

PRÊMIO
MINISTRO  GUILHERME PALMEIRA
2024

MONOGRAFIA QUALIFICADA EM

2º LUGAR

CATEGORIA
SOCIEDADE CIVIL

A MEDIAÇÃO COMO ESTRATÉGIA CONSENSUAL EM
REGIMES DE DUPLA AFETAÇÃO: CONFLITOS POR
SOBREPOSIÇÃO TERRITORIAL ENTRE UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E TERRAS INDÍGENAS

da autora

MARIA EDUARDA JUCOWSKI GRANDO



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**A MEDIAÇÃO COMO ESTRATÉGIA CONSENSUAL EM REGIMES DE DUPLA
AFETAÇÃO: CONFLITOS POR SOBREPOSIÇÃO TERRITORIAL ENTRE
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E TERRAS INDÍGENAS**

Monografia submetida ao Prêmio
Guilherme Palmeira.

Porto Alegre
2024

RESUMO

A presente monografia analisa a adequação da mediação para tratar conflitos por sobreposição territorial entre áreas protegidas: unidades de conservação e terras indígenas. Utilizou-se o método hipotético-dedutivo com procedimentos metodológicos de revisão bibliográfica e pesquisa de campo para investigar se a mediação é um método adequado para tratar os conflitos por sobreposição. Há 77 casos de sobreposição identificados no Brasil (2018), abrangendo quase 11,4 milhões de hectares e 9,7% da extensão de terras indígenas no país. Os conflitos por sobreposição são complexos, multipartes e interculturais, frequentemente resultando em judicialização recorrente e confrontos de poder. A mediação se mostra como um mecanismo consensual adequado para o tratamento desses conflitos, promovendo a compatibilização dos interesses ambientais e indígenas, exigido pela legislação pátria, assim como a proteção dos bens públicos em regime de dupla afetação. A mediação despolariza posições e promove a confiança mútua, com protagonismo dos agentes ambientais e autonomia sociocultural aos povos indígenas, bem como geração de efeitos satisfatórios para ambos. Ademais, contribui para a redução de custos para a administração pública e promove a integração interinstitucional, além de aumentar a transparência e a legitimidade das decisões. A administração consensual reforça suas funções de mediação e controle, promovendo soluções integrativas e duradouras. Neste cenário, há desafios para a implementação eficaz da mediação, como a necessidade de observação dos princípios e limites que regem a coisa pública, e o enfrentamento de resistência dentro da própria Administração Pública quanto ao uso de mecanismos consensuais.

Palavras-chave: unidades de conservação; terras indígenas; sobreposição; dupla afetação; mediação.

ABSTRACT

This monograph analyzes the adequacy of mediation for addressing territorial overlap conflicts between two protected areas: conservation units and indigenous lands. The hypothetical-deductive method was used, with methodological procedures including a literature review and field research to investigate whether mediation is an appropriate method for addressing overlap conflicts. There are 77 identified cases of overlap in Brazil (2018), covering nearly 11.4 million hectares, which corresponds to 9.7% of the total area of indigenous lands in the country. Overlap conflicts are complex, multipartite, and intercultural, often resulting in recurring judicialization and power confrontations. Mediation proves to be a suitable consensual mechanism for managing these conflicts, promoting the compatibility of environmental and indigenous interests as required by national legislation, as well as the protection of both public assets under dual affectation^o. Mediation depolarizes positions and fosters mutual trust among the parties involved in overlap conflicts, with the environmental agents taking a leading role and the indigenous peoples maintaining socio-cultural autonomy, resulting in satisfactory outcomes for both parties. Additionally, it contributes to cost reduction for public administration and promotes inter-institutional integration, while also increasing transparency and legitimacy of decisions. Consensual administration reinforces its mediation and control functions, promoting integrative and lasting solutions. In this context, there are challenges for the effective implementation of mediation, such as the need to observe the principles and limits that govern public administration, and overcoming resistance within the Public Administration itself regarding the use of consensual mechanisms.

Keywords: conservation units; indigenous lands; overlap; dual affectation; mediation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP – ÁREAS PROTEGIDAS

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

DNIT – DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

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

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO

NCPC – NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

PARNA – PARQUE NACIONAL

PNAP – PLANO ESTRATÉGICO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDA

TI – TERRAS INDÍGENAS

UC – UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

SNUC – SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Áreas protegidas	10
1.2 Unidades de Conservação	12
1.3 Terras Indígenas	13
1.4 Sobreposição territorial e a sua dupla afetação	15
1.5 Compreensão dos conflitos enquanto fenômeno	18
2 DESENVOLVIMENTO	20
2.1 Diagnóstico dos conflitos por sobreposição territorial	20
2.2 As partes envolvidas e os seus interesses	23
2.3 As diferentes formas de tratamento dos conflitos	25
2.3.1 <i>Poder</i>	27
2.3.2 <i>Direitos</i>	28
2.3.3 <i>Interesses</i>	29
2.3.4 A mediação: definições, princípios e modelos	33
2.3.5 Critérios para aferir a adequação da mediação	34
2.3.5.1 <i>Natureza do conflito</i>	34
2.3.5.2 <i>Efeitos na relação</i>	35
2.3.5.3 <i>Satisfação das partes</i>	36
2.3.5.4 <i>Custos</i>	38
2.3.6 Desafios na Administração Pública consensual	39
3 METODOLOGIA	43
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	46

1 INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, existe um sistema robusto de proteção jurídica para áreas destinadas à preservação ambiental. Entre essas áreas protegidas, destacam-se as unidades de conservação ambiental e as terras indígenas, ambas classificadas como bens públicos e constitucionalmente protegidas.

Quando duas áreas protegidas coincidem no mesmo espaço geográfico resulta em um fenômeno fático-jurídico denominado de “sobreposição territorial”. O número de sobreposições é alto, alcançando 77 casos de sobreposição territorial, envolvendo 61 Terras Indígenas (TI) e 57 Unidades de Conservação, que somam quase 11,4 milhões de hectares, correspondentes a 9,7% da extensão total das TI em todo território nacional.

Já existem previsões normativas no país para gerir as situações de sobreposição, como a criação de “mosaicos”, a gestão compartilhada e o regime especial por dupla afetação.

Contudo, é comum que conflitos de ordem jurídica, intercultural, histórico-social, estrutural e relacional emergem a partir do contexto de sobreposição territorial. No mais, tais conflitos por sobreposição entre Unidades de Conservação (UCs) e TI normalmente envolvem múltiplas partes, como órgãos e entidades públicas, a exemplo do ICMBio, MPF, DNIT e FUNAI, bem como os povos e comunidades indígenas e outros particulares.

Tais fatores de ordem multidisciplinar e multipartes dos conflitos por sobreposição ensejam em complexidade da controvérsia. Os conflitos por sobreposição são marcados por disputas entre agentes ambientais e indígenas.

Não raro, os sujeitos envolvidos se utilizam de judicialização recorrente e confrontos de poder para resolução das suas diferenças, resultando em um ciclo de interação conflituosa, com insatisfação dos envolvidos e desperdício de recursos públicos.

Tal contexto enseja em um contexto crítico para os interesses particulares e públicos, bem como enseja em uma inegável importância social das abordagens e métodos adequados para tratar, resolver e prevenir os conflitos por sobreposição ora descritos.

Desta forma, a presente pesquisa ao alcançar os seus resultados e conclusões enseja não só em um impacto social significativo, como também na construção de

literatura envolvendo o tratamento consensual de conflitos complexos e interculturais que envolvam a administração pública, o que ainda é escasso.

A hipótese investigada é que a mediação é um meio adequado para tratar os conflitos por sobreposição entre unidades de conservação e terras indígenas. O objetivo central da pesquisa é analisar a adequação da mediação para tratar os conflitos por sobreposição a partir de quatro critérios objetivos: natureza do conflito, efeitos na relação, satisfação das partes e custos envolvidos.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa é a hipotético-dedutiva, por meio de revisão bibliográfica sobre as áreas protegidas, as culturas indígenas, as abordagens de tratamentos de conflitos, a mediação, a administração pública e o direito administrativo.

Somado a isso, foi realizada pesquisa de campo, que se deu por meio de entrevistas com agente público atribuído por mediar conflitos por sobreposição entre unidade de conservação e terra indígena.

A identidade do agente entrevistado e informações sensíveis sobre os conflitos mediados por ele foram mantidos anônimos para garantir a confidencialidade da mediação. As respostas foram analisadas qualitativamente, e os trechos mais representativos foram incluídos no corpo desta monografia, contextualizados com outras fontes de dados para garantir a robustez das informações apresentadas. A metodologia será tratada com maior detalhamento no capítulo 3.

No capítulo 1, serão feitas conceituações introdutórias sobre as áreas protegidas (1.1), unidades de conservação (1.2) e terras indígenas (1.3), e como estas se relacionam no fenômeno de sobreposição territorial (1.4). Ganha relevância no tópico sobre sobreposição, as formas previstas normativamente e jurisprudencialmente para gerir tal realidade, tal como a dupla afetação de bens públicos.

No tópico 1.5, há a exposição sobre os conflitos, a partir das suas definições e funções. As compreensões expostas no primeiro capítulo são premissas fundamentais para a compreensão dos resultados da presente pesquisa.

No capítulo 2, o desenvolvimento será feito a partir do diagnóstico dos conflitos por sobreposição territorial de UCs e TI (2.1), por meio da identificação da natureza desses conflitos e os atores sociais e sujeitos envolvidos (2.2), bem como suas principais posições e interesses, que serão analisados ante a sua convergência, divergência ou antagonismo.

No tópico 2.3, serão identificadas as principais abordagens e métodos existentes para tratamento de conflitos: poder (2.3.1), direitos (2.3.2) e interesses (2.3.3), e como tais abordagens são utilizadas pelas partes na tentativa de resolução dos seus conflitos por sobreposição territorial.

No tópico 2.3.4, a mediação será analisada, a partir de suas principais definições, princípios, modelos e as suas previsões normativas no ordenamento jurídico brasileiro.

Tudo isso para, enfim, ser analisada a adequação da mediação para tratamento de conflitos por sobreposição entre UCs e TI, o que será feito no tópico 2.3.5, a partir de quatro critérios objetivos: natureza do conflito (2.3.5.1), efeitos na relação (2.3.5.2), satisfação das partes (2.3.5.3) e custos envolvidos (2.3.5.4).

Na parte final do desenvolvimento, no tópico 2.3.6, serão expostos os principais desafios identificados para o desenvolvimento e a implementação da administração pública consensual no Brasil.

No capítulo 3, a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa será detalhada e no capítulo 4 serão feitas as considerações finais do trabalho.

1.1 Áreas protegidas

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):

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).

Esta definição contrasta com o paradigma tradicional de “natureza intocada”, que defendia a exclusão total de atividades humanas nas áreas protegidas (Coelho, 2018). Tal concepção de áreas protegidas tornou-se obsoleta e alvo de críticas, pois não levava 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 é positiva e essencial à manutenção dos ecossistemas e da eficácia das áreas protegidas (Franco; Schittini; Braz, 2015).

No Brasil, com a promulgação da Constituição (1998), pela primeira vez na história de Cartas Políticas do país foi dedicado todo um capítulo ao meio ambiente. A Constituição estabelece a proteção ambiental como um dos direitos fundamentais, sendo dever da administração pública assegurar a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

O artigo 225 é especialmente relevante, dispondo que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. Este artigo também define a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, como uma das formas de assegurar a preservação do meio ambiente. A administração pública é, portanto, incumbida de implementar políticas e medidas de proteção ambiental, incluindo a criação e a gestão de Unidades de Conservação (UCs).

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 regulamenta as disposições constitucionais por meio da instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) para criação, implementação e gestão das UCs no Brasil.

A responsabilidade da administração pública inclui a efetiva gestão dessas áreas, por meio das instituições e órgãos incumbidos, garantindo a proteção dos recursos naturais e a promoção do desenvolvimento sustentável nas áreas de uso sustentável. Essas disposições legais reforçam o papel crucial da administração pública na conservação ambiental e no cumprimento dos princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente.

As áreas protegidas abarcam duas modalidades: áreas protegidas *stricto sensu*, que têm por 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 que são objeto do presente estudo são as UCs (áreas protegidas *stricto sensu*) e as TI (áreas protegidas *lato sensu*), cada uma com sua

regulamentação específica (Lei do SNUC, Decreto nº 1775/96 e Decreto nº 7.747/2012).

1.2 Unidades de Conservação

As Unidades de Conservação Ambiental (UCs) no Brasil são áreas protegidas legalmente instituídas com o objetivo de conservar a biodiversidade e os recursos naturais. Hoje, no teor do art. 2º, inc. I da Lei do SNUC, as unidades de conservação são conceituadas como:

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.

Elas são categorizadas em dois grupos principais: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável, conforme estabelecido pela Lei nº 9.985 de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

As Unidades de Proteção Integral têm como objetivo principal preservar a natureza, permitindo apenas o uso indireto dos seus recursos naturais (Bessa, 2017), como pesquisa científica e turismo ecológico. Exemplos incluem parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas.

Já as Unidades de Uso Sustentável visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais (Bessa, 2017), permitindo atividades como manejo sustentável e a presença de populações tradicionais, como nas florestas, reservas extrativistas e áreas de proteção ambiental (APAs).

O paradigma ecossistêmico das UCs destaca a importância das interações entre os componentes bióticos e abióticos do ecossistema, assim como a inclusão das populações humanas nas estratégias de conservação. Este modelo reconhece que a presença e a participação das comunidades locais são essenciais para a manutenção dos ecossistemas e para a eficácia das áreas protegidas.

No contexto das Unidades de Conservação (UCs), a administração pública desempenha um papel crucial na criação, gestão e fiscalização dessas áreas. As UCs

são bens públicos de uso especial, como definido no art. 99, inc. II, do Código Civil, e são administradas diretamente por órgãos públicos e entidades, como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, conforme previsto pela Lei nº 11.516/2007.

O ICMBio é o ente responsável por propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação Federais, além de fomentar e executar programas de pesquisa, proteção e conservação da biodiversidade no Brasil.

Assim, há a responsabilidade da administração pública por implementar políticas de conservação, assegurar a proteção dos recursos naturais, promover a sustentabilidade e envolver as comunidades locais na gestão das UCs, garantindo que estas áreas cumpram seus objetivos de preservação ambiental e manutenção dos serviços ecossistêmicos, conforme preconizado pela Constituição Federal e pela Lei do SNUC.

1.3 Terras Indígenas

Sabe-se pouco sobre os povos e comunidades indígenas 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).

Até onde se sabe, o histórico de desafios envolvendo as terras indígenas no Brasil remonta ao período colonial, quando o contato entre povos indígenas e colonizadores europeus se iniciou. Desde então, os indígenas enfrentaram inúmeras dificuldades para preservar suas terras e culturas.

O Brasil é lar de uma extraordinária diversidade étnica indígena, com mais de 305 etnias (IBGE, 2012), cada um com sua própria identidade cultural, língua e modo de vida. Essa diversidade é um patrimônio cultural inestimável que contribui para a riqueza cultural do país.

Para os povos e comunidades indígenas, o conceito de “território” vai além da mera posse da terra. Isto porque se pode dizer que um elemento comum às diversas etnias indígenas é a compreensão da terra como uma entidade viva, um espaço de abrigo e de manifestação identitária (Silva, 2018). Ele envolve uma relação espiritual e cultural profunda com o meio ambiente, onde a terra é vista como um elemento vital de sua identidade e sobrevivência. O território é essencial para a manutenção de suas tradições, modos de vida e organização social.

A Constituição de 1988 representou um marco significativo ao reconhecer os direitos territoriais dos povos indígenas. A Constituição dispôs que as terras indígenas são bens da união (Brasil, 1988, art. 20, XI) e destinam-se à posse permanente dos povos e comunidades indígenas, cabendo-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.

As terras indígenas são consideradas áreas protegidas *lato sensu*, ou seja, elas são preservadas para o benefício dos povos indígenas e para a conservação da biodiversidade e dos recursos naturais. Estas áreas desempenham um papel crucial na manutenção dos ecossistemas e na mitigação das mudanças climáticas.

O processo de demarcação das terras indígenas é um procedimento administrativo, regulado pelo Decreto nº 1775/96 (BRASIL, 1996), e envolve várias etapas. Inicialmente, são realizados estudos antropológicos, ambientais e fundiários para identificar a área tradicionalmente ocupada pelos povos indígenas. Após a identificação, a área é delimitada e demarcada fisicamente, seguida pela homologação pelo Presidente da República.

Este procedimento é considerado declaratório e não constitutivo das terras indígenas (STF, 2018) e visa assegurar que as terras sejam reconhecidas e protegidas oficialmente, proporcionando segurança jurídica e territorial aos povos indígenas (FUNAI, 2021).

Nesse contexto, o papel da Administração pública, principalmente na figura da Fundação Nacional dos Povos Indígena (FUNAI), é fundamental. A FUNAI é vinculada ao Ministério dos Povos Indígenas (Brasil, 2023) e é a principal instituição responsável pela execução da política indigenista no Brasil, tendo a atribuição de assegurar os direitos dos povos indígenas, incluindo a identificação, delimitação, demarcação e registro de suas terras, conforme o artigo 19 do Decreto nº 9.010/2017.

Segundo dados atuais do Instituto Socioambiental (ISA), ainda restam 728 terras indígenas em diferentes fases do procedimento demarcatório, sendo 124 em identificação, 43 identificadas e 487 homologadas e reservadas.

As terras indígenas em processo de demarcação ou ainda não demarcadas representam um desafio significativo no contexto socioambiental brasileiro. A falta de

definição clara dos limites territoriais dessas áreas frequentemente resulta em conflitos e vulnerabilidades para as comunidades indígenas e para o meio ambiente.

Quando esses territórios se sobrepõem a outras áreas protegidas, a complexidade da situação se intensifica. Essa sobreposição pode gerar impasses legais e administrativos, além de ameaçar a integridade ambiental e cultural dessas regiões.

1.4 Sobreposição territorial e a sua dupla afetação

Quando duas áreas protegidas coincidem no mesmo espaço geográfico resulta em fenômeno fático-jurídico conhecido como “sobreposição territorial”. É o caso de sobreposições entre as unidades de conservação ambiental e as terras indígenas, duas áreas protegidas no ordenamento jurídico brasileiro.

Figura 1 — Mapeamento de sobreposição entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas



Fonte: Instituto Socioambiental – Programa Monitoramento de Áreas Protegidas. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/mapa.eco.br> (2022).

Tamanho é a relevância e a proporção desta realidade que uma pesquisa realizada pela Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais do ICMBio identificou que 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 ou pequenos agricultores (Silva, 2018; Madeira *et al.*, 2015).

Segundo dados de 2018, há 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).

Há inúmeras discussões acerca da melhor forma de regularizar e gerir situações de sobreposição territorial entre UCs e TIs. A Lei do SNUC (2000), por exemplo, prevê que é admitida a permanência de 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 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, até que seja elaborado o Plano de Manejo (Art. 28, § único).

No mais, tal diploma legal dispõe o reassentamento de povos e comunidades indígenas em casos de UCs de Proteção Integral em que a sua permanência não seja admitida, sendo que deverão ser realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes (art. 42, *caput*).

Contudo, há críticas acerca do reassentamento. Isto porque iria de encontro às principais disposições internacionais e nacionais incidentes no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente a CDB (Brasil, 1998), a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (Brasil, 2019), a Declaração sobre Direitos dos Povos Indígenas (Organização das Nações Unidas, 2008), 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.

Diante desse contexto, uma proposta integrativa que ganha força é a prevista no art. 26 da Lei do SNUC, denominada “mosaicos”.

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, Art. 26).

Ou seja, na legislação há a promoção de uma visão de complementaridade, e não de oposição, entre a proteção ambiental e a proteção aos direitos territoriais indígenas, o que se aproxima ao paradigma ecossistêmico e se distancia do paradigma obsoleto, segundo o qual a presença humana em áreas protegidas era proibida ou desestimulada.

O Mosaico de Áreas Protegidas do Oeste do Amapá e Norte do Pará, reconhecido em 2013, foi o primeiro mosaico brasileiro a incluir Terras Indígenas e Unidades de Conservação. Com uma extensão de mais de 12 milhões de hectares, o mosaico abrange três Terras Indígenas e seis Unidades de Conservação, promovendo a gestão integrada e colaborativa dessas áreas, conciliando a conservação ambiental com os direitos territoriais indígenas (Brasil, 2013).

Neste contexto, cabe destacar ainda a existência do regime jurídico de “dupla afetação” de áreas sobrepostas. 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.

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). 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).

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 (STF, 2009; Silva, 2018).

Abaixo, segue o trecho do voto:

Essa dupla (terra indígena + unidade de conservação) ou tripla afetação (terra indígena + unidade de conservação + faixa de fronteira) deve, portanto, ser resolvida **não pela sucumbência frente aos direitos indígenas, mas por uma conciliação** das prerrogativas aparentemente em conflito (Brasil, STF, Petição 3388, 2009).

O que é importante é que a **efetiva conciliação desses dois interesses, de modo a concretizar a dupla afetação, tornando-a real e não apenas discursiva**, envolve o respeito simultâneo de ambos os interesses, de modo a que nenhum deles possa ser considerado superado ou minimizado pelo outro de antemão. Nas situações específicas, há de se garantir sempre a possibilidade de conjugação que não pode ser entendida fora de uma lógica de complementaridade (Brasil, STF, Petição 3388, 2009).

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).

O STF, portanto, acolheu a tese da dupla afetação. Desta forma, a partir do posicionamento da Suprema Corte, o ICMBio deve administrar a UC de forma a respeitar os usos, tradições e costumes dos indígenas (Brasil, 2009).

Cabe, ainda, referir que o regime especial de dupla afetação apresenta-se ainda que a TI envolvida não seja demarcada ou esteja com procedimento demarcatório em trâmite, visto que o processo de demarcação é meramente declaratório (STF 2018).

Apesar da previsão normativa e jurisprudencial de formas de regularização de sobreposições territoriais entre UCs e TI no ordenamento jurídico brasileiro, como os modelos de gestão compartilhada, os mosaicos, e o regime de dupla afetação, a realidade é outra, visto que é comum persistir conflitos de grandes proporções entre os envolvidos, principalmente entre os agentes ambientais responsáveis pela gestão das UCs e os povos e comunidades das terras indígenas.

1.5 Compreensão dos conflitos enquanto fenômeno

O conflito é um fenômeno multidisciplinar e de definição polissêmica, sendo possível enxergá-lo pelo ponto de vista linguístico, jurídico, sociológico, antropológico, cultural, psicológico ou comportamental (Leite, 2017) e podendo acumular

simultaneamente todas ou algumas dessas diferentes dimensões quando se manifesta.

Em termos conceituais, Moore (1998) define 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).

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 (Deutsch, 2004). Nesse sentido, as diferentes percepções resultam em diferentes sentimentos e comportamentos experienciados pelo sujeito em face de uma mesma realidade.

Durante grande parte da história da humanidade, o conflito foi encarado como uma patologia ou pelo menos como manifestação desta (Leite, 2017). Contudo, a contrário *sensu*, os conflitos podem ter funções positivas. Isto porque o conflito pode prevenir estagnações e ser o meio pelo qual os problemas podem ser manifestos e do qual emergem as soluções, sendo a raiz da mudança (Simmel, 1995; Coser, 1996 *apud* Deutsch, 2004).

Para Deutsch (2004), o conflito também apresenta funções positivas por demarcar grupos e, dessa forma, ajudar a estabelecer uma identidade coletiva e individual, bem como prevenir colapsos, entendendo que este fenômeno não deve ser eliminado, nem suprimido por um longo tempo (Deutsch, 2004). Isto porque o conflito é incontornável, porque inerente à natureza humana, e porque não é funcional eliminar as diferenças na sociedade, eis que fazem parte de qualquer Estado democrático.

Assim, o foco e objetivo central não é eliminar os conflitos, mas sim adequar a forma de tratá-los e geri-los. No ponto, os conflitos podem apresentar processos destrutivos, que conduzem ao agravamento do problema, resultante de um círculo vicioso de ação e reação, ou processos construtivos, 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 desenvolverem 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).

Para compreender melhor o fenômeno do “conflito”, é essencial considerar as tipologias que fundamentam o conceito. Conflitos podem ser classificados conforme os sujeitos envolvidos (intrapessoais, interpessoais, intracoletivos, intercoletivos ou internacionais), o objeto (relacionamento, dados, estruturais de valores e estruturais) e o nível de desenvolvimento e intensidade (latentes, emergentes ou manifestos) (Deutsch, 2004; Moore, 1998).

A partir de tais conceitos, definições e categorias de conflito, é crucial realizar um diagnóstico dos conflitos resultantes da sobreposição entre Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas (TIs) no contexto brasileiro. Esse diagnóstico permitirá responder à questão central deste estudo, considerando a compreensão do fenômeno do conflito aqui discutido.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Diagnóstico dos conflitos por sobreposição territorial

A sobreposição territorial entre Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas (TIs) no Brasil gera conflitos complexos entre as partes que objetivam fazer o uso da mesma área física.

Os conflitos jurídicos por sobreposição surgem de interpretações divergentes das leis e da Constituição, que garantem direitos tanto às UCs quanto às TI. Questões como a demarcação e titulação das terras, bem como a prevalência de uma sobre a outra, geram impasses legais de difícil solução.

Veja-se que há 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 preservação ambiental e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225.

Além disso, os conflitos culturais em contextos de sobreposição são evidentes, uma vez que abarcam duas cosmovisões diferentes: a indígena e a não indígena. A preservação dos modos de vida tradicionais, bem como das crenças e práticas

ancestrais das comunidades indígenas por vezes entram em conflito com os objetivos de conservação das UCs.

Também é pertinente considerar a dimensão histórico-social do conflito, uma vez que pode haver um histórico de interações conflituosas entre as partes envolvidas há décadas, especialmente entre os agentes e servidores ambientais responsáveis pela gestão das Unidades de Conservação, que, por vezes, residem dentro da UC (Entrevistado A, 2022) e os povos e comunidades indígenas que reconhecem um território como seu.

O conflito em questão é grave, prolongado e envolve múltiplos atores de diferentes culturas, tanto indígenas quanto não indígenas. Ele se caracteriza pela existência de **numerosas ações judiciais em andamento**, intensificando a polarização entre as partes e gerando desconfiança por parte dos indígenas em relação aos órgãos governamentais. Além disso, o conflito é **marcado por episódios de violência**, incluindo invasões de propriedades e ocorrências de morte (Entrevistado A, 2022).

A declaração de Geraldo Machado Pereira, servidor do ICMBio e chefe do Parque Nacional do Descobrimento (PND), também elucida o teor complexo dos conflitos por sobreposição entre essa unidade de conservação ambiental e a Terra Indígena Comexatiba, em Prado, na Bahia:

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).

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).

Por outro lado, Mãdy, líder indígena da aldeia Alegria Nova, destaca que as entidades e órgãos ambientais brasileiros, incluindo o ICMBio, têm historicamente mantido uma relação marcada pela violência com as comunidades 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).

Além disso, indígenas frequentemente relatam dificuldades para estabelecer parcerias e diálogo com os gestores ambientais das UCs (Ricardo, 2017 *apud* Silva, 2018). Ricardo Oliveira, liderança indígena da aldeia Cahy/TI Comexatiba, relata que a postura de servidores do ICMBio só contribui para a perpetuação do conflito (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).

Os relatos aqui colacionados oferecem uma perspectiva detalhada das diversas camadas envolvidas nessa questão delicada, sejam elas jurídicas e não jurídicas. Esses conflitos são ainda mais desafiantes devido à diversidade cultural e ambiental do Brasil, o que demanda abordagens específicas para cada contexto.

O quadro abaixo compila e elucida a alta complexidade dos conflitos por sobreposição entre unidades de conservação e terras indígenas, uma vez que apresentam, simultaneamente, conflitos jurídicos, histórico-sociais, estruturais e relacionais entre os sujeitos envolvidos (Entrevistado A, 2022).

Tabela 1 – Classificação do conflito por sobreposição entre unidades de conservação e terras indígenas

Classificação do conflito por sobreposição entre unidades de conservação e terras indígenas		
Nível de desenvolvimento e intensidade	(X) latentes, (X) emergentes ou (✓) manifestos	
Sujeitos envolvidos	(X) intrapessoais (X) interpessoais (X) intracoletivos (✓) intercoletivos (X) internacionais	
Há conflitos jurídicos?	✓	preservação ambiental (Unidades de conservação) “versus” direitos territoriais indígenas
Há conflitos estruturais?	✓	poderes desiguais e disputas por recursos
Há conflitos de valores?	✓	diferentes cosmovisões e culturas
Há conflitos de relacionamento?	✓	animosidade interpessoal, antagonismo, comunicação deficiente, polarização e presença recíproca de estereótipos
Há conflitos de dados?	X	não identificado

Fontes: elaboração própria a partir de Silva (2018) e Entrevistado A (2022).

Em suma, os conflitos originados das sobreposições territoriais entre UCs e TIs são complexos porque são interculturais e transcendem as esferas jurídicas, adentrando também em dimensões estruturais, relacionais e histórico-sociais.

2.2 As partes envolvidas e os seus interesses

Os conflitos por sobreposição entre unidades de conservação e terras indígenas envolvem múltiplas partes, como órgãos e entidades públicas, a exemplo do ICMBio, MPF, DNIT e FUNAI, bem como os povos e comunidades indígenas e outros particulares. A característica multipartes dos conflitos por sobreposição são um fator importante que confere complexidade à controvérsia.

As comunidades indígenas, frequentemente compostas por diferentes etnias, e os representantes locais dos órgãos ambientais responsáveis pela gestão das unidades de conservação são os principais atores afetados pela sobreposição entre

UCs e TIs, portanto há concentração na análise das interações diretas entre estes dois sujeitos, devido ao escopo e foco específicos da pesquisa.

Para compreender melhor as partes envolvidas e afetadas pelo conflito, é essencial examinar seus interesses subjacentes, que moldam suas posições. Os interesses representam as necessidades, objetivos, medos e preocupações dos indivíduos, destacando a importância de conciliar interesses em vez de simplesmente lidar com posições (Weiss, 2018; Fischer, 2018).

As posições adotadas pelos envolvidos nos conflitos por sobreposição normalmente são antagônicas. Enquanto as comunidades indígenas almejam utilizar a área territorial exclusivamente para si, afastando os agentes ambientais, estes últimos buscam a remoção dos indígenas das unidades de conservação, argumentando que sua presença constitui invasão (Silva, 2018; Entrevistado A, 2022).

No entanto, uma análise mais profunda dos interesses subjacentes das partes revela a existência de pontos de convergência. É o que demonstra o quadro ilustrativo abaixo.

Tabela 2 – Mapeamento de Interesses dos indígenas e representantes locais ambientais

Interesses	Partes	
	Indígenas	Representantes locais do órgão ambiental
Utilização de recursos da área para a subsistência	✓	
Acesso aos recursos naturais essenciais para preservação cultural e econômica	✓	
Estabelecimento de residência na área	✓	
Contribuição ativa para a conservação do meio ambiente	✓	✓
Restauração de áreas de biodiversidade prejudicadas	✓	✓
Compromisso com a preservação ambiental	✓	✓
Necessidade de participação e escuta ativa	✓	✓
Redução dos custos associados	✓	✓

Celeridade processual	✓	✓
-----------------------	---	---

Fontes: elaboração própria a partir de Silva (2018); ICMBio (2021); Entrevistado A (2022).

Observa-se na tabela acima que há interesses compartilhados e distintos entre as partes, porém não necessariamente antagônicos e conflitantes.

No que toca à preservação ambiental, por exemplo, tanto as Terras Indígenas quanto as Unidades de Conservação demonstram resultados semelhantes na mitigação do desmatamento, conforme destacado por Marensi (2014) e o ICMBio no Parecer nº 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU.

Embora haja interesses compartilhados entre os indígenas e os representantes ambientais, conforme identificado, os conflitos relacionais entre as partes resultam em comunicação deficiente, permeada por percepções equivocadas e estereótipos, minando a confiança mútua e tornando difícil a composição desses interesses na prática (Santilli; Ricardo, 2004).

Essa intrincada teia de dimensões do conflito e de múltiplas relações envolvidas evidencia a necessidade de uma abordagem adequada às diversas nuances envolvidas, que extrapolam a dimensão jurídica do conflito.

Diante dessa realidade multifacetada, é fundamental explorar abordagens e métodos adequados para o tratamento dos conflitos por sobreposição, considerando as suas particularidades.

2.3 As diferentes formas de tratamento dos conflitos

O campo do tratamento adequado de conflitos é multidisciplinar, com raízes na antropologia, sociologia, psicologia social e cognitiva, economia, ciência política, teoria dos jogos, relações internacionais, direito e estudos de paz (Faleck; Tartuce, 2014).

Ury, Brett e Goldberg (2009) propõem que existem três principais abordagens para tratar conflitos, sendo elas: **(i)** conciliar interesses, **(ii)** determinar quem tem razão ou **(iii)** determinar quem é mais poderoso.

A conciliação de interesses envolve investigar as preocupações profundas das partes e desenvolver soluções criativas que tratem o conflito como uma situação compartilhada a ser manejada em conjunto pelos envolvidos (URY, *et al.*, 2009).

Determinar quem tem razão baseia-se na aceitação de normas reconhecidas como legítimas ou justas, conhecidas como direitos, que podem estar consagrados na lei, contratos ou padrões sociais (URY, *et al.*, 2009).

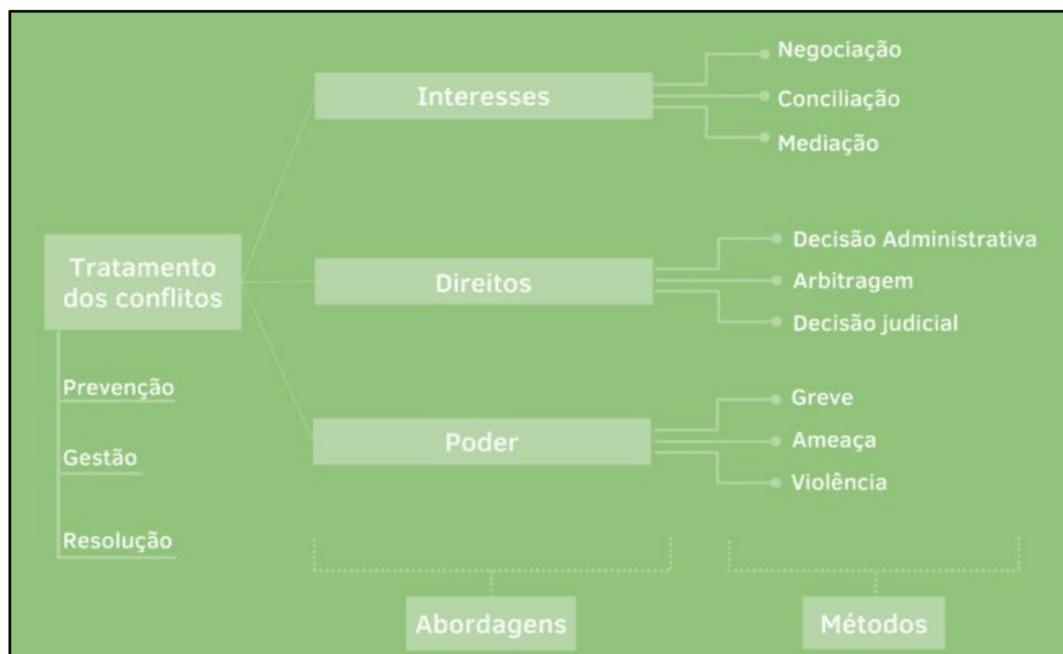
A abordagem baseada no poder, por sua vez, envolve a capacidade de coagir alguém a fazer algo que não faria voluntariamente, geralmente por atos de agressão ou retenção de benefícios (URY, *et al.*, 2009).

No Brasil, a título de exemplo, a abordagem baseada no poder orienta o direito de greve, a legítima defesa e o esbulho possessório. A abordagem baseada em direitos orienta a adjudicação judicial, os procedimentos administrativos e a arbitragem. A abordagem baseada em interesses orienta a negociação, a conciliação e a mediação.

Fuller (1971) introduziu o conceito de “pluralismo de processos”, que defende a aplicação de diferentes métodos de tratamento de conflitos conforme os propósitos específicos e peculiaridades de cada caso (Fuller, 1971 *apud* Faleck; Tartuce, 2014).

Os “métodos” de tratamento de conflitos são os meios previstos no ordenamento jurídico que permitem às pessoas satisfazerem seus interesses (Faleck, 2018). No ordenamento jurídico brasileiro, a Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 2010, instituiu a “política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses”, ampliando os métodos de tratamento de conflitos no país.

Figura 2 – Abordagens e métodos de tratamento de conflitos



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

Como meros meios e não fins em si mesmos, os métodos de tratamento de conflitos são adequados quando cumprem sua função: satisfazer os interesses das partes. Se o método escolhido não atinge esse objetivo, deve-se adotar uma nova abordagem que melhor atenda aos interesses das partes e às características do caso concreto (Faleck, 2018, p. 97).

A adequação de um método envolve não só fatores como custos financeiros e tempo, incluindo também o tratamento digno e a possibilidade de ser ouvido e compreendido (Galanter, 1989, *apud* Faleck, 2018).

Assim, Ury (2009) propõe quatro critérios para avaliar a adequação: **(i)** natureza do conflito; **(ii)** custos envolvidos; **(iii)** satisfação das partes e **(iv)** efeitos nas relações pessoais e organizacionais, os quais são utilizados neste estudo para avaliação da melhor abordagem e método para tratamento dos conflitos por sobreposição.

2.3.1 Poder

No contexto de conflitos por sobreposição ora analisado, a abordagem de poder é frequentemente utilizada pelas partes envolvidas: tanto agentes ambientais quanto indígenas recorrem a táticas de poder para satisfazer seus interesses.

Agentes ambientais relatam invasões e atos violentos por indígenas, enquanto indígenas relatam ameaças a lideranças por pessoas ligadas aos órgãos ambientais (Silva, 2018).

Esses confrontos de poder são comuns e o uso da força geralmente resulta em desconfiança, raiva, perda de oportunidades e escalada do conflito (Faleck, 2018). Comportamentos repetitivos e negativos adotados por ambos os lados raramente trazem satisfação e parecem apenas objetivar a liberação de raiva e frustração.

A utilização da abordagem de poder no contexto de sobreposição, portanto: **(i)** envolve altos custos de tempo e emocionais para os agentes ambientais e as comunidades indígenas, devido às frequentes invasões e atos de violência; **(ii)** resulta em baixa satisfação com os resultados para ambas as partes, pois as ações coercitivas raramente resolvem os conflitos subjacentes; **(iii)** promove efeitos destrutivos nas relações, exacerbando a desconfiança e a animosidade, o que aumenta a distância entre agentes ambientais e comunidades indígenas e perpetua os conflitos.

As razões para a persistência na luta pelo poder incluem a baixa utilização de processos baseados na conciliação de interesses, falta de motivação para usá-los, ausência de competências e recursos, além de obstáculos organizacionais e relacionais (URY, *et al.*, p. 66).

2.3.2 Direitos

A abordagem de direitos também é frequentemente utilizada em conflitos por sobreposição entre UCs e TI. Métodos como processos administrativos e judicialização são comuns, destacando-se as ações de reintegração de posse e as ações coletivas.

As ações de reintegração de posse, por exemplo, são frequentemente ajuizadas por agentes ambientais. Cavallini (2017) explica que esse tipo de ação judicial é uma regra. Exemplos notáveis incluem a remoção de populações indígenas em Barra Velha e Comexatibá, além de casos como o envolvendo os povos Kaingang e Xokleng na Floresta Nacional (Flona) de São Francisco de Paula (Silva, 2018).

Em Comexatibá, conforme relatado por Ricardo (2017), os Pataxó enfrentam constantes ameaças judiciais, e o cacique Timborana, da aldeia Cahy, possui múltiplos processos judiciais e foi recentemente condenado à prestação de serviço comunitário ao ICMBio devido a um incêndio próximo ao parque.

Além das ações de reintegração de posse, no Rio Grande do Sul, o Ministério Público Federal (MPF) em Caxias do Sul ajuizou três ações civis públicas questionando concessões florestais nas Florestas Nacionais de Canela e São Francisco de Paula, sem a devida consulta às comunidades indígenas Kaingang e Xokleng (CIMI, 2021).

Nessas ações, o MPF exige a realização de estudos antropológicos e a consulta prévia, livre e informada às comunidades afetadas. Desde 2012, os indígenas Xokleng aguardam a conclusão da fase preliminar do procedimento demarcatório, intensificando o conflito com o ICMBio.

A abordagem de direitos, embora comum, apresenta diversas desvantagens, **(i)** envolve altos custos de tempo e promove a polarização e destruição das relações pessoais e organizacionais; **(ii)** resulta em recorrência de conflitos, pois é comum o ajuizamento de sucessivas ações judiciais para um mesmo conflito, o que gera um **(iii)** elevado grau de insatisfação entre as partes envolvidas. Além disso, a abordagem

jurídica muitas vezes não resolve o conflito subjacente, ignorando aspectos não jurídicos igualmente importantes de serem considerados para uma solução efetiva e duradoura (Azevedo, 2009).

Portanto, a escolha pela abordagem de direitos resulta em um ciclo infrutífero e na litigiosidade repetitiva (Faleck, 2018). Um exemplo disso é a situação em que agentes ambientais obtêm decisões judiciais favoráveis para a remoção de indígenas de UCs, levando esses indígenas a se deslocarem para outros locais da proximidade, como rodovias, onde novos litígios são iniciados para sua remoção, com instituições públicas que são igualmente oneradas e prejudicadas com essa situação, como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), em que estes ajuízam novas ações judiciais, retroalimentando o ciclo (Entrevistado A, 2022).

Este cenário resulta na perpetuação do conflito sem atender aos interesses de nenhuma das partes e sem tampouco oferecer uma solução sustentável a longo prazo. Ademais, em uma macroanálise, quando há uma vitória judicial em favor dos agentes ambientais, o impacto se desloca do ICMBio para prejudicar os interesses do DNIT, resultando em um prejuízo para a administração pública como um tempo.

Leitão (2004) aponta também que órgãos públicos da mesma estrutura federal, como o ICMBio e a FUNAI, frequentemente se antagonizam, desperdiçando recursos humanos e financeiros que poderiam ser mais bem utilizados (Leitão; Ricardo, 2004).

Portanto, sem uma visão sistêmica e integrada do complexo cenário dos conflitos por sobreposição, principalmente devido à complexidade dos elementos constitutivos e à judicialização recorrente desses conflitos, há desperdício de recursos e perpetuação do conflito.

2.3.3 Interesses

O tratamento consensual e conciliatório dos conflitos é uma prática histórica presente em diversas culturas, como a judaica, cristã, islâmica, hinduísta, budista, confucionista e indígena (Moore, 1998; Mendonça, 2004; Faleck; Tartuce, 2014).

No entanto, em determinado momento histórico, a justiça foi centralizada no Poder Judiciário. Durante os séculos XVIII e XIX, o direito à proteção judicial significava essencialmente o direito formal de propor ou contestar uma demanda (Faleck; Tartuce, 2014).

Esse paradigma começou a mudar em 1976, quando Frank Sander, professor de Harvard, ressuscitou a ideia de tratamento consensual de conflitos. Ele sugeriu que os tribunais direcionassem casos para métodos “alternativos”, como negociação, conciliação e mediação (Faleck; Tartuce, 2014).

No Brasil, a Constituição de 1988 reforçou o tratamento adequado dos conflitos e as soluções pacíficas de controvérsias, garantindo o direito de acesso à justiça.

O artigo 98, inciso I, da Constituição prevê a criação de juizados especiais para conciliação e julgamento de causas cíveis de menor complexidade. Seguindo essa diretriz, a Lei nº 9.099/95 orienta-se pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre a conciliação ou transação.

Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 125, estabelecendo a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses (Brasil, 2010). Posteriormente, o Novo Código de Processo Civil (NCPC) de 2015 promoveu a solução consensual dos conflitos e a criação de Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSCs) (Brasil, 2015).

Além disso, a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/15) e a Resolução nº 174 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, de 2016, destacaram a eficácia da conciliação e mediação na Justiça do Trabalho (Brasil, 2016).

A introdução desses métodos no cenário nacional visa a pacificação social e a redução da crise da justiça, caracterizada pela demora na prestação jurisdicional e pelo alto volume de demandas (Faleck, 2018). Nesse contexto, Kazuo Watanabe defende a transição da “cultura da sentença” para a “cultura da pacificação”, incentivando métodos consensuais para promover a paz social (Watanabe, 2005).

Assim, o quadro a seguir elucidará os principais métodos consensuais utilizados no Brasil.

Tabela 3 – Análise dos principais métodos consensuais baseados na abordagem de composição de interesses

	Negociação	Conciliação	Mediação
Tipo de solução	autocompositiva	autocompositiva	autocompositiva

Definição	Método horizontal de tratamento do conflito diretamente entre as partes	Método horizontal de tratamento do conflito com a intervenção de um conciliador	Método horizontal de tratamento do conflito com a facilitação por um mediador
Terceiro envolvido	Não	Sim, conciliador	Sim, mediador
Autoridade do terceiro	Não é aplicável	Sim, pode sugerir e ser interventivo na solução	Não, o mediador é imparcial e independente
Objetivo	Processo de influência para tomada de decisão	Obtenção de acordo	Estabelecer ou restaurar o diálogo entre as partes, sendo o acordo consequência
Aplicação mais comum	Todos os tipos de relações	Relações eventuais, como de consumo	Relações de longo prazo

Fontes: Moore (1998); Fischer (2018); Almeida (2018).

Os métodos consensuais têm sido aplicados em casos envolvendo comunidades tradicionais, como pescadores, quilombolas e indígenas, e áreas de proteção ambiental.

O primeiro exemplo é a Reserva Biológica do Lago Piratuba, no Amapá, que regularizou a sobreposição territorial com um termo de compromisso, estabelecendo regras para a pesca do pirarucu. Isso garantiu os direitos de uma comunidade tradicional de pescadores e resultou em um aumento populacional significativo da espécie (ICMBio, 2021).

O segundo exemplo, que envolve diretamente a Administração Pública, é a Estação Ecológica da Serra Geral do Tocantins. Aqui, o conhecimento tradicional de uma comunidade quilombola sobre o manejo do fogo levou a uma redução drástica dos incêndios tardios (ICMBio, 2021).

A mediação entre a comunidade e as autoridades promoveu confiança mútua, resultando, em 2015, em uma mudança completa na estratégia de manejo de incêndios, agora baseada amplamente no conhecimento tradicional da comunidade. Essa colaboração exemplifica como a integração de saberes tradicionais com a gestão pública pode melhorar significativamente a eficácia das políticas ambientais.

No Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais, no Paraná, foi implementado um regramento para a pesca, monitorado pela Universidade Federal do Paraná e pelo Instituto de Pesca de São Paulo. Essas instituições participaram desde o início do diálogo, ajudando a construir o acordo com as partes envolvidas,

assegurando a sustentabilidade da atividade pesqueira no arquipélago (ICMBio, 2021).

No caso da Terra Indígena Serra Raposa do Sol, com sobreposição ao Parque Nacional Monte Roraima (UC), destaca-se a iniciativa pioneira do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, com o apoio do então presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski, na inauguração do primeiro polo indígena do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) na comunidade do Maturuca. Na ocasião, 16 indígenas foram escolhidos pela comunidade e legitimados pela Justiça para mediar conflitos internos, como disputas familiares e danos materiais (CONJUR, 2015).

Neste contexto de conciliação de interesses, é relevante destacar que o ICMBio tem adotado uma postura institucional mais inclusiva e flexível, contrastando com suas posições anteriores. Esta nova postura reconhece a compatibilidade entre os interesses ambientais e territoriais das comunidades tradicionais, promovendo um esforço institucional para a utilização da mediação. Esse avanço é evidenciado no Parecer nº 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU e na Informação Técnica nº 3/2021-COGCOT/CGSAM/DISAT/GABIN/ICMBio (ICMBio, 2021).

Nesta toada, cabe pontuar algumas limitações identificadas na utilização dos métodos de negociação e conciliação em contextos de alta animosidade, como os encontrados em áreas de sobreposição entre Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas (TIs).

Isto porque a negociação, embora baseada na abordagem de conciliação de interesses, frequentemente falha em avançar nas tratativas devido à falta de um terceiro imparcial. Isto foi evidenciado no GT do Conama (Portaria nº 261 MMA/MJ), criado para dar efetividade ao previsto no SNUC, onde as negociações entre agentes ambientais e indígenas não progrediram devido ao elevado nível de antagonismo entre as partes envolvidas, o que elucida a gravidade dos conflitos relacionais presentes em contexto de sobreposição entre UCs e TIs (Ricardo; Ramos, 2004, p. 16).

Já a conciliação, normalmente aplicada em âmbito judicial para relações casuais, também se mostra inadequada para conflitos onde os interesses de longo prazo das partes estão em jogo, como é o caso de conflitos por sobreposição, em que o relacionamento entre os envolvidos é continuado ao longo do tempo.

No próximo capítulo, a mediação será explorada em detalhe, utilizando a sistemática de Ury (2009), para determinar a sua adequação no tratamento dos conflitos de sobreposição territorial.

2.3.4 A mediação: definições, princípios e modelos

A mediação é um método consensual multidisciplinar e flexível, que se adapta a diferentes contextos para atender às necessidades das partes envolvidas e às características específicas de cada caso (Faleck, 2020).

De acordo com Warat (2004), a mediação é uma proposta transformadora dos conflitos, auxiliando as partes a resolverem o conflito com a ajuda de um mediador. Dessa forma, não se trata apenas de buscar um acordo, mas de redimensionar o conflito, levando em consideração as condições psicológicas, culturais e sociais que causam divergências de atitudes e interesses. Assim, o mediador ajuda as partes a desenvolverem um enfoque prospectivo, construindo, ou reconstruindo, a relação conflituosa (Warat, 2004 *apud* Heck, 2018).

A mediação é regida por princípios fundamentais, conforme estabelecido pelo Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais (Resolução nº 125/2010 do CNJ) e pela Lei nº 13.140/2015. Esses princípios incluem confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação e promovem um ambiente de colaboração, visando à construção conjunta do consenso pelas partes (Heck, 2018).

Existem três principais modelos de mediação, sendo eles **(i)** transformativa, **(ii)** circular-narrativa e **(iii)** satisfativa, que podem ser combinados conforme a necessidade. A Mediação Transformativa foca na capacitação dos mediandos, ajudando-os a superar suas posições iniciais e promovendo o protagonismo. A Mediação Circular-Narrativa enfatiza a desconstrução das narrativas iniciais dos envolvidos, construindo novas percepções e priorizando a transformação das percepções mais do que o acordo. Já a Mediação Satisfativa se concentra na obtenção de acordos, aproximando-se da conciliação (Vasconcelos, 2008).

Assim, a mediação, com sua abordagem multidisciplinar e qualitativa, transcende a dimensão jurídica ao considerar a subjetividade das partes e proporcionar um ambiente colaborativo em prol da criação de soluções criativas para o tratamento e resolução dos conflitos. Este método está alinhado com os princípios

do Estado democrático de direito, promovendo ações que preservam a dignidade e cidadania dos indivíduos (Heck, 2018).

2.3.5 Critérios para aferir a adequação da mediação

No tópico anterior, descreveu-se o método da mediação, historicamente utilizado por várias culturas ao redor do mundo. Seguindo seus passos, a possibilidade de tratamento adequado dos conflitos é alta (Dal Molin, 2018).

Diante disso, cabe questionar: a mediação é um método adequado para tratar conflitos por sobreposição entre unidades de conservação e terras indígenas considerando a natureza do conflito, a satisfação das partes, os efeitos na relação e os custos envolvidos?

2.3.5.1 *Natureza do conflito*

Como visto, os conflitos emergentes da sobreposição territorial entre UCs e TIs são complexos, interculturais e multidisciplinares. A mediação se apresenta como um método adequado devido à compatibilidade de interesses entre as partes e suas características flexíveis e multidisciplinares.

Isto porque ambas as partes, indígenas e agentes ambientais, têm interesse na proteção ambiental, permitindo a construção de um objetivo compartilhado. Além disso, a mediação facilita um ambiente de cooperação, diferente dos processos judiciais adversariais, em que muitas vezes os envolvidos diretamente impactados sequer são ouvidos.

Ainda, os princípios e características da mediação potencializam a resolução dos conflitos entre UCs e TIs. A flexibilidade do procedimento permite a construção de pautas que abarque interesses de ambas as partes, além de questões tangenciais que surgem durante a mediação.

A multidisciplinaridade trata melhor o conflito por sobreposição que, por natureza, é multidisciplinar (jurídico, cultural, histórico-estrutural, relacional).

A informalidade facilita o envolvimento de outras partes conforme necessário, como MPF, FUNAI, DNIT e particulares, sem a burocracia extensa dos processos judiciais. A isonomia equaliza o poder entre partes desiguais, como é o caso entre entes públicos e particulares, garantindo o equilíbrio.

A autonomia das partes estimula o protagonismo sociocultural dos indígenas, permitindo que falem sua língua e participem diretamente do processo, sem serem representados por terceiros, como na judicialização (Entrevistado A, 2022).

A decisão informada garante o consentimento livre, prévio e informado de todos os envolvidos.

As técnicas meditativas, como o uso do “caucus” – reunião privada entre o mediador e uma das partes sem a presença da outra, para discutir questões sensíveis e facilitar a comunicação – é muito utilizada pelo(a) o(a) entrevistado(a) (2022) em suas mediações entre indígenas e agentes ambientais, em que relata que, muitas vezes, as partes solicitam o “caucus” antes das reuniões conjuntas, o que promove uma maior participação de ambas as partes no procedimento.

Além disso, é importante destacar que o novo paradigma de áreas protegidas ecossistêmicas favorece a adoção de meios consensuais e dialógicos, pois estas áreas devem ser geridas com mecanismos participativos que atendam às necessidades das comunidades locais, podendo a mediação também ser utilizada nestes casos e em contextos de gestão compartilhada ou de mosaicos (Cases, 2012).

Ainda, a mediação se mostra particularmente adequada para tratar conflitos por sobreposição devido à dupla afetação dos bens de uso público envolvidos, exigindo a compatibilização dos interesses ambientais e indígenas, conforme os artigos 20, XI, e 231 da Constituição Federal de 1988. Assim, o método favorece a harmonização de ambas as políticas públicas, sem a necessidade de desafetação de um dos bens públicos, promovendo uma administração pública consensual.

Assim, a análise do primeiro critério objetivo proposto por Ury (2009), a natureza do conflito, confirma que a mediação é um método adequado para tratar os conflitos por sobreposição entre unidades de conservação e terras indígenas.

2.3.5.2 *Efeitos na relação*

Os efeitos da mediação na relação das partes envolvidas em conflitos de sobreposição territorial entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas tendem a ser construtivos.

Principalmente através do modelo transformativo de mediação ocorre a despolarização das posições iniciais das partes (Azevedo, 2009), a melhora no relacionamento pelo estabelecimento da confiança e a quebra de estereótipos, uma

vez que as partes estabelecem um diálogo direto e aberto. A mediação auxilia as partes a esclarecerem percepções e a construir novas percepções positivas sobre a outra parte.

Ademais, a mediação muitas vezes proporciona a melhora significativa na comunicação entre as partes, conforme relata o entrevistado (2022), agente público responsável por mediar conflitos por sobreposição:

“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 A, 2022).

Assim, a melhora na relação entre as partes resulta na diminuição da recorrência de conflitos. Segundo o entrevistado (2022), a mediação permitiu que os agentes ambientais locais abandonassem comportamentos intolerantes, onde os indígenas não eram ouvidos e não podiam entrar na Unidade de Conservação, substituindo-os por comportamentos mais flexíveis. Após escutar as necessidades dos indígenas, os agentes ambientais se mostraram abertos para estabelecer consensos. Ademais, os grupos indígenas abandonaram atos violentos durante todo o processo de mediação, conforme compromisso firmado entre as partes no início do procedimento.

Portanto, a mediação se mostra um ambiente onde o aprimoramento na comunicação leva a uma minimização de conflitos relacionais entre os sujeitos envolvidos em conflitos por sobreposição, contribuindo para a construção de relações mais harmoniosas e a prevenção de futuros conflitos e outras disputas.

Assim, a análise do segundo critério objetivo proposto por Ury (2009), efeitos na relação, confirma que a mediação é um método adequado para tratar os conflitos por sobreposição entre unidades de conservação e terras indígenas.

2.3.5.3 *Satisfação das partes*

Na mediação, não se busca medir o grau de atendimento dos interesses de cada parte, mas sim o grau de satisfação em relação ao consenso construído, mesmo

que este possa refletir mais os interesses de uma parte do que de outra (Heck, 2018, p. 240).

A mediação, por sua flexibilidade, potencializa a satisfação dos envolvidos com o procedimento. Isto porque o método promove o protagonismo dos agentes ambientais envolvidos na gestão das unidades de conservação junto à autonomia sociocultural dos povos indígenas, permitindo o uso de sua língua para comunicação e o assessoramento de indígenas e agentes ambientais locais, sem a representação direta na mediação.

Cumprido destacar que a mediação converge com a cosmovisão indígena, pela valorização da oralidade, informalidade e busca por consenso, que também são observados nas formas tradicionais de organização social e de tratamento de conflitos dos povos e comunidades indígenas (Gareau, 2015).

Aldeias indígenas frequentemente têm mediadores de rede social, indivíduos de confiança dentro da comunidade, que são procurados por sua capacidade de mediar conflitos (Moore, 1998, p. 58-60). Essa convergência facilita a aceitação do processo pelos povos e comunidades indígenas e potencializa a satisfação destes com o procedimento.

Os povos e comunidades indígenas elegem internamente as lideranças que participam da mediação, geralmente os caciques das aldeias, conferindo-lhes maior autonomia e poder de escolha. Esse processo de eleição interna contrasta com o contexto judicializado, por exemplo, em que as decisões são tomadas por autoridades externas, sem a mesma consideração pela estrutura de liderança interna dos grupos indígenas.

A satisfação dos agentes ambientais responsáveis pela gestão das Unidades de Conservação também é alcançada através da mediação, pois ela promove um ambiente colaborativo e inclusivo, em que estes têm autonomia para concordar ou discordar de acordos parciais, totais ou outros resultados baseados no consenso mútuo.

Assim, a mediação se destaca como um método que gera efeitos satisfatórios nos sujeitos envolvidos em conflitos por sobreposição entre unidades de conservação e terras indígenas.

2.3.5.4 Custos

No contexto da análise dos custos, a mediação se destaca como um método mais econômico e eficiente em comparação com outros tratamentos do conflito, como a judicialização.

Isso ocorre porque muitas vezes a mediação demanda menos tempo, recursos financeiros e energia emocional dos envolvidos, além de reduzir os recursos desperdiçados e as oportunidades perdidas (Moore, 2014; Bush, 2005).

A mediação permite o estabelecimento de compromissos recíprocos entre as partes envolvidas, como a suspensão de processos judiciais e o compromisso de não utilizar a violência durante todo o procedimento, o que enseja em menores custos emocionais e de tempo para as partes. Exemplo disso foi relatado pelo(a) entrevistado(a) (2022), que mediou um conflito onde tais compromissos foram estabelecidos e vêm sendo cumpridos tanto pelos indígenas quanto pelos agentes ambientais.

Do ponto de vista da administração pública, a redução de custos também é significativa. A mediação contribui para a eficiência administrativa ao diminuir a necessidade de longos processos judiciais e conflitos prolongados, que muitas vezes exigem recursos consideráveis do Estado. A judicialização de conflitos envolve despesas substanciais com processos judiciais, incluindo honorários advocatícios, custas processuais e o tempo despendido por servidores públicos em longos litígios (Watanabe, 2016; Faleck, 2018; Ventura, 2019)

Além disso, a não judicialização de conflitos significa uma dupla economia para o Estado, tanto para os órgãos jurisdicionais quanto para as Procuradorias, pois um processo a menos evita a ocupação do aparato estatal, desde estagiários até desembargadores, e economiza recursos das Procuradorias Gerais do Estado.

Além da redução de custos financeiros, a mediação também melhora a eficiência administrativa ao acelerar a resolução dos conflitos (Cuéllar; Moreira, 2018). Processos judiciais podem levar anos para serem concluídos (Ventura, 2019), enquanto a mediação, com sua abordagem flexível e orientada para o consenso, pode resolver disputas em um período significativamente mais curto. Essa celeridade é

crucial para a Administração Pública, pois permite uma resposta mais ágil e eficaz às demandas da sociedade.

Outro aspecto fundamental é o impacto da mediação no controle externo e na transparência. A adoção de métodos consensuais de tratamento de conflitos está alinhada com os princípios de transparência e *accountability* na gestão pública, visto que atos, propostas e acordos são formalizados e, muitas vezes, publicados ao final do procedimento de mediação.

Isso permite um controle mais rigoroso e uma prestação de contas clara sobre as decisões tomadas e os recursos utilizados. Órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, podem monitorar e avaliar os acordos firmados, exercendo a sua função fiscalizadora para fins de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos (TCU, 2023).

Ademais, a mediação pode contribuir para a prevenção de novos conflitos e a redução da litigiosidade no âmbito da Administração Pública. Isto porque é um ambiente convidativo à integração interinstitucional, fomentando a colaboração entre diferentes entidades e órgãos governamentais, como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e o Ministério do Meio Ambiente.

Dessa forma, a mediação se apresenta como um método altamente adequado para o tratamento de conflitos por sobreposição entre UCs e TI ao reduzir os custos emocionais, custos financeiros, melhorar a eficiência administrativa, promover a transparência e a integração, o que também contribui significativamente para uma gestão pública mais eficaz e responsiva.

2.3.6 Desafios na Administração Pública consensual

A administração pública tem passado por uma mudança de paradigma, promovendo o uso de mecanismos consensuais como mediação, negociação, conciliação, para o tratamento e a resolução de conflitos que envolvem interesses públicos.

Segundo Meirelles (2016), administração é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços visando à satisfação das necessidades

coletivas. A administração pública é o 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).

A administração pública divide-se em direta e indireta. A direta é composta pelos órgãos integrados na estrutura administrativa da União, estados e municípios. A indireta é composta pelos entes personalizados vinculados a um ministério, que prestam serviços públicos ou de interesse público, mas que são administrativa e financeiramente autônomos (Meirelles, 2015).

Como exemplos relevantes ao presente estudo, órgãos da administração pública direta incluem o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e as Secretarias de Meio Ambiente. A administração pública indireta inclui autarquias como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e as fundações públicas, como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (Semeia, 2015).

Conforme o Código de Processo Civil (CPC), o Estado deve promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, impondo um dever legal aos operadores do direito: “a conciliação, a mediação e 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, §§ 2º e 3º).

Além disso, a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) e o CPC (art. 174) impõem à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a criação de câmaras de mediação e conciliação para solucionar consensualmente conflitos administrativos (Brasil, 2015).

Apesar de haver quem ainda defenda que os entes públicos não poderiam se utilizar de meios consensuais, tal tendência apenas estimula unilateralismo e litigiosidade estatal. Inclusive, a atual conjuntura social, econômica e política do país demanda justamente uma postura de eficiência estatal e a oportunidade de uma participação efetiva e democrática aos indivíduos nas decisões que lhes atinge (Megna, 2015).

Neste contexto, Megna (2015) destaca que uma processualidade consciente de seu papel como meio de ouvir e dialogar com o administrado é a pedra angular para a construção da “administração consensual”.

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).

Nesta mesma toada, Moreira Neto (2008) ressalta que, no Direito Administrativo, não se negocia o interesse público, mas os modos de atingi-lo com maior eficiência. Assim, a administração pública deve avaliar as opções existentes para o tratamento de conflitos, considerando a natureza da controvérsia, os custos e riscos envolvidos e resultados potenciais. Essa análise é crucial para compreender o impacto das escolhas, visando eficiência e economicidade (Cuéllar; Moreira, 2018).

Portanto, o respeito ao interesse público não impede a participação em meios consensuais de resolução de conflitos. Pelo contrário, o princípio da indisponibilidade do interesse público é cumprido, por exemplo, quando acordos observam os princípios da legalidade, eficiência e economicidade (art. 37 e 70 da CF/1988), materializando-se pela ponderação de valores constitucionais (Mesquita, 2016).

Neste contexto, para a adequação da utilização da mediação no âmbito da Administração Pública recomenda-se: **(i)** a formalização de todos os atos e propostas desde a pré-mediação, com publicidade ao final; **(ii)** a clara definição dos interlocutores e seus poderes para a transação; **(iii)** a realização da abertura em local reservado e lavrar um termo consolidando o objeto da controvérsia; **(iv)** a escolha consensual do mediador, quando permitido; **(v)** a predefinição uma agenda consensual com prazos e tarefas colaborativas; **(vi)** a formalização da proposta final com motivação exaustiva das premissas normativas, fatos e alternativas decisórias escolhidas consensualmente como mais eficientes (Cuéllar; Moreira, 2018).

Essas práticas são extremamente valiosas em casos que envolvem a Administração Pública e pessoas privadas, pois tornam a posição das partes horizontal e equânime, permitindo que transacionem interesses e direitos de forma eficiente e justa.

Por exemplo, toda a legislação que trata dos contratos de concessão (comuns ou patrocinadas e administrativas, estas sob o regime de PPP), prevê, expressamente, a viabilidade da prática da mediação nos negócios jurídicos administrativos. A Lei nº 11.079/2004 (“Lei de PPPs”) sobre contratos em regime de

parceria público-privada também inclui cláusulas de mediação para resolver disputas decorrentes ou relacionadas aos contratos (Brasil, 2004).

Entendendo que a Administração pode e deve utilizar meios consensuais, conforme os ditames do ordenamento jurídico brasileiro, é imperativo reconhecer os desafios a serem superados para efetivar uma administração pública consensual na prática.

Dentre estes desafios, está o de elaborar acordos juridicamente consistentes, o que requer a compatibilização dos princípios da mediação com os princípios do direito administrativo, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e outros (art. 37, *caput*, Constituição Federal c/c art. 2º da Lei nº 9784/99). Ou seja, a mediação deve assegurar que os acordos não infrinjam normas administrativas, evitando sua invalidação.

Para isso, a qualificação dos mediadores é essencial. Mediadores devem possuir formação contínua e ética profissional (Azevedo, 2009). No mais, nos conflitos socioambientais que envolvem povos indígenas, como é o caso do presente estudo, é crucial que os mediadores entendam os limites da transação, eis que envolvem direitos transindividuais. O ordenamento jurídico brasileiro não permite a disposição desses direitos, mas admite o consenso sobre a forma de seu exercício (Megna, 2015).

Nesta toada, a mediação entre conflitos por sobreposição é ainda mais complexa em casos de UCs e TI ainda não demarcadas ou em processo de demarcação. Ainda que a demarcação tenha teor declaratório e não constitutivo, há desafios significativos devido à discussão sobre a legitimidade das TI e seus limites, ainda não oficializados, obstaculizando o progresso na mediação.

Um desafio adicional é a valorização da cosmovisão indígena na mediação também é um desafio significativo. Mediadores precisam de recursos para compreender e validar a cultura indígena no processo, garantindo que os acordos respeitem e promovam a coexistência cultural das partes. A mediação deve considerar as assimetrias entre as partes para evitar que se torne um instrumento de manutenção de desigualdades (Silva, 2018, p. 166; Entrevistado A, 2022).

Assim, o desenvolvimento de confiança entre todas as partes envolvidas na mediação é fundamental. Muitas vezes, existe desconhecimento, relutância e

ceticismo quanto aos procedimentos consensuais (Faleck, 2018, p. 27), tanto por parte dos agentes ambientais quanto das comunidades indígenas nos conflitos por sobreposição (Entrevistado A, 2022). Esse ceticismo deve ser abordado com transparência e educação sobre os benefícios e eficácia da mediação.

Além disso, é essencial reconhecer que a promoção de uma administração consensual enfrenta resistência dentro da própria Administração Pública. Há uma tendência histórica de unilateralismo e litigiosidade, que precisa ser superada para promover uma gestão pública mais eficiente e participativa. Reforça-se, portanto, a necessidade de adotar métodos consensuais para garantir a eficiência estatal e a participação democrática nas decisões que afetam os cidadãos.

Para isso, é imperativo promover uma mudança de cultura dentro da Administração Pública, incentivando a utilização de práticas que priorizem o diálogo e a colaboração, visando a soluções mais harmônicas e sustentáveis para os conflitos emergentes que envolvam os interesses públicos.

3 METODOLOGIA

Para esta monografia, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, com procedimentos metodológicos de revisão bibliográfica e pesquisa de campo.

A revisão bibliográfica abrangeu documentos jornalísticos, trabalhos científicos, textos legais e documentos oficiais de instituições do Estado. Esta etapa objetivou compreender o contexto fático-jurídico das UCs e TI, a regulamentação normativa no ordenamento jurídico brasileiro, os princípios e práticas da mediação, a cosmovisão indígena, e a Administração Pública.

No ponto, a delimitação do tema é crucial para a compreensão dos limites da pesquisa. Não se analisa neste estudo todas as categorias de unidades de conservação previstas no ordenamento jurídico brasileiro, limitando-se a mencionar sua existência. Quanto às etnias indígenas, não se aborda cada etnia individualmente, mas sim os aspectos comuns aos povos indígenas. A análise das partes envolvidas foca nos representantes locais dos órgãos governamentais ambientais e nas comunidades indígenas, ainda que outros sujeitos também sejam afetados pela

sobreposição territorial. Por fim, os tipos de mediação analisados e as práticas indígenas são representativos, mas não exaustivos.

A pesquisa de campo incluiu uma entrevista semiestruturada com um agente público responsável por mediar conflitos por sobreposição entre UCs e TI.

A escolha por entrevistas semiestruturadas permite uma maior flexibilidade e profundidade na coleta de dados, possibilitando que o entrevistado expresse suas percepções e experiências de maneira mais livre e detalhada.

As entrevistas foram conduzidas via Google Meet, com duração de uma hora cada. O entrevistado foi selecionado com base em seu papel e experiência na mediação desses conflitos, e sua identidade bem como informações sensíveis sobre os conflitos mediados foram mantidos anônimos para garantir a confidencialidade da mediação.

A entrevista foi gravada, com o consentimento do participante, e posteriormente transcrita para análise. O entrevistado recebeu um código (“Entrevistado A”) para proteção de sua identidade.

A interpretação dos dados coletados nas entrevistas foi feita de forma qualitativa, complementada pela revisão bibliográfica dos conceitos e práticas de mediação, cultura indígena, administração pública e direito administrativo.

As respostas foram analisadas qualitativamente, e os trechos mais representativos foram incluídos no corpo da monografia, sempre contextualizados com outras fontes de dados para garantir a robustez das informações apresentadas.

A análise buscou identificar a adequabilidade da mediação para tratar os conflitos emergentes da sobreposição territorial, considerando os critérios de natureza do conflito, satisfação das partes, efeitos na relação e custos envolvidos.

Esta metodologia, ao combinar revisão bibliográfica e pesquisa empírica, permite uma análise robusta e abrangente da adequabilidade da mediação para tratar os complexos conflitos de sobreposição territorial entre unidades de conservação ambiental e terras indígenas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

- I.** A partir do diagnóstico e da análise dos conflitos por sobreposição territorial entre unidades de conservação ambiental e terras indígenas, foi possível concluir que tais controvérsias são complexas.
- II.** Essa complexidade decorre da característica multipartes, envolvendo diversos sujeitos e atores sociais, tanto públicos quanto privados, e da natureza multifacetada, que abrange âmbitos jurídico, histórico-social, intercultural e relacional.
- III.** Quando os sujeitos envolvidos nesses conflitos adotam abordagens de poder e direito, como confrontos e judicialização em massa, o conflito é agravado, resultando em desfechos potencialmente destrutivos para todos os envolvidos.
- IV.** Tais conflitos impactam diretamente a Administração Pública, já que seus órgãos e entidades frequentemente se colocam em oposição, colocando ambos os bens públicos, as UCs e TI, em risco e gerando custos elevados, contribuindo para a litigiosidade no âmbito público.
- V.** Os conflitos por sobreposição demandam abordagens integradas e flexíveis para o seu tratamento. Conforme pode ser observado nas normas vigentes no ordenamento jurídico brasileiro e na interpretação do seu escopo, a utilização de mecanismos consensuais é estimulada no âmbito da administração pública.
- VI.** Ademais, o paradigma vigente de áreas protegidas ecossistêmicas favorece a adoção de meios consensuais e dialógicos, pois estas áreas devem ser geridas com mecanismos participativos que atendam às necessidades das comunidades locais, em contextos de gestão compartilhada, mosaicos ou dupla afetação.
- VII.** Os resultados da presente pesquisa demonstram que a mediação se mostra como um caminho adequado para tratar os conflitos por sobreposição. Quatro critérios centrais confirmam a adequação da mediação: a natureza dos conflitos, os efeitos nas relações, a satisfação das partes e os custos envolvidos.
- VIII.** Quanto ao primeiro critério, a natureza dos conflitos, apesar da aparente dissonância entre as posições de agentes ambientais e indígenas, há a compatibilidade de interesses entre os sujeitos e a compatibilidade entre a preservação ambiental e a presença indígena nas áreas protegidas.

- IX.** Em relação ao segundo critério, a satisfação das partes, a mediação (i) permite a inclusão de outros sujeitos envolvidos ou afetados pelos conflitos por sobreposição, durante o procedimento e conforme a necessidade; (ii) preserva a autonomia sociocultural aos indígenas e converge com a cosmovisão tradicional; (iii) confere autonomia e poder de decisão aos agentes ambientais responsáveis pela gestão das UCs para firmar ou vetar acordos que impactam seus interesses.
- X.** Quanto aos efeitos nas relações, a mediação promove uma comunicação eficiente entre os sujeitos envolvidos, resultando em relações mais positivas e satisfatórias.
- XI.** Finalmente, os custos envolvidos são reduzidos em diversos aspectos, incluindo: (i) os custos emocionais das partes; (ii) os custos financeiros do Estado; (iii) a eficiência administrativa; (iv) a celeridade do procedimento; (v) a promoção de transparência e *accountability*; e (vi) a menor litigiosidade no âmbito da administração pública, promovendo uma maior integração interinstitucional.
- XII.** A mediação proporciona a concretização da dupla afetação de ambos os bens públicos, UCs e TIs, a partir de uma abordagem de conjugação, composição e complementaridade. Portanto, favorece a harmonização das políticas públicas, sem a necessidade de desafetação de um dos bens públicos, promovendo a administração pública consensual em nosso país.

REFERÊNCIAS

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

AZEVEDO, André Gomma (org.). Teoria do conflito. *In*: AZEVEDO, André Gomma. **Manual de mediação judicial**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: AZEVEDO-AGomma-Teoria dos conflitos.pdf (usp.br). Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Mosaico de Áreas Protegidas do Oeste do Amapá e Norte do Pará**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/mosaico-oeste-do-amapa-e-norte-do-para-e-reconhecido>. Acesso em: 26 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 1775, de 8 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.

Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002**. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em: 1 maio 2024.

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. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

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. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/dnn/dnn10495.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

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. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

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. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

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 Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo72. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.392, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Nacional do Índio - FUNAI. Brasília: Presidência da

República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11392.htm. Acesso em: 26 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

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. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

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. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

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: 3 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 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: 26 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 3388**. Julgamento da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Brasília, 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603021&pgl=176&pgF=180>. Acesso em: 26 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação declaratória de constitucionalidade: ADC 42 DF**. Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018. Processo eletrônico DJe-175 divulgado 12-08-2019 publicado 13-08-2019.

BUSH, Robert Alan Baruch; FOLGER, Joseph P. **The Promise of Mediation: The Transformative Approach to Conflict**. Jossey-Bass, 2005.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO (CSJT). **Resolução nº 174, 30 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado das disputas de interesses no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista e dá outras providências. Disponível em:

https://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=235e3400-9476-47a0-8bbb-bccacf94fab4&groupId=955023. Acesso em: 1 mar. 2024.

CASES, Maria Olatz (org.). **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. **Diversidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, Volume Especial: Conservação in situ ex situ da Biodiversidade Brasileira, p. 106-121, 2018.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Administração Pública e mediação: notas fundamentais. **Revista de Direito Público da Economia**, Brasília, v. 16, n. 61, p. 119-146, 2018.

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.

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

FUNAI. Demarcação. **GOV.BR**, 2021. Disponível em Demarcação — Fundação Nacional dos Povos Indígenas (www.gov.br). Acesso em: 20 jan. 2024.

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

ERGORH. Mediação de Conflitos: entenda os impactos na administração pública. **Blog ErgonRH**, 2020. Disponível em: Mediação de conflitos: Entenda os impactos na administração pública. (ergonrh.com.br). Acesso em: 26 maio 2024.

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

FALECK, Denis. **Mediação e Arbitragem**: Experiência e Reflexões. São Paulo: Atlas, 2018.

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

GAREAU, Paul. **Indigenous Canada**. Curso online. Universidade de Alberta, Canadá [2015]. Disponível em: <https://www.coursera.org/learn/indigenous-canada>. Acesso em: 14 jan. 2024.

IBGE, Censo Demográfico 2010. **Censo demográfico 2010**: características gerais dos indígenas – resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=795&view=detalhes>. Acesso em: 1 fev. 2024.

ICMBio. **Parecer n. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**. Rio de Janeiro: Procuradoria-Geral Federal – Rio de Janeiro. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/parecer-n-001752021cparpfe-icmbiopgfagu-sobreposicao-entre-unidade-de-conservacao>. Acesso em 28 abr. 2024.

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

KRENAK, Ailton **Ideias para adiar o fim do mundo**. [S. l.]: Editora Companhia das Letras, 2020.

LEITE, Gisele. As modernas teorias do conflito e promoção da cultura da paz em face da contemporaneidade. **Jornal jurid**, 6 jun. 2017. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/as-modernas-teorias-do-conflito-e-promocao-da-cultura-da-paz-em-face-da-contemporaneidade>. Acesso em: 2 maio 2024.

MARENSI, Marcela de Andrade Soares. Sobreposição de Terras Indígenas e Unidades de Conservação. **Conteúdo Jurídico**, 20 dez. 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42499/sobreposicao-de-terras-indigenas-e-unidades-de-conservacao> . Acesso em: 10 abr. 2024.

MARSILLAC, Tatiana; BOMBINO, Luciana Marques. Princípio da Confidencialidade e Princípio da Publicidade: incidência e limites sobre as tratativas conciliatórias na Administração Pública. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 4. n. 8, p. 125-143, 2018.

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

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**, São Paulo, v. 82, 1-29, 2015.

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: RAbR**, São Paulo, RT, n. 3, ano 1, p. 142-153, set/dez. 2004.

MESQUITA, Daniel Augusto. A Participação do advogado público em mediações: parâmetros para a celebração de acordo que atenda ao interesse público. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 41 n. 2, p. 9-32, jul./dez., 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**: legitimidade; finalidade; eficiência; resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOORE, Christopher W. **O processo de mediação**: estratégias práticas para a resolução de conflitos. 2. ed. [S. l.]: Artmed Editora, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Rio de Janeiro: ONU, 2008. Disponível em: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf. Acesso em: 16 abr. 2024.

RAMOS, Adriana. O GT do Conama: aquele que foi sem nunca ter sido. *In*: Ricardo, Fany (org.). **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 de Melo. Sobreposição em números. **Povos Indígenas no Brasil**, 25 jan. 2021. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Sobreposi%C3%A7%C3%B5es_em_n%C3%BAmeros. Acesso em: 20 abr. 2024.

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: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1194?show=full>. Acesso em: 14 jan. 2024.

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

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. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/29374/1/Roberta_Neri_Silva_Dissertacao_Final.pdf. Acesso em 8 abr. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). “Você conhece a nova sistemática de soluções consensuais do TCU?”. **Portal TCU**, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/conheca-a-nova-sistemica-de-solucoes-consensuais-do-tc>. Acesso em: 26 abr. 2024.

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.

VENTURA, Carla Aparecida Arena (coord.). **Mediação e Conciliação Avaliadas Empiricamente Jurimetria para Proposição de Ações Eficientes**. São Paulo: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/321>. Acesso em 29 mai. 2024.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. *In*: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício (org.). **Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: DPJ Ed, 2005. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3079662/mod_resource/content/1/1.1.%20Kazuo%20-%20Cultura%20da%20sentenca%20e%20da%20pacificao.pdf. Acesso em: 13 jan. 2024.

WATANABE, Kazuo. **Mediação e Poder Judiciário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

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