



Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização



LARISSA CASSIA RIBEIRO DA CRUZ GODOY

**COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS
NO CONTEXTO DAS SOBREPOSIÇÕES TERRITORIAIS ENTRE
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS E TERRAS
INDÍGENAS**

Brasília – DF
Junho/2016

LARISSA CASSIA RIBEIRO DA CRUZ GODOY

**COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS ENTRE
POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DAS
SOBREPOSIÇÕES TERRITORIAIS ENTRE
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS E
TERRAS INDÍGENAS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do
título de especialista em Gestão Pública.

Professor Orientador: Ms. Amarildo Baesso

Composição de conflitos entre políticas públicas no contexto das sobreposições territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas

Larissa Cassia Ribeiro da Cruz Godoy¹

Resumo: Apresenta modelos de composição dos conflitos decorrentes da sobreposição de unidades de conservação federais e terras indígenas, problema que evidencia a fragmentação das políticas públicas e que deve ser enfrentado pela Administração Pública Federal. Caracteriza o contexto político-institucional decorrente dos marcos regulatórios e das instituições nas quais esses conflitos se desdobram. Com base em documentação de fonte primária e em bibliografia especializada, sistematiza os principais instrumentos e instâncias (arenas) já utilizadas para a composição dos conflitos dessa natureza. Argumenta favoravelmente à adoção, pela Administração, de arranjos institucionais adaptáveis às peculiaridades dos casos e que privilegiem a cooperação, a busca pelo consenso e a participação das populações envolvidas, de forma a dar legitimidade às soluções institucionalizadas.

Palavras-chave: composição de conflitos; políticas públicas; sobreposição territorial; terras indígenas; unidades de conservação.

(...) “ora, como acreditar nas nossas boas intenções a respeito do meio e das gerações futuras, se já falta solidariedade, ou mesmo, simplesmente, a consciência da interdependência em relação às gerações presentes?”
 (“A natureza à margem da lei” – François Ost)

Introdução

A complexidade das relações humanas nas sociedades contemporâneas e a multiplicidade de titularidade para demandas por soluções institucionalizadas pressionam o Estado, do qual a sociedade exige e espera uma atuação eficiente na implementação das políticas públicas. As atuações estatais, no entanto, correm o risco da ambiguidade e da ineficiência, porquanto o Estado é comprometido com várias e distintas demandas sociais.

As sociedades contemporâneas são essencialmente marcadas pela pluralidade, isto é, pela multiplicação de correntes, de tendências e de perspectivas. Assim, há desafios para a democracia, dentre outros, no contexto da seletividade de

¹ Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília- UniCEUB. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina- UEL. Advogada inscrita na OAB/DF nº 45.744. Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente- MMA.

interesses e de preferências (DAHL, 2012). Deve-se qualificar esse conjunto de valores e opiniões em mecanismos que variam da liberdade de formar e de aderir a organizações, ao direito de voto, bem como com a garantia arranjos institucionais livres para se assegurar que instituições governamentais espelhem o resultado de um processo eleitoral também livre e incólume a vícios e a influências que neguem a plenitude da democracia (DAHL, 2012).

Conta-se também com mecanismos de controle externo às atividades das instituições governamentais, porque, hipoteticamente, “[...] na ausência de controles externos, qualquer dado indivíduo, ou grupo de indivíduos, tiranizará os demais” (DAHL, 1996, p. 14). O controle externo, por sua vez, centra-se na utilização de sanções indutoras de comportamento (BOBBIO, 2011), formalizando-se burocraticamente um conjunto de instituições sancionatórias a serviço do controle da ação estatal, pautada pelo necessário equilíbrio entre a pluralidade corrente. A pauta de sanções, de um lado, imprime controle democrático para com o agente público que protagoniza a ação governamental, ainda que, ao mesmo tempo, pode tender a inibir sua ação e suas possibilidades de articulação de soluções criativas e inovadoras em atendimento às demandas sociais. O tema do presente trabalho é indício de possibilidade se desafiar essa condição.

No Brasil, conflitos de gestão territorial, sobretudo aqueles decorrentes de divergências sobre o regime de uso de recursos naturais, podem ser resultado da própria atuação estatal que, por diversas razões, acaba criando um arcabouço jurídico-institucional complexo e contraditório, possibilitando a violação de direitos que o próprio Estado é obrigado a proteger. É o caso de conflitos territoriais decorrentes da sobreposição de unidades de conservação² e territórios destinados a populações indígenas³.

² O conceito de unidade de conservação é dado pela Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC. Segundo o art. 2º, I, da citada Lei, unidade de conservação é “*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*”.

³ Segundo definição da Fundação Nacional do Índio- Funai: “*Terra Indígena (TI) é uma porção do território nacional, de propriedade da União, habitada por um ou mais povos indígenas, por ele(s) utilizada para suas atividades produtivas, imprescindível à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e necessária à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Trata-se de um tipo específico de posse, de natureza originária e coletiva, que não se confunde com o conceito civilista de propriedade privada*”. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoas/demarcacao-de-terras-indigenas> . Acesso em: 16jul2016.

Tratam-se de políticas federais que reconhecem, sob o mesmo território, interesse de preservação ambiental e de proteção dos direitos originários dos povos indígenas. É questão que se arrasta há anos, com poucas iniciativas em busca de solução. Esse duplo reconhecimento por parte do Estado enseja modelos de gestão de uso dos recursos que muitas vezes não são compatíveis entre si e geram dificuldades de gestão e conflitos sociais de difícil composição.

A atuação da Administração Pública Federal na efetivação de direitos territoriais indígenas quando incidentes sobre áreas de proteção ambiental, submetidas a regime peculiar de utilização dos recursos naturais, gera o que se denomina de sobreposição territorial. A sobreposição de terras indígenas e de unidades de conservação gera conflitos socioambientais, porquanto decorrentes de divergências quanto à forma de utilização de recursos naturais existentes sobre a mesma base territorial.

De um lado, por meio da atuação estatal, constitucionalizou-se o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado impondo-se ao Poder Público o dever de destinar espaços territoriais a serem protegidos⁴ e, de outro, no mesmo texto constitucional⁵, reconheceu-se o direito originário de terras ocupadas por povos e comunidades indígenas⁶, atribuindo-se também ao Poder Público competente o dever de destinar essas terras por meio de reconhecimento formal de direitos sobre elas. Quando a burocracia governamental atua com finalidade de dar efetividade a esses direitos fundamentais constitucionalizados, que incidem sobre o mesmo espaço territorial, depara-se com conflitos de implementação das políticas públicas.

O artigo tem por objetivo inventariar os principais modelos de composição dos conflitos decorrentes da sobreposição de unidades de conservação federais e terras indígenas, até hoje experimentados, apontando suas principais vantagens e desvantagens, seus limites e suas possibilidades institucionais para o enfrentamento do dilema que a realidade impõe à Administração Federal. Para isso, busca-se, num primeiro momento, apresentar as nuances do problema, o que passa pela formulação jurídico-institucional das políticas, forjadas pelas ideologias dominantes de seus principais atores.

⁴ Art. 225, III, da Constituição Federal de 1988.

⁵ Conflitos de normas constitucionais é assunto recorrente na teoria constitucional contemporânea. Tem-se como indicador comum de solução a escolha da norma constitucional que qualifique o máximo de eficácia para realizar direitos fundamentais. Trata-se de tema explorado, dentre outros, por Emerson Garcia (2008).

⁶ Art. 231, da Constituição Federal de 1988.

O objeto de estudo se localiza no conjunto de conflitos entre políticas governamentais que se destinam a atender níveis distintos de demandas sociais. O estudo se ocupa da caracterização do contexto político-institucional decorrente dos marcos regulatórios e das instituições nas quais esses conflitos se desdobram. Do mesmo modo, com base em documentação de fonte primária, fornecida pelos órgãos implementadores das políticas públicas em análise, e em bibliografia especializada, busca-se uma sistematização dos principais instrumentos e instâncias (arenas) já utilizadas para a composição dos conflitos analisados.

Tem-se, assim, uma pesquisa de natureza essencialmente bibliográfica, centrada na revisão da literatura hoje disponível sobre o problema das sobreposições de unidades de conservação e terras indígenas, cotejada com a análise de casos empíricos, captados em documentos produzidos e disponibilizados pela própria Administração Federal, indicativos da relevância do problema enfrentado.

1. O contexto jurídico-institucional das terras indígenas e das unidades de conservação

É preciso pontuar, inicialmente, que há inegável legitimidade das pretensões de agendas ambientais, bem como das decorrentes da agenda protetiva dos direitos indígenas. Ambas possuem tutela e prestígio constitucional. Em princípio, não existe hierarquia nem priorização diferenciada entre as políticas federais implementadas atualmente.

1.1. As terras indígenas

Dispõe o artigo 231, da Constituição Federal de 1988, que cabe à União demarcar, proteger e fazer respeitar os direitos indígenas que envolvem sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. A Carta de 1988 estabelece que serão reconhecidas como indígenas as terras tradicionalmente ocupadas em extensão territorial necessária para a reprodução física e cultural dos povos indígenas. Esse dispositivo é considerado um avanço significativo em termos de reconhecimento de direitos territoriais dessas populações e foi basilar para a ampliação dos processos

de demarcação de terras indígenas no Brasil, a partir da década de 1990, seja em termos de extensão como na questão da qualidade dos limites definidos (SOUSA & ALMEIDA, 2015).

Em termos antropológicos, os territórios de posse ancestral são considerados, pelos povos indígenas, como espaços necessários para sua sobrevivência física e cultural. Referem-se à construção de suas identidades e devem abrigar os recursos necessários para a sua subsistência e seus modos de vida. Desse modo, são considerados como condição necessária para se concretizarem outros direitos relativos a esses povos originários (CISNEROS & McBREEN, 2010).

Conforme disposto na Constituição Federal, as terras indígenas são inalienáveis e indisponíveis, sendo os direitos sobre elas imprescritíveis. No mesmo sentido, a Carta de 1988 dispõe que é vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, com autorização do Congresso Nacional, em casos específicos de catástrofe ou epidemia que ponha em risco a população, ou no interesse da soberania do País, garantindo-se, em qualquer hipótese, o retorno imediato das populações logo que cessado o risco⁷.

A partir desses direitos e garantias assegurados pelo texto constitucional, o procedimento de demarcação de terras indígenas -- cujas diretrizes estavam definidas na Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, o Estatuto do Índio -- ganhou fôlego e foi pormenorizadamente regulamentado pelo Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Segundo esse ato normativo, cabe à Fundação Nacional do Índio- Funai a condução do procedimento administrativo demarcatório⁸.

É atribuição desse órgão federal proteger e promover, em nome da União, os direitos dos povos indígenas, bem como promover estudos de identificação, delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, baseado, dentre outros, no princípio da garantia ao direito originário, à inalienabilidade e à indisponibilidade das terras que tradicionalmente ocupam e ao usufruto exclusivo das riquezas nelas existentes⁹. O procedimento de demarcação deve ser fundamentado em estudo antropológico de identificação. Estudos complementares de natureza etno-histórica,

⁷ Art. 231, § 4º e §5º, da Constituição Federal de 1988.

⁸ Art. 1º, do Decreto 1.775, de 1996.

⁹ Arts. 1º, 2º e 4º do Estatuto da FUNAI, constante no Anexo I do Decreto nº 7.778, de 27 de julho de 2012, em conformidade com a Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967.

sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação devem ser realizados por grupos técnicos da Funai, coordenados por antropólogos¹⁰.

Após conclusão dos trabalhos de identificação e delimitação territorial, o grupo técnico designado deve apresentar relatório circunstanciado caracterizando a terra indígena a ser demarcada. Aprovado o relatório pela Funai, a localização da área sob demarcação, acompanhada de memorial descritivo e mapa, devem ser publicadas na sede da Prefeitura Municipal da situação dos imóveis eventualmente afetados¹¹, bem como no Diário Oficial da União.

Cabe ao Ministro da Justiça declarar, mediante portaria, os limites da terra indígena e determinar sua demarcação. Esta deve, ainda, ser homologada por Decreto Presidencial. Após a homologação, pelo Presidente da República, a Funai deve proceder com o registro em cartório imobiliário e na Secretaria de Patrimônio da União-SPU¹². O Decreto nº 1.775, de 1996, dispõe que o grupo indígena envolvido, representado segundo suas formas próprias, deverá participar do procedimento em todas as suas fases¹³.

A complexidade do procedimento técnico pode ser aferida pela quantidade de estudos realizados pela Funai. Segundo o Portal Brasil, do Governo Federal, atualmente, são realizados 125 estudos para se demarcar uma nova área¹⁴. Registra-se ainda que, embora não esteja regulamentado no procedimento administrativo de demarcação, a Funai tem realizado estudo de qualificação da demanda antes de formar grupo de trabalho técnico para identificação e delimitação das áreas. O objetivo é a reunião de informações sobre a reivindicação e o grupo que a faz, bem como sobre os indícios de ocupação tradicional da área a ser estudada¹⁵.

¹⁰ Art. 2º, caput e § 1º, do Decreto nº 1.775, de 1996.

¹¹ Art. 2º, § 6º e § 7º, do Decreto nº 1.775, de 1996.

¹² Art. 2º, § 10º, art. 5º e art. 6º, do Decreto nº 1.775, de 1996.

¹³ Art. 2ª, § 3º.

¹⁴ Essa informação foi retirada de sítio eletrônico do Governo Federal, denominado *Portal Brasil*, Seção Cidadania e Justiça. *Saiba como funciona a demarcação de terras indígenas no País*. Publicada em 28 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/veja-como-e-feita-a-demarcacao-terras-indigenas>. Acesso em: 15mai2016.

¹⁵ Informação veiculada no sítio eletrônico do Ministério Público Federal, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, que trata de Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais, referindo-se às *Fases do*

Atualmente, existem cerca de 300 povos indígenas no Brasil e 467 terras indígenas regularizadas, ou seja, áreas que, após a homologação, por Decreto Presidencial, foram registradas em cartórios e na Secretaria de Patrimônio da União-SPU. Em termos de extensão territorial, as terras regularizadas equivalem a aproximadamente 106 milhões de hectares ou pouco mais de 12% do território nacional. Além das terras regularizadas, há, segundo a Funai, 126 terras indígenas em estudo e 5 áreas interditadas (cerca de 668 mil hectares) que possuem restrições de uso e ingresso de terceiros, com a finalidade de proteger povos indígenas isolados¹⁶.

1.2. As unidades de conservação

De outro lado, também é atribuição do Poder Executivo Federal a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos¹⁷. As áreas protegidas para a conservação, regulamentadas no Brasil com a denominação de unidades de conservação, são o elemento central das estratégias de conservação da natureza em diversos países do mundo. São desenhadas, em maior ou menor medida, para manter o funcionamento de ecossistemas naturais que, pelas dinâmicas sociais de uso e ocupação do território, não poderiam sobreviver sem algum nível de proteção formal, por meio da legislação pertinente (CISNEROS & McBREEN, 2010).

No âmbito do Governo Federal, cabe ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade–ICMBio executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, em especial as relativas à proposição,

Processo de Demarcação de Terras Indígenas. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/qt-demarcacao/fases-do-processo-de-demarcacao-de-terras-indigenas> . Acesso em 15mai2016.

¹⁶ Cf. dados publicados no sítio eletrônico da Funai, disponíveis em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas> e <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoas/demarcacao-de-terras-indigenas> . Acesso em: 2jun2016.

¹⁷ Art. 225, III, da Constituição Federal de 1988.

implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União¹⁸.

De acordo com o disposto na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, as unidades de conservação devem ser criadas por ato do Poder Público, após processos administrativos baseados em estudos técnicos, realizando-se consultas públicas para que se possa identificar a melhor localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade¹⁹. Esses procedimentos são conduzidos pelo ICMBio e, posteriormente, pelo Ministério do Meio Ambiente-MMA, que encaminha a proposta ao Presidente da República como uma minuta de decreto²⁰.

Após avaliação política e administrativa, de conveniência e oportunidade, a unidade de conservação poderá ser criada por Decreto Presidencial. Esse ato administrativo normativo, entretanto, não pode ser revogado, pois isso importaria na desconstituição da área protegida, o que só é permitido por meio de Lei, conforme disposição expressa na Constituição Federal²¹. Por força constitucional, a alteração ou supressão de uma unidade de conservação somente pode ser realizada por meio da aprovação do Congresso Nacional. A Constituição também veda qualquer utilização da área que possa comprometer a integridade dos atributos que justificam sua proteção²².

Atualmente, existem no Brasil 1189 unidades de conservação sob gestão do Poder Público, sendo 320 federais, 640 estaduais e 229 municipais. Há ainda 790 reservas particulares reconhecidas pelo Poder Público, mas que são geridas por seus proprietários privados. Assim, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação-SNUC é composto por 1979 unidades que somam uma área total de aproximadamente 150 milhões de hectares, ou seja, mais de 17% do território

¹⁸ Art. 1º da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, de conversão da Medida Provisória nº 366, de 2007, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Natureza- Instituto Chico Mendes, hoje conhecido como ICMBio.

¹⁹ Art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

²⁰ Teoricamente as unidades de conservação também poderiam ser criadas por Lei, com atuação direta do Congresso Nacional, desde que obedecido o procedimento disposto na legislação de regência, ou seja, a Lei do SNUC.

²¹ Art. 225, III, da Constituição Federal de 1988.

²² Art. 225, III, da Constituição Federal de 1988.

continental e 1,5% da área marinha brasileira. As 320 unidades federais sob gestão direta do ICMBio somam pouco mais de 76 milhões de hectares²³.

Com base nesse contexto jurídico-institucional, fica claro que a atuação da Administração Pública Federal, por meio dos órgãos especializados na implementação dessas políticas constitucionalmente amparadas, ou seja, pela atuação da Funai e do ICMBio, está igualmente resguardada e representam um contingente significativo em termos de gestão territorial do País. Assim, quando as políticas públicas por eles implementadas chegam a um impasse, como uma dupla destinação a um território pertencente à União, a efetividade dessas políticas pode ficar comprometida, tornando muitas vezes inócua a proteção constitucional de direitos fundamentais.

Deve-se lembrar, entretanto, que o contexto político e jurídico-normativo referente às políticas em foco são relativamente recentes e que, historicamente, tanto as unidades de conservação como as terras indígenas têm sido definidas de forma mais ou menos empírica e contingencial, com precário regramento e com emprego de instrumentos técnicos pouco precisos. O contexto de conflito territorial decorrente de sobreposições, da mesma forma que muitos conflitos fundiários no Brasil, não é recente e tem se arrastado por décadas (CISNEROS & McBREEN, 2010). A historicidade dos conflitos é ingrediente que não pode ser negligenciado, pois adiciona e revela maior complexidade ao processo de implementação (HOWLETT et al., 2013) das duas políticas.

Por outro lado, já há marcos legais recentes que têm sinalizado com a perspectiva de complementariedade entre a agenda indígena e a da conservação da natureza. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas-PNAP, instituído pelo Decreto nº 5.758 de 13 de abril de 2006, por exemplo, reconhece papel relevante das terras indígenas na estruturação de um sistema abrangente de áreas protegidas, bem como na promoção do acesso aos recursos genéticos e na repartição justa e equitativa dos custos e benefícios provenientes da conservação da biodiversidade.

Na mesma perspectiva, foi instituída por meio do Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas– PNGATI. Ela tem por objetivo:

²³ Dados extraídos do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação- CNUC, atualizados em 26fev 2016, disponíveis em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/dados-consolidados> . Acesso em: 2 jun2016.

[...] garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural [...]. (BRASIL, 2012)

São diretrizes da PNGATI, dentre outros, o reconhecimento, valorização e desenvolvimento da gestão ambiental como instrumento de proteção dos territórios e das condições ambientais necessárias à reprodução física, cultural e ao bem-estar dos povos e comunidades indígenas; e a garantia do direito à consulta dos povos indígenas, nos termos da Convenção nº-169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT²⁴.

Mais especificamente, o Eixo 3 da PNGATI inclui dentre os objetivos específicos da política, no que se refere a questões referentes às áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas que se deve:

- a) realizar consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas no processo de criação de unidades de conservação em áreas que os afetem diretamente;
- b) elaborar e implementar, com a participação dos povos indígenas e da FUNAI, planos conjuntos de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com unidades de conservação, garantida a gestão pelo órgão ambiental e respeitados os usos, costumes e tradições dos povos indígenas;
- c) promover a participação indígena nos conselhos gestores das unidades de conservação localizadas em áreas contíguas às terras indígenas; e
- d) assegurar a participação da FUNAI nos conselhos gestores das unidades de conservação contíguas às terras com presença de índios isolados ou de recente contato. (BRASIL, 2012)

Esses instrumentos e instâncias, bem como outros que têm sido utilizados para mediação dos conflitos decorrentes das sobreposições das terras indígenas e unidades de conservação federais serão tratados novamente mais adiante. O que cabe ser ressaltado até aqui é o contexto jurídico-institucional no qual esses conflitos estão colocados e que há dois instrumentos recentes que indicam a possibilidade de se compatibilizar os direitos territoriais indígenas com a conservação da natureza. A partir daí, passamos a tratar da questão das sobreposições e, posteriormente, dos conflitos e dos mecanismos de mediação disponíveis para a Administração Pública federal.

²⁴ A Convenção nº 169 da OIT, internalizada no Brasil por meio do Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, trata da proteção de direitos e garantias relativos a Povos Indígenas e Tribais pelos Países que a adotam. Seu ponto chave é a previsão do direito desses povos à consulta prévia, livre e informada sempre que forem previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Cf. DUPRAT (2016).

2. A questão das sobreposições

Conflitos decorrentes de sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação remontam às décadas de 1960 e 1970, quando a política de destinação de áreas para a proteção da natureza e a política de demarcação e destinação de terras aos indígenas brasileiros começavam a se estruturar (SANTILLI, 2004). Desde então, esses dissensos, atualmente conhecidos como conflitos socioambientais, pois que são derivados de “[...] relações sociais de disputa/tensão entre diferentes grupos ou atores sociais pela apropriação e gestão do patrimônio natural e cultural [...]” (VIVACQUA & VIEIRA, 2005, p. 140), têm aumentado, com poucas perspectivas de solução. Eles seriam resultado, dentre outros, da ambiguidade de políticas públicas formuladas e implementadas pelo Estado, que não estaria dando conta de encaminhar soluções institucionalizadas para o problema.

De acordo com dados levantados e organizados por Grupo de Trabalho Interinstitucional²⁵, composto por representantes da Funai e do ICMBio, atualmente, são 60 casos de sobreposição territorial, que envolvem 49 terras indígenas e 42 unidades de conservação federais. A maioria das ocorrências está localizada na Amazônia Legal²⁶. De acordo com diagnóstico realizado pelas equipes técnicas dos

²⁵ O referido Grupo de Trabalho trabalhou por aproximadamente 2 anos com objetivos de identificar e analisar situações de interface entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação, a fim de caracterizar situações de conflito e situações não conflituosas, identificar instrumento já utilizados para a resolução de conflitos e propor medidas para implementação de ações de gestão territorial e ambiental nas áreas. Foi criado pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio nº 1, de 29 de maio de 2013, publicada no DOU em 5 de junho de 2013, e teve seu prazo estendido pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio, nº 2, de 9 de maio de 2014, publicada no DOU em 5 de junho de 2014. Os resultados dos trabalhos do GTI estão sistematizados no relatório “Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas”, que inda não foi aprovado pelas instâncias burocráticas dos órgãos, sendo, portanto, ainda de circulação restrita.

²⁶ A Amazônia Legal corresponde a uma área de aproximadamente 59% do território do Brasil. Abrange oito estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e parte do Estado do Maranhão, estendendo-se por quase 5,0 milhões de km². O conceito de Amazônia Legal foi instituído em 1953 e seus limites territoriais decorrem da necessidade de planejar o desenvolvimento econômico da região. A Amazônia Legal não se resume à área de ocorrência da Floresta Amazônica, que ocupa cerca de 49% do território nacional e também pelo território de oito países vizinhos ao Brasil. Nessa região econômica reside 56% da população indígena brasileira, segundo informação divulgada pelo IPEA em: *O que é? Amazônia Legal*. In: *Desafios do Desenvolvimento*. Ano 5. Edição 44. 8jun2008. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid=23. Acesso em 24jul2016.

dois órgãos, há casos de unidades sobrepostas a mais de uma terra indígena, assim como terras indígenas sobrepostas a mais de uma unidade²⁷.

Importante mencionar, no entanto, que nem todas as sobreposições são necessariamente conflituosas, pois há casos de relação colaborativa entre as comunidades indígenas e o órgão ambiental (SOUSA & ALMEIDA, 2015). A situação de conflito e tensão varia, prioritariamente, conforme as relações sociais são desenhadas historicamente no território.

Podem haver situações, por exemplo, de área indígena sobreposta a zonas de uso restrito de unidades de proteção integral, na qual se identifica um conflito exclusivamente normativo entre os atos que criaram a unidade e os que reconheceram os direitos indígenas sob o mesmo território. Um caso desse pode se tornar conflituoso, na medida em que se diminui o grau de tolerância recíproca em relação às restrições de uso das áreas e dos recursos impingidas pelos gestores das unidades ou pelas próprias comunidades indígenas, com base em normas vigentes.

Por outro lado, pode-se encontrar casos em que há divergência quanto ao regime de utilização dos recursos naturais por populações tradicionais residentes em unidades de uso sustentável (como reservas extrativistas, por exemplo) e grupos indígenas. Nessas circunstâncias, além da contradição normativa, pois a permanência humana dos dois ou mais grupos pode estar amparada por atos normativos federais que os conferem o direito de habitar e utilizar legitimamente o mesmo território, pode haver também uma situação de animosidade mútua, gerando a necessidade premente de se compatibilizar a coexistência de grupos sociais rivais e ainda proteger bens ambientais.

Enfim, as peculiaridades contextuais de cada conflito evidenciam a necessidade de soluções específicas, caso a caso. Não há como se adotar solução única, ampla e geral a ser aplicada a todos os casos existentes. Cada conflito deve ser analisado de forma individualizada.

As restrições de uso dos recursos naturais nas unidades de conservação variam conforme o grupo e a categoria de manejo de cada unidade. A Lei nº 9.985, de 2000, divide as unidades de conservação em dois grandes grupos: unidades de proteção integral, cujo objetivo básico é preservar a natureza, admitindo-se somente

²⁷ Cf. Relatório “Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas”, elaborado pelo GTI Funai-ICMBio, criado pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio nº 1, de 29 de maio de 2013, publicada no DOU em 5 de junho de 2013, p. 5.

o uso indireto dos seus recursos naturais, como o turismo ecológico, por exemplo, salvo as exceções admitidas na própria Lei; e unidades de uso sustentável, cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso de forma sustentável de parcela dos seus recursos naturais²⁸.

Dentre as categorias de manejo de unidades de proteção integral estão: as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre. As categorias de manejo de uso sustentável são: as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

De acordo com dados levantados pelo GTI Funai-ICMBio, a maioria das sobreposições territoriais envolve unidades de proteção integral, especialmente Parques Nacionais, ou seja, áreas de proteção integral. A área total dos Parques sobreposta a terras indígenas é de aproximadamente 4,7 milhões de hectares, afetando 15 unidades dessa categoria de manejo. Trata-se de cerca de 64% da área total em sobreposição. O quadro a seguir, ilustra essa situação:

²⁸ Art. 7º da Lei nº 9.985, de 2000.

Tabela 1: Distribuição das unidades de conservação federais (UC) em sobreposição com terras indígenas (TI), conforme o grupo e categoria de manejo.

Grupo da UC	Categoria da UC	Número de UC	% das UC	Área Total da Sobreposição	% da Área Total
Uso Sustentável	APA	5	11,9%	16.222	0,2%
	ARIE	3	7,1%	5.686	0,1%
	FLONA	7	16,7%	1.920.354	26,0%
	RESEX	5	11,9%	50.737	0,7%
Proteção Integral	ESEC	3	7,1%	247.329	3,3%
	PARNA	15	35,7%	4.720.745	63,9%
	REBIO	3	7,1%	420.741	5,7%
	REVIS	1	2,4%	2636	0,0%
TOTAL		42	100,0 %	7.384.450	100,0%

Fonte: Relatório “Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas”, elaborado pelo GTI Funai-ICMBio, criado pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio nº 1, de 29 de maio de 2013, publicada no DOU em 5 de junho de 2013.

Segundo os números apresentados pelo GTI Funai-ICMBio, 73% da área total em sobreposição envolve categorias de manejo de unidades de conservação do grupo de proteção integral, ou seja, unidades que possuem regime restrito de uso dos recursos naturais, nas quais, em tese, não seria permitida a permanência humana. Essa situação, porque amparada por normas que dão diferentes destinações às áreas protegidas, gera conflitos entre as normas que dão destinação às áreas, mas também forte antagonismo em setores mais conservadores do movimento ambientalista, como se pode verificar na passagem:

Um dos problemas mais intratáveis enfrentados pelos administradores dos parques é a presença de residentes humanos dentro das áreas protegidas. A questão é exacerbada quando os ocupantes são populações indígenas cujos direitos de ocupação da área são legal ou tacitamente reconhecidos pelo governo. Pessoas de todos os tipos, sejam indígenas ou não, representam uma ameaça séria à biodiversidade de qualquer parque, quando seus meios de vida são derivados dos recursos da área protegida. Muitas pesquisas confirmam que os seres humanos e a natureza são incompatíveis, exceto onde os humanos praticam um estilo de vida pré-moderno de baixo impacto, em densidades que não sejam maiores que poucos indivíduos por quilômetro quadrado. As pessoas causam danos aos sistemas ecológicos através de limpeza da terra, caça, pesca, perseguição a predadores e comercialização de recursos naturais (TERBORGH & PERES, 2002, p. 334).

O excerto acima indica que o problema da sobreposição territorial, além de revelar a desarticulação entre políticas públicas (FERREIRA, 2014), é também uma questão ideológica (FALEIRO, 2005). Parte dos ambientalistas considera a presença humana nos espaços naturais como uma grave ameaça à preservação da natureza e aos processos ecológicos essenciais que se quer proteger. Por outro lado, há setores do ambientalismo que consideram a conservação da natureza compatível com usos tradicionais dos recursos naturais, historicamente realizados em todo o planeta (BENSUSAN, 2006). Isso pode ser ilustrado, por exemplo, recorrendo-se ao histórico da discussão do Projeto de Lei que ensejou a instituição do SNUC.

As disposições normativas da Lei do SNUC que se referem à compatibilização do regime de proteção integral com populações residentes²⁹ decorrem da tentativa de composição de conflitos ideológicos entre correntes preservacionistas e socioambientalistas, que se enfrentaram naquele contexto e arena. Pode-se dizer que os socioambientalistas defendem a importância da proteção dos ecossistemas, mas também das culturas e populações tradicionais preexistentes nas áreas a serem protegidas pela legislação ambiental. Os preservacionistas, também denominados conservacionistas, por sua vez, acreditam na manutenção de unidades de conservação de proteção integral, ou seja, unidades que permitem uso muito restrito dos recursos naturais, como a única ou, ao menos, a mais eficiente forma de preservação da biodiversidade (LEUZINGER, 2009). A principal divergência entre as duas correntes está na questão da ocupação e da ação humana sobre a natureza.

Durante a década em que foi debatida, no Congresso Nacional, a legislação que institucionalizou o SNUC, dissidências do grupo ambientalista atuaram dentro e fora do aparelho estatal defendendo posições mais ou menos radicalizadas quanto ao papel das comunidades autóctones na proteção da natureza. Em determinado momento, além da inserção das unidades de uso sustentável que protegem as culturas e populações tradicionais, como as Reservas Extrativistas, foi sugerida a inserção, no SNUC, de uma categoria de manejo de unidade de conservação de uso sustentável que contemplaria as terras indígenas: a Reserva Indígena de Recursos Naturais-RIRN.

Por meio da RIRN, e pressupondo sua potencial relevância para a conservação da natureza, pretendia-se proteger os recursos ambientais das terras indígenas

²⁹ Cf. art. 42, da Lei nº 9.985, de 2000.

(SANTILLI, 2004). Essa categoria, no entanto, por pressão do próprio Poder Executivo, de setores mais radicais do ambientalismo e de entidades defensoras das questões indígenas, foi excluída da versão final do texto da Lei (MERCADANTE, 2002).

Em referência às terras indígenas restou apenas uma disposição normativa que deu à burocracia estatal (leia-se: órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista) a incumbência de se instituir grupos de trabalho para, no prazo de cento e oitenta dias, propor diretrizes para a regularização das eventuais sobreposições (que o texto da lei chama de *superposições*) entre áreas indígenas e unidades de conservação, garantindo-se a participação das comunidades envolvidas³⁰. Isso até hoje não foi amplamente implementado (RAMOS, 2004).

Conforme argumentam Ferreira (2014) e Bensusan (2006), a história da conservação da natureza no Brasil e em outras partes do mundo, por meio da criação de áreas protegidas, muitas vezes, foi construída às custas da exclusão e da expulsão de populações que tradicionalmente faziam uso de áreas e recursos naturais. O ideário das áreas protegidas para conservação, especialmente no contexto da América Latina, pressupunha espaços livres da presença de populações humanas, que, no entanto, têm sido habitados historicamente por povos e comunidades indígenas. Assim, a reclamação de direitos sobre territórios e uso de recursos naturais pelos povos originários tem significado, em muitos casos, uma oposição sistemática à existência de áreas protegidas, pois que sua manutenção importa, muitas vezes, em impedimento à titulação e reconhecimento de direitos coletivos sobre os territórios ocupados (CISNEROS & McBREEN, 2010).

Os conflitos gerados pelas sobreposições, além de questão jurídico-institucional, resultam de demandas e lutas sociais por direitos, que, ideologicamente, conformam a atuação de grupos de interesse e da própria burocracia estatal (MEYERS & VORSANGER, 2010; PETERS, 2010). Embora as pesquisas sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de rua e sua influência na implementação das políticas públicas sejam ainda controversas, principalmente pela dificuldade em

³⁰ Art. 57. Os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para, no prazo de cento e oitenta dias a partir da vigência desta Lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais sobreposições entre áreas indígenas e unidades de conservação.

Parágrafo único. No ato de criação dos grupos de trabalho serão fixados os participantes, bem como a estratégia de ação e a abrangência dos trabalhos, garantida a participação das comunidades envolvidas.

se estudar esses processos, fato inegável é que esses funcionários desempenham papel central na configuração das políticas que executam (MEYERS & VORSANGER, 2010) (HOWLETT et. al., 2013).

Por isso, no contexto do presente trabalho, argumenta-se que qualquer medida jurídico-administrativa a ser adotada para a solução dos conflitos de sobreposição territorial, ora colocados, necessitará de certo despojamento de posições ideologicamente constituídas, bem como processos de capacitação de gestores e equipes (FALEIRO, 2005) para um novo contexto de gestão pública mais democrática e socialmente justa.

A problemática parece estar calcada na paralisia e omissão da atuação da Administração Pública federal que tem sido identificada e relatada por diversos autores (FALEIRO, 2005), (FERREIRA, 2014), (BENSUSAN, 2006), (RAMOS, 2004), dentre outros. Leitão (2004), por exemplo, identifica que:

Seja como for o fato é que existem hoje no país um número enorme de sobreposições entre TIs e UCs, que em muitos casos se traduzem em conflitos sérios (...)

O problema urge uma solução que não é dada pela lei. Isto porém não deveria servir como justificativa à paralisia da administração pública, o que prejudica tanto a proteção dos direitos indígenas quanto a do meio ambiente, ambas obrigações constitucionais da União [...] (LEITÃO, 2004, P. 20)

Nessa linha, cumpre lembrar que a complexidade da tarefa demanda, dos gestores públicos, articulação inter organizacional e capacidade de identificar alternativas em situações altamente conflituosas. Demanda certa “diplomacia administrativa” para construir novas relações inter organizacionais (O’TOOLE JR., 2010), bem como com a sociedade, numa perspectiva de governança pública (KISSLER & HEIDEMANN, 2006; FONTES FILHO, 2003) que não se restringe a aspectos gerenciais, jurídicos e administrativos do Estado, mas que se ocupa também de se garantir sua atuação democrática (SANTOS, 1997; OLIVEIRA, 2010).

3. Os caminhos para composição dos conflitos

Os órgãos do Poder Executivo federal, especialmente Funai e ICMBio, são os principais responsáveis pela adoção de medidas para a composição dos conflitos entre as políticas públicas em questão. As principais alternativas hoje existentes para compor os conflitos decorrentes das sobreposições territoriais entre unidades de conservação e terras indígenas seriam: a judicialização das questões, colocando-se

órgãos federais em lados antagônicos de procedimentos judiciais, ou a composição administrativa das controvérsias, no âmbito do próprio Poder Executivo federal.

A *litigância intragovernamental*, ou seja, a contraposição das vontades corporativas, marcadas por apelos ideológicos e políticos que se travestem em questões jurídicas, é fato comum na Administração Pública brasileira (GODOY, 2012). E o Poder Público, de maneira geral, tem privilegiado a solução judicial dos conflitos. Desde a última década, as demandas que mais impactam os tribunais do país são decorrentes do próprio Estado, que, segundo Cury (2015), vem sendo responsável por cerca de 40% do total de ações ajuizadas no país. Pode-se dizer que existe uma cultura de judicialização que resulta num excesso de demandas ao sistema de justiça, que o sobrecarrega e limita sua capacidade de resposta em termos temporais e qualitativos (CURY, 2015).

O controle judicial das políticas públicas e a resolução de suas contradições pelo Poder Judiciário, poderia, em princípio, se apresentar como opção interessante, pois afastaria, ao menos temporariamente, o ônus político e possível responsabilização da Administração Pública pelas decisões inerentes ao processo de implementação. Essa alternativa, no entanto, oferece algumas limitações, pois as demandas judiciais no Brasil são procedimentos morosos, estritamente formais, burocráticos e muitas vezes carecem de eficácia por conta da baixa qualidade das decisões (CURY, 2015).

Não se trata de excluir o controle judicial das políticas públicas, pois atores do sistema de justiça, especialmente juízes e o Ministério Público, possuem recursos de poder diferenciados e exercem grande influência, por vezes positiva, sobre a implementação. Os juízes “[...] têm a prerrogativa de interpretar a justa ou injusta aplicação de uma lei por parte dos cidadãos e da própria administração pública [...]” (SECCHI, 2010, p. 86). Protagonizam nos conflitos sociais ao emitirem decisões judiciais ou fixarem a interpretação sobre determinadas normas basilares das políticas públicas.

O papel do Poder Judiciário, no entanto, especialmente nesses conflitos que ensejam antagonismo de órgãos governamentais, deveria ser residual, porquanto faltaria a ele legitimidade democrática. Há uma recorrente crítica à falta de controle democrático da magistratura, levando-se em conta que decisões judiciais não são passíveis de controle social por intermédio do voto (WALDRON, 2004) (HIRSCHL,

2007). Assim, os protagonistas dos processos decisórios dessa natureza deveriam ser os Poderes Legislativo e Executivo (CANELLA JÚNIOR, 2011).

Nos casos de conflitos territoriais relacionados à utilização de recursos de uso comum, especialmente, a atuação da Administração Federal se mostra altamente relevante, pois que a simples existência de regras e normas não garante um comportamento favorável à resolução dos conflitos. As regras (e inclua-se aqui as decisões judiciais), se elaboradas e aplicadas excluindo-se os usuários dos recursos, tendem a agravar as dissidências (VIVACQUA & VIEIRA, 2005, p. 158).

Deve-se reconhecer que conflitos socioambientais, traduzidos em questões jurídicas, nem sempre se resolvem com comandos normativos ou ordens judiciais, que são, muitas vezes, ignorados pelos atores sociais e podem, até mesmo, acirrar as disputas, agravando ainda mais as tensões em campo. Por isso, a necessidade de se construírem agendas públicas transparentes e comprometidas com o bem-estar dos destinatários das políticas públicas em implementação. Como já demonstrou Ostrom (1990), sob determinadas condições, os indivíduos são capazes de se organizar e cooperar em relação à apropriação de bens públicos de propriedade coletiva (FERREIRA, 2014).

Assim, seria papel da Administração modelar e delinear ambientes que privilegiem a governança democrática (FREY, 2000), que é mais do que a gestão eficiente dos recursos públicos, mas um modelo que privilegia o diálogo e a participação social na formulação e implementação das políticas públicas (BEVIR, 2011). No caso dos conflitos que envolvem a gestão territorial das áreas protegidas, percebe-se a necessidade de se definir arranjos institucionais que possam garantir a gestão integrada, participativa e cooperativa dos recursos naturais, de forma a minimizar impactos negativos sobre a qualidade de vida das populações afetadas (VIVACQUA & VIEIRA, 2005).

Assim, caberia, prioritariamente, à própria Administração Federal, no exercício de suas competências institucionais, criar ambientes e procedimentos de composição dos conflitos de forma a dar maior efetividade às políticas públicas, que podem, eventualmente e conforme sinalizam marcos legais recentes, como o PNAP e a PNGATI, tornar-se complementares. Embora ciente de que qualquer saída e possíveis arranjos institucionais adotados possam não encerrar definitivamente conflitos em campo, devido principalmente à sua complexidade, busca-se aqui sistematizar e apresentar um conjunto de alternativas já adotadas pela Administração Federal para

nortear a prática da gestão pública pautada na negociação, na cooperação e na busca pelo consenso, sempre orientada por princípios e valores da governança pública democrática.

A partir de informações levantadas junto às equipes da Funai e do ICMBio, registra-se que há pelo menos sete tipos de instrumentos formais de gestão, com graus de complexidade e alcance distintos, e ao menos três instâncias (arenas) de mediação de conflitos que poderiam ser adotadas nos casos de sobreposições territoriais entre terras indígenas e unidades de conservação federais.

Os instrumentos de gestão identificados são: a) a Dupla Afetação de Bens Públicos; b) Acordos de Convivência e Acordos de Gestão; c) os Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas; d) os Planos de Manejo de Unidades de Conservação; e) os Planos de Administração Conjunta; e f) os Termos de Compromisso.

As instâncias de mediação de conflitos são: a) os Conselhos dos Mosaicos de áreas protegidas; b) os Conselhos Gestores das Unidades de Conservação e c) a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.

Passa-se, então, a examinar primeiramente os instrumentos de formalização das negociações e posteriormente as instâncias de mediação dos conflitos, sempre considerando que eles não são excludentes e que sua utilização depende do contexto de cada conflito.

3.1. Instrumentos de gestão para mediação de conflitos

3.1.1. Dupla afetação de bens públicos

Trata-se da adoção formal de um regime administrativo de gestão de bens públicos, seguida como forma de compatibilizar os objetivos de preservação da natureza e a permanência de povos indígenas em áreas duplamente afetadas.

Constatadas áreas sobrepostas e considerando que não há disposição de se redefinir os limites da unidade de conservação ou de rever os estudos de identificação e delimitação, por parte dos órgãos e/ou das populações envolvidas, cabe ao Chefe do Poder Executivo, no uso de sua competência de dispor mediante Decreto sobre organização e funcionamento da Administração Federal, estabelecida pelo artigo 84,

VI, a, da Constituição Federal de 1988, dirimir o conflito normativo. Isso se dá, nos casos concretos, formalmente, por meio de um ato normativo que vincule todos os órgãos da Administração, ou seja, um Decreto Presidencial.

Isso porque tanto as unidades de conservação federais quanto as terras indígenas são bens da União, classificados como bens de uso especial, nos termos do artigo 99, II, do Novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002), pois a eles foi dada uma utilização específica, chamada afetação. A afetação diz respeito à utilização de um bem público³¹. Diz-se que determinado bem está afetado a determinado fim público. Assim, quando as áreas protegidas são criadas/homologadas, o Presidente da República estabelece, por Decreto, sua destinação a um fim público, isto é, afeta as áreas a determinados fins públicos.

Dessa forma, a opção pela adoção de um regime de dupla afetação de um bem público seria uma construção jurídica que permite resolver uma situação de conflito entre normas, criado dentro do âmbito da própria Administração Pública Federal. Seria um possível encaminhamento de um conflito intragovernamental entre órgãos da Administração Federal. Daí a competência do Presidente, como Chefe maior do Poder Executivo.

A adoção do regime de dupla afetação já foi utilizada, em quatro casos:

a) Decreto s/n de 15 de abril de 2005, que homologa a demarcação administrativa da **Terra Indígena Raposa Serra do Sol**, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima, em sobreposição com o **Parque Nacional Monte Roraima**;

b) Decreto s/n de 18 de abril de 2006, que homologa a demarcação administrativa da **Terra Indígena Inãwébohona**, localizada nos Municípios de Pium e Lagoa da Confusão, no Estado do Tocantins, em sobreposição com o **Parque Nacional do Araguaia**;

c) Decreto s/n de 5 de junho de 2012, que homologa a demarcação administrativa da **Terra Indígena Riozinho do Alto Envira**, localizada nos Municípios de Feijó e Santa Rosa do Purus, no Estado do Acre, em sobreposição com a **Floresta Nacional Santa Rosa do Purus**; e

³¹ A definição de bem público, segundo o art. 98, do Novo Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), é: “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

d) Decreto s/n de 5 de junho de 2012, que dispõe sobre a criação e ampliação do **Parque Nacional do Descobrimento**, no Município de Prado, Estado da Bahia, em sobreposição com a **Terra Indígena Comexatibá**.

Deve-se lembrar, no entanto, de que essa alternativa alcança prioritariamente a questão de compatibilização dos atos normativos que regulamentam os usos das áreas sob o duplo regime. Deveria, portanto, ser complementada com a adoção de algum outro instrumento mais executivo decorrente da negociação em campo com os atores diretamente afetados e interessados no eventual conflito. No caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, por exemplo, foi previsto no Decreto de homologação um Plano de Administração Conjunta das áreas sobrepostas, conforme se tratará mais adiante.

3.1.2 Acordos de Convivência e Acordos de Gestão

Citados no relatório elaborado pelo GTI Funai-ICMBio³², esses documentos servem para formalizar negociações sobre áreas e usos dos recursos naturais em territórios em sobreposição. Devem ser realizados após conhecidas as demandas das populações envolvidas. Nesses procedimentos, requer-se dos gestores públicos e das instituições envolvidas boa capacidade de escuta, habilidade de negociação e comprometimento com o acompanhamento e o monitoramento das ações acordadas.

Como exemplo de Acordo de Convivência, registrou-se o caso da sobreposição territorial entre a Terra Indígena Baixo Seruini (ainda em fase de estudos) e a Reserva Extrativista Médio Purus, localizadas no Estado do Amazonas. Foi firmado, em 2010, para que o grupo indígena e a população extrativista, em conflito latente, pudessem compartilhar o uso de recursos florestais como a castanha e o livre trânsito sobre um rio da região³³.

Os Acordos de Gestão, por sua vez, seriam uma adaptação de documento utilizado pelo ICMBio para formalizar regras definidas em conjunto com populações tradicionais residentes em unidades de uso sustentável para regulamentar atividades

³² Cf. Relatório “Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas”, elaborado pelo GTI Funai-ICMBio, criado pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio nº 1, de 29 de maio de 2013, publicada no DOU em 5 de junho de 2013.

³³ Cf. Relatório “Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas”, elaborado pelo GTI Funai-ICMBio, criado pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio nº 1, de 29 de maio de 2013, publicada no DOU em 5 de junho de 2013.

tradicionalmente praticadas, formas de manejo dos recursos naturais, o uso e ocupação da área e a conservação do meio ambiente. Os Acordos de Gestão estão previstos na Instrução Normativa nº 29 do ICMBio, de 5 de dezembro de 2012, na qual consta, inclusive, um guia para sua elaboração.

A Instrução Normativa - IN nº 29, do ICMBio, regulamenta o artigo 23 da Lei nº 9.985, de 2000, que dispõe que: “[...] a posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável deverão ser regulados por um contrato”. Assim, os Acordos de Gestão nada mais são do que contratos firmados ente o Poder Público e as comunidades envolvidas com a gestão das unidades de conservação que permitem uso sustentável dos recursos naturais, compatibilizado com a presença da população humana.

Segundo a IN nº 29, de 2012, são requisitos para se constituir um Acordo de Gestão a existência de organização comunitária, formal ou informal, representativa das populações tradicionais, com interesse na manutenção e utilização dos recursos naturais como instrumento de reprodução social, bem como uma avaliação do ICMBio sobre a conveniência e a oportunidade de se firmar o instrumento. Assim, um Acordo de Gestão poderia ser adequado para formalizar situações de sobreposição em que há possibilidade de utilização dos recursos naturais de forma sustentável, seja por indígenas, por populações tradicionais ou por ambos concomitantemente.

Exemplo de como já se utilizou o instrumento é o Acordo de Gestão da Floresta Nacional de Humaitá³⁴, no Estado do Amazonas, que acolheu propostas de gestão das comunidades residentes na Floresta, o que é permitido expressamente pela Lei, bem como dos indígenas da Terra Jiahui, no qual, até mesmo, foi possível se acordar “[...] uma zona de intervenção baixa de dez quilômetros no entorno da TI Jiahui, na Flona de Humaitá, para amortecimento de possíveis degradações na TI Jiahui”³⁵.

Percebe-se que os Acordos de Convivência e os Acordos de Gestão tratam-se de instrumentos similares que, em essência, prestam-se a mesma finalidade, ou seja,

³⁴ Portaria ICMBio nº 207, de 10 de julho de 2013, publicada no DOU em 17 de julho de 2013.

³⁵ Item 48 do Acordo de Gestão da Floresta Nacional de Humaitá, conforme Portaria ICMBio nº 207, de 10 de julho de 2013, publicada no DOU em 17 de julho de 2013.

formalizar negociações de acordos intercomunitários, dando institucionalidade e reconhecimento das demandas sociais por parte do Estado.

3.1.3. Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

Os Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PGTA são instrumentos de planejamento para a gestão territorial e ambiental das terras indígenas. Devem ser elaborados pelos povos indígenas com apoio e em colaboração com outros parceiros e o governo. Esses documentos de planejamento são:

[...] embasados nas noções de autonomia, protagonismo e autodeterminação dos povos, no que se refere à negociação e ao estabelecimento de acordos que permitam o fortalecimento da proteção e do controle territorial, bem como à construção coletiva de estratégias, ações e projetos de interesse das comunidades indígenas (BAVARESCO & MENEZES, 2014, p. 25).

A ideia é que esses planos propiciem o fortalecimento dos sistemas próprios de tomada de decisão dos povos indígenas e possam contribuir para a valorização do conhecimento sobre seus territórios.

Esses planos, verdadeiros instrumentos de planejamento previstos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI³⁶, deverão auxiliar na visualização das necessidades de uso e preservação dos recursos naturais nas Terras Indígenas de modo a facilitar possíveis negociações dos acordos internos e externos, construindo canais de diálogo com atores estatais e sociais.

A PNGATI instituiu ainda mais duas ferramentas de gestão, que deverão servir de base para a elaboração dos PGTA: o etnomapeamento e o etnozoneamento das terras indígenas. O etnomapeamento é um mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, com base nos conhecimentos e saberes dessas populações. Já etnozoneamento é um instrumento de planejamento participativo que visa à categorização de áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, desenvolvido a partir do etnomapeamento (BAVARESCO & MENEZES, 2014).

Segundo cartilha publicada pela Funai, os PGTA:

[...] devem ser construídos conforme a especificidade de cada territorialidade indígena, as características políticas, sociais, culturais e econômicas de cada povo, bem como de acordo com as especificidades ambientais de seus

³⁶ Cf. *Plano de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas*: orientações para elaboração. Brasília: FUNAI, 2013, p. 10.

territórios. Sua implantação deve contemplar/implicar um processo contínuo de discussão, negociação, construção de conhecimentos e estabelecimentos de acordos acerca das formas de convivência, ocupação e uso do território pelos povos indígenas, considerando sua situação atual e aspirações presentes e futuras³⁷.

Até o momento tem-se apenas um exemplo de utilização do PGTA para tratar questão de sobreposição de terra indígena com unidade de conservação. Trata-se do Plano *Aragwaksã*, que foi elaborado pelo Povo Pataxó da Terra Indígena de Barra Velha do Monte Pascoal, que fica sobreposta com o Parque Nacional e Histórico do Monte Pascoal, no litoral sul da Bahia. Nele, há previsão de gestão compartilhada entre indígenas, ICMBio e Funai, há sinalização sobre a necessidade de participação efetiva dos indígenas no Conselho Gestor do Parque Nacional, bem como necessidade da participação indígena na elaboração do Plano de Manejo da unidade de conservação. Há, ainda, previsão de parceria entre as comunidades, Funai, ICMBio, e representantes dos Governos Municipais e Estadual³⁸.

Os conflitos decorrentes da sobreposição territorial sobre essas duas áreas, por sua gravidade e complexidade, também já foram objeto de demanda judicial e de arbitragem e conciliação na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF, no âmbito da Advocacia Geral da União - AGU, conforme se tratará logo mais adiante.

3.1.4. Planos de Manejo de Unidades de Conservação

Os planos de manejo são documentos técnicos que orientam a gestão das unidades de conservação, estabelecendo seu zoneamento e as normas e restrições de uso da área e o manejo dos recursos naturais, a fim de se garantir os objetivos de conservação para os quais as unidades foram criadas. A Lei do SNUC estabelece que todas as unidades de conservação devem ter planos de manejo. Esses planos devem “[...] abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os

³⁷ Cf. *Plano de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas*: orientações para elaboração. Brasília: FUNAI, 2013, p. 8.

³⁸ Cf. ARAGWAKSÃ. Plano de Gestão Territorial do Povo Pataxó de Barra Velha e Águas Belas. Brasília: UNESCO/FUNAI, 2012, p. 71. Disponível em: http://cggamgati.funai.gov.br/files/3914/0795/9288/PGTA_Pataxo.pdf . Acesso em 31mai2016.

corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de *promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas*³⁹.

Assim, percebe-se a necessidade de que esse instrumento de planejamento e gestão de cada unidade seja uma ferramenta dialógica que incorpore questões fundamentais para a gestão efetiva das unidades, como, por exemplo, a existência de sobreposições territoriais. Um dos grandes desafios da gestão das unidades de conservação é combinar o planejamento, baseado em regras estritas, à necessidade de flexibilização que situações reais e concretas, e em constante modificação, que se impõem aos gestores das áreas protegidas. A circunstância das sobreposições, que muitas vezes se encontram à margem da legislação ambiental *strito sensu*, potencializam esses desafios.

A participação social na elaboração e implementação dos planos de manejo ainda é uma questão a ser incorporada na prática administrativa cotidiana, pois muitos os planos de manejo ainda “[...] refletem a maneira de pensar dos gestores das unidades de conservação: modelos de gestão excludentes ou inclusivos se traduzem nos documentos de planejamento”⁴⁰. Como salienta Neiva:

[...] em geral, o contexto político-institucional das instituições governamentais gestoras de áreas protegidas ainda é frágil, no que se refere à implementação da gestão participativa no cotidiano da gestão das UCs. Existem características intrínsecas nas organizações que atuam como forças limitadoras nesse processo (NEIVA et al., 2013, p. 16).

O plano de manejo é o instrumento de gestão mais relevante de uma unidade de conservação. Mais que um simples documento técnico, o plano de manejo deve institucionalizar um acordo político (NEIVA et al., 2013) de gestão, ou seja, uma oportunidade para que se acomodem também e ao menos diretrizes para o gerenciamento de conflitos decorrentes de eventuais sobreposições territoriais.

Como exemplo de incorporação de mediação de conflitos sobre o uso dos recursos naturais nesse instrumento de planejamento pode-se citar a inclusão de acordo de pesca, decorrente de conflito entre indígenas das Terras Xipaya e Cachoeira Seca e populações tradicionais extrativistas da Resex do Rio Iriri, ao Plano de Manejo da unidade. Embora nesse caso não haja sobreposição territorial, há

³⁹ Art. 27, § 1º da Lei 9.985, de 2000.

⁴⁰ Cf. website do Instituto Socioambiental- ISA. Unidades de Conservação. Instrumentos de gestão e planos de manejo. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/gest%C3%A3o/instrumentos-de-gest%C3%A3o> . Acesso em 2jun2016.

registros de conflitos de usos dos recursos naturais pelas populações residentes e no entorno da unidade⁴¹.

3.1.5. Planos de Administração Conjunta

Como já se pontou anteriormente, a PNGATI⁴² previu como um de seus objetivos elencados no Eixo 3 da política, que trata de áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas:

[...] elaborar e implementar, com a participação dos povos indígenas e da FUNAI, planos conjuntos de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com unidades de conservação, garantida a gestão pelo órgão ambiental e respeitados os usos, costumes e tradições dos povos indígenas⁴³.

Trata-se de reconhecimento, por parte do Estado, de situação fática conflituosa que merece institucionalização. O Decreto s/n de 15 de abril de 2005, que homologou a demarcação Terra Indígena Raposa Serra do Sol em sobreposição ao Parque Nacional Monte Roraima, além de reconhecer a dupla afetação da área, previu uma administração conjunta da área sobreposta pela Funai, Ibama (hoje ICMBio) e índios Ingarikó mediante a apresentação de um “[...] plano de administração conjunta do bem público [...]” que deveria ser elaborado pelo MMA, MJ, Funai, Ibama (ICMBio) e comunidade indígena e submetido à homologação pelo Presidente da República⁴⁴.

Três anos depois, por meio da Portaria Interministerial nº 838, de 8 de maio de 2008, foi criado um grupo de trabalho com participação de representantes das comunidades indígenas, do ICMBio e da Funai para elaborar o citado plano. Embora

⁴¹ Cf. Relatório “Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas”, elaborado pelo GTI Funai-ICMBio, criado pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio nº 1, de 29 de maio de 2013, publicada no DOU em 5 de junho de 2013. E também: Plano de Manejo da Reserva Extrativista do Rio Iriri, ICMBio, 2010.

⁴² Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, que Instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI.

⁴³ Art. 4º, III, b, do Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, que Instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI.

⁴⁴ Art. 3º, §§ 1º e 2º, do Decreto s/n de 15 de abril de 2005.

concluído e apresentado em março de 2009, o Plano de Administração Conjunta não foi aprovado em termos técnicos e jurídicos pelo ICMBio⁴⁵.

Cabe destacar que no relatório elaborado pelo GTI Funai-ICMBio⁴⁶ foi mencionada a baixa conflituosidade dessa sobreposição, pois que toda área do Parque está inserida na imensa Terra Indígena demarcada, sendo que o uso pretendido pelos indígenas é indireto, pois trata-se de área sagrada e utilizada apenas para rituais. Esse caso, vale lembrar, também foi objeto de rumorosa decisão judicial no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que ratificou a dupla afetação das áreas sobrepostas, conforme constava no Decreto de homologação⁴⁷.

A dificuldade de aprovação do Plano de Administração Conjunta pelo órgão ambiental pode sinalizar a extensão das dificuldades e desafios que devem ser superados para dar efetividade à ação governamental nessa seara. O desafio estaria no rompimento com o formalismo e na superação o viés preservacionista que ainda hoje marca os conflitos socioambientais (VIVACQUA & VIEIRA, 2005).

Cabe pontuar que a ideia dos Planos de Administração Conjunta ou Planos Conjuntos de Administração, semelhantes aos Acordos de Gestão ou Acordos de Convivência, já tratados anteriormente, seria formalizar e institucionalizar negociações e combinados a fim de se compor conflitos de sobreposição territorial

⁴⁵ Cf. Relatório “Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas”, elaborado pelo GTI Funai-ICMBio, criado pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio nº 1, de 29 de maio de 2013, publicada no DOU em 5 de junho de 2013, p. 35.

⁴⁶ Relatório “Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas”, elaborado pelo GTI Funai-ICMBio, criado pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio nº 1, de 29 de maio de 2013, publicada no DOU em 5 de junho de 2013.

⁴⁷ Trata-se da Petição 3388/RR, ajuizada por Senadores do Estado de Roraima contra a União, que impugnava o modelo de demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, requerendo a nulidade do processo administrativo de demarcação e do decreto homologatório, bem como declaração de inconstitucionalidade do modelo demarcatório. No caso, o STF não só declarou constitucional a demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, como determinou a adoção de 19 condições, dentre elas as de que: *“(viii) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; (ix) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade 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”*. (Petição 338, STF, Decisão de julgamento publicada em 25/9/2009, Ata nº 29/2009. DJE nº 181, divulgado em 24/09/2009).

entre unidades de conservação e terras indígenas, sem, necessariamente, rever instrumentos normativos instituídos a priori.

3.1.6. Termos de Compromisso

Os termos de compromisso são instrumentos previstos na Lei do SNUC⁴⁸ e no Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002⁴⁹, para regulamentar a permanência de populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua presença não seja permitida, ou seja, onde há ocupação de unidades de proteção integral por comunidades tradicionais.

A assinatura de termos de compromisso seria alternativa para compatibilizar o uso das áreas e seus recursos naturais, a ser adotada pelo órgão ambiental e fundiário, até que fosse possível efetuar o reassentamento das famílias afetadas. Trata-se de solução provisória e temporária, pois o pressuposto é o de que as populações devem ser retiradas das áreas, assim que se encontrarem formas de realocação.

Em princípio, essa não seria a situação de territórios duplamente afetados por unidades de conservação e terras indígenas, pois que os indígenas têm direitos originários sobre as terras que ocupam, reconhecidos constitucionalmente. A solução da dupla afetação dos territórios deriva inclusive da impossibilidade de se restringir direitos indígenas sobre as áreas sobrepostas. Essa é a razão pela qual a legislação refere-se apenas às populações tradicionais, o que não necessariamente engloba as comunidades indígenas.

No entanto, considerando o caráter conciliador e mediador de conflitos adotado na Instrução Normativa ICMBio nº 26, de 4 de julho de 2012⁵⁰, os procedimentos de elaboração, implementação e monitoramento dos termos de compromisso poderiam ser adotados para negociação de outros instrumentos já citados, tais como Acordos de Convivência, Acordos de Gestão ou Planos de Administração Conjunta. Todos esses instrumentos visam estabelecer, de forma mais ou menos transitória, acordos

⁴⁸ Art. 42 da Lei 9.985, de 2000.

⁴⁹ Art. 35 e ss.

⁵⁰ Publicada no DOU em 6 de julho de 2012.

de utilização dos recursos naturais e de uso do território de forma a compatibilizar a gestão ambiental com a presença humana.

Já foram assinados termos de compromisso com populações tradicionais, especialmente, comunidades quilombolas, envolvendo as unidades de conservação nas seguintes unidades: Parque Nacional Lagoa do Peixe, Parque Nacional Jurubatiba, Reserva Biológica Lago Piratuba, Reserva Biológica do Rio Trombetas, Parque Nacional Cabo Orange, Estação Ecológica Serra Geral, Parque Nacional do Juruena, Parque Nacional do Jaú (GRABNER, SIMÕES & STUCCHI, 2014; RIBEIRO & DRUMOND). Esses casos, no entanto, ainda são poucos e isolados, considerando a demanda e as necessidades de composição de conflitos entre as populações tradicionais e alguns gestores de unidades de conservação (RIBEIRO & DRUMOND).

Tem-se notícia da utilização de termo de compromisso para mediar conflitos entre a Reserva Biológica de Serra Negra em sobreposição com as terras indígenas Pipipã e Kambiwá, por conta de controvérsia quanto à utilização de área sobreposta para realização de ritual indígena. O Termo de Compromisso nº 23/2012 foi assinado pela Funai, ICMBio e comunidades indígenas, contando ainda com a interveniência do Ministério Público Federal- MPF. Teve seu prazo de vigência finalizado em setembro de 2015 e não foi prorrogado, devido às dificuldades de monitoramento⁵¹.

Chama a atenção, também, a utilização de um Termo de Ajustamento de Conduta- TAC, instrumento semelhante aos Termos de Compromisso, mas previsto na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985⁵², para restabelecer direitos e obrigações no que tange ao uso sustentável dos recursos pesqueiros realizado pelas comunidades indígenas da Terra Indígena Inãwébohoma na área sobreposta ao Parque Nacional do Araguaia. Esse TAC foi firmado entre a Funai, o ICMBio e as Comunidades Indígenas, com a interveniência do Ministério Público Federal - MPF no Estado do Tocantins (ISA, 2016; GRABNER, SIMÕES & STUCCHI, 2014, p. 105). Vale notar que esse caso de sobreposição é a segunda experiência de reconhecimento administrativo de dupla afetação de bens da União reconhecida por Decreto Presidencial, efetivada em 2006. Confirma-se daí a necessidade da conjugação de instrumentos, que são complementares e não excludentes.

⁵¹ Relatório “Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas”, elaborado pelo GTI Funai-ICMBio, criado pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio nº 1, de 29 de maio de 2013, publicada no DOU em 5 de junho de 2013.

⁵² Art. 5º, § 6º.

3.2. Instâncias de mediação de conflitos

Passa-se agora a discorrer sobre três possíveis instâncias para se tratar dos conflitos decorrentes das sobreposições de terras indígenas e unidades de conservação federais.

3.2.1. Conselhos de mosaicos de áreas protegidas

Mosaico é um instrumento de gestão integrada e participativa, previsto na Lei do SNUC, regulamentado pelo Decreto nº 4.340, de 2002, Decreto nº 5.759, de 2006 e pela Portaria MMA nº 482, de 14 de dezembro de 2010. O art. 26 de Lei citada dispõe que:

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.

A legislação permite, e até incentiva, que a gestão do conjunto de áreas protegidas, inclusive as áreas sobrepostas, seja realizada de forma integrada, assegurando-se a participação social. A constituição de um mosaico é realizada pelo Ministério do Meio Ambiente, que o reconhece por solicitação dos órgãos gestores das unidades de conservação⁵³. A Portaria MMA nº 482, de 2010, dispõe que, no caso de outras áreas protegidas (tipologia na qual se podem enquadrar as terras indígenas) integrarem o mosaico, o órgão responsável pela gestão da área deverá se manifestar formalmente sobre o desejo de integrar esse conjunto⁵⁴.

O Decreto nº 4.340, de 2002, dispõe ainda que cada mosaico deve dispor de um Conselho Consultivo, com a função de atuar como instância de gestão integrada das áreas, composto por representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, sempre que possível, de forma paritária⁵⁵. Como a regulamentação da Lei só mencionou mosaicos compostos por unidades de conservação, o direito de exercer a presidência do conselho foi conferido somente aos chefes das unidades de

⁵³ Art. 8º e ss, do Decreto nº 4.340, de 2002.

⁵⁴ Art. 4º.

⁵⁵ Art. 9º e 17, § 3º.

conservação integrantes do arranjo. Essas normas veiculadas pelo Decreto devem, no entanto, ser interpretadas de maneira mais abrangente, porquanto a Lei já se referiu às outras áreas protegidas não pertencentes ao SNUC.

São atribuições do conselho do mosaico, dentre outras, “[...] propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população residente na área do mosaico e manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades[...]”⁵⁶. Desse modo, os conselhos dos mosaicos de áreas protegidas, como instâncias locais, poderiam desempenhar papel relevante no sentido de mediar, em ambiente participativo e democrático, possíveis negociações e acordos para questão de sobreposição entre unidades de conservação e terras indígenas.

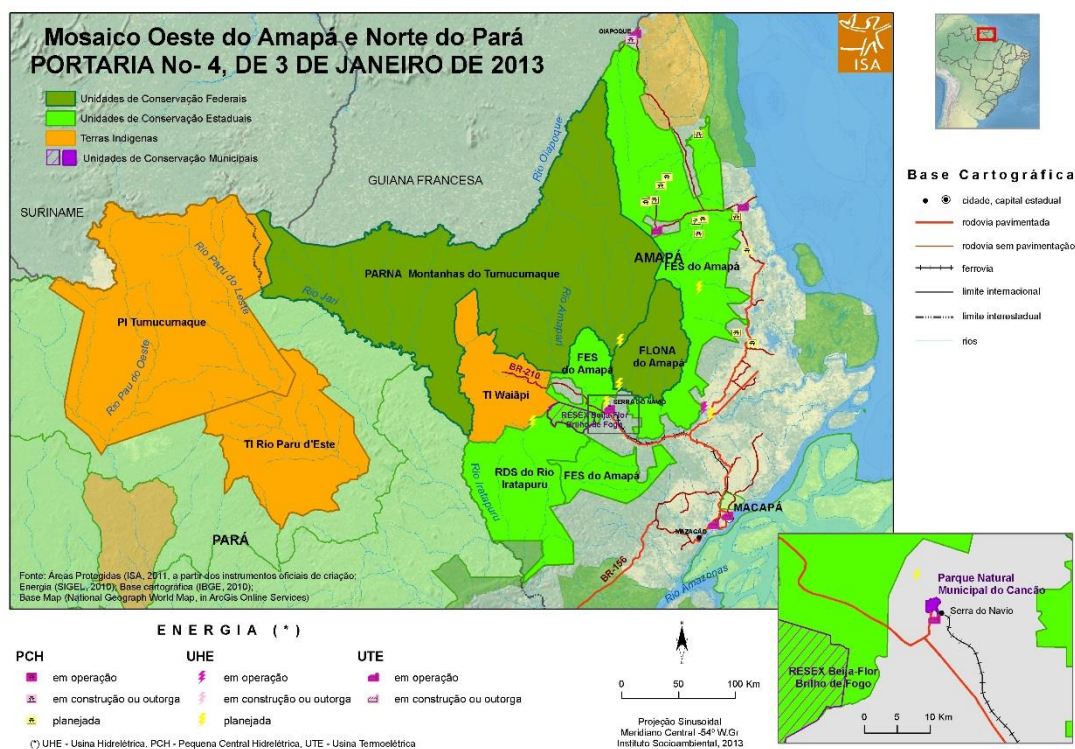
Atualmente, somente um mosaico de áreas protegidas, contendo terras indígenas, foi reconhecido pelo MMA. Por meio da Portaria MMA nº 4, de 3 de janeiro de 2013, foi instituído formalmente o Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará, que é composto por seis unidades de conservação (duas federais, duas estaduais e duas municipais) e três terras indígenas⁵⁷, cuja soma das áreas corresponde a aproximadamente 12,4 milhões de hectares⁵⁸. Em princípio, verifica-se que não há sobreposição entre as áreas que constituem o referido mosaico.

⁵⁶ Art. 10 do Decreto 4.340, de 2002.

⁵⁷ Compõem o Mosaico: o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque; a Floresta Nacional do Amapá; a Floresta Estadual do Amapá; a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Iratapuru; o Parque Natural Municipal do Cancão (municipal); a Reserva Extrativista Beija-Flor Brilho de Fogo (municipal); e as Terras Indígenas Wajãpi, Parque do Tumucumaque e Rio Paru D’Este.

⁵⁸ (ICMBio, *Mosaicos reconhecidos oficialmente*, 2016)

Figura 1: Mosaico Oeste do Amapá e Norte do Pará. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/mosaicosecorredoresecologicos/moscaicos-reconhecidos-oficialmente/4052-mosaico-do-oeste-do-amapa-e-norte-do-para> Acesso em: 7jun2016.



3.2.2. Conselhos Gestores das Unidades de Conservação

Fundados em diretrizes para o SNUC, como a de assegurar a “[...] participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação [...]”⁵⁹, os conselhos gestores são instâncias de gestão participativa previstas na legislação ambiental conservacionista.

Segundo o artigo 29, da Lei nº 9.985, de 2000, cada unidade do grupo de proteção integral disporá de um conselho consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras e das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade⁶⁰. Algumas unidades de categorias de manejo de uso sustentável, como as

⁵⁹ Art. 5º, III, da Lei nº 9.985, de 2000.

⁶⁰ Art. 29, da Lei nº 9.985, de 2000.

Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, podem ter conselhos de caráter deliberativo, conforme autorizado pela própria Lei (ABIRACHED et. al, 2014).

Os conselhos gestores são colegiados que auxiliam o processo de implantação das unidades de conservação, propiciando a democratização da gestão dos espaços públicos. A representação dos órgãos públicos e privados, assim como das populações locais, deve espelhar a diversidade de interesses e relações existentes no território onde a unidade está inserida, devendo buscar sempre a paridade entre representantes do setor público e privado⁶¹. Assim, as representações das comunidades indígenas e da própria Funai, quando for o caso, são desejáveis, principalmente, quando existirem interesses ou conflitos de gestão com esses atores.

De acordo com a cartilha “Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais- um guia para gestores e conselheiros”, dentre as atribuições de todo conselho de unidade de conservação deve estar: “[...] identificar os problemas e conflitos e propor formas para sua gestão [...]” (ABIRACHED et. al, 2014, p. 31). Partindo-se dessa premissa, os conselhos gestores podem assumir, conforme o caso, a tarefa de mediar os conflitos decorrentes das sobreposições entre as unidades e as terras indígenas. A grande vantagem dessa instância de gestão é a proximidade com a realidade local e a presença permanente na área em eventual conflito.

Um exemplo emblemático de inclusão de comunidades indígenas no Conselho Gestor é o caso do Parque Nacional Pico da Neblina. Segundo o relatório elaborado pelo GTI - Funai-ICMBio⁶², a unidade possui sobreposição com a Terra Indígena Médio Rio Negro II, e sete etnias indígenas diferentes habitando o Parque e seu entorno. Recentemente, por iniciativa de uma nova equipe de gestão, que ingressou no ICMBio em 2009, foi articulado e finalmente formado um conselho gestor que espelha as circunstâncias e eventuais conflitos de gestão envolvendo a unidade e os indígenas locais⁶³.

⁶¹ Art. 17 do Decreto nº 4.340, de 2002.

⁶² Relatório “Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas”, elaborado pelo GTI Funai-ICMBio, criado pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio nº 1, de 29 de maio de 2013, publicada no DOU em 5 de junho de 2013.

⁶³ Relatório “Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas”, elaborado pelo GTI Funai-ICMBio, criado pela Portaria Conjunta Funai-ICMBio nº 1, de 29 de maio de 2013, publicada no DOU em 5 de junho de 2013, p. 32 e 33.

3.2.3. Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal

Trata-se de instância jurídico-administrativa criada para prevenção e redução do número de litígios judiciais resultantes de conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Atualmente, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF também possui atribuição de resolver controvérsias entre órgãos federais e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios⁶⁴.

A atuação da CCAF está regulamentada no Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, que dispõe sobre suas atribuições, dentre as quais, além da conciliação/mediação⁶⁵ dos conflitos em âmbito administrativo, estão também buscar a solução de conflitos já judicializados, promover a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta e propor ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação que envolvam órgãos federais litigantes uns contra os outros⁶⁶.

Recentemente, a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, reforçou a legitimidade da atuação da CCAF estabelecendo que “[...] no caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito[...]”⁶⁷. Além disso, a nova legislação fixou que cabe à AGU, por meio do Advogado-Geral da União, “[...] autorizar a propositura de ação judicial em que figurem concomitantemente nos polos ativo e passivo órgãos ou entidades de direito público que integrem a administração pública federal [...]”⁶⁸.

Essas disposições legais criaram novo cenário para a atuação do órgão jurídico federal na composição dos conflitos administrativos, sobretudo os relativos a controvérsias decorrentes de disposições normativas. A perspectiva é que conflitos em âmbito administrativo sejam prioritariamente mediados dentro da própria Administração, evitando-se que se leve ao Poder Judiciário desavenças entre órgãos

⁶⁴ BRASIL-AGU, 2012.

⁶⁵ Segundo o ar. 1º, parágrafo único da Lei nº 13.140, de parágrafo único.

⁶⁶ Art. 18 do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010.

⁶⁷ Art. 36 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

⁶⁸ Art. 39 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

governamentais, o que evidencia característica marcante das políticas públicas, isto é, sua fragmentação.

A atuação da CCAF na mediação dos conflitos de sobreposição territorial entre terras indígenas e unidades de conservação seria sempre cabível na medida em que há conflitos entre os atos normativos de criação da área sob proteção ambiental e o reconhecimento dos direitos originários das populações indígenas. Deve-se avaliar, no entanto, as peculiaridades de cada caso e a premente necessidade de participação direta das comunidades envolvidas nas disputas. É que o tipo de conflito em questão não se encerra nas vontades burocráticas e competências dos agentes públicos para transacionarem acerca dos direitos das comunidades eventualmente envolvidas.

Os conflitos de sobreposição territorial entre unidades de conservação e terras indígenas, invariavelmente, transcendem questões meramente burocráticas e formalidades normativas. O entendimento da realidade social dos litígios e a necessidade da busca de consenso são condições para a efetivação das negociações e acordos em campo.

Por isso, os órgãos responsáveis deveriam avaliar com profundidade custos e benefícios de se trazer para uma instância burocrática a possibilidade de deslinde desse tipo de conflito. A atuação da AGU por intermédio da CCAF deveria ser subsidiária de uma estratégia de conciliação iniciada em campo, que poderia ser facilitada em sua formalização pelo órgão mediador.

Exemplo de mediação efetivada pela AGU, por meio da CCAF, é o caso da sobreposição entre o Parque Nacional e Histórico do Monte Pascoal e a Terra Indígena Barra Velha do Monte Pascoal. A dificuldade de construção de consenso fez com que o caso tenha se resolvido, num primeiro momento, por meio de arbitragem, em 2009⁶⁹.

Essa solução, no entanto, não pacificou os conflitos e, portanto, não surtiu os efeitos esperados. Muito pelo contrário, os gestores da Funai, ICMBio e Inbra constataram que as medidas recomendadas no parecer arbitral poderiam agravar a situação conflituosa, potencializando aumento na pressão sobre os recursos naturais do Parque e a vulnerabilidade dos índios Pataxó, que estavam mobilizados para a

⁶⁹ Cf. Parecer de Arbitragem AGU/SRG-01/2009, no Processo nº 00410.006126/2004-06, da lavra da Advogada da União Sávila Maria Leite Rodrigues Gonçalves, conciliadora da CCAF, de 30 de abril de 2009, aprovado mediante despacho do Advogado-Geral da União Substituto, Evandro Costa Gama, em 2 de junho de 2009.

demarcação da Terra Indígena. Desse modo, as autarquias envolvidas, ICMBio, Funai e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- Incra, que também figurou neste caso pois existiam questões relativas à assentamentos de reforma agrária, decidiram, em 2011, retomar as discussões e solicitar à AGU a reabertura do procedimento de conciliação.

Após várias reuniões, coordenadas pela CCAF/CGU/AGU, foi firmado, em 2012, um Termo de Conciliação no qual se acordou a eliminação da extração ilegal de madeira no Parque, a implementação do Conselho Consultivo, a revisão do Plano de Manejo da unidade e a construção de uma estratégia para o uso sustentável da área sobreposta. Os índios Pataxó já elaboraram o etnomapeamento, o etnozoneamento e o PGTA da Terra Indígena, conforme se pontou anteriormente. No entanto, por se tratar de caso grave, altamente conflituoso, segundo informação do GTI, o termo conciliatório produzido ainda não tem sido efetivamente implementado.

4. Considerações finais

Os conflitos socioambientais decorrentes das sobreposições territoriais entre terras indígenas e unidades de conservação federais são um desafio para a gestão pública. Os marcos legais são contraditórios e possuem a mesma prioridade constitucional. A questão, no entanto, transcende o conflito jurídico-normativo, pois não se trata apenas de conflitos de normas, mas de conflitos sociais em torno da utilização dos recursos naturais que se arrastam no país por décadas.

O Estado ao criar esse arcabouço jurídico institucional contraditório deve se responsabilizar por oferecer soluções institucionalizadas para esses conflitos. Assim, é necessário que a Administração Pública, no caso em tela, os órgãos competentes, Funai e ICMBio, conduzam procedimentos de composição e mediação adequados à realidade fática dos conflitos.

A Administração deve assumir seu papel na implementação das políticas de gestão territorial em conflito, adotando arranjos institucionais que privilegiem a cooperação e a busca pelo consenso. Assim, mediação dos conflitos deve ser realizada caso a caso, conforme a extensão e a gravidade da disputa, tendo-se em mente que é absolutamente necessária a participação das populações envolvidas de forma a dar legitimidade às soluções institucionalizadas.

Os instrumentos e instâncias de mediação desse tipo de conflito devem ser avaliados pelos gestores públicos, considerando-se que não são excludentes, mas muitas vezes complementares. O reconhecimento da dupla afetação territorial dos bens públicos, por exemplo, tem caráter normativo para orientar as instituições que devem complementá-lo com a utilização de Acordos de Convivência, de Gestão ou outros instrumentos apresentados, conforme o caso concreto. Os órgãos envolvidos devem liderar esses procedimentos, envolvendo, quando necessário, esferas jurídicas especializadas, como a AGU, por meio da CCAF, e órgãos de controle, a exemplo do Ministério Público Federal que também pode auxiliar nesses processos.

Ainda que se possa hipoteticamente defender a necessidade de uma norma geral, que crie uma fórmula que regule um sistema centralizado para a composição dos tipos de conflito aqui discutidos, a pesquisa aponta, no entanto, que essa solução correria o risco de qualificar a reprodução de microssistemas hoje existentes: isto é, iria se apelar para o *mais do mesmo*.

Defende-se que a miríade de situações conflitivas, que espelham fatos da vida real e que identificam pluralidade de interesses, seriam, efetivamente, melhor enfrentadas, mediante a construção de várias fórmulas específicas e diferenciadas para a resolução de controvérsias, também específicas e diferenciadas, na origem e no desdobramento. Não se propõe, por exemplo, um tribunal administrativo. Este, fatalmente, reproduziria os vários tribunais que há, proliferando um microssistema de decisão, que espelharia tão somente o modelo originário.

Caberia, por sua vez, no entanto, e a título de sugestão para aperfeiçoamento da gestão desses conflitos, a criação de um repositório para registro dos casos e das soluções eventualmente encontradas, de forma a disseminar o conhecimento advindo da prática administrativa que possa servir de paradigma e, eventualmente, de estudos de caso para futuras mediações. O documento elaborado pelo GTI Funai/ICMBio, ainda não aprovado pelas instâncias competentes, é indício da dificuldade de se organizar uma agenda como essa, mas também de sua inestimável valia para análises e proposições de novos arranjos institucionais capazes de dar conta da pluralidade das demandas sociais do Estado contemporâneo.

Por fim, cabe enfatizar ainda que os diferentes modelos de composição dos conflitos decorrentes da sobreposição de unidades de conservação e terras indígenas devem garantir a atuação democrática da Administração Pública, na perspectiva da

construção de relações interorganizacionais que possam de fato atender às demandas sociais às quais o Estado tem se obrigado a proteger.

Referências Bibliográficas

ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade et al. *Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais* – um guia para gestores e conselheiros. Brasília: ICMBio, GIZ/GOPA, 2014. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/guia-conselhos-2014.pdf> . Acesso em: 7jun2016.

ARAGWAKSÃ. Plano de Gestão Territorial do Povo Pataxó de Barra Velha e Águas Belas. Brasília: UNESCO/FUNAI, 2012. Disponível em: http://cggamgati.funai.gov.br/files/3914/0795/9288/PGTA_Pataxo.pdf . Acesso em 31mai2016.

BAVARESCO, Andréia; MENEZES, Marcela. *Entendendo a PNGATI: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígenas*. – Brasília: GIZ/Projeto GATI/Funai, 2014.

BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

BEVIR, Mark. *Governança Democrática: uma genealogia*. In: Revista de Sociologia e Política, v. 19, n. 39, Curitiba: jun. 2011, p. 103-114. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n39/a08v19n39.pdf>. Acesso em: 20jun2016.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2011. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani.

BRASIL. Advocacia-Geral da União- AGU. Consultoria-Geral da União- CGU. *Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF*: cartilha. 3. ed. atual. Brasília: AGU, 2012.

BRASIL. Fundação Nacional do Índio- Funai. Coordenação Geral de Gestão Ambiental. (Org.). *Plano de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas: Orientações para Elaboração*. Brasília: FUNAI, 2013.

CANELLA JUNIOR, Osvaldo. *Controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CISNEROS, Paúl; McBREEN, James. *Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en América del Sur*. Resumen Ejecutivo. Quito: IUCN/DFID, 2010.

CURY, Cesar Felipe. *O Novo Código de Processo Civil e a Mediação*. In: Cadernos FGV Projetos. Ano 10, nº 26, dezembro, 2015.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2012. Tradução: Celso Mauro Paciomik.

DAHL, Robert A. *Um prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996. Tradução: Ruy Jungmann.

DUPRAT, Deborah. *A Convenção 169 da OIT e o Direito à consulta prévia livre e informada*. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). Impacto das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Jurisprudência do STF. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 165-189.

FALEIRO, Rodrigo Paranhos. *Unidade de conservação versus Terra Indígena, um Estado em conflito: estudo da influência da pessoa na gestão pública*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

FERREIRA, Iara. *O Dilema das Terras Indígenas no SNUC: uma nova abordagem de um velho problema*. In: A diversidade cabe na unidade: Áreas Protegidas no Brasil. Bensusan, N. e PRATES, A.P. (Orgs.). Brasília: Editora Mil Folhas – IEB. p. 364-397, 2014.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. *Governança organizacional aplicada ao setor público*. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá, Panamá, 28-31 de octubre de 2003.

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. In: Planejamento e Políticas públicas, n. 21, jun de 2000.

GARCIA, Emerson. *Conflito entre normas constitucionais: esboço de uma Teoria Geral*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Domesticando o Leviatã: litigância intragovernamental e presidencialismo de articulação institucional*. Tese de Livre-Docência apresentada ao Departamento de Direito do Estado da Universidade de São Paulo-USP. São Paulo, 2012.

GRABNER, Maria Luiza; SIMÕES, Eliane; STUCCHI, Débora (coord.) *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais/ 6*. Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília: MPF, 2014. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de->

[atuacao/docs/manual-de-atuacao-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral](#) . Acesso em: 30mai2016.

HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ICMBIO. *Plano de Manejo da Reserva Extrativista do Rio Iriri*. Altamira: 2010. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/PM%20Resex%20do%20Rio%20Iririri%202011.pdf> . Acesso em 2jun2016.

ISA- Instituto Socioambiental. *Unidades de Conservação no Brasil. PARNA do Araguaia. Histórico Jurídico*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/uc/755> Acesso em: 6jun2016.

ISA- Instituto Socioambiental. *Unidades de Conservação. Instrumentos de gestão e planos de manejo*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/gest%C3%A3o/instrumentos-de-gest%C3%A3o> . Acesso em 2jun2016.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* In: RAP. Rio de Janeiro: 40(3): 479-99, maio/jun., 2006.

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

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009, p. 121.

MERCADANTE, Maurício. *Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC*. In: BEJANMIN, Antonio H. (coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 190-231.

MEYERS, Marcia K; VORSANGER, Susan. *Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas*. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs.) *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP. 2010. Tradução: Sonia Midori Yamamoto e Miriam Oliveira.

NEIVA, Alessandro *et. al.* *Lições aprendidas sobre participação social na elaboração de planos de manejo de unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação*. Brasília: WWF-Brasil, 2013.

O'TOOLE JR, Laurence J. *Relações interorganizacionais no processo de implementação*. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs.) *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP. 2010. Tradução: Sonia Midori Yamamoto e Miriam Oliveira.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito Administrativo Democrático*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.

OST, François. *A natureza à margem da lei: ecologia à prova do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press, 2003.

PETERS, B. Guy. *The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration*. 6. ed. London & New York: Routledge, 2010.

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

RIBEIRO, Bianca Guimarães; DRUMOND, Maria Auxiliadora. *Sobreposição de unidades de conservação e territórios tradicionais: o termo de compromisso como ferramenta para a gestão de conflitos no Brasil*. Disponível em: https://www.academia.edu/8906467/SOBREPOSI%C3%87%C3%83O_DE_UNIDADES_DE_CONSERVA%C3%87%C3%83O_E_TERRIT%C3%93RIOS_TRADICIONAIS_O_TERMOS_DE_COMPROMISSO_COMO_FERRAMENTA_PARA_A_GEST%C3%83O_DE_CONFLITOS_NO_BRASIL . Acesso em: 6jun2016.

SANTILLI, Márcio. A cilada corporativa. In: Ricardo, Fany (org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: Dados. Vol. 40, n. 3. Rio de Janeiro: 1997.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUSA, Cássio Noronha Inglez de; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de. *Gestão territorial em terras indígenas no Brasil*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; Unesco, 2015.

TERBORGH, John; PERES, Carlos A. *O problema das pessoas nos Parques*. In: TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (orgs.). *Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: ed. UFPR e Fundação O Boticário, 2002.

VIVACQUA, Melissa; VIEIRA, Paulo Freire. *Conflitos socioambientais em unidades de conservação*. Política e Sociedade - Revista de Sociologia Política, V. 4, n. 7, p. 139-162.

WALDRON, Jeremy. *Law and disagreement*. New York: Oxford University Press, 2004.