

**CONFLITOS TERRITORIAIS ENVOLVENDO INDÍGENAS E PEQUENOS AGRICULTORES NO RIO GRANDE DO SUL: A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PACIFICAÇÃO SOCIAL E ABERTURA PARA O DIÁLOGO INTERCULTURAL**

**TERRITORIAL CONFLICTS INVOLVING INDIGENOUS AND SMALL FARMERS IN RIO GRANDE DO SUL: THE MEDIATION AS A TOOL FOR SOCIAL PACIFICATION AND A WAY TOWARD INTERCULTURAL DIALOGUE**

**Osmar Veronese<sup>1</sup>**  
**Jaqueline Reginaldo de Almeida<sup>2</sup>**

**RESUMO**

A pesquisa objetiva discutir de que forma a mediação, aqui entendida como prática de alteridade e de reconhecimento do outro, e não como um instrumento jurídico-processual nos moldes previstos pela legislação brasileira, pode contribuir para a pacificação social e para abertura de um diálogo intercultural no contexto dos conflitos territoriais entre indígenas e pequenos agricultores no Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, o trabalho faz um delineamento da conjuntura dos povos indígenas no Brasil, discutindo os persistentes contextos de marginalização e violação de direitos enfrentados, após discorre sobre as tiranas políticas de desterritorialização indígena praticadas pelo Estado do Rio Grande do Sul ao longo da história e, por fim, interpreta a mediação como um instrumento transformativo capaz de oportunizar a abertura de um diálogo intercultural e a pacificação social no enfoque dos conflitos territoriais envolvendo índios e agricultores. Na metodologia, o estudo valeu-se da técnica de pesquisa bibliográfica, a partir do modo de raciocínio dedutivo e dos métodos de

---

<sup>1</sup> Doutor em Modernización de las Instituciones y Nuevas Perspectivas en Derechos Fundamentales pela Universidad de Valladolid/Espanha, com diploma revalidado pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor do curso de Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI Santo Ângelo/RS. Procurador da República – Ministério Público Federal. ORCID Id: <http://orcid.org/0000-0001-9927-7242>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4310527409704718>. E-mail: [osmarveronese@gmail.com](mailto:osmarveronese@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito - Mestrado e Doutorado - da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI Campus de Santo Ângelo/RS - Bolsista CAPES/PROSUC, modalidade taxa. Pós-graduanda lato sensu em Direito Processual Civil - Faculdade CERS. Graduada em Direito pela Faculdade CNEC Santo Ângelo. Integrante do Grupo de Pesquisa "Direitos de Minorias, Movimentos Sociais e Políticas Públicas", com registro no CNPQ, vinculado à linha de pesquisa Direito e multiculturalismo, do PPGD Mestrado e Doutorado em Direito da URI/Santo Ângelo/RS. Advogada OAB/RS. ORCID Id: <http://orcid.org/0000-0002-1100-2752>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8600601714303687>. E-mail: [jaquelinereg@hotmail.com](mailto:jaquelinereg@hotmail.com)

abordagem hermenêutico e crítico-dialético. No resultado, sem desconsiderar as adversidades a serem enfrentadas, como os possíveis bloqueios de diálogos, o desinteresse dos governantes e a falta de preparação de servidores, a mediação evidenciou-se como uma importante ferramenta de facilitação do diálogo, permitindo, a partir da alteridade e da sensibilização, a quebra de preconceitos e estereótipos, bem como a compreensão da conjuntura histórica e dos diferentes contextos enfrentados.

**Palavras-chave:** Direitos dos povos indígenas; Políticas fundiárias; Conflitos territoriais; Mediação; Diálogo intercultural.

#### **ABSTRACT**

This research aims to discuss mediation practices. Here, we understand mediation as practices of alterity and recognition of others and not as a legal-procedural instrument in the Brazilian law. The main goal of this work is to examine how mediation can contribute to social pacification and to the opening for intercultural dialogue in the context of the territorial conflicts, between the indigenous and small farmers in the State of Rio Grande do Sul. Therefore, this research draws a brief outline of the indigenous peoples' situation in Brazil. It discusses the persistent contexts of marginalization and the violation of rights faced by the indigenous. After, it debates the tyrannies of the indigenous deterritorialization policies practiced by the State of Rio Grande do Sul throughout history. It finally interprets the mediation as a transformative instrument that provides an opportunity for intercultural dialogue and to social pacification as regards to the territorial conflicts involving the Indigenous and farmers. In the methodology, the study resorts to the bibliographic research method from deductive reasoning and the hermeneutic and critical/dialectical approach methods. The data analysis considers the adversities to be faced, such as: the difficulty of opening discussion, the lack of government officials' interest and the lack of civil servants training. Then, the research results show that mediation is an important tool for facilitating dialogue. Based on alterity and raising awareness, mediation allows us to break prejudices and stereotypes, as well as to understand the historical situation and the different contexts faced.

**Keywords:** Indigenous rights. Land policies. Territorial conflicts. Mediation. Intercultural dialogue.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Não são raras as notícias e relatos sobre conflitos envolvendo povos indígenas e agricultores motivados por questões territoriais. Os embates causam desde hostilidades, discussões, destruição de lavouras, habitações e patrimônios culturais e, até mesmo, violência física e mortes. A conjuntura histórica do Rio Grande do Sul conferiu contornos peculiares a tais conflitos, especialmente em razão da adoção de políticas públicas fundiárias contraditórias no decorrer do século passado, em que o Estado destinou terras tradicionalmente ocupadas à colonização e, posteriormente, reconheceu as violações praticadas contra os índios.

O debate acerca dessas disputas é frequentemente evitado, inclusive na própria academia, pois além das marcantes diferenças identitárias e culturais dos grupos envolvidos, que sem dúvida tornam os conflitos ainda mais complexos, há uma forte pressão de ideais capitalistas sobre o possível desenrolar da situação. Todavia, ignorar o contexto fático não mudará a realidade vivida, tendo em vista que, independentemente da atuação estatal, os embates persistirão e vidas continuarão a ser ceifadas, considerando o atual estágio de desgaste, com o rompimento do diálogo e a falta de reconhecimento. Nesse cenário, trabalhar pela pacificação dessas relações, pelo respeito e convivência das diferenças, tão presentes na sociedade brasileira, é condição de efetivação dos direitos humanos. Diante dessas questões, a pesquisa tem o objetivo de compreender como a mediação, aqui entendida como prática de alteridade e de reconhecimento do outro, e não como um instrumento jurídico-processual nos moldes previstos pela legislação brasileira, pode contribuir para a pacificação social e para abertura de um diálogo intercultural no contexto dos conflitos territoriais entre indígenas e pequenos agricultores no Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, inicialmente, o trabalho faz um delineamento da conjuntura dos povos indígenas no Brasil, que ainda enfrentam contextos de marginalização e violação de direitos, após expõe e discute as políticas de desterritorialização indígena praticadas pelo Estado do Rio Grande do Sul ao longo da história e, por fim, interpreta a mediação como um instrumento transformativo capaz de oportunizar a abertura de um diálogo intercultural e a pacificação social no enfoque dos conflitos territoriais envolvendo índios e agricultores. O estudo vale-se da técnica de pesquisa bibliográfica, a partir do modo de raciocínio dedutivo e dos métodos de abordagem hermenêutico e crítico-dialético.

## 2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O HORIZONTE HISTÓRICO-JURÍDICO DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

Desde a colonização, a história dos índios no Brasil é marcada por discriminação, exclusão e tentativas de assimilação. A expansão europeia na busca de outros territórios estava ligada aos ideais de dominação, exploração e desenvolvimento econômico, intenções que se chocavam com as culturas dos povos tradicionais que aqui habitavam. Conforme observa Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2012), os europeus chegaram na América como se estivessem simplesmente expandindo suas fronteiras agrícolas, foram extraíndo riquezas, devastando o solo e substituindo a natureza existente por outra, mais conhecida e dominada por eles.

Não se pode ignorar que a transformação da natureza também altera culturas, que a alteração da base alimentar inviabiliza ou desnatura tradições e, dessa forma, práticas e costumes começam a ser modificados (SOUZA FILHO, 2012). Veja-se que já na famosa carta de Pero Vaz de Caminha, que relata as primeiras impressões de uma ainda breve experiência, é possível encontrar várias passagens sobre as percepções e intenções em relação aos índios, a exemplo das descrições de pessoas sem crença, que não se preocupavam em cobrir suas “vergonhas”, povos em que se poderia imprimir ligeiramente qualquer cunho. Tal conjuntura marca a gênese de uma biopolítica, de uma política de controle sobre os corpos indígenas.

Assim, “aos poucos se foi cobrindo as ‘vergonhas’ dos índios, retirando suas armas, branqueando a cor de sua pele e o sentimento de sua religiosidade. A natural nudez virou vergonha, a Religião crença, a Língua dialeto, o Direito costume” (SOUZA FILHO, 2012, p. 33). De acordo com Manuela Carneiro da Cunha (1998), um gigantesco número de povos indígenas desapareceu da face da terra em consequência do que se denomina, num eufemismo envergonhado, “o encontro” das sociedades do Antigo e do Novo Mundo. Esse devastador morticínio foi fruto de um processo complexo cujos motores últimos poderiam ser reduzidos a dois: ganância e ambição, formas culturais da expansão do que se convencionou chamar o capitalismo mercantil (CUNHA, 1998).

Como bem observa Souza Filho (2012), a invasão, a conquista e colonização das Américas ignoraram os conceitos indígenas sobre territorialidade e investiram contra os povos, dividindo-os, impondo-lhes inimizades imaginadas e falsas alianças forçadas. Nas palavras de Antonio Carlos

Wolkmer (2019), o processo colonizador, que representava o projeto da Metrópole, instala e impõe numa região habitada por populações indígenas toda uma tradição cultural alienígena e todo um sistema de legalidade tidos como avançados sob o ponto de vista do controle repressor e da efetividade formal.

Consoante sublinham Dornelles, Brum e Veronese (2017), o Brasil teve um processo civilizador árduo e difícil, marcado por discriminações e injustiças de todo o gênero contra os indígenas, que chegaram ao ponto de ter a própria condição humana desprezada por alguns dos exploradores que aqui aportaram. Nessa ótica, não se pode ignorar que os colonizadores submeteram os povos indígenas a mutiladores processos de imposição e assimilação cultural, a partir de uma visão hegemônica eurocêntrica que os escravizou, impôs uma fé, uma língua, modificou costumes e tradições, os tachou de povos irracionais e desprovidos de cultura, discursos penetrados na sociedade brasileira ao longo do tempo, que se refletem até os dias atuais.

Na perspectiva da dominação do outro, alguns autores trabalham a colonização, o colonialismo, como a face oculta da modernidade. Enrique Dussel (1993) observa que a modernidade aparece quando a Europa se afirma como centro de uma história mundial inaugurada, sendo realmente um fato europeu, mas em relação dialética com o não-europeu como conteúdo último de tal fenômeno. “A Modernidade tem um ‘conceito’ emancipador racional que afirmaremos, que subsumimos. Mas, ao mesmo tempo, desenvolve um “mito” irracional, de justificação da violência, que devemos negar, superar” (DUSSEL, 1993, p. 7).

Para o autor, o ano de 1492 marca o nascimento da modernidade, quando a Europa pôde se confrontar com o seu “outro” e controlá-lo, vencê-lo, violentá-lo, quando pôde se definir como um ego descobridor, conquistador, colonizador da alteridade constitutiva da própria modernidade. Nessa perspectiva, Dussel (1993) pontua que esse “outro” não foi descoberto como outro, mas foi “encoberto” pelo eurocentrismo. Esse processo pode ser claramente observado na questão da colonização do Brasil com todas as violências praticadas contra os povos ameríndios.

A organização jurídico-institucional do Brasil incorporou essas concepções negativas acerca das identidades indígenas por muito tempo, contribuindo na construção de um imaginário social discriminatório e opressor, incapaz de reconhecer a diversidade étnica e cultural existente no país, firmando a ideia de que os índios deveriam ser integrados à cultura dominante para serem considerados cidadãos, já que seus modos de vida não eram compatíveis com os interesses da sociedade capitalista.

Para Roberto Lemos dos Santos Filho (2005), a legislação indigenista brasileira esteve bastante voltada aos interesses dos colonizadores, sendo utilizada, não raras vezes, como instrumento de opressão aos índios, fruto de visão etnocêntrica predominante à época. Santos Filho (2005) chama

atenção para o fato de a legislação do século XVI ser pendular, determinando bom tratamento aos indígenas que se submetessem à catequese e guerra aos que se mostrassem inimigos, bem como permitindo a destruição das aldeias, a submissão dos índios a cativo e morte para exemplo dos demais. “Somente com o advento do Regimento de 1548, foi proibido colocar índios em cativo, salvo os tomados em guerra justa e os saqueadores” (SANTOS FILHO, 2005, p. 24).

Ainda no contexto da legislação colonial, Cunha (1987) retrata que nas leis portuguesas para o Brasil, a soberania indígena e o direito dos índios aos territórios que ocupavam eram frequentemente reconhecidos na seara formal, a exemplo das Cartas Régias de 30 de julho de 1609 e a de 10 de setembro de 1611, mas com inúmeros entraves de efetivação prática. Conforme a antropóloga, o reconhecimento legal mostra ao menos a consciência e a má consciência da Coroa acerca dos direitos indígenas. Destaca-se o Alvará de 1º de abril de 1680, “que declara que as sesmarias concedidas pela Coroa Portuguesa não podiam afetar os direitos originais dos índios sobre suas terras” (CUNHA, 1987, p. 59). Nesse ponto, em que pesem as recorrentes violações, importa salientar que a colônia reconhecia no plano formal a soberania e os direitos territoriais indígenas.

Entrando numa breve análise da época imperial, o Brasil império marca um retrocesso no reconhecimento dos direitos indígenas, perdurando, no entanto, os direitos sobre suas terras (CUNHA, 1987). Refere a autora que a negação da soberania indígena nesse período se deve muito ao fato da construção da ideia de nação, no sentido de que, nas premissas da Revolução Francesa, cada Estado deveria corresponder a uma única nação. A conjuntura se reflete na primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824, que sequer fez referência aos índios. “Pelo Ato Adicional à Constituição do Império de 12.08.1832, foi previsto caber às Assembléias Gerais e ao Governo a catequização e civilização dos índios, que, assim, ficaram submetidos aos órgãos gerais e locais do poder público” (SANTOS FILHO, 2005, p. 32).

Como descreve Souza Filho (2012), a partir de uma preocupação legal com as terras indígenas, é editada a Lei nº 601, de 18/09/1850, que inaugurou uma nova diretriz para a ocupação territorial brasileira, revogando definitivamente a legislação portuguesa e estabelecendo novos conceitos jurídicos que permanecem até hoje, como terras devolutas, registro de imóveis e reservas indígenas. O art. 12 da referida lei estabelecia que o governo deveria reservar as terras devolutas que julgasse necessárias para a “colonização dos indígenas”. Sobre a temática, Souza Filho (2012, p. 88) esclarece que, “ainda sem abandonar a ideia integracionista, a legislação brasileira avançava no sentido de garantir aos índios ‘restantes’ alguns direitos sobre as terras que ocupavam. A prática do Estado porém, continuava a trabalhar contra”.

A segunda Constituição do Brasil, que marca o início do período republicano, também foi omissa em relação aos povos indígenas. Uma peculiaridade que merece ser destacada é que a

Constituição de 1891, em seu art. 64, transferiu aos Estados as terras devolutas localizadas em seus respectivos territórios, o que gerou uma confusão acerca do domínio das terras indígenas. Nesse contexto, conforme Cunha (1987), durante algum tempo pensou-se que as terras indígenas como um todo houvessem passado ao domínio dos Estados e, embora sem amparo legal, em muitas situações se tratou das terras indígenas como terras devolutas, o que gerou graves violações aos direitos territoriais.

Ainda, de 1889 a 1906, competiu aos governos dos Estados a promoção da catequese e a civilização dos índios, nos termos do Decreto nº 7, § 12, de 20 de novembro de 1889 (CUNHA, 1987). O Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910, criou o Serviço de Proteção ao Índio (SPI), previu a demarcação das terras ocupadas pelos índios, que delas teriam usufruto exclusivo, determinou a prática de meios mais eficazes para evitar que fossem invadidas as terras ocupadas, pregou o respeito à organização interna das tribos, seus hábitos, instituições e determinou a promoção, sempre que possível, da restituição dos terrenos usurpados (SANTOS FILHO, 2005). Todavia, apesar das disposições, a política expressada ainda era a de integração dos povos indígenas, ou seja, a expectativa de acabar com as culturas indígenas para assimilá-las na cultura nacional, como esclarece Souza Filho (2012).

Na mesma linha discriminatória, o Código Civil de 1916 qualificou os indígenas como relativamente incapazes, submetendo-os a um regime tutelar que cessaria à medida de sua adaptação, isto é, conforme fossem integrados à “civilização” pátria. Com a Constituição Federal de 1934 a questão dos direitos indígenas passa a ter *status* constitucional pela primeira vez na história do país. O art. 129 da referida Lei Fundamental determinava o respeito à “posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”. Destarte, a Constituição de 1934 também estabelecia a competência privativa da União para legislar sobre “incorporação dos silvícolas à comunhão nacional. Em 1937, com a implementação do Estado Novo no governo de Getúlio Vargas, foi outorgada uma nova Constituição brasileira, que manteve a disposição contida no art. 129 da anterior.

A Constituição de 1946, a quinta da história do Brasil, seguiu a linha das duas precedentes, firmando, em seu art. 216, que devia ser “respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem”. Já a Carta de 1967, período da ditadura civil-militar, no art. 4º de seu texto original, atribuiu a propriedade das terras indígenas à União, bem como reconheceu aos índios a posse permanente das terras que habitavam e o direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes. Cumpre destacar que em 1967, em substituição ao SPI, que fora extinto no mesmo ano, foi criada a Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, por muitos considerada uma nova constituição, manteve as terras indígenas como bens da União, ratificou a posse permanente e o usufruto exclusivo em favor dos índios, inovando no sentido de declarar “a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas”, um importante passo na proteção dos direitos originários. No ano de 1973 foi editada a Lei nº 6.001, o conhecido Estatuto do Índio, em vigor até os dias atuais, que alberga uma visão integracionista das populações indígenas.

A Constituição Federal de 1988, que representa o ressurgimento de um horizonte democrático e de abertura para a diversidade, preconiza a superação de visões integracionistas do Estado em relação aos povos indígenas, que passam a ter o direito de ser reconhecidos em suas diferenças identitárias. Segundo André Leonardo Copetti Santos e Douglas Cesar Lucas (2019), a Constituição Cidadã de 1988 consagrou a tutela da diversidade cultural, das diferenças e de algumas minorias como jamais antes visto na história constitucional brasileira. No mesmo sentido, Jane Lucia Wilhelm Berwanger e Osmar Veronese (2018) referem que as minorias encontram na atual Constituição uma verdadeira carta de navegação, espaços generosos de proteção, valores nucleares a orientar as relações sociais e estatais.

A Lei Maior de 1988 reconhece aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens, estabelecendo que as terras tradicionalmente ocupadas são inalienáveis e indisponíveis. Também assegura que são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras tradicionais. Outra relevante conquista está no art. 232, o qual garante que 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.

Nas lições de Souza Filho (2012, p. 90-91):

O texto aprovado avançou significativamente em relação a todo o sistema anterior porque (1) ampliou os direitos dos índios reconhecendo sua organização social, seus usos, costumes, religiões, línguas e crenças; (2) considerou o direito à terra como originário, isto é, anterior à lei ou ato que assim o declare; (3) conceituou terra indígena incluindo não só aquelas necessárias à habitação, mas à produção, preservação do meio ambiente e as necessárias à sua reprodução física e cultural; (4) pela primeira vez, em nível constitucional, admitiu-se no Brasil que existem direitos indígenas coletivos, seja reconhecendo a organização social indígena, seja concedendo à comunidade o direito de opinar sobre o aproveitamento dos recursos naturais e o de postular em juízo; (5) tratou com mais detalhes, estabelecendo assim melhores garantias, da exploração dos recursos naturais, especialmente os minerais, para o que exige prévia anuência do Congresso Nacional; (6) proibiu a remoção de grupos indígenas, dando ao

Congresso Nacional a possibilidade de estudo das eventuais e estabelecidas exceções; (7) mas acima de tudo chamou os índios de índios e lhes deu o direito de continuarem a sê-lo.

Apesar do novo marco inaugurado pela Constituição Federal de 1988, especialmente no que concerne ao reconhecimento da identidade indígena enquanto tal, não se pode deixar de sopesar as disposições constitucionais desfavoráveis à efetiva tutela dos direitos dos povos indígenas. Veja-se, por exemplo, que o § 3º do art. 231 constitucionaliza a possibilidade de aproveitamento dos recursos hídricos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas, disposição inexistente nas constituições anteriores. É um permissivo que, de alguma forma, alimenta a exploração ilegal e devastação ambiental dos territórios, que hoje estão dentre as principais violações praticadas contra os indígenas, alcançando índices de violência alarmantes. Basta ver as Propostas de Emenda à Constituição e Projetos de Lei que buscam liberar a exploração agrícola e pecuária nos territórios tradicionais, bem como instituir ressalvas às prerrogativas de inalienabilidade, indisponibilidade e imprescritibilidade dos direitos territoriais

Não se busca desmerecer os avanços proporcionados pela Constituição de 1988, mas o fato é que a realidade continua sendo cruel com os povos indígenas, tendo em vista que o próprio Estado, na maioria dos casos, atua em desacordo com os postulados constitucionais, negando e marginalizando as identidades indígenas. O contexto vivido revela que “o aniquilamento dos povos indígenas ainda não acabou, continua com a mesma intensidade, com outros métodos e outras armas, talvez, mas com o mesmo ódio e fruto da mesma arrogância gananciosa (SOUZA FILHO, 2012, p. 38). Destaca-se, por exemplo, o descaso intencional e criminoso do Estado brasileiro com a saúde indígena no enfrentamento da pandemia de coronavírus, as constantes violações territoriais sofridas, falta de saneamento básico, insegurança alimentar gerada por degradações ambientais, etc.

### **3 DESTERRITORIALIZAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: UM DOLOROSO PROCESSO DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS**

No Estado do Rio Grande do Sul, a partir do final do século XIX e durante o século XX, ocorreram processos de divisão/reformulação territorial em que terras tradicionalmente ocupadas por índios foram expropriadas e destinadas à expansão e colonização. Henrique Kujawa e João Carlos Tedesco (2014) identificam, durante o século XX, três momentos em que o processo de reconfiguração territorial ganha contornos formais, induzindo ou consolidando reterritorializações forçadas de pequenos agricultores e indígenas: nas primeiras décadas do século XX, com a realização de políticas

de aldeamento e o desenvolvimento do projeto de colonização; a segunda, entre as décadas de 1940-1960, quando foram reduzidos os toldos demarcados, destinando-se áreas para a criação de reservas florestais e para loteamentos vendidos a agricultores; por fim, após a Constituição de 1988, com a reconfiguração do direito indígena sobre as terras tradicionalmente ocupadas.

Conforme o historiador Kujawa (2015), a partir de 1840, em um trabalho ordenado pelo Império, teve início um movimento de aldeamento dos Kaingang no Rio Grande do Sul, a exemplo da nomeação de missionários jesuítas para instituir o aldeamento de Nonoai e a retirada dos Kaingang para a construção de estradas nas matas do Planalto Gaúcho. Os trabalhos de aldeamento na região valeram-se dos mais diversos mecanismos, como o trabalho de missionários, a utilização das disputas internas entre grupos/caciques indígenas e a cooptação através da concessão de benefícios a quem aderisse pacificamente ao aldeamento (KUJAWA, 2015).

Mais tarde, já no século XX, na esteira da criação do SPI e de uma política indigenista desvinculada da igreja, o Estado do Rio Grande do Sul concebe um projeto de demarcação de aldeias indígenas. Consoante apontamentos de Vanin, Silva e Tedesco (2018), o governo estadual, através de atribuições do engenheiro de terras Carlos Alberto Torres Gonçalves, com o intuito de abrir espaço para a colonização de novos imigrantes ou descendentes de colonos das Colônias Velhas, demarcou 11 toldos indígenas no norte do Estado entre os anos de 1910 a 1918, quais sejam: Faxinal (Cacique Doble), Carreteiro, Monte Caseiros, Inhacorá, Ligeiro, Nonohay, Serrinha, Ventara, Guarita, Votouro Kaingang e Votouro Guarani<sup>3</sup>.

Das terras restantes do aldeamento foram constituídas diversas colônias, as quais o Estado, diretamente ou através de parcerias com companhias colonizadoras, demarcou e vendeu milhares de lotes para os colonos, definindo o território a ser destinado aos indígenas e o território para os agricultores, como aponta Kujawa (2015).

Os resultados desta política mostram-se contraditórios, pois, ao demarcar os Toldos Indígenas, positiva-se o direito sobre eles dentro de uma lógica preservacionista e assimilacionista, ao mesmo tempo em que se restringe o direito praticado pelos indígenas de circular, dentro de sua lógica social e cultural, nas vastas áreas que passaram a ser destinadas para colonização, construindo-se, a partir do marco jurídico da época, o direito à propriedade privada aos colonos. Além disso, a definição do território não garantiu que seu usufruto fosse revertido em benefício das comunidades indígenas, prosperando, em grande medida, a compreensão de que a forma de ocupação do solo praticada pelos indígenas mantinha-o devoluto e improdutivo e, portanto, poderia ser transformado em local de arrendamento, de extração de madeira, de intrusão e de assentamento de agricultores (KUJAWA, 2015, p. 75).

---

<sup>3</sup> Atuais municípios dos toldos à época demarcados: Cacique Doble, Água Santa, Ibiraiaras, Muliterno, São Valério do Sul, Charrua, Nonoai, Rio dos Índios, Gramado dos Loureiros, Planalto, Constantina, Engenho Velho, Ronda Alta, Três Palmeiras, Erebang, Tenente Portela, Miraguai, Redentora, São Valentim e Benjamin Constant do Sul.

De acordo com Kujawa e Tedesco (2017), até 1940, diferentemente dos demais estados onde a política territorial indigenista era coordenada pela União através do Serviço de Proteção do Índio, o Estado do Rio Grande do Sul administrou os toldos, mas não garantiu, de forma efetiva, o respeito aos seus limites. Com a Constituição Federal de 1934 e o Regulamento do Serviço de Proteção ao Índio de 1936 (Decreto nº 736, de 6 de abril de 1936), a tutela das terras indígenas passou ao encargo do SPI, o que se efetivou por volta de 1940, gerando uma série de conflitos com o governo do Rio Grande do Sul, que não queria abrir mão da gestão dos territórios.

Com o progresso da colonização, o plantio de novas culturas no Estado e as riquezas florestais existentes, as reservas indígenas demarcadas entre os anos de 1910 e 1918 simbolizavam uma potencialidade econômica em relação à produção agrícola, o que motivou a intrusão de agricultores e a diminuição territorial dos toldos por parte do governo estadual, numa espécie de “reforma agrária indígena” (TEDESCO; VANIN; SILVA, 2017). Assim, segundo Kujawa (2015), entre 1940 e 1960, os toldos demarcados entre 1910 e 1918 tiveram suas áreas reduzidas ou até extintas, o que, na visão do autor, foi influenciado por três fatores: “o conflito de competência administrativa entre Estado e União; a política indigenista que permitiu a prática de intrusão, arrendamento e exploração da madeira em terras indígenas; e a demanda por terras agricultáveis” (KUJAWA, 2015, p. 75). Em um primeiro momento, na década de 1940, os territórios expropriados foram destinados à criação de reservas florestais<sup>4</sup> e, posteriormente, entre as décadas de 1950-1960, foram loteados e vendidos para agricultores (KUJAWA, 2014).

Na mesma linha, Vanin, Silva e Tedesco (2018) observam que entre 1940 e meados de 1960, os problemas ligados à questão indígena continuaram, especialmente as intrusões de agricultores no interior das reservas, a redução das áreas indígenas e a extinção de reservas, questões que concretizaram a “reforma agrária dos toldos” e a intenção de integração do índio à sociedade pelo viés produtivo e cultural. Conforme os autores, dos territórios demarcados no início do século XX, os toldos Monte Caseiros, Ventarra e Serrinha foram extintos e somente os toldos de Ligeiro, Carreteiro e Guarita não sofreram modificações. “Nesse processo, os indígenas foram expulsos e foi permitida a entrada de agricultores via aquisição privada da terra” (VANIN; SILVA; TEDESCO, 2018, p. 212).

Conforme estudos produzidos por Kujawa (2014), é possível observar as seguintes modificações territoriais após as ações expropriatórias do Estado: a) Cacique Doble: demarcada com 5.676,33 ha, destinadas para reforma agrária e/ou reserva florestal 1.250 ha, restando 4.426,33 ha; b) Caseiros: demarcada com 600,72 ha, foi extinta; c) Inhacorá: demarcada com 5.859 ha, destinadas para

---

<sup>4</sup> A exemplo do Decreto nº 658, de 10 de março de 1949. Disponível em: <<https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201612/06160823-decreto-658-49-cria-peespigaoalto.pdf>>.

reforma agrária e/ou reserva florestal 4.799 ha, restando 1.060 ha; d) Nonoai: demarcada com 34.908 ha, destinadas para reforma agrária e/ou reserva florestal 22.427 ha, restando 12.481 ha; e) Serrinha: demarcada com 11.950 ha, foi extinta; f) Ventarra: demarcada com 753,25 ha, foi extinta; g) Votouro Kaingang: demarcada com 3.100 ha, destinadas para reforma agrária e/ou reserva florestal 1.660 ha, restando 1.440 ha; h) Votouro Guarani: demarcada com 741 ha, destinadas para reforma agrária e/ou reserva florestal 461 ha, restando 280 ha.

Diante de todo esse contexto, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul constituiu Comissão Parlamentar de Inquérito a fim de apurar a situação dos povos indígenas no Estado e de indicar soluções para o problema social do índio e dos agricultores chamados sem-terra, com relatório aprovado pela Resolução nº 1.605, de 24 de outubro de 1968. A própria Constituição Gaúcha de 1989, reconhecendo as graves violações aos direitos territoriais indígenas, estabeleceu, no art. 32 do seu ADCT, que no prazo de quatro anos da promulgação da Constituição, o Estado deveria realizar o reassentamento dos pequenos agricultores instalados em áreas colonizadas ilegalmente pelo Estado situadas em terras indígenas. A disposição ainda não garantiu a recuperação total, mas propiciou a retomada de alguns territórios pelos índios.

Veja-se o exemplo da Terra Indígena Inhacorá, habitada por índios Kaingang, localizada no município de São Valério do Sul, antigo toldo Inhacorá, demarcada no início do século XX com 5.859 hectares, como acima mencionado, contando hoje com aproximadamente 2.843 hectares regularizadas, conforme informações do site da FUNAI. De acordo com informações contidas no site da própria prefeitura de São Valério do Sul, “a reserva indígena sofreu redução e nova demarcação de 164 lotes rurais e da Vila Coroados, foram feitas em 1963. Os índios tiveram que transferir seu toldo para as margens do Rio Bonito, próximo a uma cascata, onde hoje se localiza o Toldo Indígena do Inhacorá”<sup>5</sup>.

A partir do marco da Constituição Federal de 1988, de uma forma concreta e estruturada, os indígenas começam a se organizar e reivindicar seus territórios tradicionalmente ocupados, o que acaba gerando vários tensionamentos e conflitos com os agricultores ocupantes das áreas, cenários agravados pela omissão da União e do Estado. Ressalta-se que políticas públicas concebidas pelo próprio Estado criaram graves situações conflitivas entre esses grupos, aliados em determinados momentos históricos contra a opressão de latifundiários, conjunturas em que o diálogo e a possibilidade de pacificação se encontram rompidos.

Do contexto, há de se destacar que os pequenos agricultores adquiriram essas terras através de justo título, mediante pagamento e escrituração no Registro de Imóveis, a partir de uma política de

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://www.saovaleriodosul.rs.gov.br/site/conteudos/2275-historia>>.

colonização criada pelo ente federado, o causador de todas essas violações de direitos. Logo, os atuais ocupantes, em grande parte pequenos produtores rurais, não podem ser considerados invasores ou exploradores dos territórios indígenas, como no caso de conflitos territoriais do norte do Brasil, por exemplo. Desse modo, não parece razoável esperar que esses produtores simplesmente abandonem suas propriedades sem qualquer reparação.

Do mesmo modo, não se pode ignorar que os direitos sobre os territórios tradicionalmente ocupados pelos indígenas são originários, ou seja, anteriores e independentes de qualquer legislação, de qualquer ato volitivo do Estado. Desconsiderar esses direitos e as ocupações tradicionais é mais do mesmo, ou seja, são as violências praticadas desde a colonização se repetindo. Na mesma linha segue

a tese do marco temporal de ocupação das terras indígenas, que revela novas tentativas de expropriação, tendo em vista que muitos povos estavam exilados de seus territórios, na maioria das vezes por ações do próprio Estado brasileiro, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Tais violações territoriais são muito graves, ferem violentamente os direitos humanos, pois devastam uma das principais características da identidade indígena: a especial ligação com a terra. A

terra é um dos elementos constitutivos das identidades indígenas, não significando expressões patrimoniais e monetárias, como para a sociedade dominante, mas sim um local sagrado que representa ancestralidade, espiritualidade, conexão e pertencimento. Sobre o tema, Dornelles, Brum e Veronese (2017, p. 61) pontuam que a ligação do índio com a terra é muito forte, “facilitando a conclusão de que a proteção integral aos seus direitos não estará completa enquanto não lhe for assegurada a posse e a propriedade das riquezas naturais das terras tradicionalmente ocupadas”.

O território representa uma questão de sobrevivência aos indígenas, pois sem os seus espaços tradicionais perdem suas referências ancestrais, coletivas e culturais, bem como suas identidades. Nesse contexto, segundo expõe Luiz Fernando Villares (2009), a terra não reflete a propriedade nos moldes da sociedade capitalista, ela é a base material da vida indígena, um espaço sagrado que representa vivências coletivas e familiares, religiosidade, conservação e transmissão da cultura, simbologia, alimento, fonte de vida e uma relação de equilíbrio com o meio ambiente, sendo um elemento constitutivo das culturas e identidades indígenas.

Segundo a teoria do indigenato, criada por João Mendes Júnior no início do século XX, o direito dos índios às terras tradicionalmente ocupadas é congênito e primário, sendo, inclusive, anterior ao próprio Estado brasileiro, não havendo posse a se legitimar ou domínio a se reconhecer (MENDES JÚNIOR, 1988). Para Villares (2009), o indigenato foi acolhido no texto da Constituição de 1988 e, nesse sentido, o processo demarcatório simplesmente reconhece formalmente a área de ocupação tradicional indígena, não criando a posse, vínculo material, nem reconhecendo sua existência, vínculo jurídico-constitucional.

Destarte, as considerações até aqui expostas não têm a pretensão de deslegitimar os agricultores, também vítimas de uma política ilegítima do Estado, tendo em vista que estes também mantêm, além de relações econômicas, ligações sociais, culturais e afetivas com as áreas ocupadas, fatos que o aparato estatal não pode ignorar, não se manifestando factível a retirada desses agricultores sem as devidas reparações. Em contrapartida, o Estado também não pode fingir que nada está acontecendo. A inércia e a cegueira deliberada dos órgãos responsáveis agravam os conflitos entre as partes envolvidas, culminando, não raras vezes, em violências físicas.

Dornelles, Brum e Veronese (2017) destacam que não é a processualística demarcatória que entrava a demarcação de terras no Brasil, mas principalmente, entre outros fatores como intolerância, discriminação e racismo, a falta de empenho governamental em prol de ações efetivamente direcionadas ao cumprimento do seu poder-dever constitucional, firmado no art. 231 da Constituição, em delimitar e em proporcionar a pertinente participação dos povos indígenas no processo construtivo dessas decisões.

Tais omissões, ligadas ao fato de os interesses indígenas não corresponderem aos interesses da sociedade capitalista, invisibilizam as demandas dos povos indígenas, que quando se organizam em busca de seus direitos, são tachados de aproveitadores, invasores, usurpadores de terras, baderneiros, criminosos, etc. O desconhecimento do processo histórico de desterritorialização sofrido pelos indígenas no Estado do Rio Grande do Sul resulta em muitos discursos distorcidos, o que gera ainda mais preconceito e marginalização. Do exposto, é possível observar que os índios não estão buscando “tomar” terras de agricultores ao seu bel-prazer, pelo contrário, estão pleiteando legítimos direitos originários.

#### **4 A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PACIFICAÇÃO SOCIAL E ABERTURA PARA O DIÁLOGO INTERCULTURAL NO CONTEXTO DOS CONFLITOS TERRITORIAIS ENVOLVENDO INDÍGENAS E PEQUENOS AGRICULTORES**

Do contexto narrado, é possível perceber a complexidade dos conflitos fundiários envolvendo pequenos agricultores e indígenas no Estado do Rio Grande do Sul, bem como a necessidade de uma intervenção sensível a todos os detalhes envolvidos, a partir de um terceiro capaz de restaurar o diálogo, o entendimento e a pacificação entre os grupos envolvidos. Diante das políticas fundiárias contraditórias adotadas ao longo da história, esses conflitos são frequentes no território gaúcho, especialmente na região norte, causando discussões, hostilidades, devastação de lavouras e plantações, destruição de acervos de valor simbólico e ancestral, como cemitérios indígenas, chegando

ao extremo da violência física e, até mesmo, da morte, algo marcante nos embates por territórios de maneira geral.

De um lado, em resposta à omissão do Estado, os indígenas organizam movimentos, cobram ações, realizam manifestações e ocupam áreas, o que causa revolta nos agricultores, que sentem a ameaça de serem retirados dos territórios. Em contrapartida, quando os órgãos públicos desenvolvem estudos e ações voltadas à demarcação de terras indígenas, os agricultores também se opõem. Note-se que, independentemente da postura estatal, o conflito entre esses grupos permanece inflamado, o que evidencia a necessidade de uma intervenção sensível e apta a propiciar o reconhecimento do outro, um encontro entre as culturas, um diálogo intercultural e a pacificação social. A falta de reconhecimento das diferenças culturais, os preconceitos envolvidos e a incompreensão da própria conjuntura histórica, sem dúvida, agravam o contexto conflitivo. Veja-se que muitos dos pequenos agricultores que atualmente ocupam as áreas, descendentes de colonizadores ou até compradores totalmente alheios à colonização, não conhecem o real processo de ocupação do território.

Consoante ensinamentos de Julien Freund (1995), o conflito consiste numa colisão intencional entre dois seres ou grupos da mesma espécie, os quais manifestam uma intenção hostil em relação ao outro, geralmente em razão de um direito, e para manter, afirmar ou reestabelecer esse direito, buscam romper com a resistência do outro, podendo recorrer à violência e, inclusive, ao aniquilamento físico do outro. A intencionalidade conflitiva implica uma vontade hostil, que significa uma intenção de prejudicar o outro porque ele é considerado um inimigo (FREUND, 1995). *“El objeto de un conflicto es en general - pero no siempre - el derecho, a condición de que no se le comprenda únicamente como una disposición formal, sino también como una reivindicación de justicia<sup>6</sup>”* (FREUND, 1995, p. 60).

Ainda conforme Freund (1995), a característica essencial é que os protagonistas se enfrentam como inimigos, o que significa que eles se outorgam, com ou sem razão, legítima ou ilegitimamente, o direito de suprimir, inclusive fisicamente, os seus opositores. Nesse sentido, a bipolaridade do conflito, a dualidade amigo-inimigo, produz a dissolução do terceiro, ou seja, o conflito também pode ser definido como a relação social marcada pela exclusão do terceiro (FREUND, 1995).

Não se pode perder de vista que antagonismos, dissensos e conflitos são inerentes às sociedades democráticas e pluralistas. Como afirma Antoine Garapon (1997), a democracia suscita o conflito, um fator que a distingue do sistema totalitário. *“A sociedade democrática é uma sociedade que assenta numa renúncia secreta à unidade, numa legitimação surda do confronto entre seus membros, num abandono tácito da esperança da unanimidade política”* (GARAPON, 1997, p. 238). Assim sendo, o conflito não pode ser encarado como prejudicial, como ainda está articulado o

---

<sup>6</sup> Tradução livre: “O objeto de um conflito é em geral, mas nem sempre, o direito, não entendido apenas como uma disposição formal, mas também como uma demanda por justiça.

pensamento dominante, mas como algo inerente ao convívio social que revela possibilidades de encontro com o outro, com as diferenças. Nessa linha, Freund (1995) refere que não se pode atribuir ao conflito uma significação puramente negativa, tampouco considerá-lo como algo anormal, pois longe de ser um fator de desintegração das relações sociais, ele desempenha um papel de regulador da vida social, podendo promover a integração. Nesse contexto, a fim de que o conflito seja compreendido de forma construtiva, se faz necessário abandonar todo um imaginário institucionalizado que aborda a questão na perspectiva de vencedor-perdedor, amigo-inimigo.

Veja-se que o conflito nasce de uma resistência, a partir da qual a parte envolvida entende que a sua demanda é a que merece prevalecer sobre a outra, muitas vezes por não se compreender ou aceitar a visão oposta. Toda essa conjuntura é complexa, pois além de questões de direito e de justiça, também estão envolvidas expectativas, emoções e sentimentos que intervêm diretamente no (des)acordo entre os envolvidos. Daí a importância do terceiro como aquele que, hábil no uso da palavra, faz a violência fracassar, dissolve os impulsos passionais, filtra os motivos do conflito e afasta as ameaças advindas da distância e da falta de comunicação direta entre os antagonistas (FREUND, 1995).

Nessa perspectiva, a mediação aqui levantada não se confunde com o instituto jurídico-processual reconhecido pela legislação brasileira, tampouco com um meio de negociação de direitos, mas se apresenta como uma ética da alteridade, prática de outridade, uma forma de humanização das relações humanas, uma cultura e um determinante de uma forma de vida, na linha do pensamento de Luis Alberto Warat, bem como uma possibilidade de encontro entre culturas e diferenças identitárias a partir de uma perspectiva intercultural. Nessa ótica, na mediação a verdade do conflito é uma construção comum, uma ação cooperativa em que seres se transformam juntos dentro de seus próprios conflitos (WARAT, 2010).

Assim, nas palavras de Charlise Paula Colet Gimenez (2018, p. 45), aborda-se a mediação fundamentada em uma teoria do conflito que não seja maligno ou prejudicial, pelo contrário, “[...] afirma-se o conflito como uma confrontação construtiva, revitalizadora, situando a mediação como uma semiótica da outridade que objetiva interpretar o sentido do conflito a partir do lugar do outro”. Segundo os ensinamentos de Warat (2004), em uma primeira aproximação, a mediação seria a realização com o outro dos próprios sentimentos, uma vez que fazer mediação nada mais é do que viver, viver em harmonia com a própria interioridade e com os outros. Também é possível afirmar que “[...] a mediação é uma possibilidade de poder ter o direito a dizer o que nos passa, ou uma procura do próprio ponto de equilíbrio e do ponto de equilíbrio com os outros” (WARAT, 2004, p. 28).

A mediação, a partir de práticas que permitem o reconhecimento do outro e a alteridade, indica soluções construídas, compromissos compartilhados e queridos, além de caminhos para um

convívio equilibrado. Como refere Freund (1995), longe de expressar fraqueza, o compromisso exige vontade e coragem para dominar paixões, ganâncias e rancores a fim de se encontrar a serenidade necessária para uma discussão positiva do litígio, exigindo altura espiritual para reconhecer que, apesar das aparências, o ponto de vista do outro também pode ser justificado. Para o autor, esse tipo de compromisso somente é possível com uma condição expressa: o reconhecimento do outro. *“En cuanto que por ambas partes cada uno cree ser el único que tiene razón, y que el otro tiene todas as culpas, el conflicto continuará puesto que en este caso no hay más salida que imponer unilateralmente al otro nuestro punto de vista por los medios disponibles”*<sup>7</sup> (FREUND, 1995, p. 229).

Nessa lógica, para Warat (2004), a mediação é uma proposta transformadora do conflito, a qual pretende auxiliar as partes a redimensionar o conflito, entendido como um conjunto de condições psicológicas, culturais e sociais que determinaram um choque de atitudes e interesses no relacionamento das pessoas envolvidas. Ainda, a mediação como ética da alteridade reivindica a recuperação do respeito e do reconhecimento da integridade e da totalidade de todos os espaços de privacidade do outro, ou seja, reclama um respeito absoluto pelo espaço do outro e uma ética que repudia o mínimo de movimento invasor em relação ao outro (WARAT, 2004).

Falar da alteridade ou de outriedade é dizer muito mais coisas que a referência a um procedimento cooperativo, solidário e de mútua autocomposição. Estamos falando de uma possibilidade de transformar o conflito e de nos transformarmos no conflito, tudo graças à possibilidade assistida de poder nos olhar a partir do olhar do outro, colocar-nos no lugar do outro para entendê-lo e entendermos (WARAT, 2004, p. 69).

À vista disso, Warat aborda a mediação como uma terapia do reencontro – terapia do reencontro mediado –, em que “[...] se tenta ajudar as pessoas para que possam amar e construir vínculos a partir de suas identidades” (2004, p. 40). Assim, a mediação, como terapia do reencontro, considera o universo conflituoso dos sentimentos a partir de uma perspectiva simultaneamente psicológica, sensível, generosa, educativa e comunitária (WARAT, 2004). Nessa abordagem, “[...] deve-se buscar um denominador comum; atuar e intervir no conflito pelo diálogo. Assim, defende-se atuar e mediar, ou seja, atuar e produzir a constituição da comunidade, a qual produz a substância da dignidade humana e da vida” (GIMENEZ, 2018, p. 100).

Dessa forma, em termos de autonomia, cidadania, democracia e direitos humanos, a mediação pode ser vista como a sua melhor forma de realização, considerando que as práticas de mediação

---

<sup>7</sup> Tradução livre: Na medida em que ambas as partes acreditam que elas são as únicas que estão certas e que a outra tem toda a culpa, o conflito continuará, pois neste caso não há outra saída senão impor unilateralmente nosso ponto de vista pelos outros meios disponíveis.

configuram instrumentos de exercício da cidadania, na medida em que educam, facilitam e ajudam a produzir diferenças e a realizar tomadas de decisões (WARAT, 2004).

Na esteira das observações de Lucas e Spengler (2012), os sujeitos em conflito precisam falar e ouvir, abandonar a concepção de uma identidade absoluta e valorizar a posição e o sentido de ser outro, pois se as identidades forem encaradas de forma antagônica e rivalizada, nenhum espaço de comunicação será possível entre elas. “Mediar, nesse caso, é mais uma necessidade do que uma escolha; é condição de possibilidade para a convivência democrática das diferenças” (LUCAS; SPENGLER, 2012, p. 59). Conforme os autores, para que a mediação se instale como um processo de diálogo inovador é necessário que o sujeito seja afetado pelo outro, que receba o outro em si mesmo numa relação que promova encontros.

Nessa proposta, importante destacar a chamada mediação intercultural, que é voltada aos conflitos culturais. Consoante Carlos Giménez Romero (2019), a mediação intercultural (ou mediação em contextos pluriétnicos ou multiculturais) pode ser definida como uma forma de intervenção voltada ao reconhecimento do outro, à compreensão e comunicação mútuas, à aprendizagem e ao desenvolvimento da convivência entre atores sociais etnoculturalmente diferenciados. Para Romero (2019), a mediação intercultural, que ele classifica como uma modalidade de intervenção social, possui quatro características específicas ou distintivas: a) a natureza etnoculturalmente diferenciada das partes envolvidas; b) a incidência dessa diferenciação na relação entre as partes; c) a relevância da própria bagagem cultural do mediador; d) o objetivo da interculturalidade.

Essa modalidade de mediação tem sido bastante trabalhada na Europa, que também atua na formação de mediadores interculturais. O autor levanta alguns benefícios da mediação intercultural:

Primero, para promocionar el reconocimiento del otro como interlocutor (Taylor). Segundo, para favorecer la mejor comprensión del otro, la comunicación efectiva con el otro. Tercero, para superar barreras que impiden la relación: superación de prejuicios y estereotipos, superación de miedos y recelos. Cuarto, para promocionar el aprendizaje de la convivencia. Quinto, para hacer efectivo el potencial de enriquecimiento mutuo que subyace en las situaciones no jerárquicas de pluriculturalidad. Sexto, para evitar, prevenir o regular situaciones de conflicto. Séptimo, para adaptar la organización y el funcionamiento de instituciones como escuelas u hospitales a sus beneficiarios y ganar eficacia en el acceso de los usuarios a la institución y en la gestión de esta. Octavo, para facilitar la cooperación, muchas veces necesaria, entre sujetos étnicamente diferenciados (ROMERO, 2019, p. 202)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Tradução livre: Primeiro, promover o reconhecimento do outro como interlocutor (Taylor). Segundo, para promover uma melhor compreensão do outro, a comunicação efetiva com o outro. Terceiro, superar barreiras que impedem o relacionamento: superar preconceitos e estereótipos, superar medos e receios. Quarto, promover a aprendizagem da convivência. Quinto, perceber o potencial de enriquecimento mútuo subjacente a situações pluriculturais não hierárquicas. Sexto, para evitar, prevenir ou regular situações de conflito. Sétimo, adaptar a organização e funcionamento de instituições, como escolas ou hospitais, a seus beneficiários e obter

Para Néstor García Canclini (2015, p. 17) “[...] a interculturalidade remete à confrontação e ao entrelaçamento, àquilo que sucede quando os grupos entram em relações e trocas”. Nesse cenário, a interculturalidade pode ser entendida como um arranjo de convivência democrática, de confrontação, aproximação e trocas entre as múltiplas diferenças identitárias existentes. Nessa linha, a mediação, enquanto prática de alteridade e reconhecimento, revela-se um poderoso mecanismo de aproximação e de abertura para um diálogo intercultural, pautado no respeito às diferenças culturais e aos direitos humanos.

Com o reestabelecimento da comunicação, a partir da compreensão das expectativas e sentimentos que permeiam o conflito, abre-se caminho para um diálogo que reconheça as diferenças culturais e identitárias de cada grupo e, sobretudo, a condição humana por todos compartilhada. “O diálogo intercultural visa identificar, nas diferentes culturas, os traços de humanidade que dizem respeito à existência digna do homem, independentemente da cultura, nação, religião ou outro vínculo” (SANTOS; LUCAS, 2019, p. 263). Para Boaventura de Sousa Santos (2003), por sua vez, no diálogo intercultural, a troca não é apenas entre diferentes saberes, mas também entre diferentes culturas, entre universos de sentido diferentes e, em grande medida, incomensuráveis.

Na definição trazida pelo Livro Branco sobre o Diálogo Intercultural, produzido pelo Conselho da Europa em 2008, o diálogo intercultural é uma troca de ideias aberta, respeitadora e baseada na compreensão mútua entre indivíduos e grupos com origens e património étnico, cultural, religioso e linguístico diferentes. Dentre os objetivos fundamentais, o diálogo intercultural busca promover o respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pelo Estado de Direito, contribuindo no combate de preconceitos e estereótipos, bem como na facilitação de alianças entre comunidades diversas, podendo, dessa forma, ajudar a prevenir ou atenuar conflitos (CONSELHO DA EUROPA, 2008).

Na questão dos conflitos fundiários envolvendo indígenas e agricultores, essa abertura para o diálogo intercultural permite quebrar preconceitos e estereótipos, compreender as diferenças culturais, compartilhar as diferentes cosmovisões e percepções, enfim, é capaz de propiciar um paradigma de mútuo respeito e aprendizado entre as diferenças. A compreensão dos diferentes contextos enfrentados pelos grupos, bem como de que os motivos determinantes do conflito não foram provocados pelas partes podem viabilizar entendimentos compartilhados e, inclusive, uma pauta conjunta de reivindicações sobre a efetivação e reparação de direitos.

Todavia, não se pode desconsiderar os obstáculos que dificultam a realização e a efetividade dessa mediação entre indígenas e agricultores. Primeiro, importante debater os órgãos, entidades e

---

eficiência no acesso dos usuários à instituição e no gerenciamento desta. Oitavo, para facilitar a cooperação, muitas vezes necessária, entre sujeitos etnicamente diferenciados.

profissionais habilitados a trabalhar nessa mediação. O Ministério Público Federal, instituição constitucionalmente responsável pela defesa dos direitos e interesses dos povos indígenas, tem exercido um papel de mediador em conflitos dessa envergadura, especialmente no norte e noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, buscando o diálogo, o entendimento e a construção de soluções proporcionais, mediante a realização de reuniões com indígenas, representantes da Funai, do Incra, dos agricultores e dos municípios.

Todavia, instituições isoladas certamente não darão conta, por si só, de uma questão tão complexa. Uma cooperação entre Ministério Público Federal e Estadual, Defensorias Públicas, Funai, Incra, Estado e municípios (ente mais próximo dos conflitos), com formação de equipes e capacitação voltada à mediação comunitária e intercultural, pode ser pensada para o tratamento desses conflitos. Superar a defasagem de servidores e o sucateamento da Funai também é algo relevante para a questão. Um trabalho em conjunto disposto a estabelecer um diálogo entre os indígenas e agricultores, a fim de que efetivamente se abram para a questão, em que cada grupo se disponha a compreender os sentimentos e interesses do outro, o que, de fato, não é uma situação fácil, que certamente não acontecerá na primeira ou segunda tentativa de aproximação, mas após vários contatos. Além disso, sem que o Estado assuma sua responsabilidade pelas políticas fundiárias praticadas no passado, com a disponibilização de recursos humanos e financeiros, dificilmente a questão será resolvida.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o início da colonização do território brasileiro os índios foram encarados, a partir de um olhar etnocêntrico de superioridade, como irracionais, povos bárbaros e sem cultura, o que motivou penosas tentativas de assimilação e imposição cultural em nome do desenvolvimento. Essas concepções foram perpetradas na estrutura social, reproduzindo, ainda hoje, discursos discriminatórios e práticas violadoras de direitos humanos.

Na mesma linha, a ocupação territorial do Rio Grande do Sul também foi violenta com esses povos. As demarcações dos toldos do início do século XX, embora propiciaram o resguardo de determinadas áreas, significaram a expropriação dos territórios tradicionais e limitaram a circulação dos indígenas. Ainda mais graves foram as reduções/extinções dos toldos entre os anos de 1940-1960, que além de violarem direitos territoriais originários dos índios, enganaram pequenos agricultores que compraram lotes advindos de uma política ilegítima concebida pelo Estado, de quem esperavam

confiança. Tanto o é que a própria Constituição Estadual de 1989 reconheceu a necessidade do reassentamento dos agricultores ocupantes das áreas.

A questão é complexa, sendo ainda mais agravada pela omissão e morosidade dos órgãos responsáveis. Os povos indígenas pleiteiam seus direitos, os pequenos agricultores se opõem, defendem os territórios ocupados, causando embates e trocas de violência. Vive-se, de forma simbólica e real, uma guerra dos pobres contra os miseráveis. A situação apresenta-se tão desgastada que, na maioria das situações, restam rompidas as possibilidades de diálogo ou pacificação social. Independentemente da decisão adotada, seja retomar as terras tradicionais e reparar os agricultores, seja deixar tudo como está, o descontentamento de um dos lados persistirá, estimulando o conflito.

Nesse cenário, fica evidente a necessidade de adoção de mecanismos capazes de reestabelecer a comunicação e promover a pacificação social. Na proposta, a mediação, entendida como ética da alteridade e do reconhecimento das diferenças, mostra-se capaz de engendrar um diálogo que permite a exposição das expectativas e sentimentos, das diferentes visões de mundo e dos diversos contextos enfrentados, possibilitando a compreensão, o encontro e a aproximação entre as diferenças culturais e identitárias dos grupos envolvidos no conflito. Assim sendo, compreende-se a mediação como um importante mecanismo de abertura do diálogo intercultural e de pacificação das relações no contexto dos conflitos fundiários entre indígenas e agricultores, tendo em vista proporcionar o reconhecimento da humanidade compartilhada acima de qualquer diferença cultural.

Por certo, não se desconhecem as dificuldades de implementação dessa proposta. De um lado, a falta de interesse político em resolver a situação, considerando a necessidade da elaboração de um plano de trabalho complexo e de dotação orçamentária específica, especialmente no andamento das atuais políticas de Estado, que desconsideram a causa e os direitos indígenas, ao menos na linha de compreensão adotada neste escrito. O caminho é difícil, é complexo, sem dúvidas. Todavia, novas alternativas precisam ser pensadas, construídas e implementadas. A omissão estatal e o rito judicial convencional, que trabalha com a lógica do perdedor *versus* ganhador, em que não há espaço para soluções construídas e compartilhadas, somente continuam gerando inconformidade, violência e mortes.

## REFERÊNCIAS:

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em 9 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em 9 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)>. Acesso em 9 jul. 2020.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; VERONESE, Osmar. **Constituição: um olhar sobre minorias vinculadas à seguridade social**. 3. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

CANCLINI, Néstor García. **Diferentes, desiguais e desconectados: mapas da interculturalidade**. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. 3. ed. 1. reimp. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2015.

CONSELHO DA EUROPA. **Livro Branco sobre o Diálogo Intercultural: viver juntos em igual dignidade**. Estrasburgo: Conselho da Europa, 2008. Disponível em:  
<[https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub\\_White\\_Paper/WhitePaper\\_ID\\_PortugueseVersion2.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_PortugueseVersion2.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Os direitos do índio: ensaios e documentos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Introdução a uma história indígena. In: CUNHA, Manuela Carneiro da (org.). **História dos índios no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras/FAPESP/SMC, 1998.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; BRUM, Fabiano Prado de; VERONESE, Osmar. **Indígenas no Brasil: (In)Visibilidade Social e Jurídica**. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

DUSSEL, Enrique. **1492 - O encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Conferências de Frankfurt/Enrique Dussel. Tradução de Jaime A. Classen. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

FREUND, Julien. **Sociologia del conflicto**. Traducción de Juan Guerrero Roiz de la Parra. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. D.L., 1995.

GARAPON, Antoine. **Bem Julgar**. Ensaio sobre o Ritual do Judiciário. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. **O Novo no Direito de Luis Alberto Warat**. Mediação e Sensibilidade. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

KUJAWA, Henrique Aniceto. **Conflitos territoriais envolvendo indígenas e agricultores no norte do Rio Grande do Sul**: a trajetória de políticas públicas contraditórias. 2014. 181 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4538>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

KUJAWA, Henrique Aniceto; TEDESCO, João Carlos. Demarcações de terras indígenas no norte do Rio Grande do Sul e os atuais conflitos territoriais: uma trajetória histórica de tensões sociais. **Revista Tempos Históricos**, Marechal Cândido Rondon, vol. 18, 2º n. 2 (2014), p. 67-88, ISSN 1983-1463 (versão eletrônica). Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/tempohistoricos/article/view/11605/8272>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

KUJAWA, Henrique Aniceto. Conflitos envolvendo indígenas e agricultores no Rio Grande do Sul: dilemas de políticas públicas contraditórias. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, vol. 51, n. 1, p. 72-82, jan./abr. 2015. Disponível em:<[http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/csu.2015.51.1.08](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2015.51.1.08)>. Acesso em: 12 jul. 2020.

KUJAWA, Henrique Aniceto; TEDESCO, João Carlos. Mediações e representações em conflito na luta pela terra entre indígenas e agricultores no norte do Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista Grifos**, Unochapecó, v. 26, n. 42, p. 229-250, 2017. Disponível em: <<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/3858>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

LUCAS, Douglas Cesar; SPENGLER, Fabiana Marion. Identidade, alteridade e mediação: por uma comunicação inclusiva das diferenças. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v.7, n.12, p. 53-70, jan./jun. 2012. Disponível em:<<http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/824>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

MENDES JUNIOR, João. **Os indígenas do Brasil, seus direitos individuais e políticos**. Edição fac-similar do original. Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988. Disponível em: <[https://cpisp.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Os\\_Indigenas\\_do\\_Brazil.pdf](https://cpisp.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Os_Indigenas_do_Brazil.pdf)>.

ROMERO, Carlos Giménez. **Teoría y práctica de la mediación intercultural**.: diversidad, conflicto e comunidad. Madrid: Reus Editorial, 2019.

SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos. **Apontamentos sobre o Direito Indigenista**. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Douglas Cesar. **A (In)diferença no Direito**: minorias, diversidade e direitos humanos. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o Direito**. 8ª reimpressão. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

TEDESCO, João Carlos; VANIN, Alex Antônio; SILVA, Gean Zimermann da. Fragmentos de uma história de conflitos entre indígenas e colonos no Norte do Rio Grande do Sul - século XX. In: TEDESCO, João

Carlos (org.). **Conflitos agrários no norte do Rio Grande do Sul**: indígenas e agricultores - dimensões históricas. Vol. III. Porto Alegre: EST Edições, 2017.

VANIN, Alex Antônio; SILVA, Gean Zimmermann da; TEDESCO, João Carlos. A disputa pela terra entre indígenas e agricultores no norte do Rio Grande do Sul: síntese de alguns elementos históricos. In: TEDESCO, João Carlos; SEMINOTTI, Jonas José; ROCHA, Humberto José da (orgs.). **Movimentos e lutas sociais pela terra no sul do Brasil**: questões contemporâneas. Chapecó: Editora UFFS, 2018. Disponível em: <<https://www.uffs.edu.br/institucional/reitoria/editora-uffs/movimentos-e-lutas-sociais-pela-terra-no-sul-do-brasil-questoes-contemporaneas>>.

VILLARES, Luiz Fernando. **Direito e povos indígenas**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

WARAT, Luis Alberto. **Surfando na Pororoca**: o Ofício do Mediador. Vol. III. Florianópolis: Fundação BOITEUX, 2004.

WARAT, Luis Alberto. **A rua grita Dionísio!** Direitos humanos da alteridade, surrealismo e cartografia. Tradução e organização de Vivian Alves de Assis, Júlio César Marcelino Jr. e Alexandre Moraes da Rosa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito**: tradição no Ocidente e no Brasil. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

**Trabalho enviado em 21 de outubro de 2020**

**Aceito em 28 de fevereiro de 2021**