

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO E DO TRABALHO

Maria Eduarda Jucowski Grando

**A MEDIAÇÃO COMO MÉTODO ADEQUADO DE TRATAMENTO DE  
CONFLITOS EM CASOS DE SOBREPOSIÇÃO ENTRE UNIDADES DE  
CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E TERRAS INDÍGENAS**

Porto Alegre

2022

MARIA EDUARDA JUCOWSKI GRANDO

**A MEDIAÇÃO COMO MÉTODO ADEQUADO DE TRATAMENTO DE  
CONFLITOS EM CASOS DE SOBREPOSIÇÃO ENTRE UNIDADES DE  
CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E TERRAS INDÍGENAS**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Econômico e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Kelly Lissandra Bruch.

Porto Alegre

2022

Maria Eduarda Jucowski Grando

**A MEDIAÇÃO COMO MÉTODO ADEQUADO DE TRATAMENTO DE  
CONFLITOS EM CASOS DE SOBREPOSIÇÃO ENTRE UNIDADES DE  
CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E TERRAS INDÍGENAS**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Direito Econômico e do Trabalho da Faculdade  
de Direito da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul como requisito parcial à obtenção  
do título de bacharel em Ciências Jurídicas e  
Sociais.

Orientadora: Kelly Lissandra Bruch.

Porto Alegre, em 27 de setembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.<sup>a</sup> Kelly Lissandra Bruch

---

Dr. Rafael Machado de Oliveira

---

Prof.<sup>a</sup> Simone Tassinari Cardoso

---

Dr.<sup>a</sup> Tatiana de Marsillac Linn Heck

## **DEDICATÓRIA**

Ao meu amado Nono e ao meu querido amigo Pedro.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha dedicada orientadora, prof<sup>a</sup> Kelly Lissandra Bruch.

Às pessoas que me orientaram durante a caminhada: Camile Costa, Henri Krause, Cláudio Ribeiro, André Pessin, Rodrigo Luz Peixoto.

Aos meus queridos amigos e parceiros de jornada: Lucas Bublitz, Gabriela Alves, Isadora Rodrigues, Michele Rasche, Gabriela Wezka, Renata Anselmi, Andressa Cardoso, Viviane Kaingang, Isamara Scheid, Mariana Seares.

À minha família, por acreditar em mim desde sempre: minha perseverante mãe, Ivana Carla, minha amada avó, Paloma, meu querido tio Rafael, e à minha família ampliada, pelo suporte e apoio: Gisele Severo e Vítor Massa.

## EPÍGRAFE

*Sentimo-nos como se estivéssemos soltos num cosmos vazio de sentido e desresponsabilizados de uma ética que possa ser compartilhada, mas sentimos o peso dessa escolha sobre as nossas vidas. Somos alertados o tempo todo para as consequências dessas escolhas recentes que fizemos. E se pudermos dar atenção a alguma visão que escape a essa cegueira que estamos vivendo no mundo todo, talvez ela possa abrir a nossa mente para alguma cooperação entre os povos, não para salvar os outros, **mas para salvar a nós mesmos.***  
(KRENAK, 2020)

## RESUMO

O direito é um instrumento que regula a vida e que previne, gere e resolve conflitos que permeiam a sociedade. Para isso, os métodos de tratamento de conflitos presentes no ordenamento jurídico brasileiro devem ter serventia e serem adequados em face do conflito, a fim de garantir o direito de acesso à justiça, previsto no art. 5, XXV, da Constituição Federal (1988). O conflito que é foco deste estudo refere-se aos povos e comunidades indígenas em contexto de sobreposição territorial entre duas áreas protegidas: as Terras Indígenas e as Unidades de Conservação Ambiental. Os casos de sobreposição territorial impactam incontáveis povos e comunidades indígenas e agentes atuantes nas unidades de conservação e, tratando-se de uma relação humana, não está livre de conflitos. Assim, a pergunta que este trabalho visa a responder é: se e como a mediação pode ser um método adequado para o tratamento de conflitos emergentes da sobreposição territorial entre Terras Indígenas e as Unidades de Conservação, sendo o objetivo geral responder a esse questionamento. A hipótese testada é de que a mediação é um método adequado para tratar os conflitos emergentes de tais áreas sobrepostas. Os objetivos específicos são: (a) compreender a realidade fático-jurídica; (b) contrastar as diferentes abordagens de tratamento de conflitos e a sua regulação normativa no ordenamento jurídico brasileiro; (c) verificar se a mediação já foi utilizada para tratar conflitos envolvendo a situação de áreas sobrepostas; (d) conceituar a mediação, compreender os seus princípios e identificar as suas classificações; (e) analisar as intersecções entre os princípios da mediação e a cosmovisão indígena; (f) estabelecer critérios objetivos e analisar a adequação da mediação para o tratamento do conflito em questão e (g) identificar possíveis desafios a serem superados para a utilização adequada da mediação para o tratamento do conflito em questão. A metodologia utilizada na realização do presente estudo é hipotético-dedutiva. Os procedimentos metodológicos aplicados são: pesquisa de campo (entrevistas semi-estruturadas) e revisão bibliográfica (documentos jornalísticos; trabalhos científicos; documentos oficiais de instituições do Estado e textos normativos). Como resultados do presente estudo, avalia-se que a mediação é um caminho adequado para o diálogo e para a promoção de soluções harmônicas e justas, que contemplem de forma criativa e integrada os diversos interesses mercedores de amparo e proteção. Observa-se, ainda, que a mediação, enquanto método inserido na abordagem de conciliação de interesses, mostra-se como um meio mais adequado para tratamento do conflito em análise em comparação às abordagens de direito e de poder. Portanto, trata-se de conciliar, de fato e de direito, as Terras Indígenas e as Unidades de Conservação. Conclui-se que a perspectiva de contribuir para o alcance de soluções mediadas viáveis é necessidade que urge para harmonizar a proteção ambiental e a promoção do desenvolvimento socioambiental dos povos e comunidades indígenas.

**Palavras-chave:** Mediação de conflitos. Unidades de Conservação. Terras Indígenas.

## ABSTRACT

Law is an instrument that regulates life and prevents, manages and resolves conflicts that permeate society. For this, the conflict treatment methods present in the Brazilian legal system must be useful and adequate in the face of the conflict, in order to guarantee the access to justice, provided for in art. 5, XXV, of the Federal Constitution (1988). The conflict which is the focus of this study refers to indigenous peoples and communities in the context of territorial overlap between two protected areas: Indigenous Lands and Environmental Conservation Units. The cases of territorial overlap impact countless indigenous peoples and communities and agents working in conservation units and, in the case of a human relationship, it is not free from conflicts. So, The question that this research aims to answer is whether and how mediation may be an adequate method for dealing with conflicts arising from the territorial overlap between Indigenous Lands and Conservation Units, with the general objective being to answer this question. The hypothesis tested is that mediation is an adequate method for dealing with conflicts emerging from such overlapping areas. The specific objectives are (a) to understand the factual and legal reality; (b) contrast the different approaches to conflict handling and their normative regulation in the Brazilian legal system; (c) verify whether mediation has already been used to address conflicts involving the situation of overlapping areas; (d) conceptualize mediation, understand its principles and identify its classifications; (e) analyze the intersections between the principles of mediation and the indigenous cosmovision; (f) establish objective criteria and analyze the suitability of mediation for the treatment of the conflict in question; and (g) identify possible challenges to be overcome for the adequate use of mediation for the treatment of the conflict in question. The methodology used in the present study is hypothetical-deductive. The methodological procedures applied are field research (semi-structured interviews) and bibliographic review (journalistic documents; scientific works; official documents from State institutions and normative texts). As a result of the research it is evaluated that mediation is an appropriate way for dialogue and for the promotion of harmonious and fair solutions, that creatively contemplate various interests deserving of support and protection. It is also observed that mediation, as a method inserted in the conciliation of interests approach, is shown to be a more adequate means for dealing with the conflict under analysis compared to the approaches of law and power. Therefore, it is a question of reconciling, in fact and in law, Indigenous Lands and Conservation Units. It is concluded that the perspective of contributing to the achievement of viable mediated solutions is an urgent need to harmonize environmental protection and the promotion of socio-environmental development of indigenous peoples and communities. is shown to be a more adequate means of dealing with the conflict under analysis compared to the approaches of law and power. Therefore, it is a question of reconciling, in fact and in law, Indigenous Lands and Conservation Units. It is concluded that the perspective of contributing to the achievement of viable mediated solutions is an urgent need to harmonize environmental protection and the promotion of socio-environmental development of indigenous peoples and communities.

**Keywords:** Conflict mediation. Conservation Units. Indigenous lands.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

<b>Figura 1</b> — Panorama histórico das áreas protegidas em contexto mundial.....	16
<b>Figura 2</b> — Áreas protegidas de acordo com a Constituição Federal e a Lei do SNUC.....	21
<b>Figura 3</b> — Fases do Procedimento Demarcatório de Terras Indígenas no ordenamento brasileiro.....	37
<b>Figura 4</b> — Mapeamento de Terras Indígenas e Unidades de Conservação do Brasil em 2022.....	39
<b>Figura 5</b> — Exemplo ilustrativo da espiral dos conflitos.....	49
<b>Figura 6</b> — Classificação dos conflitos: o Círculo do Conflito.....	51
<b>Figura 7</b> — Abordagens e métodos de tratamento dos conflitos.....	63
<b>Figura 8</b> — Utilização da abordagem de direitos e abordagem de poder em casos de sobreposição territorial entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas.....	68

### QUADROS

<b>Quadro 1</b> — Objetivos da Convenção de Biodiversidade e compromissos assumidos pelos países signatários.....	17
<b>Quadro 2</b> — Modelo Clássico vs. Modelo Atual de áreas protegidas.....	19
<b>Quadro 3</b> — Categorias das Unidades de Conservação de acordo com a Lei da SNUC.....	28
<b>Quadro 4</b> — Mapeamento de Interesses dos indígenas e representantes locais ambientais...	59
<b>Quadro 5</b> — Cultura da sentença vs. cultura de pacificação.....	71
<b>Quadro 6</b> — Princípios da mediação e impactos destas no tratamento de conflitos emergentes da sobreposição entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas.....	82
<b>Quadro 7</b> — Adequação da mediação para o tratamento de conflitos emergentes da sobreposição entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas.....	92

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CDB** — CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA
- CEJUSC** — CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS
- CNJ** — CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
- CSJT** — CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO
- FLONA** — FLORESTA NACIONAL
- FUNAI** — FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO
- IBAMA** — INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
- ICMBIO** — INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
- IUCN** — UNIÃO INTERNACIONAL PELA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA
- LM** — LEI DE MEDIAÇÃO
- MMA** — MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
- MP** — MINISTÉRIO PÚBLICO
- NCPC** — NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL
- NUPEMEC** — NÚCLEO PERMANENTE DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE DISPUTAS
- PARNA** — PARQUE NACIONAL
- PNAP** — PLANO ESTRATÉGICO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS
- TI** — TERRAS INDÍGENA
- UC** — UNIDADE DE CONSERVAÇÃO
- WWF** — WORLD WIDE FUND FOR NATURE (FUNDO MUNDIAL PARA NATUREZA)

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2. A SOBREPOSIÇÃO TERRITORIAL ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRAS INDÍGENAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</b> .....	14
2.1. Áreas protegidas.....	14
2.1.1. <i>Unidades de Conservação</i> .....	21
2.1.2. <i>Terras indígenas</i> .....	28
2.2. Sobreposição territorial entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas.....	38
<b>3. OS CONFLITOS EMERGENTES DA SOBREPOSIÇÃO TERRITORIAL ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E TERRAS INDÍGENAS E O SEU TRATAMENTO</b> .....	45
3.1. A importância do diagnóstico dos conflitos.....	46
3.2. Os conflitos que emergem da sobreposição territorial.....	51
3.3. As partes envolvidas e os seus interesses.....	58
3.4. As abordagens de tratamento dos conflitos.....	61
3.4.1. <i>As diferentes abordagens e métodos</i> .....	61
3.4.2. <i>Poder</i> .....	64
3.4.3. <i>Direito</i> .....	65
3.4.4. <i>Interesses</i> .....	69
<b>4. O USO DA MEDIAÇÃO COMO MÉTODO ADEQUADO PARA O TRATAMENTO DE CONFLITOS EM CASOS DE SOBREPOSIÇÃO</b> .....	74
4.1. A mediação: definições, princípios e modelos.....	75
4.2. Critérios para aferir a adequação do método.....	80
4.2.1. <i>Natureza do conflito</i> .....	81
4.2.2. <i>Análise dos custos</i> .....	84
4.2.3. <i>Satisfação das partes com o procedimento e o resultado</i> .....	84
4.2.4. <i>Efeitos na relação das partes</i> .....	85
4.3. Desafios a serem superados.....	86
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	91
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	95
<b>7. REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS E JURISPRUDENCIAIS</b> .....	100
<b>8. APÊNDICE A</b> .....	103

## 1 INTRODUÇÃO

O direito é um instrumento que regula a vida e que previne, gerencia e resolve conflitos que permeiam a sociedade. Para isso, os métodos de tratamento de conflitos presentes no ordenamento jurídico brasileiro devem ter serventia e ser adequados em face dos conflitos. O conflito que é foco deste estudo envolve povos e comunidades indígenas em contexto de sobreposição territorial entre duas áreas protegidas: Terras Indígenas e Unidades de Conservação Ambiental.

Estima-se que em todo o país há 77 casos de sobreposição territorial envolvendo 61 Terras Indígenas e 57 Unidades de Conservação (37 federais e 20 estaduais), que somam quase 11,4 milhões de hectares, correspondentes a 9,7% da extensão total das TIs no território nacional (RICARDO; FUTADA, 2021). Percebe-se que a partir desta situação fático-jurídica de sobreposição entre duas áreas territoriais emergem conflitos que impactam incontáveis povos e comunidades indígenas e agentes ambientais atuantes em unidades de conservação.

O Direito Socioambiental prevê soluções para gerir a situação de sobreposição territorial e existem instrumentos processuais para tratar tais lides. Todavia, o problema urge uma solução que não é dada somente pelo direito (LEITÃO; RICARDO, 2004), visto que extrapola o âmbito jurídico e envolve esferas extrajurídicas: emocionais, culturais, estruturais, histórico-sociais.

Assim, a presente pesquisa tem como pergunta norteadora: ***se e como a mediação pode ser um método adequado para o tratamento de conflitos emergentes da sobreposição territorial entre UCs e TIs.***

O objetivo geral é analisar a adequação da mediação para tratar tal situação conflituosa a partir de critérios objetivos.

Os objetivos específicos são:

- a) compreender a realidade fático-jurídica — as UCs, as TIs e a situação da sobreposição territorial no Brasil;
- b) contrastar as diferentes abordagens possíveis para tratamento de conflitos e a sua regulação normativa no ordenamento jurídico brasileiro;
- c) verificar se a mediação já foi utilizada para tratar conflitos envolvendo a situação de áreas sobrepostas;
- d) conceituar a mediação, compreender os seus princípios e identificar as suas classificações;

- e) analisar as intersecções entre os princípios da mediação e a cosmovisão indígena;
- f) estabelecer critérios objetivos e analisar a adequação da mediação para o tratamento do conflito em questão;
- g) identificar possíveis desafios a serem superados para a utilização adequada da mediação para o tratamento do conflito em questão.

A hipótese testada é a seguinte:

Hipótese A: a mediação é um método adequado para tratar os conflitos emergentes de áreas de TI e UC sobrepostas.

Hipótese B: a mediação não é um método adequado para tratar os conflitos emergentes de áreas de TI e UC sobrepostas.

Para se testar as referidas hipóteses, foi utilizado o método hipotético dedutivo. Os procedimentos metodológicos aplicados são pesquisa de campo (entrevistas semi-estruturadas) e revisão bibliográfica (documentos jornalísticos e/ ou de cunho jornalísticos pertinentes ao tema; trabalhos científicos; documentos oficiais de instituições do Estado; textos legais). Assim, todo o material coletado foi utilizado para testar a hipótese dedutiva.

A técnica utilizada para a coleta de dados empíricos é a de entrevistas semi-estruturadas. O(a) entrevistado(a) é agente público encarregado(a) por mediar extrajudicialmente um conflito emergente da situação de sobreposição territorial entre UC e TI. A não divulgação de detalhes acerca de tal controvérsia se faz necessária, já que o procedimento de mediação está em trâmite sigiloso. A submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa foi dispensada com base no art. 1, parágrafo único, inciso VII, da Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016.

Foram realizadas seis entrevistas, via Google Meet, com duração de uma (01) hora cada. O roteiro das entrevistas desta pesquisa (**Apêndice A**) foi elaborado pela presente pesquisadora e sua orientadora para analisar o uso da mediação no caso em específico. As respostas do(a) entrevistado(a) foram registradas por meio de gravação de áudio e posteriormente transcritas para uso da pesquisadora. A interpretação dos dados colhidos foi feita de forma qualitativa, aliada à revisão bibliográfica dos conceitos trabalhados com fins de identificar-se a adequabilidade da mediação para tratamento dos conflitos em casos de sobreposição.

A escolha do tema foi fruto da participação da pesquisadora na Equipe de Mediação e Negociação, vinculada ao Programa de Estudos e Prática em Negociação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), durante os anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, bem

como da experiência na Monitoria Indígena, realizada durante os anos de 2018 e 2019 junto à colega da etnia indígena Kaingang. Tais experiências combinadas resultaram na reflexão por parte da presente pesquisadora se haveria um espaço para integração entre a mediação, enquanto método adequado de tratamento de conflitos, e as necessidades e interesses dos povos e comunidades indígenas.

À título de delimitação do tema, importa destacar que foge ao escopo desta pesquisa analisar todas as categorias de unidades de conservação previstas no ordenamento jurídico brasileiro, limitando-se a mencionar existência dessas categorias no tópico 2.1.1 da pesquisa. Também, no que toca às etnias indígenas, não cabe analisar cada etnia existente, eis que são contabilizadas aproximadamente 271 etnias indígenas no país, cabendo tratar no tópico 2.1.2 os aspectos comuns aos povos e comunidades indígenas. Igualmente, não cabe analisar todos os conflitos que envolvem os povos e comunidades indígenas, limitando-se a tratar no capítulo 3 do fenômeno “conflito” quando decorrente da sobreposição entre UCs e TIs. Outrossim, no que toca à análise das partes envolvidas no conflito e os seus respectivos interesses, limita-se a tratar de maneira mais aprofundada no tópico 3.3 apenas dos representantes locais de órgãos governamentais ambientais e dos povos e comunidades indígenas, ainda que existam outros sujeitos envolvidos e afetados pela situação de sobreposição territorial entre UCs e TIs. Por fim, os tipos de mediação analisados no tópico 4.1 e as práticas indígenas no subtópico 4.2.6 certamente não correspondem à totalidade de abordagens existentes, e sim a uma amostra exemplificativa.

Os três capítulos que compõem a presente pesquisa adotam como referencial bibliográfico o mapeamento de conflitos proposto por Tânia Almeida (2018), em que a análise do conflito se dá a partir de três vias: (i) *problema* — qual é a questão de discordância do ponto de vista de cada envolvido e como se constituiu o conflito; (ii) *pessoas* — quem são os sujeitos direta ou indiretamente envolvidos no conflito; e (iii) *processo* — que abordagens e métodos de tratamento do conflito são utilizados pelas partes.

O primeiro capítulo da presente pesquisa é norteado pela pergunta “*o quê?*” e retrata o que são as áreas protegidas no Brasil e no mundo, com foco nas UCs e TIs. As UCs são analisadas primordialmente com a utilização dos dados bibliográficos extraídos de Paulo de Bessa Antunes (2017 e 2019) e as TIs são analisadas com o uso de dados bibliográficos extraídos de Fany Ricardo (2004). A partir disso, analisa-se a situação fático-jurídica da sobreposição territorial entre UCs e TIs: o que são e qual o seu regramento jurídico, principalmente a partir da revisão bibliográfica de publicações do Instituto Socioambiental do Brasil, ISA (2016, 2020 e 2021).

O segundo capítulo é norteado pelas perguntas “*como?*” e “*quem?*” e traz o diagnóstico dos aspectos (i) objetivos, (ii) subjetivos e (iii) processuais dos conflitos emergentes da sobreposição territorial entre UCs e TIs. Em primeiro lugar, o aspecto objetivo trata dos conflitos que emergem da situação de sobreposição, tendo como principal referencial teórico Morton Deutsch (2004). Além disso, utiliza-se os resultados dos dados empíricos coletados pela pesquisadora (2022). Já o aspecto subjetivo trata dos sujeitos envolvidos nos conflitos em questão e os seus interesses. Neste ponto, para análise dos interesses, utiliza-se as definições propostas por Roger Fischer (2018), William Ury (2009) e Jeff Weiss (2018). Em último lugar, a análise dos processos se dá a partir da abordagem de interesses, direitos e poder propostos por William Ury, Jeanne Brett e Stephen Goldberg (2009) e dos diferentes métodos de tratamento de conflito propostos por Christopher Moore (1998).

Por fim, no terceiro capítulo, busca-se compreender com maior profundidade a via dos interesses para, enfim, responder o problema de pesquisa: se e como a mediação é um meio adequado para tratar os conflitos emergentes da sobreposição entre UCs e TIs. Para isso, a compreensão da mediação e dos seus princípios é norteada pela legislação — principalmente pela Resolução n.º 125/2010 do CNJ e pela Lei de Mediação — e pelo proposto por Carlos de Vasconcelos (2008) e Tatiana de Marsillac Linn Heck (2018). Os critérios para aferir a adequação do método são utilizados a partir de William Ury, Jeanne Brett e Stephen Goldberg (2009), Diego Faleck (2018) e Carlos Eduardo Vasconcelos (2008). E, ainda, são analisados os desafios a serem superados para a utilização da mediação no caso de conflitos emergentes das áreas sobrepostas.

## 2 A SOBREPOSIÇÃO TERRITORIAL ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRAS INDÍGENAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A sobreposição territorial é uma realidade fático-jurídica que ocorre quando duas áreas protegidas coincidem no mesmo espaço físico. A sobreposição que é foco do presente estudo é a existente entre Unidades de Conservação Ambiental, geridas e administradas por agentes ambientais, e as Terras Indígenas, pertencentes aos povos e comunidades indígenas.

No presente capítulo, objetiva-se compreender tal realidade. E, para isso, antes de analisar especificamente a sobreposição, expõem-se algumas considerações iniciais sobre as Áreas Protegidas (2.1), as Unidades de Conservação (2.1.1) e as Terras Indígenas (2.1.2), de modo a contextualizar a discussão, como as suas definições, parâmetros históricos, regulações normativas e categorias.

No tópico seguinte, aborda-se especificamente o fenômeno da sobreposição (2.2), por meio de dados quantitativos, elementos históricos, sua regulação normativa, a relação de indígenas com as UCs, o reassentamento indígena, o regime especial de dupla afetação de UCs e TIs, bem como os modelos de gestão compartilhada, como os mosaicos.

### 2.1 ÁREAS PROTEGIDAS

Desde a criação do Parque Nacional de Yellowstone nos Estados Unidos da América (EUA), em 1872, considerado um marco na história das áreas protegidas, as justificativas e motivações em torno da criação de áreas protegidas variaram de acordo com diferentes visões sobre a natureza e sobre a importância de sua proteção. Essas visões, por sua vez, refletem os contextos culturais, sociais, políticos e científicos vigentes em cada situação e época (FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2015, p. 234).

De início, as razões para a proteção de áreas ambientais se pautavam em ideais estéticos ou utilitaristas, em que, no primeiro, defendia-se a intocabilidade das áreas protegidas — preservacionismo —, ao passo que, no segundo, tinham-se como valores fundamentais o uso direto, mas racional, democrático e eficiente da natureza — conservacionismo (DE SOUZA, 2016; FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2015, p. 238).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Os **preservacionistas** são aqueles que propõem que se mantenha um ambiente isolado, intocado, para garantir a perenidade, a perpetuidade de um bem ambiental, sendo contrários a qualquer tipo de presença humana em áreas especialmente protegidas; já os **conservacionistas** também priorizam a proteção integral dos ecossistemas, mas admitem seu uso eventual, de forma controlada e racional, pois

Nesse contexto, o paradigma de áreas protegidas que marca a criação do Parque Yellowstone é marcado pela ênfase estética, no oferecimento de opções de turismo e lazer, em detrimento de populações locais (COELHO, 2018, p. 107), como povos e comunidades indígenas.

Não raro, os parques nacionais eram destinados a conservar belas paisagens, em que o ser humano seria sempre um visitante, mas nunca habitante. Desta forma, pouca importância se dava às opiniões e aos direitos das populações locais, que raramente eram consultadas ou até mesmo informadas das intenções de gestão dessas áreas (CALEGARE et al., 2014, p. 116).

Ao longo do tempo, questões voltadas à proteção do meio ambiente formaram o que hoje se chama de Direito Internacional do Meio Ambiente (BESSA, 2017, p.771). Apesar de não caber o aprofundamento na agenda ambiental internacional no presente estudo, cabe apresentar alguns dos principais instrumentos que repercutem no Direito Brasileiro. É o exemplo de Tratados, Convenções e Protocolos internacionais, multilaterais e bilaterais voltados à proteção ambiental.

Pode-se dizer que um dos primeiros marcos da agenda ambiental em âmbito internacional é a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano, também chamada de “Conferência de Estocolmo”. A conferência ocorreu em 1972 e contou com a presença de 113 países, diversas Organizações Internacionais, ONGs, observadores e jornalistas inclinados a identificar, proteger, conservar, valorizar e transmitir às gerações futuras a importância do patrimônio cultural e natural (BESSA, 2017).

Também cabe menção à Agenda 21, uma declaração política firmada por diversos países que prevê um conjunto de metas e objetivos que visam estabelecer orientações para a comunidade internacional durante o século XXI (BESSA, 2017, p. 792). Tal Agenda foi um dos principais resultados da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92 ou Rio-92), que ocorreu no Rio de Janeiro, em 1992. O intuito da elaboração da Agenda 21 era modificar os padrões de consumo da época e a produção em escala mundial, na tentativa de minimizar impactos ambientais sem deixar de atender as necessidades básicas da humanidade.

Ainda, no final do século passado, quando se produziu um conjunto sólido de evidências científicas indicando a importância da proteção da biodiversidade para a

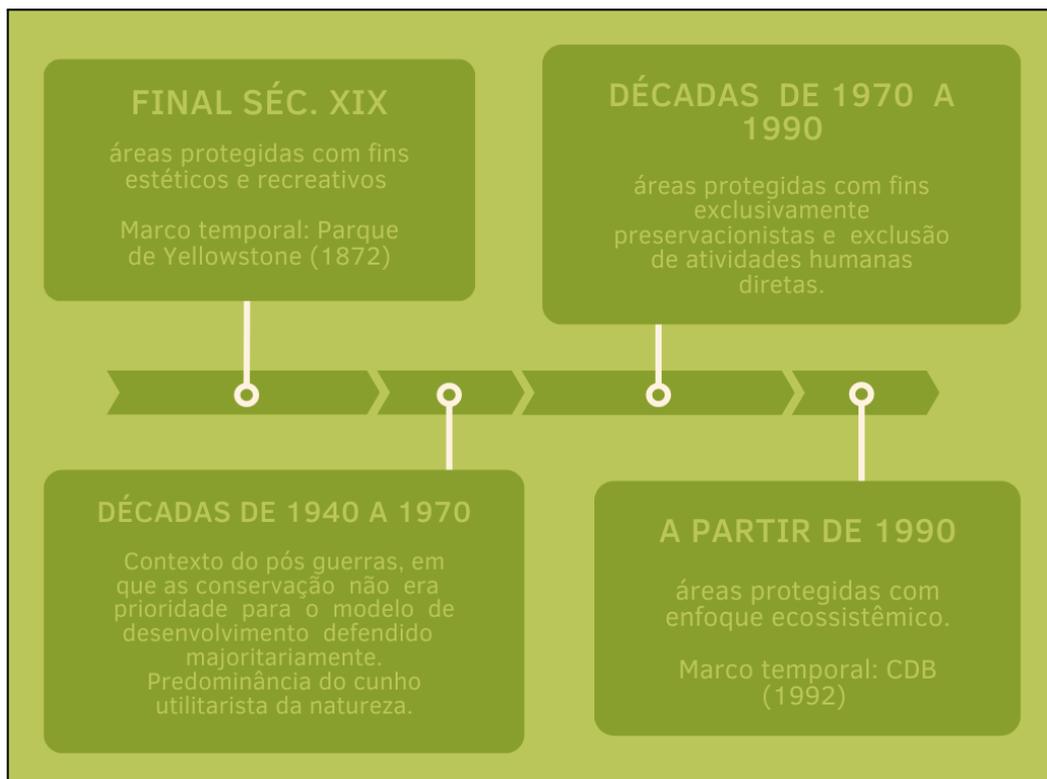
---

seu objetivo primordial é garantir a preservação da espécie humana. (FURRIELA; RICARDO, 2004, p. 64) (grifo da autora)

manutenção do equilíbrio natural global, a pauta de manutenção de áreas protegidas para assegurar objetivamente a conservação da biodiversidade ganhou força (COELHO, 2018).

Nessa esteira, pode-se dizer que a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)<sup>2</sup> surge como primeiro acordo de âmbito global voltado a este tema e também como um marco contemporâneo.

Figura 1 — Panorama histórico das áreas protegidas em contexto mundial.



Fonte: Elaboração própria a partir de FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2015 e COELHO, 2018.

A CDB – que apresenta hoje o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas –, é a referência oficial mais importante que existe em nível internacional no que toca às áreas protegidas (CASES, 2012, p. 334). A referida convenção define área protegida como: “uma área geograficamente definida, que é regulada ou designada e manejada para alcançar objetivos conservacionistas específicos.” (MMA, 2000, p. 09). Ademais, de acordo os artigos primeiro e oitavo da referida Convenção, respectivamente, prevê-se que cabe aos países signatários atender aos três objetivos fundamentais do instrumento internacional, bem como estabelece uma série de compromissos aos países signatários.

<sup>2</sup> A CDB está em plena vigência no Brasil, pois foi promulgada pelo Decreto n.º 2.159, de 16 de março de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm)>.

Quadro 1 — Objetivos da Convenção de Biodiversidade e compromissos assumidos pelos países signatários.

OBJETIVOS	COMPROMISSOS
Conservação da diversidade biológica	Estabelecimento de um <u>sistema</u> de áreas protegidas em âmbito interno
Utilização sustentável de seus componentes	Administração dos recursos biológicos a fim de assegurar sua <u>conservação e utilização sustentável</u>
Repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos	Promoção da <u>proteção de ecossistemas</u> e habitats naturais
	Respeito às práticas das comunidades locais e populações indígenas com <u>estilos de vida tradicionais</u> relevantes para a conservação e incentivo à sua ampla aplicação

Fonte: Elaboração própria a partir de MMA, 2000.

A partir da leitura do quadro acima, observa-se que os compromissos estabelecidos pela Convenção privilegiam o aspecto ecossistêmico das áreas protegidas (“estabelecimento de um sistema...” e “...proteção de ecossistemas...”). Isso decorre da noção de que as áreas protegidas têm objetivos relacionados à proteção da natureza, o que significa não só a proteção da diversidade biológica, como também a proteção de ecossistemas, de suas funções e estrutura, e também de processos ecológicos (MARETTI; RICARDO, 2004, p. 87). Assim, a partir da CDB, sedimentou-se o que se chama de “enfoque ecossistêmico” das áreas protegidas, considerado por muitos autores como um novo paradigma de proteção ambiental (CASES, 2012; COELHO, 2018).

Isso quer dizer que “ao invés de se concentrar as atenções em algumas espécies, em algum recurso natural isolado ou em componentes notáveis de uma paisagem ou região, o foco se deslocou, sobretudo, para os processos ecológicos que sustentam os ecossistemas” (FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2015, p. 247), o que passou a incluir tanto os fatores abióticos quanto bióticos, bem como a sua interação.

Neste percurso histórico, houve uma mudança de foco importante. Isto porque passou-se a, cada vez mais, proteger as áreas naturais das pessoas para proteger as áreas naturais para as pessoas. Neste contexto, foram desenvolvidas as primeiras considerações históricas dos povos e comunidades indígenas e não só da biodiversidade em si. Dentre os

objetivos da Agenda 21 (1992), por exemplo, está bastante caracterizada a importância das comunidades locais e indígenas (BESSA, 2017, p. 792).<sup>3</sup>

Em contraste, até então, prevalecia a noção preservacionista de *wilderness* (natureza intocada), que não conjugava a presença de pessoas (fatores bióticos) e a conservação da biodiversidade (fatores abióticos) e que defendia a exclusão total de atividades humanas nas áreas protegidas (COELHO, 2018).

Tal concepção de áreas protegidas é alvo de críticas, pois não leva em consideração a proteção da vida humana que tradicionalmente se encontra no seu interior (BESSA, 2017, p. 957). Nesse sentido, como crítica ao paradigma tradicional, desenvolve-se a concepção ecossistêmica das áreas protegidas que conduz a uma maior atenção entre as relações entre sociedade e natureza, em que a dimensão humana passa a ser objeto de maiores considerações nas ações de proteção à natureza.

Nesse contexto, inclusive, muitos estudos conduziram à conclusão de que a presença de populações locais, como de povos e comunidades indígenas, é positiva e essencial à manutenção dos ecossistemas e da eficácia das áreas protegidas (FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2015). Tal entendimento vai ao encontro dos objetivos da CDB, quando esta Convenção reconhece a dependência de recursos biológicos de muitas comunidades indígenas com estilos de vida tradicionais (MMA, 2000, p. 08). Dessa forma, as áreas protegidas no novo paradigma, ecossistêmico, se relacionam com os inúmeros atores sociais, e, portanto, o seu sucesso depende da adequada articulação de valores (CASES, 2012).

No Brasil, tal perspectiva ensejou no crescente movimento socioambientalista<sup>4</sup>, principalmente a partir da década de 1990, em que muitos países estavam em contexto de redemocratização e da aproximação entre os movimentos sociais e ambientalistas após o fim do regime militar (FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2015). É o exemplo da luta do líder do movimento dos seringueiros, Chico Mendes<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> A Agenda 21 menciona cento e vinte e cinco (125) vezes a palavra “indígena”. Veja mais em: [Agenda 21](#).

<sup>4</sup> Foi possível observar na década de 1990 e início deste século uma evolução do pensamento ambientalista numa direção que busca congrega a sustentabilidade dos ecossistemas com a sobrevivência digna das populações neles instaladas historicamente, conhecido como o enfoque “socioambiental”. Essa tendência também congrega elementos de justiça social com o objetivo da proteção ambiental, e aproxima o movimento ambientalista dos outros movimentos que lutam pelo desenvolvimento econômico mais justo (FURRIELA; RICARDO, 2004, p. 64)

<sup>5</sup> Chico Mendes foi o fundador da União dos Povos das Florestas (grupo composto por indígenas, seringueiros, castanheiros, pequenos pescadores e populações ribeirinhas) e que hoje leva em sua homenagem o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, responsável pela gestão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Veja mais na Lei n. 11.516/2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm)>. Acesso em 15 jul. 2022.

Quadro 2 — Modelo Clássico vs. Modelo Atual de áreas protegidas.

MODELO CLÁSSICO (Como as áreas protegidas eram)	MODELO ATUAL (Como as áreas protegidas têm se tornado)
Áreas reservadas e administradas com intenção de se <u>proteger dos impactos externos</u> (intocabilidade das áreas protegidas).	Com diferentes ecossistemas, <u>geridas com as comunidades e outros grupos sociais locais</u> ; e geridas com <u>objetivos também sociais e econômicos</u> , além da conservação e da recreação.
Criadas com maior ênfase nas <u>aparências</u> do que no funcionamento dos sistemas naturais; implementadas separadamente, uma por uma, e manejadas como <u>'ilhas'</u> , sem atenção ao entorno.	Concebidas como parte de <u>sistemas</u> (nacionais, regionais e internacionais), redes e conjuntos (mosaicos, corredores, etc.).
Manejadas de forma reativa, com perspectivas de <u>curto prazo</u> , muito voltadas aos turistas e <u>pouca consideração com outros atores sociais</u> (inclusive as comunidades locais).	Geridas com perspectivas de <u>longo prazo</u> , de forma adaptativa, com processos de aprendizagem, com <u>mecanismos participativos</u> e com <u>atenção voltada também para as comunidades locais e suas necessidades</u> .

Fonte: síntese modificada a partir de CASES, 2012, p. 338.

Para definição do atual modelo de áreas protegidas toma-se como parâmetro o conceito mais amplamente aceito em âmbito global, elaborado pela União Internacional pela Conservação da Natureza, IUCN (COELHO, 2018, p. 109)<sup>6</sup>:

Área protegida é um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido por meios legais ou outros meios eficazes, **para alcançar a conservação da natureza a longo prazo com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados.** (IUCN, 2008) (grifo da autora)<sup>7</sup>

Fica claro a partir de tal definição que a área protegida é dedicada à conservação da natureza com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados. Quanto a serviços

<sup>6</sup> A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) é uma autoridade global sobre o status do mundo natural e as medidas necessárias para protegê-lo, sendo exclusivamente composta por organizações governamentais e da sociedade civil. A IUCN participou da concepção da Convenção sobre Diversidade Biológica (tradução livre) (Disponível em: <<https://www.iucn.org/>>. Acesso em 10 ago. 2022)

<sup>7</sup> “A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values.” Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/pag-021.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2022.

ecossistêmicos, este pode incluir o suprimento de serviços, como alimentos e água, a regulação de serviços, como regularização, controle ou retardo de enchentes, secas, degradação das terras e doenças, a manutenção das condições dos serviços, como formação de solos, ciclagem de nutrientes, e serviços culturais, como benefícios recreacionais, espirituais, religiosos e outros não materiais. Já o segundo aspecto trata dos valores culturais que não interferem nos resultados de conservação, mas que representam os significados que os grupos sociais, culturalmente diferenciados ou não, atribuem à natureza protegida ou parte dela, segundo algum dos possíveis variados enfoques culturais (CASES, 2012, p. 340-1).

Tal definição de áreas protegidas abarca duas modalidades: áreas protegidas *stricto sensu*, que têm como objetivo principal a conservação da natureza, e as áreas protegidas *lato sensu*, que contribuem significativamente para a conservação da natureza, mas este não é o seu objetivo principal.

As áreas protegidas *stricto sensu* são as Unidades de Conservação (UCs) e as áreas protegidas *lato sensu* têm por exemplos as Terras Indígenas (TIs), os territórios quilombolas, as áreas de preservação permanentes (APP), as reservas legais, e outras áreas que contribuem para a salvaguarda do patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico, científico ou arqueológico e que, dotadas de caráter difuso, pertencem a toda a coletividade, nos termos do art. 225 da Constituição Federal (MILARÉ, 2007, p. 651; CASES, 2012, p. 339; COELHO, 2018, p. 112).

Para fins do presente trabalho, considere o foco nas duas áreas protegidas que constam no quadro abaixo: Unidades de Conservação, regidas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Lei do SNUC), e as Terras Indígenas, regidas pelo Decreto nº 1775, de 8 de janeiro de 1996 e pelo Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012 (PNGATI).

Figura 2 — Áreas protegidas de acordo com a Constituição Federal e a Lei do SNUC.



Fonte: Elaboração própria.

### 2.1.1 Unidades de Conservação

A primeira área protegida do Brasil foi criada em 1937, em Itatiaia/RJ (ANTUNES, 2015, p. 232). Tal criação se deu sob o vigor da Constituição Federal de 1934 (BESSA, 2017, p. 961) e dos principais dispositivos legais de proteção da natureza, como o Código Florestal (Decreto n.º 23.793/1934), o Código de Águas (Decreto n.º 24.643/1934), o Código de Caça e Pesca (Decreto n.º 23.672/1934) e o Decreto de proteção aos animais (Decreto n.º 24.645/1934) (MEDEIROS, 2006).

De todos os diplomas legais mencionados, o Código Florestal foi o instrumento mais importante, pois definiu objetivamente as bases para a proteção territorial dos principais ecossistemas florestais e demais formas de vegetação naturais do país (MEDEIROS, 2006).

Trinta anos depois, em 1965, um novo Código Florestal foi apreciado no legislativo, sancionado pela Presidência da República e instituído através da Lei nº 4771 de 15/09/1965. Basicamente, seus objetivos seguiam a mesma linha do seu antecessor.

Apenas sob o impulso da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei n. 6.938/1981, foi possível erigir um agrupamento mais estruturado de áreas protegidas, com o estabelecimento de grande parte das diretrizes para a implementação efetiva de uma política nacional sobre a matéria. O art. 6º do referido diploma legal constituiu o Sistema Nacional de

Meio Ambiente (SNUC), o qual prevê o conjunto de órgãos e instituições das esferas governamentais incumbidos da proteção do meio ambiente.

Nesse curto período de evolução histórica de proteção ambiental no Brasil — de 1937 aos dias de hoje —, reserva-se à Constituição Federal de 1988 o papel de verdadeiro divisor de águas (BRASIL, 1988). Com a promulgação da Constituição (1998), pela primeira vez na história de Cartas Políticas do Brasil, foi dedicado todo um capítulo ao meio ambiente. O capítulo é consubstanciado no art. 225, seus diversos parágrafos e incisos, que declararam que o meio ambiente equilibrado é um direito fundamental de todos, repartindo-se a obrigação de protegê-lo entre o Estado e a coletividade (CASES, 2012, p. 66).

Art. 225. **Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

**I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;**

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

**III - definir, em todas as unidades da Federação, *espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos***, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (BRASIL, 1988) (grifo da autora)

Deste modo, a partir da leitura atenta do inciso III do §1º do dispositivo constitucional, depreende-se que é dever do Poder Público definir e regulamentar, em todas as unidades da Federação, os espaços territoriais especialmente protegidos<sup>8</sup> (LEITÃO; RICARDO, 2004, p. 17). Tais espaços territoriais devem ser protegidos devido às características especiais que apresentam.

Assim, como resultado de tal previsão constitucional combinada com a pressão internacional para a proteção ambiental, principalmente a partir da CDB e da normatização da IUCN para áreas protegidas — como já exposto no capítulo anterior —, diversos programas,

---

<sup>8</sup> No Brasil, o termo “área protegida” é utilizado em diferentes contextos com significados distintos. Para fins do presente trabalho, tal termo de uso amplo é utilizado como sinônimo do termo “espaços territoriais especialmente protegidos”, previsto no art. 225, §1º, inc. III, da Constituição Federal.

projetos e políticas nacionais foram criados para implementar os objetivos e as diretrizes da Convenção internacional e da Constituição Federal no Brasil (COELHO, 2018).

Diante de tal cenário, o meio ambiente e as políticas ambientais passaram a ocupar lugar de destaque na ordem jurídica nacional (BESSA, 2017, p. 947). Dentre essas políticas ambientais, destaca-se aqui a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A base legal que instituiu o SNUC e disciplinou a criação e gestão das Unidades de Conservação é a Lei n.º 9.985/2000, também conhecida como “Lei do SNUC”. Tal lei regulamentou o art. 225, § 1º, I, II, III e VII, da Constituição Federal e tratou de temas ambientais relevantes, como o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; a preservação da diversidade genética; a proteção especial de espaços territoriais; bem como a proteção da fauna e da flora (TRENNEPOHL, 2021, p. 321).

Cumprir mencionar que a Lei do SNUC apresenta um âmbito de aplicação limitado, uma vez que não abarcou a totalidade de áreas protegidas previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, tal lei limitou-se a regradar as áreas protegidas *stricto sensu*, conhecidas como “unidades de conservação”, sem regular as demais áreas protegidas *lato sensu*, que são reguladas por outras disposições legais<sup>9</sup>.

Apesar da limitação, a Lei do SNUC é considerada um marco legal de importância indiscutível em nível nacional. Isso se dá por três razões principais: a Lei do SNUC (i) compilou e sistematizou diversos diplomas anteriores afetos às áreas protegidas brasileiras (COELHO, 2018); (ii) regulamentou a normativa constitucional; e, ainda, (iii) disciplinou a criação e gestão dos espaços territoriais especialmente protegidos.

Ademais, até a promulgação da Lei do SNUC não existia no ordenamento jurídico brasileiro nenhum preceito que estabelecesse com precisão o conceito de “unidade de conservação”, e esta falta prejudicava a tutela que tais áreas territoriais reclamavam (MILARÉ, 2007, p. 654). Hoje, no teor do art. 2º, inc. I da Lei do SNUC, as unidades de conservação vêm a ser:

O espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Portanto, para a configuração jurídico-ecológica de uma Unidade de Conservação deve haver as seguintes características: (i) relevância natural; (ii) caráter oficial; (iii) delimitação

---

<sup>9</sup> Para entender a diferença entre áreas protegidas *stricto sensu* e *lato sensu*, leia o tópico 2.1.

territorial; (iv) objetivo conservacionista e (v) regime especial de proteção e administração (MILARÉ, 2007, p. 654), as quais passa-se a analisar nos seguintes parágrafos.

Em primeiro lugar, a relevância natural é aferida a partir de critérios específicos, como raridade dos sistemas biológicos, representatividade dos habitats, diversidade taxonômica, ameaças à integridade da área, custos e uso da terra na região, complementaridade às outras unidades de conservação já existentes, dentre outros (MURER; FUTADA).

Em segundo lugar, as Unidades de Conservação têm por característica o seu caráter oficial que decorre de ato administrativo promovido pelo Poder Público que define uma área territorial como espaço protegido, atribuindo-lhe o tratamento adequado de acordo com uma das categorias de UC previstas no regime jurídico do SNUC<sup>10</sup>.

A terceira característica fundamental das unidades de conservação é a sua delimitação territorial. Neste ponto, cumpre reforçar o enfoque *sistêmico* adotado pela Lei do SNUC. Isso quer dizer que, por mais exista uma delimitação territorial da unidade de conservação, esta área jamais pode ser tida como um ente isolado, auto-suficiente e auto normatizado. Ao contrário, em sua essência última, a unidade de conservação forma um complexo significativo do mundo natural a ser preservado, inobstante a sua separação geográfica (MILARÉ, 2007, p. 674). Nesse sentido:

**abertamente inspirado na abordagem ecossistêmica**, este lema avocou a importância das áreas protegidas integrarem-se ao entorno onde estão inseridas, evidenciando os benefícios socioambientais por elas gerados, que se estendem para além de seus limites institucionalizados. Argumentava-se que as áreas protegidas **não devem ser consideradas como ilhas de biodiversidade em meio a um ambiente degradado por atividades urbanas, agrárias e industriais poluentes, mas, ao contrário, como elementos fundamentais para o uso ordenado do território.** (MILARÉ, 2007) (grifo da autora)

O quarto aspecto da configuração jurídico-ecológica de uma unidade de conservação apontado por Milaré (2007) é o seu objetivo de conservação do espaço territorial e dos seus recursos ambientais. Atente-se que, pela compreensão majoritária da doutrina, a expressão “recursos ambientais” abrange também os recursos culturais, artificiais, paisagísticos, históricos, científicos e que, por uma deficiência conceitual, não foram incluídos no art. 2º, inc. I, da Lei do SNUC (MILARÉ, 2007, p. 654).

Poderia se questionar, ainda, para que existe tal objetivo de conservação, ora referido. Como já analisado no capítulo 2.1, para além da proteção da biodiversidade, a legislação

---

<sup>10</sup> Para saber quais são as 12 categorias de unidades de conservação previstas no regime jurídico do SNUC, veja o Quadro 5 (p. 34).

brasileira ampliou a função social das Unidades de Conservação, pressupondo-se uma utilização responsável dos espaços territorialmente protegidos para a geração de benefícios para as gerações futuras. Nesse sentido, a Lei do SNUC prescreve, no inciso II do art. 2º, que:

A conservação da natureza é o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, **às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.** (grifo da autora)

Assim, é possível extrair que não importa só o aspecto territorial ou geográfico, existe ainda a necessidade de valorização da dimensão social das áreas protegidas à longo prazo. O que vai ao encontro do art. 225, *caput*, da Constituição Federal, quando este refere que o Poder Público deve defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Adicional a tudo isso, a quinta característica das unidades de conservação é o seu regime especial de proteção e administração. Para a melhor compreensão de tal aspecto, alguns conceitos devem ser trazidos à tona. O primeiro é o de Administração, sendo este todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 2016, p. 68). A Administração Pública, diz respeito ao conjunto de órgãos e entidades criados pela lei, submetidos a um regime jurídico especial e voltados para a prestação de serviços ou a execução de atividades de interesse público (SEMEIA, 2015, p. 14).

Nessa esteira, a Administração Pública divide-se em duas: Administração Pública Direta, que é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa da União, estados e municípios e a Administração Pública Indireta, que é o conjunto dos entes personalizados que, vinculados a um Ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público, mas que são administrativa e financeiramente autônomos. Sob o aspecto funcional ou operacional, a Administração Pública Direta é a efetivada imediatamente pela União, através de seus órgãos próprios, e Administração Pública Indireta é a realizada mediamente, por meio dos entes a ela vinculados (MEIRELLES, 2015, p. 885).

São exemplos de órgãos da Administração Pública Direta o Ministério do Meio Ambiente (MMA), no plano federal, e as Secretarias de Meio Ambiente nos níveis estaduais e municipais. São exemplos de órgãos da Administração Pública Indireta as autarquias, como o

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e as fundações públicas, como a Fundação Nacional do Índio (Funai), sendo ambas submetidas ao Regime Jurídico de Direito Público (SEMEIA, 2015, p. 18).

Assim, considerando que os entes atribuídos para criação, implantação e gestão das unidades de conservação fazem parte da Administração Pública indireta, estes devem observar os princípios que regem a coisa pública, sendo alguns desses princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e supremacia do interesse público (art. 37, *caput*, Constituição Federal c/c art. 2º da Lei n. 9784/99).

Além disso, tais princípios de direito administrativo norteiam o regime especial de proteção e administração das UCs, conforme previsto no art. 2º, inc. I da Lei do SNUC. Isso se dá porque as UC são bens públicos de uso especial, em consonância com o art. 99, inc. II, do Código Civil<sup>11</sup>. Assim, o direito administrativo incide no uso da UC, como, por exemplo, em regimes licitatórios da unidade, etc.

Além da compreensão conceitual das Unidades de Conservação, cabe analisar os três fatores essenciais que levam o Poder Público a concretizar o seu intento: (i) os objetivos explicitados na Lei do SNUC; (ii) as diretrizes que dão a linha a seguir; e (iii) a estrutura a ser implementada (MILARÉ, 2007, p. 654).

Os objetivos do SNUC estão dispostos no art. 4º da Lei n. 9.985/2000:

Art. 4º. O SNUC tem os seguintes objetivos:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

<sup>11</sup>

Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22903/uso-publico-em-unidades-de-conservacao-federais-apontamentos-sobre-as-modalidades-de-delegacao/2>. Acesso em 19 jun. 2022.

- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente. (BRASIL, 2002)

Nesse ponto, algumas considerações são pertinentes ao elenco dos objetivos. Em primeiro lugar, o enfoque de desenvolvimento sustentável, processo este em que se vislumbra a possibilidade de conjugar os interesses das populações locais com a integridade do patrimônio ambiental. Em tal contexto, mais que o equilíbrio ecológico, preconiza-se o equilíbrio socioambiental (MILARÉ, 2007, p. 655).

Além dos objetivos finalísticos, o SNUC é regido por diretrizes alinhadas com o paradigma ecossistêmico (“novo paradigma”)<sup>12</sup> e estão previstas no art. 5º da Lei do SNUC. Tal dispositivo legal (i) assegura que o processo de criação e gestão das UCs seja feito de maneira integrada com as áreas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais; (ii) incentiva a participação de populações locais e organizações privadas na criação, implantação e gestão das UCs, integrando a proteção com o uso sustentável da natureza; e (iii) garante às populações locais e tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das UCs os meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos (BRASIL, 2000).

Além da análise dos objetivos e diretrizes do SNUC, outro aspecto essencial a ser tratado é o regime jurídico que estrutura as UCs. Assim, os seguintes órgãos conferem estrutura ao SNUC: (i) órgão consultivo e deliberativo: (Conselho Nacional do Meio Ambiente — CONAMA), com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema; (ii) órgão central (Ministério do Meio Ambiente), com a finalidade de coordenar o Sistema; (iii) órgãos executores: nas UCs federais, o ICMBio tem atuação preponderante, já nas UCs estaduais e municipais, as Secretarias de Meio Ambiente cumprem a finalidade de implementar o SNUC.

Tais objetivos, diretrizes e estrutura se aplicam a todas as categorias de UNIDADE DE CONSERVAÇÃO no Brasil. Neste sistema, bifurcam-se os dois grupos de categorias de UCs, que podem tanto de Proteção Integral (art. 8º) ou de Uso Sustentável (art. 14). As UCs de

---

<sup>12</sup> Para entender o paradigma ecossistêmico, leia o tópico 2.1.

Proteção Integral têm por objetivo principal a proteção da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei do SNUC (BESSA, 2017). Já as UCs de Uso Sustentável destinam-se à compatibilização entre a conservação da natureza e o uso sustentável dos seus recursos naturais (BESSA, 2017).

Dessa forma, o grau de proteção da UC é variável, considerando-se o tipo de regime legal específico de cada uma das categorias. Dentro desses dois grupos (Uso Sustentável e Proteção Integral), foram reconhecidas doze (12) sub categorias de Unidades de Conservação, as quais se observam na figura abaixo.

Quadro 3 — Categorias das Unidades de Conservação de acordo com a Lei da SNUC.

Categorias de UC inseridas no grupo de Unidades de Proteção Integral:	Categorias de UC inseridas no grupo de Unidades de Uso Sustentável:
Estação Ecológica;	Área de Proteção Ambiental;
Reserva Biológica;	Área de Relevante Interesse Ecológico;
Parque Nacional;	Florestas;
Monumento Natural;	Reserva Extrativista;
Refúgio de Vida Silvestre.	Reserva de Fauna;
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável;
	Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Fonte: INSTITUTO SEMEIA, 2015. p. 11.

Cada categoria de UC do quadro acima apresenta formas de gestão específicas, que se associam aos objetivos e diretrizes gerais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (CASES, 2012, p. 345), aos quais não cabe se aprofundar no presente estudo por questões de delimitação do estudo.

### 2.1.2 Terras indígenas

Outra área protegida com presença notável no Brasil são as Terras Indígenas (TIs). Para melhor compreensão dessas áreas territoriais, é necessário tratar de alguns aspectos históricos. Estudos arqueológicos demonstram a chegada dos primeiros habitantes do Brasil à Bahia e ao Piauí entre 20 mil e 40 mil anos atrás (BBC, 2000). A hipótese mais aceita para explicar a origem de tais nativos é a de que eles são descendentes de povos asiáticos que atravessaram o estreito de Bering há 62 mil anos (BBC, 2000).

Mais recentemente, em meados de 1500, houve a invasão do Brasil por espanhóis e portugueses. Tais invasores, conhecidos como "colonizadores", quando aportaram em terras brasileiras, já encontraram uma grande população estabelecida. Essa população era de aproximadamente cinco milhões de indivíduos e composta por povos muito diferentes entre si, os quais passaram a ser denominados de "índios" (BESSA, 2019).

A designação de "índios" para identificar tais grupos nativos é equívoca, pois não se pode afirmar qualquer semelhança entre estes e as populações do subcontinente indiano (BESSA, 2019). Os "índios", na realidade, eram — e são — constituídos por diversos povos e comunidades com costumes e peculiaridades específicas (BESSA, 2019). Ou seja, não se pode agrupá-los em uma única categoria.

Sabe-se pouco sobre os povos e comunidades indígenas<sup>13</sup> que habitavam o Brasil quando da época da chegada dos colonizadores, visto que o movimento historiográfico que conta a história indígena é recente e minoritário (BESSA, 2019). Apesar disso, cabe trazer alguns elementos históricos salientes e conhecidos sobre a presença indígena no Brasil.

De início, não é novidade que toda a atividade colonizadora utilizou-se da cruel escravidão de povos indígenas. Nesse sentido, a título ilustrativo, veja-se abaixo um trecho do Regime de Tomé de Souza, governador geral que orientava as autoridades coloniais à época:

E tanto que a dita cerca for reparada e estiverdes provido do necessário, e o tempo vos parecer disposto para isso, praticareis, com pessoas que o bem entendam, a maneira que tereis para poder castigar os culpados, a mais a vosso salvo, e com menos risco da gente que puder ser, e como assim tiverdes praticado, o poreis em ordem, destruindo-lhes suas aldeias e povoações, e matando e cativando aquela parte deles, que vos parecer que basta para seu castigo e exemplo de todos, e daí em diante, pedindo-vos paz, lha concedais, dando-lhes perdão; e isso, porém, será com eles ficarem reconhecendo sujeição e vassalagem, e com encargo de darem em cada ano alguns mantimentos para a gente da povoação; e no tempo que vos pedirem paz, trabalhareis por haver a vosso poder alguns dos principais que foram no dito alevantamento, e estes mandareis, por justiça, enforcar na aldeia donde eram principais (MENDONÇA, 1972, p. 37 Apud BESSA, 2019).

<sup>13</sup> Utiliza-se no presente estudo a nomenclatura de "**povos e comunidades**", expressão majoritariamente utilizada no Decreto n.º 6.040/2007 (Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais — PNPCT) e no Decreto n.º 7.747/2012 (Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI). Ademais, segundo a doutrina, o termo "povos indígenas" pode ser aplicado àqueles que, em áreas específicas, mostram, em vários graus, as seguintes características: ligação intensa com os territórios ancestrais e com os recursos naturais dessas áreas; auto-identificação e identificação pelos outros como grupos culturalmente distintos; linguagem própria, a qual não raro não é a língua nacional; suas próprias e tradicionais instituições sociais e políticas; sistemas de produção predominantemente voltados à subsistência (MARETTI; FANY, 2004). O termo "comunidade", aqui, tem sentido de um agrupamento social, local que existe como um conjunto de pessoas. As características de uma comunidade são definidas também pelas condições históricas a que a mesma está submetida. Nessa definição, a comunidade é "não-estatal". Superpõe-se ao indivíduo, mas como produto da história desse grupo e sem determinação, ou seja, não excluindo a manifestação individual nesse contexto. Isto é: comunidade é local, não-estatal e coletiva *lato sensu*. (MARETTI; FANY, 2004, p. 88)

A violência travada contra os indígenas possuía duas frentes: o ataque físico e o ataque cultural. Pelo ataque físico, tentava-se a destruição militar dos indígenas, já pelo ataque cultural o objetivo era a “integração” dos indígenas à ideologia eclesiástica e à sociedade colonial. Essas características marcaram o início do processo de colonização e são as principais características que regeram, por cinco séculos, as relações entre indígenas e não-indígenas (BESSA, 2019, p. 1331)

Para melhor compreensão da relação entre indígenas e não-indígenas, cabe ponderar o que significa ser indígena. Tal questão é complexa e nem sempre foi adequadamente considerada. Kaká Werá<sup>14</sup>, indígena da etnia txucarramãe, define o termo “índio” como “o ser humano que teceu e desenvolveu sua cultura e civilização intimamente ligado à natureza” (WERÁ, 1998).

Já a legislação brasileira descreve o indígena como “o indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional” (Art. 3º, I, Lei n.º 6.001/73 — Estatuto do Índio).

A partir da comparação entre as duas definições, fica clara a discrepância existente entre a definição oficial, proposta pelo Estado, e a definição proposta por Werá (1998), o que demonstra diferenças fundamentais entre como o indígena percebe a si próprio, em contraste à como é percebido pelo Estado.

Partindo da definição de Werá (1998), o indígena é aquele que tem íntima ligação com a natureza. Os povos e comunidades indígenas são aqueles cujas formas de vida guardam maior proximidade com a natureza e o meio ambiente. Afinal, a proteção do meio ambiente é uma condição fundamental para a reprodução da vida, nos moldes tradicionais, nas comunidades indígenas (BESSA, 2019).

Neste ponto, veja-se abaixo passagem do capítulo "Somos parte da Terra e ela é parte de nós", presente na Obra “A Terra dos Mil Povos”, de Werá (1998):

[...] A maior contribuição que os povos da floresta podem deixar ao homem branco é a prática de ser uno com a natureza interna de si. A Tradição do Sol, da Lua e da Grande Mãe ensinam que tudo se descobre de uma fonte única, formando uma trama sagrada de relações e inter-relações, de modo que tudo se conecta a tudo. O pulsar

---

<sup>14</sup> Kaká Werá Jecupé (São Paulo, 1 de fevereiro de 1964) é um escritor, ambientalista e conferencista indígena brasileiro do povo *tapuia*. Werá é fundador do instituto Arapoty, empreendedor social da rede Ashoka e conselheiro da Bovespa Social & Ambiental.

de uma estrela na noite é o mesmo do coração. **Homens, árvores, serras, rios e mares são um corpo, com ações interdependentes.** [...] (WERA, 1998, p. 61)  
(grifo da autora)

A intimidade dos povos e comunidades indígenas com a natureza é tamanha que Werá (1998) refere-se a estes como “povos da floresta”. Neste contexto, segundo estudiosos, não há separação entre os interesses sociais e ambientais para os indígenas, e a definição de gestão de suas áreas está atrelada à sua cosmovisão, que comanda toda a sua vida (CASES, 2012, p. 336).

Aqui, é importante fazer duas observações pertinentes: a primeira é de que a definição de “indígena” transmite a mensagem de que os povos e comunidades indígenas formam um único grande grupo, o que corrobora para distorcidas percepções de que só existe uma forma de “ser” indígena.

Todavia, existem mais de 305 etnias indígenas no Brasil, falantes de 274 diferentes línguas, reconhecidas pelo IBGE no Censo brasileiro<sup>15</sup>, cada uma com a sua própria cosmovisão e forma de organização social (IBGE, 2012). Apesar de não ser possível tratar de cada uma das etnias ao presente estudo, traz-se tal esclarecimento à tona por ser fundamental para a compreensão adequada do tema objeto do presente estudo.

Ademais, a segunda observação cabível é de que, apesar de serem notadamente reconhecidos como “povos da floresta”, como refere Werá (1998) em sua obra, existem cerca de 320 mil indígenas no Brasil (36,2%) que residem em áreas urbanas (IBGE, 2012). E, apesar do constante questionamento de suas identidades étnicas, os indígenas que vivem em áreas urbanas não são “menos” indígenas por tal circunstância espacial, visto que o que faz do indivíduo ser indígena é a sua cosmovisão.

A compreensão dos aspectos ora expostos é premissa fundamental para uma visão crítica de toda a história da regulação jurídica indígena, bem como tratativa constitucional dos povos e comunidades indígenas no país.

Durante toda a história do Brasil, pouco se fazia menção aos povos indígenas nas Cartas Políticas do país. Na Constituição de 1824 (BRASIL, 1824) e na Carta Republicana de 1891 (BRASIL, 1891), houve total omissão. A primeira constituição brasileira a dispor sobre a situação jurídica dos indígenas foi somente em 1934 (BRASIL, 1934), que dispôs sobre a

---

<sup>15</sup> O Censo brasileiro acontece a cada 10 anos e foi realizado pela última vez em 2010. O levantamento nacional foi interrompido em 2020 e prorrogado por conta da pandemia.

competência privativa da União de legislar sobre a incorporação dos “silvícolas”<sup>16</sup> à comunhão nacional. Ademais, o artigo 129 da referida Constituição (BRASIL, 1934) elevou à nível constitucional o reconhecimento aos direitos dos indígenas sobre as suas terras.

De maneira diversa, a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967) incluiu entre os bens da União as terras ocupadas pelos “silvícolas” (art. 4º, IV). Ademais, o artigo 8º daquela Constituição, em seu inciso XVII, incluiu entre as competências da União a de legislar sobre nacionalidade, cidadania, naturalização e incorporação dos povos indígenas à comunhão nacional.

Do ponto de vista cultural, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) foi a que promoveu maior alteridade<sup>17</sup>. Isto porque o traço comum entre as diversas Cartas Políticas anteriores era o de “integrar” o indígena à comunidade nacional (BESSA, 2019). A integração, portanto, se faria através da dissolução do elemento cultural e existencial dos povos indígenas nos elementos da “comunhão nacional”.

Desse modo, as constituições que precederam à atual não reconheciam aos povos indígenas o direito à manutenção de seu modo particular de vida e promoviam uma lógica integracionista e assimilacionista. O que foi reconhecido, pelas cartas anteriores, é que os povos e comunidades indígenas se constituíam em uma parcela da população brasileira que, ainda, não havia se agregado às demais. Esse afastamento dos indígenas da “comunhão nacional” se fazia em razão do “atraso cultural” destes povos em relação aos demais brasileiros, já “civilizados” (BESSA, 2019).

De encontro a esta compreensão, a Constituição de 1988 contém diversas menções aos povos e comunidades indígenas (BRASIL, 1988)<sup>18</sup> que prevêm a proteção jurídica, física e cultural dos indígenas e promovem o reconhecimento à diferença e à identidade de tais grupos étnicos (art. 231, *caput*), rompendo assim com o paradigma assimilacionista que vigorava até então no ordenamento jurídico brasileiro.

No que toca ao reconhecimento constitucional à diferença e à identidade étnica de povos e comunidades indígenas, este se funda primordialmente na dignidade da pessoa humana — princípio constitucional e fundamento do Estado Democrático de Direito previsto no art. 1º, inc. III da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Tal princípio e fundamento é

---

<sup>16</sup> O termo “silvícola” faz referência a quem nasce ou vive nas “selvas”. A utilização deste termo para referir-se a povos e comunidades indígenas é inadequado, porque ser ou não indígena independe deste viver ou ter nascido na “selva” (ISA, 2021), como já referido.

<sup>17</sup> O conceito de alteridade engloba o reconhecimento e o respeito pela individualidade e especificidade dos outros grupos e seus indivíduos. Reconhecer e respeitar as diferenças é a base da alteridade (KARNAL, 2022).

<sup>18</sup> Dispositivos constitucionais voltados para os povos indígenas são os seguintes: artigos 20, XI; 22, XIV; 109, XI; 129, V; 210, § 2º, 215, § 1º, 231 e 232 (BRASIL, 1988).

incompatível com a instrumentalização da pessoa, mesmo que para persecução de finalidades relevantes, como, por exemplo, a preservação do meio ambiente. Desta forma, os povos e comunidades indígenas têm um valor intrínseco, independente se preservarem ou não a natureza (ICMBIO, 2021).

Ademais, o reconhecimento é um elemento central da dignidade da pessoa humana. Assim, a desvalorização e invisibilização da identidade pessoal e sociocultural dos integrantes de grupos não-hegemônicos e a exigência de assimilação à cultura dominante, com silenciamento das diferenças, são graves ofensas à dignidade da pessoa humana dos povos e comunidades indígenas (ICMBio, 2021).

Tais previsões constitucionais e a inserção de um capítulo versando sobre os indígenas e os seus direitos na Carta Política do país (BRASIL, 1988) abriu espaço para uma nova perspectiva em nosso sistema jurídico quanto à tutela dos direitos culturais e territoriais de tais grupos étnicos (BESSA, 2019).

Dentre as disposições constitucionais, cabe um maior detalhamento das que estão relacionadas diretamente com as terras indígenas, tendo em vista o objeto do presente estudo. Nesse sentido, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê que as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas são aquelas:

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

§ 1º por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, **segundo seus usos, costumes e tradições.** (BRASIL, 1988) (grifo da autora)

Dessa forma, o mandamento constitucional reconhece aos povos e comunidades indígenas os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens, segundo os seus usos, costumes e tradições (BRASIL, 1988).

Alinha-se com a previsão constitucional as diretrizes da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI (BRASIL, 2012) que também prevê o reconhecimento e o respeito às crenças, usos, costumes, línguas, tradições e especificidades de cada povo indígena; o reconhecimento e valorização das organizações sociais e políticas dos povos indígenas e garantia das suas expressões, dentro e fora das terras indígenas; e o

protagonismo e a autonomia sociocultural dos povos indígenas, inclusive pelo fortalecimento de suas organizações. Assim, tais dispositivos constitucionais (CF, art. 231) e infraconstitucionais (PNGATI, art. 3º) estão em plena consonância com a Convenção n.º 169 da OIT, instrumento internacional mais atualizado e abrangente em respeito às condições de vida dos indígenas, vigente no Brasil (BRASIL, 2019).<sup>19</sup>

O reconhecimento à diferença e o respeito à cosmovisão indígena, aspectos garantidos pelas normas brasileiras, vigoram também no tratamento que estes povos dão ao território. Neste ponto, o “território” deve ser tido como um conceito polissêmico, em que o seu uso reverbera diferentes finalidades (SILVA, 2018). Nesse sentido, a partir da análise de Milton Santos (2000), cabe perceber o território a partir das lentes de dois atores sociais:

**Para os atores hegemônicos o território usado é um recurso**, garantia da realização de seus interesses particulares. [...] Os distintos atores não possuem o mesmo poder de comando levando a uma multiplicidade de ações, fruto do convívio dos atores hegemônicos com os hegemonzados. Dessa combinação temos o arranjo singular dos lugares. **Os atores hegemonzados têm o território como abrigo**, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares. (SANTOS, M., 2000, p. 108 Apud SILVA, 2018, p. 78) (grifo da autora)

Assim, para os atores sociais hegemônicos — o Estado e os seus órgãos —, a partir de uma visão jurídico-política, o território é concebido como um recurso, na medida em que “o território é visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal [...]” (HAESBAERT, 1997 Apud SILVA, 2018, p. 76).

Ao passo que para os atores sociais hegemonzados — os povos e comunidades indígenas —, o território é concebido com uma visão menos utilitarista. Isto porque pode-se dizer que um elemento comum às diversas etnias indígenas é a compreensão da terra como

---

<sup>19</sup> A Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes apresenta importantes avanços no reconhecimento dos direitos indígenas coletivos, com significativos aspectos de direitos econômicos, sociais e culturais. A Convenção n.º 169 é, atualmente, o instrumento internacional mais atualizado e abrangente em respeito às condições de vida e trabalho dos indígenas e, sendo um tratado internacional ratificado pelo Estado tem caráter vinculante. No Brasil, essa Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 143, de 20 de junho de 2002, e passa a vigorar a partir de 25 de julho de 2003 quando o país envia o instrumento de ratificação ao Diretor Executivo da OIT. Em forma de legislação, a OIT foi promulgada pelo Brasil em 19 de abril de 2004, através do Decreto 5.051/2004. Atualmente a Convenção está em vigência no Brasil pelo Decreto no 10.088 de 05 de novembro de 2019. Veja mais em: <[Portal Gov.](#)> e <[Convenção OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em países independentes n.º. 169](#)>.

uma entidade viva, um espaço de abrigo e de manifestação identitária (SILVA, 2018). Neste aspecto, na visão de uma liderança indígena sobre as terras:

O território como abrigo pode ser conectado com as palavras da liderança indígena da etnia Pataxó da aldeia Barra Velha, Adalton, quando ele diz que **a terra é igual a saúde, educação, moradia, direitos de sobrevivência**. Para ele, é na terra que esses direitos são postos e não é possível ter acesso a estes direitos sem ter a terra, pois o governo não investe e não concede os benefícios. Assim, Adalton diz que **a luta pelo território não está ligada à posse da terra – é uma luta pela sobrevivência**. Além da questão fática, Adalton fala da **importância que tem o território mental – quando os anciões passam a cultura e a noção de pertencimento ao local para as gerações seguintes**. Isso só é possível quando eles têm como sobreviver, ou seja, ter terra para plantar, lugar para produzir. (SILVA, 2018, p. 78) (grifo da autora)

Dessa forma, percebe-se que os valores indígenas atribuem à terra o papel de abrigo e também o papel de um espaço que promove os seus atributos sociais, como a sua identidade cultural e a sua cosmovisão.

Tal visão é corroborada pela Convenção n.º 169 da OIT (BRASIL, 2019). Isto porque a referida Convenção reconhece que os povos indígenas têm uma relação especial com a terra, base de sua sobrevivência cultural e econômica, e dispõe que as terras indígenas devem ser concebidas como a integralidade do meio ambiente das áreas ocupadas ou usadas pelos povos indígenas, abarcando, portanto, aspectos de natureza coletiva e de direitos econômicos, sociais e culturais além dos direitos civis (ISA, 2020).

Os artigos 6º e 15 da Convenção 169 da OIT enfatizam, ainda, o direito de consulta e participação dos povos indígenas no uso, gestão e conservação de seus territórios<sup>20</sup> (ISA, 2020). Além de garantir a participação dos povos e comunidades indígenas em processos que lhes afetem, a Convenção veda a remoção forçada de indígenas das áreas a eles afetadas (MPF, 2014).

Em linha com a Convenção n.º 169 da OIT, a Constituição Federal de 1988 regulamentou os principais aspectos do direito à terra, para recuperar, conservar e prevenir os direitos indígenas desta e das próximas gerações (BRASIL, 1988; ALCÂNTARA et. al,

---

<sup>20</sup> Artigo 6º - 1 da Convenção nº 169 da OIT. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Artigo 15 - 1 da da Convenção nº 169 da OIT. O direito dos povos interessados aos recursos naturais existentes em suas terras deverá gozar de salvaguardas especiais. Esses direitos incluem o direito desses povos de participar da utilização, administração e conservação desses recursos (BRASIL, 2019).

2018). A Constituição dispôs que as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas destinam-se à sua posse permanente e cabe-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (art. 231, § 2º). Além disso, o diploma constitucional prevê que são terras inalienáveis e indisponíveis, porque se destinam a esta e às futuras gerações (art. 231, § 4º), sendo os direitos sobre elas imprescritíveis. Ainda, prevê que é vedada a remoção de indígenas de suas terras, para que não sejam desvinculados de suas tradições e de seu modo de viver (art. 231, § 5º). Finalmente, dispõe que são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse por terceiros das terras indígenas (art. 231, § 6º).

É preciso assinalar que, até o advento do marco constitucional (BRASIL, 1988), a União não havia se desincumbido inteiramente do seu dever de demarcar as terras indígenas, nem de proteger e fazer respeitar todos os bens dos indígenas (ALCÂNTARA et. al, 2018). Isto porque a obrigação de demarcar as terras indígenas é uma contrapartida do reconhecimento do direito à terra já reconhecida no Estatuto do Índio, o qual estipulou um prazo de cinco anos para a demarcação (art. 65 da Lei n.º 6.001/1973).

Sinal claro do descumprimento desse dever é o fato de que 90% das terras indígenas foram demarcadas somente após a Constituição de 1988 (ALCÂNTARA et. al, 2018). E, mesmo após o marco constitucional (BRASIL, 1988), que da mesma forma estabeleceu o prazo de cinco anos para concluir a demarcação das terras indígenas (ADCT, art. 67), a União não se desincumbiu de tal dever. Segundo dados atuais do Instituto Socioambiental (ISA)<sup>21</sup>, ainda restam 728 terras indígenas em diferentes fases do procedimento demarcatório, sendo 124 em identificação, 43 identificadas e 487 homologadas e reservadas.

No que toca à demarcação das terras indígenas, é importante suscitar que tal procedimento tem natureza meramente declaratória de direito territorial dos povos e comunidades indígenas (ALCÂNTARA; MAIA; TINÔCO, 2018), vez que se trata de direito originário (art. 231, *caput*, CF). Assim, a demarcação das terras indígenas não constitui direito, apenas declara. Neste ponto, é importante frisar que ainda que o processo demarcatório não esteja concluído, a terra indígena já existe para fins de consideração como “área protegida” *lato sensu* (MURER; FUTADA, 2018?).

Não obstante, também por força constitucional (1988), o Poder Público está obrigado a promover tal reconhecimento por meio do procedimento demarcatório. Assim, sempre que uma comunidade indígena ocupar determinada área nos moldes do artigo 231, o Estado terá que delimitá-la e realizar a demarcação física dos seus limites (ISA, 2018).

---

<sup>21</sup> Veja mais em: <https://terrasindigenas.org.br/>.

A competência de tomar a iniciativa, orientar e executar a demarcação de terras é da FUNAI, por meio da Diretoria de Proteção Territorial (DPT), conforme disposições da Lei nº 6.001/73 (Estatuto do Índio), do Decreto nº 1.775/96, e do Decreto nº 7.778/2012, que determina as atribuições da Diretoria de Proteção Territorial (DPT) (ISA, 2018).

Para demarcar as Terras Indígenas, o Estado brasileiro utiliza-se de um procedimento administrativo, que hoje é regulado pelos dispositivos do Decreto n.º 1775/96 (BRASIL, 1996). O procedimento demarcatório subdivide-se em cinco fases, sendo elas: (1) estudo; (2) delimitação; (3) declaração; (4) homologação e (5) regularização (FUNAI, 2021).

O processo de demarcação abarca possibilidade de impugnação por estados, municípios e demais interessados (art. 2º, §8º do Decreto n.º 1775/1996). Em caso de homologação, em até trinta (30) dias, a área territorial deve ser registrada em nome da União com usufruto indígena. Veja mais detalhadamente as fases do procedimento demarcatório na figura abaixo.

Figura 3 — Fases do Procedimento Demarcatório de Terras Indígenas no ordenamento brasileiro.



Fonte: Elaboração própria a partir de FUNAI, 2021.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Veja mais em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas>.

Deste modo, a devida homologação e registro das terras indígenas tem marcado um avanço importante que vai ao encontro dos direitos territoriais dos povos e comunidades indígenas previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, a mera formalização das terras indígenas não é suficiente para que os desafios desapareçam, conforme será visto nos próximos tópicos desta primeira parte do estudo.

## **2.2 SOBREPOSIÇÃO TERRITORIAL ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRAS INDÍGENAS**

Existe um fenômeno conhecido como “sobreposição territorial” que ocorre quando duas áreas protegidas coincidem no mesmo espaço geográfico. Como objeto do presente estudo, analisaremos a sobreposição existente entre unidades de conservação e terras indígenas. É claro que os questionamentos que serão discutidos sobre a sobreposição não se restringem às UCs e TIs, contudo, por razões de recorte no presente estudo, a elas se limitam.

Uma pesquisa realizada pela Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais do ICMBio, entre os anos de 2013 e 2014, buscou identificar sobreposições e interfaces territoriais como diagnóstico das situações que envolvem UCs e conflito com populações humanas que fazem uso de tais unidades – sejam elas de Proteção Integral ou de Uso Sustentável (SILVA, 2018; MADEIRA et al., 2015).

Na referida pesquisa, 31% das 173 UCs de Uso Sustentável e 69,6% das 140 UCs de Proteção Integral apresentaram circunstâncias de sobreposição territorial com populações tradicionais, indígenas e pequenos agricultores durante o período da pesquisa (SILVA, 2018; MADEIRA et al., 2015).

Segundo dados de 2018, há, em todo o país, 77 casos de sobreposição territorial envolvendo 61 Terras Indígenas e 57 Unidades de Conservação, que somam quase 11,4 milhões de hectares, correspondentes a 9,7% da extensão total das TIs no território nacional. (ISA, 2021). Veja-se abaixo figura que demonstra mapeamento das TIs e UCs no Brasil:

Figura 4 — Mapeamento de Terras Indígenas e Unidades de Conservação do Brasil em 2022.



Fonte: <https://uc.socioambiental.org/mapa.eco.br>. Acesso em 10 jul. 2022.

Percebe-se a partir da imagem acima que são diversas situações de áreas sobrepostas em todo o país. Convém, então, agregar elementos históricos à discussão a fim de trazer um maior arcabouço sobre como tais sobreposições surgiram. Verifica-se que a maior parte dos casos de sobreposição envolvendo UCs é herança de meados do século passado, quando áreas protegidas eram criadas sem o devido levantamento da ocupação humana, ou mesmo sem considerar os direitos de povos e comunidades indígenas e outras populações tradicionais.

Apesar de ambas áreas protegidas (UCs e TIs) terem chancela constitucional, há uma discussão doutrinária sobre como deve haver a regularização das sobreposições. Parte da doutrina entende que TIs tem prevalência às UCs, por ser um direito originário previsto constitucionalmente (BRASIL, 1998). Por outro prisma, parte da doutrina entende que a presença de populações indígenas em UCs é anterior à sua criação e que o patrimônio ambiental que se quer preservar é resultado da interação entre essas populações e os recursos naturais ali existentes (LEITÃO; RICARDO, 2004).

Em face da presença de povos e comunidades indígenas em UCs, a Lei do SNUC (2000) prevê que é admitida a permanência de tais grupos étnicos em Florestas Nacionais

(UCs de Uso Sustentável) que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade (art. 16, §2º). Ademais, a Lei do SNUC (2000) prevê que, até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades desenvolvidas em UCs de Proteção Integral devem assegurar às populações tradicionais porventura residentes na área protegida as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais (Art. 28, §ú).

Ainda, conforme a Lei do SNUC (2000), os povos e comunidades indígenas residentes em UCs, nas quais sua permanência não seja permitida (UCs de Proteção Integral) serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias e realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes (art. 42, *caput*). Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da UCs, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações (art. 42, §2º).

Muitos questionam tal previsão legal de reassentamento de grupos indígenas em virtude da existência de UCs, visto que a compatibilização entre as UCs e a presença de indígenas é admitida no ordenamento brasileiro em caráter provisório (art. 42, §2º, Lei n.º 9.985/2000), sem limite de tempo definido (Art. 39, Dec. n.º 4.340/2002). Assim, estudiosos questionam por que não seria possível ocorrer tal compatibilização em caráter permanente (LEITÃO; RICARDO, 2004).

Ademais, há autores que entendem pela ilegalidade do reassentamento indígena, previsto no art. 42, *caput*, da Lei do SNUC, pois isso iria de encontro às principais disposições incidentes no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente a CDB (BRASIL, 1998)<sup>23</sup>, a Convenção n.º 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (BRASIL, 2019)<sup>24</sup>, a

---

<sup>23</sup> Preâmbulo: Reconhecendo a estreita e tradicional dependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais, e que é desejável repartir equitativamente os benefícios derivados da utilização do conhecimento tradicional, de inovações e de práticas relevantes à conservação da diversidade biológica e à utilização sustentável de seus componentes.

Art. 10, c) Proteger e encorajar a utilização costumeira de recursos biológicos de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação ou utilização sustentável;

<sup>24</sup> Artigo 16. 1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, **os povos interessados não deverão ser trasladados das terras que ocupam**. 2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados. 3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a

Declaração sobre Direitos dos Povos Indígenas (NAÇÕES UNIDAS, 2008)<sup>25</sup>, a PNB (BRASIL, 2002), a PNAP (BRASIL, 2006), a PNGATI (BRASIL, 2012) e as diretrizes da própria Lei do SNUC (BRASIL, 2000).

Ainda, há estudiosos que entendem pela inconstitucionalidade da previsão de reassentamento indígena, uma vez que a Constituição Federal (1988) garante a inamovibilidade dos povos indígenas de seus territórios, salvo exceções, conforme pode ser lido abaixo (SILVA, 2018):

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

§ 5º **É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras**, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. (BRASIL, 1988) (grifo da autora)

A estratégia de reassentamento de povos e comunidades indígenas das áreas protegidas também foi rejeitada no IV Congresso Mundial de Parques da IUCN<sup>26</sup> e foram ratificados os direitos dos indígenas sobre as suas terras, sempre que houvesse sobreposição de áreas protegidas, como é o caso das sobreposições entre UCs e TIs. Essas decisões foram tomadas

---

suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento. 4. Quando o retorno não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas. 5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas trasladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento.

<sup>25</sup> **Artigo 10. Os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados** e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso. \*O Brasil votou pela aprovação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas na Assembléia Geral da ONU. A referida Declaração tem natureza jurídica supralegal no ordenamento jurídico brasileiro.

<sup>26</sup> O IV Congresso Mundial de Parques da União Mundial para a Natureza (IUCN) foi realizado em Caracas, na Venezuela, em 1992, em que foram discutidas grandes questões acerca de áreas protegidas. Por exemplo: (a) como elas poderiam contribuir para estratégias mais gerais de promoção do desenvolvimento sustentável; (b) como elas poderiam receber apoio mais consistente da sociedade; (c) como tornar mais eficiente a gestão delas na conjuntura econômica; (d) como poderia ser mobilizado um apoio internacional mais efetivo a elas (FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2015, p. 255).

em função do entendimento de que a eficácia das áreas protegidas na conservação da natureza depende do apoio e, portanto, do destino de indígenas (BRITO, 2000; ARAÚJO, 2007).

Não é recente o conhecimento de que os casos de sobreposição entre UCs e TIs devem ser regularizados. A própria Lei do SNUC (2000), em seu art. 57, estabelece que “os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir Grupos de Trabalho para, no prazo de 180 dias a partir da vigência desta Lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e Unidades de Conservação” (BRASIL, 2000).

Neste aspecto, Ramos (2004) expõe a ineficácia de tal Grupo de Trabalho (Portaria nº 261 MMA/MJ), criado para dar efetividade ao previsto no SNUC, referindo que este grupo extinguiu-se sem concretizar nenhum avanço em relação ao tema. Isto porque, segundo a autora, as intransigíveis posições ambientalistas e indigenistas inviabilizaram a convergência e a construção de soluções por meio da negociação entre os representantes envolvidos (RICARDO; RAMOS, 2004, p. 16).

Apesar do insucesso do GT em definir estratégias e propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das sobreposições entre TIs e UCs, a Lei do SNUC (2000), em seu art. 26, promove uma proposta integrativa das áreas protegidas, que leva a denominação de “mosaicos”<sup>27</sup>:

Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, **a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa**, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, **de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável** no contexto regional (BRASIL, 2002) (grifo da autora)

Nota-se na definição legal a importância dada pelo legislador à dimensão social dos mosaicos, em que os diferentes atores sociais locais que vivem e operam no território do mosaico devem ter, não somente seu devido reconhecimento, mas sua justa valorização (COELHO, 2018). Este entendimento está em consonância com os ditames internacionais e constitucionais à medida em que emprega a compatibilização da presença da biodiversidade e a valorização da sociodiversidade.

---

<sup>27</sup> Os mosaicos são regulamentados pelo Decreto n.º 4.340/2002 (BRASIL, 2002) e são reconhecidos pelo MMA. Percebe-se aqui uma diferença fundamental entre os processos fundantes de Unidades de Conservação e Mosaicos: enquanto UCs são criadas, os mosaicos são reconhecidos.

Ademais, a partir da interpretação de tal previsão legal (art. 26 da Lei do SNUC), é possível perceber que há a promoção de uma visão de complementaridade — e não de oposição — entre a proteção ambiental e a proteção aos direitos indígenas. Dessa forma, a legislação interna (BRASIL, 2000) se aproxima do paradigma ecossistêmico, vigente em cenário internacional, como já exposto no tópico 2.1. E, assim, distancia-se do paradigma obsoleto, o qual a presença humana é proibida ou desestimulada (COELHO, 2018).

Convergente a esta integração entre as UCs e os povos e comunidades indígenas, o ICMBio, órgão ambiental responsável pelas UCs federais, ponderou recentemente nesse sentido em Parecer que demonstra o compromisso do órgão com o referido entendimento:

**A compatibilização da presença das populações tradicionais com os objetivos da unidade de conservação deve ser abordada sob uma nova perspectiva, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, mas também garantindo sua permanência no território tradicional e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica. (ICMBIO, 2021) (grifo da autora)**

**A possibilidade de manutenção permanente (ou sem prazo determinado) das populações tradicionais inerentes em unidade de conservação de proteção integral, devidamente regulada, assegura que continuem vivendo no seu próprio território, com segurança jurídica e de acordo com os seus costumes e tradições. (ICMBIO, 2021) (grifo da autora)**

Cabe destacar que, até o momento, foram reconhecidos pelo ministério de MMA quinze mosaicos. Embora a maior parte desses mosaicos reconheça a sobreposição entre UCs (áreas protegidas *stricto sensu*), vem sendo fomentado nos últimos anos o reconhecimento da sobreposição entre UCs e outras áreas protegidas *lato sensu*, como as TIs (MURER; FUTADA). É o exemplo do Mosaico Oeste do Amapá e Norte do Pará que, em 2013, foi o primeiro mosaico a reconhecer a sobreposição entre UCs e TIs, trazendo, assim, uma relevante inovação em relação aos demais mosaicos reconhecidos pelo MMA anteriormente.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> A extensão total ocupada pelas áreas que compõem o Mosaico é de aproximadamente 12.397.347 hectares. Neste caso, houve o reconhecimento da sobreposição existente entre: (a) o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque e Floresta Nacional do Amapá, UCs federais sob a gestão do ICMBio; (b) Floresta Estadual do Amapá e Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Iratapuru, - sob a gestão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Estado do Amapá; (c) Parque Natural Municipal do Cancão, sob a gestão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do município de Serra do Navio; (d) Reserva Extrativista Beija-Flor Brilho de Fogo, sob a gestão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo do município de Pedra Branca do Amapari; (e) Terra Indígena Wajãpi, Terra Indígena Parque do Tumucumaque, Terra Indígena Rio Paru D'Este. O Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque

Neste contexto, cabe destacar a existência do regime jurídico de “dupla afetação”<sup>29</sup> de áreas sobrepostas. A área duplamente afetada é aquela destinada tanto à proteção da natureza, quanto à realização dos direitos indígenas (BRASIL, 2005), em que comporta, em um mesmo espaço físico, mais de uma compreensão sobre a natureza, sobre o ambiente, sobre o território (SILVA, 2018).

No Brasil, a dupla afetação se consolidou a partir do decreto presidencial de 15 de abril de 2005 (BRASIL, 2005), que homologou e demarcou a TI Raposa Serra do Sol de Roraima (SILVA, 2018). Nesse teor, a possibilidade de compatibilidade de dupla afetação para bens do Estado destinados à proteção ambiental e indígena foi destacada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto, quando na relatoria da Pet. 3.388, Ação Popular a respeito da demarcação da mencionada TI (SILVA, 2018). Abaixo, segue o trecho do voto:

**O momento é propício para remarcar a perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de "conservação" e "preservação" ambiental, pois o fato é que a Constituição dá por suposto o que dissemos um pouco mais atrás: índios e meio ambiente mantêm entre si uma natural relação de unha e carne. Não são como óleo e água, que não se misturam.** Com o que de pronto ressei a seguinte compreensão das coisas: mais que uma simples relação de compatibilidade, o vínculo entre meio ambiente e demarcação de terras indígenas é de ortodoxa pertinência. Razão pela qual o decreto homologatório das Terras Indígenas Raposa Serra do Sol (antecipo o juízo) é inclusivo do Parque Nacional do Monte Roraima, **conferindo-lhe, redundantemente, aliás, uma dupla afetação: a ecológica e a propriamente indígena.** (BRASIL, 2008, p. 312) (grifo da autora)

**O ICMBio responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas,** podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI (BRASIL, 2009). (grifo da autora)

O STF, portanto, acolheu a tese da dupla afetação. Desta forma, a partir do posicionamento desta Suprema Corte, o ICMBio deve administrar a UC de forma a respeitar os usos, tradições e costumes dos indígenas (BRASIL, 2009), sem perder de vista as desigualdades e desequilíbrio de poder existentes (SILVA, 2018).

---

(UC que integra o Mosaico) é a maior UC federal do Brasil, com cerca de 3.860.000 hectares. Veja mais em: <https://uc.socioambiental.org/arp/5361> e <http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=3717>.

<sup>29</sup> A título de esclarecimento, o termo "afetação" é utilizado na destinação do bem público, na forma como o Estado condiciona o uso de determinado bem que está sob sua titularidade. A dupla afetação, portanto, caracteriza a destinação de um mesmo bem do Estado para fins e usos diferentes – no caso, a coexistência de TI e UC em um mesmo bem. Desse marco normativo em diante, a dupla afetação tornou-se uma das propostas em voga para solucionar situações de sobreposição entre TI e UC, sem a necessidade de desafetar um dos bens da União. (SILVA, 2018)

Cabe, ainda, esclarecer um aspecto no que toca ao regime especial de dupla afetação, especificamente quanto às TIs não demarcadas. Tal regime especial apresenta-se ainda que a TI envolvida não seja demarcada ou esteja com procedimento demarcatório em trâmite. Isto se dá em virtude do caráter meramente declaratório do processo de demarcação, como já tratado no tópico 2.1.2. Corrobora à tal compreensão o posicionamento do STF na ADC 42, de relatoria de Luiz Fux:

**Neste ponto, cabe elucidar que a exigência de demarcação de terras indígenas e da titulação das áreas de povos e comunidades tradicionais, como pressuposto para a aplicação do aludido regime especial, viola o art. 231 da Constituição e o art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Afinal, a demarcação e a titulação de territórios têm caráter meramente declaratório – e não constitutivo –, pelo que o reconhecimento dos direitos respectivos, inclusive a aplicação de regimes ambientais diferenciados, não pode depender de formalidades que nem a própria Constituição determinou. (STF. ADC 42, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019) (grifo da autora)**

Apesar da previsão de formas de regularização de sobreposições territoriais entre UCs e TIs no ordenamento jurídico brasileiro, como o regime de dupla afetação e modelos de gestão compartilhada<sup>30</sup>, como os Mosaicos, é comum persistir conflitos de grandes proporções entre os envolvidos, aspecto que será abordado no próximo capítulo.

### **3 OS CONFLITOS EMERGENTES DA SOBREPOSIÇÃO TERRITORIAL ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E TERRAS INDÍGENAS E O SEU TRATAMENTO**

---

<sup>30</sup> Russo (2017) ressalta que existe muita confusão sobre o que significa a sobreposição territorial, a dupla afetação e a co-gestão ou gestão compartilhada. O entendimento do ICMBio é de que a dupla afetação somente se dá mediante decreto. Russo (2017) explica que a dupla afetação não necessariamente resulta em gestão compartilhada. *“Quando você decreta a dupla afetação, você está dizendo que ali é Parque e que ali é Terra Indígena, mas você não está definindo que aquele recorte territorial está tendo uma gestão conjunta. Definir o modelo de gestão da área duplamente afetada pode acontecer simultaneamente ao decreto ou não. Então, hoje, de concreto, nessa sobreposição, nós temos uma área litigiosa que precisa ter uma definição clara – se vai ser dupla afetada ou não e se isso significa que vai ter uma gestão conjunta institucional.”*(RUSSO, 2017 Apud SILVA, 2018)

Como todas as relações humanas, a situação de áreas sobrepostas está sujeita ao surgimento – real ou percebido – de conflitos entre os envolvidos. Dessa forma, o presente capítulo objetiva, primeiramente, abordar a importância do diagnóstico dos conflitos (3.1) para o adequado tratamento destes. Expõe-se definições, funções e classificações dos conflitos.

Em seguida, diagnostica-se três aspectos dos conflitos que emergem das áreas de UCs e TIs sobrepostas: quais são os conflitos (3.2), quais são as partes envolvidas e os interesses (3.3) e como estes conflitos podem ser tratados (3.4). Tal diagnóstico se dá sob a perspectiva da análise sistêmica.

Por fim, as abordagens de tratamento dos conflitos são tratadas — poder (3.4.2), direito (3.4.3) e interesses (3.4.4). Casos reais são mencionados e servem como parâmetro e base fática para a análise da adequação de cada abordagem em face dos conflitos ora em análise.

Todo o esforço conceitual e analítico se justifica à medida em que permite a compreensão abrangente do contexto e a reunião diligente de informações da realidade existente (FALECK, 2018, p. 49). Tais elementos são fundamentais e indispensáveis para determinar se e como a mediação é um método adequado para tratar os conflitos emergentes de sobreposição entre UCs e TIs.

### **3.1 A IMPORTÂNCIA DO DIAGNÓSTICO DOS CONFLITOS**

Existem diferentes maneiras de perceber os conflitos. No presente estudo, adota-se a perspectiva de que o conflito é um fenômeno multidisciplinar e de definição polissêmica. Ainda que a maioria das definições sobre conflitos tome como referencial o elemento de conduta, é possível enxergá-lo também pelo ponto de vista linguístico, jurídico, sociológico, antropológico, cultural, psicológico ou comportamental (LEITE, 2017)<sup>31</sup>.

Mayer (2004) propõe que o conflito pode ser compreendido em suas dimensões cognitivas (percepção), emocionais (sentimentos) e comportamentais (ações/omissões) (MAYER, 2004 Apud FREITAS JR, 2019?). Já Soares (1996) propõe que o conflito é um

---

<sup>31</sup> A “conflitologia” (estudo do conflito) nasceu em 1950 e em 1960 expandiu-se nas décadas seguintes, por meio de Roger Fischer, William Ury, Mary Parker Follet, Kenneth, Building, John Burton, Herbert Kelman, William Zartman, Adam Curle, Elise Binding e dentre outros. Este estudo se apresenta em várias áreas do conhecimento humano e tem-se dedicado aos procedimentos preventivos e resolutivos de conflitos, mas não constitui ramo autônomo de conhecimento. Ademais, envolve técnicas específicas que abrangem Antropologia, Sociologia, Psicologia, dentre outros ramos do saber, que visam lidar de diversas formas com os problemas que lhes são submetidos sem se prender as premissas unidirecionais, mas abeberando-se das possibilidades trans e multidisciplinares a depender dos sujeitos e do local onde o conflito se manifeste. (LEITE, 2017).

processo interacional, que, como tal, nasce, cresce, desenvolve-se e pode se transformar, desaparecer e/ou se dissolver, e outras vezes permanecer relativamente estacionário (SUARES, 1996 Apud FREITAS JR, 2019?).

Assim, na visão da referida autora, o conflito se caracteriza por um processo co-construído pelas partes, sendo um fenômeno complexo e, como tal, não podendo ser abarcado totalmente por uma única definição (SUARES, 1996 Apud FREITAS JR, 2019?). Para Deutsch (2004), “existe conflito quando ocorrem atividades incompatíveis”. Já Moore (1998) prefere definir os conflitos como processos que envolvem disputas entre duas ou mais pessoas com relação a valores ou competição por status, poder ou recursos escassos (MOORE, 1998, p.16).

Uma outra forma de compreender o conflito é vê-lo como um fenômeno resultante da diferença. Esta diferença pode se traduzir como distintas percepções que as partes têm acerca de uma mesma realidade fática, visto que, numa visão sócio-psicológica, cada participante de uma interação social responde ao outro conforme as suas percepções e cognições, em que estas podem ou não corresponder à realidade do outro (DEUTSCH, 2004). Nesse sentido, as diferentes percepções resultam em diferentes sentimentos e comportamentos experienciados pelo sujeito em face de uma mesma realidade.

Cabe aqui fazer uma breve distinção entre os conceitos de “conflito” e de “competição”. Apesar de tais termos serem muitas vezes utilizados como sinônimos, nem todo conflito reflete, necessariamente, em competição. Uma competição implica em oposição de objetivos pelas partes, de maneira que a probabilidade de uma parte alcançar o sucesso diminui à medida que o da outra parte aumenta. Todavia, o conflito pode ocorrer mesmo quando haja compatibilidade de objetivos. Por exemplo, um casal está em conflito sobre como tratar as picadas de mosquito em seu filho (DEUTSCH, 2004). Assim, o casal têm um objetivo comum e compatível (o bem-estar do filho), contudo, mesmo assim, apresenta-se um conflito entre os envolvidos, já que há entre estes uma diferença de percepções. Sob este prisma, o conflito pode emergir em um contexto competitivo ou cooperativo, e a consequência disso é que os processos de resolução de conflito mais prováveis de aparecer serão fortemente influenciados por esse contexto (DEUTSCH, 2004)

Além da definição de conflito, é importante entender as funções que tal fenômeno pode exercer. Para diversos autores, os conflitos podem ter funções positivas (SIMMEL, 1995; COSER, 1996 Apud DEUTSCH, 2004). Isto porque, segundo estes, o conflito previne estagnações, estimula interesse e curiosidade, é o meio pelo qual os problemas podem ser manifestados e do qual emergem as soluções, é a raiz da mudança pessoal e social (*Ibid.*).

Em meados do século XX, Follet (1996) foi a primeira estudiosa a apresentar otimismo com relação aos conflitos por ver a fricção resultante destes como uma força positiva que incentivava as partes a encontrar novas possibilidades para criação de valor (FOLLET, 1996, Apud FALECK; TARTUCE, 2014).

Para Deutsch (2004), o conflito também apresenta funções positivas, na medida em que demarca grupos e, dessa forma, ajuda a estabelecer uma identidade coletiva e individual e previne colapsos catastróficos.

Uma sociedade flexível beneficia-se do conflito por causa desse comportamento, na medida em que ajuda a criar e a modificar normas, assegura sua continuidade sob condições diversas. Tal mecanismo de reajustamento de normas é dificilmente observado em sistemas rígidos: **suprimindo o conflito, eles abafam um sinal de aviso geralmente útil, aumentando, assim, o perigo de haver um colapso catastrófico.** (COSER, 1956, p. 154-155 Apud DEUTSCH, 2004, p. 34) (grifo da autora)

Durante grande parte da história da humanidade, o conflito foi encarado como uma patologia ou pelo menos como manifestação desta (LEITE, 2017). Em muitas discussões, o conflito é disposto no rol de vilões, como se este fosse a causa da desordem social e da guerra. Contudo, o conflito não deve ser eliminado, nem suprimido por um longo tempo (DEUTSCH, 2004).

Isso se dá por duas razões principais: a primeira é de que a eclosão de conflitos, presentes em todos os relacionamentos humanos — nas sociedades, nas organizações, nas famílias — é incontornável porque inerente à natureza humana (URY, 2009), e, em segundo lugar, não é funcional eliminar as diferenças de percepção na sociedade, eis que as diferenças fazem parte de qualquer Estado democrático. Assim, o foco e objetivo central não é eliminar os conflitos, mas sim adequar a forma como tratamos eles e torná-los construtivos.

Quanto a esses relevantes aspectos do conflito, Deutsch (2004), apresentou importante classificação ao indicar que os conflitos podem se dar por meio de processos destrutivos ou construtivos. Para o referido autor, um processo destrutivo se caracteriza pelo enfraquecimento ou rompimento da relação social preexistente ao conflito em razão da forma pela qual esta é conduzida (AZEVEDO, 2009 Apud DEUTSCH, 2004). Como resultado, as partes ficam insatisfeitas com as conclusões e sentem que perderam (DEUTSCH, 2004).

Tal conflito frequentemente torna-se “independente de suas causas iniciais”, assumindo **feições competitivas nas quais cada parte busca “vencer” a disputa e decorre da percepção, muitas vezes errônea, de que os interesses das partes não podem coexistir.** Em outras palavras, as partes quando em processos destrutivos de

resolução de disputas concluem tal relação processual com **esmaecimento da relação social preexistente à disputa e acentuação da animosidade** decorrente da ineficiente forma de endereçar o conflito. (AZEVEDO, 2009 Apud DEUTSCH, 2004) (grifo da autora)

Não raro, processos destrutivos conduzem ao agravamento dos conflitos, resultante de um círculo vicioso de ação e reação (AZEVEDO, 2009). Assim, cada reação torna-se mais severa do que a ação que a precedeu e cria-se um novo conflito (AZEVEDO, 2009), modelo conhecido como “espiral” ou "escalada" dos conflitos. Veja a figura ilustrativa abaixo.

Figura 5 — Exemplo ilustrativo da espiral dos conflitos.



Fonte: Simplifique Soluções de Conflitos, 2020 (Disponível em <https://m.facebook.com/simplifiquesolucoesdeconflito/photos/a.612671589130373/1019304575133737/>. Acesso em 26 set. 2022.)

Já os processos construtivos seriam aqueles em que há fortalecimento da relação social preexistente ao conflito e, em regra, robustecimento do conhecimento mútuo e da empatia (DEUTSCH, 2004 Apud AZEVEDO, 2009). Os processos construtivos caracterizam-se, dentre outros aspectos, pela capacidade de estimular as partes a desenvolver soluções criativas que permitam a compatibilização de interesses aparentemente opostos e pela disposição das partes em abordar, além das questões juridicamente tuteladas, todas e quaisquer questões que estejam influenciando o relacionamento (AZEVEDO, 2009, Apud DEUTSCH, 2004). Assim, como resultado do processo construtivo, as partes ficam satisfeitas com os efeitos e sentem

que, resolvido o conflito, venceram (DEUTSCH, 2004). Ou seja, há um sentimento de vitória experimentado por ambas as partes envolvidas no conflito, modelo conhecido como “*win-win*” (ganha-ganha).

Seguindo adiante na compreensão do fenômeno “conflito”, é importante ter por referência as tipologias que servem de base para a mais ampla compreensão do conceito. Nesse sentido, os conflitos pode ser classificados de acordo com os sujeitos envolvidos (conflitos intrapessoais, interpessoais, intra coletivos, inter coletivos ou internacionais<sup>32</sup>), o objeto (conflitos de relacionamento, conflitos de dados, conflitos estruturais de valores e conflitos estruturais<sup>33</sup>) e o nível de desenvolvimento e intensidade (conflitos latentes, emergentes ou manifestos<sup>34</sup>) (DEUTSCH, 2004; MOORE, 1998).

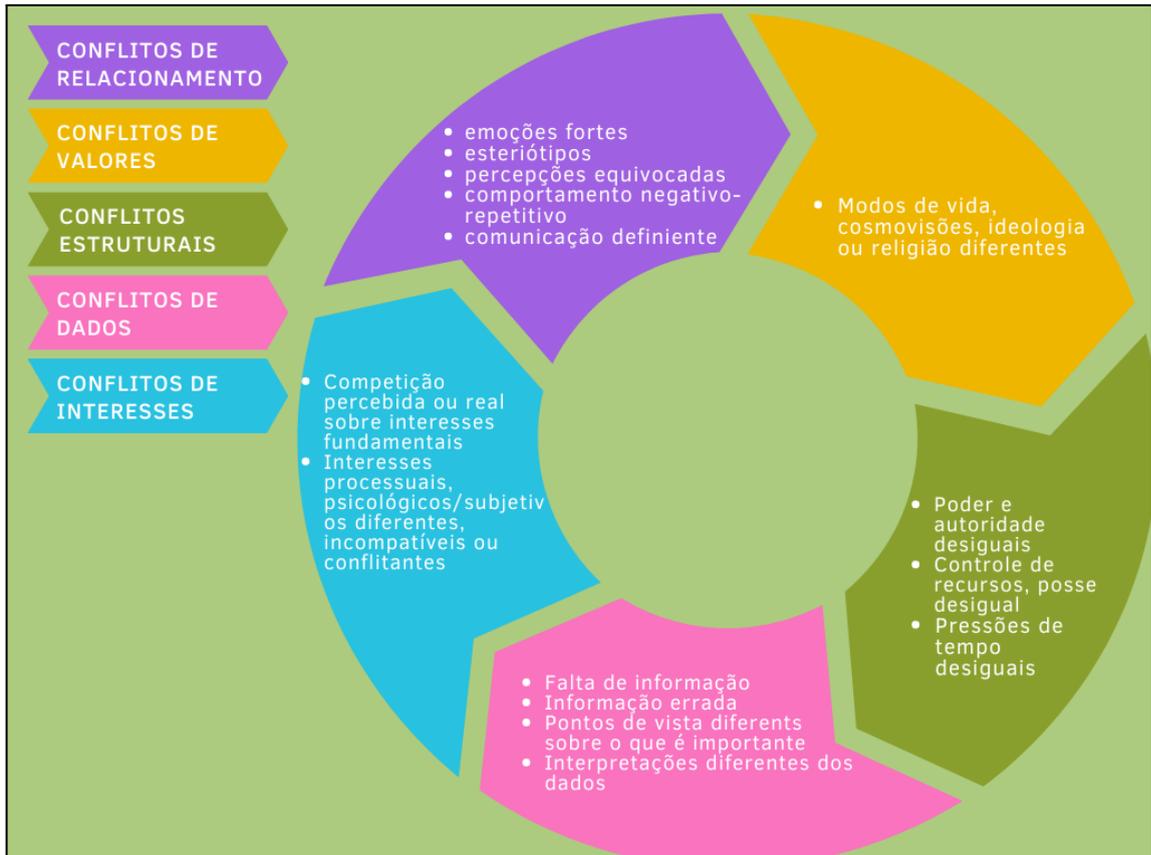
Figura 6 — Classificação dos conflitos: o Círculo do Conflito.

---

<sup>32</sup> Partindo da definição de Deutsch (2004), de que o conflito existe quando atividades incompatíveis ocorrem: tal incompatibilidade pode se originar em uma pessoa, em uma coletividade ou em uma ação; tais conflitos chamam-se *intrapessoais*, *intra coletivos* ou *intranacionais*. Ou podem refletir a incompatibilidade de ação de uma ou mais pessoas, coletividades ou nações; esses conflitos são chamados *interpessoais*, *intercoletivos* ou *internacionais*. (DEUTSCH, 2004, p. 35)

<sup>33</sup> Veja as principais causas dos conflitos de relacionamento, conflitos de dados, conflitos de valores e conflitos estruturais na Figura 6.

<sup>34</sup> Os **conflitos latentes** são caracterizados por forças implícitas que não foram reveladas de forma plena e não chegaram ainda a um conflito extremamente polarizado. Conflitos emergentes são disputas em que as partes são identificadas, a disputa é reconhecida e muitas questões estão claras. Entretanto, não ocorreu uma negociação cooperativa viável ou um processo de resolução de problemas. Conflitos manifestos são aqueles em que as partes estão envolvidas em uma disputa ativa e contínua, que podem ter começado a negociar, tendo chegado a um impasse. O envolvimento do mediador em conflitos manifestos, em geral, consiste em mudar o procedimento de negociação ou em intervir para adiar um determinado prazo. (MOORE, 1998, p.29)



Fonte: elaboração própria a partir de Moore, 1998, p. 62.

Ademais, há fatores que afetam o andamento dos conflitos, sendo eles: (I) as características das partes em conflito — seus interesses, valores, motivações, preocupações, objetivos, recursos; (II) os relacionamentos prévios; (III) a natureza da questão que dá origem ao conflito — importância, âmbito, periodicidade; (IV) o ambiente social em que o conflito ocorre; (V) os espectadores interessados no conflito; (VI) as estratégias e táticas empregadas pelas partes no conflito; e, ainda, (VII) as consequências do conflito para cada parte — ganhos, perdas, efeitos a longo prazo no relacionamento, reputação (DEUTSCH, 2004).

Em suma, a partir de tais conceitos, definições e categorias de conflito, o diagnóstico da realidade existente no caso em análise faz-se necessário, para que a questão central que norteia o presente estudo possa ser respondida. Dessa forma, far-se-á o diagnóstico dos conflitos decorrentes de sobreposição entre UCs e TIs em contexto brasileiro.

### 3.2 OS CONFLITOS QUE EMERGEM DA SOBREPOSIÇÃO TERRITORIAL

A partir da existência de sobreposição territorial entre UCs e TIs emergem conflitos. Assim, é indispensável diferenciar dois aspectos: a situação fática — ou seja, as áreas

protegidas sobrepostas — e os conflitos que emergem de tais sobreposições territoriais. Tal distinção é relevante à medida em que o conflito passa a ser entendido como a diferença de percepções dos envolvidos acerca da sobreposição entre as áreas protegidas UC e TI.

Sobre a sobreposição territorial entre UCs e TIs e a escalada de conflitos a partir desta realidade, Ricardo (2004), Macedo (2004) e Silva (2004) destacam:

Nos últimos anos, os **conflitos decorrentes de sobreposições territoriais vêm acentuando seus matizes**, seja porque os casos antigos acirraram suas animosidades, seja porque novos casos vêm sendo deflagrados, sobretudo em razão do processo de consolidação dos direitos indígenas, cujos desdobramentos incluem o reconhecimento ou ampliação de terras incidentes nos perímetros de UCs. (RICARDO; MACEDO, 2004, p. 08) (grifo da autora)

**O número de conflitos envolvendo este tipo de situação (UC e populações indígenas) é expressivo** e a grande maioria é fruto de processos antigos de criação da Unidade de Conservação anterior à promulgação do SNUC. Dentro destes conflitos, também existe grande variedade de situações – circunstâncias mais amenas e que, inclusive, não entram na lista de prioridades, frente a outras de conflitos mais acirrados. (CAVALLI, 2017 Apud SILVA, 2018, p.121) (grifo da autora)

**No panorama das sobreposições entre UCs e TIs**, mesmo na Amazônia, **este é o pano de fundo para o embate acirrado entre os defensores irrestritos das UCs de Proteção Integral e, no extremo oposto, os índios e seus apoiadores**, que reconhecem a área sobreposta como territórios de ocupação histórica indígena ou propícia à sua reprodução física e cultural. (...) marcada pela **intransigência de posições e interesses**, em detrimento tanto da conservação ambiental como da qualidade de vida dos índios que lá habitam (RICARDO; MACEDO, 2004, p. 08) (grifo da autora)

Em primeiro lugar, os conflitos emergentes da sobreposição territorial entre UCs e TIs se configuram em sua dimensão jurídica, pois faz emergir a presença simultânea de dois direitos fundamentais igualmente garantidos pela Constituição Federal: a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III) e o direito originário dos povos e comunidades indígenas às terras (art. 231, §1º), em face da direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225.

Para além da dimensão jurídica do conflito, há uma dimensão cultural que emerge da sobreposição territorial entre TIs e UCs. Isto porque estão presentes, no mesmo território, duas cosmovisões diferentes: a indígena e a não-indígena. Adicional a isto, é presente a dimensão histórico-social do conflito, visto que há um histórico de interação conflituosa das partes envolvidas nos casos de sobreposição, principalmente entre os agentes/servidores ambientais responsáveis pela gestão das Unidades de Conservação e os povos e comunidades indígenas. Nesse sentido:

O reconhecimento de territórios sobrepostos traz à tona também outras sobreposições existentes na dinâmica que envolve a luta pelo território. Paralelo a este conflito, é **possível identificar leis sobrepostas, epistemologias sobrepostas, saberes sobrepostos, identidades sobrepostas** – silenciando a multiplicidade que o território pode representar. (SILVA, 2018, p. 157) (grifo da autora)

Em termos de classificação, os conflitos emergentes da sobreposição territorial entre UCs e TIs são manifestos, intersubjetivos e inter-coletivos (DEUTSCH, 2004)<sup>35</sup>. Ainda, no que toca ao objeto dos conflitos, os conflitos emergentes de tais áreas sobrepostas se apresentam como conflitos estruturais (recursos e poderes desiguais e disputas de território e poder), conflitos de valores (diferentes cosmovisões) e conflitos de relacionamento (emoções intensas, animosidade interpessoal, antagonismo, polarização e presença recíproca de estereótipos de uma parte em relação à outra).

Para fins ilustrativos da relação de intensa animosidade entre os envolvidos, recorta-se a fala de Geraldo Machado Pereira, servidor do ICMBio e chefe do Parque Nacional do Descobrimento (PND), diante do reconhecimento oficial da sobreposição territorial e dupla afetação entre tal UC e a TI Comexatiba, no município de Prado, na Bahia<sup>36</sup>:

Todos estão a favor do parque. Porque nós divulgamos o que é o parque, que eles [a população] tiveram a oportunidade de ir lá dentro, perceberam a importância que é, perceberam como isso aqui pode colaborar com a economia local, por visitação, porque é um atrativo muito interessante para complementar a beleza toda que existe aqui. **E está sendo destruída por essas invasões. A única comunidade que não é parceira do parque é essa minoria de invasores que se diz índio, indígena, e que estão hoje justamente dentro do parque. É a única que não é parceira do parque. É a que destrói.** (MACHADO, 2017, Apud SILVA, 2018, p. 85) (grifo da autora)

<sup>35</sup> Conforme já tratado no tópico 3.1.

<sup>36</sup> Veja mais sobre a sobreposição entre o PND e a TI Comexatibá em: <https://uc.socioambiental.org/arp/2518>.

Primeiro, pra ter gestão compartilhada precisa ter dupla afetação. Para haver dupla afetação precisa ter duas unidades no mesmo lugar. Não existe Terra Indígena no município de Prado. **Não existe Terra Indígena no município de Prado [ênfase]**. Existem pessoas invadindo propriedades particulares, lotes de assentamentos do Incra e Parque Nacional (...) **Existem pessoas que têm interesse que o Parque não aconteça, pra ficar mais fácil essa desafetação, dupla afetação, seja o que queiram chamar, que na verdade é uma ocupação indevida e o roubo de seu patrimônio.** (MACHADO, 2017, Apud SILVA, 2018, p. 165) (grifo da autora)

De outro lado, Mãdy, liderança indígena da aldeia Alegria Nova, relata que há muito tempo os órgãos ambientais brasileiros, como o ICMBio, vêm construindo uma relação de violência com os indígenas (SILVA, 2018):

Hoje nós temos a **sobreposição** do Parque Nacional do Descobrimento com a Terra (*Indígena*) Comexatibá, **há 15 anos**. Não tem desenvolvimento nenhum, eles não fiscalizam, não monitoram, não reproduzem as espécies. Tem muito é contato, articulação com fazendeiro, com coisas criminosas que envolvem ali a degradação, né, e continuam fazendo aquilo que toda a vida fez, em 30, 40 anos, que é criminalizando o índio. Chamando, caluniando, difamando, denegrindo a imagem do índio. São arrogantes, prepotentes, **não respeitam a cultura, a diversidade, não respeitam os valores, as raízes e a vivência do nosso povo** (MÃDY, 2017 Apud SILVA, 2018, p. 146). (grifo da autora)

Ademais, são recorrentes as dificuldades relatadas por indígenas de promover parcerias e dialogar com os gestores ambientais das UCs (RICARDO, 2017 Apud SILVA, 2018). Neste ponto, Ricardo Oliveira, liderança indígena da aldeia Cahy/TI Comexatiba, acredita que a postura adotada pelos servidores do ICMBio só faz com que os indígenas respondam da mesma forma (RICARDO, 2017 Apud SILVA, 2018).

Entra tanto chefe, sai chefe, a maioria agrônomo, administrador, formado em administração alguns. Esses caras não têm pensamento de nada. **O que custava você ser chefe do Parque e dizer “vou pegar 15 dias, vou dar uma estudada sobre esse povo e vou ver qual é desse povo”. Estuda [ênfase]! “Ah tá, é assim! Então vamos trabalhar com esse pessoal pra não dar de testa com eles”. Mas eles só ficam em cima da lei.[...] O quê que eles faz? Eles atacam liderança pra enfraquecer as aldeias.** É processo [judicial] em cima de processo. Aí o cara vai cansando, vai cansando e morre pagando processo aí (RICARDO, 2017 Apud SILVA, 2018, p. 147) (grifo da autora)

Nesse sentido, Jonga, liderança indígena da mesma aldeia acima referida, traz compreensão semelhante sobre a falta de diálogo (JONGA, 2017 Apud SILVA, 2018). Ele afirma que o governo, ao passo que fica distante, sem conhecer a realidade dos povos e comunidades indígenas, coloca pessoas na gestão das UCs que não têm competência para resolver o conflito existente.

Porque eu acho que o cara, pra chegar aí pra resolver o parque ele **tem que ser um cara que saiba conversar com as pessoas. Saiba tratar as pessoas, pras pessoas respeitar ele e tratar ele também como gente.** Mas quando ele chega aí já com a pistola do lado e 148 dizendo que com ele é no tiro, quer dizer, que cara vai respeitar um homem desse? Não vai respeitar... (JONGA, 2017, Apud SILVA, 2018, p. 147-8). (grifo da autora)

Em análise à conjuntura ora exposta, o representante da Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em UCs, Paulo Russo, retrata o nível acentuado da escalada do conflito emergente dessas áreas sobrepostas:

Ao declarar que o conflito está posto, Russo (2017) considera que a tensão na **escala local chegou a níveis preocupantes e que, por isso, não se pode permitir que esta disputa escalone para uma situação de morte.** Independente de qualquer questão ideológica de conservação da natureza, de preservação, salvaguarda de povos tradicionais, eu não posso permitir que um cidadão brasileiro seja morto por outro cidadão brasileiro. Isso é uma questão posta e que às vezes fica parecendo coadjuvante. **O nível de tensão ali é alto!** [...] Independente da raça, etnia, bandeira que se carregue... Minimamente, se eu tivesse que buscar algum argumento, é segurança pública, no sentido, não policial, mas no sentido de salvaguardar vidas. **Diante deste diagnóstico, que comporta lados extremos,** Russo (2017) expõe que não se pode admitir que um dos lados extremistas seja o próprio Estado. (RUSSO, 2017, Apud SILVA, 2018, p. 129) (grifo da autora)

Cabe apontar, ainda, um aspecto importante no que se refere aos conflitos entre os envolvidos na sobreposição entre UCs e TIs: suas raízes históricas. Com este entendimento, Cavallini (2017), titular da Coordenação de Gestão de Conflitos em Interfaces Territoriais, retrata:

**Numa região em que os indígenas têm 500 anos de interação, de processos de marginalização, exclusão social, fica difícil querer que eles tenham uma visão uniformizada, alinhada com os pressupostos do ICMBio** do que é uma relação

harmônica “índio-natureza”. E novamente, com muito cuidado na escolha das palavras, Cavallini (2017) atenta para o fato de que as pessoas precisam ter suas necessidades econômicas satisfeitas de alguma forma, sobretudo quando não existe uma presença do Estado para lidar com estas carências. Onde as disparidades são mais gritantes, os conflitos e dissonâncias tendem a estar mais presentes. “E aí requer mais trabalho da gestão do ICMBio, tanto no diagnóstico, na problematização, **quanto na procura de soluções, encaminhamento de soluções aí que sejam pertinentes**” (CAVALLINI, 2017, Apud SILVA, 2018, p. 117). (grifo da autora)

Assim, percebe-se que existe uma interação histórica e estrutural marcada por conflitos entre os principais sujeitos envolvidos — povos e comunidades indígenas da TI Comexatiba e os servidores do órgão ambiental responsável pela administração da UC — o ICMBio.

Outros exemplos de interações conflituosas são os casos dos indígenas Xokleng na UC Floresta Nacional São Francisco de Paula<sup>37</sup>, dos indígenas Guarani na UC Parque Nacional do Caparaó<sup>38</sup>, dos indígenas Tupinambá na UC Parque Estadual Cunhambebe<sup>39 40</sup> e também da TI Inãwébohona sobreposta à UC Parque Nacional do Araguaia. Sobre este último caso, cabe citar a análise feita por Leitão (2004):

É o caso, por exemplo, da situação do Parque Nacional do Araguaia, que está sobreposto à Terra Indígena Inãwébohona, de ocupação tradicional dos povos indígenas Javaé e Karajá. Em 2001, ao expedir a Portaria declarando oficialmente os limites daquela Terra, o ministro da Justiça José Gregori determinou à Funai que elaborasse um plano de proteção ambiental dos seus recursos naturais, condição indispensável para que a Terra Indígena pudesse ser demarcada e posteriormente homologada. **Índios e Ibama vinham há muito se desentendendo na região**, os primeiros insatisfeitos com o fato de que funcionários do Ibama pretendiam impedir que eles exercessem o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais existentes em suas terras, enquanto que o Ibama por sua vez alegava temer a

---

<sup>37</sup> Veja mais em:

<https://www.brasildefatores.com.br/2021/01/12/povo-xokleng-luta-para-retomar-terra-na-floresta-nacional-de-sao-francisco-de-paula>

<sup>38</sup> Veja mais em:

[https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo\\_noticia/17247\\_20101111\\_153835.pdf](https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/17247_20101111_153835.pdf)

<sup>39</sup> Veja mais em:

<https://oeco.org.br/reportagens/ocupacao-indigena-no-parque-estadual-cunhambebe-quer-retomar-posse-do-territorio/>

<sup>40</sup> Veja mais em:

<http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/parque-estadual-cunhambebe-povos-indigenas-de-mangaratiba-lutam-por-cogestao-e-pela-demarcacao-de-seu-territorio/>

exploração desregrada dos recursos do Parque, em especial da pesca, o que poderia causar danos ambientais irreversíveis. A determinação ministerial, que foi baixada visando permitir a solução para o problema da superposição com o Parque Nacional do Araguaia, parece não ter sido cumprida até hoje, **tendo se agravado de lá para cá os conflitos envolvendo indígenas, servidores locais do órgão ambiental e da Funai naquela área.** (LEITÃO; RICARDO, p. 20, 2004) (grifo da autora)

Ainda, Santilli (2004) relata como as partes envolvidas diante de tais conflitos têm tido dificuldades em construir soluções consistentes:

No entanto, **os órgãos federais responsáveis por estas terras têm sido incapazes de prover soluções consistentes para estas situações.** Poderiam atuar em conjunto para viabilizar uma maior disponibilidade de terras para a conservação ambiental, ou para a ocupação por índios e outras populações tradicionais. Ou para gerir de forma integrada as áreas sobrepostas ou contíguas sob suas respectivas jurisdições. No entanto, **preferem estimular o conflito e as disputas corporativas, como se fossem propriedades particulares suas e não áreas destinadas à coletividade.** E são essas idiossincrasias burocráticas que têm inviabilizado a adoção de propostas criativas que visem integrar o SNUC com as Terras Indígenas. (SANTILLI; RICARDO, p.13, 2004) (grifo da autora)

Alinhado aos excertos colacionados acima retirado de fontes bibliográficas, o presente estudo em sua etapa empírica (2022) também diagnosticou que:

**O conflito é agudo, grave, multipartes e intercultural.** Esse conflito apresenta: longa duração; convívio entre diferentes culturas — indígena e não indígena; inúmeras ações judiciais em trâmite — agudizando a polaridade entre as partes; inúmeras partes envolvidas; desconfiança por parte dos indígenas em relação a órgãos do governo; e, ainda, violência, como invasões de propriedade e morte. (ENTREVISTADO, 2022) (grifo da autora)

Em síntese, resta claro que os conflitos que emergem de sobreposições territoriais entre UCs e TIs extrapolam o âmbito jurídico, e perpassam também as dimensões culturais, históricas e estruturais. Tais conflitos são manifestos, inter-coletivos e têm por objeto a diferença de percepção acerca de dados, disputas por recursos, presença de poderes desiguais entre os envolvidos, conflitos de valores e cosmovisões, bem como conflitos de relacionamento com alto nível de animosidade entre os interessados ou afetados pelo conflito

em questão. No próximo tópico, o aspecto subjetivo de conflitos resultantes das áreas sobrepostas será abordado.

### 3.3 AS PARTES ENVOLVIDAS E OS SEUS INTERESSES

Os principais sujeitos envolvidos e afetados pela situação de sobreposição territorial entre UCs e TIs são as comunidades indígenas que se relacionam com a área — podendo haver a presença de uma ou mais etnias no local —, e os representantes locais dos órgãos ambientais responsáveis pela administração da UC, normalmente agentes/servidores governamentais. Apesar de agentes secundários terem envolvimento com as situações de áreas sobrepostas — como a FUNAI e o MPF —, não cabe aqui aprofundar a análise destes agentes por razões de recorte.

Para realizar um diagnóstico de quem são essas partes envolvidas e afetadas pelo conflito, deve-se atentar aos interesses por trás das posições declaradas. Por interesses entenda-se: “as necessidades subjacentes, os objetivos, os medos e as preocupações que dão forma ao que o indivíduo quer.” (WEISS, 2018, p. 21) A diferença entre “interesses” e “posições” e a importância de conciliar interesses ao invés de posições é muito bem proposta por Fischer (2018):

Os desejos e preocupações são os interesses. Os interesses motivam as pessoas; são os motores silenciosos por trás do burburinho das posições. Sua posição é algo que você decidiu. Seus interesses são o que o levou à decisão.

(...)

Conciliar interesses, em vez de posições, funciona por duas razões. A primeira é que cada interesse geralmente pode ser satisfeito por várias posições. **Muitas vezes as pessoas simplesmente adotam a mais óbvia, mas quando você olha para os interesses por trás das posições opostas, muitas vezes encontra uma posição alternativa que atenda não só os seus interesses, mas aos da outra parte. Conciliar interesses, e não posições, também é eficaz porque, por trás de posições opostas, há muito mais interesses em comum e compatíveis do que interesses conflitantes.** (FISCHER, 2018, p. 64-65) (grifo da autora)

A partir de tais definições, pode-se perceber fortes posições adotadas pelos sujeitos envolvidos nos conflitos de áreas sobrepostas. De um lado, as comunidades indígenas têm a posição de querer utilizar só para si a área territorial, sem a presença dos agentes ambientais, e, de outro lado, os representantes locais do órgão ambiental querem os indígenas fora da

unidade de conservação, alegando que o uso da área por indígenas significa invasão<sup>41</sup> <sup>42</sup> (SILVA, 2018; ENTREVISTADO, 2022).

Apesar de posições opostas e conflitantes, a análise dos interesses subjacentes às posições revela a existência de interesses comuns e convergências entre indígenas e os representantes ambientais. Veja o quadro abaixo:

Quadro 4 — Mapeamento de Interesses dos indígenas e representantes locais ambientais.

Interesses	Partes	
	Indígenas	Representantes locais do órgão ambiental
Uso de recursos da área para a subsistência	✓	
Acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica	✓	
Uso da área para moradia	✓	
Desempenho funcional refletido na conservação da área		✓
Recuperar espaços da biodiversidade que foram perdidos		✓
Preservação ambiental	✓	✓
Necessidade de serem ouvidos (expressão)	✓	✓
Minimização dos custos envolvidos	✓	✓
Celeridade processual	✓	✓

Fonte: elaboração própria a partir de RICARDO e JONGA, 2017 Apud SILVA, 2018; SILVA, 2018; ICMBio, 2021; ENTREVISTADO, 2022.

Pode-se ver, a partir da tabela acima, que existem interesses comuns e interesses diferentes, mas não necessariamente conflitantes entre as partes. No que toca ao interesse comum de preservação ambiental, as TIs e UCs têm resultados similares em termos de eficácia na redução do desmatamento, como expõe Marensi (2014) e o ICMBio no Parecer n.º 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU:

<sup>41</sup> O termo invasão é utilizado pelo servidor do ICMBio e chefe da UC Parque Nacional do Descobrimento e pelos conselheiros da UC (SILVA, 2018, p. 94, nota de rodapé)

<sup>42</sup> “(...) Então vamos tratá-los (*os indígenas*) do que eles estão sendo atualmente – invasores do Parque (UC)!” “Esses invasores do Parque afirmaram que nós estávamos extraindo madeira do Parque do Descobrimento para fazer móveis pra vender! Como sempre essas afirmações absurdas, esses insultos caluniosos que são o modus operandi desse pessoal que invade o Parque sempre.” (MACHADO, 2017 Apud SILVA, 2018)

**Estudos recentes indicam que Parques Nacionais desabitados e terras indígenas da Amazônia apresentam índices semelhantes de prevenção ao desmatamento – 1,17% e 1,11%, respectivamente.** A proteção que oferecem aos biomas quanto à conservação de recursos naturais e biodiversidade está clara no Xingu, no Mato Grosso ou em Rondônia, onde o desmatamento é barrado pelo reconhecimento de terras indígenas, e os casos de degradação da vegetação natural são menos recorrentes.<sup>43</sup> (SCHWARTZMAN et al., 2006 Apud MARENSI, 2014) (grifo da autora)

A título de referência, Kathryn Baragwanath e Ella Bayi, ao analisar dados de satélites no período entre 1982 e 2016, apontam que **os territórios indígenas, quando finalizado o processo de demarcação, são eficazes na redução significativa do desmatamento, em comparação com áreas não demarcadas.** Cumprem não apenas um papel de direitos humanos, mas também são uma forma econômica de governos preservarem suas áreas florestais e atingirem as metas climáticas. **Em caso de sobreposição, há que se considerar as sinergias benéficas decorrentes da presença das comunidades tradicionais nas unidades de conservação,** conforme já explicitado acima. (ICMBio, 2021, p.10) (grifo da autora)

Todavia, apesar de existirem interesses compatíveis entre os indígenas e os representantes ambientais, os conflitos de relacionamento nos casos de sobreposição resultam em uma comunicação deficiente, marcada por percepções equivocadas, estereótipos e falta de confiança entre os envolvidos, o que dificulta a composição desses interesses na prática. Neste ponto, assinalam Ricardo (2004) e Santilli (2004):

De todo modo, **na maioria dos casos o que há é uma interlocução precária entre os envolvidos,** por vezes marcada pela intransigência de posições e interesses, em detrimento tanto da conservação ambiental como da qualidade de vida dos índios que lá habitam. Não raro, inclusive, esse fogo cruzado acaba desviando a atenção de problemas maiores rondando as áreas, como invasões de garimpeiros, madeireiros, caçadores, traficantes, entre outros. (RICARDO, 2004, p. 08) (grifo da autora)

**As reações de ambientalistas e indigenistas às situações de sobreposição não fazem sentido, acirram contradições onde não deveria havê-las** e fazem o jogo dos verdadeiros adversários – comuns – da conservação e dos povos indígenas. (SANTILLI; RICARDO, 2004, p. 13) (grifo da autora)

---

<sup>43</sup> Veja mais em:

<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42499/sobreposicao-de-terras-indigenas-e-unidades-de-conservacao>.

**Frequentemente, a discussão acerca da sobreposição entre Terras Indígenas (TIs) e Unidades de Conservação (UCs) desce ao nível da acusação**, como se houvesse uma intenção deliberada da área ambiental em suprimir direitos indígenas ou dos indígenas e organizações que os apoiam para inviabilizar a conservação da biodiversidade. Enquanto ambientalistas e indigenistas se digladiam, os seus inimigos objetivos avançam. (SANTILLI; RICARDO, 2004, p. 11) (grifo da autora)

Com o objetivo de satisfazerem os seus interesses e resolverem os seus conflitos, as partes utilizam processos que possibilitem essa satisfação. Assim, no próximo tópico, as opções de abordagens e métodos de tratamento do conflito disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro são investigadas, com o fim de apreciar o método mais adequado para tratar o conflito emergente das áreas sobrepostas.

### **3.4 AS ABORDAGENS DE TRATAMENTO DOS CONFLITOS**

#### ***3.4.1 As diferentes abordagens e métodos***

O campo do tratamento adequado de conflitos tem raízes multidisciplinares e variadas (FALECK; TARTUCE, 2014). Suas bases intelectuais e práticas têm como fontes a antropologia, a sociologia, a psicologia social, a psicologia cognitiva, a economia, a ciência política, a teoria dos jogos, às relações internacionais, o direito e estudos de paz (FALECK; TARTUCE, 2014).

O uso do termo “tratamento de conflitos” no presente trabalho tem por referencial o importante marco trazido pela Resolução n.º 125 do Conselho Nacional de justiça (CNJ), de 2010, que instituiu a “política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses” e ampliou o escopo dos métodos de tratamento dos conflitos no Brasil (BRASIL, 2010).

Ury, Brett e Goldberg (2009) propõe três abordagens que as partes utilizam em qualquer lugar do mundo com o objetivo de tratar os seus conflitos<sup>44</sup>: (i) conciliar interesses, (ii) determinar quem tem razão e (iii) determinar quem é mais poderoso (URY, et. al, 2009, p. 21).

A conciliação de interesses é o processo pelo qual se faz necessário investigar as preocupações mais profundas das partes envolvidas e idealizar soluções criativas, em que considera o conflito como um problema comum a ser solucionado pelas partes. Em

---

<sup>44</sup> O “tratamento dos conflitos” abarca a prevenção, a gestão e a resolução destes (URY, et. al, 2009, p.13).

determinados métodos de tratamento dos conflitos baseados na conciliação de interesses, a expressão das emoções assume especial relevância, como na mediação (URY, et. al, 2009, pp. 38-9)

Uma outra forma de tratar os conflitos é determinar quem tem razão. Tal processo consiste em aceitar uma norma reconhecida como legítima ou justa, para determinar quem tem razão. A esta norma chamamos “direitos”. Alguns direitos estão consagrados na lei ou nos contratos, outros constituem padrões de comportamento socialmente aceitos, como reciprocidade, precedente, igualdade e antiguidade (URY, et. al, 2009, p. 39).

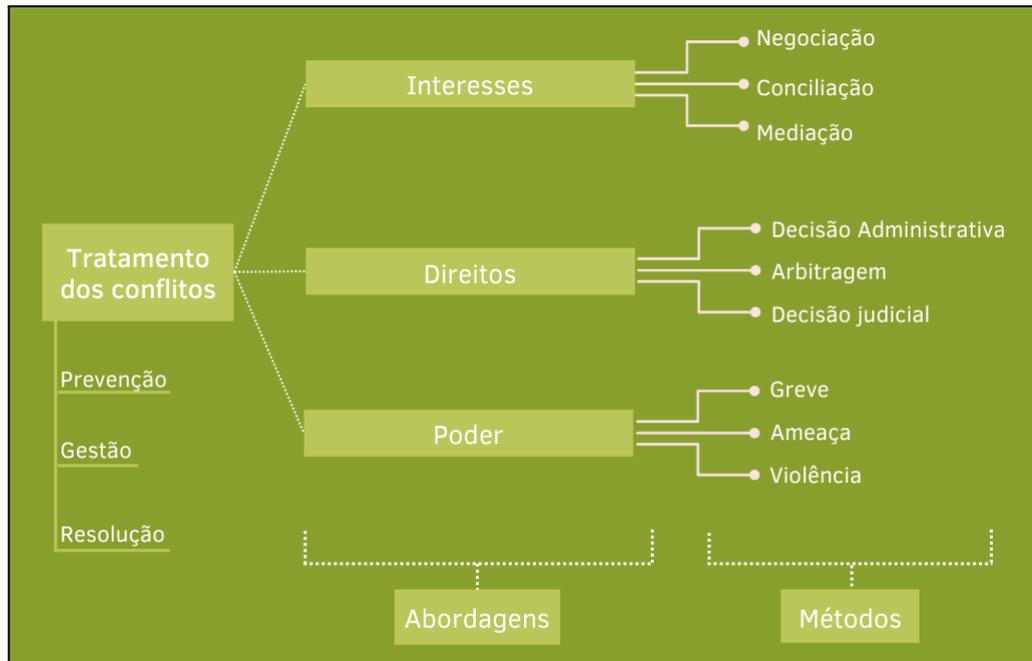
Uma terceira forma de tratar os conflitos baseia-se no poder. Numa breve definição, poder é a capacidade de coagir alguém a fazer algo que voluntariamente não faria. Exercer o poder, então, significa normalmente impor custos à outra parte ou ameaçar fazê-lo. O exercício do poder assume duas formas principais: atos de agressão e retenção dos benefícios resultantes de uma relação (URY, et. al, 2009, p. 40).

As abordagens de poder, direitos e interesses acima definidas orientam os diversos métodos de tratamento dos conflitos. Fuller (1971) trouxe em primeira mão o conceito hoje denominado de “pluralismo de processos”, que preconiza que cada método de tratamento do conflito deve ser considerado e aplicado de acordo com propósitos definidos e de acordo com a peculiaridade do caso concreto (FULLER, 1971 Apud FALECK; TARTUCE, 2014)

Os “métodos” de tratamento dos conflitos são justamente os meios oportunizados às pessoas para satisfazer os seus interesses; isto é, as molduras previstas no ordenamento normativo do país (FALECK, 2018) — como adjudicação judicial, procedimentos administrativos, arbitragem, mediação, negociação, conciliação, dentre outros.

No ordenamento jurídico brasileiro, por exemplo, a abordagem de poder orienta o direito de greve previsto aos trabalhadores, a legítima defesa, o esbulho possessório; a abordagem do direito orienta a adjudicação judicial, os procedimentos administrativos e a arbitragem; e a abordagem de interesses orienta a negociação, a conciliação e a mediação. Veja o quadro abaixo:

Figura 7 — Abordagens e métodos de tratamento de conflitos.



Fonte: Elaboração própria a partir de Moore (1998), Ury (2009) e Faleck (2018).

Assim, sendo meros meios e não fins em si próprios, a adequação do método se dá quando este consegue cumprir a sua função: ser um meio para a satisfação do interesse das partes. Nessa lógica, quando o método escolhido pelas partes não estiver cumprindo a sua função, deve-se adotar um novo método ou abordagem do conflito que atenda melhor aos interesses das partes e às características do caso concreto (FALECK, 2018, p. 97).

Ainda no que toca à adequação do meio, cabe ponderar o que significa uma abordagem e um método ser considerado “adequado”. O termo “adequado” consiste naquilo que é apropriado, próprio, conveniente, acomodado, ajustado, adaptado, oportuno, uma representação que tem exata correspondência ou conformidade com o seu objeto.<sup>45</sup>

A adequação de um método pode consistir em, além de fatores essenciais que podem integrar as preocupações das partes — como custos financeiros e de tempo—, em outros fatores, como o tratamento digno, ser ouvido(a) e compreendido(a), dentre outros aspectos valorados do processo (GALANTER, 1989, Apud FALECK, 2018).

Alguns critérios podem ser utilizados para nortear qual a abordagem e o método mais adequado para o tratamento do conflito. Ury (2009) propõe quatro critérios objetivos para avaliar a adequação: (i) a avaliação dos custos; (ii) o grau de satisfação das partes com o procedimento e com os resultados; (iii) os efeitos nas relações pessoais e organizacionais; (iv) a recorrência dos conflitos.

<sup>45</sup> Cf. Dicionário Aurélio. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/adequado/>. Acesso em 4 set. de 2022.

Já Faleck (2018) propõe que a atenção aos objetivos e aos obstáculos, na perspectiva das partes em conflito, são elementos críticos que devem determinar a adequação do processo. Além disso, este especialista entende que a análise do escopo (qual é o propósito do procedimento?), os princípios (quais valores o procedimento deve englobar?), os sujeitos envolvidos (quem deve ser envolvido e por que as partes devem ser tratadas de forma diferentes de outras em situações semelhantes?), e a análise dos procedimentos disponíveis (porque as instituições procedimentais existentes são inadequadas para lidar com esses casos?) também são aspectos a considerar para aferir a adequação da abordagem e do método (FALECK, 2018).

### **3.4.2 Poder**

No caso em análise no presente trabalho, a abordagem de poder é comumente utilizada pelas partes. Conforme já abordado no tópico 3.2, os agentes ambientais e os indígenas não raro utilizam táticas de poder na tentativa de satisfazer os seus interesses. Invasões às unidades de conservação e atos violentos por indígenas são relatados pelos agentes ambientais, e ameaças e mortes de lideranças indígenas por envolvidos nos órgãos ambientais são relatadas por indígenas (SILVA, 2018).

Tais confrontos de poder eclodem com frequência e a escolha de tais linhas de ação que primam pelo uso da força pelas partes envolvidas no conflito normalmente resulta em geração de desconfiança, raiva, perda de oportunidade e escalada do conflito (FALECK, 2018). Ademais, os comportamentos negativo-repetitivos adotados pelos representantes ambientais locais e pelos indígenas não costuma trazer satisfação aos envolvidos e parece objetivar a liberação de raiva e frustração contidas.

Sendo assim, pode-se dizer que o uso da abordagem de poder: (i) envolve altos custos de tempo e custos emocionais às partes; (ii) resulta em baixo grau de satisfação das partes com os resultados; (iii) promove efeitos destrutivos nas relações pessoais e organizacionais, por distanciar ainda mais as partes, resultando em constante recorrência conflitual.

Entre as razões prováveis do porquê as partes recorrem à luta pelo poder, estão o número diminuto de utilização de processos baseados na conciliação interesses, a falta de motivação para utilizá-los, a inexistência de competências e recursos pelas partes, bem como os obstáculos existentes na organização, na relação ou em ambientes mais abrangentes (URY, et al., p. 66).

### 3.4.3 Direitos

O processo de determinar quem tem direito também é frequentemente utilizado pelos envolvidos em conflitos em casos de sobreposição entre UCs e TIs. Os métodos utilizados que têm a natureza de direitos são vários, dentre eles os processos administrativos e a judicialização, principalmente na forma de ações de reintegração de posse e de ações coletivas (SILVA, 2018; ENTREVISTADO, 2022).

No que toca às ações de reintegração de posse, Cavallini (2017) explica que o ajuizamento desse tipo de ação judicial pelos agentes ambientais é uma regra. É o exemplo do que ocorreu em Barra Velha e Comexatibá, em que houve remoção de populações indígenas de áreas de UCs em virtude de ações de reintegração de posse judicializadas pelos agentes ambientais (SILVA, 2018, p. 156), bem como do caso envolvendo os povos Kaingang e Xokleng na FLONA São Francisco de Paulo, dentre incontáveis outros casos<sup>46</sup>. Nesse sentido:

Para Ricardo (2017), existe um processo de perseguição no qual não existe sossego, pois quase todo dia os Pataxó de Comexatibá são surpreendidos por alguma ameaça envolvendo ações judiciais. Ricardo (2017) conta que o **cacique** da aldeia Cahy, Timborana, que tem quase 80 anos, tem **mais de oito processos judiciais em que figura como réu**. Recentemente, Timborana foi condenado à prestação de serviço comunitário ao ICMBio por dois anos, devido a um incêndio próximo ao parque atribuído a ele. **Entre todos os problemas que vivem, Ricardo (2017) afirma que as reintegrações de posse são um dos maiores**. (RICARDO, 2017, Apud SILVA, 2018, p. 87) (grifo da autora)

TERRA INDÍGENA: XOKLENG KONGLUI, KÓGUNHMÁG/JAGTYG FYKÓG  
POVO(S): KAINGANG, XOKLENG TIPO DE DANO/CONFLITO: Concessões de florestas para privatização DESCRIÇÃO: O MPF em Caxias do Sul ajuizou três ações civis públicas para questionar a concessão das Florestas Nacionais (Flonas) de Canela e de São Francisco de Paula, no Rio Grande do Sul, sem prévia apreciação da questão fundiária envolvendo as comunidades indígenas Kaingang e Xokleng. Em duas ações, o órgão exige que a União e a Funai realizem estudo antropológico para identificação e delimitação de áreas tradicionais no interior da Flona de Canela,

<sup>46</sup> “Xokleng ocupam área e ICMBio pede reintegração”. Veja mais em:

<https://sul21.com.br/noticias/geral/2020/12/tivemos-que-entrar-porque-esse-territorio-estava-sendo-privatizado-xokleng-ocupam-area-e-icmbio-pede-reintegracao/>.

“TRF4 confirma reintegração de posse em área ocupada por grupo indígena”. Veja mais em:

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=14021](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=14021).

“AGU obtém reintegração de posse de unidade de conservação no RS”. Veja mais em:

[https://www.sananduva.fm.com.br/esportes\\_ver.php?id\\_noticia=6238](https://www.sananduva.fm.com.br/esportes_ver.php?id_noticia=6238).

reivindicada pela comunidade indígena Kaingang KógunhMág/Jagtyg Fykóg, e da Flona de São Francisco de Paula, de interesse da comunidade indígena Xokleng Konglui. Na terceira ação, o MPF pede que a Justiça Federal determine ao ICMBio a realização de consulta e consentimento prévio, livre e informado à comunidade Kaingang Kógunh Mág/Jagtyg Fykóg e à comunidade Xokleng Konglui com relação à concessão das Florestas Nacionais de Canela e de São Francisco de Paula à iniciativa privada, uma vez que esses povos são passíveis de serem diretamente atingidos por tais concessões. Desde 2012, os indígenas Xokleng aguardam a conclusão da fase de qualificação, etapa preliminar do procedimento demarcatório, portanto anterior ao início dos estudos antropológicos. A procuradora da República e autora das ações, Luciana Guarnieri, disse que a inércia da Funai está **intensificando o conflito entre os Xokleng e o ICMBio, autarquia gestora da Floresta Nacional de São Francisco de Paula, que ajuizou uma reintegração de posse em virtude da ocupação da floresta realizada pelos indígenas em dezembro de 2020**”. A reivindicação dos indígenas Kaingang ainda está na fase de qualificação, e as famílias aguardam o início dos estudos para identificação e delimitação de sua terra tradicional acampadas dentro da Flona de Canela. (CIMI, 2021) (grifo da autora)<sup>47</sup>

No que toca às ações coletivas, a Ação Civil Pública é um dos principais meios judiciais de proteção ambiental (BRASIL, 1985). O legitimado ativo que normalmente ajuíza tal tipo de ação judicial é o Ministério Público, eis que a Constituição de 1988<sup>48</sup> estabeleceu um sistema de atribuições bastante amplo para o MP em matéria de proteção ambiental (BRASIL, 1988; BESSA, 2017).

Art. 1º, Lei n.º 7.347/85. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente. (BRASIL, 1985)

Com a análise do uso da abordagem de direitos, pode-se dizer que essa abordagem: (i) envolve altos custos de tempo às partes, visto que há muitos processos de reintegração de

<sup>47</sup> Veja mais em: “Relatório de Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil, Dados de 2021”

<https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf>

<sup>48</sup> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (BRASIL, 1988)

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (...) V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; (...) (BRASIL, 1988)

posse, por exemplo, com duração maior de dez anos (ENTREVISTADO, 2022); (ii) promove efeitos destrutivos nas relações pessoais e organizacionais, por polarizar ainda mais a interação das partes; (iii) resulta em recorrência de conflitos, eis que é comum o ajuizamento de sucessivas ações judiciais para um mesmo conflito. Tudo isso resulta em um elevado grau de insatisfação experienciado pelas partes.

Pode-se dizer, ainda, que o uso do direito, em muitos casos, não resolve o conflito, ainda que haja a conclusão do processo. Isto porque o processo judicial aborda o conflito como se fosse um fenômeno exclusivamente jurídico e, ao tratar exclusivamente daqueles interesses juridicamente tutelados, exclui outros aspectos do conflito que são possivelmente tão importantes quanto ou até mais relevantes do que aqueles juridicamente tutelados (AZEVEDO, 2009).

A escolha pela abordagem de direitos pelos envolvidos nos conflitos resulta em um ciclo infrutífero (ENTREVISTADO, 2022) e na litigiosidade repetitiva (FALECK, 2018):

**A situação não se solucionava na via judicial, pois o agente ambiental e outros impactados com o deslocamento dos indígenas, ajuizavam visando somente o próprio interesse.** O que acontecia na prática, era que quando o agente ambiental conseguia uma decisão positiva, que determinava a saída dos indígenas da unidade de conservação, os indígenas se deslocavam para outro local, como rodovias, o que fazia com o que o agente responsável pela rodovia entrasse com ações judiciais para os indígenas saírem do local. Logo que o agente responsável pela rodovia tinha um resultado positivo no judiciário, determinando a saída dos indígenas do local, estes retornavam à unidade de conservação, recomeçando um ciclo infrutífero, que não atendia os interesses de nenhuma das partes. **Com a via judicial não se conseguia uma solução sustentável no longo prazo.** (ENTREVISTADO, 2022) (grifo da autora)

Figura 8 — Utilização da abordagem de direitos e abordagem de poder em casos de sobreposição territorial entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas.



Fonte: elaboração própria a partir de ENTREVISTADO, 2022.

Ainda, expõe Leitão (2004) que, enquanto essa disputa pautada na abordagem de direitos entre agentes ambientais e indígenas não tiver fim, continuaremos a assistir o “cipoal” de atos judiciais e administrativos recaindo sobre uma mesma área protegida. Leitão (2004) explica que, não raro, órgãos públicos da mesma estrutura federal que se antagonizam, como ICMBio e a FUNAI, num desperdício de recursos humanos e financeiros que não se justifica em um país tão carente de meios para combater a degradação ambiental e o desrespeito aos direitos indígenas (LEITÃO; RICARDO, 2004, p. 22).

Em face de todo o exposto, cabe frisar que é necessário um tratamento integrativo e sistêmico para os conflitos emergentes de áreas sobrepostas entre UCs e TIs, em todas as dimensões: jurídica, cultural, histórica e estrutural (RICARDO; MACEDO, 2004).<sup>49</sup> Sem uma visão sistêmica e integrada do complexo cenário que envolve tais conflitos, principalmente pela complexidade dos elementos constitutivos deste tipo de conflito e da implicação panorâmica da judicialização destes conflitos, não haverá o tratamento adequado do conflito. A busca por soluções harmônicas que contemplem de forma criativa os diversos interesses mercedores de amparo e proteção constitui condição para o tratamento adequado destes conflitos envolvendo a situação de sobreposição entre UCs e TIs.

<sup>49</sup> “Os casos de Unidades de Conservação (UCs) criadas em áreas de ocupação de populações nativas configuram um exemplo emblemático de sobreposição de **diferentes valores, tradições e concepções**, configurando por isso um desafio socioambiental.” (RICARDO; MACEDO, 2004, p.07) (grifo da autora)

### 3.4.4 *Interesses*

O tratamento consensual dos conflitos e a abordagem conciliatória dos conflitos é identificada desde os tempos mais remotos em várias culturas — judaicas, cristãs, islâmicas, hinduístas, budistas, confucionistas e indígenas (MOORE, 1998, p. 32; MENDONÇA, 2004, p. 142; FALECK; TARTUCE, 2014). Contudo, em certo momento histórico, a distribuição da justiça acabou centralizada no Poder Judiciário. Nos estados liberais burgueses dos séc. XVIII e XIX, o direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma demanda (FALECK; TARTUCE, 2014).

Em 1976, Frank Sander, professor de Harvard, resgatou o paradigma consensual e iniciou uma grande revolução no campo do tratamento adequado de conflitos com o seu famoso discurso “Variedades de Processos de Resolução de Disputas” na Conferência Roscoe Pound sobre as Causas da Insatisfação Popular com a Administração da Justiça (FALECK; TARTUCE, 2014).

Sander trouxe a visionária idéia de que os tribunais estatais não poderiam ter apenas uma “porta” de recepção de demandas, relacionada ao litígio, mas sim que poderiam direcionar casos para uma variedade de outros métodos de tratamentos dos conflitos que adotam a abordagem de conciliação de interesses, entre os quais a negociação, a conciliação e a mediação (FALECK; TARTUCE, 2014).

Pode-se dizer que tal compreensão foi recepcionada no Brasil acerca do tratamento dos conflitos. Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabeleceu-se um notável comprometimento do ordenamento jurídico brasileiro com o tratamento adequado dos conflitos e com as soluções pacíficas de controvérsias, a fim de garantir o direito de acesso à justiça, previsto no art. 5, XXV, da Constituição (1988). Isso pode ser percebido já no preâmbulo do texto constitucional:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a **solução pacífica das controvérsias**, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.” (BRASIL, 1988) (grifo da autora)

No art. 98, inc. I da Constituição (1988), há a previsão de a União e os estados criarem Juizados Especiais competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação.

A partir deste mandamento constitucional, houve a criação da Lei 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais), com a disposição em seu art. 2º que o processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação (BRASIL, 1995).

Quinze anos depois da criação da Lei dos Juizados Especiais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), atento à necessidade de implementação de mecanismos de tratamento adequado dos conflitos como forma de melhorar a justiça brasileira (CABRAL, 2017), editou a Resolução n.º 125, em 2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de **Tratamento Adequado dos Conflitos** de Interesses, **tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.** (BRASIL, 2010)  
(grifo da autora)

Cinco anos depois da Resolução n.º 125 do CNJ, após extensas discussões junto à comunidade acadêmica e à sociedade civil, o texto do NCPC foi sancionado em 2015. No NCPC, o legislador brasileiro dispôs que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (art. 3º, §2º). Além disso, o NCPC dispõe que a conciliação, a mediação e os outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (art. 3º, §3) e orientou a criação de Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSCs), anexos aos tribunais, para oferecer a conciliação e a mediação prévias e incidentais ao processo (art. 165).

Ademais, cumpre destacar que o próprio Código de Ética e Disciplina da OAB, destaca, no inciso VI, parágrafo único, do art. 2º, entre os deveres dos advogados, o de “estimular a conciliação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios” (BRASIL, 1995).

Após a sanção do NCPC, em 2015, a Lei de Mediação (Lei n.º 13.140/15) foi sancionada. A Lei de Mediação é a legislação responsável por guiar e regulamentar o

método de mediação no ordenamento jurídico brasileiro. No ano seguinte, em 2016, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) editou a Resolução nº 174, que dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado à conciliação na Justiça do Trabalho e que considera que

a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, bem como a quantidade de recursos e também de execução de sentenças (BRASIL, 2016).

Assim, os métodos adequados de tratamento dos conflitos foram introduzidos no cenário nacional, por meio de tais previsões normativas, com a promessa de pacificação social e alívio para a crise da justiça. Como “crise da justiça” entenda-se a demora na prestação jurisdicional devido ao alto volume de demandas, visto que o Brasil hoje conta com mais de 100 milhões de processos judiciais (FALECK, 2018). Ou seja, um processo judicial a cada dois habitantes.

O professor Kazuo Watanabe refere-se a esse fenômeno como a “cultura da sentença” e expõe a necessidade de um novo caminho. Watanabe (2005) destaca o incentivo a métodos consensuais que promovam a pacificação social (“cultura da pacificação”). Tal perspectiva tem se tornado um verdadeiro coro, encampado por acadêmicos e líderes no setor judicial e empresarial do país (FALECK, 2018).

#### Quadro 5 — Cultura da sentença vs. cultura de pacificação.

CULTURA DA SENTENÇA	CULTURA DA PACIFICAÇÃO
Paradigma ganha-perde	Paradigma ganha-ganha
Solução contenciosa e adjudicada de conflitos	Solução não-contenciosa e consensual de conflitos
Prevalece a desigualdade, a hierarquia, a verticalidade de um elitismo hereditário ou simplesmente discriminatório	Prevalece o sentimento de igualdade, em relações fundadas na autonomia da vontade e tendencialmente horizontalizadas.
Coatividade e decisionismo	Autonomia e empoderamento das partes para a tomada de decisão
Patrimonialismo, consubstanciado na apropriação privativa e excludente dos recursos disponíveis	Compartilhamento dos saberes e o emparceiramento na exploração dos recursos
Competição	Cooperação com vistas aos interesses comuns, aos princípios, aos ganhos mútuos

As pessoas são prestigiadas e distinguidas por seus sinais exteriores de poder e riqueza, sendo discriminadas aquelas que não se enquadram nesse padrão	Busca-se premiar e reconhecer o ser humano em si e o meio ambiente saudável, afastando-se os preconceitos, rótulos e estereótipos.
Métodos: adjudicação judicial, arbitragem, etc.	Métodos: negociação, conciliação, mediação, etc.

Fonte: Elaboração própria a partir de WATANABE, 2005; VASCONCELOS, 2008; URY, 2009 e FALECK, 2018.

Inserido no paradigma da cultura da pacificação, cabe melhor compreender o prisma — ou espectro — de métodos consensuais de tratamento dos conflitos: negociação, conciliação e mediação.

A negociação significa lidar diretamente, sem a interferência de terceiros, com pessoas, problemas e processos, na transformação ou restauração de relacionamentos, e na solução de conflitos. A negociação, em seu sentido técnico, deve estar baseada em princípios (VASCONCELOS, 2008).

Quando não é possível tratar um conflito negociando diretamente com a outra pessoa envolvida, é preciso contar com a colaboração de uma terceira pessoa, que atuará como conciliadora ou mediadora.

A conciliação é um modelo de mediação focada no acordo, qual seja, tem por objetivo central a obtenção de um acordo, com a particularidade de que o conciliador exerce uma autoridade hierárquica, toma iniciativas, faz recomendações, advertências e apresenta sugestões, com vistas à conciliação. É apropriada para lidar com relações eventuais de consumo e outras relações casuais em que não prevalece o interesse comum de manter um relacionamento, mas apenas o objetivo de equacionar interesses materiais. Muito utilizada, tradicionalmente, junto ao Poder Judiciário, embora quase sempre de modo apenas intuitivo (VASCONCELOS, 2008).

A mediação é um método não-hierarquizado de solução de conflitos em que duas ou mais pessoas, com a colaboração de um terceiro, o mediador, que deve ser apto, imparcial, independente e livremente escolhido ou aceito pelas partes. As partes expõem as questões ao mediador e são escutadas e questionadas, dialogam construtivamente e procuram identificar os interesses comuns, as opções e, eventualmente, firmam um acordo. A mediação está baseada num complexo multidisciplinar de conhecimentos científicos extraídos especialmente da comunicação, da psicologia, da sociologia, da antropologia, do direito e da teoria dos sistemas (VASCONCELOS, 2008).

Em face de todo o exposto, vê-se o crescente incentivo aos métodos adequados de

tratamento de conflitos e à abordagem de conciliação de interesses no ordenamento jurídico brasileiro. Cumpre destacar que tal processo de composição de interesses já foi utilizado em casos envolvendo comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhas, etc.) em contexto de áreas de proteção ambiental.

É o que demonstra o Parecer n.º 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU e a Informação Técnica n.º 3/2021-COGCOT/CGSAM/DISAT/GABIN/ICMBio<sup>50</sup>, ambos documentos elaborados pelo ICMBio.

Tais instrumentos expõem casos exitosos de gestão e mediação de conflitos para compatibilizar as características socioeconômicas e culturais de grupos sociais envolvidos com a conservação da biodiversidade (ICMBio, 2021). O primeiro exemplo mencionado é o da Reserva Biológica do Lago Piratuba, no Amapá, a primeira UC a regular uma situação de sobreposição territorial por meio de um termo de compromisso. Neste caso, houve o estabelecimento de regras para a pesca do pirarucu nos lagos da Unidade de Conservação. Como resultado, além de se ter contemplado os direitos sociais de uma comunidade tradicional de pescadores, obteve-se um notável aumento populacional da espécie do peixe.

O segundo exemplo mencionado é o da Estação Ecológica da Serra Geral do Tocantins. Neste caso, o conhecimento tradicional de uma comunidade quilombola acerca do manejo integrado do fogo levou a uma drástica redução dos incêndios tardios na UC, a qual figurava todos os anos entre as que mais sofriam com incêndios catastróficos. Por meio da mediação, houve a aproximação e a construção de relação de confiança entre os envolvidos, o que levou, já na renovação do acordo, em 2015, a uma completa mudança de estratégia para manejo dos incêndios, apoiada em grande parte no conhecimento tradicional da comunidade tradicional.

Já no caso do Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais, no Paraná, houve o regramento para a pesca no arquipélago que compõe a UC, o qual passou a ser monitorado por um grupo de pesquisa da Universidade Federal do Paraná e pelo Instituto de Pesca de São Paulo, instituições que participaram da construção do acordo desde o início do diálogo entre as partes envolvidas (ICMBio, 2021).

Ainda, outro exemplo é o caso da Terra Indígena Serra Raposa do Sol, área sobreposta ao Parque Nacional Monte Roraima. Por iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, e com o apoio direto do presidente do STF à época, ministro Ricardo Lewandowski, foi inaugurado o primeiro pólo indígena do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e

---

<sup>50</sup> Veja mais em:

<https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Parecer-populacoes-tradicionais-e-art.-42-da-Lei-do-SNUC-vers-ao-final.pdf>.

Cidadania (CEJUSC), na comunidade do Maturuca. Para o lançamento do polo, 16 indígenas, escolhidos pela própria comunidade, foram legitimados pela Justiça para atuar nas mediações de conflitos que surjam dentro da própria reserva, como disputas entre famílias e danos materiais.<sup>51</sup>

Apesar de a negociação e a conciliação serem abordagens baseadas na conciliação de interesses, experiências demonstram que estes métodos não são os mais adequados para tratar os conflitos emergentes de áreas sobrepostas entre UCs e TIs. Isto porque o nível de animosidade entre os envolvidos é alto, como visto no tópico 3.2, portanto um processo sem a facilitação de um terceiro imparcial, neste caso, mostra-se menos eficiente. É o exemplo do que aconteceu no GT do Conama, em que os envolvidos (agentes ambientais e indígenas), ao negociar, não conseguiram avançar nas tratativas.<sup>52</sup>

Já a conciliação, por ser apropriada para lidar com relações eventuais ou outras relações casuais em que não prevalece o interesse comum de manter um relacionamento, mas apenas o objetivo de equacionar interesses materiais, e por ser normalmente utilizada em âmbito judicial, apresenta limitações para tratar o caso em análise.

No próximo capítulo, a adequação da mediação será analisada de maneira pormenorizada com base na sistemática de Ury (2009). Tudo isso para, assim, responder ao problema que norteia a presente pesquisa: se e como a mediação pode ser um método adequado para o tratamento de conflitos emergentes da sobreposição territorial entre UCs e TIs.

#### **4 O USO DA MEDIAÇÃO COMO MÉTODO ADEQUADO PARA O TRATAMENTO DE CONFLITOS EM CASOS DE SOBREPOSIÇÃO**

A mediação é um método consensual de tratamento de conflitos. Funda-se no diálogo entre as partes (mediandos) para encontrar a solução para a controvérsia havida entre eles e abrange todas as questões que forem pertinentes à relação, inclusive aquelas estritamente relacionais/de interação humana (DAL MOLIN, 2018). Desta forma, o terceiro intermediador desta comunicação, via de regra, não sugere soluções, tampouco tem poder de decidir o encaminhamento do conflito (*Ibid.*).

---

<sup>51</sup> Veja mais em: [ConJur - Inédito no país, polo de conciliação indígena é inaugurado em RR](#); [Mediação e Conciliação - Polo Indígena de Maturuca recebe reforço nas atividades](#); [Mediadores indígenas irão atuar na resolução de conflitos na própria reserva](#).

<sup>52</sup> Para entender sobre o GT do Conama, leia o tópico 2.2.

Neste capítulo, dividido em três partes, o foco é a mediação aplicada a conflitos emergentes da sobreposição entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas. A primeira parte (4.1) versa sobre as definições, os objetivos, os princípios norteadores e os modelos de mediação — transformativo, circular-narrativo e satisfativo. Na segunda parte (4.2), analisa-se os critérios objetivos para aferir a adequação da mediação em face do conflito em questão, a partir dos critérios propostos por Ury (2009) na obra “Resolução de conflitos”<sup>53</sup>. Por fim, na última parte (4.3), identifica-se possíveis desafios a serem superados para a utilização da mediação para o tratamento dos conflitos em casos das áreas de UCs e TIs sobrepostas (4.3).

#### **4.1 A MEDIAÇÃO: DEFINIÇÕES, PRINCÍPIOS E MODELOS**

A mediação pode ser compreendida como um método consensual e também uma metodologia, em virtude de estar baseada num complexo interdisciplinar de conhecimentos científicos extraídos especialmente da comunicação, da psicologia, da sociologia, da antropologia, do direito e da teoria dos sistemas (VASCONCELOS, 2015 Apud HECK, 2018). Além disso, a mediação pode ser compreendida como um método flexível de tratamento de conflitos que pode ser adaptado a diferentes contextos, para atender às diferentes necessidades das partes e às características do caso (FREUND, 2012 Apud FALECK, 2020).

Para Warat (2004), a mediação é uma proposta transformadora dos conflitos, porque não busca a sua decisão por um terceiro, mas sim a sua resolução pelas próprias partes que recebem auxílio do mediador para administrá-lo. Nesse sentido, a mediação não se preocupa com o litígio, ou seja, com a verdade formal contida nos autos, tampouco tem como única finalidade a obtenção de um acordo.

Em contraste, a mediação visa, principalmente, ajudar as partes a redimensionar o conflito, aqui entendido como o conjunto de condições psicológicas, culturais e sociais que determinam um choque de atitudes e interesses no relacionamento das pessoas envolvidas. Dessa forma, um dos principais papéis do mediador é justamente ajudar as partes a desenvolverem um enfoque prospectivo e a reconstruírem, simbolicamente, a relação conflituosa, que transcende à figura da lide (WARAT, 2004 Apud HECK, 2018).

---

<sup>53</sup> Para entender sobre os critérios objetivos atinentes à adequação da abordagem/método em face dos conflitos, leia o tópico 3.4.1.

É possível dizer, ainda, que a mediação aprimora o tratamento do conflito, porque transcende a dimensão estritamente jurídica, levando em consideração a subjetividade das partes, e trazendo à discussão as nuances do conflito que não estão abrigadas pela lei, mas se encontram na subjetividade das partes (HECK, 2018).

Ainda, sobre o papel do mediador na mediação:

O mediador conduz o processo de modo que as partes, escutando e compreendendo a si, e ao outro, passem a compreender melhor suas necessidades, assim como as necessidades do outro, assumindo, cada uma, atitude de colaboração, o que propicia a construção conjunta do consenso pelas partes, de modo que a solução encontrada contém a participação de todos os envolvidos. Caso o procedimento de mediação seja bem conduzido, levará ao melhor acordo possível para aquele determinado momento e para aquelas determinadas partes. (HECK, 2018)

Assim, em breve síntese, a mediação é um método consensual, não-adversarial, prospectivo, transformativo, multidisciplinar, qualitativo e flexível que tem a potência de tratar os conflitos em seus mais diversos níveis de desenvolvimento. Em contraste, cabe compreender o que não é mediação. Neste ponto:

**Mediar não é só promover acordos**, numa lógica de causalidade simples, que somente reconhece o desacordo com fato gerador do conflito (...). Mediar é ir além, é pacificar, conflitos pequenos ou grandes, simples ou não, com a lógica da complexidade, levando-se em conta a natureza humana, o binômio razão e emoção, o passado e o futuro, os sentimentos e as necessidades; enfim, as causas e os contextos que o geraram. Aqui não se trabalha quantidade e sim qualidade. (NUNES, 2016 Apud HECK, 2018, p. 233) (grifo da autora)

Desta forma, apesar de a mediação muitas vezes resultar em acordos, ela transcende esse aspecto, visto que extrapola o âmbito da lide e transforma a dinâmica das partes envolvidas em determinada situação conflituosa.

No que toca aos acordos resultantes da mediação, Vasconcelos (2015) entende que é preciso que estes sejam sempre compreendidos, interpretados e decididos no âmbito de um sistema jurídico necessariamente democrático, que dignifica e humaniza os processos de solução de conflitos (VASCONCELOS, 2015 Apud HECK, 2018), o que é alinhado com os ditames do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido:

Essa forma de atuação no mundo propicia a atuação na sociedade a partir da real manifestação da personalidade do indivíduo, com conseqüente **preservação, ou resgate, da sua dignidade enquanto ser de direitos e deveres na sociedade, no exercício pleno da sua cidadania. O resultado da mediação se dá em nível psicológico e moral, tanto individual como político.** (HECK, 2018, p. 242) (grifo da autora)

Assim, a mediação se coloca à serviço do direito e é utilizada para tratar — prevenir, gerir ou resolver — os conflitos. Tal método, enquanto abordagem de conciliação de interesses, está previsto em diversos diplomas do ordenamento jurídico brasileiro — como já abordado no tópico 3.4.4.

Cabe tratar neste momento dos princípios da mediação previstos em dois diplomas legais, no Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais, instituído no Anexo III da Resolução n.º 125/2010 do CNJ (BRASIL, 2010), e na Lei n.º 13.140/2015 — Lei da Mediação (BRASIL, 2015). Nesse sentido:

Dos princípios e garantias da conciliação e mediação judiciais.

Art. 1º - São princípios fundamentais que regem a atuação de conciliadores e mediadores judiciais: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação.

I - Confidencialidade - dever de manter sigilo sobre todas as informações obtidas na sessão, salvo autorização expressa das partes, violação à ordem pública ou às leis vigentes, não podendo ser testemunha do caso, nem atuar como advogado dos envolvidos, em qualquer hipótese;

II - Decisão informada - dever de manter o jurisdicionado plenamente informado quanto aos seus direitos e ao contexto fático no qual está inserido;

III - Competência - dever de possuir qualificação que o habilite à atuação judicial, com capacitação na forma desta Resolução, observada a reciclagem periódica obrigatória para formação continuada;

IV - Imparcialidade - dever de agir com ausência de favoritismo, preferência ou preconceito, assegurando que valores e conceitos pessoais não interfiram no resultado do trabalho, compreendendo a realidade dos envolvidos no conflito e jamais aceitando qualquer espécie de favor ou presente;

V - Independência e autonomia - dever de atuar com liberdade, sem sofrer qualquer pressão interna ou externa, sendo permitido recusar, suspender ou interromper a sessão se ausentes as condições necessárias para seu bom desenvolvimento, tampouco havendo dever de redigir acordo ilegal ou inexecutável;

VI - Respeito à ordem pública e às leis vigentes - dever de velar para que eventual acordo entre os envolvidos não viole a ordem pública, nem contrarie as leis vigentes;

VII - Empoderamento - dever de estimular os interessados a aprenderem a melhor resolverem seus conflitos futuros em função da experiência de justiça vivenciada na autocomposição;

VIII - Validação - dever de estimular os interessados perceberem-se reciprocamente como seres humanos merecedores de atenção e respeito.

Segundo a Lei de Mediação (BRASIL, 2015):

Art. 2º. A mediação será orientada pelos **princípios** de:

I - imparcialidade do mediador;

II - isonomia entre as partes;

III - oralidade;

IV - informalidade;

V - autonomia da vontade das partes;

VI - busca do consenso;

VII - confidencialidade

VIII - boa-fé.

Apesar de não caber tratar exaustivamente de cada um destes princípios, cabe mencionar que os princípios constantes na legislação se referem tanto ao mediador (imparcialidade, independência), como às partes (isonomia, autonomia da vontade, consensualismo, boa-fé, decisão informada), como ao procedimento em si (oralidade, informalidade, confidencialidade) e estão à serviço das ferramentas utilizadas pelo mediador ao longo da mediação, de modo a assegurar que ela ocorra (HECK, 2018, p. 237).

A imparcialidade do mediador está a serviço do protagonismo das partes, que devem construir o consenso a partir da sua própria atuação na mediação, conduzida pelo mediador de modo apenas a oportunizar um ambiente de respeito no qual a comunicação seja restaurada e não haja desequilíbrio entre as partes, a fim de que os interesses de todos os envolvidos sejam atendidos pela solução encontrada.

Caso não haja imparcialidade do mediador, isso favorecerá uma das partes, e a solução encontrada poderá refletir a preponderância dos interesses de uma em detrimento das demais partes, o que é algo totalmente inadequado no âmbito da mediação (HECK, 2018, p. 238).

A isonomia visa a proporcionar a construção de consenso assegurando a participação equilibrada entre as partes, de modo a compor em equivalente medidas os diversos interesses, sem que os de uma parte preponderem desequilibradamente em relação aos das demais (HECK, 2018, p. 240).

A autonomia da vontade das partes visa assegurar que o foco da mediação é o empoderamento das partes, que somente estarão em mediação enquanto o desejarem (voluntariedade), e de acordo com seus interesses, de modo a construírem por meio do consenso soluções para seus conflitos (HECK, 2018, p. 239).

Ou seja, o papel do mediador não é, via de regra, decidir, mas sim empoderar as partes. Na mediação, as partes trazem as suas perspectivas acerca do conflito, sendo titulares da narrativa, ao invés de esta narrativa ser “traduzida” por um terceiro, como acontece no judiciário, por exemplo.

O consensualismo (ou busca por consenso) indica o modo como a solução deve ser construída: por meio do diálogo das partes, em procedimento no qual o mediador apenas auxilia que as próprias partes criem as possibilidades de acordo, visando a benefícios mútuos (HECK, 2018, p.242).

Já a boa-fé opera no sentido da criação do ambiente de confiança necessário a que os interesses sejam manifestados e tratados adequadamente, com a cooperação das partes em buscar atender o máximo de interesses do máximo dos envolvidos, sem tirar vantagem dos demais visando exclusivamente o próprio proveito (HECK, 2018, p. 241).

O princípio da decisão informada atua no sentido de que as partes tenham real conhecimento daquilo que estão acordando, e é crucial para que o acordo reflita verdadeiramente aquilo que se buscou, bem como a sua viabilidade de cumprimento (HECK, 2018, p.241).

Cabe esclarecer, ainda, que a mediação não é um processo monolítico e predeterminado, mas um raio de processos (KOVACH et al., 2005 Apud FALECK, 2020, p. 109). Assim, existem diversos modelos de mediação. Todos esses modelos devem aplicar os princípios ora mencionados.

Os principais modelos de mediação que possuem uma nomenclatura definida são: mediação transformativa, mediação circular-narrativa e mediação satisfativa. Tais modelos não são mutuamente excludentes e podem ser usados de maneira combinada, simultaneamente ou em momentos diferentes (FALECK, 2020).

Na mediação transformativa o foco inicial está na apropriação (“capacitação“, “auto-afirmação”) dos mediandos, de modo que esses atores – pessoas, grupos, comunidades – recuperem reflexivamente seu próprio poder restaurativo. Tal modelo de mediação foca no padrão de interação, sendo uma abordagem relacional e não individualista (VASCONCELOS, 2008, p. 85). O modelo transformativo tem como meta a superação das posições iniciais dos mediandos e o respectivo padrão relacional, mediante a

capacitação ou auto-afirmação dos mediandos. Nessa perspectiva, o protagonismo dos mediandos vai-se ampliando à medida que vai sendo reconstruída a sua auto-estima (VASCONCELOS, 2008).

Já na mediação circular-narrativa, assim como na transformativa, a obtenção do acordo deixa de ser o objetivo prioritário para se tornar uma possível consequência do processo. A diferença é que no modelo circular-narrativo, o mediador atuará para desestabilizar as narrativas das partes e possibilitar que se construam novas narrativas. Assim, tal modelo se baseia na ideia de desconstrução das narrativas iniciais dos envolvidos (VASCONCELOS, 2008).

A mediação satisfativa, diferente dos dos modelos anteriores, é um modelo focado no acordo e em muito se aproxima da conciliação<sup>54</sup>. Neste modelo, há a priorização do problema concreto e a busca do acordo, e não necessariamente a transformação do padrão relacional dos envolvidos, por meio da comunicação, da apropriação e do reconhecimento (VASCONCELOS, 2008).

Todas elas têm uma metodologia comum norteadas pela negociação baseada em princípios (ou também conhecido como “Método Harvard de Negociação”). Tal metodologia, em enxuta síntese, estrutura o processo de interação em quatro aspectos: separe a pessoa do problema; concentre-se em interesses e não em posições; crie opções de ganhos mútuos e utilize critérios de legitimidade (FISCHER et. al, 2018).

## 4.2 CRITÉRIOS PARA AFERIR A ADEQUAÇÃO DO MÉTODO

No tópico anterior, descreveu-se o método da mediação, historicamente utilizado por vários povos e diferentes culturas em torno do mundo. Se seguidos os seus passos, a possibilidade de tratamento adequado dos conflitos é alta (DAL MOLIN, 2018). Caberia, então, o questionamento: a mediação é um método de tratamento adequado de conflitos

---

<sup>54</sup> Para Vasconcelos (2008), a conciliação é uma mediação de conflitos por natureza. O que a distingue de outros modelos de mediação não é a sua natureza, mas as suas particularidades, ou algumas das suas particularidades procedimentais. A primeira particularidade é a de que se trata de procedimento adotado normalmente em complemento ao processo judicial, pelo próprio julgador ou por pessoa autorizada, a serviço daquele juízo. A segunda particularidade está na circunstância de que os conciliadores não são escolhidos ou, de algum modo, submetidos a um juízo de aceitação pelas partes envolvidas, pois já estão pré-determinados naquela função. A terceira está em os conciliadores exercerem uma ascendência hierárquica durante as sessões, aconselhando as partes ao acordo. A quarta particularidade é que a conciliação não prevê entrevistas prévias ou incidentais, em separado (VASCONCELOS, 2008, pp. 78-9).

emergentes da sobreposição entre UCs e TIs, considerando os critérios objetivos propostos por Ury (2009)<sup>55</sup>?

Assim, a análise de tais critérios objetivos é feita neste capítulo. Em primeiro lugar, analisa-se a natureza do conflito (4.2.1): a compatibilidade de interesses entre as partes; os princípios e características da mediação que potencializam o tratamento dos conflitos em análise; e, ainda, o uso do caucus para o acolhimento das partes. Em seguida, analisa-se os custos da mediação em comparação com os outros métodos (4.2.2); a satisfação das partes com o procedimento e com o resultado (4.2.3); as intersecções existentes entre a mediação e a cosmovisão indígena (4.2.3); e, ainda, os efeitos da utilização da mediação na relação das partes e a recorrência conflitual (4.2.4).

#### **4.2.1 Natureza do conflito**

Como já visto no tópico 3.2, os conflitos emergentes de sobreposição territorial entre UCs e TIs normalmente são agudos, de longa duração, complexos, interculturais e multidisciplinares. A partir desse cenário, a mediação pode ser compreendida como um método adequado para o tratamento desta situação em virtude da natureza do conflito. Isto porque: há compatibilidade de interesses entre as partes; os princípios e características da mediação potencializam a resolução do conflito; e o uso do caucus é uma ferramenta adequada para o acolhimento das partes.

Em primeiro lugar, como abordado no tópico 3.3, há compatibilidade de interesses entre os indígenas e os agentes ambientais locais. Ambas as partes têm o interesse de proteção da área ambiental. Assim, a mediação por ter uma base teórica que dá enfoque aos interesses das partes e não às suas posições, possibilita a construção de um objetivo superior e compartilhado pelas partes: a proteção ambiental e também a segurança de todos os envolvidos. Assim, é possível que as partes trabalhem lado a lado, em conjunto, em contraste do que ocorre em processos judiciais, em que se figuram as partes uma contra a outra.

Ademais, cumpre reforçar que o novo paradigma de áreas protegidas ecossistêmico é convidativo a meios consensuais e dialógicos, em virtude de estas áreas terem de ser geridas com mecanismos participativos para as comunidades locais e as suas necessidades (CASES, 2012). Adicional a isso, as diretrizes da SNUC convergem com os valores indígenas — como transgeracionalidade, preservação da natureza e coletividade (BRASIL, 2000; WERA, 1998).

---

<sup>55</sup> (i) Avaliação dos custos; (ii) grau de satisfação das partes com o procedimento e com os resultados; (iii) efeitos nas relações; (iv) recorrência dos conflitos (URY, 2009).

Em segundo lugar, os princípios e características da mediação — como flexibilidade, multidisciplinariedade, informalidade, isonomia, autonomia das partes e decisão informada —, potencializam a resolução do conflito em análise. Nesse sentido, veja o quadro abaixo:

Quadro 6 — Princípios da mediação e impactos destas no tratamento de conflitos emergentes da sobreposição entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas.

PRINCÍPIO/ CARACTERÍSTICA DA MEDIAÇÃO	IMPACTO NO CONFLITO EMERGENTE DE SOBREPOSIÇÃO ENTRE UC E TI
Flexibilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilita a construção flexível de uma pauta que abarca os interesses dos agentes ambientais locais e dos indígenas, bem como questões tangenciais do conflito.</li> </ul>
Multidisciplinariedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A mediação, por seu viés multidisciplinar, consegue melhor tratar o conflito emergente da situação de áreas sobrepostas, já que este também é um conflito multidisciplinar (jurídico, cultural, histórico-estrutural).</li> </ul>
Informalidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A mediação possibilita o envolvimento esporádico e/ou em momentos determinados do tratamento do conflito de outras partes no decorrer da mediação, conforme a necessidade. Em comparativo, processos judiciais exigem mais extensas burocracias para a inclusão de novas partes.</li> </ul>
Imparcialidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A imparcialidade do mediador abre espaço para a discordância e o diálogo aberto entre os agentes ambientais locais e os indígenas.</li> </ul>
Isonomia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por haver desigualdade de poder inerente à relação das partes, por serem particulares (indígenas) em face de entes públicos (agentes ambientais locais), a mediação é capaz de equalizar o poder e promover a isonomia das partes, usando o seu próprio poder de influenciar o processo para garantir o equilíbrio (FALECK, 2020).</li> <li>• O mediador poderá: (i) criar regras básicas de comportamento para as partes; (ii) escolher a ordem entre os temas da agenda de discussão; (iii) decidir quem vai falar; (iv) controlar os tempos de fala; (v) determinar quem apresentará a proposta; (vi) interpretar o que as partes dizem; (vii) encerrar/concluir o procedimento e (viii) redigir a proposta acordada (FALECK, 2020).</li> </ul>
Autonomia das partes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Há o estímulo à autonomia sociocultural dos povos indígenas. Um exemplo é a possibilidade de os indígenas falarem a sua própria língua durante a mediação, como relatado pelo(a) entrevistado(a) (2022). Dessa forma, garante-se o direito do indígena à comunicação (ONU, 2007).</li> <li>• A mediação possibilita o protagonismo das partes e a exposição de suas genuínas preocupações. As partes podem ser assessoradas, mas não serão representadas diretamente por terceiros durante a mediação. Em comparativo, nos processos judiciais, os indígenas não atuam diretamente durante a maior parte do processo e são representados pela FUNAI.</li> <li>• A mediação possibilita que os gestores das UCs possam ouvir a opinião das comunidades indígenas e responder às suas preocupações, o que é um dever</li> </ul>

	<p>de tais agentes ambientais de acordo com a IUCN<sup>56</sup>, a OIT<sup>57</sup> e a CDB.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A mediação possibilita a geração de opções pelas partes, em que indígenas e agentes ambientais locais têm autonomia e poder de escolha de optar ou priorizar a opção que melhor atende aos seus interesses.</li> </ul>
Decisão informada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A mediação é um método que promove o consentimento livre, prévio e informado dos indígenas, o que é exigido pela OIT (BRASIL, 2019)<sup>58</sup> e pela ONU (2008)<sup>59</sup>.</li> </ul>

Por fim, o caucus<sup>60</sup> é uma ferramenta útil para o acolhimento e validação de elementos emocionais das partes. Isto decorre da própria natureza do método, que prevê mecanismos de reconhecimento, tratamento e gerenciamento de emoções, autoimagem, identidade e autopercepção das partes (FALECK, 2020, p.103).

Tal ferramenta é de grande relevância para os conflitos emergentes de sobreposição entre UCs e TIs, visto que há a presença de conflitos de relacionamento nestes casos — com emoções intensas, animosidade interpessoal, antagonismo, polarização e presença de estereótipos, como já tratado no tópico 3.2.

Nesse sentido, no que toca ao uso do caucus em mediações envolvendo conflitos emergentes de sobreposição, o(a) entrevistado(a) (2022) relata que as partes — indígenas e agentes ambientais — muitas vezes solicitavam caucus antes das reuniões conjuntas.

<sup>56</sup> Formerly Chair of the IUCN World Commission on Protected Areas (1994-2000), Adrain Philips: *“Cultural and social awareness encourage greater respect for local communities, and traditional and indigenous peoples, an awareness of the true character of their relationship with nature, and an appreciation of the sustainable practices than many of them have followed. This too has led people to question the value of the wilderness concept, since many so-called wilderness areas are in fact the homelands of indigenous peoples. The views and experience of women are acknowledged now to be of special importance, and there is concern that ethnic minorities should not be marginalized: this too affects views of the relationship between protected areas and the people living in or near them. More generally, greater understanding of the values held by different sectors of society has made it incumbent on protected area managers to listen to the views of local people, and to respond to their concerns. The current preoccupation with stakeholder analysis is an expression of this.”* (PHILLIPS, 2003) (grifo da autora)

<sup>57</sup> “Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) **consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas**, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.” (BRASIL, 2019) (grifo da autora)

<sup>58</sup> Em cotejo com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), torna-se um direito fundamental decorrente tanto do direito de consulta aos povos e comunidades e indígenas, quanto do direito de participação na utilização, administração e conservação dos recursos naturais existentes em terras indígenas (artigos 6, 15, 22, 27, 28).

<sup>59</sup> “Artigo 10. Os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso.” (ONU, 2008)

<sup>60</sup> O caucus é a sessão privada que o mediador pode ter com cada uma das partes ora mediandas, individualmente, sem a presença da outra parte.

#### **4.2.2 *Análise dos custos***

No caso de conflitos emergentes de áreas sobrepostas UCs e TIs tratados por mediação, os custos são minimizados em comparação às abordagens baseadas em poder ou direito. Isto porque o tempo de utilização do método, o dinheiro investido e a energia emocional despendida, os recursos gastos e destruídos e as oportunidades perdidas são menores.

Ademais, em mediação, pode-se haver o estabelecimento de um compromisso recíproco entre as partes em não utilizarem abordagens de direito — como a suspensão de processos judiciais —, e abordagens de poder — como o não-uso de violência durante todo o procedimento. Tais compromissos recíprocos foram estabelecidos no conflito em que o(a) entrevistado(a) (2022) mediou e vêm sendo cumpridos por ambas as partes, tanto pelos indígenas quanto pelos agentes ambientais, até o momento presente.

#### **4.2.3 *Satisfação das partes com o procedimento e o resultado***

Na mediação, não se busca medir o grau de atendimento de interesses de cada parte, mas o grau de satisfação de cada parte em relação ao consenso construído, ainda que este reflita, eventualmente, a satisfação dos interesses de uma parte mais do que os de outra (HECK, 2018, p. 240). Sendo assim, pode-se dizer que a mediação é um método que potencializa a satisfação dos envolvidos com o procedimento.

Isto porque a mediação é um método flexível que propicia o protagonismo e autonomia sociocultural dos povos indígenas e pode permitir que os indígenas utilizem da sua língua para comunicação; além de promover o assessoramento de indígenas e agentes locais ambientais, mas não a sua representação direta na mediação.

Ademais, os princípios de oralidade, informalidade e busca por consenso, que norteiam todo o processo da mediação, também podem ser observados nas formas de organização social dos povos indígenas e nas suas formas tradicionais de tratar os conflitos.

De acordo com Moore (1998), as culturas indígenas da América Latina têm utilizado a mediação e outros mecanismos consensuais historicamente e a usam no presente para lidar com vários conflitos.

Ademais, não é raro que aldeias indígenas tenham mediadores de rede social, indivíduos procurados por terem um relacionamento de confiança com as partes em conflito, e

por fazerem parte da rede social duradoura e comum dos envolvidos, como um líder da aldeia (MOORE, 1998, pp. 58-60).

Também percebe-se que a metodologia baseada em princípios, que norteia a mediação — como a busca por harmonia, colaboração, múltiplas opções e soluções criativas —, está presente na cosmovisão indígena. Neste aspecto, veja o trecho abaixo sobre a cosmovisão indígena:

Os ensinamentos das histórias permitem que os ouvintes tomem suas próprias decisões e conclusões. Eles ajudam a demonstrar que existem **muitas maneiras diferentes de olhar para os problemas e soluções** para esses problemas.

(...)

Os princípios regentes de paz e **harmonia** são frequentemente muito valorizados e espera-se que cada pessoa seja responsável por suas ações e palavras. Cuidar do bem-estar dos outros é parte integrante de sua posição na comunidade”.

(...)

Existe unidade por meio da **colaboração**. Com a fundação de que todas as pessoas estão relacionadas, cada membro do grupo torna-se então responsável por suas ações. (GAREAU, 2015) (grifo da autora)

Tudo isso é importante pois potencializa o grau de satisfação dos indígenas com o procedimento, em razão da convergência demonstrada. Já no que toca à satisfação das partes com os resultados da mediação, pode-se dizer que a mediação gera um efeito satisfatório por ser um processo construtivo<sup>61</sup> (DEUTSCH, 2004). Há a geração de várias opções e o estudo de viabilização de todas as opções pelas partes. Ou seja, o resultado decorre da tomada de decisão conjunta pelas próprias partes através de critérios objetivos. Dessa forma, as partes em mediação gozam de autonomia para criar acordos parciais, acordos totais, e outros resultados baseados em consenso mútuo.

#### ***4.2.4 Efeitos na relação das partes***

Os efeitos da mediação na relação das partes envolvidas nos conflitos emergentes da situação de sobreposição territorial entre UCs e TIs tendem a ser construtivos. Isto porque, principalmente através do modelo transformativo, ocorre a despolarização de posições iniciais das partes (AZEVEDO, 2009), a melhora no relacionamento pelo estabelecimento da confiança e a quebra de estereótipos, já que as partes estabelecem um diálogo direto e aberto.

---

<sup>61</sup> Leia o tópico 3.1 para entender a diferença entre processos destrutivos e construtivos.

Assim, a mediação auxilia as partes a esclarecer percepções e construir percepções positivas sobre a outra parte.

Ademais, a mediação possibilita a melhora na comunicação das partes. Nesse sentido:

Apesar da grande resistência inicial por parte dos agentes ambientais, em que as partes não conseguiam nem se olhar no início da mediação, estes conseguiram se abrir e ouvir os indígenas e, mais, construir opções conjuntas para as soluções. A comunicação, que era deficiente e assimétrica, por meio da mediação, passou a tornar-se cada vez mais equilibrada e eficiente (ENTREVISTADO, 2022).

A melhora na relação das partes resulta na diminuição da recorrência de conflitos. Segundo o(a) entrevistado(a) (2022), é possível perceber que, a partir da mediação, os agentes ambientais locais abandonaram o comportamento intolerante, em que os indígenas não eram ouvidos e não podiam entrar na Unidade de Conservação, e o substituíram por um comportamento mais flexível e aberto, em que, após a escuta de suas necessidades, conseguiram se abrir, ouvir os indígenas e estabelecer consensos. Ademais, os grupos indígenas abandonaram atos violentos durante todo o trâmite da mediação.

#### **4.3 DESAFIOS A SEREM SUPERADOS**

Apesar dos aspectos construtivos que a mediação pode promover aos conflitos emergentes das áreas sobrepostas, é necessário que haja um viés crítico e realista sobre o atual cenário. Existem desafios e obstáculos a serem enfrentados para que se avance em direção à solução consensual.

Os desafios a serem enfrentados referem-se, principalmente, à/ao (i) qualificação do mediador; (ii) valorização da cosmovisão indígena no âmbito da mediação; (iii) elaboração de acordos e instrumentos mediados juridicamente consistentes; (iv) promoção da administração consensual; e, ainda, (v) desenvolvimento de confiança das partes no método da mediação.

De início, qualquer mediador precisa ter formação qualificada e contínua, necessidade de responsabilidade e ética profissional (AZEVEDO, 2009). Adicional a isso, tratando-se de conflitos socioambientais envolvendo indígenas, é importante que o mediador tenha conhecimento dos limitadores do caso em questão, eis que abrange direitos transindividuais. No ordenamento jurídico brasileiro, não se admite a disposição de tais direitos, se admite, contudo, o consenso a respeito da forma pela qual tal direito é exercido (MEGNA, 2015).

Também é importante o mediador ter recursos que o auxiliam a compreender e validar a cultura indígena dentro do processo da mediação, o que mostra-se como um desafio, visto que pouco ou nada sabe-se sobre a cosmovisão indígena. Isto é importante porque os acordos elaborados a partir da mediação devem promover a respeitabilidade e a coexistência destas diferenças culturais das partes, sem perder de vista as desigualdades já existentes.

Por isso, a mediação de conflitos emergentes da sobreposição demanda um profundo processo de diálogo, bem como a consideração das assimetrias entre as partes, a fim de não tornar esta via mais um caminho que leve à manutenção do embate posicional, quando não, para um sufocamento da voz de uma das partes (SILVA, 2018, p. 166).

Nesse sentido, em breve síntese, a formação específica e qualificada do mediador e a observância dos princípios da mediação — como a voluntariedade, a isonomia, a decisão informada, a autonomia da vontade — é imprescindível para um adequado tratamento do conflito em questão.

Adicional a isso, o mediador atuante na área pública deve zelar pelos aspectos próprios do direito administrativo durante todo o procedimento. Isto porque o conflito tratado no presente estudo envolve bens públicos (UCs) e entes que fazem parte da Administração Pública (como o ICMBio, que é uma autarquia federal) e, caso o acordo infrinja alguma norma de direito administrativo, corre o risco de vir a ser invalidado.

Portanto, para ter-se um acordo juridicamente consistente, é importante compatibilizar os princípios da mediação com os princípios que regem a coisa pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e supremacia do interesse público (art. 37, *caput*, Constituição Federal c/c art. 2º da Lei n. 9784/99).

Já no que toca à participação da Administração Pública na mediação, há quem defenda que os entes públicos não poderiam se utilizar de meios consensuais. Contudo, é hora superar tal tendência estatal de unilateralismo e litigiosidade. Isto porque o ordenamento jurídico brasileiro não só prevê a possibilidade jurídica de a Administração Pública, seus órgãos e entes fazerem uso dos meios consensuais (MEGNA, 2015), como dispõe que é dever do Estado praticar a tentativa consensual de solução de conflitos sempre que possível, dentro dos parâmetros legais (art. 3º, §2º do NCPC), como já tratado no tópico 3.4.4.

Inclusive, a atual conjuntura social, econômica e política do país demanda justamente uma postura de eficiência estatal e a oportunização de uma participação efetiva e democrática aos indivíduos nas decisões que lhes atinge (*Ibid.*). Neste contexto, Megna (2015) expõe que uma processualidade consciente de seu papel de funcionar como meio de ouvir e dialogar com

o administrado é pedra angular a partir da qual se constrói a “administração consensual”. Nesse sentido:

A consensualidade não oferece riscos aos princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público ou da supremacia do interesse público. Ao contrário, visa concretizá-los de forma mais adequada e eficiente, em vista das novas características sociais. Não desaparece a necessidade de se observar parâmetros legais e de se perseguir o interesse público sem que seja desvirtuado por interesses egoísticos. Propõe-se, apenas, que se abra o diálogo para que se avalie com mais acuidade a realidade do conflito e as opções de solucioná-lo. (MEGNA, 2015, p. 25)

Outro aspecto que resulta em grande desafio para a utilização da mediação em conflitos emergentes de UCs e TIs sobrepostas é o desconhecimento, relutância, resistência e ceticismos das partes a este procedimento consensual, o que acontece muito na prática, em diversos tipos de conflitos tratados pela mediação (FALECK, 2018, p. 27).

No caso em tela, não raro as partes são posicionais e intransigentes, como foi o caso do insucesso do GT, criado para definir estratégias e propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das sobreposições entre TIs e UCs, aspecto já abordado no tópico 2.2 do presente trabalho.

Apesar da postura muitas vezes intransigente de ambientalistas em face da presença indígena em UCs durante toda a história, como é o exemplo da postura de agentes/servidores ambientais do ICMBio, citada no tópico 3.2, houve uma recente mudança paradigmática em tal autarquia.

Recentemente (2021), o ICMBio, autarquia responsável pela gestão das UCs federais, modificou o seu posicionamento oficial quanto à presença de indígenas em UCs. Nesse sentido, o importante Parecer n.º 175/2021 do ICMBio assinala:

**Cumpra abandonar a postura passiva de outrora**, que fecha os olhos para o problema e agrava a invisibilidade dos povos e comunidades tradicionais em prol da integridade de um regime de proteção integral abstrato. Passa-se a enfrentar em concreto a sobreposição de políticas públicas de igual modo garantidas constitucionalmente, de forma **resolutiva, dinâmica e dialógica**.

(...)

O **novo posicionamento** adotado por essa PFE/ICMBio sustenta ser juridicamente possível a **compatibilização dos interesses** ambiental e territorial das comunidades tradicionais, **com a manutenção permanente das comunidades tradicionais no interior das unidades de conservação**, mesmo nas de proteção integral. Assim, nos termos do DESPACHO n. 00635/2021/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, a discussão do tema deixa de ser sobre a possibilidade jurídica da compatibilização dos interesses a passa a ser sobre o modo ou a forma como a permanência dessas populações no interior das unidades de conservação deve ser compatibilizado.

(...) Busca-se, assim, uma mudança de paradigma em como devem ser tratados os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais.

(...) **isso demandará esforço institucional e uso de técnicas apuradas de mediação de conflitos, ou seja, um trabalho novo, com novos pontos de fundamentação. E é difícil adaptar-se ao novo.** Talvez, por isso, os contrapontos já lançados. Quem me conhece mais de perto sabe que sou contrário a soluções de gabinete e, portanto, jamais aprovaria uma proposta como essa se não tivesse plena convicção de que ela pode resultar em uma mediação útil. **Útil, mas sem dúvidas, trabalhosa.** (ICMBio, 2021) (grifos da autora)

Assim, vê-se que o posicionamento oficial do ICMBio visa pacificar de forma permanente os conflitos emergentes da presença dos povos e comunidades indígenas nas áreas ambientais protegidas, por meio da composição de interesses dos envolvidos em mediação. Desse modo, é necessário que os agentes/servidores ambientais locais atuantes na gestão das UCs ajam em conformidade com a adequada compreensão emitida no Parecer supra mencionado.

Na sede do ICMBio, em Brasília, os servidores à frente da mediação de conflitos em UCs indicam a necessidade de um processo extenso, com muito diálogo, estabelecimento de redes de confiança para, a partir disso, chegar a propostas que atendam aos interesses de todas as partes (SILVA, 2018).

Já no que toca aos indígenas, também há desafios a serem superados, visto que, apesar de os princípios da mediação apresentarem intersecções com as práticas e a cosmovisão indígena<sup>62</sup>, isso não é suficiente para que os indígenas envolvidos em conflitos de áreas sobrepostas sejam completamente adeptos à mediação. Percebe-se que existe resistência e

---

<sup>62</sup> Veja mais sobre as intersecções entre os princípios da mediação e a cosmovisão indígena no subtópico 4.2.3.

descrença por parte dos indígenas em face dos entes públicos possibilitarem uma verdadeira resolução que atenda aos seus interesses (ENTREVISTADO, 2022).

Por fim, cabe citar que a utilização da mediação em conflitos emergentes da situação de sobreposição tratada no presente trabalho esbarra na falta de vontade política dos órgãos públicos e numa legislação contraditória e por vezes omissa. Diversas tentativas de solucionar conflitos existentes enfrentam a resistência velada dos órgãos públicos envolvidos no tratamento do problema. A verdade é que quanto mais se protela, maior é o dano, que é o que afinal se pretende minimizar. A situação do país urge providências da administração, além da criação de instrumentos legais que possibilitem a garantia dos direitos das populações indígenas envolvidas juntamente com a sustentabilidade dos recursos da natureza (LEITÃO; RICARDO, 2004, p. 23).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. À título de considerações finais, conclui-se que a mediação é o método baseado na abordagem de conciliação de interesses e no paradigma de pacificação social que pode tratar de maneira adequada o conflito existente a partir da sobreposição entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas, principalmente em seu modelo transformativo.
2. Pode-se afirmar que a mediação possibilita às partes envolvidas no conflito utilizarem do seu próprio poder restaurativo para superar as suas respectivas posições iniciais e transformar o padrão relacional que os envolve, promovendo, assim, um resultado satisfatório a todos.
3. Assim, a partir de tal conclusão, entende-se que objetivo geral de análise da adequação da mediação para tratar conflitos em casos de sobreposição territorial entre UCs e TIs a partir de critérios objetivos foi cumprido.
4. O alcance pretendido se deu a partir da revisão bibliográfica e do estudo empírico, que parte de um olhar atento sobre a regulação normativa das UCs, TIs e de suas sobreposições, bem como da análise de casos e experiências reais, do estudo empírico feito por meio de entrevistas, do diagnóstico dos tipos de conflitos em questão, das partes envolvidas e dos seus interesses e, ainda, do contraste entre as diferentes abordagens e métodos de tratamento dos conflitos. Além disso, a partir da análise das definições, princípios, classificações, modelos da mediação, bem como da observação das intersecções existentes entre a mediação e as práticas indígenas, foi possível avançar na investigação da adequação da mediação para o tratamento de conflitos em casos de sobreposição de TIs e UCs. Aliado a tudo isso, foi possível analisar a natureza do conflito, os custos envolvidos na mediação, a satisfação das partes com o procedimento e com o resultado e, ainda, os efeitos da mediação na relação das partes.
5. Ademais, analisados os aspectos abaixo, estes indicam a adequação da mediação. Veja breve síntese:

Quadro 7 — Adequação da mediação para o tratamento de conflitos emergentes da sobreposição entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas.

<p>Quanto ao processo da mediação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• celeridade processual;</li> <li>• confidencialidade;</li> <li>• estímulo à criação de valor e busca por soluções criativas;</li> <li>• nivelamento das diferenças de poder entre as partes;</li> <li>• espaço propício à discussão de questões jurídicas e não-jurídicas;</li> <li>• estímulo à promoção de confiança entre as partes;</li> <li>• promoção de um espaço de diálogo, de expressão e de escuta ativa entre as partes;</li> <li>• espaço propício para a elucidação de temas, interesses e prioridades das partes;</li> <li>• decisão informada: consentimento livre, prévio e informado.</li> </ul>
<p>Quanto aos resultados possíveis com a mediação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• minimização de custos de tempo e custos emocionais;</li> <li>• minimização de recorrência conflitual;</li> <li>• melhora na comunicação e relacionamento das partes;</li> <li>• promoção de um nível produtivo de expressão emocional pelas partes;</li> <li>• composição das diferenças de percepções e cosmovisões das partes;</li> <li>• potencial satisfação dos interesses das partes com o procedimento e com os resultados.</li> </ul>
<p>Quanto ao respeito e a valorização à cosmovisão indígena</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• direito à comunicação indígena;</li> <li>• protagonismo e autonomia sociocultural;</li> <li>• convergência entre os princípios da mediação e as práticas indígenas — flexibilidade, busca por consenso, horizontalidade, oralidade, informalidade.</li> </ul>

6. Deste modo, a partir de tais resultados obtidos, houve a confirmação da hipótese de que a mediação é um método adequado para o tratamento de conflitos emergentes da sobreposição territorial entre UCs e TIs. Assim, a principal contribuição do presente trabalho resulta na integração sistêmica entre aspectos que precisam ser congregados para que tais conflitos sejam, enfim, tratados adequadamente.
7. Avalia-se que a mediação é um caminho para o diálogo e para a promoção de soluções harmônicas e justas, que contemplem de forma criativa diversos interesses mercedores de amparo e proteção.
8. Observa-se, ainda, que a mediação, enquanto método inserido na abordagem de conciliação de interesses, mostra-se como um meio mais adequado para tratamento do conflito em análise em comparação às abordagens de direito e de poder.

9. Apesar de alguns casos e experiências terem sido utilizados como parâmetros, elenca-se dentre as limitações gerais ao presente trabalho, a falta de disponibilização de informações públicas sobre o tratamento de conflitos emergentes da sobreposição entre UCs e TIs e os seus resultados, com a utilização dos diferentes métodos de tratamento de conflitos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro. Entende-se que outra limitação é a própria confidencialidade inerente à mediação.
10. Por isso, como perspectivas com base nos resultados alcançados, a presente pesquisadora sugere que trabalhos futuros desenvolvam estudos de casos de experiências de mediação em casos de sobreposição entre UCs e TIs, bem como realizem levantamentos quantitativos da utilização da mediação em casos de áreas sobrepostas com o devido alinhamento com os princípios de confidencialidade da mediação.
11. Destaca-se que a proteção de áreas territoriais e a proteção aos povos e comunidades indígenas possuem fundamento na Constituição e a solução da situação não se dá pela exclusão de um em benefício do outro e sim pela ponderação. Portanto, trata-se de conciliar, de fato e de direito, as UCs e as TIs. A perspectiva de contribuir para o alcance de soluções mediadas viáveis é necessidade que urge para harmonizar a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental dos povos e comunidades indígenas.
12. Isto porque a existência de UCs é indispensável para a proteção do meio ambiente, que, por sua vez, é determinante da sustentabilidade do país e do planeta para as presentes e futuras gerações. Simultâneo a isto, o respeito aos direitos dos povos e comunidades indígenas é fundamental e deve integrar o elenco de garantias de um Estado democrático de direito. Afinal, estes povos e comunidades indígenas ocupam os espaços agora objeto de proteção especial desde sempre.
13. Desta forma, diferente de considerar que o Estado não tem mais função, interessa, agora, que este reforce suas funções, também de controle, mas sobretudo de mediação. Para tanto, o Estado deve ter especial atenção e atuação no fortalecimento dos povos e comunidades indígenas considerando que o conceito de direitos iguais entre desiguais implica tratamentos diferentes.
14. Conciliar esses dois aspectos igualmente garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil (1988) é o desafio a ser enfrentado pelo Estado — executivo, legislativo e judiciário — e pela sociedade como um todo, para que se possa, enfim, garantir o adequado acesso à justiça à todos os envolvidos nos casos de sobreposição

territorial entre UCs e TIs, sabidamente os povos e comunidades indígenas e os agentes/servidores ambientais. O que importa é que essa discussão seja feita de forma transparente, permitindo a todos os atores sociais expressar e defender seus direitos e interesses, cabendo ao Poder Público promover abordagens e métodos adequados de tratamento do conflito que viabilizem a solução mais harmônica e justa a todos os envolvidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA, Gustavo Kenner; MAIA, Luciano Mariz; TINÔCO, Livia Nascimento. **Índios, Direitos Originários e Territorialidade/Associação Nacional dos Procuradores da República**. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Ministério Público Federal. Org.: ALCÂNTARA, Gustavo Kenner; MAIA, Luciano Mariz; TINÔCO, Livia Nascimento. Brasília: ANPR, 2018. Disponível em: <[Link](#)>. Acesso em 9 de ago. 2022.

ALMEIDA, Karla Cilene de. **O Espírito da mediação: uma análise do instituto na legislação brasileira e os perigos de sua redução a instrumento de promoção da celeridade no judiciário**. 2018. f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) — a Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

ALMEIDA, Tania. **Caixa de ferramentas na mediação: aportes práticos e teóricos**. 4ª Edição. São Paulo: Editora Dash Mediação, 2018;

ANTUNES, Paulo De Bessa. Manual de Direito Ambiental: **De Acordo com o Novo Código Florestal** (Lei Nº12.651/12 e Lei Nº 12.727/12), 6ª edição. Editora Atlas SA, 2015. E-book

AZEVEDO, André Gomma de (Org.). **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**. Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2004.

AZEVEDO, André Gomma. **Manual de mediação judicial**. Teoria do Conflito. Revista CEJ, 2009. Disponível em: <[Link](#)>. Acesso em 22 ago. 2022.

BBC Brasil. **Especial Brasil 500: Questão indígena. Índios chegaram há 40 mil anos**. BBC Brasil, 21 abr. 2000. Disponível em: <[Link](#)>. Acesso em: 24 set. 2022.

BRITO, Bárbara Lis Rabelo; BRITO, Daguinete Maria Chaves; DE SOUZA, Ester Almeida. Pressupostos teóricos de proteção da natureza. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, n. 7, p. 141-147, 2016.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **A Evolução da Conciliação e da Mediação no Brasil**. Revista FONAMEC. Rio de Janeiro, 2017, 1.1: 354-369.

CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; BRUNO, Ana Carla dos Santos; HIGUCHI, Maria Inês Gasparetto; **Povos e comunidades tradicionais: das áreas protegidas à visibilidade política de grupos sociais portadores de identidade étnica e coletiva**. Ambiente & sociedade, 2014, 17: 115-134.

CARDOSO, João Vitor; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. **Jurisdição indígena e pluralismo jurídico na América Latina: estudo de caso sobre a justiça Waiwai**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, 2019.

CASES, Maria Olatz, et al. **Gestão de Unidades de Conservação: compartilhando uma experiência de capacitação**. Brasília: WWF-Brasil, 2012.

COELHO, Breno Herrera da Silva. **Evolução Histórica e Tendências das Áreas Naturais Protegidas:** de Sítios Sagrados aos Mosaicos De Unidades de Conservação. Volume Especial: Conservação in situ ex situ da Biodiversidade Brasileira, 2018.

CURI, Melissa Volpato. **O direito consuetudinário dos povos indígenas e o pluralismo jurídico.** Espaço Ameríndio, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 230-247, jul./dez. 2012.

DAL MOLIN, Anna Luíza. **A mediação como método de solução construtiva de conflitos entre franqueador e franqueado.** 2018. f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

DA RIVA, A. L., et al. **Unidades de conservação no Brasil:** a contribuição do uso público para o desenvolvimento socioeconômico. Instituto Semeia: São Paulo, 2014.

DA SILVA DANTAS, Higor; DE MELLO, Luís Fernando Moraes. **Direito Dos Povos Indígenas À Terra e o Relevante Interesse Público da União:** a concepção de Carlos Frederico Marés de Souza Filho. Revista Jurisprudencia, 2014, 3.5.

DE BESSA ANTUNES, Paulo. **Direito ambiental.** São Paulo: Editora Atlas, 2017.

FUNAI, 2021. **Demarcação.** Disponível em <[Link](#)>. Acesso em 9 ago. 2022.

DEUTSCH, Morton. **A resolução do conflito:** processos construtivos e destrutivos. Estudos em arbitragem, negociação e mediação. Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 1998, 10ª ed.

FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. **Introdução histórica e modelos de mediação.** Estudos Avançados de Mediação e Arbitragem. Editora Campus Jurídico, 2014.

FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas:** criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Editora Lumen Juris, 2018.

FISCHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim:** a negociação de acordos sem concessões. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

FRANCO, José Luiz de Andrade; SCHITTINI, Gilberto de Menezes; BRAZ, Vivian da Silva. **História da conservação da natureza e das áreas protegidas:** panorama geral. *Historiæ*, Rio Grande, 6 (2): 233-270, 2015.

FREITAS JR, Antônio Rodrigues. **Teoria Geral do Conflito—visão do direito.** Disponível em: <[Link](#)>. Acesso em 22 ago. 2022.

GAREAU, Paul. **Indigenous Canada,** Curso online, Universidade de Alberta, Canadá [2015]. Disponível em:< [Link](#)>. Acesso em 20 nov. 2021.

HECK, Tatiana de Marsillac Linn; BOMBINO, Luciana Marques. **Princípio da Confidencialidade e Princípio da Publicidade: incidência e limites sobre as tratativas conciliatórias na Administração Pública.** Revista da ESDM, 2018, 4.8: 125-143.

IBGE, Censo Demográfico 2010. **Características gerais dos indígenas Resultados do universo**, Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em <[Link](#)>. Acesso em 9 de ago. de 2022.

ICMBio. PAULA, Frederico Rios, Procurador Federal. **Políticas Públicas**, Política Socioambiental. PARECER n. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, 2021. Procuradoria-Geral Federal - Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em <[Link](#)>. Acesso em 16 de ago. 2022.

IUCN. **Guidelines for applying protected area management categories**. 2008

INSTITUTO SEMEIA. **Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil** / Instituto Semeia. São Paulo: Semeia, 2015.

JECUPÉ, Kaka Werá. **A terra dos mil povos: história indígena brasileira contada por um índio**. São Paulo: Editora Peirópolis, 1998.

KARNAL, Leandro. Aula “Adaptação ao novo cenário das relações de trabalho”. In: **Profissional adaptável: Inteligência emocional, finanças pessoais e liderança**, Curso online, PUCRS [2022]. Disponível em <[Link](#)>. Acesso em 17 ago. 2022.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. Editora Companhia das Letras, 2020. **Cidade?**

KUJAWA, Henrique Aniceto. **Conflitos territoriais envolvendo indígenas e agricultores: uma análise histórica e jurídica de políticas públicas contraditórias**. São Leopoldo: Editora CRV, 2015.

SILVEIRA, Marco Antonio Karam. **Atuação estatal estabilizadora (pressupostos, requisitos e limites)**. 2014. 201 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014

LEITÃO, Sérgio. Superposição de leis e de vontades: por que não se resolve o conflito entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação? In: Ricardo, Fany (org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

LEITE, Gisele. **As modernas teorias do conflito e promoção da cultura da paz em face da contemporaneidade**. *Jornal jurid*, 6 jun. 2017. Disponível em <[Link](#)>. Acesso em 22 ago. 2022.

MADEIRA, João Augusto, et al. **Interfaces e sobreposições entre unidades de conservação e territórios de povos e comunidades tradicionais: dimensionando o desafio**. ICMBio, 2017. Disponível em: <[Link](#)>. Acesso em 22 ago. 2022.

MARENSE, Marcela de Andrade Soares. **Sobreposição de Terras Indígenas e Unidades de Conservação**. *Conteúdo Jurídico*. Disponível em: <[Link](#)>. Acesso em: 10 set 2022.

MARETTI, C. C. **Conservação e valores; relações entre áreas protegidas e indígenas: possíveis conflitos e soluções**. In: Ricardo, Fany (org.). *Terras Indígenas e Unidades de*

Conservação da natureza: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto socioambiental, 2004.

MARETTI, C. C. et alii. *Protected areas and indigenous and local communities in Brazil; lessons learned in the establishment and management of protected areas by indigenous and local communities* [preliminary version 2]. São Paulo & Gland: UICN, Cmap e Cpaes, 2003b. 72p. Disponível em <[Link](#)>. Acesso em 9 de ago. 2022.

HECK, Tatiana de Marsillac Linn. A Mediação no Direito e o Tratamento Adequado dos conflitos jurídicos. In: **Reflexões sobre Mediação**. Ricardo C.C. Pires Dornelles e Herta Grossi (org.). Porto Alegre: OAB/RS, 2018, p. 224-247.

MEDEIROS, Rodrigo. **Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil**. Ambiente & Sociedade, 2006. Disponível em: <[Link](#)>. Acesso em 9 de ago. 2022.

MEGNA, Bruno Lopes. **A Administração Pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou “enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade”**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2015, 82: 1-29.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro atual até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDONÇA, Ângela Hara Buonomo. **A reinvenção da tradição do uso da mediação**. Revista de Arbitragem e Mediação, São Paulo, RT, n. 3, ano 1, set./dez. 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco** (doutrina. Jurisprudência. glossário). 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MISSIONÁRIO, Conselho Indigenista. **Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil**. Dados de 2021. Disponível em: <[Link](#)>. Acesso em 5 set. 2022.

MOORE, Christopher W. **O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos**. Artmed, 1998.

MUNHÓS, Luyse Vilaverde Abascal; URQUIZA, Antônio Hilário Aguilera. **Povos Indígenas e Interculturalidade: o Pluralismo Jurídico Latino-Americano**. Revista de Movimentos Sociais e Conflitos, 2020.

MURER, Beatriz Moraes e FUTADA, Silvia de Melo. **Unidades de Conservação**. Disponível em: <[Link](#)>. Acesso em 10 de julho de 2022.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. **Cidadania e globalização: povos indígenas e agências multilaterais**. Horizontes antropológicos, 2000, 6.14: 125-141.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**, Rio de Janeiro, 2008.

PHILLIPS, Adrian. *Turning ideas on their head: the new paradigm for protected areas*. In: *The George Wright Forum*. Switzerland: George Wright Society, 2003.

PORTUGAL, Ana Raquel; HURTADO, Liliana Regalado de. **Representações culturais da América indígena**. 2015. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

POVOS INDÍGENAS NO BRASIL. **O que são terras indígenas?** Disponível em <[Link](#)>. Acesso em 9 ago. 2022.

RAMOS, Adriana. O GT do Conama: aquele que foi sem nunca ter sido. In: Ricardo, Fany (org.). In: **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Editora Instituto socioambiental, 2004.

RICARDO, Fany Pantaleoni; FUTADA, Silvia de Melo. **Povos Indígenas no Brasil 2011/2016**. São Paulo: Editora Instituto socioambiental, 2017.

RICARDO, Fany. FUTADA, Silvia. **Sobreposição em números**, 2021. Disponível em <[Link](#)>. Acesso em 20 ago. 2022.

RICARDO, Fany. MACEDO, Valéria. Apresentação. In: Ricardo, Fany (org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. Instituto socioambiental, 2004. Disponível em: <[Link](#)>. Acesso em 20 ago. 2022..

RICARDO, Fany. **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Editora Instituto socioambiental, 2004.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. Populações tradicionais em áreas protegidas. In: Ricardo, Fany (org.). In: **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. Instituto socioambiental. São Paulo: Editora Instituto socioambiental, 2004. pp. 26-36.

SANTILLI, Márcio. A cilada corporativa. In: Ricardo, Fany (org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. Instituto socioambiental, 2004. pp. 12-16.

SAUER, Sérgio; MARÉS, Carlos Frederico. **Casos emblemáticos e experiências de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. Disponível em <[Link](#)>. Acesso em 31 ago. 2022.

SILVA, Roberta Neri da. **Ambientalismo e soluções mágicas: sobreposição de conceitos, territórios e normas no conflito entre a terra indígena Comexatibá e o parque nacional do descobrimento**. 2018. Disponível em: <[Link](#)>. Acesso em 11 de agosto de 2022.

SIMÕES, Eliane; STUCCHI, Débora. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o assecuramento de direitos socioambientais**. Brasília: MPF, 2014. Disponível em: <[Link](#)>. Acesso em 15 ago. 2022.

SIQUEIRA, Jaime. Desafios de Implementação da PNGATI, p. 135-8. RICARDO, Beto, et al. (ed.). **Povos indígenas no Brasil 2011-2016**. São Paulo: Editora Instituto socioambiental, 2016.

SIMÕES, Débora. Stucchi. **Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e Unidades de Conservação de Proteção Integral: alternativas para o Asseguramento de Direitos Socioambientais**. Brasília : MPF, 2014. Disponível em <[Link](#)>. Acesso em 15 ago. 2022.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental**. Editora Saraiva Jur, 2021.

URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. **Resolução de conflitos**. Lisboa: Actual, 2009.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Editora Método, 2008.

WATANABE, Kazuo. **Cultura da sentença e cultura da pacificação**. Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ Ed, 2005. Disponível em: <[Link](#)>. Acesso em 7 set. 2022.

WEISS, Jeff. **Negociações eficazes**. Coleção Harvard: um guia acima da média. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

WOLKMER, Antonio Carlos; MALDONADO BRAVO, Efendy Emiliano. **Pluralismo jurídico diante do constitucionalismo latino-americano: dominação e colonialidade**. Cahiers des Amériques latines, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cal/11789>; DOI : <https://doi.org/10.4000/cal.11789>.>. Acesso em 11 de jul. 2022.

WWF Internacional 2008. **Povos Indígenas e Conservação Ambiental: Declaração de Princípios do WWF**. Gland, Suíça: WWF Internacional.

WWF Internacional 2008. **Povos Indígenas e Conservação Ambiental: Declaração de Princípios do WWF**. Gland, Suíça: WWF Internacional. Disponível em <[Link](#)>. Acesso em 9 de ago. 2022.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; MEDEIROS, Rodrigo. **Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras**. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018, 180. Disponível em <[Link](#)>. Acesso em 9 de ago. 2022.

## REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS E JURISPRUDENCIAIS

BRASIL. Código de Ética da OAB, de 13 de fevereiro de 1995. Diário da Justiça: Seção I, pp. 4.000/4004, 1 mar. 1995. Disponível em: <https://www.oab.org.br/visualizador/19/codigo-de-etica-e-disciplina>. Acesso em: 7 set. 2022.

BRASIL. Decreto, de 15 de abril de 2005. Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 abr. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/dnn/dnn10495.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/dnn/dnn10495.htm). Acesso em: 20 ago. 2022.

- BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 nov. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo72](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo72). Acesso em: 15 ago. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 1775, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. p.265, 9 jan. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm). Acesso em: 16 ago. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm). Acesso em: 15 ago. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 ago. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm). Acesso em: 15 ago. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm). Acesso em: 10 ago. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 abr. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm). Acesso em: 15 ago. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jun. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm). Acesso em: 15 ago. 2022.
- BRASIL. Decreto nº Decreto presencial, de 5 de junho de 2012. Dispõe sobre a criação e a ampliação do Parque Nacional do Descobrimento, no Município de Prado, Estado da Bahia, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 24, 6 jun. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/dsn/dsn13323.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/dsn/dsn13323.htm). Acesso em: 16 ago. 2022.

- BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25.7.1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 15 ago. 2022.
- BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Diário Oficial da União, [S. 1.], 29 jun. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm). Acesso em: 10 set. 2022.
- BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm). Acesso em: 6 set. 2022.
- BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 14 ago. 2022.
- BRASIL. Resolução nº 125. Resolução nº 125 de 2010 do CNJ. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. DJE/CNJ nº 219/2010, de 01/12/2010, p.2-14 e republicada no DJE/CNJ nº 39/2011, de 01/03/2011, p. 2-15. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 04 de setembro de 2022.
- BRASIL. Superior Tribunal Federal. Acórdão Pet. 3.388/RR – Distrito Federal. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto, 19 de março de 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>. Acesso em 16 de agosto de 2022.
- CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO – CSJT (Brasil). Ministro IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO. Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado das disputas de interesses no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista e dá outras providências. Resolução n.º 174. 30 set. 2016. Disponível em: [https://www.csjt.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=235e3400-9476-47a0-8bbb-bccacf94fab4&groupId=955023](https://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=235e3400-9476-47a0-8bbb-bccacf94fab4&groupId=955023). Acesso em: 7 set. 2022.
- NAÇÕES UNIDAS, 2008. Disponível em: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf)>. Acesso em 16 de agosto de 2022.

## APÊNDICE A – Perguntas das entrevistas semi-estruturadas

1. Como você teve acesso à disputa?
2. Quem são as pessoas envolvidas no conflito?

### **Questões:**

3. Qual é a questão principal?
4. Quais as questões secundárias?
5. Quando essas questões conflituosas iniciaram?
6. Qual era o nível de desenvolvimento do conflito quando a mediação começou?

### **Conflitos de interesses:**

7. Quais são os interesses essenciais das partes (bens, dinheiro, tempo, etc)?
8. Você visualiza quais as posições das partes?
9. Quais são os interesses processuais das partes (preferência com relação à maneira de discutir as diferenças)?
10. Quais são os interesses psicológicos/ subjetivos das partes (necessidades emocionais - reconhecimento, respeito, etc)?
11. Você visualiza interesses compatíveis entre as partes?
12. Você visualiza interesses conflitantes entre as partes?

### **Conflitos de relacionamento:**

13. Há um relacionamento continuado?
14. Como estavam as emoções das partes?
15. Havia/há estereótipos ou percepções equivocadas de uma parte em relação à outra?
16. Havia uma comunicação inadequada ou ineficiente?
17. Havia um comportamento negativo-repetitivo?

### **Conflitos de dados:**

18. Havia falta de informação?
19. Havia informações erradas?
20. Havia pontos de vista/interpretações diferentes sobre o que é importante?

#### Conflitos estruturais

21. Havia padrões destrutivos de comportamento ou interação?
22. Há controle, posse ou distribuição desigual de recursos?
23. Há poder ou autoridade desiguais? Qual é a parte com mais poder?"
24. Há pressão de tempo para a resolução do conflito?
25. Há fatores geológicos, físicos ou ambientais que impedem a cooperação?

#### Conflitos de valores:

26. Você vê diferenças entre as partes (modos de vida, ideologia, aspectos culturais, etc)?"
27. O que já foi tentado para resolver o conflito?

### **Abordagens de tratamento do conflito:**

28. Você tem notícia de que em algum momento desde o início da disputa uma das partes tentou negociar ou dialogar com o outro lado?"
29. Houve tentativa de mediação judicial?
30. Houve tentativa de conciliação judicial?
31. Houve tentativa de conciliação extrajudicial?
32. Houve violência ou coerção?
33. Houve desobediência civil?

**Mediação:**

34. O que não deu certo na mediação?
35. O que deu certo na mediação?
36. Como vocês verificaram que a mediação era uma boa opção para tratar esse conflito?
37. Houve algum diálogo com as partes sobre os diferentes processos para o gerenciamento desse conflito?
38. Quem propôs a mediação?
39. Como se deu o contato inicial com as partes?
40. Como se deu a instrução das partes sobre o procedimento da mediação?
41. Como se deu a construção de confiança com as partes?
42. Como se deu o rapport com as partes?
43. Como se construiu o compromisso das partes com o procedimento da mediação?
44. Como se deu a coleta dos dados sobre as pessoas, as dinâmicas e o conflito?
45. Como o plano de mediação foi elaborado?
46. Aceitabilidade: como os indígenas receberam o uso da mediação no início? Houve resistência ou questionamento?
47. Como se estabeleceram as regras e diretrizes comportamentais da mediação?
48. Houve algum tipo de esclarecimento com as partes com relação à possibilidade destas expressarem as suas emoções?
49. Delimitou-se as áreas e questões a serem discutidas na mediação?"
50. Houve co-mediação em algum momento?
51. Como se deram as reuniões conjuntas?
52. Qual modelo de mediação que você buscou usar?
53. Quais os princípios da mediação você mais usou neste caso?
54. Como você ajudou as partes no desenvolvimento de um plano de implementação e monitoramento?

**Intervenções de relacionamento:**

55. A mediação ajudou as partes na expressão e legitimação das suas emoções?
56. A mediação estimulou atitudes positivas de resolução de problemas?
57. A mediação auxiliou as partes a bloquear comportamentos negativos-repetitivos mudando a estrutura?
58. A mediação auxiliou as partes a melhorar a qualidade ou quantidade da comunicação?
59. Como?
60. A mediação auxiliou as partes a esclarecer percepções e construir percepções positivas?

**Intervenções de dados:**

61. Houve algum tipo de acordo sobre que dados são importantes?
62. Houve concordância acerca de qual o processo para reunir os dados?
63. Houve o desenvolvimento de critérios comuns para avaliar os dados?
64. Utilizou-se especialistas como terceira parte para conseguir uma opinião externa ou romper impasses?

**Intervenções de interesses:**

65. Como a mediação ajudou as partes a se concentrar em interesses e não em posições?
66. Quais foram as soluções integradoras que lidou com as necessidades das partes?
67. Se buscou ao longo da mediação maneiras de expandir as opções ou recursos?
68. Como se deu o desenvolvimento de intercâmbios para satisfazer interesses de forças diferentes?

**Intervenções estruturais:**

69. Houve substituição de padrões de comportamento destrutivos?
70. Houve realocação da posse ou controle dos recursos?
71. Como a mediação impactou na desigualdade de poder que havia entre as partes? Que estratégias foram utilizadas para minimizar essa desigualdade e produzir resultados mutuamente satisfatórios?
72. Houve o estabelecimento de um processo de tomada de decisão justo e mutuamente aceitável?
73. Houve modificação do processo de barganha de uma negociação baseada em posições para um ajuste fundamentado no interesse das partes?
74. Mudou-se o relacionamento físico e ambiental das partes (proximidade e distância)?
75. Houve modificação das pressões externas sobre as partes?
76. Houve mudança nas pressões de tempo (mais ou menos tempo)?

**Intervenções de valores:**

77. Evitou-se definir o problema em termos de valores?
78. Permitiu-se que as partes concordassem ou discordassem?
79. Criou-se uma esfera de influência em que domina um conjunto de valores?
80. Buscou-se atingir um objetivo superior compartilhado pelas partes?

**Opções, critérios e alternativas:**

81. Como você ajudou as partes a encontrar opções para a resolução?
82. Como você auxiliou as partes a avaliar as opções?
83. Houve o uso de critérios objetivos para pautar as opções e acordos feitos?
84. Quais as alternativas das partes nesse caso?

**Resultados e limitações:**

85. Houve termo de mediação até o momento?

86. Quais foram os resultados da mediação até o presente momento?
87. Quais foram os resultados satisfatórios/não satisfatórios?
88. Qual foi o efeito da mediação sobre a relação das partes envolvidas no conflito?
89. Houve recorrência do conflito?
90. Quais foram os desafios e limitações do uso da mediação nesse conflito?