que isso, do tipo de mídia, do grau de relevância e interesse que este receptor venha a emprestar ao tema, a saliência que ele lhe reconhecer, sua necessidade de orientação ou sua falta de informação, ou, ainda, seu grau de incerteza, além dos diferentes níveis de comunicação interpessoal que desenvolver. (Hohlfeldt, 1997, p. 49).

Presumivelmente, os grupos de interesse são o público-alvo do discurso guiado pela mídia, talvez de forma infiel, mas certamente de alguma forma representando a opinião pública.

É nesse contexto de aceitação que os discursos veiculados pela mídia ganham relevância ao promover o empoderamento de determinados grupos de interesse e legitimar seus discursos ao buscar prioridade na pauta. Dito isso, de acordo com Couto (1988), cabe refletir sobre o poder mobilizador exercido pela mídia, especialmente no contexto de países cujas imagens democráticas ainda estão se consolidando, como o Brasil.

As flutuações nas prioridades sociais são uma característica fundamental das democracias vulneráveis, como as da América Latina. Acredita-se que esse cenário de demanda popular volátil favorece a mudança de rumo da opinião pública por meio do discurso da mídia.

Apesar de apenas as instituições políticas terem legitimidade para agir, ou seja, para agir no interesse da sociedade, as estruturas de comunicação eficazes são acionadas pela opinião pública e respondem desenvolvendo medidas desejáveis para atender às necessidades do pedido com maior influência pública. De acordo com Habermas (1999), a opinião pública, transformada em força comunicativa de acordo com os procedimentos democráticos, não pode dominar o sistema administrativo, mas pode dirigi-lo.

Uma parcela considerável da comunidade científica destaca a importância da mídia para o jogo político como instrumento de mediação entre instituições, atores políticos e sociedade civil, o que se traduz em um espaço de formação da opinião pública. Atualmente, com o desenvolvimento das ferramentas de tecnologia da informação (especialmente a internet), a mídia deixou de ser apenas um veículo de informação com a função de relatar fatos de forma passiva, para se tornar uma ferramenta efetiva de participação pública. Os meios de comunicação passaram a atuar como atores políticos, potencializando a ação política da sociedade civil. A programação política é criada ou cancelada em resposta a demandas veiculadas pela mídia, principalmente a mídia eletrônica.

Esse ambiente midiático está se revelando uma via de mão dupla, em que os grupos de interesse expressam suas expectativas e responsabilizam seus representantes, e esses mesmos representantes, por sua vez, utilizam-no como termômetro para moldar ou corrigir seus programas políticos.

Assim, embora alguns ignorem o debate sobre o papel ativo da mídia na mobilização da sociedade civil, o fenômeno tem despertado o interesse da comunidade científica. Para Lima (2000, p. 176), a mídia representa "a arena e o objeto privilegiado das lutas pelo poder político contemporâneo".

Ainda nessa linha de pensamento, Penteado e Fortunato (2015) reforçam a ideia anteriormente apresentada, ao descrever o Brasil como uma sociedade midiática onde ideias, ações e discursos ganham importância por meio de ferramentas de comunicação (conhecimento) perante a sociedade, criando espaço de debate simbólico (discurso político) que afeta a sociedade como um todo. Nesses espaços, há debates sobre a hegemonia política e a construção do consenso como forma de dominação política construída com capacidade de persuasão.

Selecionou-se uma série de notícias jornalísticas publicadas na internet, que evidenciam como os acontecimentos e a opinião pública, agendam a mídia.

Figura 25 - Construção da narrativa



Fonte: Elaboração própria (2023).

(...) a mídia eletrônica (não só o rádio e a televisão, mas todas as formas de comunicação, tais como o jornal e a internet) passou a se tornar o espaço privilegiado da política. Não que toda a política possa ser reduzida a imagens, sons ou manipulações simbólicas. Contudo, sem a mídia, não há meios de adquirir ou exercer poder. Portanto, todos [os partidos políticos, de ideologias distintas] acabam entrando no mesmo jogo, embora não da mesma forma ou com o mesmo propósito. (Castells, 2000, p. 367).

“As narrativas analíticas são construídas a partir de evidências históricas e visam a explicar as ações relevantes e atividades, por meio do modelo teórico, o que possibilita a compatibilidade e diferenciação entre o ideográfico e os aspectos teóricos relevantes da investigação” (Gaetani, 2008, p. 36). As diferenças entre narrativas históricas e analíticas são sumarizadas. A primeira deveria ser capaz de aumentar a compreensão histórica dos fenômenos, enquanto a segunda, deveria possibilitar a explicação dos episódios específicos investigados.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de Kingdon (2003) é amplamente reconhecido pela sua abrangência de categorias e pela sua incorporação da ambiguidade nas decisões relacionadas às políticas públicas, além de valorizar a consistência das ideias e propostas. Esse modelo tem se mostrado uma abordagem sugestiva para analisar a composição da agenda governamental, a formação e até mesmo a avaliação das políticas públicas. Sua teoria destaca a importância da interação entre problemas, soluções e considerações políticas na formulação de políticas públicas, argumentando que a convergência dos fluxos é fundamental para que um determinado problema seja abordado e uma solução seja implementada.

O PL 191/2020, que estabelece condições de exploração em terras indígenas, é um dos marcos da ascensão do tema à agenda governamental e a principal solução apresentada pelo governo Bolsonaro. No fluxo dos problemas estão os temas aventados pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, que estavam concentrados nas questões econômicas, creditando alto valor ao desenvolvimento do país às riquezas presentes nas terras indígenas.

No fluxo das soluções, parte do legislativo e o executivo federal convergiram na proposta de apresentação do PL, pois, além da pauta da mineração em TI, ele trazia em seu bojo alterações nas regras de licitações e contratos de gestão; mudanças na demarcação de territórios indígenas, e modificações no licenciamento ambiental e na regulamentação do uso de agroquímicos etc. Neste fluxo, tais atores também reconheceram a necessidade de tramitação do PL em regime de urgência, uma modalidade que abrevia e evita o debate com a sociedade civil. Ainda neste fluxo, ignoraram os apontamentos técnicos e jurídicos de instituições como MPF, ISA, OAB-SP etc. que sinalizaram a inadequação do PL como solução ao problema diagnosticado.

No fluxo das alternativas, o Ministério Público Federal (MPF) emitiu uma nota técnica contrária às proposições do PL, alegando que o Projeto apresentava um vício insanável ao buscar regulamentar a atividade minerária em terras indígenas sem o devido debate no Congresso sobre as hipóteses de relevante interesse público da União.

O MPF destacou que a ausência de Lei Complementar violava o princípio da hierarquia das normas jurídicas e era inconstitucional. Além disso, enfatizou que o direito à posse permanente das terras tradicionais é assegurado desde o século XVII no ordenamento jurídico brasileiro, e que a Constituição Federal de 1988 reconhece explicitamente essa posse tradicional como uma norma jurídica primária, originária e preexistente (Iubel, 2020). Por

fim, o MPF explanou que os mais de quatro mil procedimentos minerários em terras indígenas, em alguns casos abrangendo quase todo o território, demonstram que não são os interesses dos indígenas ou da União que impulsionam a regulamentação dessa atividade, mas sim, os interesses econômicos de certos grupos (MPF, 2021).

Também no fluxo das soluções, o Instituto Socioambiental (ISA) classificou as ideias propostas pelo PL como "bizarras" e afirmou que vão contra a Constituição Federal, desrespeitando a jurisprudência do STF, que garante os direitos dos povos indígenas. O Instituto emitiu uma nota técnica considerando o conteúdo do Projeto inteiramente inconstitucional, pois não respeita o direito dos indígenas de vetar a instalação de negócios em suas terras e não leva em conta a aplicação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da consulta livre e prévia das comunidades afetadas. No entanto, o governo poderá impor uma decisão contrária à negativa dos povos indígenas (Isa, 2020). Para o ISA, portanto, embora essas atividades possam ter impactos claros nas terras indígenas, se as comunidades afetadas rejeitarem tais atos, seus direitos poderão ser desrespeitados por medidas judiciais.

A Ordem dos Advogados Seção São Paulo (OAB-SP), o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) e indígenas reunidos na 18ª edição do Acampamento Terra Livre (ATL), também expressaram posições veementemente discordantes com o texto e com a aprovação do PL. Segundo nota da OAB, o PL propõe mudanças em diversas áreas, incluindo regras de licitações e contratos de gestão, licenciamento ambiental, demarcação de territórios indígenas e regulamentação do uso de agroquímicos. A flexibilização do controle, uso e fiscalização desses produtos é mencionada como preocupante, uma vez que eles são prejudiciais à saúde animal e vegetal, além de afetarem diretamente o meio ambiente ecologicamente equilibrado (Piva, 2020). Por fim, durante o 18º ATL, que reuniu indígenas de 120 povos de todas as regiões do Brasil, foi lançada a Carta Aberta contra o PL 191/2020, ressaltando que o projeto apresenta problemas jurídicos e inconstitucionalidades evidentes, desconsidera tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e vai de encontro ao próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Oliveira, 2020).

O IBRAM é uma organização nacional privada e sem fins lucrativos, que representa as empresas e instituições que atuam no setor mineral. Considerado o porta-voz da Mineração Brasileira, o Instituto reúne mais de 130 associados que, direta ou indiretamente, fazem parte da atividade mineral brasileira. A organização reitera a necessidade de erradicar o garimpo ilegal, apontado como um dos principais fatores de risco para a Amazônia e sua população, sendo uma das defensoras da implantação do uso de nota fiscal eletrônica no comércio de

ouro para permitir sua rastreabilidade. No entanto a organização é favorável a regularização da mineração em TIs.

Outros projetos de lei de anos anteriores, que partilhavam do mesmo escopo, embora apresentassem diferenças de conteúdo, também tratavam, em geral, da possibilidade de abrir as terras indígenas para a exploração econômica do subsolo. No entanto, a diferença do PL 191/2020 é que ele traz a marca do presidente Bolsonaro, atuando como empreendedor político (*political entrepreneur*), o que fez com que o projeto chegasse ao Congresso com um apoio político maior do que os anteriores. A apresentação do PL 191/2020 e o apoio ao garimpo por parte de algumas autoridades explicam, em parte, o aumento dessa atividade ilegal em terras indígenas, o que representa uma ameaça às comunidades próximas às áreas de garimpo.

Concomitantemente, no segundo ano do governo Jair Bolsonaro, como uma estratégia de negociação e apoio das bancadas no Congresso, foi estabelecido o chamado "orçamento secreto" ou emendas de relator. Esse mecanismo permitia a transferência de recursos públicos para atender aos interesses específicos de parlamentares.

Com índices elevados de aceitação popular, o presidente encontrou o "solo fértil" para a disseminação e fortalecimento da agenda pública em torno da mineração em TI. O "clima favorável" refletiu diretamente na ação dos parlamentares, intensificando as atividades do legislativo em torno do tema, tornando-o prioritário na agenda governamental.

Reitera-se a participação do Governador do Estado de Roraima, Antônio Denarium, podendo classifica-lo como empreendedor político da questão de mineração em TIs, tendo sancionado leis consideradas inconstitucionais em defesa do garimpo, como já citado neste texto.

Uma nova janela de oportunidade surge com o processo eleitoral de 2022, e, conseqüentemente, com a não reeleição de Bolsonaro à presidência. Como tema de campanha nas eleições gerais, o Plano de governo de Lula enfatizava o compromisso com a sustentabilidade social, ambiental, econômica e com o enfrentamento das mudanças climáticas. O Plano propunha medidas como a alteração no padrão de consumo de energia, a promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, e o avanço da transição ecológica e energética como pilares da governança. Além disso, destacava-se o combate ao uso predatório dos recursos naturais, o fortalecimento da Funai, a proteção da Amazônia e a repressão a crimes ambientais, incluindo atividades ilegais de garimpo em terras indígenas (Cerqueira, 2022).

Logo no início de seu mandato, foi oficializado o pedido de retirada de tramitação do PL 191/2020 da Câmara dos Deputados. Simultaneamente, a Bancada do Cocar, a primeira representação indígena no Congresso Nacional, surgiu de forma modesta, com o propósito de representar e defender os interesses das comunidades indígenas (Gomes, 2022).

A entrada de propostas na agenda governamental, ou seja, a ocorrência de uma janela de oportunidade é influenciada principalmente por mudanças políticas ou novas interpretações dos problemas já identificados. É importante reconhecer que existem fatos objetivos que determinam a abertura da janela, mas esse processo também é moldado pela percepção dos atores envolvidos. Por outro lado, o fechamento das janelas ocorre quando uma decisão sobre a questão em debate é tomada, quando há fracasso em encontrar uma solução, quando a questão perde visibilidade, quando há mudanças nas pessoas envolvidas no tema ou simplesmente quando não há uma alternativa de ação viável disponível (Kingdon, 2003).

No que tange à mineração, evidenciou-se o posicionamento essencialmente oposto do governo sucedente, ou seja, com a eleição de Lula, há um redirecionamento das ações com relação a agenda da mineração em TI, ainda assim a temática se mantém na agenda governamental com destaque, ressaltando, ainda, a deflagração da crise humanitária que envolve as populações desses territórios, em especial a do povo Yanomami.

Dessa forma, o fluxo político criou o “solo fértil” para o resgate das questões de mineração nessas terras tradicionais. Além disso, o "clima nacional", as forças políticas organizadas e as mudanças no governo foram fatores que impactaram na agenda política. Nessa conjuntura, são as ideias que moldam e direcionam o curso das ações políticas.

No que diz respeito a esses aspectos, os indicadores de Kingdon (2003) revelaram um cenário favorável no fluxo político, no humor nacional, nas forças políticas organizadas e nas mudanças no governo, que podem ser resumidas da seguinte maneira quando comparadas ao panorama da mineração em TIs:

1) Mudanças no governo: As mudanças de governo ocorridas nos pleitos presidenciais de 2018 (eleição de Jair Bolsonaro) e de 2022 (eleição de Lula) foram cruciais para a inserção e manutenção da temática de mineração em TIs na agenda governamental.

Bolsonaro sempre expressou posicionamentos favoráveis à exploração mineral em terras indígenas ao longo de sua carreira política e dada a sua eleição, houve um aumento do apoio a essa prática por parte de certos setores da sociedade. Com a eleição de Lula em 2022, uma mudança substancial de posicionamento direcionou suas primeiras ações no cenário da mineração no início do mandato. Lula oficializou o pedido de retirada de tramitação do PL 191/2020 da Câmara dos Deputados em 31 de março de 2023, dando início a uma série de

operações que deflagraram problemas graves de saúde e desnutrição em comunidades indígenas, corroborando, dessa forma, com a permanência e visibilidade do tema na agenda.

2) Forças políticas organizadas: Bolsonaro foi eleito com uma base sólida de apoiadores, o que permitiu que as medidas favoráveis às práticas de mineração pudessem tramitar de forma célere, inclusive, no caso do PL 191/2020, em regime de urgência. Já em seu segundo ano de mandato, a criação do orçamento secreto permitiu a destinação de recursos aos apoiadores do governo no Congresso, fortalecendo a rede de apoio e garantindo prioridade e visibilidade aos interesses do Governo Federal. O PL 191/2020 teve como um de seus autores o ex-juiz Sérgio Moro (Podemos), juntamente com o ministro de Minas e Energia, Bento Albuquerque, sendo apresentado no dia 06 de fevereiro de 2020; o requerimento de urgência do PL, o REQ 227/2022, teve autoria do líder do governo, Ricardo Barros, e apoio do presidente da Câmara, Arthur Lira. Outros atores, como o Governador de Roraima Antônio Denarium, e tantos outros deputados e senadores, formaram uma base governamental robusta, propícia ao atendimento das demandas e interesses compartilhados entre estes e o Presidente da República.

3) Clima nacional: Os índices favoráveis de aprovação no início do mandato de Jair Bolsonaro, especialmente entre eleitores que apoiaram sua plataforma política conservadora e suas promessas de combate à corrupção, aumento da segurança pública e impulso à economia, gerou um entendimento compartilhado sobre a problemática de mineração em TIs, o qual, a princípio, fomentava a atuação dos parlamentares em prol da aprovação das medidas favoráveis ao garimpo.

Na pesquisa de Kingdon (2003), a mídia é retratada como um grupo com pouca influência no processo de formação de políticas públicas. Essa falta de influência é atribuída ao curto tempo em que as questões permanecem em destaque na mídia. Geralmente, as notícias veiculadas abrangem uma variedade de temas diários, incluindo os efeitos das políticas públicas. Portanto, a mídia tem um efeito limitado tanto na definição da agenda política quanto na especificação de alternativas. No entanto, tratando-se das atividades garimpeiras em TIs e todo o contexto que foi criado para justificar tais atividades, a mídia teve papel crucial na formação de uma opinião pública favorável ao seguimento do tema na agenda governamental, permitindo que cada dia mais os atores políticos avançassem nas tratativas de interesse do ex-presidente, manifestadas desde o seu plano de governo; a mídia, nesse caso, serviu para ampliar a adesão aos movimentos já em andamento.

Ademais, o presidente desempenha um papel decisivo ao exercer influência sobre a agenda política e tanto a alta burocracia quanto o legislativo também têm impacto na

definição da agenda. No entanto, os grupos de interesse tendem a atuar mais no sentido de bloquear questões do que de inseri-las na agenda. Nessa conjuntura, vários elementos desempenham um papel significativo nos fracassos das políticas públicas, incluindo fatores como objetivos inadequados, assimetria de informações, risco moral, seleção adversa, externalidades e custos, falta de mercado ou mercado incompleto, falhas na relação entre eficiência e equidade, deficiências na comunicação e falhas na monitoração do desempenho das políticas.

As oportunidades de mudança, conceituadas por Kingdon (2003) como janelas de oportunidade política, possibilitam ao empreendedor (*political entrepreneur*) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política, mudando a agenda. Existem certas características que definem uma janela política, como mudança de administração, renovação ou um iminente colapso econômico. No entanto, as janelas políticas são percebidas pelos participantes, que identificam sua presença ou ausência, estimam a probabilidade de ocorrência no futuro e, às vezes, subestimam ou deixam de percebê-las. As janelas políticas são construídas na percepção dos atores envolvidos no processo político, e sua existência está sujeita à interpretação e avaliação individual desses participantes.

A janela de oportunidade política se deu, então, com a mudança de governo e a posse do atual Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. Assim, a questão da mineração em Terras Indígenas (TIs) foi considerada uma pauta urgente, uma vez que envolvia ideologias e formas de governo divergentes, exigindo revisões imediatas. Nesse contexto, é importante destacar o papel do presidente da república como um empreendedor, responsável por promover a convergência dos diferentes fluxos mencionados na teoria de Kingdon. Essa convergência permitiria a implementação de medidas rápidas e enérgicas em relação ao assunto em análise.

As abordagens para a interpretação e enfrentamento dos problemas podem variar entre os diferentes níveis de governo ou até mesmo entre os atores locais, resultando na falta de identificação de um apoio adequado que garanta a efetivação das ações necessárias. Assim, é crucial instituir uma harmonização entre as perspectivas *top-down* e *bottom-up* durante a implementação, a fim de compreender as distintas características das agendas políticas nacionais e locais e determinar a posição do problema ou questão em cada uma delas. Além disso, Exworthy *et al.* (2002) também destacam que os resultados alcançados em âmbito local estão estreitamente ligados à atuação dos empreendedores políticos e às características das redes políticas locais. Nesse sentido, de acordo com Göttems (2010), esses fatores influenciam a intensidade dos fluxos de ação e sua convergência.

Os empreendedores de políticas públicas desempenham um papel crucial na facilitação dos fluxos de integração. Esses atores podem ser encontrados tanto dentro quanto fora do governo e possuem características essenciais, como a capacidade de se fazerem ouvir, estabelecer conexões políticas e negociar, além de demonstrarem persistência. Devem estar constantemente preparados para agir quando uma oportunidade aparece, aproveitando a janela de oportunidade para apresentar propostas e promover a integração dos fluxos.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. 2. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1982.

AGÊNCIA BRASIL. **Câmara aprova urgência para PL sobre mineração em terras indígenas**. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2022-03/camara-aprova-urgencia-para-pl-sobre-mineracao-em-terras-indigenas>. Acesso em: 12 mar. 2023.

AGÊNCIA BRASIL. **Indígenas yanomami mostram impactos sociais graves do garimpo ilegal**. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-02/indigenas-yanomami-descrevem-impactos-do-garimpo-na-saude-e-na-cultura> Acesso em: 20 abr. 2023.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Câmara aprova urgência para projeto sobre mineração em terras indígenas; texto será analisado por grupo de trabalho**. 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: 16 maio 2023.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Projeto do governo viabiliza exploração de minérios em terras indígenas**. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/634893-projeto-do-governo-viabiliza-exploracao-de-minerios-em-terras-indigenas>. Acesso em: 23 maio. 2023.

AGOSTINHO, J. **Subsídios à discussão de um plano de desenvolvimento sustentável para o Estado de Roraima**. 2001. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ALEXANDER, I. A taxonomy of stakeholders: human roles in system development. **International Journal of Technology and Human Interaction**, v. 1, n. 1, p. 23 - 59, 2005.

ALVES, J. E. D. Do antropocentrismo ao ecocentrismo: uma mudança de paradigma. *In*: MARTINE, G. (org.). **População e sustentabilidade na era das mudanças ambientais globais: contribuições para uma agenda brasileira**. Belo Horizonte: ABEP, 2012.

ANGELO, M. **Em reunião fora da agenda, Jair Bolsonaro incentiva lideranças a pressionar por mineração em terra indígena**. 2023. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/em-reuniao-fora-da-agenda-jair-bolsonaro-incentiva-liderancas-a-pressionar-por-mineracao-em-terra-indigena>. Acesso em: 5 maio 2023.

ANGELO, M. **Romero Jucá, o garimpo e o genocídio contra o povo Yanomami**. 2020. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/romero-juca-o-garimpo-e-o-genocidio-contra-o-povo-indigena-yanomami>. Acesso em: 14 jul. 2023.

APIB. **APIB organiza comitê para registrar avanço da Covid-19 sobre povos indígenas**. 2020. Disponível em: <https://apiboficial.org/2020/05/13/apib-organizacomite-para-registrar-avanco-da-Covid-19-sobrepovos-indigenas>. Acesso em: 12 mar. 2023.

APIB. **APIB recorre novamente ao STF para evitar novo genocídio indígena**. 2021. Disponível em: <https://apiboficial.org/2021/05/19/apib-recorre-novamente-ao-stf-para-evitar-novo-genocidio-indigena>. Acesso em: 5 maio 2023.

APIB. **Nota técnica n. 01/2022 AJUR/APIB**. 2022. Disponível em: https://apiboficial.org/files/2023/02/Nota_T%C3%A9cnica_n_01_2022_AJUR_APIB_Nota_T%C3%A9cnica_sobre_o_PL_191_2020-1.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

ARAGÃO, T. **Justiça exige retirada de garimpeiros da terra Yanomami**. Amazônia Real. 2021. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/justica-exige-retirada-de-garimpeiros-da-terra-yanomami>. Acesso em: 15 jul. de 2023.

ARAÚJO, A. O.; OLIVEIRA, M. C. **Tipos de pesquisa**. São Paulo, 1997.

ARINI, J.; PRIZIBISCZKI, C. **Terceiro setor lançará manifesto contra pacote da destruição na Cop-27, no Egito**. 2022. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/terceiro-setor-lancara-manifesto-contrapacote-da-destruicao-na-cop-27-no-egito>. Acesso em: 10 jan. 2023.

ARRETICHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

ASSIS, H. F. S.; BARBOSA, J. A. A.; MOTA, T. S. Avaliação dos impactos ambientais provocados pela atividade mineradora no município de Pedra Lavrada-PB. **Revista Âmbito Jurídico**, v. 14, n. 90, 2011.

AZAPAGIC, A. Developing a framework for sustainable development indicators for the mining and minerals industry. **Journal of Cleaner Production**, v. 12, n. 6, p. 639-662, 2004.

AZAPAGIC, A.; PERDAN, S. Indicators of Sustainable Development for Industry. **Process Safety Environmental Protection**, v. 78, n. 4, p. 243-261, 2000.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/amazonas/1981/06/01.htm>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

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

BARROS, J. A. Tempo e narrativa em Paul Ricoeur: Considerações sobre o círculo hermenêutico. **Fênix – Revista de História e Estudos Culturais**, v. 9, n. 1, 2012.

BARRY, B. **Culture and equality: an egalitarian critique of multiculturalism**. Cambridge: Polity Press, 2001. *E-book*.

BASQUETORE, A. T. Geografia e sociedade

BASTOS, L. S. **Transformações do estado e políticas públicas educacionais no século XXI**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.

BATISTA, J. P.; SANTILLI, M. **Nota Técnica: Projeto de Lei N.º 191/2020**. Instituto Socioambiental – ISA. Brasília, 2020.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in american politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BEBBINGTON, A. J. Socio-environmental conflict: an opportunity for mining companies. **Journal of Cleaner Production**, v. 84, p. 34, 2014.

BEHNKE, E. **Câmara aprova urgência sobre marco temporal**. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/camara-aprova-urgencia-sobre-marco-temporal/>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BELLEN, M. V. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. 2. ed., 2006.

BENSUSAN, A. **O fracasso é a alma do negócio**. 2022. Disponível: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/o-fracasso-e-alma-do-negocio>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BINSWANGER, H. C. Fazendo a sustentabilidade funcionar. *In*: CAVALCANTI, C. (org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BITAR, O. Y.; ORTEGA, R. D. Gestão ambiental. *In*: OLIVEIRA, A. M. S.; BRITO, S. N. A. **Geologia de Engenharia**. São Paulo: Associação Brasileira de Geologia de Engenharia (ABGE), 1998.

BLUME, B. A. **Conheça os 3 regimes de tramitação dos projetos de lei**. 2023. Disponível em: <https://www.politize.com.br/regimes-de-tramitacao-projetos-de-lei>. Acesso em: 5 maio 2023.

BONAMONI, J. *et al.* Protecting forests at the expense of native grasslands: Land-use policy encourages open-habitat loss in the Brazilian cerrado biome, **Perspectives in Ecology and Conservation**, v. 17, p. 26-31, 2019.

BORSOI, A. M. **Mineração e conflito ambiental: atores sociais e interesses em jogo na extração de granito no município de Nova Venécia – ES**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Instituto de Geociências da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2007.

BOUTILLIER, R.; THOMSON, I. **Modelling and measuring the social licence to operate: fruits of a dialogue between theory and practice**. Australia: International Mine Management, 2011.

BRAGA, I. M. M. **Mídia, políticas públicas: um jogo desigual**. 2019. Trabalho apresentado na 9ª Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2019, [São Luiz, Ma].

BRASIL. **Assessoria de Imprensa**. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/regime-de-tramitacao>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 191/2020, de 05 de fevereiro de 2020**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 9.470, de 14 de agosto de 2018**. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9470.htm. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. **Governo Lula pede retirada de tramitação de projeto de lei que prevê mineração em terras indígenas**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/governo-lula-pede-retirada-de-projeto-de-lei-que-preve-mineracao-em-terras-indigenas>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. Portal Câmara dos Deputados. **Confira a lista de prioridades do governo na Câmara e no Senado – Notícias**, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/725714-confira-a-lista-de-prioridades-do-governo-na-camara-e-no-senado/>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRERETON, D. Is the seeming paradox resolvable? Some reactions to Professor Hodge's paper. **Journal of Cleaner Production**, v. 84, n. 1, p. 37-38, 2014.

BRUSAMOLIN, V.; MORESI, E. Narrativas de histórias: um estudo preliminar na gestão de projetos de tecnologia da informação. **Ci. Inf., Brasília**, v. 37, n. 1, p. 37-52, 2008.

CALVI, P. **Comissão de direitos humanos, minorias e igualdade racial**. Câmara dos Deputados. 2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/violencia-problemas-para-a-saude-e-meio-ambiente-a-exploracao-de-ouro-em-territorio-yanomami_. Acesso em: 14 jul. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lista de prioridades do governo para 2022 traz 45 propostas**. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/849408-LISTA-DE-PRIORIDADES-DO-GOVERNO-PARA-2022-TRAZ-45-PROPOSTAS>. Acesso em: 5 jun. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regime de tramitação**. 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/regime-de-tramitacao>. Acesso em: 15 jun. 2023.

CAMARGO, S. **As táticas do governo brasileiro para sucatear órgãos de proteção ambiental**. 2020. Disponível em: <https://brasil.mongabay.com/2020/06/as-taticas-do-governo-brasileiro-para-sucatear-orgaos-de-protecao-ambiental>. Acesso em: 1 fev. 2023.

CAMARGOS, D. **Quem está por trás do lobby pelo garimpo ilegal de ouro nas terras dos Munduruku**. 2021. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/07/quem-esta-por-tras-do-lobby-pelo-garimpo-ilegal-de-ouro-nas-terras-dos-munduruku>. Acesso em: 5 maio 2023.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 57, n. 5, p. 611-614, 2004.

CANAL RURAL. **Bolsonaro defende mineração e agropecuária em terras indígenas**. 2019. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/agricultura/bolsonaro-defende-mineracao-e-agropecuaria-em-terras-indigenas>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, A. C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. *et al.* (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 87-121, 2007.

CARVALHO, C. A.; LEAL, B. S.; JÁCOME, P. P. Contextualização e complexidades temporais: um exercício a partir da narrativa jornalística. **Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, v. 44, n. 2, p. 51–67, 2021.

CARVALHO, J. B.; MAIOR, A. P. S. **Ação Popular nº 3388**. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3dlu7NT>. Acesso em: 6 maio 2023.

CARVALHO, J. B. **Sustentação oral proferida por ocasião da votação da Petição 3388, em 27 ag. 2008**. 2008. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=aEcR0gWHjmk>. Acesso em: 22 jan. 2023.

CARVALHO, L. B. Quem, quando e onde se faz lobby? Uma análise sobre a influência do lobby nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, 2021.

CARVALHO, P. **Justiça federal rejeita extinção de Pacaraima e Uiramutã**. 2019. Disponível em: <https://www.folhabv.com.br/politica/justica-federal-rejeita-%C2%91extincao%C2%92-de-pacaraima-e-uiramuta>. Acesso em: 25 maio 2023.

CARVALHO, Eliana Peres Torelly de; RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; SANTOS, Ana Borges Coelho. **Nota Pública - Mineração em Terras Indígenas**. Ministério Público Federal - PGR-00126179/2021.

CASTELLS, M. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CAVALCANTI, C. (org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CCPY. **Pró Yanomami**. 2021. Disponível em: http://proyanomami.org.br/v0904/index.asp?pag=htm&url=http://www.proyanomami.org.br/base_ini.htm#6. Acesso em: 14 jul. 2023.

CECHIN, A. D.; VEIGA, J. E. A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 3, p. 438–454, 2010.

CERQUEIRA, C. **Confirma o programa de governo de Lula, 39º presidente do Brasil**. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/confirma-o-programa-de-governo-de-lula-39o-presidente-do-brasil>. Acesso em: 2 jun. 2023.

CIMI. Conselho Indígena Missionário. **Relatório de Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil**, 2021.

CIMI. Conselho Indígenista Missionário. **Relatório de Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2019**, 2019.

CIMI. **Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2018**, 2018.

CIMI. **Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2020**, 2020.

CIR. **Nota de Repúdio à escalada Yanomami de violência da Terra Yanomami**. 2021. Disponível em: <https://cir.org.br/site/2021/05/12/nota-de-repudio-a-escalada-de-violencia-na-terra-yanomami/> Acesso em: 14 jul. 2023.

CISCATI, R. **PL 191/2020: quais os impactos da mineração em terras indígenas**. 2022. Disponível em: <https://brasildedireitos.org.br/atualidades/pl-1912020-quais-os-impactos-da-minerao-em-terras-indigenas#:~:text=Aumentaram%2C%20tamb%C3%A9m%2C%20a%20incid%C3%Aancia%20de>. Acesso em: 6 set. 2023.

CLARK, A. L.; CLARK, J. C. An integrated methodology for assessing the social and cultural impact of mining. *In: Management of commodity resources in the context of sustainable development: social impact of mining*, Geneva, Switzerland, 1996.

CLEMENTE, C. M. S.; LEITE, M. E.; PEREIRA, D. M. Estudo comparado da área de mineração no município de Itabira/MG nos anos de 1985, 1997 e 2007. **Revista Eletrônica de Geografia**, v. 5, n. 13, p. 84-100, 2013.

CLEVELAND, C. J.; RUTH, M. Capital humano, capital natural e limites biofísicos no processo econômico. *In: CAVALCANTI, C. (org.). Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

COASE, R. H. **A firma, o mercado e o direito**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016. 219p.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American Politics: the dynamics of agenda building**. Boston: Allyn and Bacon, 1972.

COBB, R. W. *et al.* Agenda Building as a comparative political process. **American Political Science Review**, v. 70, n. 1, 1976.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A Garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, p. 1-25, 1972.

COMITÊ NACIONAL EM DEFESA DOS TERRITÓRIOS FRENTE À MINERAÇÃO. **Mapa dos Conflitos da Mineração 2022 aponta 792 localidades e 932 ocorrências em 2022 envolvendo ao menos 688.573 pessoas no Brasil, o que demonstra um aumento de 22,9% das localidades envolvidas em conflitos.** 2023. Disponível em: <http://emdefesadosterritorios.org/>. Acesso em: 21 dez. 2023.

COMITÊ NACIONAL EM DEFESA DOS TERRITÓRIOS FRENTE À MINERAÇÃO. **Comitê integra a reunião do Conselho de Participação Social do Gabinete de Transição com o presidente Lula, em Brasília.** 2022. Disponível em: <http://emdefesadosterritorios.org/comite-integra-a-reuniao-do-conselho-de-participacao-social-do-gabinete-de-transicao-com-o-presidente-lula-em-brasilia>. Acesso em: 20 jan. 2023.

CONVENÇÃO 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS. **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil.** 2009. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/03/Convencao-169-da-OIT-sobre-povos-indigenas-e-tribais_-_oportunidades-e-desafios-para-sua-implementacao-no-Brasil.pdf. Acesso em: 20 jan. 2023.

COOK, T. E. **Governing with the news: the news media as a political institution.** Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

COOL, A. L.; MENEZES, A. V. **Situação dos Yanomami expõe abandono dos indígenas pelo Estado.** Campinas, 24 de jan. de 2023. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2023/01/24/situacao-dos-yanomami-expoe-abandono-dos-indigenas-pelo-estado>. Acesso em: 23 maio 2023.

COSTA, E. **Cassiterita, o mineral que é a nova ameaça aos Yanomami.** 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/18/cassiterita-o-mineral-que-e-a-nova-ameaca-aos-yanomami>. Acesso em: 30 abr. 2023.

COSTA, E.; COWIE, S. **Cassiterita, o mineral que é a nova ameaça aos Yanomami.** 2022. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2022/04/cassiterita-o-mineral-que-e-a-nova-ameaca-aos-yanomami>. Acesso em: 31 maio 2023.

COSTA, V. M.F. A Dinâmica institucional da reforma do estado: um balanço do período FHC. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (org.). **O Estado numa Era de Reformas: Os Anos FHC.** Brasília: Ministério do Planejamento/SEGES, 2002.

COUTO, C. G. A Longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. *In*: DADOS. **Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, v. 41, n.1, p.51-86, 1998.

CRAGG, A. W. Sustainable development and mining: opportunity or threat to the industry? **CIM Bulletin**, v. 1023, n. 91, p. 45-50, 1998.

CRISTINA, A. **Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil.** 2005. Disponível em: <http://emdefesadosterritorios.org/mineracao-em-terra-indigena-projeto-de-lei-191-2020>. Acesso em: 4 maio 2023.

CRUZ, T. L. **A licença social de operação em Canaã dos Carajás como instrumento de sustentabilidade do projeto ferro Carajás S11D**. Dissertação (Mestrado Profissional em Uso Sustentável de Recursos Naturais em Regiões Tropicais) - Instituto Tecnológico Vale, Belém, 2017.

CURI, M. V. **Mineração em Terras Indígenas: caso terra indígena Roosevelt**. Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

DALY, H. E. **Sustentabilidade em um mundo lotado**. Scientific American Brasil. Ed. 41, 2005.

DAMA, J.; OLIVEIRA V. **Cronologia: veja os ataques de garimpeiros à Terra Indígena Yanomami**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2021/05/27/relembre-conflitos-recentes-entre-garimpeiros-e-indigenas-na-terra-yanomami.ghtml>. Acesso em: 30 out. 2023.

DAMASIO, K. **Entenda a polêmica em torno da mineração em terras indígenas**. 2020. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2019/11/entenda-polemica-em-torno-da-mineracao-em-terras-indigenas>. Acesso em: 22 maio 2023.

DELEON, P. The historical roots of the field. In: M. M. *et al.* (orgs.), **The Oxford Handbook of Public Policy**, Oxford University Press, 2006.

DORIA, V. **Parentes do governador de Roraima são alvo de operação da Polícia Federal**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2023/02/5072951-parentes-do-governador-de-roraima-sao-de-alvos-operacao-da-policia-federal.html>. Acesso em: 5 maio 2023.

DUARTE, R. P. *et al.* **Makunaima Grita: O Caso Raposa Serra do Sol e os Direitos Constitucionais no Brasil**. Rio de Janeiro: Beco do Azogue Editorial Ltda., 2009.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 12. ed. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall, 2008.

DYE, T. **Understanding public policy**. Nj: Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1975.

EASTON, D. **Kerangka kerja analisa sistem politik, judul asli a framework for political analysis**. Jakarta: Bina Aksara, 1984.

EGGERT, R. G. Sustainable development and the mineral industry. **Sustainable development and the future of mineral investment**, 2000.

ENRÍQUEZ, M. A. Economia dos recursos naturais. In: MAY, P. H. **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ERNST & YOUNG GLOBAL LIMITED. **Risks facing mining and metals 2015-2016**. London, 2016.

ÉPOCA NEGÓCIOS. **Corrida do ouro na Amazônia ameaça indígenas e floresta, diz Instituto Igarapé**. 2021. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Um-So->

Planeta/noticia/2021/04/epoca-negocios-corrída-do-ouro-na-amazonia-ameaca-indigenas-e-floresta-diz-instituto-igarape.html. Acesso em: 20 jan. 2023.

EXAME. **Bolsonaro defende exploração de terras indígenas e chama ONGs de picaretas.** 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-defende-exploracao-de-terras-indigenas-e-chama-ongs-de-picaretas>. Acesso em: 16 maio. 2023.

EXWORTHY, M. *et al.* **Tackling health inequalities since the acheson inquiry.** Policy Press, Londres, 2002.

FARAH, M. F. S. Formação em política pública no Brasil. Das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “campo de públicas. **Estudios Políticos**, v. 49, p. 119-215, 2016.

FARIAS, C. **Mineração e Meio ambiente no Brasil.** CGEE/PNUD, 2002.

FAUCHEUX, S.; NOËL, J. F. **Economia dos recursos naturais e do meio ambiente.** Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

FELLET, J. **Porque Yanomamis fizeram ritual por saída e Jucá.** 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36375984> Acesso em: 14 jul. 2023.

FELLET, J. **Roraima exporta 194 kg de ouro à Índia sem ter nenhuma mina operando legalmente.** 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48534473>. Acesso em: 23 de maio 2023.

FERNANDES, L. **Raposa serra do sol: a questão de honra do general augusto heleno.** 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/12/18/raposa-serra-do-sol-or-a-questao-de-honra-do-general-augusto-heleno>. Acesso em: 22 jul. 2023.

FERRO, M. **Governo apresenta projeto para regulamentar mineração em terras indígenas.** 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/governo-apresenta-projeto-para-regulamentar-mineracao-em-terras-indigenas>. Acesso em: 4 maio 2023.

FIOCRUZ. **Avaliação da exposição ambiental ao mercúrio proveniente da atividade garimpeira de ouro na terra indígena Yanomami.** Roraima, Amazônia, Brasil, 2016.

FIOCRUZ. **Estudo analisa a contaminação por mercúrio entre o povo indígena Munduruku.** 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-analisa-contaminacao-por-mercúrio-entre-o-povo-indigena-munduruku>. Acesso em: 23 maio 2023.

FIOCRUZ. **Estudo revela que peixes de rios de Roraima estão contaminados por mercúrio.** 2022. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-revela-que-peixes-de-rios-de-roraima-estao-contaminados-por-mercúrio>. Acesso em: 5 maio 2023.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Aldo diz que demarcação contínua da Raposa/Serra do Sol agride o interesse nacional.** 2009. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2009/03/537976-aldo-diz-que-demarcacao-continua-da-roposaserra-do-sol-agride-o-interesse-nacional.shtml>. Acesso em: 19 jul. 2023.

FOLHA DE SP. **Maioria dos brasileiros rejeita abrir mineração em terras indígenas.** 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/maioria-dos-brasileiros-rejeita-abrir-mineracao-em-terras-indigenas.shtml>. Acesso em: 5 maio 2023.

FOLHABV. 83.2% dos indígenas vivem em Roraima, diz IBGE. **2016.** Disponível em: <https://www.folhabv.com.br/cotidiano/832-dos-indigenas-vivem-em-roraima-diz-ibge>. Acesso em: 14 jul. 2023.

FOLHA WEB. **Hutukara repudia senadores de Roraima por posições favoráveis ao garimpo.** 2023. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/POLITICA/Roraima/Hutukara-repudia-senadores-de-Roraima-por-posicoes-favoraveis-ao-garimpo/95505>. Acesso em: 5 maio. 2023.

FOLHA WEB. **Indígenas se dizem incapazes de impedir garimpeiros em áreas demarcadas.** 2021. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Indigenas-se-dizem-incapazes-de-impedir-garimpeiros-em-areas-demarcadas/88746>. Acesso em: 5 maio 2023.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002.

FRAGA, C. **Indígenas querem saída de senadores pró-garimpo da comissão sobre a crise Yanomami.** 2023. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/meio-ambiente-sustentabilidade-e-politicas-ambientais-extra-classe/2023/02/dinheiro-na-cueca-ouro-no-cofre-e-avioes-no-garimpo>. Acesso em: 5 maio 2023.

FRANCO, C. R.; PELAEZ, V. A (des) construção da agenda política de controle dos agrotóxicos no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, p. 213-230, 2016.

FREEMAN, R. E. **Strategic management: a stakeholder approach.** Boston: Pitman, 1984.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000.

G1. **Datafolha: 73% são contra garimpo em terra indígena.** 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/04/07/datafolha-garimpo-em-terra-indigena.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2023.

G1. **Garimpo ilegal por balsas e dragas causa poluição do Rio Madeira no AM, explica especialista.** 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/11/25/pratica-de-garimpo-ilegal-por-balsas-e-dragas-pode-causar-poluicao-do-rio-madeira-no-am-explica-especialista.ghtml>. Acesso em: 23 maio. 2023.

G1. **Município com maior número de indígenas foi único a dar vitória a Lula e derrotar Bolsonaro em RR.** 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2022/11/02/municipio-com-maior-numero-de-indigenas-foi-unico-a-dar-vitoria-a-lula-e-derrotar-bolsonaro-em-rr.ghtml>. Acesso em: 17 fev. 2023.

G1. Propostas de reestruturação do governo esvaziam os ministérios do meio ambiente e dos povos indígenas. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/05/23/propostas-de-restruturacao-do-governo-esvaziam-os-ministerios-do-meio-ambiente-e-dos-povos-indigenas.ghtml>. Acesso em: 22 jun. 2023.

GAETANI, F. **Reformas constitucionais da gestão pública no Brasil moderno 1930-1998.** 2008. 500 f. Tese (Doutorado em Filosofia em Ciência Política) – Departamento de Governo. Escola de Economia e Ciência Política de Londres. Londres, Inglaterra, 2008.

GÁMEZ, L. **O rastro de destruição do mercado ilegal de ouro brasileiro.** 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-10-08/o-rastro-de-destruicao-do-mercado-ilegal-de-ouro-brasileiro.html>. Acesso em: 22 jun. 2023.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1991.

GODOY, A. S. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 3, n. 2, p. 81-89, 2005.

GOMES, B. **Congresso terá bancada do Cocar no próximo ano com cinco parlamentares indígenas.** 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2022/12/congresso-tera-bancada-do-cocar-no-proximo-ano-com-cinco-parlamentares-indigenas.ghtml>. Acesso em: 5 jun. 2023.

GOMES, N. L. Educação e Diversidade Étnicocultural. *In*: RAMOS, M. N.; ADÃO, J. M.; BARROS, G. M. N. (coord.). **Diversidade na Educação: reflexões e experiências.** Brasília: Secretaria de Educação, Mídia e Tecnologia, 2003.

GOMES, R. Análise de dados em pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOODE, W.; HATT, P. **Métodos em pesquisa social.** São Paulo: Nacional, 1973.

GÖTTEMS, L. B. D. **Análise da política de atenção primária à Saúde desenvolvida no Distrito Federal: a articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas e os atores na formação da política de saúde (1979 a 2009).** 2010, p. 285. Universidade de Brasília, Brasília.

GRAHAM, K. A.; PHILIPS, S. D. Citizen engagement: beyond the customer revolution, **Canadian Public Administration**, v. 40, n. 2, Toronto, p. 255-273, 1977.

GRANCHI, G. **Fome yanomami: por que reverter quadros de desnutrição é tão difícil.** 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64388465>. Acesso em: 10 fev. 2023.

GUIMARÃES, J. C. C. **Restauração ecológica de áreas mineradas de bauxita na mata atlântica.** 2015. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2015. Disponível em: http://repositorio.ufla.br/jspui/bitstream/1/5569/1/TESE_Restaura%C3%A7%C3%A3o%20Ecol%C3%B3gica%20de%20%C3%81reas%20Mineradas%20de%20Bauxita%20na%20Mata%20Atl%C3%A2ntica.pdf. Acesso em: 19 jul. 2023.

HABERMAS, J. **Wahrheit und Rechtfertigung?** Philosophische Aufsätze. Frankfurt: Suhrkamp, 1999.

HAMANN, R. Patient dialogue between mining companies and communities is tougher and scarcer than imagined: a response to Hodge. **Journal of Cleaner Production**, v. 84, p. 35-36, 2014.

HECLO, H. **Modern social politics in britain and sweden:** from relief to income maintenance. Yale University Press, 1972.

HENRIQUE, G.; MAGALHÃES, A. **HStern, Ourominas e D'Gold:** as principais compradoras do ouro ilegal da TI Yanomami. São Paulo, 24 de junho de 2021. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/06/hstern-ourominas-e-dgold-as-principais-compradoras-do-ouro-ilegal-da-ti-yanomami>. Acesso em: 5 maio 2023.

HODGE, A. Mining company performance and community conflict: moving beyond a seeming paradox. **Journal of Cleaner Production**, v. 84, p. 27-33, 2014.

HOFMEISTER, N.; PAPINI, P. **Mineração e garimpo disputam área maior do que a Bélgica dentro da Terra Indígena Yanomami.** 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-06-22/mineracao-e-garimpo-disputam-area-maior-do-que-a-belgica-dentro-da-terra-indigena-yanomami.html>. Acesso em: 14 jul. 2023.

HOHLFELD, A. Os estudos sobre a hipótese de agendamento. **Revista FAMECOS**, n. 7, p. 42-51, 1997.

HOLSTI, O. Content analysis for the social sciences and humanities. Reading, MA: Addison-Wesley, 1969. In: KRIPPENDORFF, K. **Content analysis:** an introduction to its methodology. Londres: Sage, 2004.

HOWLETT, M. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Opinião Pública**, v. 6, n. 2, p. 167-186, 2000.

IBGE. **Com a coleta concluída na TI Yanomami, Conso já registra 1.652.876 pessoas indígenas em todo o país.** 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/36595-com-a-coleta-concluida-em-tis-yanomamis-censo-ja-registra-1-652-876-pessoas-indigenas-em-todo-o-pais.html>. Acesso em: 20 jan. 2023.

IBGE. **Uma visão espacial e sociodemográfica da população indígena no Brasil, com base no Censo Demográfico 2010.** 2010. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlas_nacional/pdf/ANMS%20Indio.pdf. Acesso em: 30 out. 2023.

IBGM. **Pleitos apresentados pelo IBGM no Congresso Nacional são bem recebidos.** 2023. Disponível em: <https://ibgm.com.br/pleitos-apresentados-pelo-ibgm-no-congresso-nacional-sao-bem-recebidos>. Acesso em: 20 out. 2023.

IMAZON. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. **Impactos da garimpagem de ouro na Amazônia**. 2020. Disponível em: <https://imazon.org.br/impactos-da-garimpagem-de-ouro-na-amazonia-n-2>. Acesso em: 19 jul. 2023.

IMAZON. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. **Impactos da garimpagem de ouro na Amazônia (nº2)**. 2013. Disponível em: <https://imazon.org.br/impactos-da-garimpagem-de-ouro-na-amazonia-n-2>. Acesso em: 15 jan. 2023.

INFOAMAZONIA. **Governo de Roraima contratou sócio de Denarium para projeto com uso ilegal de sementes transgênicas e agrotóxicos em terras indígenas**. 2023. Disponível em: <https://infoamazonia.org/2023/03/24/governo-de-roraima-contratou-socio-de-denarium-para-projeto-com-uso-ilegal-de-sementes-transgenicas-e-agrotoxicos-em-terras-indigenas/> Acesso em: 25 abr. 2023.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Qual o real impacto socioeconômico da exploração de ouro e diamantes na Amazônia?**. 2021. Disponível em: <https://escolhas.org/qual-o-real-impacto-socioeconomico-da-exploracao-de-ouro-e-diamantes-na-amazonia>. Acesso em: 28 maio 2023.

ISA. Instituto Socioambiental **Minerais estratégicos para economia brasileira estão fora de Terras Indígenas**. 2020. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/minerais-estrategicos-para-economia-brasileira-estao-fora-de-terras-indigenas#:~:text=O%20levantamento%20do%20ISA%20mostra>. Acesso em: 5 maio. 2023.

IUBEL, A. F. Terras de Ouro: Narrativas e experiências indígenas e não indígenas acerca do garimpo de ouro na Amazônia Brasileira. **Anuário Antropológico**, v. 45 n. 1, 2020.

JAMES, P. M. **The triple bottom line: key to project success**. Natural Resources, 2000.

JUSBRASIL. **Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade: ADI 6672 RR XXXXX-70.2021.1.00.0000**. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1170118980/inteiro-teor-1170118984>. Acesso em: 22 abr. 2023.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins. 2003.

LACEY, J. *et al.* The art and science of community relations: procedural fairness at newmont's waihi gold operations, **Resources Policy**, v. 52, 2017.

LAND PORTAL. **O rastro de destruição do mercado ilegal de ouro brasileiro**. 2021. Disponível em: <https://landportal.org/ru/node/100802>. Acesso em: 28 jun. 2023.

LASSWELL, H. D. **The decision process: seven categories of functional analysis**. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LEAL, M. H. S. **Janela de oportunidade: uma análise da criação da secretaria nacional de políticas para as mulheres**. 2019. 37 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) - Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2019.

LEANDRO, D. S. **Qualidade ambiental em Rondonópolis-MT: formas de controle e análises para implantação de políticas públicas contra aumento de poluição atmosférica em cidades médias.** 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Mato Grosso, Rondonópolis, 2017.

LEORATTI, Alexandre. PL que regulamenta garimpo em terras indígenas é inconstitucional, diz MPF. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/pl-que-regulamenta-garimpo-em-terras-indigenas-e-inconstitucional-diz-mpf/>

LIMA, L. **A farra da “boa-fé” no comércio do ouro.** 2023. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/a-farra-da-boa-fe-no-comercio-do-ouro>. Acesso em: 23 maio 2023.

LIMA, V. A. **Mídia: teoria e política.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through public administration. **Public Administration Review**, v. 19, p. 79-88, 1959.

LIPMAN, D. **Improving your storytelling.** Arkansas: August House Publishers, 1999.

LOPES, B.; AMARAL, J. N.; CALDAS, R. W. (orgs.). **Políticas públicas: conceitos e práticas.** Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, 1964.

LUBEL, A. F.; SOARES-PINTO, N. Apresentação ao dossiê. **Revista de Antropologia da UFSCar**, v. 9, n. 1, p. 7–13, 2017.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

LUSTOSA, M. C. J.; CÁNEPA, E. M.; YOUNG, C. E. F. Política ambiental. *In*: MAY, P. H. **Economia do meioambiente: teoria e prática.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MACEDO, L. O. B. Direitos de Propriedade e o Desenvolvimento Econômico das Etnias Indígenas Brasileiras: Instituições e a Emergência da Ordem Territorial. **Economic Analysis of Law Review**, v. 3, n. 1, p. 57–71, 2012.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada,** 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby e políticas públicas.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

MANFRINI, S.; LABOISSIÈRE, P. **Governo publica decreto com medidas para enfrentar emergência na terra Yanomami.** 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/governo-publica-decreto-com-medidas-para-enfrentar-emergencia-na-terra-yanomami/> Acesso em: 1 fev. 2023.

MANZOLLI, B. A.; RAJÃO, R. **Boletim do ouro 2021-2022**. Disponível em: https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2022/09/boletim-ouro_.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

MAPA DE CONFLITOS. **O garimpo ilegal e o genocídio yanomami**. 2023. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/rr-invasao-de-posseiros-e-garimpeiros-em-terra-yanomami/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Organizations**. New York: Wiley, 1958.

MARNIKA, E. *et al.* Sustainable development indicators for mining sites in protected areas: tool development, Ranking and scoring of potential environmental impacts and assessment of management scenarios. **Journal of Cleaner Production**, v. 101, p. 59-70, 2015.

MARTINE, G.; TORRES, H.; MELLO, L. F. Cultura do consumo e desenvolvimento econômico na era de mudanças climáticas. *In*: MARTINE, G. (org.). **População e sustentabilidade na era das mudanças ambientais globais: contribuições para uma agenda brasileira**. Belo Horizonte: ABEP, 2012.

MARTINS, H. H. T. DE S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, v. 30, n. 2, p. 289–300, 2004.

MARTINS, M. F. V. **A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado 1842/1889**. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 2005.

MAY, T. **Social research: issues, methods and processes**. 3. ed. Buckingham: Open University Press, 2001.

MCALLISTER, M. L.; FITZPATRICK, P. J. Canadian mineral resource development: a sustainable enterprise? *In*: MITCHELL, B. (ed.). **Resource and environmental management in Canada: addressing conflict and uncertainty**. Toronto, Ontario: Oxford University Press, 2010.

MCCOMBS, M.; SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, v. 36, p.176-195, 1972.

MEDEIROS, T. **Cimi acusa senadores de Roraima de envolvimento na defesa do garimpo ilegal**. 2023. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/02/24/interna_politica,1461356/Cimi-acusa-senadores-de-roraima-de-envolvimento-na-defesa-do-garimpo-ilegal.shtml. Acesso em: 05 maio 2023.

MELO, L. **Brasil, o país do ouro ilegal**. 2021. Disponível em: <https://projetcocolabora.com.br/ods16/brasil-o-pais-do-ouro-ilegal>. Acesso em: 5 jun. 2023.

MELO, M. A. As sete vidas da agenda pública brasileira. *In*: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

MENDES, D. C. B. Considerações elementares da metodologia de análise de conteúdo em pesquisa qualitativa no âmbito das Ciências Sociais. **Faculdade Sant'ana em Revista**, v. 2, n. 1, 2018.

MIDIAMAX. **Bolsonaro**: demarcação de terra indígena “inviabiliza” exploração de commodities. 2019. Disponível em: <https://midiamax.uol.com.br/brasil/2019/bolsonaro-demarcacao-de-terra-indigena-inviabiliza-exploracao-de-commodities/>. Acesso em: 27 abr. 2023.

MIKESELL, F. M. Viewpoint: sustainable development of mineral resources. **Resources Policy**, v. 2, n. 20, p. 83, 1994.

MILANEZ, B.; WANDERLEY, L. J. M.; MAGNO, L. Mineração e políticas públicas: conflitos, retrocessos e propostas para um outro modelo mineral. **Revista da ANPEGE**, v. 18, n. 36, 2022.

MILLER, C. G. Mining and sustainable development: environmental policies and programmes of mining industry associations. **UNEP Industry and Environment**, v. 4, n. 20, p. 14-17, 1997.

MINAYO, M. C .S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 11. ed. São Paulo: HUCITEC, 2008.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MINAYO, M. C. S.; GUERRIERO, I. C. Z. Reflexividade como éthos da pesquisa qualitativa. **Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro**, v. 19, n. 4, p. 1103-1112, 2014.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R. Stakeholder identification and salience: dialogue and operationalization. *In*: **CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR BUSINESS AND SOCIETY**, 8., 1997, Florida. Florida: IABS, 1997.

MODELLI, L. **Como funcionará o inédito Ministério dos Povos Indígenas**. 2023.

MODELLI, L. **Garimpo leva violência sexual, aliciamento, crime organizado e doenças às terras Yanomami**. 2022. Disponível em: <https://brasil.mongabay.com/2022/04/garimpo-leva-violencia-sexual-aliamento-crime-organizado-e-doencas-as-terras-yanomami>. Acesso em: 23 abr. 2023.

MOFFAT, K.; ZHANG, A. The paths to social license to operate: an integrative model explaining community acceptance of mining. **Resources Policy**, v. 39, p. 61-70, 2014.

MORAES, F. R. P. **A Regulação de mineração em Territórios Indígenas. Reflexões e Ponderações**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

MOREIRA, H. F. **O desenvolvimento sustentável no contexto do setor mineral brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Ambiental) - Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2013.

MOTORYN, P. **Moro é um dos autores de projeto de lei que quer autorizar garimpo em terras indígenas**. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/03/09/moro-e-um-dos-autores-de-projeto-de-lei-que-quer-autorizar-garimpo-em-terras-indigenas>. Acesso em: 14 jul. 2023.

MOVIMENTO MUNDURUKU IPEREG AYU. **Somos contra PL 191!!**. 2022. Disponível em: <https://movimentomundurukuiperedayuii.wordpress.com/2022/03/14/carta-da-comunidade-patuazal-rio-cururu-para>. Acesso em: 5 maio. 2023.

MPF. Ministério Público Federal. **PL 191/2020**: MPF reitera manifestação contrária à proposta que regulamenta mineração em terras indígenas. 2020. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pl-191-2020-mpf-reitera-manifestacao-contraria-a-proposta-que-regulamenta-mineracao-em-terras-indigenas>. Acesso em: 5 maio. 2023.

MPF. Ministério Público Federal. **Procuradoria Geral da República**. Nota Pública - Mineração em Terras Indígenas. 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/document20210622T105111.842.pdf>. Acesso em: 4 maio 2023.

MPPR. **Relatório da Comissão Estadual da Verdade do Paraná**. 2017. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/documento/2023-03/comissaoдавerdade_v1.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

MUNCHENBERG, S. Is there a role for mining in sustainable development? **Groundwork**, v. 2, n. 2, 1998.

NOGUEIRA, B. **Parado há dois anos, PL do marco temporal volta a tramitar na câmara**. 2023. Disponível em:

https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/05/24/interna_politica,1498040/parado-ha-dois-anos-pl-do-marco-temporal-volta-a-tramitar-na-camara.shtml. Acesso em: 22 jun. 2023.

NUNOMURA, E. **Romero Jucá, o ‘maior inimigo’ dos Yanomami**. 2021. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/06/romero-juca-o-maior-inimigo-dos-yanomami>. Acesso em 30 out. 2023.

O'DWYER, E. C. Introdução. In: LIMA, A. C. S. *et al.* **Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos**. Brasília: Associação Brasileira de Antropologia (ABA), 2012. Disponível em: http://laced4.hospedagemdesites.ws/wp-content/uploads/2020/02/ANTROPOLOGIA-E-DIREITO_2012.pdf. Acesso em: 23 jan. 2023.

ODALIA, N. **O que é violência**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

OLIVEIRA FILHO, J. P. **Ensaio em antropologia histórica**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2012.

OLIVEIRA, F. A.; RIANI, F. **Limitações e consequências do ajuste fiscal do estado de Minas Gerais no governo Aécio Neves**. Seminário Da Economia Mineira, 2004.

OLIVEIRA, G. **Metralhadora e gás: na pandemia, avanço do garimpo leva morte a ianomâmis**. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas->

noticias/2021/05/19/metralhadora-e-gas-lacrimogeneo-conflito-por-covid-traz-morte-a-ianomamis.htm Acesso em: 14 jul. 2023.

OLIVEIRA, M. **PL 191/2020: indígenas e parlamentares tentam barrar projeto que libera mineração em terra indígena.** 2020. Disponível em: <https://Cimi.org.br/2022/03/indigenas-e-parlamentares-tentam-barrar-projeto-que-libera-mineracao-em-terra-indigena>. Acesso em: 5 maio 2023.

OLIVEIRA, V. C. **A influência da mídia na formação da agenda governamental: o caso da Lei Kiss.** 2016. Disponível em: https://www2.faccat.br/portal/sites/default/files/oliveira_0.pdf. Acesso em: 16 abr. 2023.

OLIVEIRA, V. C. **As vozes e a construção de sentidos: uma análise do discurso dos jornais zero hora e diário de santa maria na cobertura do incêndio na boate Kiss.** 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Comunicação Social Habilitação Jornalismo) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2013.

OSÓRIO, L. M. **Contenção e isolamento de garimpeiros em terras indígenas: a importância de uma resposta do Supremo Tribunal Federal.** 2020. Disponível em: http://uerjdireitos.com.br/contencao-de-garimpeiros-em-terras-indigenas_ Acesso em: 23 maio 2023.

OSUL. **Garimpo aumentou 787% em terras indígenas entre 2016 e 2022.** 2023. Disponível em: <https://www.osul.com.br/garimpo-aumentou-terras-indigenas-2016-2022>. Acesso em: 18 abr. 2023.

PEARCE, D. W. **Economic value and the natural world the mit press.** Cambridge, Massachusetts, 1993.

PENA, F. **Teoria do jornalismo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Contexto, 2010.

PENTEADO, C. C.; FORTUNATO, I. Mídia e políticas públicas: possíveis campos exploratórios. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 87, 2015.

PEREIRA, N. O. M. Atlas Nacional Digital. **Caderno temático: Populações Indígenas.** 2016. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlas_nacional/pdf/ANMS%20Indio.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

PETKOVA, V. *et al.* Mining developments and social impacts on communities: Bown Basin case studies. **Rural Sociology**, v. 19, n. 3, p. 211-228, 2009.

PIMENTEL, T. **Estudo da UFMG contradiz Bolsonaro sobre exploração de potássio em terras indígenas para fertilizantes.** 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/03/07/estudo-da-ufmg-contradiz-bolsonaro-sobre-exploracao-de-potassio-em-terras-indigenas-para-fertilizantes.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2023.

PIVA, J. **OAB SP se posiciona contra o PL 191/2020, para evitar a exploração de recursos minerais, hídricos e orgânicos em terras indígenas.** 2020. Disponível em: <https://jornaldaadvocacia.ATLsp.org.br/noticias/oab-sp-se-posiciona-contr-o-pl-191-2020->

para-evitar-a-exploracao-de-recursos-minerais-hidricos-e-organicos-em-terras-indigenas/#:~:text=A%20Ordem%20dos%20Advogados%20do. Acesso em: 5 maio 2023.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. 2015. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2015reportptpdf.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

PORTAL CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara aprova urgência para projeto sobre mineração em terras indígenas; texto será analisado por grupo de trabalho**. 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: 5 maio 2023.

PORTAL CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Confira a lista de prioridades do governo na Câmara e no Senado**. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/725714-confira-a-lista-de-prioridades-do-governo-na-camara-e-no-senado/>. Acesso em: 5 maio 2023.

PORTAL CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 191/2020**. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>. Acesso em: 16 mar. 2023.

PORTAL CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 1610/1996**. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16969>. Acesso em: 22 mar. 2023.

PORTAL CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Requerimento de urgência REQ 227/2022**. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2317406>. Acesso em: 19 mar. 2023.

PORTAL CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Requerimento de urgência REQ 57/2021**. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2269049>. Acesso em: 19 mar. 2023.

POVEDA, E. P. R. **A eficácia legal na desativação de empreendimentos minerários**. São Paulo: Signus, 2007.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley, CA: University of California Press, 1973.

PRIZIBISCZKI, C. **Mineração em terras indígenas: a proposta do governo Bolsonaro m 10 perguntas e respostas**. 2020. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/mineracao-em-terras-indigenas-a-proposta-do-governo-bolsonaro-em-10-perguntas-e-respostas>. Acesso em: 10 abr. 2023.

PRNO, J.; SLOCOMBE, D. Exploring the origins of social license to operate in the mining sector: perspectives from governance and sustainability theories. **Resources Policy**, v. 37, n. 3, p. 346-357, 2012.

QUEIROZ, F. R. B. **O debate em torno da extração mineral em terras indígenas de roraima: uma análise da legislação federal (1988-2015)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Fronteiras) - Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2016.

RAJÃO, R. *et al.* A crise dos fertilizantes no brasil: da tragédia anunciada às falsas soluções. **Minas Gerais**, v. 12, n. 11, 2022.

RAJÃO, R. *et al.* O risco das falsas controvérsias científicas para as políticas ambientais brasileiras. **Sociedade e Estado**, v. 37, n. 01, p. 317–352, 2022.

RAMALHO, Y. **Terra Yanomami: números mostram maior devastação causada pelo garimpo em 30 anos**. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2022/04/25/terra-yanomami-numeros-mostram-maior-devastacao-causada-pelo-garimpo-em-30-anos.ghhtml>. Acesso em: 23 maio. 2023.

RAMOS, A. R. O paraíso ameaçado: sabedoria yanomami versus insensatez predatória. **Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología** 2008, n. 7, p. 101-117, 2008. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1900-54072008000200006&lng=es&nrm=is.&tlng=pt Acesso em: 14 jul. de 2023.

RAQUEL, M. **Entenda como acontece o garimpo ilegal em terras indígenas na região Norte do Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/08/entenda-como-acontece-o-garimpo-ilegal-em-terras-indigenas-na-regiao-norte-do-brasil>. Acesso em: 23 maio. 2023.

RAYOL, C. S. **O aplicativo alerta clima indígena: digitalização das terras indígenas à luz da ecologia da comunicação**. 2021. Dissertação (Mestrado em Comunicação, Cultura e Amazônia) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

REGINATTO, A. C. WANDERLEY, L. J. **Quem é quem no debate sobre mineração em Terras Indígenas**. Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à mineração. Brasília-DF, 2022.

REPORTER BRASIL. **HStern, Ourominas e D'Gold: as principais compradoras do ouro ilegal da TI Yanomami**. 2021. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/06/hstern-ourominas-e-dgold-as-principais-compradoras-do-ouro-ilegal-da-ti-yanomami>. Acesso em: 19 mar. 2023.

RESENDE, S. M. **No que depender de mim, não tem demarcação de Terra Indígena: diz Bolsonaro à tv**. São Paulo. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/no-que-depender-de-mim-nao-tem-mais-demarcacao-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-a-tv.shtml>. Acesso em: 22 maio 2023.

RIBEIRO, R. B. O racismo contra os povos indígenas: panorama dos casos nas cidades brasileiras entre 2003 e 2019. **Mana**, v. 28, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/mSJpdCM6QMCTFCKyVsGSTVn>. Acesso em: 10 jul. 2023. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, D. F.; PORTO, M. F. S. **A vulnerabilização dos povos indígenas frente ao COVID-19: autoritarismo político e a economia predatória do garimpo e da mineração como expressão de um colonialismo persistente.** Observatório Covid-19 Fiocruz, 2020.

RODRIGUES, A. **Governo distribui 4 toneladas de alimentos para comunidades yanomami.** 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-01/governo-distribui-4-toneladas-de-alimentos-para-comunidades-yanomami>. Acesso em: 2 jun. 2023.

RODRIGUES, M. G. M. Indigeneous rights in democratic Brazil. **Human Rights Quarterly**, v. 24, p. 487-512, 2002.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2011.

ROMEIRO, A. R. Economia ou economia política da sustentabilidade. *In*: MAY, P. (org). **Economia do meio ambiente: teoria e prática.** 2. ed. Rio Janeiro: Elsevier, 2010.

SABATIER, P. A. The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Policy**, v. 51, p. 98-130, 1998.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SACHS, I. Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas. Os casos da Índia e do Brasil. *In*: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (orgs.) **Gestão e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental.** São Paulo: Cortez, 1997.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir.** São Paulo: Vértice, 1986.

SÁNCHEZ, L. E. Projetos de recuperação: usos futuros e a relação com a comunidade. *In*: I Encontro de Mineração no Município de São Paulo. **Anais [...].** São Paulo: Secretaria das Administrações Regionais da Prefeitura do Municipal de São Paulo, 1994.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2006.

SCHREIBER, M. **O que é o “Orçamento Secreto” e por que virou arma eleitoral contra Bolsonaro?** 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62792795>. Acesso em: 22 jun. 2023.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos,** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECHHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-69, 2009.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2013.

SGB/CPRM. **Mapa do Serviço Geológico do Brasil revela potencial do Centro-Sudeste de Roraima para minerais estratégicos**. 2023. Disponível em: <https://www.sgb.gov.br/publique/Noticias/Mapa-do-Servico-Geologico-do-Brasil-revela-potencial-do-Centro-Sudeste-de-Roraima-para-minerais-estrategicos-7961.html>. Acesso em: 21 dez. 2023.

SHENG, F. Valores em mudança e construção de uma sociedade sustentável. *In*: CAVALCANTI, C. (org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, E. C. A. Povos indígenas e o direito à terra na realidade brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, p. 480–500, 2018.

SILVA, J. A. S. **Parecer**. 2016. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf. Acesso em: 15 jul. 2023.

SILVA, M. C. M.; HERRMANN, H. Povos indígenas: conflito entre o direito à terra e o aproveitamento mineral por não índios. **Retratos de Assentamentos**, v. 24, n. 1, p. 216-231, 2021.

SILVA, M. C. **Raposa Serra do Sol**: agentes políticos, conflitos e interesses. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2012.

SIMMONS, A. **The story factor**. Cambridge: Basic Books, 2001.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.

SIMON, H. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SINAL DE FUMAÇA. **Sônia Guajajara toma posse como Ministra dos Povos Indígenas**. 2023. Disponível em: <https://www.sinaldefumaca.com/2023/01/11/sonia-guajajara-toma-posse-como-ministra-dos-povos-indigenas/>. Acesso em: 12 fev. 2023.

SMITH, C. A.; LARIMER, M. E. Evidence for self-affirmation: Effects of self-affirmation on characteristics related to successful behavior change. **Journal of Experimental Social Psychology**, v. 45, n. 1, p. 123-128, 2009.

SÖDERHOLM, P.; SYAHN, N. Mining, regional development and benefit-sharing in developed countries. **Resources Policy**, v. 45, p. 78-91, 2015.

SOUZA, O. B. **O que você precisa saber para entender a crise na Terra Indígena Yanomami.** 2023. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/o-que-voce-precisa-saber-para-entender-crise-na-terra-indigena-yanomami>. Acesso em: 23 maio 2023.

SROUR, R. H. **Ética empresarial:** posturas responsáveis nos negócios, na política e nas relações pessoais. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

STABILE, A.; CASEMIRO, P. **Garimpo aumentou 787% em terras indígenas entre 2016 e 2022, aponta Inpe.** 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/02/11/garimpo-aumenta-787percent-em-terras-indigenas-entre-2016-e-2022-aponta-inpe-infografico.ghtml>. Acesso em: 25 abr. 2023.

STARKE, L. **Breaking new ground:** mining, minerals and sustainable development: the MMSD Project of the International Institute for Environment and Development (IIED). Earthscan, 2002.

STF. Supremo Tribunal Federal. **STF impõe 19 condições para demarcação de terras indígenas.** 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=105036>. Acesso em: 15 jul. 2023.

STJ. Supremo Tribunal Federal. **Petição 3.388/RR. O procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas.** 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603021&pgI=536&pgF=540>. Acesso em: 16 abr. 2023.

STJ. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 6.672 Roraima.** Relator: Alexandre de Moraes. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757367299>. Acesso em: 30 abr. 2023.

STJ. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 183.188-0 Mato Grosso Do Sul.** 1996. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603021&pgI=451&pgF=455>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SURVIVAL **Bibliografia.** 2016. Disponível em: <https://www.survivalbrasil.org/davibiografia>. Acesso em: 14 jul. 2023.

TERRA. **Garimpo ilegal cresce e cerca os yanomami em sua própria terra, aponta relatório.** 2022. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/garimpo-ilegal-cresce-e-cerca-os-yanomami-em-sua-propria-terra-aponta-relatorio,27381817ad0ca0618a96b932d63996f8hki1ln4a.html?utm_source=clipboard. Acesso em: 22 jun. 2023.

TERRA. **Pesquisa:** início do mandato de Bolsonaro é aprovado por 40%. Rio de Janeiro, 17 de jan. de 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/governo-bolsonaro-tem-40-de-avaliacao-positiva-e-20-de-negativa-diz-pesquisa-xp-ipespe,108712ffc62eee38f0c9b3a61c35e77b4e58710v.html>. Acesso em: 13 maio 2023.

TERRAS INDÍGENAS. **Garimpo ilegal na Terra Yanomami cresceu 54% em 2022, aponta Hutukara**. 2022. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/noticia/218085>. Acesso em: 11 mar. 2023.

TRAQUINA, N. O paradigma da agenda-setting: redescoberta do poder do jornalismo. *In: Revista Comunicação e Linguagens*. Lisboa, 1995.

TRAQUINA, N. **O poder do jornalismo: análise e textos da teoria do agendamento**. Coimbra: Minerva, 2000.

TRIGUEIRO, A. **O mito do nióbio e a polêmica da Raposa Serra do Sol**. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/blog/andre-trigueiro/post/2018/12/18/o-mito-do-niobio.ghtml>. Acesso em: 31 maio 2023.

ÚLTIMO SEGUNDO. **Datafolha: 86% dos brasileiros rejeitam mineração em terras indígenas**. 2019. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2019-08-02/datafolha-86-dos-brasileiros-rejeitam-mineracao-em-terras-indigenas.html>. Acesso em: 19 mar. 2023.

UOL. **Roraima proíbe destruição de máquinas do garimpo; MPF aciona PGR contra lei**. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2022/07/06/roraima-proibe-destruicao-de-maquinas-do-garimpo-mpf-aciona-pgr-contr-lei.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 22 jul. 2023.

USUY, E.; CUNHA, J. W. **Políticas Públicas e lobby: remédios, riscos ou oportunidades**. 2020. Disponível em: <https://www.sigalei.com.br/blog/politicas-publicas-e-lobby-remedios-riscos-ou-oportunidades>. Acesso em: 19 dez. 2023.

VEGA, C. M. *et al.* Human Mercury Exposure in Yanomami Indigenous Villages from the Brazilian Amazon. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 15, n. 6, p. 1051, 2018. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6028914/>. Acesso em: 21 abr. 2023.

VERDÉLIO, M. **Bolsonaro diz que não fará demarcação de terras indígenas**. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-08/bolsonaro-diz-que-nao-fara-demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 23 maio 2023.

VIEIRA, L. **Genocídio indígena em Roraima e seus mandantes**. 2023. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/genocidio-indigena-em-roraima-e-seus-mandantes>. Acesso em: 11 nov. 2023.

VICK, M. **O problema da desnutrição e a crise de saúde dos Yanomami**. 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/12/16/O-problema-da-desnutri%C3%A7%C3%A3o-e-a-crise-de-sa%C3%BAde-dos-Yanomami>. Acesso em: 16 mar. 2023.

WALTER, J. **A guerra como pretexto para a mineração em terras indígenas**. 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/a-guerra-como-pretexto-para-defender-a-minera%C3%A7%C3%A3o-em-terras-ind%C3%ADgenas/a-61178538>. Acesso em: 5 maio 2023.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

WORRALL, R. *et al.* Towards a sustainability criteria and indicators framework for legacy mine land. **Journal of Cleaner Production**, v. 17, p. 1426-1434, 2009.

YAMADA, E. M.; VILARES, L. F. Julgamento da terra indígena raposa serra do sol: todo dia era dia de índio. **Revista O STF e a Constituição**, 2010.

YOUNG, C. E. F. Contabilidade ambiental nacional: fundamentos teóricos e aplicação empírica no Brasil. *In*: MAY, P. H. **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ZHOURI, A. **Desenvolvimento, reconhecimento de direitos e conflitos territoriais**. 2010. Disponível em: http://www.portal.abant.org.br/aba/files/75_00115555.pdf. Acesso em: 25 maio 2023.