

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

Governo Dilma Rousseff e os conflitos relacionados às demarcações de terras indígenas (2011-2016)

Marcelo Artur Rauber

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.13546>

Submetido em: 2025-09-29

Postado em: 2025-11-10 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

A moderação deste preprint recebeu o(s) endosso(s) de:

- Antonio Carlos de Souza Lima (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5260-236X>)

Governo Dilma Rousseff e os conflitos relacionados às demarcações de terras indígenas (2011-2016)

The Dilma Rousseff Administration and the Conflicts Related to Indigenous Land Demarcations (2011–2016)

MARCELO ARTUR RAUBER

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9999-1523>

<rauber.ma@gmail.com>

Pesquisador de Pós-Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGAS/UFRJ).

RESUMO: Os mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016) foram marcados pela intensificação das mobilizações indígenas pela demarcação de terras indígenas (TIs) e pela forte oposição a essas demandas. Nesse contexto, este trabalho analisa as ações do Poder Executivo federal relativas ao reconhecimento e à regularização de TIs, considerando medidas governamentais, matérias da imprensa e entrevistas com cinco informantes qualificados, incluindo ex-integrantes do governo e servidores da Funai. Observa-se que a gestão Rousseff foi marcada por hesitação e disputas internas, gerando incertezas na política indigenista. Operações de retirada de ocupantes não indígenas nas TIs Apyterewa (PA), Marãiwatsédé (MT) e Awá (MA) provocaram forte reação de elites regionais e parlamentares. Já a estratégia de “mesas de diálogo” do Ministério da Justiça mostrou-se limitada, com poucos avanços na resolução dos conflitos fundiários.

Palavras-chave: políticas públicas, conflitos agrários, regularização de terras indígenas, mesas de diálogo, ruralistas.

ABSTRACT: Dilma Rousseff's administration (2011-2016) was marked by intensified Indigenous mobilizations for the demarcation of Indigenous Lands (ILs) and strong opposition to these demands. This study analyzes the federal Executive Branch's actions regarding ILs recognition and regularization, drawing on governmental measures, press materials, and interviews with five qualified informants, including former officials and National Indian Foundation (Funai) staff. Rousseff's administration was characterized by hesitation and internal disputes, creating uncertainty in Indigenous policy. Large-scale operations to remove non-Indigenous occupants from the Apyterewa, Marãiwatsédé, and Awá ILs triggered strong reactions from regional elites and congressional representatives. Meanwhile, the Ministry of Justice's “negotiation tables” strategy proved limited, achieving little progress in resolving land conflicts.

Keywords: public policies, agrarian conflicts, regularization of Indigenous lands, negotiation tables, agribusiness representatives.

INTRODUÇÃO

Os mandatos presidenciais de Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores, 2011-2016) foram marcados por um cenário de ascensão de ações coletivas do

movimento indígena reivindicando demarcações de terras indígenas (TIs) (TATAGIBA; GALVÃO, 2019) e pela forte resposta de grupos opositores a essas demandas (PEREIRA, 2018; RAUBER, 2021; SANTOS, 2023). As disputas nessa temática foram acompanhadas por medidas do governo federal que modificaram os processos de reconhecimento de TIs e ações para mediar os conflitos fundiários que eclodiram em diversas regiões do país. Além disso, houve uma redução da intensidade da regularização de TIs se comparado a outros governos do período pós-1988, questão já bem descrita na literatura, chegando à ausência de novas homologações em 2014 (ASSIRATI; MOREIRA, 2019; SANTOS *et al.*, 2021). Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar as ações do Poder Executivo Federal nesse período referentes à política de reconhecimento e regularização de TIs, buscando aprofundar o estudo das disputas internas do governo e do governo com a oposição relacionadas ao tema e examinar as iniciativas de intervenção em litígios.

Inicialmente, é importante situar o reconhecimento de TIs e a proteção da posse indígena no contexto institucional brasileiro e nos mandatos de Rouseff. O Decreto nº 1.775/1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das TIs, define a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), o Ministério da Justiça e a Presidência da República como os responsáveis pelo reconhecimento das TIs. Quando há uma demanda por terra de comunidades indígenas, a Funai cria um grupo técnico especializado, coordenado por profissional da antropologia, encarregado de realizar estudos etno-históricos, sociológicos, jurídicos, cartográficos, ambientais e fundiários necessários para o estabelecimento de uma área (polígono). O relatório resultante, se aprovado pela presidência da Funai, é divulgado com memorial descritivo e mapa. Encerrado o prazo de 90 dias para contestações desse relatório junto à Funai, o processo segue para análise pelo Ministério da Justiça, que pode expedir portaria declaratória e autorizar a demarcação física. A última etapa para que possa ser realizada a regularização fundiária de uma TI é a publicação do decreto de homologação pela Presidência da República. Por isso, é relevante analisarmos a atuação do Ministério da Justiça e da Funai, que é ligada a este ministério, durante os governos de Dilma Rouseff.

Rouseff foi sucessora de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), um presidente que concluiu o mandato com alta aprovação em pesquisas de opinião e em uma

conjuntura de expectativa de continuidade das políticas econômicas e sociais. Como aponta o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – Diap (2010), a base de apoio da presidente Dilma foi construída já na aliança eleitoral, em uma coalizão ampla, heterogênea e contraditória. Vale lembrar, por exemplo, que Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, atual MDB) e o Partido Progressista (PP, atual Progressistas), importantes na composição da chamada “bancada ruralista” nesse período (DIAP, 2010; RAUBER, 2021), fizeram parte da aliança do governo até o rompimento nos meses que antecederam o impedimento de Rousseff, em 2016. Isso se refletiu na composição ministerial, já que Rousseff compartilhou a gestão com partidos aliados, um dos recursos do presidencialismo de coalizão (DIAP, 2010).

No começo do mandato, a expectativa era de uma relação de cooperação entre o Legislativo e o Executivo pela base de apoio maior e mais coesa do que do governo Lula¹. Em 2010, a oposição também não elegeu número suficiente de parlamentares para criar Comissões Parlamentares de Inquérito na Câmara e no Senado (DIAP, 2010). O breve segundo mandato de Rousseff, conquistado na disputa eleitoral acirrada de 2014, iniciou com uma correlação política menos favorável no Congresso Nacional, com queda no número de deputados da base de 351 para 304 e crescimento da oposição de 111 para 176 deputados (DIAP, 2014). Em 2014, o PT ainda teve sua bancada reduzida para 69 deputados, 19 vagas a menos do que em 2010. Também houve aumento de 22 para 28 o número de partidos com representação no Congresso, aumentando a pulverização partidária (DIAP, 2014).

Visualizando o cenário macroeconômico, Dilma Rousseff assume seu primeiro mandato após o período apontado por Delgado (2012) como de “reestruturação da economia do agronegócio”, iniciado nos anos 2000. Naquele momento, o comércio internacional de *commodities* cresceu, puxado principalmente pela ascensão da China como potência econômica, e passou a dominar as exportações brasileiras no período de 2000 a 2010, configurando um processo considerado por Delgado (2012)

1 O Diap (2010) apontava como apoio consistente do governo Rousseff na Câmara o PT (com 88 deputados), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (77), o Partido Progressista – PP (44), o Partido Republicano – PR (40), o Partido Socialista Brasileiro – PSB (34), o Partido Democrático Trabalhista – PDT (27), o Partido Social Cristão – PSC (17), o Partido Comunista do Brasil – PCdoB (15), o Partido Republicano Brasileiro – PRB (8) e o Partido Trabalhista Cristão – PTC (1), totalizando 351 deputados.

como “reprimarização” do comércio exterior brasileiro. Para Delgado (2012), desde então ocorre o aprofundamento de uma estratégia privada e estatal de perseguição da renda fundiária e da exploração primária como diretriz principal da acumulação de capital no conjunto da economia, conformando-se o que chamou de “pacto de economia política do agronegócio”.

Nessa conjuntura de ampliação da força econômica do agronegócio, a bancada ruralista, grupo parlamentar suprapartidário mobilizado desde a década de 1980 contra a reforma agrária e demandas das entidades de trabalhadores rurais e da agricultura familiar (BRUNO, 2017; VIGNA, 2001), havia crescido nas eleições de 2010, contando com 160 parlamentares, sendo 142 deputados e 18 senadores². Desde a década de 1990, a Câmara passou a registrar formalmente os grupos temáticos suprapartidários, denominando-os como frentes parlamentares. Os ruralistas, a partir de então, passariam a se identificar e se organizar a partir da chamada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), sendo que, na 54ª Legislatura (2011-2015) contaram com 192 signatários na Câmara e 11 signatários no Senado³ (RAUBER, 2021).

Na legislatura de 2011 a 2015, houve avanço de pautas importantes da bancada, que conquistou a aprovação do novo Código Florestal em 2012, principal legislação ambiental do país, reduzindo a proteção ambiental e perdendo o desmatamento ilegal em diversas condições (Lei nº 12.651/2012). Para Pompeia (2018), a partir dessa experiência, a via de atuação parlamentar passou a ser um dos centros de atuação política do agronegócio, que estabeleceu uma relação coordenada com a FPA, que reuniu de modo cada vez mais institucionalizado os parlamentares ruralistas. Com a conclusão da tramitação do Código Florestal e o acirramento dos conflitos fundiários relacionado às TIs, a FPA passaria a priorizar o tema em suas ações no Congresso Nacional (RAUBER, 2021).

Como mencionado acima, a correlação de forças no Congresso foi diferente entre os dois mandatos de Rousseff. Apesar da vitória no Código Florestal, os

2 O Diap considera como “ruralista” o parlamentar que, mesmo não seja empregador rural ou atuante no setor agroindustrial, “assume sem constrangimento a defesa dos pleitos da bancada, não apenas em plenários e nas comissões, mas em entrevistas à imprensa e outras manifestações públicas.” (DIAP, 2010, p. 39). O Diap estimava 104 deputados e senadores ruralistas eleitos em 2006 (DIAP, 2006).

3 Considero importante apontar como leitura complementar os estudos de Coradini (2010) e Cascione e Araújo (2019) a respeito da composição das bancadas temáticas e das assinaturas das frentes parlamentares correspondentes.

ruralistas sofreram derrotas na 54^a Legislatura (2011-2015) no tema das TIs. O grupo, por exemplo, não conseguiu instalar uma CPI para investigar a atuação da Funai e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) na demarcação de TIs e na titulação de territórios de remanescentes de quilombos. Além disso, devido às ações de protelamento da base governista, principalmente do PT, não obtiveram sucesso na aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 215/2000 em sua comissão especial da Câmara, medida que tinha a intenção transferir a responsabilidade de homologação de TIs para o Congresso Nacional (RAUBER, 2021). Na legislatura seguinte (2015-2019), houve avanço dessas ações com a aprovação da PEC na comissão especial e a instalação da CPI para investigar a Funai e o Incra. O inquérito parlamentar colocou o governo na defensiva e se somou ao panorama geral de pressão política que o governo Rousseff enfrentava em 2015.

Nesse contexto, este trabalho busca se somar às discussões a respeito das disputas fundiárias ocorridas na primeira metade da década de 2010 e contribuir para o estudo da política fundiária para TIs nos governos petistas. Além disso, é importante refletir a respeito do tratamento do governo com os conflitos relacionados às TIs em meio ao cenário de instabilidade política, que se intensifica no segundo mandato de Rousseff. Em um quadro mais geral, o estudo da questão das TIs nesse período também pode contribuir com a reflexão do legado do governo de Dilma Rousseff em relação à política agrária do país.

Para dar conta dessas questões, a estrutura do trabalho está dividida em quatro tópicos, iniciando com aprofundamento da abordagem dos conflitos relativos às demarcações de TIs e a tentativa de mediação de conflitos, seguido da discussão das disputas políticas internas no governo, as mudanças nos procedimentos de demarcação de TIs, concluindo-se com a abordagem das ações de desintrusão de TIs. A seguir, apresentamos a descrição da metodologia deste estudo, com detalhamento das fontes primárias e secundárias utilizadas neste trabalho.

METODOLOGIA

Para condução deste trabalho, foi realizado um levantamento das medidas do governo federal relacionadas às TIs durante o período focado (2011-2016), buscando identificar tanto novas normas como a adoção de procedimentos não

regulamentados. Somado a isso, foi realizada uma ampla pesquisa de notícias nos acervos dos jornais *O Globo*, *O Estado de São Paulo*, *Folha de São Paulo*, *Correio Brasiliense* e da cobertura do *Canal Rural* e do portal de notícias online *Notícias Agrícolas* (noticiasagricolas.com.br) a respeito do tema para identificação de fatos relevantes ocorridos no período focado.

Também foram analisadas entrevistas com então responsáveis pela política indigenista, publicadas pela imprensa, para apurar seus posicionamentos e percepções. Nesse mesmo sentido, foram examinadas audiências públicas sobre o tema no Congresso Nacional com integrantes do governo Rousseff por meio do arquivo sonoro e notas taquigráficas.

Além disso, foram examinados os dados oficiais da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) obtidos por meio de solicitação na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR) referentes aos procedimentos de reconhecimento de TIs para estudo de tendências, séries históricas e evolução das diferentes etapas.

Por último, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas realizadas em 2019, em Brasília (DF), com informantes qualificados a respeito do tema, em que um dos tópicos abordados foi as ações do governo Rousseff na questão das TIs. Dois entrevistados eram integrantes do governo Rousseff lotados no Palácio do Planalto e três são servidores públicos da Funai.

No tópico a seguir, apresentamos brevemente o cenário de conflitos relativos às demarcações de TIs seguido da discussão das disputas políticas internas no governo.

UM CONTEXTO DE INTENSIFICAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Desde os debates da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), o tema das terras indígenas é objeto de controvérsia⁴ na política nacional, com mudanças nos principais grupos que protagonizaram o antagonismo às TIs. Durante a Constituinte, foi o setor de mineração que organizou as ações de oposição, tendo como foco as áreas da Amazônia Legal (ZANINI, 2014). Ao longo da década de 1990, o setor seguiria com alguns representantes mobilizados no parlamento,

⁴ Entende-se por controvérsia o debate público em que os atores discordam ou que concordam em suas divergências (VENTURINI, 2010).

somando forças com o setor agropecuário de Roraima e conquistando uma CPI dedicada ao tema em 1999 (RAUBER, 2023b).

Em meados da década de 2000, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), entidade sindical nacional vinculada ao segmento patronal da agropecuária e algumas de suas federações estaduais atuaram buscando barrar o avanço das demarcações (TAVARES & MOREIRA, 2022). Segundo Tavares & Moreira (2022), naquele período, a CNA travou disputas no âmbito do Poder Judiciário e dedicou sua estrutura de especialistas e veículos de comunicação para abordar o tema e orientar sua base social a contestar administrativamente e judicialmente os laudos de identificação de TIs.

Entre 2011 e 2016, os povos indígenas estavam entre os segmentos sociais mais mobilizados do Brasil, principalmente por meio das ações de reivindicação de terras chamadas de “retomadas” e “autodemarcações”, que tiveram importante aumento entre 2011 e 2013 (TATAGIBA & GALVÃO, 2019). Essas ações, por sua vez, contaram com a resposta organizada de agropecuaristas em litígio com as demarcações, lideranças regionais, prefeituras municipais e parlamentares do Congresso Nacional. Em 2013, além dos amplos protestos urbanos das “jornadas de junho”, que afetaram negativamente a aprovação do governo Rousseff, ainda ocorreram protestos de agropecuaristas contra a demarcação de TIs, que se concentram nas regiões Sul e Centro-Oeste do país (RAUBER, 2023).

Nesse contexto de acirramento de litígios relacionados às TIs, as pressões políticas recaíram principalmente sobre o Ministério da Justiça, que esteve sob contínua administração de José Eduardo Cardozo. Cardozo assumiu como ministro desde a posse de Rousseff, em 1 de janeiro de 2011, até 3 de março de 2016, quando assumiu o cargo de advogado-geral da União, já no contexto do processo de impedimento de Rousseff. Portanto, as tratativas dos conflitos e a responsabilidade pela emissão das portarias declaratórias, etapa fundamental do processo de reconhecimento das TIs e para a demarcação física das áreas, esteve essencialmente sob responsabilidade de Cardozo.

Em 2012, em uma audiência pública em que foi convidado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), da

Câmara dos Deputados, Cardozo mencionou que o tema das TIs ocupava a maior parte de sua agenda:

A questão de maior incidência na minha agenda, confesso aos senhores, é a questão indígena. Hoje, cerca de 60% do tempo do Ministério de Estado da Justiça estão voltados para tratar dessas questões, seja em despachos ordinários com a Funai, seja em atendimento aos governadores, seja em atendimento a questões do próprio governo federal, seja em atendimento a deputados federais ou a senadores. [...] Estas demarcações muitas vezes geram conflitos, e conflitos acentuados; conflitos com pessoas que detêm há anos a posse das terras, conflitos com pessoas que muitas vezes têm a escritura da terra, o que acaba implicando, obviamente, uma desconstituição desses títulos, pelo reconhecimento da origem indígena desta área. São dezenas de ações judiciais, são conflitos bastantes acesos. De uma forma ou de outra, a grande verdade é que nós lidamos com os dois lados no Ministério da Justiça: o lado dos direitos dos povos indígenas, que querem a terra; e o lado daqueles que estão assentados ou têm títulos de propriedade sobre a terra. (BRASIL, 2012).

Em 2019, em entrevista ao jornal *El País*, reafirmou que 60% a 70% da sua agenda era dedicada às TIs e, segundo Cardozo,

Havia um clima de tensão permanente. Tínhamos acusações dos ruralistas como também tínhamos críticas de lideranças indígenas, que diziam que não devíamos tentar pacificar nada, mas implementar as demarcações. Só que isso podia gerar mortes e abusos. O que tentamos fazer foi um processo de mediação e viabilizar a demarcação de forma pacificada. [...] Eu tive uma série de reuniões tanto com produtores quanto com lideranças indígenas em diversas regiões do Brasil porque era uma situação muito difícil. (PINHEIRO, 2019).

Com a eclosão de conflitos relacionados às demarcações de TIs em diversas regiões do país no início da década de 2010, a gestão de Cardozo no Ministério da Justiça buscou realizar reuniões de mediação que chamou de “mesas de diálogo”, mencionadas no trecho acima transcrito. A realização dessas reuniões foi constatada em Erechim (RS) (em outubro de 2013), Passo Fundo (RS) e Porto Alegre (novembro de 2013), em Brasília (DF) (maio de 2014) e Campo Grande (MS) (em setembro de 2015). Na maior parte dos casos, esses encontros foram organizadas no âmbito de processos na Justiça, contando com representação direta das partes envolvidas no litígio e participação do Ministério da Justiça e dos governos estaduais.

A mesa de negociação para abordar o conflito da TI Buriti (MS), instalada após uma violenta reintegração de posse em favor da Fazenda Buriti, ocorrida em 30 de maio de 2013, era considerada inicialmente como uma experiência exemplar por Cardozo. No entanto, após diversas negociações e uma proposta de indenização

para os fazendeiros em litígio, o resultado foi frustrado. As demais reuniões ocorridas no período nem mesmo chegaram a propostas de acordo.

Entre os motivos elencados pelos entrevistados da Funai e do Palácio do Planalto para o fracasso dessas negociações esteve a expectativa de vitória dos agropecuaristas nos processos na Justiça, o veto a acordos nos litígios, principalmente por parte de agropecuaristas em conflito para evitar o progresso das demarcações, e a atuação da Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul (Famasul), que é ligada à CNA e representa o segmento de empregadores rurais. Além disso, o oposicionismo ao governo Rousseff das lideranças políticas envolvidas foi considerado um fator relevante – vale lembrar que Bruno (2021) e Costa, Piccin e Bruno (2024) apontam o antipetismo uma das características dos “ruralistas”. Um servidor da Funai também considerou que, em determinado momento, os atores envolvidos nos litígios fecharam o diálogo por perceberem essas mesas como “enrolação”.

Além das reuniões nas regiões de conflito, Cardozo foi requisitado diversas vezes em comissões permanentes da Câmara dos Deputados como estratégia de pressão de parlamentares da FPA (RAUBER, 2021). O tensionamento político exercido por parlamentares durante a gestão Rousseff também foi abordado por um dos servidores da Funai entrevistados, que participou de reuniões com o Ministério da Justiça em duas ocasiões:

Eu era substituto do presidente [da Funai] e então às vezes ele estava viajando, o ministro chamava e eu ia no lugar dele. Eu fui uma ou duas vezes. Era um negócio de louco, uma coisa de maluco. Porque o ministro chamava assim “olha, [vamos ter] reunião aqui sobre a questão de Mato Grosso do Sul”. Achava que era uma reunião no gabinete dele, e não! Chegando lá, quarenta deputados ruralistas, advogados e um só um cara da Funai. Quer dizer, era um massacre! Os caras vinham com “pau e pedra” para cima da gente. Aí o ministro se colocava, assim, como neutro “não, isso aqui nós temos que analisar também o lado dos índios...”. Aí ficava naquela gangorra, ele tentando ali se equilibrar. (Servidor da Funai 1, entrevista concedida em 2 de abril de 2019).

Isso levanta a questão sobre o acesso desigual ao ministro, de um lado, por parte dos representantes do agronegócio e, de outro, pelos representantes de povos originários e seus parlamentares apoiadores. O tratamento das partes em disputa como equivalentes, referido por Cardozo em trecho acima, também tende a causar um forte desfavorecimento aos povos indígenas, que possuem acesso limitado a

recursos materiais e políticos e frequentemente se encontram em situação de profunda vulnerabilidade nas áreas em litígio.

Importante observar que Cardozo manifestou reiteradamente o posicionamento contrário do governo à PEC 215/2000. No segundo mandato de Rousseff, quando a PEC foi aprovada em sua comissão especial na Câmara, Cardozo foi enfático quanto ao posicionamento do Executivo:

Isso joga contra o próprio agronegócio. O acirramento do tensionamento com os grupos indígenas não ajuda ninguém, nem produtores, nem indígenas. É querer apagar fogo com querosene e correr o risco de se queimar. [...] Todo o esforço que o governo vem fazendo hoje para fazer mediação, fazer com que as terras sejam demarcadas sem conflito e sem judicialização, acaba. Porque quando vai para a Justiça demora décadas para resolver e o conflito permanece. [...] Transformar a demarcação em uma questão de conveniência política traz um problema terrível. Porque ou as terras são indígenas ou não são. Não é uma decisão política ser ou não ser. A Constituição já disse o que é, são aquelas tradicionalmente ocupadas por populações indígenas. (PARAGUASSU, 2015).

Essa também era a posição pública de Rousseff, a exemplo de seu discurso na abertura da 1ª Conferência de Política Indigenista, em 15 de dezembro de 2015, quando seu processo de *impeachment* já estava aberto na Câmara dos Deputados:

Queria fazer aqui uma declaração para que não reste dúvidas quanto à posição do governo federal: nós somos contra a PEC 215. A PEC 215 tira os poderes do Executivo e, para nós, a demarcação de terras indígenas deve persistir como prerrogativa do Executivo. (MATOSO, 2015).

Mas o contexto de confrontos e fragilização das políticas indígenas afetou fortemente a direção da Funai, que passou por instabilidade durante todo mandato de Rousseff. Após longo período de estabilidade no órgão sob os governos petistas com a presidência de Márcio Meira (abril de 2007 a abril de 2012), a Funai teve quatro presidentes entre abril de 2012 e junho de 2016⁵. Isso demonstra a fraqueza política da Fundação nesse período, além da falta de direcionamento político do próprio governo para a questão em meio às pressões políticas. Além disso, tamanha inconstância na gestão da Funai causou incertezas aos processos de identificação de TIs e às políticas indigenistas em geral.

Nos tópicos a seguir, veremos que parte da instabilidade e das disputas no tema das TIs se davam dentro do próprio governo Rousseff.

5 Ver “Galeria da crise permanente” em Ricardo & Ricardo (2017), p. 100 e 101.

DEMARCAÇÕES DE TERRAS INDÍGENAS E DISPUTAS POLÍTICAS INTERNAS

Enquanto a Funai e o Ministério da Justiça enfrentavam dificuldades com a pauta das demarcações e o PT buscava barrar o avanço da PEC nº 215/2000 na Câmara dos Deputados, os ruralistas encontravam ministros apoiadores de suas demandas. O governo Rousseff prosseguiu com a prática iniciada por Lula de nomear ministros da Agricultura oriundos do campo da representação de interesses do agronegócio (MENDONÇA, 2008; POMPEIA, 2020). Nesse cenário, os parlamentares ruralistas consideravam os ministros da Agricultura como interlocutores das demandas dos setores patronais da agricultura e do setor agroindustrial com os governos petistas, procuravam os ministros do MAPA com frequência (POMPEIA, 2020), buscando apoio para suas pautas – e isso também ocorreu com a questão das TIs. Em reunião com a FPA, em 8 de outubro de 2013, por exemplo, o então ministro da Agricultura Antônio Andrade⁶ declarou ser contra a realização de novas demarcações: “Isso preocupa muito o Ministério da Agricultura. Nós não queremos perder nenhuma área produtiva mais. Temos trabalhado isso junto com o governo, demonstrado a nossa preocupação com essa inquietude jurídica que há hoje em todo setor” (MINISTRO..., 2013). Apesar disso, o ministro não se posicionou a respeito da PEC nº 215/2000.

Outra figura emblemática e representativa do período é a senadora Kátia Abreu (Partido Social Democrático – PSD/TO), que assumiu o cargo de ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em 2015, no início do segundo mandato de Rousseff. Na legislatura anterior, Abreu acumulou a função parlamentar e de representação patronal, como presidente da CNA. Como destacado por Prado (2016), Abreu possuía histórico de discursos contestando as TIs, tendo também participado de protestos contra demarcações de TIs em 2013 (RAUBER, 2023). Aqui, destacamos um trecho do discurso da então senadora em uma audiência pública sobre TIs na Câmara dos Deputados, realizada em dezembro de 2013:

[...] no governo anterior, no governo Lula, qual foi o nosso martírio? O Código Florestal, a questão ambiental. [...] E agora neste governo, o nosso

⁶ Andrade era deputado federal pelo PMDB-MG (2011-2015), sendo signatário da criação da FPA, em 2011, e considerado ruralista pelo Diap (2010)

martírio são as questões indígenas. No passado, as demarcações indígenas se concentravam nas florestas. Agora não se contentaram apenas com o aumento das demarcações. [...] Agora eles estão entrando nas áreas produtivas, instigados pelo CIMI, que é uma parcela da Igreja Católica — não é o pensamento total da Igreja, mas eles têm a sua independência. O CIMI e a FUNAI, que é um órgão de governo, embora não pareça — ela parece muito mais uma ONG, porque não obedece a ninguém e a nada — vieram fazendo essas demarcações e querendo que as áreas de produção há décadas ou séculos, como no Rio Grande do Sul, sejam transformadas em terras indígenas. (BRASIL, 2013c).

Essa manifestação da senadora/presidente da CNA é representativa da sequência de antagonismos construídos pelos representantes do patronato da agropecuária: a legislação ambiental e, então, as demarcações de terras indígenas, ambos vistos, por eles, como obstáculos para a expansão territorial da agropecuária.

Apesar desse aparente alinhamento com a bancada ruralista, as posições de Abreu revelavam clivagens no núcleo de representação ruralista do país. Nos bastidores, parlamentares ruralistas a acusavam de ter chegado tarde no debate sobre o Código Florestal e de ter se afastado, em 2013, das discussões sobre a PEC nº 215/2000 (JUNQUEIRA, 2013). Para Moreira Mendes (PSD/RO), que já havia presidido a FPA, estavam em curso diversos desentendimentos: “O clima entre FPA e a CNA não está bom. O pessoal sente que ela [Kátia Abreu] está muito governista e não participando dos embates com a gente. Ela poderia ser mais presente, até pelo prestígio que tem com a presidente [Dilma Rousseff].” (JUNQUEIRA, 2014). Em 2013, durante a realização de protestos contra demarcações de TIs, convocados pela FPA para 14 de junho de 2013, houve demonstração prática das divergências que então ocorriam. Para essa ação, a direção da FPA propôs bloquear rodovias em diversas regiões do país, enquanto a CNA defendeu que as manifestações fossem realizadas às margens das rodovias, sem interdição, como também defendia o Palácio do Planalto (JUNQUEIRA, 2013). Como apontado em Rauber (2023), os bloqueios de rodovias prevaleceram na maior parte dos locais, indicando prevalência da orientação da FPA. Essas divergências entre lideranças ruralistas e a aproximação de Abreu com o Planalto, já bastante visível em 2013⁷, contribuíram para a sua nomeação da ministra em 2015.

⁷ Essa aproximação de Kátia Abreu com o governo Rousseff não foi um movimento isolado e, na verdade, representa uma mudança que vinha ocorrendo na política nacional. Abreu, assim como diversos outros parlamentares do DEM, migraram para o PSD, partido criado em 2011, no início do mandato de Rousseff, por um grupo dissidente do DEM liderado por Gilberto Kassab. Para detalhes sobre esse processo, ver Simoni Jr. & Ribeiro (2019).

Em 2015, enquanto ministra da Agricultura, Abreu defendeu que o governo comprasse terras para destinar aos povos indígenas, comparando a questão com a criação de assentamentos de reforma agrária, divergindo das posições da Presidência da República e do Ministério da Justiça (SALOMÃO, 2015). Nessas circunstâncias, apesar de não incidirem administrativamente sobre os processos de TIs, os ministros da Agricultura se somavam às pressões exercidas na imposição de limites às demarcações.

Em 8 de maio de 2013, a ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, compareceu sob convocação na CAPADR, na Câmara dos Deputados. Em seu discurso de abertura da reunião, a ministra ressaltou a importância econômica da agropecuária, do agronegócio, da agricultura familiar, que representariam cerca de 25% do PIB, responsáveis ainda pelos sucessivos resultados positivos da balança comercial do país, reproduzindo a retórica dos representantes do agronegócio constatada por Pompeia (2018), que buscam sustentar suas pautas ressaltando a importância macroeconômica desses setores. A situação também nos lembra a força e aceitação do “Consenso de *Commodities*” (SVAMPA, 2013; 2019) nos governos da região e o entendimento do lugar desses países como fornecedores de recursos naturais na divisão internacional do trabalho.

Na mesma reunião, a ministra ainda recorreu ao argumento de que há não indígenas utilizando a pauta das demarcações em nome dos indígenas:

Uma das dúvidas que ocorre a todos, aos índios, aos não índios, é a respeito de qual é o fim dessa história. O que significa resgatar os direitos originários e fazer justiça? O que significa convivência pacífica e construção de um futuro de paz? Qual é o limite desse processo? [...]

Há também casos no outro extremo, em que índios sem ocupação tradicional da terra, estimulados por movimentos externos muitas vezes inconsequentes e irresponsáveis, iniciam reivindicação de estudo de áreas em regiões produtivas e consolidadas, responsáveis pela economia de um estado ou de uma região. (BRASIL, 2013b).

Esse argumento é recorrente em discursos de ruralistas (RAUBER, 2021) e nega o agenciamento e o protagonismo indígena nas reivindicações por terra e tenta dissimular o enfrentamento com os interesses dos povos indígenas. Somado a outras considerações feitas por Hoffmann naquela audiência que serão trazidas neste trabalho, podemos entender que as manifestações da ministra nessa reunião exemplificam que parte da retórica ruralista encontrava ressonância em integrantes do governo de Dilma Rousseff para além do já mencionado Ministério da Agricultura.

A seguir, veremos que mudanças nas normativas dos processos de demarcação também chegaram a ser motivo de desentendimento entre órgãos do governo federal.

MUDANÇAS REGULAMENTADAS E NÃO REGULAMENTADAS NOS PROCESSOS DE RECONHECIMENTO DE TERRAS INDÍGENAS

A primeira mudança implementada nos procedimentos de demarcação pelo governo Rouseff foi a Portaria nº 2.498/2011, do Ministério da Justiça, publicada em novembro de 2011, que determinou que a Funai intimasse os entes federados em que se localizam áreas de estudo para identificação e delimitação de TIs a partir da publicação da designação do grupo técnico (GT) especializado. A medida teve como referência a condicionante 19 da decisão do STF no caso da TI Raposa Serra do Sol – “É assegurada a efetiva participação dos entes federativos em todas as etapas do processo de demarcação” (Petição 3.388/RR). Portanto, a Portaria acrescentou a possibilidade, desde a composição do GT, de estados participarem da delimitação de uma TI reivindicada por comunidades indígenas.

Nesse contexto, Barreto Filho (2017) considerou que a norma abriu espaço para intervenção política no processo administrativo de identificação para além contestação administrativa já prevista no Decreto nº 1.775/1996. O notório engajamento de governos estaduais contra demarcações de TIs em seus territórios reforça essa avaliação. Podem ser citados como exemplos a já citada contestação da TI Raposa Serra do Sol pelo estado de Roraima, que se deu desde os primeiros estudos da TI, mas ficou mais evidente com a ação no STF (PET 3.388/RR); a ação do estado de Santa Catarina contra a TI Ibirama-La Klãnõ, de ocupação do povo Xokleng, que resultou na rejeição da tese do “marco temporal” em 2023 (Recurso Extraordinário 1017365); e o questionamento da TI Tapeba, do povo Tapeba, pelo governo do Ceará (BARRETO FILHO, 2017). Nesse quadro, o Barreto Filho (2017, p. 526) considerou que “Instala-se, assim, uma lógica de câmara de arbitragem de conflitos no próprio procedimento técnico e administrativo de demarcação da TI, com participação de entes particulares e distintas instâncias do poder público, sem que haja clara previsão legal para tanto.” Como também aponta o autor, a inserção de outros interessados nos processos de decisão e mediação para o estabelecimento

de TIs também ocorreu em alguns casos de “mesas de diálogo”, abordadas anteriormente.

A medida administrativa mais polêmica relacionada às TIs no primeiro mandato de Rousseff foi a Portaria nº 303/2012, da Advocacia-Geral da União (AGU), publicada em 16 de julho de 2012. A Portaria foi editada com o objetivo de normatizar a atuação das unidades da AGU quanto à interpretação e aplicação das denominadas salvaguardas institucionais fixadas pelo STF na decisão proferida na Petição nº 3.388/RR, a respeito da demarcação da TI Raposa Serra do Sol, de modo a determinar a sua aplicação por parte dos órgãos jurídicos da Administração Pública Federal nos processos de demarcação de terras indígenas (BRASIL, 2017). A Portaria reproduziu as 19 condicionantes da decisão do STF na PET nº 3.388/RR e estabeleceu que os procedimentos em curso que estavam em desacordo com essas condicionantes seriam revistos no prazo de 120 dias (art. 2º) e mesmo os procedimentos finalizados deveriam ser revisados e adequados à Portaria (art. 3º).

A disputa que se travou em torno dessa determinação e a sua posterior suspensão revelam a postura hesitante do governo Rousseff em relação ao tema das demarcações. Alvo imediato de contestações pelo movimento indígena, a própria Funai publicou uma Nota técnica, em 20 de julho de 2012, manifestando contrariedade à Portaria por entender que “a medida restringe o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, especialmente os direitos territoriais” (BRASIL, 2012d). A Fundação ainda alegou que a decisão do STF a respeito da TI Raposa Serra do Sol não possuía efeito vinculante e ainda não havia sido finalizada:

Além disso, o próprio Supremo [Tribunal Federal] já se manifestou no sentido de que a decisão proferida no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol não possui efeito vinculante para os demais processos envolvendo a demarcação de terras indígenas, conforme consta nas Reclamações 8.070 e 13.769.

A uniformização da atuação das unidades da Advocacia-Geral da União em relação aos processos envolvendo a demarcação de terras indígenas deve ser embasada em decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal, sob pena de aumentar a insegurança jurídica e, principalmente, colocar em risco os direitos garantidos constitucionalmente às comunidades indígenas. (BRASIL, 2012b).

Alguns dias depois, a portaria teve seus efeitos suspensos pela Portaria nº 308 da AGU, de 25 de julho de 2012. Posteriormente, em razão da oposição de diversos embargos de declaração ao acórdão do STF na PET nº 3.388/RR, a

Portaria AGU nº 415, de 17 de setembro de 2012, fixou o termo inicial de sua vigência para o dia seguinte ao da publicação do acórdão que ainda viria a ser proferido nos referidos embargos da PET nº 3.388/RR (BRASIL, 2017).

Em meio aos embates sobre essa Portaria, a convocação da ministra Gleisi Hoffmann acima analisada fez parte das ações para pressionar o governo para que retomasse a vigência da norma. Durante a discussão do requerimento de convocação de Hoffmann na CAPADR/CD, em 10 de abril de 2013, o do deputado Abelardo Lupion (DEM-PR) falou sobre a estratégia de pressão da FPA:

Nós fizemos a reunião da frente parlamentar ontem e votamos por unanimidade essa convocação. Retiramos uma série de requerimentos de pauta hoje (importantes) porque isso é a coisa mais importante que nós temos na pauta hoje. A proposta que faço para o deputado Bohn Gass [PT-RS] é a seguinte: nós convocamos hoje; fez valer a [Portaria] 303? Não precisa vir, nós retiramos a convocação imediatamente. Agora, nós não vamos abrir mão, sob hipótese nenhuma, da 303 vingar. E não vai ser só ela [Gleisi Hoffmann]. Cada semana nós vamos convocar alguém aqui nesta comissão, cada semana nós vamos fazer alguma coisa aqui para que nós possamos fazer a 303 valer. (BRASIL, 2013).

Portanto, naquele momento, os parlamentares da FPA visualizavam que a aplicação geral das condicionantes estabelecidas pelo STF poderiam ser cruciais para impedir o avanço das demarcações de TIs.

Após o julgamento e a publicação do acórdão do STF nos embargos de declaração, foi editada a Portaria AGU nº 27, de 07 de fevereiro de 2014, que determinou à Consultoria-Geral da União e à Secretaria-Geral de Contencioso a análise da adequação do conteúdo da Portaria AGU nº 303/2012 aos termos da decisão final proferida pelo STF. A partir de então, instaurou-se uma controvérsia dentro do governo Rousseff sobre a vigência e a eficácia da portaria em questão — a qual envolveu especialmente a Funai e a Advocacia-Geral da União, especificamente a Procuradoria Federal Especializada junto à Funai (PFE/Funai), a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça (Conjur/MJ/CGU/AGU), a Secretaria-Geral de Contencioso e a Consultoria-Geral da União (BRASIL, 2017). Diversos processos chegaram a ser abertos para tratar da questão e, em alguns dos posicionamentos que visaram solucionar a divergência, prevaleceu a tese de que, após a apreciação definitiva do STF no julgamento dos embargos de declaração, a Portaria AGU nº 303/2012 estaria em vigor e com plena eficácia. Porém, em 11 de maio de 2016, o advogado-geral da União, por meio do Despacho nº

358/2016/GABAGU/AGU, estabeleceu que, enquanto os estudos requeridos por meio da Portaria AGU nº 27/2014 não fossem concluídos, a Portaria AGU nº 303/2012 deveria permanecer com sua eficácia suspensa (BRASIL, 2017). De modo geral, a disputa da portaria 303/2012 também pode ser vista com um ato precipitado do governo Rousseff em meio às pressões dos ruralistas para barrar o avanço das demarcações.

Uma prática recorrente no governo Rousseff que não chegou a ser objeto de regulamentação foi a consulta a diversos ministérios quanto ao prosseguimento de processos de TIs. Confirmada por três entrevistados em 2019, tal consulta ocorria tanto para avaliação dos conflitos fundiários relacionados aos processos quanto para discussão da condução de obras de infraestrutura que pudessem ser afetadas pela regularização de TIs. Se houvesse objeção de algum ministério, uma TI poderia ter seu processo administrativo paralisado no estágio em que se encontrava. Nesse sentido, a influência do caráter desenvolvimentista do governo Rousseff na questão indígena foi considerada um fator relevante tanto por servidores públicos da Funai como por uma das pessoas entrevistadas que possuía cargo comissionado no Palácio do Planalto. Um servidor da Funai considerou, inclusive, que o governo Rousseff se diferenciava dos dois primeiros mandatos de Lula:

[A questão das demarcações] era muito diferente [do governo Lula]. Não parece, não é, de forma alguma, a continuidade um do outro, não. [...] O governo Dilma era desenvolvimento a qualquer preço, a qualquer custo. [...] A Dilma tinha essa percepção, essa visão do desenvolvimentismo que o Estado é o carro-chefe da economia. Ele tem que direcionar o desenvolvimento do país em um sentido ou no outro. (Entrevistado 1 da Funai, concedida em 2 de abril de 2019).

Nessa visão desenvolvimentista, um dos entrevistados considerou que os indígenas eram um incômodo para o prosseguimento de grandes obras, como hidrelétricas, e projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): “quando tinha reunião do PAC, era uma bola de demolição” (Entrevistado 1 lotado no Palácio do Planalto, entrevista concedida em 26 de março de 2019).

Como a consulta ampliada a respeito dos processos de TIs era recorrente, o governo tinha intenção de regulamentar essa prática. Na já citada audiência da CAPADR/CD, em 8 de maio de 2013, Gleisi Hoffmann declarou que outros

ministérios seriam envolvidos com o estabelecimento de um novo de rito dos processos das TIs, mas a medida nunca foi regulamentada:

Vamos ouvir e considerar nos estudos, além da Funai, o Ministério da Agricultura, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério das Cidades, entre outros órgãos, para que tenhamos uma base consistente para os estudos e demarcações, quando for o caso. É uma iniciativa para melhorar os procedimentos. Mas é muito importante, repito, lembrar que as diretrizes maiores dependem da decisão do Supremo Tribunal Federal. (BRASIL, 2013b).

Um dos instrumentos do governo Rousseff para discussão ampliada da situação e do prosseguimento de processos demarcação era uma planilha que possuía uma lista de diversas TIs acompanhadas de colunas com a situação do processo e o grau de conflito estimado em uma escala numérica. Um servidor da Funai entrevistado em 2019 apresentou a planilha por meio da tela do seu aparelho celular, mas optou por não ceder o documento. Segundo esse servidor, havia casos em que o grau de conflito era avaliado como alto caso a demarcação não fosse realizada (ou seja, haveria escalada do conflito em caso de não demarcação). Nesse sentido, tendo essa tabela como referência, o governo também buscava janelas de oportunidades para homologações de TIs, como durante as mobilizações do Abril Indígena.

Um dos entrevistados com cargo em comissão no Palácio do Planalto também relatou o uso desse documento: “Você era chamado para uma reunião na Casa Civil e era apresentada uma planilha com a situação das terras indígenas em cada local do governo e quase não passava nenhuma [na avaliação para realizar a homologação]” (Entrevistado 1 lotado no Palácio do Planalto, entrevista concedida em 26 de março de 2019).

A seguir, analisamos as operações de desintrusão, que mobilizaram diversos ministérios e demandaram utilização intensa de recursos financeiros.

OPERAÇÕES DE DESINTRUSÃO DE TERRAS INDÍGENAS

Outra questão marcante do governo Rousseff foi a realização de grandes operações de desintrusão de TIs, ou seja, ações de retiradas de ocupantes não indígenas em TIs. Conforme pode ser analisado no quadro 1, as operações foram realizadas nas TIs Marãiwatsédé (MT), Apyterewa (PA) e Awá (Awá-Guajá) (MA).

Essas ações levaram a respostas organizadas de opositores locais, de elites regionais e de representantes no Congresso Nacional. Airoso da Mota & Oliveira (2015) demonstraram ainda que a ação de desintrusão da TI Marãiwatsédé recebeu intensa cobertura negativa da imprensa regional.

Os ex-funcionários lotados em cargos de comissão na Presidência da República entrevistados apontaram que essas operações eram coordenadas, bancadas financeiramente e politicamente pelo Palácio do Planalto e garantidas na Justiça pela AGU — até porque, segundo eles, a Funai jamais teria capacidade institucional para comandar essas ações. Devido à estrutura exigida, ao contingente mobilizado e a necessidade de grandes deslocamentos, um dos entrevistados informou que os custos totais dessas operações chegaram a somar dezenas de milhões de reais. Em todos os casos, o governo buscou identificar entre as famílias retiradas aquelas com perfil para acessarem programas de reforma agrária e de assistência social.

Quadro 1 - Operações de desintrusão em terras indígenas (2011-2016).

Terra indígena	Data de homologação TI	Período das operações
Apyterewa (Parakanã) - PA	19 de abril de 2007	2011; 11 de dezembro de 2015 a 2017; 2023 a 22 de dezembro de 2023.
Marãiwatsédé (Xavante) - MT	11 de novembro de 1998	10 de dezembro de 2012 a 28 de janeiro de 2013.
Awá (Awá-Guajá) - MA	19 de abril de 2005	abril de 2014

Fonte: elaborado pelo autor.

Segundo Kürten e Costa (2017), a demarcação física da TI Apyterewa foi realizada entre 2006 e 2008 e, em 2009, a Funai apontou a regularização fundiária da TI como uma das condicionantes para o licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica Belo Monte. A operação de desintrusão de Apyterewa (Operação Apyterewa), iniciou-se em 2011 pela Funai em parceria com o Departamento de Polícia Federal, Força Nacional de Segurança Pública e Incra para a retirada dos posseiros e realização de ações de fiscalização e monitoramento territorial. A operação fez parte do Plano Emergencial de Proteção às Terras Indígenas sob Influência da UH Belo Monte. Porém, a operação foi paralisada em seguida por decisão judicial, sendo retomada apenas em 2016 após a suspensão das liminares que haviam impedido a desintrusão. Apyterewa seguiu sofrendo pressão

colonizatória regional, sendo que no mês de outubro de 2015, foi registrada a entrada de 40 famílias não indígenas. A retomada da desintração em 2016 foi realizada em parceria entre Exército Brasileiro, Polícia Federal, Força Nacional de Segurança Pública, Agência Brasileira de Inteligência, Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), Ibama e Incra. Com a operação, até julho de 2016 haviam sido retiradas cerca de 70 mil cabeças de gado e apenas uma das onze regiões da TI havia sido totalmente desintraada. Nos anos seguintes, a TI seria símbolo do descaso dos governos Temer e Bolsonaro, que decidiram postergar as ações de desintração. Com isso, Apyterewa alcançou o título de TI com maior desmatamento acumulado no país. Apenas em 2023, no terceiro mandato de Lula, a desintração foi efetivamente realizada e concluída.

A TI Marãiwatsédé, homologada em 1998 (Decreto de homologação s/nº de 11 de novembro de 1998), passou por processo de retirada de posseiros apenas entre o final de 2012 e início de 2013 após decisão judicial. A área teve a invasão organizada por lideranças regionais em 1992 após a decisão de devolução da terra aos Xavante. Segundo um entrevistado com cargo comissionado no Palácio do Planalto, dezoito ministérios foram envolvidos nessa operação. Em 4 de dezembro de 2014, próximo ao encerramento da 54ª Legislatura, foi realizada uma audiência pública para “Debater as consequências, medidas e atitudes tomadas com relação à desintração e a pós-desintração dos moradores do Posto da Mata”, local onde moravam posseiros da TI Marãiwatsédé. A reunião foi produto do requerimento do deputado Nilson Leitão (PSDB-MT) (Req. nº 525/2014 CAPADR). A reunião foi coordenada por Leitão e contou com a participação do deputado Júlio Campos (DEM-MT). Várias pessoas não indígenas retiradas da TI que residiam no vilarejo chamado Posto da Mata (município de Alto Boa Vista – MT) estiveram presentes na audiência e trouxeram relatos de falta de apoio do governo federal após serem retirados da área. Apesar do deputado Nilson Leitão ter comunicado que a audiência não seria para discutir o mérito da regularização da TI, a demarcação foi colocada em questão por diversas vezes pelos participantes, que declararam desejar voltar a morar na área. Na reunião, o município de Alto Boa Vista (MT) esteve representado pelo prefeito, pela vice-prefeita e por vereadores, que contestaram a terra indígena.

Lideranças da chamada Associação de Produtores Rurais da área Suiá de Missú (Aprosum) também estiveram presentes e falaram ao público.

A desintrusão de da TI Awá também foi pauta de uma audiência pública na Câmara dos Deputados, em 20 de agosto de 2013⁸. A reunião foi produto do Requerimento nº 346/2013-CINDRA, de autoria do deputado Weverton Rocha (PDT-MA), subscrito pelo deputado Asdrúbal Bentes (PMDB-PA). Na audiência, foi possível constatar a insatisfação de deputados da base governista com o governo com a questão das demarcações. Esse foi o caso, por exemplo, de Francisco Escórcio (PMDB-MA), vice-líder de seu partido na Câmara dos Deputados, que ressaltou seu descontentamento com a postura da Funai e do governo, apesar de ser da base de apoio. Também compareceram representantes dos municípios de Zé Doca (MA) e São João do Caru (MA), além do presidente da Comissão Permanente dos Produtores Rurais do Município de Fernando Falcão (MA) e do presidente da Federação de Agricultura e Pecuária do Maranhão (Sistema CNA).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos considerar como uma das características do governo Rousseff a atuação hesitante e as disputas internas relacionadas às TIs, produto tanto da composição do governo como da posição pela via agroexportadora de desenvolvimento nacional. A vacilação no tema ficou evidente com a publicação e apressada suspensão da Portaria nº 303/2012, da AGU, que tinha a intenção de adotar as condicionantes da decisão do STF a respeito da TI Raposa Serra do Sol. Além disso, houve aumento das incertezas nas políticas indigenistas e nos processos de TIs, pois, após longo período de estabilidade na direção da Funai, quatro presidentes dirigiram o órgão entre abril de 2012 e junho de 2016.

Após o limitado avanço nos processos de reconhecimento de TIs ao longo do governo, em 2016, próximo à abertura do processo de impedimento, houve uma tentativa de aproximação do governo com movimentos sociais. Buscando atender o movimento indígena, foram identificadas 11 TIs pela Funai, emitidas 22 portarias declaratórias pelo Ministério da Justiça e três TIs homologadas pelas Presidência da

⁸ A reunião foi produto do Requerimento nº 346/2013, na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e Amazônia (CINDRA), do deputado Weverton Rocha (PDT-MA), subscrito pelo deputado Asdrúbal Bentes (PMDB-PA).

República. No entanto, essas medidas não compensaram o declínio anterior dos procedimentos de demarcação.

Por fim, ao revisitar o período aqui focado, buscou-se evidenciar que o desmantelamento das políticas públicas para povos indígenas ocorrido nos governos dos presidentes Michel Temer (MDB) (ASSIRATI & MOREIRA, 2019) e, em especial, de Jair Bolsonaro (Partido Liberal) (SANTOS *et al.*, 2021) foi precedido pela atuação vacilante do governo Rousseff, em meio às pressões do movimento indígena e de seus opositores. Cabe observar que o terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) se inicia em uma conjuntura de permanência dos conflitos fundiários e das disputas políticas relacionados às TIs, além de uma nova configuração institucional para atuação na área a partir da criação do Ministério dos Povos Indígenas.

REFERÊNCIAS

ASSIRATI, M. A.; MOREIRA, L. G. G. O estado anti-indígena: da colônia ao novo golpe. **Tensões Mundiais**, 15(29), 2019, p. 97-118. DOI: <https://doi.org/10.33956/tensoesmundiais.v15i29.2079>

AIROSO DA MOTTA, D.; OLIVEIRA, N. A. A desintrusão da terra indígena Marãiwatsédé e as representações sociais produzidas pela mídia entre agosto de 2012 e janeiro de 2013. **Espaço Ameríndio**, 9(3), 190-225, 2015. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-6524.57900>

BARRETO FILHO, H. T. Acordão Assegura Demarcação? In: RICARDO, B; RICARDO, F. **Povos Indígenas no Brasil: 2011-2016**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2017. p. 523-526.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública nº: 1519/12** [Notas taquigráficas]. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, Brasília, 20 nov. 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1519/12> Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Fundação Nacional do Índio - FUNAI. **Nota técnica da Funai sobre a Portaria nº 303/12 da AGU**. Brasília, 20 jul. 2012b. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2012/nota-tecnica-da-funai-sobre-a-portaria-n-303-12-da-agu> Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Oitava reunião ordinária (deliberativa) da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural**. Arquivo Sonoro, Brasília. 10 abr. 2013. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=43785> Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública nº: 0465/13** [Notas taquigráficas]. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, Brasília. 8 maio 2013b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0465/13> Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Notas taquigráficas - Reunião Nº: 2212/13**. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Brasília, 11 dez. 2013c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=2212/13> Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL, Advocacia-Geral da União. PARECER N. 001/2017/GAB/CGU/AGU. **Diário Oficial da União**. Imprensa Nacional. Seção 1, p. 7-12, n. 138, 20 jul. 2017.

BRUNO, R. Bancada ruralista e representação de interesses no Brasil contemporâneo. Em: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Eds.), **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: e-Papers. 2017. p. 155-168.

BRUNO, R. Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA): campo de disputa entre ruralistas e petistas no Congresso Nacional. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 461-502, jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n2-9>.

CASCIONE, S. ARAÚJO, S. M. V. G. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 72, e005, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987319277205>

CORADINI, O. L. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, pp. 303-309, jun. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200015>

COSTA, F. F.; PICCIN, M. B.; BRUNO, R. 'Se você é contra o PT, meu partido é você': uma análise das mobilizações do patronato rural do Rio Grande do Sul. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, e2432101, 15 mar. 2024. DOI: https://doi.org/10.36920/esa32-1_01.

DELGADO, G. C. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - Diap. **Radiografia do Novo Congresso Legislatura 2007-2011**. Série Estudos Políticos, ano IV, Brasília, DF: DIAP, nov. 2006. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/category/82-radiografia-do-novo-congresso> Acesso em: 10 out. 2024.

Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - Diap. **Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2011-2015**. Série Estudos Políticos do DIAP, Brasília, DF: DIAP, dez. 2010. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/category/82-radiografia-do-novo-congresso> Acesso em: 10 out. 2024.

Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - Diap. **Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2015-2019**. Estudos Políticos do DIAP, Brasília, DF: DIAP, dez. 2014. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/category/82-radiografia-do-novo-congresso> Acesso em: 10 out. 2024.

JUNQUEIRA, C. Ruralistas veem adesão ao governo e se rebelam contra Kátia Abreu. **Valor Econômico**, 12 ago. 2013. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2013/08/12/ruralistas-veem-adesao-ao-governo-e-se-rebelam-contr-katia-abreu.ghtml> Acesso em: 23 set. 2025.

KÜRTEEN, F.; COSTA, C. Desintrusão da TI Apyterewa. In: RICARDO, Beto; RICARDO, Fany. **Povos Indígenas no Brasil: 2011-2016**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2017. p. 481-483.

MENDONÇA, S. R. O Patronato Rural Brasileiro na atualidade: dois estudos de caso. **Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»**, Córdoba (Argentina), año 8, nº 8, 2008, 139-159. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuarioceh/article/view/23198> Acesso em: 10 out. 2024.

MATOSO, F. Dilma reafirma que governo é contra PEC sobre demarcação de terras. **G1**, 15 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/dilma-reafirma-que-governo-e-contr-pec-sobre-demarcacao-de-terras.html> Acesso em: 25 set. 2025.

PEREIRA, C. F. **As agroestratégias ruralistas de desterritorialização de povos indígenas e quilombolas**: (re)definindo marcos legais e usos territoriais. Tese (doutorado). Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil, 2018. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/28328> Acesso em: 20 set. 2024.

PINHEIRO, B. J. Cardozo: “Sem mediação para demarcar terras, teremos problemas gravíssimos”. **El País Brasil**, 14 jan. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/08/politica/1546979199_233993.html Acesso em: 23 ago. 2024.

PARAGUASSU, L. PEC de demarcações de terras indígenas aumenta risco de conflitos, diz Cardozo. **Notícias Agrícolas**, 29 out. 2015. Disponível em: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/politica-economia/164055-pec-de-demarcacoes-de-terras-indigenas-aumenta-risco-de-conflitos-diz-cardozo.html> Acesso em: 24 set. 2025.

POMPEIA, C. R. N. **Formação política do agronegócio**. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2018.

POMPEIA, C. Concertação e poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil. **RBCS**, v. 35, n. 104, e3510410, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/3510410/2020>

PRADO, F. S. Hegemonia do Agronegócio e Representação Patronal: Kátia Abreu fusão de liderança política e corporativa? **Revista IDEAS**, v. 10, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revistaideas.ufrj.br/ojs/index.php/ideas/article/view/185> Acesso em: 23 set. 2025.

RAUBER, M. A. **Prato principal: terras indígenas** – O início da contestação do direito territorial indígena pela Frente Parlamentar da Agropecuária (2011-2014). Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, 2021. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11351990 Acesso em: 9 jun. 2024.

RAUBER, M. A. O que as mobilizações de rua contra demarcações de terras indígenas de 2013 tem a nos dizer? **Mundo Agrario**, 23(54), 198, 2023. DOI: <https://doi.org/10.24215/15155994e198>

RAUBER, M. A. Os atores e as disputas da CPI da Funai. SPG20. Estudos Legislativos. **Anais do 47º Encontro Anual da ANPOCS**, Campinas, 2023b. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.13454>

RICARDO, B; RICARDO, F. **Povos Indígenas no Brasil: 2011-2016**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2017.

SALOMÃO, R. Demarcações indígenas não vão ocorrer na força bruta, diz Kátia Abreu. **Globo Rural**, 29 out. 2015. Disponível em: <https://globorural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2015/10/demarcacoes-indigenas-nao-va-ocorrer-na-forca-bruta-diz-katia-abreu.html> Acesso em: 25 set. 2025.

SANTOS, V. J. R. F. **Os Guarani-Kaiowá e a elite ruralista no Mato Grosso do Sul**: as múltiplas faces de um processo de territorialização. Tese (Doutorado). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11350352. Acesso em: 9 set. 2024.

SANTOS, A. A., MENEZES, M., LEITE, A. Z., SAUER, S. Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil.

Estudos Sociedade e Agricultura, 29(3), 2021, 669-698. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-7>

SIMONI JR. S.; RIBEIRO, R. M. O surgimento do PSD e o sistema partidário brasileiro. **Política & Sociedade**, v. 18, n. 42, mai./ago. de 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2019v18n42p54>

SVAMPA, M. «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 244, mar.-abr. 2013, ISSN: 0251-3552, Disponível em: <https://www.nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/> Acesso em: 10 out. 2024.

SVAMPA, M. **Las fronteras del neextractivismo en América Latina**: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Bielefeld University Press. Colección CALAS, 2019. DOI: <https://doi.org/10.14361/9783839445266>

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, 25(1), 2019, p. 63-96. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925163>

TAVARES, A. C. D.; MOREIRA, E. M. A atuação da CNA na tentativa de desconstrução dos direitos territoriais indígenas. Em: RAUBER, M. A.; ALARCON, D. F.; ZUCARELLI, M. C.; SOUZA LIMA, A. C. PACHECO DE OLIVEIRA, B. (Orgs.). **Agronegócio e desconstrução de direitos territoriais de povos etnicamente diferenciados**: ação política e efeitos sociais das formas contemporâneas de exploração agrária. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2022. Disponível em: <https://morula.com.br/produto/agronegocio/> Acesso em: 10 out. 2024.

VENTURINI, T. Diving in magma: how to explore controversies with actor-network theory. **Public Understanding of Science**, v. 19, n. 3, 2010, p. 258–273. DOI: <https://doi.org/10.1177/0963662509102694>

VIGNA, E. **A Bancada Ruralista**: um grupo de interesse. *Argumento*, 8. 2001.

ZANINI, M. C. C. **Vozes parlamentares**: a alteridade negociada. Novas Edições Acadêmicas. 2014.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA:

Os dados de apoio aos resultados deste artigo estão disponíveis no corpo do texto deste trabalho.

FINANCIAMENTO:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) por meio de concessão de bolsa de pós-doutorado.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE:

O autor declara que não há conflito de interesse a mencionar.

DECLARAÇÃO USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL:

O autor declara que fez uso de ferramenta de inteligência artificial de modo assistivo para traduzir partes do texto.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.