



Metodologia PONTE

Framework desenvolvido pelo EcoJusLab —
**Laboratório de Direito Ambiental Econômico da
UFMG** — para leitura, mediação e governança de
conflitos socioambientais

Versão 1.0

AGOSTO / 2026

AUTORIA: Leonardo Alves Corrêa

Sumário

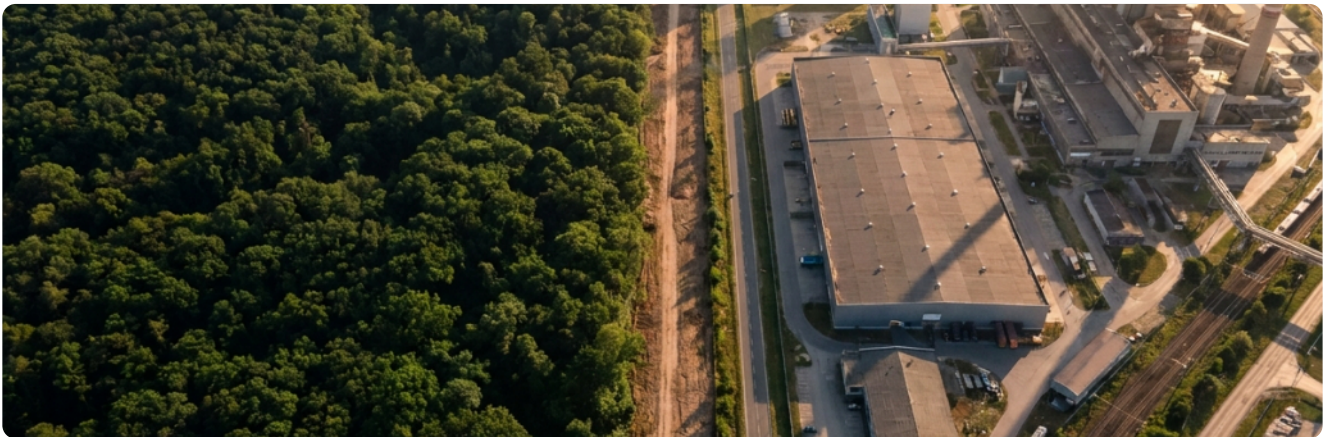
Introdução	4
Nota sobre autoria e proteção autoral	5
1. Conflitos socioambientais: a face oculta da transição ecológica	6
2. Por que conflitos socioambientais são essencialmente diferentes de conflitos comuns	9
3. Os limites da leitura binária dos conflitos socioambientais	12
4. A Metodologia PONTE	16
4.1. Uma metodologia própria do EcoJusLab	17
4.2. Diagnóstico e Intervenção: as duas camadas da metodologia	18
4.3. Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes	18
4.4. Protocolo de intervenção: DAC-GOV	20
4.5. A relação complementar entre o Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes e o DAC-GOV	22
5. Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes	24
5.1. Lente Econômica	25
5.2. Lente dos Usos Concorrentes do Recurso Natural	27
5.3. Lente Jurídico-Institucional	28
5.4. Lente Política	30
5.5. Lente da Legitimidade Social	32
5.6. Lente Cultural-Simbólica	34
5.7. Lente Existencial-Territorial	37
5.8. Predominância e combinação das lentes	40
6. Protocolo DAC-GOV	42
6.1. Metodologia PONTE: diagnóstico e intervenção	43
6.2. Primeira etapa do DAC-GOV: Desenho da Mesa	44
6.3. Segunda etapa do DAC-GOV: Arquitetura do Processo	46

6.4. Terceira etapa do DAC-GOV: Construção da Solução	47
6.5. Quarta etapa do DAC-GOV: Governança do Acordo	48
7. Conclusão	50
8. Referências Conceituais	52

Introdução

Este documento apresenta o framework conceitual da Metodologia PONTE, versão 1.0, metodologia própria desenvolvida pelo EcoJusLab — Laboratório de Direito Ambiental Econômico da Faculdade de Direito da UFMG — para compreensão, mediação e governança territorial de conflitos socioambientais complexos.

O PONTE — Programa de Negociação e Mediação Territorial — é o programa institucional do EcoJusLab dedicado ao estudo, à formação e ao desenvolvimento de abordagens metodológicas para conflitos que envolvem território, recursos naturais, comunidades, empresas e instituições públicas. No âmbito desse programa, foi desenvolvida a Metodologia PONTE, estruturada em duas camadas complementares. A primeira é o Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes, orientado à compreensão aprofundada do conflito socioambiental. A segunda é o protocolo DAC-GOV, responsável por transformar esse diagnóstico em estratégia de mediação, a partir de quatro etapas: Desenho da Mesa, Arquitetura do Processo, Construção da Solução e Governança do Acordo.



As transformações nas matrizes produtivas alteram a dinâmica dos territórios

Este material não tem por finalidade apresentar um manual operacional de mediação, nem substituir toolkits, formulários, roteiros de oficina, checklists ou instrumentos aplicados. A função deste framework é estabelecer as bases conceituais da Metodologia PONTE, criando uma estrutura comum para pesquisas, formações, projetos institucionais, relatórios técnicos e produtos derivados do EcoJusLab.

A premissa central do framework é que conflitos socioambientais complexos não podem ser adequadamente mediados quando são compreendidos de forma binária e adversarial. Antes de estruturar uma mesa, propor soluções ou pactuar compromissos, é necessário compreender profundamente a natureza real do conflito, suas lentes predominantes, seus atores relevantes, seus bloqueios, suas dimensões visíveis e ocultas e seus limites de negociação.

A Metodologia PONTE parte da premissa de que uma intervenção adequada depende de uma leitura qualificada do conflito. O Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes permite identificar as dimensões que estruturam a disputa, suas lentes predominantes e seus limites de negociação. A partir dele, o protocolo

DAC-GOV organiza a passagem para a prática, orientando a mesa, o processo, a solução e a governança do acordo.

Nota sobre autoria e proteção autoral

A Metodologia PONTE, incluindo o Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes e o DAC-GOV, constitui produção metodológica própria do EcoJusLab. O presente material é obra intelectual protegida por direitos autorais e objeto de registro junto à Fundação Biblioteca Nacional. Sua reprodução, adaptação, aplicação autônoma ou exploração por terceiros depende de autorização prévia e expressa do EcoJusLab, com preservação da autoria, da integridade conceitual da metodologia e da vinculação institucional ao laboratório.

Este material constitui produção metodológica do EcoJusLab e não representa, necessariamente, posição institucional da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este documento

CORRÊA, Leonardo Alves. Metodologia PONTE: framework desenvolvido pelo EcoJusLab — Laboratório de Direito Ambiental Econômico da UFMG — para leitura, mediação e governança de conflitos socioambientais. Versão 1.0. Belo Horizonte: EcoJusLab/UFMG, 2026. ISBN 978-65-02-28645-6.

**Conflitos socioambientais:
a face oculta da
transição ecológica**

1. Conflitos socioambientais: a face oculta da transição ecológica

A transição ecológica tornou-se uma das principais agendas institucionais do século XXI. A resposta à crise climática, a reorganização das matrizes energéticas, a proteção da biodiversidade, a descarbonização de cadeias produtivas, a expansão de infraestruturas de baixo carbono e a valorização de novos ativos ambientais indicam uma mudança profunda na forma como sociedades, Estados e empresas se relacionam com o meio ambiente.

A transição ecológica deve ser compreendida a partir de uma dupla dimensão: temporal e espacial. Em geral, quando se fala em transição, enfatiza-se sua dimensão temporal: a urgência de superar uma economia intensiva em combustíveis fósseis e reorganizar, em curto espaço de tempo, estruturas produtivas, energéticas e regulatórias. Menos atenção costuma ser dada à sua dimensão espacial.

A transição, contudo, não ocorre em um vazio territorial. Ela se realiza em territórios concretos, historicamente constituídos e atravessados por usos, direitos, memórias, expectativas e conflitos. O território não é apenas um conjunto de recursos naturais disponíveis para uso econômico por empresas ou governos. É também espaço de vida, trabalho, memória, pertencimento, organização social, poder e conflito.



“

O território não é apenas um conjunto de recursos naturais disponíveis para uso econômico.

Por isso, uma compreensão adequada da transição ecológica exige reconhecer sua dupla face. De um lado, ela envolve a transformação de estruturas produtivas e institucionais indispensáveis ao enfrentamento da crise climática e ambiental. De outro, essa mesma transformação pode impactar pessoas, grupos, formas de vida e produzir tensões, disputas e conflitos nos territórios em que se concretiza.

Nesse sentido, os conflitos socioambientais são parte constitutiva da transição ecológica. Transformações relevantes nos modos de produzir, circular e consumir bens e serviços alteram e

reorganizam a distribuição dos **custos e benefícios** no território.

Por isso, falar de transição ecológica exige falar também de mediação, negociação e governança territorial. Sem capacidade de compreender e tratar conflitos socioambientais complexos, a transição pode perder legitimidade, gerar judicialização, produzir resistências, aprofundar desigualdades e comprometer a própria implementação de projetos ambientalmente necessários.



O território como espaço de pertencimento, trabalho e vida

A premissa da Metodologia PONTE é que esses conflitos não podem ser lidos de maneira binária. A oposição entre desenvolvimento e meio ambiente, empresa e comunidade, licenciamento formal e legitimidade social, embora frequente no debate público, não é suficiente para compreender a complexidade das disputas socioambientais contemporâneas. Esses conflitos envolvem interesses econômicos, disputas jurídicas, tensões políticas, expectativas de reparação, relações de confiança, valores culturais, pertencimento territorial e, em alguns casos, formas distintas de compreender a própria natureza.

A transição ecológica, portanto, exige mais do que novas tecnologias, novos instrumentos econômicos ou novos marcos regulatórios. Ela exige metodologias capazes de compreender os conflitos que emergem em seu interior e de transformá-los em processos qualificados de escuta, mediação, pactuação e governança. É nesse ponto que se insere a Metodologia PONTE: como uma proposta para conhecer profundamente os conflitos socioambientais e, a partir dessa leitura, estruturar caminhos mais legítimos, estáveis e institucionalmente sustentáveis para sua mediação.

**Por que conflitos
socioambientais são
essencialmente diferentes
de conflitos comuns**



2. Por que conflitos socioambientais são essencialmente diferentes de conflitos comuns

A construção de frameworks ou métodos para a solução de conflitos parte da premissa de que conflitos não devem ser enfrentados de forma improvisada, mas por meio de uma lógica estruturada de análise e intervenção. As metodologias de negociação e mediação, contudo, partem de pressupostos distintos sobre a natureza do conflito que pretendem organizar. Abordagens clássicas, como o Método Harvard de negociação, oferecem contribuições importantes ao orientar a identificação das partes, a distinção entre posições e interesses, a construção de opções de ganho mútuo, o uso de critérios objetivos e a avaliação das alternativas disponíveis fora da mesa. São ferramentas especialmente relevantes quando já há clareza mínima sobre os elementos centrais da disputa: quem negocia, o que está sendo discutido, quais interesses estão em jogo e quais parâmetros podem orientar uma composição.



Disputas socioambientais vão além da simples oposição de interesses e das suas consequências

Em conflitos socioambientais, porém, o primeiro desafio costuma ser anterior à negociação propriamente dita. Muitas vezes, não se sabe de imediato quem são todos os atores que compõem o conflito, quais deles estão visíveis e quais permanecem invisíveis, se os atores usam a mesma linguagem para descrever o problema, qual dimensão predomina na disputa ou se há assimetrias que impedem uma negociação minimamente legítima. Um conflito pode aparecer como econômico, mas estar estruturado por desconfiança; uma disputa pode parecer jurídica, mas envolver um entrave político; pode ser apresentado como discussão sobre compensação, mas envolver valores culturais, pertencimento territorial ou formas de vida que não se traduzem integralmente em preço.

Essa é uma especificidade relevante dos conflitos socioambientais: são disputas que não envolvem apenas interesses contrapostos entre partes determinadas, mas disputas sobre território, recursos naturais, riscos ambientais, legitimidade institucional, reconhecimento comunitário e diferentes formas de valorar a natureza. Essa especificidade do conflito pode surgir em situações muito distintas. Um conflito envolvendo a instalação de uma linha de transmissão pode não se limitar ao traçado da

infraestrutura, mas envolver restrições de uso do solo, temor de desvalorização, insegurança quanto aos riscos e desconfiança sobre o processo decisório. Uma controvérsia sobre mineração pode aparecer como debate sobre licenciamento ou compensação econômica, mas envolver pertencimento territorial, memória comunitária, expectativas de emprego, impactos cumulativos e disputas sobre o modelo de desenvolvimento local. Um projeto de carbono pode ser apresentado como iniciativa ambientalmente positiva, mas gerar conflitos sobre titularidade, acesso à terra, repartição de benefícios, reconhecimento de comunidades e controle sobre o uso futuro do território. Por isso, em conflitos socioambientais, a disputa aparente nem sempre corresponde à disputa real. Compreender essa lógica interna da disputa é condição para estruturar adequadamente processos de mediação em conflitos socioambientais.



“

Em conflitos socioambientais, a disputa aparente nem sempre corresponde à disputa real

A Metodologia PONTE nasce exatamente dessa lacuna. Ela não substitui os métodos clássicos de negociação, mas atua em uma etapa anterior e necessária: a construção de uma leitura qualificada do conflito socioambiental. Quanto mais precisa for essa leitura, maior será a capacidade de desenhar uma mesa legítima, organizar o processo na ordem adequada, formular soluções compatíveis com a natureza da disputa e estruturar mecanismos de governança capazes de sustentar o acordo ao longo do tempo.

**Os limites da leitura
binária dos conflitos
socioambientais**

3. Os limites da leitura binária dos conflitos socioambientais

Os conflitos socioambientais costumam ser compreendidos a partir de uma leitura binária e adversarial da relação entre sociedade, natureza e desenvolvimento. Essa leitura organiza a disputa por meio de polos contrapostos: empresa versus comunidade, desenvolvimento versus meio ambiente, interesse público versus interesse privado. Em sua forma mais simples, ela reduz o conflito a uma pergunta inicial: quem está contra quem?

É verdade que, em muitos casos, a lógica binária cumpre uma função social e política relevante. Ela torna o conflito compreensível, ajuda a nomear tensões sobre o uso de recursos naturais, permite identificar possíveis responsáveis e contribui para dar visibilidade pública a situações que poderiam permanecer dispersas ou invisibilizadas. Em uma sociedade marcada por riscos ambientais, tecnológicos e climáticos, essa simplificação pode cumprir papel importante de alerta, denúncia e mobilização.

Ao organizar o conflito em polos claros e aparentemente homogêneos, a leitura binária facilita a comunicação pública da disputa, mas gera um enorme déficit de compreensão sobre o conflito. Em última análise, a leitura binária pode ser suficiente para narrar e organizar o conflito, mas é insuficiente para compreendê-lo em profundidade e, sobretudo, para promover a construção de uma mediação justa e eficiente.

A primeira limitação da leitura binária está na falsa homogeneidade dos polos. Um setor econômico ou uma empresa não constituem blocos uniformes. Empresas de um mesmo segmento podem ter capacidades financeiras, estruturas de governança, exposição reputacional, culturas corporativas e graus de compromisso socioambiental bastante distintos. Mesmo dentro de uma mesma organização, áreas como operação, jurídico, sustentabilidade, comunicação, relações institucionais e investidores podem interpretar o conflito de formas diferentes e, por vezes, tensionadas entre si.

O mesmo ocorre com as comunidades. Uma comunidade afetada por determinado empreendimento ou política ambiental não é uma unidade homogênea. Ela pode reunir moradores diretamente impactados, comerciantes, trabalhadores, proprietários, posseiros, arrendatários, lideranças formais, lideranças informais, grupos vulnerabilizados, famílias que dependem economicamente da atividade contestada e grupos que percebem a mesma atividade como ameaça ao território. Reduzir essa diversidade à categoria genérica de “comunidade” pode ocultar diferenças internas relevantes para qualquer processo de mediação.

O Estado também não atua como uma unidade simples. Município, órgão ambiental, Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário, agências reguladoras, secretarias, conselhos e parlamentares podem participar do mesmo conflito a partir de racionalidades distintas. Em alguns casos, essas racionalidades convergem. Em outros, competem entre si, produzindo disputas institucionais, sobreposição de competências, mensagens

contraditórias e insegurança quanto ao caminho legítimo de tratamento do conflito.



Em conflitos socioambientais, os atores, grupos e coletividades não são homogêneos em seus interesses.

A leitura binária, nesse sentido, tende a transformar atores internamente diversos em blocos homogêneos. Ao simplificar a disputa nesses termos, reduz a capacidade de perceber aquilo que efetivamente organiza o conflito: divergências internas, assimetrias de poder e informação, disputas institucionais, memórias territoriais, valores simbólicos, vínculos de confiança rompidos e diferentes formas de compreender a natureza e o território.

O limite desse paradigma possui consequências práticas relevantes para a solução de um conflito. Quando o diagnóstico é construído a partir de uma leitura binária, a mesa de mediação pode nascer incompleta, atores decisivos podem permanecer fora do processo, conflitos de representação podem ser ignorados e demandas profundas podem ser tratadas como simples divergências de interesse. O resultado final é que a mediação é utilizada para responder à aparência do conflito, e não à sua estrutura real.



“

Antes de qualquer mediação,
é preciso compreender
as múltiplas dimensões
que dão forma ao conflito.

Esse equívoco metodológico pode levar a respostas inadequadas. Um conflito que aparece como discussão sobre compensação econômica, por exemplo, pode estar estruturado por uma ruptura anterior de confiança. Nessa hipótese, a oferta de indenização, ainda que juridicamente defensável ou

financeiramente relevante, tende a ser recebida com resistência se os atores afetados percebem que promessas anteriores não foram cumpridas. O problema, portanto, nem sempre será resolvido a partir de uma lógica econômica. Em muitos casos, o problema real está na falta de reconhecimento de condições mínimas para que a proposta seja considerada legítima.

A leitura binária nasce de uma percepção real do conflito. Em disputas socioambientais, há interesses contrapostos, impactos concretos e assimetrias relevantes entre os atores. O limite aparece quando essa oposição inicial passa a ser tomada como explicação suficiente da controvérsia. A relação entre empresa e comunidade, desenvolvimento e meio ambiente ou licenciamento formal e legitimidade social pode revelar parte da disputa, mas não alcança toda a sua complexidade. Em conflitos socioambientais, por trás dos polos visíveis, há atores internamente diversos, disputas institucionais, diferentes graus de poder e informação, memórias territoriais, expectativas econômicas, valores culturais e formas distintas de relação com a natureza.

É nesse ponto que se insere a Metodologia PONTE. A proposta do nosso framework é deslocar a análise da oposição entre polos para a leitura das dimensões que organizam o conflito a partir de diferentes lentes: econômica, uso concorrente dos recursos naturais, jurídico-institucional, legitimidade social, cultural-simbólica, existencial-territorial. A Metodologia PONTE propõe uma nova premissa: antes de estruturar qualquer estratégia de mediação, é preciso compreender as múltiplas dimensões que dão forma ao conflito. A leitura por Múltiplas Lentes (ML) permite que a mediação comece pela identificação das forças reais que organizam o conflito, e não apenas pela aparência adversarial da disputa entre atores opostos.

A Metodologia PONTE



4. A Metodologia PONTE

4.1. Uma metodologia própria do EcoJusLab

A Metodologia PONTE foi desenvolvida no âmbito do Programa de Negociação e Mediação Territorial, iniciativa do EcoJusLab dedicada ao estudo, à formação e à construção de abordagens metodológicas para conflitos socioambientais complexos.

A origem da Metodologia PONTE está ligada à constatação de que conflitos socioambientais não podem ser tratados apenas como disputas bilaterais, patrimoniais ou transacionais. Esses conflitos se formam em territórios concretos, envolvem múltiplos atores e combinam dimensões econômicas, de usos concorrentes dos recursos naturais, jurídico-institucionais, políticas, de legitimidade social, cultural-simbólicas e existencial-territoriais. Por isso, sua mediação exige uma etapa anterior de compreensão qualificada da disputa.



A Metodologia PONTE foi criada no âmbito do EcoJusLab, projeto da centenária Faculdade de Direito da UFMG.

A Metodologia PONTE consolida uma abordagem própria do EcoJusLab para diagnóstico, mediação e governança de conflitos socioambientais. O objetivo da metodologia é oferecer uma estrutura de leitura e intervenção capaz de apoiar processos de mediação, negociação e governança territorial em situações marcadas por assimetrias, riscos ambientais, disputas sobre recursos naturais.

Não se trata de um manual operacional de mediação, nem de um conjunto fechado de técnicas aplicáveis de maneira uniforme a qualquer situação. A Metodologia PONTE deve ser compreendida como um framework conceitual e analítico: uma forma estruturada de compreender conflitos socioambientais em profundidade e, a partir dessa leitura, orientar o desenho de processos mais adequados de diálogo, pactuação e governança.

Nesse sentido, sua contribuição está em articular duas necessidades normalmente tratadas de forma separada: compreender o conflito e estruturar sua mediação. A Metodologia PONTE parte da premissa de que a qualidade da intervenção depende da qualidade da leitura da disputa. Antes de organizar uma mesa, propor soluções ou pactuar compromissos, é necessário compreender quais forças organizam o

conflito, quais atores participam ou permanecem invisíveis, quais dimensões predominam e quais limites precisam ser reconhecidos.

4.2. Diagnóstico e Intervenção: as duas camadas da metodologia

A Metodologia PONTE se organiza em duas camadas complementares. A primeira é voltada à leitura do conflito; a segunda, à estruturação da mediação e da governança. Essa divisão reflete uma premissa metodológica da Metodologia PONTE: negociações e mediações justas dependem da nossa capacidade de compreender a essência do conflito, em suas múltiplas dimensões. Em conflitos socioambientais, a definição da mesa, do processo e da solução exige compreender previamente a estrutura da disputa, suas dimensões predominantes, seus atores relevantes, suas assimetrias e seus limites de negociação.

01 Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes

A primeira camada tem a função de qualificar a compreensão do conflito socioambiental, deslocando a análise da aparência adversarial da disputa para as forças reais que a organizam. Essa camada permite examinar o conflito a partir de diferentes dimensões: econômica, uso concorrente dos recursos naturais, jurídico-institucional, política, legitimidade social, cultural-simbólica, existencial-territorial.

02 DAC-GOV

A segunda camada tem a função de transformar o diagnóstico em estratégia de mediação e governança. A partir da leitura construída pelas Múltiplas Lentes, o DAC-GOV orienta quatro decisões fundamentais:

- Desenho da mesa,
- Arquitetura do processo,
- Construção da solução
- Governança do acordo.

Essas duas camadas não funcionam de maneira separada. O diagnóstico orienta a intervenção; a intervenção testa, aprofunda e, quando necessário, revisa o diagnóstico. Em conflitos socioambientais, a leitura do conflito é sempre situada e dinâmica. Por isso, a Metodologia PONTE não opera como uma sequência rígida de etapas, mas como uma estrutura de análise e ação capaz de acompanhar a transformação do conflito ao longo do tempo.

4.3. Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes

O Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes constitui a camada analítica da Metodologia PONTE. A principal função é qualificar a leitura do conflito socioambiental antes da definição da mesa, da arquitetura do processo, da construção da solução e da governança do acordo.



“

A qualidade da intervenção depende da qualidade da leitura da disputa.

A proposta parte da premissa de que conflitos socioambientais não se organizam por uma única dimensão. Uma mesma disputa pode envolver perdas econômicas, licenças, condicionantes, disputas institucionais, estratégias políticas, rupturas de confiança, memórias territoriais, valores culturais e diferentes formas de relação com a natureza. Por isso, a leitura por uma única chave tende a produzir diagnósticos incompletos e respostas inadequadas.

Na Metodologia PONTE, essa leitura é organizada a partir de sete lentes analíticas.

**Lente Econômica**

permite observar custos, perdas, benefícios, compensações, impactos produtivos, expectativas de renda, distribuição de ganhos e ônus e incentivos econômicos que atravessam o conflito.

**Lente dos usos concorrentes do recurso natural**

permite identificar conflitos estruturados pela concorrência entre diferentes formas de utilização de um mesmo recurso natural ou território. Trata-se de uma lente que observa quais usos estão em disputa, quais são compatíveis ou excludentes, quais atores dependem do recurso, quais critérios orientam sua alocação entre os atores sociais.

**Lente Jurídico-Institucional**

examina o papel das normas, licenças, condicionantes, processos administrativos, decisões judiciais, competências públicas, órgãos de controle e arranjos institucionais que moldam a disputa.

**Lente Política**

permite compreender relações de poder, representação, lideranças, coalizões, vetos, disputas públicas, estratégias de mobilização e conflitos sobre quem tem legitimidade para falar, negociar ou decidir.

**Lente da Legitimidade Social**

observa dimensões relacionadas à confiança, reconhecimento, respeito, promessas descumpridas, percepção de injustiça, legitimidade moral do processo e condições mínimas para reconstrução do diálogo.

**Lente Cultural-Simbólica**

identifica os sentidos culturais, históricos, afetivos, paisagísticos, religiosos, identitários e patrimoniais atribuídos ao território, à natureza ou a determinado lugar de referência.



Lente Existencial-Territorial

é utilizada quando o conflito envolve formas de vida que não separam plenamente comunidade, território e natureza. Nesses casos, o rio, a floresta, a montanha ou determinado espaço natural não aparecem apenas como recurso, paisagem, patrimônio ou bem ambiental, mas como parte da própria existência coletiva do grupo.

Essas lentes não funcionam como categorias fixas, isoladas ou obrigatórias. No conflito real, elas podem se combinar, se sobrepor e se transformar ao longo do tempo. Quanto maior a sobreposição relevante entre as lentes, mais densa tende a ser a leitura do conflito. Essa sobreposição permite aproximar o diagnóstico da complexidade concreta da disputa, revelando dimensões que uma análise única dificilmente alcançaria.

Isso não significa, porém, que todas as lentes devam ser aplicadas a todos os conflitos. Há conflitos socioambientais cuja estrutura é predominantemente econômica, envolvendo sobretudo repartição de custos, perdas, benefícios ou compensações. Há outros em que o ponto central está na ruptura de confiança entre atores, na baixa legitimidade do processo ou na ausência de reconhecimento no território. Em outros casos, podem predominar disputas jurídico-institucionais, políticas, culturais ou existenciais-territoriais.

A sobreposição de lentes é, portanto, uma possibilidade da metodologia, não uma regra absoluta. O diagnóstico deve identificar quais lentes são efetivamente relevantes em cada caso, quais delas se combinam e qual dimensão exerce maior peso na organização do conflito. Aplicar artificialmente todas as lentes a uma disputa pode distorcer a análise em vez de aprofundá-la.

A identificação das lentes presentes no conflito, especialmente da lente predominante, orienta a passagem para o DAC-GOV. A forma como o conflito é compreendido influencia quem deve participar da mesa, por onde o processo deve começar, que tipo de solução pode ser adequada e quais mecanismos de governança serão necessários para sustentar o acordo.

4.4. Protocolo de intervenção: DAC-GOV

O Protocolo DAC-GOV constitui a camada de intervenção operacional da Metodologia PONTE. O principal objetivo do protocolo DAC-GOV é transformar o diagnóstico produzido pelas Múltiplas Lentes em uma estratégia concreta de mediação e governança.

Poderíamos assim esquematizar a Metodologia PONTE: de um lado, as Múltiplas Lentes permitem compreender quais dimensões organizam o conflito; do outro lado, o Protocolo DAC-GOV orienta como essa leitura deve ser traduzida em decisões sobre o processo de solução de conflito.

De acordo com a premissa da Metodologia PONTE, a mediação não deve começar com a reunião das partes em uma mesa de negociação. Uma mediação de conflitos socioambientais exige escolhas anteriores sobre quem deve participar, em que ordem os temas serão tratados, quais condições mínimas precisam ser construídas, que tipo de solução corresponde à natureza da disputa e como o acordo poderá ser sustentado ao longo do tempo.

O **Protocolo DAC-GOV** organiza essa passagem por meio de quatro dimensões.

D**Desenho da Mesa**

Define quem deve participar do processo, quem precisa ser ouvido, quem possui legitimidade, quem pode influenciar ou bloquear a solução e quais ausências podem comprometer a estabilidade do acordo. Em conflitos socioambientais, a mesa não deve ser desenhada apenas a partir dos atores formalmente identificados. É necessário considerar também lideranças informais, grupos vulnerabilizados, órgãos públicos relevantes, atores econômicos impactados, instituições de controle e sujeitos que, embora pouco visíveis, podem ser diretamente afetados pela disputa.

A**Arquitetura do Processo**

Define como a mediação será organizada. Essa dimensão envolve a escolha da sequência de temas, das etapas de escuta, dos momentos de negociação, dos espaços bilaterais ou coletivos, dos critérios de informação e das condições necessárias para que a conversa avance. Em alguns conflitos, a negociação substantiva só pode começar depois de uma etapa prévia de reconstrução de confiança, esclarecimento técnico, reconhecimento de danos ou organização da representação dos atores.

C**Construção da Solução**

Define que tipo de resposta é adequada à natureza real do conflito. Uma disputa predominantemente econômica pode exigir compensação, indenização, repartição de benefícios ou ajuste de custos. Um conflito estruturado por desconfiança pode exigir mecanismos de transparência, escuta, monitoramento e participação. Uma disputa jurídico-institucional pode demandar revisão de condicionantes, pactuação de procedimentos ou coordenação entre órgãos públicos. A construção da solução deve sempre responder ao conflito diagnosticado.

GOV

Governança de Acordo

Define como o acordo será acompanhado, implementado, monitorado e revisado ao longo do tempo. Em conflitos socioambientais, a assinatura do acordo raramente encerra a disputa. A estabilidade da solução depende de instâncias de acompanhamento, regras claras de comunicação, indicadores, responsabilidades, prazos, mecanismos de revisão, canais de escuta e formas de lidar com descumprimentos ou mudanças de contexto.

O DAC-GOV parte da premissa de que uma mediação socioambiental exige desenho institucional. Não basta aproximar atores ou formular uma solução juridicamente aceitável. Em conflitos marcados por assimetrias, baixa confiança, disputas de legitimidade e impactos territoriais duradouros, o processo precisa ser estruturado de modo compatível com a natureza da disputa. A qualidade da mediação depende da articulação entre mesa, processo, solução e governança, pois a estabilidade do acordo será definida pelas condições criadas para sua execução, acompanhamento e revisão ao longo do tempo.



As diferentes formas de exploração de recursos naturais revelam diferentes interesses sobre o território

4.5. A relação complementar entre o Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes e o DAC-GOV

O Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes não se limita a descrever o conflito. A função do diagnóstico é produzir uma leitura capaz de orientar a intervenção. A forma como a disputa é compreendida condiciona as escolhas centrais do DAC-GOV: a composição da mesa, a arquitetura do processo, o conteúdo possível da solução e os mecanismos de governança necessários à sustentação do acordo. Em outras palavras, o diagnóstico define o ponto de partida da mediação e impede que o processo seja estruturado apenas a partir da aparência pública do conflito.

A predominância da dimensão econômica tende a orientar a mediação para instrumentos de

compensação, repartição de benefícios, indenização, ajuste de custos ou mitigação de perdas. Conflitos estruturados por ruptura de confiança ou déficit de reconhecimento exigem uma arquitetura distinta: a negociação substantiva pode depender de etapas prévias de escuta, transparência, produção compartilhada de informações e reconstrução de legitimidade. Disputas com forte componente jurídico-institucional, por sua vez, demandam coordenação entre órgãos públicos, revisão de condicionantes, pactuação procedimental ou definição clara de competências. Já os conflitos atravessados por dimensões cultural-simbólicas ou existenciais-territoriais podem exigir salvaguardas, limites de intervenção, reconhecimento público, proteção de lugares de referência e formas específicas de participação.

O DAC-GOV não constitui um modelo abstrato, aplicável de forma indiferente a qualquer conflito. Trata-se de um protocolo que é calibrado pelo diagnóstico produzido pelas Múltiplas Lentes. São as dimensões efetivamente estruturantes da disputa que orientam as escolhas sobre mesa, processo, solução e governança, permitindo que a intervenção corresponda à natureza concreta do conflito, e não apenas à sua manifestação aparente.



Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes



5. Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes

O presente item do framework analisa, de forma detalhada, cada uma das lentes que compõem o Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes da Metodologia PONTE. As lentes funcionam como categorias analíticas voltadas a qualificar a leitura dos conflitos socioambientais, permitindo identificar as dimensões que estruturam a disputa, os atores envolvidos, os interesses em jogo, os limites de negociação e os elementos que devem orientar a intervenção pelo DAC-GOV.



Todo conflito socioambiental combina dimensões visíveis e camadas menos evidentes da disputa.

Cada lente será apresentada a partir de três perguntas: o que ela permite enxergar; como essa dimensão aparece nos conflitos socioambientais; e quais são os seus limites. Essa estrutura busca evitar tanto uma leitura superficial do conflito quanto a transformação de uma única dimensão em explicação total da disputa.



5.1. Lente Econômica

5.1.1 – O que a Lente Econômica permite enxergar

A Lente Econômica permite identificar como o conflito se organiza em torno de perdas, custos, oportunidades econômicas e distribuição de benefícios. Em muitos conflitos socioambientais, os atores não disputam apenas valores abstratos, mas condições concretas de produção, renda, propriedade, uso econômico do território, continuidade de atividades produtivas ou acesso a benefícios gerados por determinado empreendimento, política pública ou uso de recurso natural.

Essa lente ajuda a compreender quem suporta os custos do conflito, quem captura seus benefícios, quem assume riscos econômicos e quem sofre perdas diretas ou indiretas. Também permite avaliar se há desequilíbrio na distribuição dos ônus ambientais e dos ganhos econômicos, aspecto central em disputas envolvendo grandes empreendimentos, restrições de uso, compensações ambientais, reassentamentos, servidões, perda de renda, alteração de cadeias produtivas ou mudanças no acesso a

recursos naturais.

A Lente Econômica também permite observar incentivos. Em alguns casos, o conflito persiste porque os incentivos econômicos estão mal distribuídos: um ator captura os benefícios de determinada atividade, enquanto outro suporta os impactos; uma comunidade recebe compensações insuficientes diante dos ônus assumidos; ou determinado arranjo cria ganhos privados imediatos, mas transfere, de forma desproporcional, os custos ambientais e sociais para o território.

5.1.2 - Como essa dimensão aparece nos conflitos socioambientais

A dimensão econômica aparece quando a disputa envolve perdas materiais, custos de adaptação, restrições produtivas, desvalorização de ativos, indenizações, compensações ou repartição de benefícios. A lente econômica é frequente em conflitos relacionados a mineração, infraestrutura, energia, saneamento, agronegócio, conservação ambiental, uso da água e implantação de projetos que alteram a dinâmica econômica de determinado território.

Em uma disputa envolvendo linha de transmissão, por exemplo, a dimensão econômica pode aparecer na perda de valor da propriedade, na restrição de uso da área, no impacto sobre a atividade rural e na discussão sobre indenização. Em um conflito minerário, pode envolver a geração de empregos, arrecadação municipal, dependência econômica do empreendimento, impactos sobre produtores locais e expectativa de compensações. O ponto comum é a disputa sobre quem suporta os custos, quem captura os benefícios e como os efeitos econômicos do projeto são distribuídos.

Essa lente também é relevante nos conflitos associados à transição ecológica. Projetos de restauração, carbono, energia renovável, conservação ou regularização ambiental podem criar novas oportunidades econômicas, mas também limitar usos anteriores, alterar mercados locais, impor custos de adaptação e produzir disputas sobre quem deve pagar pela mudança e quem deve se beneficiar dela.

5.1.3 - Quais são os limites dessa lente

O principal limite da Lente Econômica está no risco de reduzir o conflito socioambiental a uma questão de preço, indenização ou compensação. Embora muitos conflitos envolvam perdas materiais relevantes, nem toda disputa pode ser resolvida pela conversão dos impactos em valores econômicos. Em diversas situações, o problema central pode estar na confiança rompida, na ausência de reconhecimento, na disputa política, na fragilidade institucional, no valor cultural de determinado território ou na relação existencial de um grupo com a natureza.

A aplicação isolada da Lente Econômica pode levar a respostas inadequadas. Uma proposta de compensação financeira pode ser insuficiente quando o conflito envolve pertencimento, memória, modo de vida ou desconfiança acumulada. Do mesmo modo, uma indenização juridicamente calculada pode não produzir estabilidade se os atores afetados não reconhecem o processo como legítimo ou se percebem que seus danos não foram adequadamente compreendidos.

Por isso, a Lente Econômica deve ser utilizada para revelar a dimensão material do conflito, mas não para esgotar sua interpretação. O papel da Lente Econômica é identificar custos, perdas, benefícios e incentivos, verificando se essa dimensão é predominante ou se deve ser articulada a outras lentes. Em alguns casos, a disputa será essencialmente econômica. Em outros, a dimensão econômica será apenas uma das camadas de um conflito mais amplo, atravessado por confiança, poder, cultura, instituições ou formas distintas de relação com o território.



5.2 Lente dos Usos Concorrentes do Recurso Natural

5.2.1 - O que a Lente dos usos concorrentes dos recursos naturais permite enxergar

A Lente dos usos concorrentes dos recursos naturais permite enxergar conflitos em que o ponto central está na disputa entre usos possíveis de um mesmo recurso, área ou espaço. Nesses casos, a controvérsia se organiza basicamente em torno da compatibilidade material, técnica, operacional ou ecológica entre diferentes finalidades de uso.

Essa lente permite identificar quais usos estão em concorrência, quais atores dependem de cada uso, qual a intensidade pretendida de utilização do recurso, quais restrições um uso impõe ao outro e quais critérios podem orientar a coordenação, limitação ou priorização entre eles. A pergunta central não é apenas quem tem interesse no recurso, mas quais formas de uso são possíveis, compatíveis ou excludentes em determinado contexto.

A importância dessa lente está em isolar uma dimensão específica dos conflitos socioambientais: a concorrência funcional entre usos. Ela permite perceber que, em certos casos, o conflito não nasce de uma disputa sobre o significado cultural do território, nem de uma relação existencial com a natureza, mas da dificuldade objetiva de acomodar usos distintos sobre o mesmo recurso, área ou espaço. A questão central passa a ser a possibilidade de coexistência, a necessidade de restrições recíprocas ou, em situações mais graves, a definição de critérios para priorização entre usos incompatíveis.

5.2.2 - Como essa dimensão aparece nos conflitos socioambientais

A dimensão dos usos concorrentes aparece quando diferentes atores pretendem utilizar o mesmo recurso natural, área ou território para finalidades distintas. Ela é frequente em disputas sobre solo, subsolo, florestas, pesca, mineração, infraestrutura, unidades de conservação, zonas costeiras e outras áreas sujeitas a múltiplas formas de aproveitamento.

Em alguns conflitos, a concorrência se organiza em torno de um recurso natural específico. Uma área de floresta, por exemplo, pode ser compreendida simultaneamente como espaço de conservação, fonte

de produtos extrativistas, ativo ambiental para projetos de carbono, área de uso comunitário, reserva legal de imóvel rural ou fronteira de expansão econômica. Nesses casos, a controvérsia não se limita ao valor econômico do recurso ou à regularidade formal de determinado uso. O ponto central está na compatibilidade entre finalidades distintas, na intensidade das restrições impostas e nos critérios que devem orientar a coordenação entre usos possíveis.

Em outros casos, a concorrência aparece pela sobreposição de infraestruturas, direitos e atividades sobre uma mesma base territorial. Uma linha de transmissão pode ser necessária à expansão da infraestrutura energética, mas restringir o uso produtivo de imóveis rurais ou limitar o aproveitamento mineral de uma área titulada. A disputa, nessa hipótese, não decorre apenas da implantação da infraestrutura em si, mas dos efeitos que ela produz sobre usos já existentes ou juridicamente projetados para aquele território. A lente permite identificar se há coexistência possível, necessidade de restrições recíprocas, compensação por perdas funcionais ou incompatibilidade relevante entre os usos.

5.2.3 - Quais são os limites dessa lente

O principal limite da Lente dos usos concorrentes dos recursos naturais está no risco de tratar todo conflito envolvendo natureza, território ou espaço físico como uma disputa de uso. Essa lente deve ser acionada apenas quando o núcleo da controvérsia estiver na compatibilidade, incompatibilidade ou priorização entre diferentes formas de utilização de um mesmo recurso, área ou território.

A lente também não deve transformar a disputa em um problema puramente técnico de alocação. Identificar usos concorrentes não define, por si só, qual uso deve prevalecer, ser restringido, compensado ou reorganizado. Essa definição depende de critérios jurídicos, econômicos, políticos, sociais, ecológicos e territoriais, além das assimetrias existentes entre os atores envolvidos.

Por fim, é necessário distinguir a disputa funcional de uso de conflitos em que o recurso natural carrega sentidos culturais, simbólicos ou existenciais. Quando o território é relevante como memória, patrimônio, paisagem ou identidade, a Lente Cultural-Simbólica precisa ser acionada. Quando o território integra a própria forma de existência coletiva de determinado grupo, a Lente Existencial-Territorial se torna indispensável. A Lente dos usos concorrentes é importante porque esclarece a dimensão funcional da disputa, mas deve ser articulada às demais lentes sempre que o conflito ultrapassar a simples concorrência entre usos.



5.3. Lente Jurídico-Institucional

5.3.1. - O que a Lente Jurídico-institucional permite enxergar

A Lente jurídico-institucional permite observar como o conflito socioambiental é estruturado por

normas, procedimentos, competências, atos autorizativos, condicionantes e decisões administrativas ou judiciais. Essa lente revela que muitos conflitos se formam no modo como o Direito é interpretado, aplicado e disputado no território. A controvérsia pode decorrer do descumprimento de obrigações legais, de interpretações divergentes sobre a legislação, de indefinições de competência, de questionamentos sobre a validade de licenças ou de desacordos quanto ao alcance de condicionantes, autorizações e decisões públicas.

Por meio dessa lente, o conflito é analisado a partir de suas mediações institucionais: quais normas incidem sobre o caso, quais autoridades possuem competência, quais procedimentos foram adotados, quais decisões produzem efeitos sobre o território e quais obrigações vinculam os atores envolvidos. Essa leitura permite identificar se a disputa decorre de violações de direitos, ilegalidade administrativa, incerteza regulatória, sobreposição de competências, falhas procedimentais, divergências interpretativas ou desacordos sobre a extensão de direitos, deveres e responsabilidades.

5.3.2. - Como essa dimensão aparece nos conflitos socioambientais

A dimensão jurídico-institucional aparece, em primeiro lugar, quando o conflito envolve questionamento sobre a ilegalidade de uma ação ou projeto, descumprimento normativo ou violação de obrigações administrativas, ambientais, urbanísticas, minerárias ou territoriais. Nesses casos, a disputa tende a se organizar em torno da validade da conduta, da regularidade do empreendimento, da existência de autorização ou da conformidade legal da atuação dos atores.

É importante registrar que a dimensão jurídica não se limita à ilegalidade de projetos. Em muitos conflitos, a controvérsia decorre do questionamento sobre a ausência ou insuficiência de uma etapa essencial do procedimento administrativo, como consulta, audiência pública, estudo técnico, análise de alternativas, motivação da decisão. Em outras situações, a tensão está no modo de cumprimento de obrigações assumidas, como ocorre em discussões sobre o alcance, a suficiência ou a forma de execução de condicionantes de licença ambiental.

A dimensão jurídico-institucional também aparece em divergências interpretativas. A controvérsia pode envolver o sentido adequado de uma norma, a extensão de uma competência, a incidência de determinada obrigação ou os efeitos concretos de uma decisão administrativa ou judicial sobre o território. Nesses casos, o conflito não tem relação direta com a ausência de uma legislação e sim sobre a disputa sobre como essa regra deve ser compreendida e aplicada pelos atores sociais.

Por fim, essa lente permite observar o papel das instituições na organização do conflito. Órgãos ambientais, municípios, Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário, agências reguladoras, conselhos e demais instâncias públicas podem dar direção, estabilidade e legitimidade à disputa. Ao mesmo tempo, sua atuação desarticulada pode produzir sobreposição de competências, mensagens contraditórias e insegurança jurídica.

5.3.3. - Quais os limites dessa lente.

O principal limite da Lente jurídico-institucional está no risco de reduzir o conflito socioambiental a uma questão de legalidade formal. A existência de licença, autorização, decisão administrativa ou cumprimento documental de obrigações não significa, por si só, que a disputa esteja socialmente estabilizada. A regularidade jurídica é uma dimensão relevante da tensão, mas não esgota a complexidade do conflito socioambiental.

Também é preciso evitar que a análise jurídico-institucional transforme toda controvérsia em problema de procedimento, competência ou interpretação normativa. Em muitos casos, a discussão jurídica é apenas a forma pela qual outras dimensões aparecem: perdas econômicas, usos concorrentes do recurso natural, disputas políticas, rupturas de confiança, ausência de reconhecimento, valores culturais ou vínculos existenciais com o território.

Por isso, a Lente jurídico-institucional deve ser utilizada para compreender como o Direito organiza formalmente a disputa, sem presumir que a solução jurídica seja suficiente para resolver o conflito. O papel da dimensão jurídica é identificar normas aplicáveis, procedimentos, competências, obrigações e decisões relevantes, articulando essa leitura às demais lentes sempre que a controvérsia ultrapassar o plano da validade formal.



5.4. Lente Política

5.4.1. - O que a Lente Política permite enxergar

A Lente política permite compreender que conflitos socioambientais não envolvem apenas normas, usos dos recursos naturais ou perdas econômicas. Conflitos socioambientais também são atravessados por relações de poder, disputas de representação, estratégias de influência. Em muitos casos, a condução do conflito depende da compreensão dos interesses de cada ator e da sua capacidade de mobilização e de viabilizar ou bloquear soluções.

A Lente política tem uma função importante: evidenciar que os atores do conflito não são necessariamente blocos homogêneos de interesses.

Empresas, comunidades, órgãos públicos, associações e movimentos podem reunir posições internas distintas. Dentro de uma organização empresarial, por exemplo, áreas operacionais, jurídicas, ambientais, de sustentabilidade, comunicação, relações institucionais e investidores podem interpretar o conflito de maneiras diferentes. A mesma diversidade de posições ocorre nas comunidades. Trabalhadores empregados pela empresa, fornecedores locais, moradores diretamente afetados, proprietários, comerciantes, lideranças formais, lideranças informais e grupos vulnerabilizados podem

perceber a mesma atividade a partir de experiências, dependências e expectativas distintas. A categoria “comunidade”, portanto, pode reunir posições convergentes, divergentes ou até conflitantes entre si.

A dimensão política também revela disputas entre instituições e entes públicos. Municípios, órgãos ambientais, Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário, agências reguladoras, conselhos e secretarias podem atuar sobre o mesmo conflito a partir de racionalidades distintas. Em alguns casos, essas atuações se coordenam de forma eficiente. Em outros, produzem sobreposição de competências, mensagens contraditórias, disputa por protagonismo ou insegurança quanto ao caminho institucional adequado.

A Lente Política também permite compreender como o conflito ganha forma no espaço público. Em muitos casos, a disputa passa a ser narrada por oposições simples, como empresa e comunidade, desenvolvimento e meio ambiente, emprego e preservação. Essas narrativas têm uma grande força de mobilização, mas podem estreitar a compreensão do conflito. A Lente Política permite identificar quem produz esses enquadramentos, quais apoios eles mobilizam e como influenciam os caminhos possíveis de negociação.

5.4.2. - Como essa dimensão aparece nos conflitos socioambientais

A dimensão política aparece quando os atores influenciam os caminhos do conflito por meio de bloqueios, apoios, alianças, vetos ou construção de alternativas de solução. A dimensão política se manifesta na capacidade de determinados grupos impedirem o avanço de uma proposta, sustentarem uma posição pública, mobilizarem apoiadores ou criarem condições para que uma negociação se torne possível.

A Lente política também aparece na formação de coalizões em torno de determinadas leituras do conflito. Comunidades, empresas, municípios, órgãos públicos, movimentos sociais, associações, sindicatos, lideranças locais e agentes políticos podem se aproximar ou se afastar conforme seus interesses, percepções de risco, expectativas econômicas ou compromissos institucionais. A disputa, nesse caso, não se limita ao conteúdo da solução, mas envolve a capacidade de organizar apoios em torno de determinadas posições no conflito.

Nas relações institucionais, a lente permite observar como divergências entre órgãos públicos, entes federativos, conselhos, Ministério Público, Defensoria, Judiciário ou agências reguladoras podem bloquear ou viabilizar alternativas. Em alguns casos, a articulação institucional cria condições para o tratamento adequado do conflito. Em outros, a sobreposição de posições públicas, competências e agendas produz insegurança, paralisação ou deslocamento da disputa para novas arenas.

5.4.3. - Quais os limites dessa lente.

O primeiro limite da Lente política está em sua própria necessidade de aplicação. Nem todo conflito socioambiental possui uma dimensão político-relacional instável, opaca ou decisiva. Há situações em que as posições, pretensões e capacidades dos atores já estão relativamente estabilizadas: sabe-se

quem participa, quais interesses estão em jogo, quem pode decidir, quem pode bloquear e quais são os canais institucionais disponíveis. Nesses casos, a lente pode ter utilidade apenas complementar, sem necessidade de transformar a disputa em uma análise aprofundada de coalizões, narrativas ou relações de poder.

Outro limite está no risco de atribuir peso excessivo à dimensão política. A presença de mobilização social, articulação institucional, formação de alianças ou disputa narrativa não significa que essa seja a dimensão central do conflito. Essas dinâmicas podem influenciar a controvérsia, mas podem estar associadas a causas de natureza econômica, jurídica, ambiental, institucional, cultural ou territorial. A função da lente é compreender como relações de representação, influência e mobilização interferem no processo, sem substituir a análise da causa do conflito por uma leitura centrada apenas na atuação dos atores.

Ao fim, o papel da Lente política é identificar quando relações de representação, poder de bloqueio, capacidade de mobilização, disputas institucionais ou narrativas públicas interferem na condução do conflito. Sua aplicação deve ser proporcional ao caso concreto: suficiente para revelar dinâmicas relevantes de poder e influência, mas sem transformar toda controvérsia socioambiental em disputa política.



5.5. Lente da Legitimidade Social

5.5.1. - O que a lente permite enxergar

A Lente da legitimidade social permite compreender que a relação entre empreendimento, legalidade e território tem uma dimensão para além da conformidade legal. O cumprimento da legislação ambiental, urbanística, imobiliária, minerária ou regulatória é condição indispensável para o funcionamento de grandes projetos industriais, de infraestrutura, mineração e energia. No entanto, a adequação jurídica do empreendimento não produz, por si só, legitimidade social.

Um projeto pode estar licenciado, possuir estudos técnicos, cumprir condicionantes e observar os procedimentos formais exigidos, mas ainda assim ser recebido com desconfiança no território. Atores sociais, comunidades, trabalhadores, movimentos sociais, lideranças locais ou agentes políticos podem resistir ao empreendimento porque não confiam nas informações apresentadas, na intenção da empresa, na efetividade dos compromissos assumidos ou na imparcialidade das instituições envolvidas.

Essa lente permite identificar conflitos nos quais a possibilidade de diálogo depende da construção prévia de legitimidade. Em muitos casos, a controvérsia é atravessada pela percepção de que os atores afetados foram apenas informados, mas não efetivamente ouvidos. É também muito comum a ideia de que os atores afetados foram considerados como destinatários de decisões já tomadas, e não como sujeitos relevantes na construção das respostas que incidem sobre o território.

Nesse contexto, o reconhecimento assume papel central para aplicação da lente. Reconhecer uma comunidade, grupo ou ator afetado não significa acolher integralmente sua posição ou atribuir validade automática a todas as demandas formuladas. O reconhecimento tem relação com o acolhimento e tratamento digno das experiências de vida, percepções dos riscos, as perdas e a relação com o território como elementos relevantes para a compreensão do conflito. Quando essas preocupações são classificadas como irracionais, exageradas ou irrelevantes, a negociação tende a se iniciar em ambiente defensivo, com baixa confiança e reduzida disposição para cooperação.

5.5.2. - Como a Lente da Legitimidade Social aparece nos conflitos socioambientais

A Lente da legitimidade social aparece em situações nas quais, embora o empreendimento esteja formalmente adequado à legislação aplicável, a controvérsia persiste porque os atores afetados não reconhecem o processo como confiável, transparente ou suficientemente legítimo. A resistência pode decorrer da forma como as informações foram produzidas, dos compromissos assumidos no passado, da qualidade da comunicação, da ausência de escuta ou da percepção de que determinados impactos não foram devidamente reconhecidos.

Uma das manifestações mais frequentes dessa dimensão está na contestação de estudos, laudos, medições e relatórios técnicos. Em muitos casos, esses documentos não são questionados pela metodologia científica, mas também por sua origem, linguagem, forma de apresentação ou pela ausência de participação dos atores afetados em sua elaboração, validação ou discussão. A informação técnica, quando percebida como distante, unilateral ou pouco transparente, pode deixar de funcionar como elemento de esclarecimento e passar a integrar a própria estrutura do conflito.

A legitimidade social também pode ser afetada por compromissos anteriores descumpridos ou mal executados. Promessas não realizadas, condicionantes implementadas de forma insuficiente, canais de diálogo interrompidos ou medidas percebidas como meramente formais reduzem a credibilidade de novas propostas, ainda que estas sejam tecnicamente mais consistentes ou juridicamente mais bem estruturadas. O histórico da relação entre empreendimento, instituições e território passa a influenciar diretamente a recepção de qualquer nova tentativa de solução.

Outra forma de manifestação da Lente da legitimidade social está na comunicação unilateral. A controvérsia se intensifica em situações nas quais os atores afetados percebem que foram apenas informados sobre decisões já tomadas, sem participação efetiva na construção das respostas. O lugar atribuído aos atores no processo de comunicação é tão relevante quanto ao conteúdo comunicado.

A dimensão da legitimidade social também aparece quando impactos vivenciados no território são tratados como inexistentes, irrelevantes ou insuficientemente comprovados. Essa desconexão entre a experiência concreta dos afetados e a forma institucional de reconhecimento do dano tende a ampliar a desconfiança. Mesmo quando a controvérsia envolve aspectos técnicos ou jurídicos complexos, a negação prematura da experiência territorial pode bloquear a abertura ao diálogo.

Por isso, propostas economicamente adequadas ou juridicamente consistentes podem ser recusadas

quando o processo que as produziu não é reconhecido como legítimo. A Lente econômica pode indicar uma forma razoável de repartição de custos e benefícios; a Lente jurídico-institucional pode enquadrar a controvérsia dentro dos parâmetros legais aplicáveis. Ainda assim, se os atores afetados não confiam nas informações, não reconhecem o processo ou não se veem considerados na construção da solução, a proposta tende a enfrentar resistência. A Lente da legitimidade social permite compreender justamente essa distância entre solução formalmente adequada e solução socialmente legitimada pelos atores.

5.5.3. - Quais são os limites dessa lente

A Lente da legitimidade social é especialmente relevante para compreender conflitos em que a confiança no processo, nas informações ou nos compromissos assumidos condiciona a possibilidade de diálogo. Sua aplicação, contudo, também possui limites.

O primeiro limite está no fato de que reconhecimento e escuta qualificada não eliminam incompatibilidades reais. Mesmo quando os atores são adequadamente ouvidos e suas preocupações são levadas a sério, pode haver usos inconciliáveis do território, danos irreversíveis, custos elevados, obrigações jurídicas pendentes ou direitos pretendidos resistidos. Nesses casos, a legitimidade do processo é indispensável, mas não substitui a necessidade de enfrentar o mérito material, jurídico ou econômico da controvérsia.

Outro limite está no uso indevido da legitimidade social como forma de postergação de obrigações ou compromissos. Em alguns conflitos, organizações podem invocar a existência de diálogo, relacionamento comunitário ou confiança construída no território para adiar compromissos, relativizar obrigações legais ou substituir medidas concretas por processos contínuos de escuta. A legitimidade social não pode funcionar como alternativa ao cumprimento de deveres jurídicos, ambientais, econômicos ou reparatórios.

Por fim, essa lente deve ser aplicada de forma proporcional ao caso concreto. Há situações em que a confiança entre os atores está preservada, ou em que a legitimidade do processo não constitui fator decisivo para a continuidade do conflito. Nesses casos, a lente atua de forma complementar. Ela se torna central quando a desconfiança, a ausência de reconhecimento ou a baixa legitimidade do processo condicionam a possibilidade de negociação, implementação ou estabilidade do acordo.



5.6. Lente Cultural-Simbólica

5.6.1. - O que a lente permite enxergar

A Lente cultural-simbólica permite enxergar que determinados bens, lugares, paisagens, caminhos,

práticas ou manifestações possuem valor cultural, histórico, afetivo, religioso, paisagístico, patrimonial ou identitário para os atores envolvidos no conflito. Essa dimensão pode ser decisiva para compreender a intensidade da resistência, a natureza da perda percebida e os limites de uma solução meramente compensatória.

Em conflitos associados a empreendimentos de alto impacto, o território costuma ser analisado a partir de sua dimensão material e funcional: área ocupada, uso econômico, produtividade, acesso, infraestrutura, restrições, custos e efeitos patrimoniais. Essa leitura é necessária, mas incompleta quando o território também concentra memórias, narrativas, ritos, experiências, práticas sociais e vínculos coletivos construídos ao longo do tempo. Uma estrada, uma praça, uma capela, uma escola antiga, uma paisagem podem ter relevância que ultrapassa sua função imediata ou seu valor econômico.

A Lente cultural-simbólica também permite reconhecer valores culturais que ainda não foram formalmente protegidos pelo Estado. Diferentemente da Lente jurídico-institucional, que tende a observar o valor cultural a partir de instrumentos formais de reconhecimento, como tombamento, registro, inventário ou processos administrativos de proteção, a Lente cultural-simbólica amplia o campo de análise. Um bem pode não estar tombado, registrado ou inventariado e, ainda assim, possuir relevância cultural para uma comunidade, grupo social ou conjunto de atores diretamente vinculados ao território.

Outro aspecto importante é a distinção entre perda material e perda simbólica. A afetação de uma edificação antiga, de uma estrada tradicional, de uma paisagem local ou de um espaço de uso coletivo pode gerar impactos econômicos mensuráveis, mas também pode produzir uma perda de significado. Nesses casos, o problema não se limita ao valor patrimonial do bem ou ao custo de sua substituição. A perda simbólica decorre da relação de pertencimento, memória, reconhecimento ou identidade que determinados grupos estabelecem com aquele lugar, prática ou referência territorial.

Ao diferenciar a dimensão cultural-simbólica das dimensões econômica e jurídico-institucional, essa lente evita que o conflito seja reduzido a uma discussão sobre preço, propriedade, licença ou obrigação formal. Sua função é compreender quais sentidos estão em jogo, quais vínculos foram afetados e se existem instrumentos legítimos de preservação, salvaguarda, memória, continuidade ou reparação simbólica capazes de responder à natureza cultural da perda.

5.6.2. - Como a Lente cultural-simbólica aparece nos conflitos socioambientais

A dimensão cultural-simbólica aparece quando a intervenção no território afeta bens, lugares, práticas ou referências que possuem significado cultural para uma comunidade, grupo social ou conjunto de atores vinculados ao espaço afetado. Essa dimensão pode se manifestar em conflitos envolvendo capelas, igrejas, cemitérios, escolas antigas, praças, mercados, vilas operárias, estações ferroviárias, ruínas, caminhos tradicionais, paisagens, serras, rios, fontes, árvores de referência, festas, procissões, romarias, feiras, modos de fazer ou outras manifestações associadas à memória e à identidade local.

Em muitos casos, o conflito se intensifica porque a alteração física do território é percebida como

perda de uma referência coletiva. A demolição de uma edificação antiga, o fechamento de um caminho, a descaracterização de uma paisagem ou a interrupção de uma prática comunitária podem ser descritos, sob uma perspectiva técnica, como impactos localizados. Para os atores vinculados ao território, contudo, esses impactos podem representar o enfraquecimento de vínculos históricos, afetivos, religiosos ou identitários. Essa diferença de percepção exige que a mediação considere instrumentos de preservação da memória e de continuidade cultural, como inventários, registros orais, documentação audiovisual, acervos comunitários, centros de memória, educação patrimonial, sinalização interpretativa e medidas de salvaguarda.

Essa dimensão também aparece quando medidas de mitigação, compensação ou reparação são formuladas sem adequada compreensão do sentido cultural do bem ou da manifestação afetada. A construção de uma nova estrutura, a transferência de um marco, o apoio financeiro a uma atividade cultural ou a criação de um memorial podem ser insuficientes se não preservarem usos sociais, formas de acesso, ritos, vínculos de pertencimento ou modos de transmissão associados à referência cultural. A resposta ao conflito, nesses casos, depende da capacidade de preservar continuidade de usos, memória coletiva e reconhecimento do pertencimento comunitário.

Nos conflitos associados à transição ecológica, a Lente Cultural-Simbólica também pode ser relevante. Projetos de energia renovável, restauração, conservação, carbono, infraestrutura verde ou mineração estratégica podem estar vinculados a finalidades ambientais legítimas e, ainda assim, alterar paisagens, restringir acessos, modificar usos coletivos ou interferir em práticas locais. A legitimidade territorial desses projetos pode depender da capacidade de identificar, reconhecer e tratar adequadamente os valores culturais afetados.

5.6.3. - Quais são os limites dessa lente

A Lente cultural-simbólica é uma das mais relevantes em conflitos socioambientais, porque permite compreender dimensões da disputa que não aparecem plenamente em análises econômicas, jurídicas ou funcionais do território. Ainda assim, sua aplicação exige cautela. O reconhecimento de valores culturais não pode ser presumido de forma automática, nem utilizado como explicação genérica para toda insatisfação ou oposição territorial.

O primeiro limite está no fato de que nem toda relação de uso, afeto ou preferência por determinado lugar configura uma dimensão cultural-simbólica relevante para a mediação. Há conflitos que envolvem propriedade, acesso, renda, uso produtivo, restrição econômica, dano ambiental ou regularidade jurídica, sem que a dimensão cultural seja predominante. Transformar toda insatisfação territorial em questão cultural pode enfraquecer a própria força analítica da lente, especialmente nos casos em que o valor simbólico constitui efetivamente o núcleo estruturante do conflito.

Também é necessário evitar a patrimonialização excessiva ou sem critérios. O fato de um bem, lugar, paisagem ou prática possuir relevância para determinados atores não significa, por si só, que a resposta adequada seja sempre tombamento, registro formal, musealização ou criação de memorial. Em alguns casos, a formalização pode proteger. Em outros, pode produzir efeitos indesejados: congelar práticas vivas, deslocar o controle da comunidade para instituições externas, transformar relações cotidianas em

objeto turístico, criar disputas internas por representação ou impor obrigações de conservação que a própria comunidade não tem condições de sustentar.

Outro limite está no risco de formular respostas simbólicas insuficientes. Inventários, acervos, registros orais, documentação audiovisual, centros de memória, placas interpretativas ou programas de educação patrimonial podem ser instrumentos relevantes, mas não substituem medidas materiais, jurídicas, econômicas ou ambientais quando estas forem necessárias. A preservação da memória não pode ser utilizada como compensação genérica para perdas que exigem reparação, mitigação, indenização, revisão de projeto ou garantia de acesso.

Por fim, a lente deve ser aplicada sem folclorizar ou congelar a cultura. Práticas culturais são vivas, dinâmicas e pertencem aos sujeitos que as produzem. A mediação não deve tratar a cultura como peça de museu, imagem turística ou elemento decorativo do acordo. Sua função é compreender os sentidos culturais em disputa e identificar, com participação dos sujeitos envolvidos, quais medidas podem preservar memória, continuidade, reconhecimento e vínculo social sem substituir a experiência viva por uma representação externa do que seria “a cultura” do território.



5.7. Lente Existencial-Territorial

5.7.1. - O que a lente permite enxergar

A Lente existencial-territorial permite observar conflitos em que o território constitui a própria organização da vida coletiva. Em determinadas situações, o território emerge como um elo de pertencimento capaz de integrar relações de trabalho, alimentação, espiritualidade, parentesco, circulação, memória, transmissão de saberes, práticas de cuidado, formas de autoridade e modos próprios de relação com a natureza.

Nesses casos, rio, floresta, serra, água, solo, fauna ou outros elementos naturais não são compreendidos apenas a partir de sua função econômica, produtiva ou ambiental. Eles podem fazer parte de formas específicas de existência coletiva. A perda, restrição ou alteração desses elementos pode afetar não apenas um uso do território, mas condições de continuidade social, cultural, econômica e espiritual de determinado grupo.

A Lente existencial-territorial exige aplicação cuidadosa. Ela não deve ser acionada para qualquer vínculo afetivo, simbólico ou identitário com o território. A utilização dessa lente pressupõe verificar se a intervenção compromete condições relevantes de reprodução de uma forma de vida territorialmente constituída. Por outro lado, quando o conflito envolve sobretudo memória, referência cultural, paisagem, patrimônio ou manifestação simbólica, a Lente cultural-simbólica pode ser suficiente.

Em situações existenciais-territoriais, nem todo impacto pode ser tratado como substituível, compensável ou mitigável por medidas simbólicas. A análise pode exigir a discussão de limites materiais à intervenção, proteção territorial, garantia de acesso, consulta adequada, participação própria e mecanismos de governança compatíveis com a continuidade da forma de vida afetada.

5.7.2. - Como a Lente Existencial-territorial aparece no conflito real?

A dimensão existencial-territorial aparece em situações nas quais a intervenção altera de forma significativa condições de continuidade de uma vida coletiva territorialmente constituída. Essa dimensão pode estar presente em conflitos envolvendo povos e comunidades que mantêm formas próprias de relação com o território, especialmente quando a intervenção afeta condições de uso, acesso, permanência, circulação, reprodução social ou espiritualidade.

De forma concreta, essa dimensão pode se manifestar pela restrição de acesso a rios, florestas, serras, fontes de água, áreas de pesca, coleta ou cultivo; pelo bloqueio de caminhos de circulação; pela alteração de lugares de uso espiritual ou comunitário; pela contaminação de água ou solo; pelo deslocamento físico; ou ainda por pressões indiretas que tornam a permanência no território progressivamente inviável. Nesses casos, o impacto não recai apenas sobre um bem ou uma atividade isolada, mas sobre relações que sustentam práticas de trabalho, alimentação, cuidado, transmissão de saberes, organização comunitária e pertencimento.

Essa lente também se torna relevante quando há diferença profunda entre modos de compreender o território. Empresas e instituições públicas podem descrevê-lo a partir de categorias como área, matrícula, propriedade, zona de intervenção, poligonal, licença, recurso natural ou espaço passível de compensação. Os grupos afetados, por sua vez, podem compreender esse mesmo território a partir de vínculos de pertencimento, ancestralidade, cuidado, circulação, obrigação, espiritualidade, reprodução social e continuidade.

Por isso, em muitos casos, a compensação econômica ou simbólica não alcança o núcleo da perda. Na Lente cultural-simbólica, instrumentos como inventário, registro de memória, salvaguarda, memorial, acervo ou preservação de práticas podem ser relevantes para reconhecer e tratar valores culturais afetados. Na Lente existencial-territorial, esses instrumentos podem ser insuficientes quando a intervenção compromete condições territoriais necessárias à continuidade de uma forma de vida.

5.7.3 - Quais são os limites dessa lente

Como dito acima, a Lente existencial-territorial não deve ser acionada para qualquer relação afetiva, simbólica, identitária ou cultural com o território. Há conflitos em que existe memória, pertencimento ou valor cultural relevante, mas a intervenção não compromete as condições de continuidade de uma forma de vida. Nesses casos, a Lente cultural-simbólica pode ser suficiente para compreender a disputa e orientar a mediação.

É preciso ter cuidado especial para não essencializar grupos. Reconhecer uma relação profunda com

o território não significa presumir que o grupo seja homogêneo, imóvel, puro, isolado ou incapaz de mudança. Povos e comunidades podem ter divergências internas, adaptações históricas, relações econômicas complexas, diferentes gerações, diferentes estratégias e distintas formas de negociar. A lente deve permitir compreender a relação entre território e continuidade da vida coletiva, sem congelar os sujeitos em uma imagem externa do que deveriam ser.

O reconhecimento de uma relação existencial com o território também não pode ser feito de forma abstrata ou externa. A aplicação dessa lente exige escuta qualificada, conhecimento situado e, quando necessário, apoio técnico-antropológico. O ponto não é atribuir previamente uma categoria ao grupo, mas compreender como os próprios sujeitos descrevem sua relação com o território, quais práticas são afetadas e de que modo a intervenção interfere em suas condições de continuidade.

Por fim, reconhecer a dimensão existencial-territorial não significa concluir, automaticamente, que não há espaço para mediação. Significa que a mediação deve partir de outro patamar. Em vez de tratar o impacto como simples perda compensável, o processo precisa considerar condições de continuidade, limites materiais à intervenção, garantia de acesso, participação própria, proteção territorial e mecanismos de governança compatíveis com a forma de vida afetada.

“

A Lente Cultural-Simbólica é acionada quando o conflito envolve memórias, referências culturais, práticas, paisagens ou lugares importantes para determinado grupo. A Lente Existencial-Territorial é acionada quando a intervenção afeta condições necessárias à continuidade de uma forma de vida no território.

Em determinados conflitos, o que está em jogo são referências culturais, memórias, práticas, lugares, paisagens ou bens simbólicos relevantes para uma comunidade ou para determinados grupos. Nesses casos, a mediação pode avaliar instrumentos de preservação, salvaguarda, registro, memória, reparação simbólica ou continuidade cultural, sempre a partir da participação dos sujeitos vinculados ao bem ou à manifestação afetada.

Em outros conflitos, a intervenção alcança condições territoriais que sustentam a própria reprodução de uma forma de vida coletiva. A questão deixa de ser apenas a preservação de uma referência cultural específica e passa a envolver acesso, permanência, circulação, uso do território, espiritualidade, práticas produtivas, transmissão de saberes e formas próprias de organização social. Nessas situações, a mediação exige cautelas mais fortes, podendo envolver limites materiais à intervenção, garantias territoriais, consulta adequada, participação própria e mecanismos de governança compatíveis com a continuidade da forma de vida afetada.

5.8. Predominância e combinação das lentes

As lentes analíticas da Metodologia PONTE podem aparecer de forma combinada no conflito concreto. Uma mesma controvérsia pode envolver perdas econômicas, disputas jurídico-institucionais, usos concorrentes do território, dinâmicas político-relacionais, rupturas de confiança, valores culturais e dimensões existenciais-territoriais. A aplicação das lentes permite decompor essas camadas, identificar sua relevância relativa e compreender como elas se articulam na formação da disputa.

Essa combinação, contudo, não significa que todas as lentes tenham o mesmo peso em todos os casos. Em determinados conflitos, a dimensão econômica organiza a controvérsia de forma predominante. Em outros, o ponto central está na regularidade de um procedimento, na disputa entre instituições, na incompatibilidade entre usos do território, na ausência de confiança, na afetação de uma referência cultural ou no comprometimento de condições territoriais de continuidade de uma forma de vida. A metodologia exige identificar quais dimensões são efetivamente relevantes e quais delas exercem maior capacidade de estruturar o conflito.

A partir dessa leitura, as lentes buscam condensar aquilo que a Metodologia PONTE denomina núcleo estruturante do conflito. O núcleo estruturante corresponde ao conjunto de dimensões que organiza a essência concreta da disputa: aquilo que explica por que o conflito se formou, por que persiste, quais resistências mobiliza, quais expectativas produz e quais caminhos de solução podem ou não ser legítimos. Ele não se confunde com a narrativa inicial dos atores, nem com o pedido formal apresentado em uma arena administrativa, judicial ou pública. Trata-se da compreensão qualificada das dimensões que sustentam o conflito em determinado momento.

A identificação da lente predominante é decisiva para a definição desse núcleo. Predominância não significa exclusividade. Uma lente é predominante quando exerce maior influência sobre as percepções dos atores, os bloqueios, as posições assumidas, as possibilidades de negociação e os limites da solução. Um conflito pode envolver indenização e ter como núcleo estruturante uma crise de confiança. Pode envolver licenciamento ambiental e estar estruturado por uma baixa legitimidade social do processo. Pode envolver uma referência cultural específica e revelar, em certos casos, uma dimensão existencial-territorial mais profunda.



“

Os conflitos podem ser lidos por diversas lentes com pesos diferentes na articulação da disputa.

O núcleo estruturante deve ser compreendido como uma construção situada, precária e revisável. Conflitos socioambientais se transformam ao longo do tempo, e a dimensão que inicialmente organiza a disputa pode perder centralidade ou ser atravessada por novas camadas.

A correta identificação do núcleo estruturante é fundamental para evitar respostas inadequadas. Quando o núcleo é mal compreendido, a solução tende a responder apenas à aparência da disputa. Uma proposta econômica pode ser insuficiente diante de uma crise de confiança; uma resposta jurídica pode não estabilizar um conflito cultural; uma medida simbólica pode não alcançar uma perda territorial mais profunda; uma mesa formada apenas por atores formais pode ignorar bloqueios políticos, institucionais ou comunitários relevantes.

Esse ponto é decisivo para a passagem da leitura à intervenção. O núcleo estruturante do conflito será a base para a organização do protocolo DAC-GOV. Se o núcleo for identificado de forma equivocada, incompleta ou superficial, o desenho da mesa, a arquitetura do processo, a construção da solução e a governança do acordo tenderão a reproduzir esse erro. O diagnóstico pelas Múltiplas Lentes, portanto, define as condições metodológicas para que o protocolo DAC-GOV seja aplicado de forma coerente com a natureza real do conflito.

Protocolo DAC-GOV



6. Protocolo DAC-GOV

6.1. Metodologia PONTE: diagnóstico e intervenção

A Metodologia PONTE organiza-se em duas fases complementares. A primeira corresponde ao Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes, voltado à compreensão do conflito socioambiental como fenômeno complexo e multidimensional. As lentes permitem identificar diferentes facetas da disputa. A identificação dessas lentes, contudo, constitui apenas o primeiro movimento do diagnóstico. O ponto central está em compreender como essas dimensões se combinam, qual peso assumem no caso concreto e qual núcleo estruturante do conflito revelam.

O núcleo estruturante corresponde ao conjunto de fatores que organiza a disputa em determinado momento. Ele indica quais dimensões sustentam o conflito, quais bloqueios precisam ser enfrentados, quais expectativas condicionam os atores e quais respostas podem produzir maior aderência à realidade do território. Ainda que diferentes lentes possam coexistir, nem todas possuem a mesma relevância analítica. Em alguns casos, a controvérsia se estrutura principalmente por perdas econômicas; em outros, por disputa jurídico-institucional, baixa confiança, uso concorrente do território, valor cultural afetado ou comprometimento de condições de continuidade de uma forma de vida.

O núcleo estruturante não deve ser tratado como uma classificação definitiva. Conflitos socioambientais são dinâmicos. A entrada de novos atores, a produção de informações, a judicialização, a atuação de órgãos públicos, a mobilização social ou a mudança do contexto territorial podem alterar a forma como a disputa se organiza. Por isso, o diagnóstico precisa ser suficientemente estruturado para orientar a intervenção e suficientemente flexível para ser revisto quando a dinâmica do conflito se modifica.

A identificação adequada do núcleo estruturante é o ponto de conexão e transição entre o diagnóstico da disputa e a intervenção.

A segunda fase da Metodologia PONTE corresponde à intervenção. Após o diagnóstico e a definição do núcleo estruturante, o conflito precisa ser traduzido em uma arquitetura concreta de mediação. É essa função que o protocolo DAC-GOV desempenha: transformar a leitura qualificada da disputa em um protocolo de organização do processo, orientando quem deve participar, como a mediação deve ser conduzida, de que modo a solução será construída e como o acordo poderá ser sustentado ao longo do tempo.

A consistência do protocolo depende diretamente da qualidade do diagnóstico. Um núcleo estruturante mal identificado tende a produzir uma intervenção mal calibrada: mesa incompleta, sequência inadequada de temas, proposta incapaz de enfrentar a causa real da disputa ou governança insuficiente para sustentar os compromissos assumidos. Nesses casos, a mediação pode até produzir encaminhamentos formais, mas dificilmente estabilizará o conflito.

O DAC-GOV organiza a passagem do diagnóstico à intervenção em quatro dimensões:

- Desenho da Mesa,
- Arquitetura do Processo,
- Construção da Solução e
- Governança do Acordo.

Essas dimensões estruturam o modo como a mediação será instalada, conduzida, pactuada e acompanhada, garantindo coerência entre a natureza do conflito identificado e o processo criado para tratá-lo.

6.2. Primeira etapa do DAC-GOV: Desenho da Mesa

O Desenho da Mesa é a primeira decisão operacional do protocolo DAC-GOV. Após a identificação do núcleo estruturante do conflito, a Metodologia PONTE exige definir quais atores precisam participar, ser ouvidos ou ser considerados para que a mediação tenha legitimidade, capacidade decisória e aderência à realidade da disputa. A mesa não corresponde apenas ao espaço físico ou institucional de reunião. Ela constitui a arquitetura inicial de participação, influência, decisão e implementação do processo.

Essa etapa deve ser calibrada a partir do núcleo estruturante identificado no diagnóstico. Em conflitos predominantemente econômicos, a mesa precisa considerar os atores que suportam perdas, capturam benefícios, assumem custos ou podem pactuar medidas compensatórias. Em disputas marcadas por baixa confiança, a composição da mesa deve considerar atores capazes de reconstruir legitimidade, qualificar a informação e sustentar canais de escuta. Quando o núcleo é jurídico-institucional, torna-se relevante identificar as instituições com competência formal, capacidade de coordenação ou poder de destravar decisões. Em conflitos cultural-simbólicos ou existenciais-territoriais, o desenho da mesa deve observar sujeitos vinculados ao território, à memória, às práticas afetadas e às formas próprias de representação.

Para fins da Metodologia PONTE, o mapeamento da mesa pode considerar diferentes categorias de atores: Atores Diretamente Afetados, Atores Indiretamente Afetados, Atores Formalmente Decisores, Atores Informalmente Decisores, Atores Mobilizadores, Atores Bloqueadores e Atores Técnicos ou Informacionais. Essas categorias possuem função operacional e podem se sobrepor no caso concreto. Um ator diretamente afetado pode também ser mobilizador. Uma instituição formalmente decisória pode funcionar como bloqueadora. Uma liderança sem competência jurídica pode exercer influência decisiva sobre a viabilidade prática da solução.

O objetivo dessa classificação não é criar uma tipologia fechada, mas ampliar a precisão do mapeamento. Em conflitos socioambientais, parte dos atores relevantes não aparece nos autos, nos organogramas institucionais, nos contratos ou nos processos administrativos. Há atores que não decidem formalmente, mas condicionam a aceitação da solução. Há grupos afetados que não possuem representação organizada. Há instituições que não estão no centro da controvérsia, mas serão necessárias para implementar compromissos. Há atores técnicos que não compõem o conflito político, mas são essenciais para reduzir assimetrias de informação e qualificar a construção da solução.

mas são essenciais para reduzir assimetrias de informação e qualificar a construção da solução.



O Desenho da Mesa exige definir quais atores precisam participar, ser ouvidos ou ser considerados para mediação.

O Desenho da Mesa também exige distinguir presença direta, escuta e consideração estratégica. Nem todos os atores mapeados precisam ocupar a mesa principal de negociação. Alguns devem participar diretamente das rodadas decisórias; outros devem ser ouvidos em etapas específicas, integrados a reuniões temáticas, consultados sobre impactos determinados, convidados a contribuir tecnicamente ou considerados na governança posterior do acordo. A qualidade da mesa depende dessa calibragem. Uma mesa excessivamente restrita pode comprometer a legitimidade do processo. Uma mesa excessivamente ampla, sem arquitetura adequada, pode reduzir a capacidade de deliberação e aumentar a complexidade operacional da mediação.

A Metodologia PONTE admite que o Desenho da Mesa seja combinado, na aplicação concreta, com instrumentos complementares de análise de atores, como matrizes de influência, interesse, poder, legitimidade, urgência, capacidade de bloqueio ou grau de afetação. Essa combinação não altera a estrutura metodológica do PONTE. Ela apenas amplia a capacidade de calibragem em situações que demandem maior detalhamento operacional. O ponto central permanece o mesmo: a mesa deve ser desenhada a partir da natureza real do conflito, e não apenas da posição formal dos atores envolvidos.

Uma mesa mal desenhada tende a produzir soluções frágeis. A ausência de atores afetados compromete a legitimidade territorial do processo. A ausência de decisores reduz a capacidade de pactuação. A ausência de atores técnicos pode comprometer a qualidade da informação disponível. A exclusão de mobilizadores ou bloqueadores relevantes pode deslocar o conflito para fora da mediação, gerando contestação posterior, judicialização, pressão pública ou resistência à implementação do acordo.

Por isso, o Desenho da Mesa deve responder a um conjunto de questões estruturantes: quem é afetado, direta ou indiretamente; quem possui competência formal para decidir; quem influencia informalmente a viabilidade da solução; quem mobiliza apoio ou resistência; quem pode bloquear a implementação; quem detém informação técnica ou territorial relevante; e quem será necessário para sustentar o acordo ao longo do tempo. Essas perguntas orientam a composição da mesa e definem os níveis adequados de participação dos atores.

Definida a composição da mesa e os níveis adequados de participação, o DAC-GOV avança para a Arquitetura do Processo. Essa etapa organiza o modo de condução da mediação: a sequência dos temas, os momentos de escuta, a produção e validação de informações, os espaços técnicos ou institucionais necessários e as condições mínimas para que o diálogo avance de forma consistente.

6.3. Segunda etapa do DAC-GOV: Arquitetura do Processo

Uma vez mapeados os atores e definidos seus níveis de participação, o passo seguinte do DAC-GOV é organizar o modo como a mediação será conduzida. A Arquitetura do Processo define a sequência das etapas, os espaços de escuta, os momentos de negociação, a produção e circulação de informações e as condições necessárias para que o conflito seja tratado de forma progressiva, consistente e aderente à sua natureza real.

Essa etapa também deve ser calibrada a partir do núcleo estruturante do conflito. A ordem dos temas, o ritmo do processo e o momento adequado para iniciar a negociação substantiva dependem da dimensão predominante revelada pelo diagnóstico. Em conflitos de núcleo econômico, por exemplo, a arquitetura pode exigir levantamento de perdas, definição de critérios de cálculo, validação técnica e negociação de compensações. Em disputas jurídico-institucionais, pode demandar coordenação entre órgãos, alinhamento procedimental, estabilização de entendimentos e definição de competências. Quando o núcleo envolve legitimidade social, a negociação substantiva pode depender de etapas prévias de escuta, transparência, produção compartilhada de informações e reconstrução de legitimidade.

A definição da sequência é uma decisão estratégica. Em contextos de disputas e tensões, nem todos os temas devem ser tratados ao mesmo tempo, e alguns assuntos só podem avançar depois que condições mínimas de informação, confiança ou coordenação estejam estabelecidas. Em determinados conflitos, discutir valores antes de reconhecer danos pode inviabilizar a mediação. Em outros, negociar obrigações sem estabilizar informações técnicas pode ampliar resistência. Há situações em que a escuta precisa preceder qualquer proposta; em outras, a coordenação institucional deve anteceder a negociação com os atores territoriais.

A Arquitetura do Processo deve definir, ainda, como as informações relevantes serão produzidas, validadas, traduzidas e compartilhadas. Em conflitos socioambientais, a informação técnica pode reduzir assimetrias, mas também pode produzi-las quando é apresentada de forma inacessível, unilateral ou pouco confiável para os atores afetados. A qualidade da informação não depende apenas de sua consistência técnica. Depende também da forma como ela circula, de quem participa de sua validação e de sua capacidade de ser compreendida e reconhecida no processo.

Além disso, essa etapa também organiza os espaços adequados de interação. A mediação pode exigir reuniões bilaterais, escutas territoriais, oficinas temáticas, rodadas técnicas, encontros institucionais e momentos de negociação coletiva. A escolha desses espaços deve considerar o núcleo estruturante do conflito, os níveis de participação definidos no Desenho da Mesa e as condições concretas de diálogo entre os atores. Em alguns casos, uma mesa única pode ser suficiente. Em outros, o processo precisa combinar espaços distintos para escuta, informação, deliberação, coordenação

institucional e pactuação.

Uma arquitetura mal desenhada pode comprometer mesmo uma mesa corretamente composta. A antecipação de temas sensíveis, a ausência de informação validada, a falta de etapas de escuta ou a abertura prematura de negociação substantiva podem reforçar bloqueios, ampliar desconfiânças e reduzir a capacidade de construção da solução. Da mesma forma, processos excessivamente longos, fragmentados ou pouco claros podem gerar fadiga, perda de legitimidade e deslocamento do conflito para outras arenas.

A Arquitetura do Processo tem, portanto, a função de preparar o ambiente de construção da solução. Ao organizar sequência, informação, escuta, coordenação e negociação, essa etapa cria as condições para que a resposta ao conflito seja formulada com aderência ao núcleo estruturante identificado no diagnóstico. A partir dela, o DAC-GOV avança para a Construção da Solução, momento em que a leitura qualificada da disputa passa a ser traduzida em compromissos, medidas e arranjos concretos de tratamento do conflito.

6.4. Terceira etapa do DAC-GOV: Construção da Solução

A Construção da Solução é a etapa em que o diagnóstico e a arquitetura processual são traduzidos em medidas concretas de tratamento do conflito. Depois de definida a composição da mesa e organizado o caminho da mediação, o DAC-GOV passa a estruturar quais respostas podem enfrentar, de modo consistente, o núcleo da disputa.

De forma coerente com a Metodologia PONTE, a solução precisa responder à natureza real do conflito. Isso significa que suas medidas devem guardar aderência com o núcleo estruturante identificado no diagnóstico.

A escolha pela expressão Construção da Solução reforça uma premissa metodológica relevante. A solução não corresponde apenas ao conteúdo final de um acordo, nem a uma lista de obrigações pactuadas ao término da mediação. Ela é construída ao longo do processo, a partir das informações produzidas, das escutas realizadas, das condições de confiança estabelecidas, dos limites identificados e da capacidade dos atores de assumir compromissos proporcionais à natureza do conflito.

As medidas formuladas podem assumir diferentes formatos. A depender do núcleo estruturante, a solução poderá combinar medidas econômicas, jurídicas ou institucionais, técnicas, informacionais, territoriais, culturais, de reconhecimento, acesso, proteção, salvaguarda, monitoramento ou revisão. Essa pluralidade é importante porque conflitos socioambientais raramente são estabilizados por uma única resposta. Em muitos casos, a solução exige um arranjo composto, capaz de articular dimensões materiais, procedimentais, simbólicas e institucionais.

Para que a solução seja consistente, três critérios devem orientar sua construção.

01

Vinculação ao núcleo estruturante do conflito

As medidas propostas precisam enfrentar as dimensões que efetivamente sustentam a disputa, e não apenas seus sintomas mais visíveis.

02

Executabilidade

Compromissos excessivamente genéricos, inexecutáveis ou incompatíveis com a capacidade dos atores tendem a produzir frustração e reabrir o conflito.

03

Possibilidade de Monitoramento

Em conflitos socioambientais, a solução precisa permitir acompanhamento, verificação de cumprimento e ajustes quando houver mudança de contexto ou insuficiência das medidas inicialmente pactuadas.

Uma solução mal construída pode comprometer todo o processo de mediação. Isso ocorre quando um conflito complexo é reduzido a uma compensação financeira, quando uma solução juridicamente válida permanece socialmente instável ou quando compromissos são pactuados sem condições reais de implementação. Também ocorre quando medidas são formuladas sem aderência ao núcleo estruturante, produzindo respostas formais para problemas que continuam ativos no território.

A solução construída precisa ser sustentada por uma governança compatível com sua complexidade. Por isso, o DAC-GOV avança para a Governança do Acordo, etapa voltada a organizar como os compromissos serão implementados, acompanhados, revisados e mantidos ao longo do tempo.

6.5. Quarta etapa do DAC-GOV: Governança do Acordo

Em razão de sua dimensão dinâmica, conflitos socioambientais raramente se encerram com a assinatura de um acordo. A formalização dos compromissos inaugura uma nova fase, voltada à execução, ao acompanhamento e à sustentação da solução construída. Por isso, na Metodologia

PONTE, a Governança do Acordo é parte constitutiva do protocolo DAC-GOV. Sua função é definir como os compromissos serão implementados, verificados, ajustados e mantidos ao longo do tempo.

A governança precisa ser compatível com a natureza do conflito tratado. Em disputas com forte componente econômico, pode ser necessário acompanhar pagamentos, critérios de cálculo, medidas compensatórias, prazos e comprovação de perdas. Em conflitos marcados por déficit de legitimidade social, a governança tende a exigir canais permanentes de comunicação, rotinas de transparência, prestação de contas e participação dos atores afetados no acompanhamento das medidas.

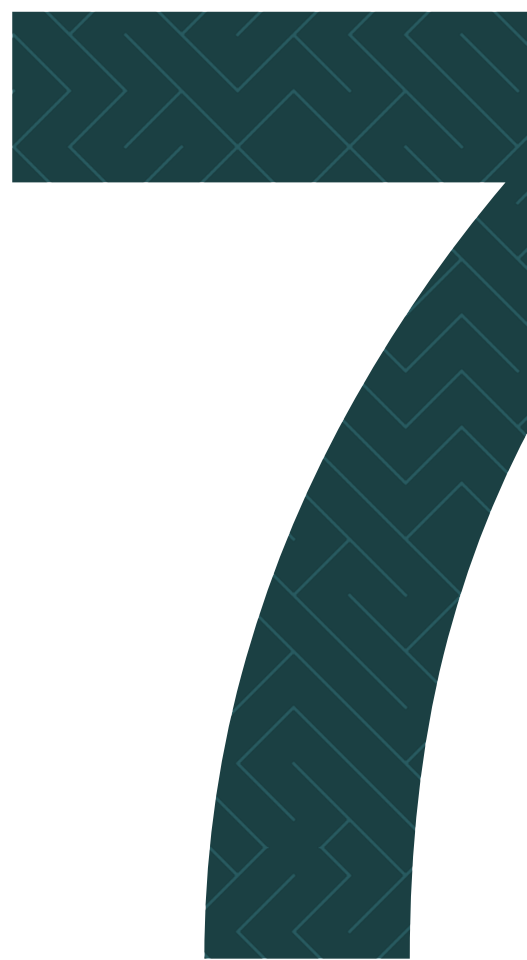
Essa etapa deve prever, de modo claro, responsabilidades, prazos, instâncias de acompanhamento, formas de verificação, canais de comunicação e procedimentos de revisão. A governança também precisa definir como serão tratados descumprimentos, divergências interpretativas, impactos não previstos e mudanças de contexto. Em conflitos socioambientais, a realidade territorial pode se alterar após a assinatura do acordo, seja pela evolução do empreendimento, pela entrada de novos atores, pela produção de novas informações ou pela insuficiência de medidas inicialmente pactuadas.

A presença de mecanismos de monitoramento e revisão é, portanto, central. Monitorar acordos em conflitos socioambientais significa criar uma estrutura capaz de acompanhar a efetividade da solução, identificar falhas de implementação, permitir ajustes proporcionais e preservar a confiança mínima necessária à continuidade do acordo. Sem uma governança adequada, mesmo soluções bem formuladas podem perder aderência ao longo do tempo e comprometer a estabilidade do acordo.

A ausência de governança adequada tende a fragilizar o acordo. Compromissos genéricos, responsabilidades pouco definidas, prazos imprecisos, inexistência de canais de comunicação ou falta de instâncias de acompanhamento podem reabrir a disputa. Nesses casos, o conflito pode retornar por meio de judicialização, mobilização social, resistência territorial, atuação de órgãos de controle ou disputas sobre o sentido das obrigações assumidas.

A Governança do Acordo completa o DAC-GOV ao transformar a solução construída em um arranjo de continuidade. A governança conecta a pactuação à implementação e permite que a mediação produza efeitos para além do momento da assinatura. Com isso, o protocolo articula mesa, processo, solução e governança como dimensões integradas de uma mesma estratégia de tratamento de conflitos socioambientais.

Conclusão



7. Conclusão

A Metodologia PONTE parte da premissa de que conflitos socioambientais complexos exigem mais do que disposição para o diálogo. Eles demandam capacidade de leitura, organização do processo e construção de soluções compatíveis com a natureza real da disputa.

O Diagnóstico pelas Múltiplas Lentes permite identificar as dimensões que estruturam o conflito e condensá-las em um núcleo estruturante. A partir dele, o protocolo DAC-GOV organiza a intervenção, definindo a composição da mesa, a arquitetura do processo, a construção da solução e a governança do acordo.



“

Enfrentar as aparências não é o mesmo que enfrentar as condições que sustentam o conflito.

Essa articulação entre diagnóstico e intervenção é a principal contribuição da Metodologia PONTE. Ela permite que a mediação deixe de responder apenas à aparência do conflito e passe a enfrentar as condições que efetivamente sustentam a disputa.

Como produção metodológica própria do EcoJusLab, a Metodologia PONTE oferece uma base conceitual para pesquisas, formações, projetos institucionais e aplicações práticas em conflitos socioambientais. Sua finalidade é apoiar processos de mediação mais consistentes, legítimos e capazes de produzir acordos sustentáveis ao longo do tempo.

Referências Conceituais



8. Referências Conceituais

ACSELRAD, Henri. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In**. 3. ed. New York: Penguin Books, 2011.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?: A political-philosophical exchange**. Londres/Nova York: Verso, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2008.

KAPP, K. William. Environmental Disruption and Social Costs: A Challenge to Economics. **Kyklos**, [s. l.], v. 23, n. 4, p. 833-848, 1970.

LEDERACH, John Paul. **Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures**. Syracuse: Syracuse University Press, 1995.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press, 2006. 280 p.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.

