

Casos de Ensino

DIREITO À CIDADE PARA POPULAÇÃO INDÍGENA: DISPUTAS TERRITORIAIS E  
CONFLITOS DE LEGITIMIDADE NA CIDADE DE FLORIANÓPOLIS.

**Resumo:** Este caso de ensino apresenta o conflito e o processo de negociação em torno da construção da casa de passagem indígena da grande Florianópolis. Os atores envolvidos no caso abrangem o povo indígena, as organizações da sociedade civil (OSC's), representantes políticos que atuam na garantia de direitos fundamentais às minorias, a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) e o Ministério Público Federal como instância mediadora. Após um longo período de discussão e muitas tentativas de solução, está o impasse entre os indígenas e o poder público quanto ao local onde será instalada a casa de passagem. Assim, o objetivo principal do caso de ensino é estimular o debate sobre questões tangentes ao processo de urbanização das cidades em detrimento da cultura e sobrevivência dos povos indígenas e seus contextos, quando inseridos na atual dinâmica das cidades. O caso de ensino explora conceitos como estratégias e táticas de negociação, a gestão de conflitos e o papel dos diferentes atores, podendo ser aplicado em Cursos de Administração Pública, Direito e Administração Empresarial, em disciplinas como Negociação e Mediação de Conflitos, Comunicação, Territorialidade e Espaço Urbano e Políticas Públicas. A contribuição do trabalho está na busca por evidenciar os desafios dos povos indígenas ao acessar os espaços urbanos, com problemas de ausência de planejamento e de infraestrutura, além do enfrentamento ao preconceito, violência física e moral e desrespeito aos seus direitos.

**Palavras chave:** povos indígenas; casa de passagem; conflito; negociação; Prefeitura Municipal de Florianópolis.

**Abstract:** This case study presents the conflict and negotiation process surrounding the construction of an indigenous halfway house in the metropolitan area of Florianópolis. The actors involved in the case include the indigenous people, civil society organizations (CSOs), political representatives who work to guarantee fundamental rights to minorities, the Municipality of Florianópolis (PMF) and the Federal Public Ministry as a mediating instance. After a long period of discussion and many attempts at a solution, there is an impasse between the indigenous people and the government regarding the place where the halfway house will be installed. Thus, the main objective of the case study is to stimulate debate on issues related to the urbanization process of cities to the detriment of the culture and survival of indigenous peoples and their contexts, when inserted in the current dynamics of cities. The case study explores concepts such as negotiation strategies and tactics, conflict management and the role of different actors, and may be applied in Public Administration, Law and Business Administration Courses, in disciplines such as Negotiation and Conflict Mediation, Communication, Territoriality and Urban Space and Public Policy. The contribution of the work is in the quest to highlight the challenges faced by indigenous peoples when accessing urban spaces, with problems of lack of planning and infrastructure, in addition to facing prejudice, physical and moral violence and disrespect for their rights.

## 1 Introdução

Em 30 de dezembro de 2015, Vitor Pinto, criança de dois anos pertencente à família indígena da comunidade Kaingang, que estava com sua mãe na rodoviária de Imbituba, cidade litorânea ao sul de Santa Catarina, foi assassinada com uma arma branca cortante, por um morador da cidade com motivações desconhecidas. Vitor e sua família viviam na aldeia Condá de Chapecó (SC) e estavam em Imbituba para comercializar artesanato. A previsão de volta da família para Chapecó seria até o fim do verão. A tragédia trouxe luz à vulnerabilidade a que o povo indígena está sujeito nos centros urbanos, principalmente durante o período sazonal em que se locomovem ao litoral para a venda de seus produtos, principal fonte de subsistência. Os efeitos da urbanização, a inserção de novas tecnologias e as condições agrícolas no interior do Estado impactam na cultura e nos hábitos do povo indígena, e uma das consequências é a sua migração para outras cidades litorâneas.

Com o caso relatado, de extrema consternação à época, evidencia-se a necessidade de incremento das políticas públicas nas cidades que são foco da migração indígena, particularmente relacionadas à infraestrutura e serviços que assegurem segurança e condições adequadas de permanência na cidade durante a sua estadia para trabalhar. Tais políticas, a serem viabilizadas pelo poder público, precisam promover o bem-estar dos cidadãos indígenas, preservando a sua cultura e garantindo seus direitos estabelecidos na Constituição<sup>1</sup> e em legislações pertinentes, como o Estatuto do Índio (Lei 6001/73). Dentre as instalações públicas para acolhimento nos centros urbanos, os alojamentos conhecidos como casas de passagem visam atender a demanda migratória dos indígenas nas cidades.

Em Florianópolis, capital de Santa Catarina, a questão migratória é crescente e intensa, abrangendo uma diversidade de etnias indígenas, moradores de outros estados, além de estrangeiros de diferentes países. Assim como em outras capitais brasileiras, o debate sobre a necessidade de implantação de políticas de acolhimento a imigrantes, como os indígenas, também é presente na capital catarinense. Particularmente, discute-se a criação de uma casa de passagem para atender tais grupos que buscam trabalho na cidade. No centro dessa controvérsia estão representantes do poder público, da sociedade civil e dos povos indígenas, com seus papéis e responsabilidades em um contexto de conflito. A decisão sobre o local e que ações precisam ser assumidas para implantar a casa de passagem é o ponto central deste caso de ensino, cujos atores principais são:

- Os povos indígenas, que se inserem no contexto urbano com pouca ou nenhuma visibilidade a partir das migrações voluntárias e forçadas, sendo vítimas de exclusão territorial e cultural.
- A Prefeitura de Florianópolis (PMF), responsável pela instalação dos imigrantes indígenas no desativado Terminal de Integração do Saco dos Limões (TISAC).
- A Fundação Nacional do Índio (FUNAI), em parceria com outras entidades públicas, buscando solução para alojar os povos originários.
- O Ministério Público Federal (MPF), que defende o direito e as reivindicações dos indígenas.

---

<sup>1</sup> A constituição de 1988, apresenta em sua redação diversas disposições relacionadas à situação dos povos indígenas. Entre estas, destacam-se o "CAPÍTULO VIII Dos Índios", Artigos 231, onde lê-se " São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens(...)" e artigo 232 onde lê-se "Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo. (...)".

- A Associação de moradores do bairro do Saco dos Limões, onde é prevista a construção da Casa de Passagem, que clama pela solução do conflito entre as esferas supracitadas e que o resultado não gere malefícios para a região.
- As Organizações da Sociedade Civil (OSC's), que desenvolvem ações sociais em prol da estadia e do bem-estar dos povos originários no Terminal de Integração do Saco dos Limões (TISAC), em Florianópolis.

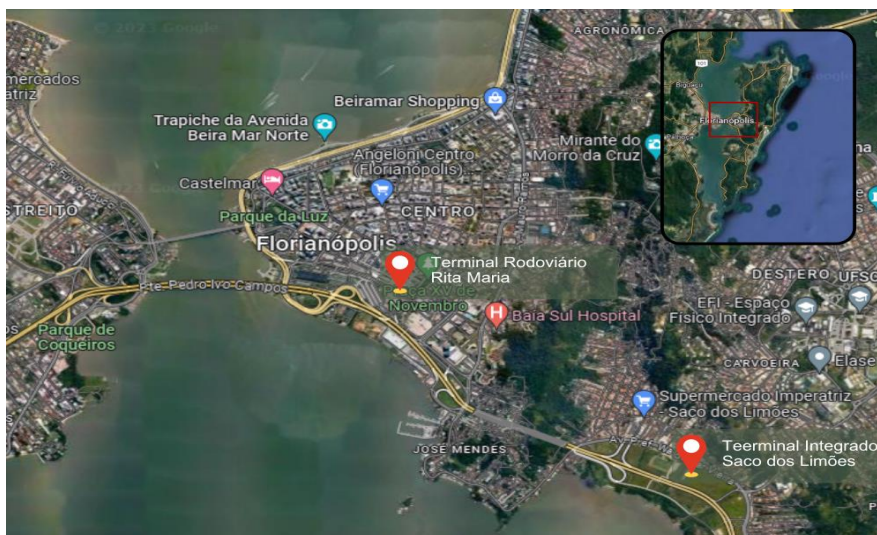
### *1.1 Movimentações iniciais: por uma estadia segura*

Em meados de 2015, quando o clima começava a tornar-se mais ameno na capital do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, dezenas de famílias das três raízes indígenas que habitam o sul do Brasil, destinavam-se às cidades do litoral catarinense para venda de seus artesanatos. Por terem acumulado dívidas ao longo do ano com a compra de alimentos e matéria prima para o seu artesanato, os indígenas vinham em busca de renda para prover seu retorno às comunidades e a sobrevivência do ano seguinte. Uma das restrições que lhes afetava, entretanto, era a falta de recursos para o transporte diário e o alojamento.

Diante da situação, os indígenas, em condições de vulnerabilidade devido às desigualdades socioespaciais do espaço urbano, abrigaram-se debaixo do viaduto de acesso à Florianópolis, escolhendo-o como alternativa para permanecer na cidade. Esta situação oferecia riscos extremos à comunidade e chamou a atenção de governantes locais, como vereadores comprometidos com as causas sociais, que articularam a saída do grupo do local, junto ao Ministério Público Federal, órgão cuja função essencial no sistema judiciário é a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis; a defesa da ordem jurídica e a defesa do regime democrático.

Assim, em dezembro de 2015, a partir da interlocução entre o Ministério Público Federal (MPF), a Justiça Federal, FUNAI e a Prefeitura de Florianópolis, o grupo foi alocado, temporariamente e em condições precárias, no Terminal Rita Maria. Já em 2016, o grupo foi transferido para o TISAC (Terminal Integrado do bairro Saco dos Limões), através de uma ação civil pública coordenada pelo MPF. Este órgão também requeria a construção de uma casa de passagem enquanto eram estudados possíveis terrenos e instalações que poderiam se tornar alojamentos permanentes para as diferentes etnias que vinham à ilha sazonalmente. Os pedidos do MPF foram acatados pela Justiça Federal, que formou um grupo de trabalho a ser monitorado pelo MPF, com o objetivo de definição dos critérios técnicos da construção da casa de passagem. Mais adiante, um terreno localizado ao lado do TISAC foi cedido pela União para utilização e construção da casa de passagem de uso exclusivo dos indígenas.

**Figura 2 - Localização das moradias temporárias - Terminal Rita Maria e TISAC**



Fonte: Google (2023).

Em 2018, firmou-se um termo de compromisso entre a Prefeitura Municipal de Florianópolis e o MPF, que responsabiliza a primeira das partes a disponibilizar estruturas provisórias para estadia dos povos em questão e iniciar a implantação da casa de passagem definitiva, ainda em 2019. Vale ressaltar que a permanência segura dos povos indígenas em espaços urbanos é de responsabilidade dos três entes federativos, que devem elaborar e implementar políticas públicas que assegurem seus direitos.

Durante o período mencionado as famílias permaneceram alojadas em locais provisórios, com pouca infraestrutura e envolvidas em impasses junto ao poder público, principalmente a Prefeitura Municipal de Florianópolis. Ao final do verão de 2018/2019, os indígenas retornaram para suas cidades de origem, com expectativas de um retorno mais seguro, a partir do cumprimento do acordo firmado no início de 2018. A expectativa era de construção de estruturas capazes de oferecer-lhes uma estadia digna. Entretanto, quando retornaram, encontraram um cenário pior do que tinham deixado.

### *1.2 Agravamento do cenário: a pandemia de Covid 19*

Ao chegarem ao alojamento provisório - o TISAC, no início do verão de 2020, os indígenas deparam-se com uma cena 'deplorável': caçambas de lixo haviam sido despejadas no local e banheiros haviam sido incendiados. Apesar disso, houve uma movimentação para adequar o antigo terminal para a estadia durante o verão, que serviria de alojamento. Entretanto, com o início da pandemia de Covid 19 e as inúmeras mortes que assolaram a comunidade, os indígenas retornaram às suas cidades de origem antes do final do verão, acompanhados da preocupação com a renda do ano seguinte.

Com o baixo apoio às aldeias e a perspectiva do fim do auxílio emergencial no período da pandemia, os grupos retornaram ao TISAC no verão de 2020/2021. Retomariam a venda de artesanato tendo em vista a flexibilização do isolamento e o início das vacinações, mesmo tendo encontrado um abrigo precário, sem as ligações de energia elétrica, estruturas de banheiros e higienização do ambiente adequadas, desde a sua saída em 2020.

Neste mesmo período, a Prefeitura solicitou a saída imediata dos indígenas do local, alegando insalubridade proveniente da pandemia de Covid 19. Na tentativa de

realizar uma negociação com o grupo, a Prefeitura ofereceu estadia de 14 (catorze) dias e transporte diário gratuito e, por fim, um ônibus que os levaria de volta às suas cidades de origem. Também foi realizada testagem para Covid em massa, alegando-se o problema da contaminação, porém os resultados dos testes não foram apresentados ao grupo indígena.

Frente aos acontecimentos de 2019/2020 e a falta de ação da Prefeitura com a decisão judicial da casa de passagem, os indígenas decidem não se retirar do local, uma vez que desconfiavam das verdadeiras intenções das propostas.

Nesse momento, as organizações da sociedade civil tiveram um papel importante para a articulação desses povos invisibilizados, a partir da publicização do caso e realização de parcerias. Em conjunto com o Movimento Bem Viver SC, realizaram tribunas livres, audiências públicas para discussão de soluções e mobilização em prol da dignidade indígena. As tribunas livres, organizadas por estes atores para promover a articulação e mobilização da população em geral, contou com discussões relevantes mas também com a participação de indivíduos que manifestaram declarações racistas e preconceituosas aos povos originários.

### *1.3 Ocupação pós pandemia - 2021 e 2022*

Com poucas perspectivas de solução, foi realizada uma audiência pública conciliatória entre os envolvidos, promovida pelo MPF. No dia 11 de fevereiro de 2021 foi decidido e acordado, via audiência, que a prefeitura faria melhorias no local, em questões hidráulicas, elétricas e de infraestrutura, as quais foram realizadas. Porém, lideranças indígenas e ativistas mobilizados relataram que as ações da Prefeitura, além de tardias, apenas cumpriram os itens previstos, mas com pouca qualidade e utilidade. A baixa eficiência do serviço prestado pela Prefeitura resultou em uma nova medida judicial proferida pelo Juiz Marcelo Krass, que determinou que o órgão realizasse novas adequações no local, sob pena diária de multa em caso de descumprimento.

A Prefeitura comunicou, à época, que não tinha mais interesse em um acordo consensual e queria a saída imediata dos indígenas, sem sucesso. O final do ano de 2021 e o início de 2022 foram marcados por decisões judiciais e multas em caso de descumprimento de melhorias e a não construção da casa de passagem.

O argumento da Prefeitura era de que o Plano Diretor não permitia esse tipo de construção no local e que o Conselho da Cidade não tinha aprovado a alteração; em razão disso, apresentou outras localidades como proposta para a construção da casa de passagem. O movimento indígena, por sua vez, argumenta que os locais sugeridos pela Prefeitura são insatisfatórios, em localidades distantes da região central que é estratégica para a venda do artesanato, além de não garantirem a segurança e condições de habitações dignas.

Ativistas da causa salientam, ainda, que a Prefeitura possui um interesse imobiliário na região do TISAC (região da Baía Sul), o que não condiz com a construção da casa de passagem. Outra questão é que a Associação de Moradores do bairro não deseja uma alteração no Plano Diretor onde se propõe a construção da casa de passagem, no bairro Saco dos Limões, tampouco a construção de quaisquer outros empreendimentos, revelando mais um conflito em relação à questão pautada pelos indígenas. A entidade que representa a comunidade local tem interesse em manter a área da ocupação para lazer e esporte, apesar de apresentar apoio à ocupação indígena por meio da doação de roupas e comidas.

## 2 Ponto de resistência das partes em conflito

Atualmente, o impasse entre os indígenas e o poder público local continua, visto que as controvérsias referentes ao lugar onde devem ficar seguem sem solução, e por ainda não terem conquistado sua casa de passagem. Após as tentativas de acordo propostas pelas instituições envolvidas na situação dos indígenas, os grupos seguem em situação precária no TISAC no período do verão, quando buscam melhorar sua renda com as vendas de artesanato.

Problemas concretos como lugares para dormir, banheiros adequados e acesso à higiene básica e alimentação permanecem precários e infringem sua cultura e direitos, causando desalento aos indígenas. Neste cenário, as instituições públicas assumiram papéis diversos na criação e na tentativa de resolução deste conflito, cada um defendendo suas funções de ofício, a legislação, valores e interesses.

Os povos indígenas, em Florianópolis, inicialmente foram representados por vereadores com pautas progressistas que, por sua vez, proporcionaram maior visibilidade e deram legitimidade às necessidades do grupo, subsidiando a ação do MPF. O MPF recebeu amplo apoio de organizações da sociedade civil, na mobilização de pessoas, recursos e mantimentos. Em contrapartida, a elaboração/implementação de melhorias nos alojamentos temporários e uma política pública, que é de responsabilidade de todos os entes federativos, foi contrariada pela parte que apresentou maior divergência ao dialogar com os povos indígenas, a Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Em conclusão, reflete-se sobre os papéis que são atribuídos às partes interessadas e também aos que são assumidos ao longo da conjuntura em um processo de negociação que precisa envolver diferentes atores. Ao longo do processo de negociação, questões como decisões judiciais descontinuadas e propostas insuficientes intensificaram o conflito, de maneira a diminuir os possíveis canais de comunicação e o diálogo, que são fundamentais para a resolução de problemas. Estes, dentre outros fatores, constituem o cenário do dilema a ser discutido, que buscará, a partir da perspectiva da negociação e gerenciamento de conflitos, identificar as características do conflito relatado, o posicionamento das partes e por fim, apontar caminhos para uma possível resolução do conflito da casa de passagem. Para isso, alguns questionamentos de reflexão são realizados: os principais objetivos das partes estão claros? Se sim, quais são eles? Quais foram os principais ajustes realizados pelas partes ao longo da situação? A partir das negociações ocorridas até o momento apresentado, de que maneira é possível retomar um diálogo para a busca de soluções?

## 5 Notas de Ensino

### 5.1 Os Povos indígenas: histórico, cultura e direitos

Os povos indígenas são habitantes tradicionais do Brasil, contemplados pelos direitos humanos e dos indígenas (BARBIERI, 2021). No direito brasileiro, durante o período pré-Constituição de 1988, sempre foi comum a negligência a tais direitos dos povos originários, criando-se rótulos sobre sua incapacidade para os atos da vida civil, anunciando políticas do integracionismo voltadas à socialização do indígena à cultura urbana, o que se constitui como uma violação aos direitos dessa etnia (NETO; VALENTE, 2019).

Mesmo após a promulgação da Constituição (BRASIL, 1988) e com a criação do Estatuto do Índio - Art. 1º da Lei nº. 6.001, 19 de dezembro de 1973 (BRASIL, 1973), observa-se no país a falta de apoio e pouca presença de políticas públicas de acolhimento e auxílio nas esferas do governo, resultando na movimentação de grupos indígenas pelo Brasil (SILVA, 2021). Em Florianópolis, esta realidade é replicada até os dias de hoje, com a chegada dos povos originários vindos do interior, das comunidades *Kaingang* do Rio Grande do Sul, do oeste de Santa Catarina e do sudoeste do Paraná. Também acessam a capital catarinense representantes do Povo *Xokleng*, da região do Vale do Itajaí (figura 1), que viajam com o objetivo de comercializar o artesanato produzido na sua comunidade de origem, sendo o lucro dessas vendas voltado totalmente para a própria subsistência do seu povo (FUNAI, 2018).

**Figura 1.** Localização aproximada das Terras Indígenas em Santa Catarina.



**Fonte:** extraído de Brighenti (2012).

O artesanato é um dos poucos meios disponíveis de sobrevivência dos indígenas. De acordo com uma representante do Coletivo Bem Viver e co-vereadora da mandata Bem Viver Floripa, Cíntia Mendonça (2022), com as mudanças ambientais e culturais que afetaram a sua produção agrícola e a interação dos indígenas com o meio urbano, foi inevitável a busca de alternativas para a geração de renda de tais grupos, destacando-se as suas produções artesanais típicas. Assim, sendo uma região com alta densidade populacional e elevado número de turistas em temporadas de verão, o litoral passa a ser o destino para os grupos indígenas, que realizam viagens sazonais para a região.

## 5.2 Objetivos Educacionais

O presente caso de ensino busca estimular a discussão sobre as principais questões tangentes ao processo de urbanização das metrópoles em detrimento da cultura e sobrevivência dos povos indígenas e seus contextos, quando inseridos na atual dinâmica das cidades. Para além disso, busca evidenciar os desafios desses povos ao acessar os espaços urbanos, com problemas de ausência de planejamento e de infraestrutura, além do enfrentamento ao preconceito, violência física e moral e desrespeito aos seus direitos. A história do caso ilustra a privação de infraestrutura segura nos espaços urbanos para esses atores, em um contexto conflituoso com



setores públicos que, no cenário relatado, vêm determinados interesses patrimoniais ameaçados pela resistência e luta dos grupos indígenas. O caso estimula a análise sobre a participação direta e indireta de atores que possuem aspirações em disputa e apresentam diferentes níveis de influência e poder, o que remete a um necessário processo de negociação a ser desvelado. As aspirações individuais e de grupos representam importante papel na definição de seus objetivos que, no decorrer do caso, tornam-se mais ou menos expostos/esclarecidos.

A partir da conjuntura apresentada, o dilema que permeia esse caso é a compreensão dos aspectos teóricos acerca do processo de negociação aplicadas ao contexto apresentado e a criação de estratégias para resolução do conflito com base em conceitos de negociação. Nesse sentido, para buscar a sua solução, os estudantes deverão responder aos seguintes objetivos educacionais: (1) identificar e discutir características comuns às situações de conflito relatadas, (2) analisar as estratégias e táticas de negociação aplicadas pelos atores que procuram, através de suas influências e recursos, legitimar seus interesses e atingir seus objetivos, os quais, por sua vez, são definidos/pautados por diferentes *backgrounds* e experiências e;(3) A partir das estratégias levantadas pelos teóricos apontados e aspectos relativos as negociações, indicar possíveis caminhos para resolução do conflito apresentado, através do processo de negociação.

### 5.3 Fonte de dados

Este caso é baseado em fatos reais, tendo sido elaborado com base em fontes primárias e secundárias. Os dados primários foram obtidos através de entrevistas com atores da Associação de Moradores do Saco dos Limões (AMOSAC), Mandata Bem Viver Floripa e outras entidades com atuação na área do meio ambiente, agricultura urbana e direitos humanos, que preferiram permanecer anônimas (atores envolvidos nas disputas). Foram levantadas, ainda, dados de entrevistas e notícias veiculadas em mídias jornalísticas, bem como analisados relatórios e documentos oficiais.

### 5.4 Proposição de Análise do Caso

Este caso propõe uma análise da conjuntura apresentada a partir de conceitos teóricos de negociação e seus aspectos constitutivos propostos pelos autores Roy J. Lewicki, David M. Saunders e Bruce Barry, em "Fundamentos de Negociação" (2014), obra que reúne abordagens acerca da gestão de conflitos, métodos e aspectos cognitivos e sociais influentes em processos de negociação, dentre outros temas. Também foram consultadas as bibliografias: "Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias" (2021), coordenado por Carlos Alberto de Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini e Paulo Eduardo Alves da Silva; e a publicação de autoria de Luciane Moessa de Souza, intitulada Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas (2014).

O livro "Fundamentos da Negociação" embarca seus leitores em capítulos que retratam os fundamentos da negociação, iniciando com abordagens sobre o conflito, suas características e etapas e maneiras de definição de uma situação problema. Os aspectos cognitivos e sociais mencionados ao longo da leitura orientam o leitor a compreender que, muitas vezes, não há recursos ou informações disponíveis sobre o caso em disputa, e que elementos não tangíveis e objetivos certamente influenciam o comportamento das partes. Por fim, a partir da orientação quanto à necessidade de

se definir objetivos e metas diante de uma resolução de conflito, os autores expõem diferentes estratégias adotadas em processos de negociação, como as estratégias distributivas ou integrativas.

Os autores observam, ainda, que processos de negociação costumam ocorrer em situações em que não existem regras claras para a resolução de conflito, bem como surgem de esforços mútuos e voluntários das partes. A situação explorada neste caso de ensino, entretanto, oferece certa controvérsia a este entendimento, uma vez que a disputa é fortemente subsidiada pelo arcabouço legal - como a Constituição Federal (1988) e o Estatuto do Índio (1973), dentre outros - que oferecem instrumentos e alternativas para a resolução de conflitos sobre o tema. Apesar disso, o que se verificam são elementos subjetivos e controversos relacionados à situação, seja de natureza política, seja no âmbito de valores e interesses específicos.

Roy J. Lewicki, David M. Saunders e Bruce Barry (2014) apontam o processo de definição de objetivos e metas como resultado de diferentes e combinados enquadramentos do conflito, representando as experiências, reações e motivações tangíveis e intangíveis de grupos e indivíduos. A partir da análise do caso, infere-se que as abordagens de enquadramento dos atores envolvidos é consequência de seus interesses e prioridades. Assim sendo, suas estratégias de gerenciamento do conflito, a fim de resolvê-lo de maneira satisfatória, assim como as táticas para interferir no resultado das negociações, são fruto de suas prioridades em questão, sendo elas avaliadas de duas maneiras, pelas partes: a) o grau de importância dos objetivos e resultados pretendidos pelas partes e; b) o grau de importância da relação atribuído por uma parte à outra(s) parte(s).

Já na coletânea de Salles, Lorencini e Silva (2021) são apresentados diferentes estudos e métodos de conciliação e mediação para resolver problemas complexos de diferentes naturezas, que podem servir de base para reflexão e orientação na análise do presente caso. Zapparolli (2021 apud Salles, Lorencini e Silva, 2021), por exemplo, discute todas as dimensões envolvidas em um conflito, destacando a condição de um dado sujeito no contexto – ou seja, as diferentes caracterizações das partes em processos de negociação ou mediação de conflitos, inclusive os atores em coletivo.

Por fim, a publicação de Souza (2014), também possível de dar suporte à análise deste caso de ensino, chama a atenção para a necessidade de ferramentas de prevenção e tratamento adequados para a resolução de conflitos coletivos, na esfera dos Poderes Executivo e Legislativo, considerando a sua crescente judicialização e complexidade. A autora trata da importância da distinção e especificidades dos conflitos que envolvem o poder público, e do relevante papel do mediador diante das situações em que há distinção e desigualdade de poder entre as partes, como é identificado nas relações entre o grupo de indígenas e os órgãos envolvidos no presente caso.

### *5.5 Aspectos pedagógicos e sugestões de aplicação*

Este é um caso que apresenta situações controversas, com potencial para promover discussões e reflexões complexas de acordo com a proposição de análise. Ainda assim, o debate em torno de conceitos e processos básicos de negociação pode ser realizado. Nesse sentido, orienta-se a aplicação do caso em turmas de graduação ou pós-graduação, em cursos de Administração Pública, Direito e Administração, para discussão e aprendizado à luz da prática, em disciplinas de negociação, mediação, comunicação e gestão de pessoas, além de gestão e políticas públicas.

Sugere-se sua aplicação após a apresentação e estudo dos conceitos

abordados por Lewicki et al (2014), em “Fundamentos da Negociação” e demais obras indicadas, de maneira a aprofundar e relacionar a teoria com a prática, tendo em vista sua complexidade e multiplicidade, que não oferece respostas óbvias e esclarecidas a todos os questionamentos, buscando a reflexão em âmbito individual e grupal para compreendê-la. O estímulo à expressão de diferentes percepções e argumentações por parte dos alunos é esperado, pois leva ao confronto saudável de interpretações, a partir da leitura sobre os conceitos e a articulação com a realidade apresentada. Para tanto, recomenda-se os seguintes passos para o estudo e aplicação do caso:

- (1) leitura individual;
- (2) discussão em pequenos grupos, tendo em vista as questões apresentadas no caso;
- (3) identificação, pelos grupos, das características influentes na definição do problema e das estratégias de cada parte mencionada;
- (4) discussão em plenária;
- (5) em grupos, responder às questões para orientação de ensino listadas abaixo;
- (6) análise e debate geral sobre as questões e as perspectivas de solução do conflito/caso;
- (7) como atividade complementar e fechamento ilustrativo da atividade, o professor poderá desafiar a turma a organizar e apresentar cenas teatralizadas do caso, como forma de fixação do aprendizado através da interação simbólica do grupo.

### 5.6 Questões orientadoras para análise do caso

A análise do caso de ensino pelos alunos pode ser sistematizada a partir da proposta de um estudo dirigido que estimule a associação dos conceitos da bibliografia indicada e as evidências relatadas sobre o caso. Para tanto, sugere-se questões baseadas no conteúdo de Roy J. Lewicki, David M. Saunders e Bruce Barry (2014), e alguns apontamentos e reflexões na forma de expectativas de respostas (R).

1. **De acordo com Lewicki (2014), compreende-se que o conflito está presente em todo lugar, além de ser uma consequência potencial das relações interdependentes. A partir desta afirmação, como podem ser classificados os níveis do conflito estabelecido entre os atores envolvidos do caso da construção de uma casa de passagem indígena, abordados no presente estudo?**

Expectativa de Resposta (R): Conflito intergrupo, no qual há diferentes grupos presentes, grupos de ações, povo originário, autoridades governamentais.

2. **Em um conflito podemos identificar aspectos destrutivos; entretanto, segundo Lewicki et al (2014), um conflito também pode ser produtivo ao cumprir determinadas funções no processo. No conflito analisado, que elementos podemos identificar como destrutivos ao processo e quais seriam os considerados produtivos?**

R: Destrutivos: possibilidade de ter a percepção incorreta e preconceito contra os povos indígenas sobre o direito à casa de passagem nesta região. Presença de comunicação reduzida por parte da Prefeitura, para mostrar que não há o que recorrer, ou seja, é necessário aceitar a oferta da proposta pelo município.

Produtivos: o conflito traz visibilidade para os indígenas, fortalecendo também a relação entre comunidade do Saco dos Limões com os povos originários.

**3. Os atores envolvidos no conflito têm o mesmo objetivo, interesse na área territorial onde está o TISAC. Qual o tipo de conflito predominante neste caso de ensino? Por quê? Apresente o ponto de vista dos atores envolvidos.**

R: O tipo de conflito predominante é de interesses, no qual há reivindicação de bens e direitos de interesse comum ou contraditório. Os indígenas, por conta da localização estratégica do TISAC que viabiliza melhor a sua locomoção entre as feiras de comércio do centro de Florianópolis e outros bairros. A Prefeitura de Florianópolis, cujo interesse é não ter a presença de indígenas na referida estrutura que encontra-se sem utilização - não há informações oficiais ou esclarecimentos sobre os motivos. A FUNAI - que apresenta interesses semelhantes aos do órgão público municipal, de resolver o impasse, sendo responsável legalmente pelas questões indígenas; e o MPF, cumprindo o seu papel constitucional, de defesa dos direitos da sociedade atuando em favor dos indígenas.

**4. Qual a possibilidade do gerenciamento do conflito ser encaminhado para solução benéfica para ambas partes envolvidas?**

R.: A concessão e o investimento de melhorias da Casa de Passagem pela Prefeitura de Florianópolis, acarretando uma nova percepção sobre a comunidade indígena, que necessita de moradia adequada para estimular a produção e a venda dos seus artesanatos, perpetuação da sua cultura e modos de sobrevivência.

**5. No decorrer do caso apresentado, evidenciam-se as características de negociações distributivas por parte dos atores principais, posto que a PMF não tem interesse de continuar com as negociações e nem responsabilizar-se pela construção da casa de passagem. Por sua vez, os indígenas também não fazem concessões ao negociar e não confiam nas propostas das demais partes. Nesse sentido, a partir das características estratégicas para realização de negociações integrativas, de que maneira as partes poderiam proporcionar uma potencialização de resolução de conflito benéfico para as duas partes?**

R.: De acordo com as características de uma negociação integrativa, as partes precisam atentar-se a certos aspectos que podem potencializar a resolução do impasse para ambas, como a criação de um fluxo livre de informações; o entendimento verdadeiro e claro quanto às necessidades e objetivos do outro negociador; a identificação e ênfase aos pontos em comum entre as partes, minimizando as diferenças; bem como procurar alternativas de soluções benéficas para ambas as partes.

**6. Tendo como base a noção de enquadramento/identificação do problema apresentado por Lewick (2014), quais são as abordagens que orientam cada um dos atores para sustentar o conflito? (heurística-cognitiva, de experiência, desenvolvimento da questão)**

R: Os indígenas reconhecem o problema - fazem o seu enquadramento - a partir de suas **experiências** passadas e atuais, que remetem ao não reconhecimento de seus direitos, dos preconceitos com suas tradições e sua cultura, aliados à falta

de políticas públicas adequadas para sua preservação. Além disso, por fazerem parte de grupos vulneráveis da sociedade, sofrem de preconceitos e desvalorização, não tendo acesso a bens públicos. Estas percepções, dentre outras, podem indicar que o enquadramento do problema por este grupo é caracterizado pelo que os autores chamam de **categoria de experiência** e também pela **categoria de resultado**, no que se refere à questão central da disputa que é a construção da casa de passagem. Já a Prefeitura Municipal de Florianópolis parece buscar entender o problema, no seu início, com base na categoria do **desenvolvimento da questão**, ao dialogar para encontrar a solução "ganha-ganha". Porém, na medida em que as divergências de interesses e as dificuldades nas negociações se intensificam, o órgão também passa enquadrar o problema na **categoria de experiência** a partir de fatores específicos e experiências, se atentando ao resultado de não construir a casa no TISAC por ser um local foco de interesses de outros grupos da cidade e de grande especulação imobiliária como apontado pelos ativistas entrevistados. A Funai, por sua vez, pode ser reconhecida como o ator que faz o enquadramento do problema com base em **heurística cognitiva**, à medida que se baseia nos aspectos legais, na sua função constitucional e busca uma decisão aceitável e legal para o conflito, não necessariamente sendo a melhor, mas a partir de regras simples de decisão. O Ministério Público Federal, com a realização de audiências, intermediação das conversas para negociação e esforço para articular os diferentes interesses e necessidades das partes, expressa o enquadramento do problema por meio da categoria de **desenvolvimento da questão**, buscando uma visão compartilhada do conflito e a sua solução. Por fim, a Associação de Moradores do Saco Grande enquadra o problema a partir de suas experiências passadas e **outras situações ocorridas no bairro**, caracterizando a **categoria de experiência de resultado**, referente a construção da casa de passagem em outro local e utilização do espaço para outras finalidades.

7. **Segundo Lewicki et al (2014), existem estratégias fundamentais para se fechar um negócio, visto que o objetivo primeiro da barganha é maximizar o valor do negócio em questão. Sendo assim, quais estratégias podem ser vistas acerca da negociação entre os atores presentes no caso?**

R: O MPF (Ministério Público Federal) buscou meios para influenciar a visão dos indígenas, lhes oferecendo a instalação de serviços básicos como, por exemplo, banheiros e melhorias na estrutura do local onde estavam hospedados, com o intuito de que eles se sentissem beneficiados em suas necessidades emergentes. Também houve tentativa de estimular os indígenas na mudança dos seus pontos de resistência, oferecendo locais que não atendiam às suas necessidades e nem favoreciam a manutenção e desenvolvimento de suas atividades e preservação de sua cultura. Os referidos locais, para os demais atores - Prefeitura, FUNAI e MPF - seriam adequados e influenciaram os indígenas a pensar que seria o melhor acordo possível para o impasse estabelecido.

## Referências

BARBIERI, Samia Roges J. **Os Direitos dos Povos Indígenas**. Grupo Almedina (Portugal), 2021. E-book. ISBN 9786556273594. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273594/>. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF, 1973. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm). Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 08 mai. 2023.

BRASIL. Funai. Ministério da Justiça. **A presença indígena em Florianópolis**.

2018. Disponível em: [https://www.gov.br/funai/pt-](https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/ascom/2018/12-dez/pres-urbana-flori.pdf)

[br/arquivos/conteudo/ascom/2018/12-dez/pres-urbana-flori.pdf](https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/ascom/2018/12-dez/pres-urbana-flori.pdf). Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. Assessoria de Comunicação Social. Ministério Público Federal em SC.

**Prefeitura de Florianópolis terá que pagar multa por não dar abrigo digno para indígenas**: acordo firmado em 2018 determina construção da casa de passagem indígena, mas município se mantém inerte. 2022. Disponível em:

<https://www.mpf.mp.br/sc/sala-de-imprensa/noticias-sc/prefeitura-de-florianopolis-tera-que-pagar-multa-por-nao-dar-abrigo-digno-para-indigenas>. Acesso em: 4 nov. 2022.

CORREIO DE SANTA CATARINA (Florianópolis). **MPF confirma descumprimento judicial sobre Casa de Passagem indígena**: local adequado deveria ter sido

construído no tisac em 2019. 2022. Disponível em:

<https://www.correiosc.com.br/mpf-confirma-descumprimento-judicial-sobre-casa-de-passage-indigena/>. Acesso em: 4 nov. 2022

G1 (Santa Catarina). **Indígenas devem ser retirados da rodoviária de**

**Florianópolis, diz MPF**: grupo deve ser levado para abrigo no centro da cidade.

decisão determina que Funai, União e município realizem assistência deles. 2017.

Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2017/01/indigenas-devem-ser-retirados-da-rodoviaria-de-florianopolis-diz-mpf.html>. Acesso em: 04 nov. 2022.

LEWICKI, R., SAUNDERS, D.M., BARRY, B. **Fundamentos da negociação**. Porto Alegre: AMGH, 2014.

NETO, Crizantho Alvez Fialho; VALENTE, Eduardo Raffa. **“Integração” dos povos indígenas: a política do retrocesso**: Pensada para a “resolução” da questão

indígena, a política da integração só pode ser sustentada em violação aos direitos dos povos indígenas. Carta Capital 2019. Disponível em:

<https://www.cartacapital.com.br/carta-capital/integracao-dos-povos-indigenas-a-politica-do-retrocesso/>. Acesso em: 02 nov. 2022.

PERES, Lino. **Casa de Passagem não sai do papel desde 2016. Luta mobiliza indígenas no TISAC**. 2021. Disponível em:

<http://www.professorlinoperes.com.br/pagina/1158/casa-de-passage-natildeo-sai-do-papel-d>. Acesso em: 04 nov. 2022.

SALLES, Carlos Alberto; LORENCINI, Marco Antônio G. L.; SILVA, Paulo Eduardo A. **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SILVA, Josete Dubiaski da. **Jornal Plural: Casas de Passagem Indígenas e o respeito aos direitos dos povos originários**. 2021. Disponível em: <https://www.plural.jor.br/colunas/politicas/casas-de-passagem-indigenas-e-o-respeito-aos-direitos-dos-povos-originarios/>. Acesso em: 02 nov. 2022.

SOUZA, Luciane Moessa de; OLIVEIRA, Igor L. G. (Org.). **Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas**. Brasília (DF): Fundação Universidade de Brasília/FUB, 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/politicas-publicas.pdf>