



## C A P Í T U L O 1

# REFLEXÕES COLETIVAS SOBRE TERRAS INDÍGENAS, GARIMPAGEM, BANCADA RURALISTA, ELEIÇÕES E MEIO AMBIENTE: UMA BREVE INTRODUÇÃO

Eugênia Rosa Cabral

Natália Guimarães Duarte Sátyro

Este livro surgiu da preocupação com temas centrais relacionados ao debate ambiental, mas não restrito a ele, e da necessidade de reflexão coletiva. Os primeiros oito capítulos circulam por temáticas que habitam a região amazônica, mas que impactam na vida de todas e todos, tais como terras indígenas, a ação da banca ruralista, ou de setores específicos como o da soja, nas arenas decisórias, perpassam também discussões sobre garimpagem em fronteiras e as questões relacionadas aos efeitos compartilhados de sua ilegalidade. No entanto, o coletivo que produziu este trabalho também produziu sobre outros temas centrais no debate contemporâneo, desde a pauta da pandemia, passando pelas políticas sociais, direitos humanos e segurança pública. Os trabalhos se desenvolvem a partir de três enfoques. Há um conjunto de capítulos que discutem os processos decisórios de políticas públicas, outros dão ênfase aos efeitos das ideologias de governo, dos sistemas partidário e eleitoral nas políticas públicas, e um terceiro conjunto analisa o desenho institucional nas políticas públicas, a relação das coalizões de interesse na (re)definição de agendas, formulações e implementações de políticas sociais.

Para além desse primeiro capítulo de apresentação, no segundo capítulo intitulado “Os Contornos da Política Mineral para Terras Indígenas: Padrões Legislativos e Pressões Externas, de 1988 a 2022”, Isabella Feitoza Siqueira e Eugênia Rosa Cabral analisam a política mineral para Terras Indígenas (TIs) desde a Constituição de 1988 até 2022, dentro e fora do Congresso Nacional. As autoras identificam os momentos e as estratégias mais relevantes do processo e seus achados mostram que existe uma agenda em curso conduzida por diferentes coalizões de defesa e grupos de pressão, que imprimem diferentes estratégias com reações legislativas e ações institucionais nem sempre transparentes. Segundo elas, essa arena política se constitui em um terreno de disputa contínua, no qual os interesses minerários tentam reconfigurar o papel dos territórios ameríndios como fronteiras do capital, baseados em um conflito estrutural multinível com uma dinâmica e ritmos próprios.

No terceiro capítulo, denominado “A Política de Reconhecimento Territorial Indígena na América Latina: Fatores para o (Não) Compliance dos Estados com as Decisões da Corte IDH”, Catarina Chaves Costa e Leonardo Barros Soares realizam uma análise comparativa da política de reconhecimento territorial indígena em países da América Latina, com foco nos casos da Argentina, Brasil, Equador, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Suriname. Para isso, utilizam as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos para identificar os fatores que contribuíram para mudanças na política territorial indígena dos países analisados. A partir de uma lógica fuzzy, observam a política interna em resposta a decisões internacionais mapeando diferentes conjunções causais a partir de fenômenos e instituições, tais como os movimentos sociais indígenas, os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo e sua influência nestas decisões. Os resultados de Costa e Soares sugerem que a conjunção da mobilização indígena junto com a atuação do Poder Judiciário é uma combinação institucional que aumenta as chances da efetivação dos direitos territoriais e da modificação da política de reconhecimento territorial indígena.

Em capítulo denominado “A Garimpagem de Ouro na Fronteira Amapá-Guiana Francesa: Antecedentes Históricos do Acordo de 2008 Brasil-França”, Diovani Furtado da Silva e Carmentilla das Chagas Martins analisam os antecedentes históricos do garimpo de ouro em terras de fronteira entre o Amapá e a Guiana Francesa. Silva e Martins analisam fatores que foram determinantes no processo que levaram a que Brasil e França, em 2008, assinassem um acordo bilateral para combate à atividade ilegal de garimpagem de ouro. Os autores investigam o papel da garimpagem na ocupação territorial, nas dinâmicas sociais transfronteiriças e nas tensões diplomáticas entre o Brasil e a Guiana Francesa. Para isso é realizada uma análise tanto da legislação brasileira sobre mineração quanto dos desafios enfrentados pelos garimpeiros diante da burocratização do setor.

Mas, como dito, o livro também traz reflexões sobre processos decisórios de políticas públicas, com diferentes abordagens.

Intitulado “Deliberações no Processo Decisório: uma Análise das Contribuições Legislativas da CINDRA, de 1997 A 2018”, o quinto capítulo foi elaborado por Ananda Ribeiro Duarte e Maria Dolores Lima da Silva. Elas analisam o processo decisório da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) na Câmara dos Deputados, entre 1997 e 2018. Segundo Duarte e Silva, as comissões possuem um papel central tanto na organização das atividades legislativas, quanto no processo decisório, pois permitem o adensamento das temáticas diminuindo as incertezas relativas aos conteúdos dos projetos de lei. As autoras, analisam seis legislaturas e seus resultados sugerem um papel pouco expressivo das atividades da CINDRA, apesar de destacarem a capacidade de coordenar alterações através de emendas e substitutivos nas proposições providas dos parlamentares.

O capítulo 6, “A Reconfiguração de uma Bancada Política Ruralista no Contexto Democrático Brasileiro Pós-1987”, trata sobre a bancada ruralista no pós-87 e é escrito por Diego Brilhante Athayde e Eugênia Rosa Cabral. Os autores apontam uma série de achados: que a reconfiguração da bancada ruralista no período democrático se deu por necessidade de se adequar à realidade democrática, mas, que existe uma concentração de poder da bancada, em poucos representantes, aqueles que têm expertise e relações políticas capazes de mobilizar a ação partidária na Câmara dos Deputados. Mais que isso, eles afirmam que a Frente Parlamentar da Agropecuária é um mecanismo de organização da atuação política da bancada ruralista. Para Athayde e Cabral, a necessidade política orientou o que é denominado como Revolução Verde; o desenvolvimento econômico do setor agrário seguiu uma lógica de mercado implementando novas relações dentro da cadeia produtiva do setor e, mais, o conceito de agronegócio foi usado para unificar a pauta política agrária.

Já no sétimo capítulo, a leitora e o leitor achará uma análise que tem o Senado Federal como seu objeto. Wesley Rodrigues Santos Ferreira e Bruno de Castro Rubiatti realizam uma exposição da atuação legislativa dos relatores na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária em capítulo denominado “Atividade Legislativa da Relatoria na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, entre 2005/2018 sob o Eixo Coalizão/Não Coalizão”. Como o nome diz, os autores têm como foco a ocupação da relatoria pelo eixo coalizão versus não coalizão. Os resultados mostram que a coalizão dominou a relatoria da comissão na maior parte do tempo. Ferreira e Rubiatti mostram que em grande parte as decisões foram tomadas pelo poder não terminativo e, também, que a coalizão fez uso estratégico das informações geradas na comissão.

No capítulo 8, denominado “Entre Territórios e Urnas: uma Avaliação da Geografia do Voto Indígena nas Eleições Municipais”, Jorge Lucas Nery de Oliveira e Carlos Augusto da Silva Souza analisam o acesso e o desempenho de candidaturas étnicas. Os autores analisam o impacto do tamanho da população indígena nos municípios sobre a votação recebida por candidaturas indígenas nas eleições proporcionais brasileiras de 2016 e 2020. Os resultados indicam uma associação positiva e estatisticamente significativa entre a proporção de população indígena e os votos recebidos por candidatos indígenas, mesmo com controle de fatores institucionais e condições socioeconômicas.

O nono capítulo analisa “As Ideias Antiambientais da Aprosoja Brasil e a Gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022)” e foi redigido por Marcos Felipe Rodrigues de Sousa e Durbens Martins Nascimento. Os autores analisam as convergências e divergências entre as ideias antiambientais de grupos de interesse do agronegócio e as políticas socioambientais durante o governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2022). A partir da análise da Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja), um dos principais

grupos representativos do agronegócio brasileiro, avalia-se a influência de suas ideias nas políticas federais socioambientais, reforçando a sua força política em pautar o governo de Jair Bolsonaro, especialmente em políticas antiambientais, fundiárias e anti-indígenas.

O décimo capítulo, “Ideologia, Partidarismo e Crise Ambiental: Valores e Atitudes na Opinião Pública Brasileira”, escrito por Agostinho Neto, Bianca Mesquita e Gustavo Ribeiro, traz importantes reflexões sobre o poder preditivo de variáveis políticas acerca de atitudes e crenças individuais em relação à crise ambiental no Brasil. O estudo faz uso de dados dos *surveys* “Mudanças Climáticas na Percepção dos Brasileiros” (ITS-Rio, 2022) e da “Pesquisa de Valores Ambientais e Atitudes sobre a Amazônia” (PVAAA-UFGA, 2024). Os resultados demonstram que identificação com a esquerda e afinidade com o Partido dos Trabalhadores aumentam a probabilidade de indivíduos rejeitarem visões negacionistas sobre o desmatamento e expressarem maior preocupação com o meio ambiente. Em contraste, respondentes de direita tendem a adotar posições mais céticas quanto às mudanças climáticas e a minimizar a urgência da crise. Os dados revelam um cenário no qual os valores políticos polarizados estruturam a percepção pública sobre questões ambientais no Brasil.

Para além das pautas relativas ao meio ambiente como visto até aqui, este livro também traz outros temas centrais na arena política brasileira.

Não seria possível abrir mão de um capítulo que analisasse a experiência política no âmbito da Covid-19. No capítulo 11, “Partidarismo e Avaliação Governamental durante a Pandemia de Covid-19: Bolsonaro sob Lentes Petistas”, Lucas Silva Almeida e Gustavo César de Macedo Ribeiro analisam a influência do partidarismo na avaliação da gestão do governo Bolsonaro durante a pandemia de Covid-19, a partir da percepção de eleitores petistas. Os resultados dos autores sugerem que o partidarismo é um preditor determinante da avaliação governamental. Ou seja, as preferências partidárias determinam a percepção sobre a atuação dos governos em contextos de crise.

Jonatas Nogueira A. de Souza e Silva e Carlos Augusto da Silva Sousa são os autores do capítulo 12 “O Legislativo Brasileiro, Critérios de Seleção de Membros para Comissões Permanentes: o Caso da CDH do Senado Federal (2005-2018)” que contribui para a compreensão da dinâmica das comissões legislativas no Brasil, destacando a centralidade dos partidos e das coalizões governamentais no processo decisório. Silva e Silva analisam os critérios de seleção de membros para comissões permanentes no Legislativo brasileiro, focando na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal entre 2005 e 2018. Os resultados sugerem que os aspectos partidários e a aliança com o Executivo Federal são mais relevantes para a seleção dos membros da CDH do que fatores sociodemográficos. Mas, mostram que a CDH não difere significativamente do plenário do Senado em aspectos sociopolíticos.

Ainda no campo social, o capítulo 13, “Produção Legislativa de Previdência e Assistência Social na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados (1999-2018)”, redigido por Raimunda Eliene Sousa Silva e Maria Dolores Lima da Silva, faz um mapeamento desse processo decisório considerando os diferentes contextos políticos e coalizões de governos. Os resultados sugerem que a comissão possui uma estrutura institucional capaz de influenciar os resultados das matérias sob sua responsabilidade, mas que questões mais complexas tendem a seguir um procedimento legislativo específico, fora do escopo decisório da comissão. As autoras mostram que comissão desempenhou um papel relevante como instância de filtragem, contribuindo para a eficiência do processo legislativo ao aprovar ou rejeitar propostas dentro de sua jurisdição.

Por fim, o capítulo 14, de Natália Pinto Costa e Bruno de Castro Rubiatti – “As Audiências Públicas na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) (2007-2022)” analisa o uso das audiências públicas da Comissão com foco em seu papel informacional e partidário. Os achados sugerem que o acesso a essas arenas é seletivo e influenciado por disputas internas, além disso tanto sociedade civil quanto a defensoria pública possuem baixa participação de suas entidades. Costa e Rubiatti mostram que as audiências públicas não são neutras e se conformam como arenas estratégicas de disputa por visibilidade, influência e formulação da agenda legislativa.

Esperamos que a leitora e o leitor possam aprender com as reflexões aqui trazidas, mas antes disso é importante dizer que este livro é um dos resultados do Projeto de Pesquisa “Políticas Públicas e Processos Decisórios” aprovado junto à CAPES, Edital nº 21/2018 – Programa Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia (Procad-Amazônia), envolvendo três Programas de Pós-Graduação: PPG em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCP/UFMG), PPG em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA) e PPG em Estudos de Fronteira (PPGEF) da Universidade Federal do Amapá (PPGEF/UNIFAP). O objetivo geral do projeto foi constituir e consolidar uma rede de cooperação acadêmica entre os programas de pós-graduação envolvidos, mediante o intercâmbio de docentes-pesquisadores(as) e discentes com atuação nas áreas de estudos sobre Políticas Públicas e Processos Decisórios. Nesse sentido, a partir da realização de missões de ensino, de pesquisa e de extensão buscou-se produzir conhecimento sobre processos de elaboração e de implementação de políticas públicas em nível regional, nacional e internacional.

Cabe ressaltar a importância da Cooperação Acadêmica promovida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), via Procad-Amazônia, para o fortalecimento dos dois Programas de Pós-Graduação (PPGCP e PPGEF), que eram até 2023 os únicos programas da área Ciência Política e Relações Internacionais em funcionamento na região Amazônica. Do balanço das ações de

ensino, pesquisa e extensão, realizadas entre 2018 e 2025, período de vigência dos projetos financiados pelo Edital Procad-Amazônia, vê-se que há evidências de fortalecimento dos dois programas de pós-graduação, seja pelo aumento de nota na avaliação quadrienal de 2017-2020 (de 3 para 4), seja pela aprovação dos cursos de doutorado, em 2023.

A titulação de 80% dos(as) 65 discentes vinculados, direta e indiretamente, ao Projeto Procad-Amazônia (com intercâmbio de curta e/ou de longa duração) e o ingresso de 24 desses discentes em cursos de doutorado (sendo 29% na UFMG), mostram a importância de promover a mobilidade de discentes de pós-graduação entre as equipes de pesquisa envolvidas no projeto, o que contribui para a ampliação da formação de recursos humanos de alto nível nos estados da região norte. Nesse sentido, as ações do projeto e os resultados alcançados guardam relação com os objetivos específicos do Procad-Amazônia.

Fica registrado, dessa forma, o papel importante de indução e fomento à pesquisa que a CAPES tem e que produz efeitos importantes, imediatos e de longo prazo.