



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO
DA BIODIVERSIDADE
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE

DESPACHO n. 00635/2021/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU

NUP: 00810.001628/2020-40

INTERESSADOS: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO

ASSUNTOS: MEIO AMBIENTE

Como beber dessa bebida amarga?
Tragar a dor, engolir a labuta,
Mesmo calada a boca, resta o peito.
Silêncio na cidade não se escuta.
De que me vale ser filho da santa?
Melhor seria ser filho da outra.
Outra realidade menos morta,
Tanta mentira, tanta força bruta.
Pai, afasta de mim esse cálice.
Pai!!!

1. Acompanho o PARECER n. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, por seus próprios fundamentos.
2. Em primeiro lugar, é preciso ser dito que o fruto deste trabalho é um encontro. Em especial, um encontro comigo mesmo.
3. A gratidão coloca o espírito em um patamar sublime. É com essa tonalidade de alma que não posso deixar de render tributo a você, Fernando Cesar Lorencini, em razão da autorização para que a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio instaurasse um processo formal e procedesse a um estudo jurídico sobre um tema tão relevante para o Brasil e para o mundo: a compatibilidade das populações tradicionais em unidades de conservação de proteção integral. Quando da instauração do processo, havia apenas uma hipótese de pesquisa e, sem defesa de causa, os fundamentos e conclusões ora aprovados foram sendo moldados ao curso do tempo.
4. Inegável nessa iniciativa a confluência de um viés acadêmico com fins práticos: não deixa de ser, também, uma nova forma de atuação da própria Advocacia-Geral da União. Para além de respostas a consultas delimitadas e específicas, a advocacia pública se lança a propor premissas gerais que podem nortear uma política pública inteira de uma Autarquia. Acredito que a AGU ainda está sedimentando seu "jeito de ser" uma função essencial à justiça e, nessa perspectiva, trabalhos como o presente propõem uma forma de ler as atribuições institucionais dos Procuradores Federais de um outro modo: sem se arvorar na decisão de mérito, mas implicados (no sentido de pesquisa implicada mesmo) com o resultado de seu trabalho.
5. Àqueles analistas ambientais que sempre esperaram: chegou. Dedico a conclusão deste trabalho à Dra. Iara Vasco Ferreira e à Ma. Virginia Talbot, ambas me foram apresentadas pela não menos importante Ma. Poliana Francis. A aposentadoria de Iara ocorre quase no início dos estudos: sua esperança e sua segurança teóricas quanto ao tema me impactaram de forma muito profunda, sentimentos que me acompanharam durante toda a condução desse processo. Desejo que cada frase do entendimento jurídico ora aprovado tenha, na vida das pessoas afetadas, a força de um clímax e, se no futuro, algo de útil ao Brasil decorrer disso tudo, que tenha o selo e a marca de Iara.
6. Em Virginia Talbot encontrei suporte acadêmico para minha inquietação quanto às limitações dos termos de compromisso celebrados com fundamento na Lei do SNUC. Compreendi o porquê o ICMBio fez tão pouco em matéria de reconhecimento dos direitos das populações tradicionais nas unidades de proteção integral: dúvidas técnicas, divergência entre preservacionistas e conservacionistas, ausência de um suporte jurídico claro no sentido de viabilizar medidas de compatibilidade (em detrimento da literalidade do SNUC). Não se trata de criticar uma área específica do ICMBio: é sabido que há inúmeras pessoas que vem tentando implementar os termos de compromisso; sabido também que a posição da COGCOT é constitucionalizada e idêntica à ora defendida. Não é disso que se trata: o que se está

afirmando é que o ICMBio, enquanto um todo, fez pouco em termos concretos e numéricos no sentido de viabilizar compatibilidades entre os tradicionais e as UCs de proteção integral. Basta que se compare a quantidade de sobreposições e os termos de compromisso até hoje celebrados. Em alguma medida, penso que o ICMBio vem cantando de forma intimista, pra dentro, como João Gilberto, Nara e Fernanda Takai. Chegou a hora de abrir os pulmões e cantar de uma forma explosiva, pra fora, como nunca cantou, tal qual Marília Mendonça, Bethania e Alcione.

7. Na pessoa das duas analistas ambientais acima mencionadas, saúdo todas as mulheres que acreditam na proposta ora defendida: Erika, Angela, Nolita, Camila, Mariana, Marcia, Claudia e Karina. Saúdo, também, a Profa. Dra. Carina Costa de Oliveira e a Profa. Dra. Gabriela Garcia Batista Lima Moraes que, em face de sua força crítica, me fazem pensar e repensar os instrumentos do direito à luz do princípio da integração e das possibilidades em termos de prevenção de litígios. Foi em razão das premissas apreendidas no âmbito do GERN que sugeri que os planos de manejo para, além de documentos com caráter exclusivamente técnicos, podem e devem ser pensados como instrumentos de gestão e de prevenção de litígios e, portanto, podem ser instrumentos aptos a gerir as populações tradicionais e seu respectivo manejo. O impulso derradeiro que me faltava veio da obra da Profa. Dra. Manuela Carneiro da Cunha.

8. De forma pessoal, registro que “quero aprender com o teu pequeno, grande coração, meu amor”, minha Lavínia: a você também dedico a esperança desse projeto.

9. Na pessoa de Marcelo Prado e sua tão propalada juridicidade faço menção ao esforço de todos os homens que também sonharam com a uniformização desta discussão. Não menos importante foram todas as críticas e contribuições obtidas no âmbito da PFe. Ao autor do estudo, Procurador Frederico, a quem sou ligado pela solidariedade intelectual, agradeço pela pesquisa profunda e pelo esmero com que se dedicou à análise. Na pessoa do dileto amigo, Procurador Martin, agradeço à crítica constante e sempre construtiva: no anonimato das discussões, muitas vezes Martin me apontou os equívocos de algumas premissas por mim eleitas e das respectivas conclusões, bem como apontou fundamentos outros não pensados e ricamente necessários.

10. Dito isto, quanto ao trabalho em si, de que mesmo ele trata?

11. Recordo-me de um dia: acho que no começo dos anos 90. O amanhecer de um dia 30 de junho: era dia de São Marçal, data que marca o fim da festividade junina no Maranhão. O dia 30 é, ainda, caracterizado pelo encontro dos Batalhões de Bumba Meu Boi, no bairro do João Paulo, reunindo bois de matraca. Foi num desses dias de encontro que contemplei o dançar do povo: homens e mulheres suados caminhavam em todas as direções vindos da noite anterior; os “mioslos do boi” me impressionavam demais porque dançavam e rodopiavam quase em queda, bem como os bêbados agarrados a um quadro de São João. O olhar do nordestino perdido estava ali forte: de uma miséria anônima e de uma inocência pisada. Naquele dia, eu intuí de forma clara, mesmo sem qualquer condição à época, que eu viveria o mundo e não ficaria ali naquela terra de forma definitiva. Mas naquele instante, eu entendi que meu melhor estaria, também, sempre ali: desde então, tudo que eu comprei, consegui, vivi, amei, viajei, possuí, me alegrei, tudo, tudo, eu entreguei àquele menino diante daquele povo. Em retrospecto, hoje, não tenho dúvidas de que, naquele instante sublime, eu PERTENCI.

12. O trabalho que será aqui apresentado é sobre pertencer. Sobre o vínculo de pertença entre populações tradicionais e seu território. E, sobre esse tema, a palavra escrita ou a linguagem só roçam, elas não alcançam, elas não apreendem. Por isso, peço perdão aos “puros”, mas as metáforas são necessárias para se buscar esse núcleo pulsante da vida. Não se trata de discutir direito de propriedade, de posse ou qualquer direito real: é mais do que isso. É o vínculo imaterial que liga pessoas a um certo espaço territorial. É o vínculo que as fazem ser quem são em inúmeras dimensões, inclusive espiritual, como bem defendido por Érika Fernandes Pinto.

13. Tenho dito muitas vezes que sou profundamente marcado por tudo que Clarice Lispector escreveu e, em especial, pela marca que sua literatura tem do que se chama “olhar de estrangeiro”: o olhar que indaga, como o da criança. O estrangeiro é aquele que, não tendo sido acostumado com certos hábitos e realidades, os põe em cheque, indaga suas procedências e suas razões. Foi daí que, na qualidade de estrangeiro, indaguei-me: as populações reconhecidamente tradicionais têm o direito de permanecer nas unidades de conservação nas quais se encontram historicamente situadas?

14. Antes de responder ao questionamento, foi preciso lançar uma outra pergunta: a pergunta acima possui um cunho jurídico ou técnico? Penso que, ao enfrentar mentalmente essa dúvida, pude fazer um corte cirúrgico sob o ponto de vista da argumentação. Existe o campo do “se a compatibilização deve ocorrer” e o campo “do como a compatibilização deve ser operacionalizada”. O primeiro deles é jurídico, ao passo que o segundo é técnico. Definir se as populações tradicionais devem ser compatibilizadas em unidades de proteção integral perpassa pelo conflito entre o artigo 225 da Constituição de 1988 com os artigos 2156/16 (populações tradicionais), 231 (índios) e 68 do ADCT (quilombolas). Ora, esse conflito de normas aparente é um conflito jurídico e não técnico e, nessa perspectiva, jogar esse tema para grupos de trabalho e fóruns de discussão apenas retarda e impede a efetiva afirmação dos direitos das populações tradicionais. Cuida-se de análise a cargo desta PFe junto ao ICMBio e assim foi feito.

15. Levar a discussão jurídica para esferas técnicas gera a falsa impressão de que o trabalho segmentado em nichos específicos é frutuoso quando, em realidade, o que o Instituto precisa e, a partir de agora terá, é um sinal institucional claro e preciso quanto às populações tradicionais: sinal este infenso ao “fogo amigo” e às críticas egóicas.

16. Coisa diversa é o modo, a forma como essas populações devem ser compatibilizadas, processo que será bem diferente em cada unidade de conservação sobreposta no país. Aqui sim, aspectos técnicos devem ser colocados na mesa; mútuas restrições devem ser pensadas, trabalho que demandará um juízo técnico pautado no princípio da proporcionalidade. Nessa fase, que aliás é a mais relevante, aí sim a participação técnica e multisetorial será bem útil. Não se cuidará de tarefa simples, mas o Instituto possui um corpo técnico qualificado e apto a decidir a justa medida. No mais, como canta minha conterrânea Alcione “quem vive na corda bamba aprende a se equilibrar”.

17. Com o estudo que se apresenta e com sua aprovação em caráter vinculante espera-se que as discussões sobre “se a compatibilização deve ser feita” percam espaço e que os esforços se centrem exclusivamente na forma ótima ambientalmente em que isto é possível. O foco muda. O avanço em termos de segurança jurídica se apresenta como possível e um novo cenário se desenha.

18. Não se pode perder de vista que a presente manifestação jurídica, em verdade, contém uma ruptura com as práticas até hoje feitas pelo ICMBio. Isto porque os termos de compromisso, celebrados ou em vias de celebração, embora versem sobre compatibilidade, o fazem com um viés precário (prazo determinado) e sem uma recomendação de que o plano de manejo contenha a previsão de acomodação das populações tradicionais. Não se trata, pois, de fazer o que está sendo feito. É preciso um novo olhar do Instituto como um todo sobre o tema, aí envolvidas as áreas de regularização fundiária, visitação, uso público, plano de manejo, dentre outras.

19. Os termos de compromisso celebrados até o presente momento não garantem segurança jurídica necessária a estabilizar as relações dentro das unidades de conservação. Outro aspecto é que o termo de compromisso foi pensado como uma situação excepcional e transitória até o momento em que o ICMBio tome uma posição em caráter definitivo com relação às populações afetadas. Embora essa seja a interpretação que se extraia da legislação, não localizei em nenhum dos processos de termos de compromisso essa busca de uma solução definitiva, o que me assustou porque, na forma como as coisas encontram-se caminhando, os termos de compromisso adquiriram perenidade. Observe-se que não há, na lei, sequer previsão de que esses instrumentos sejam prorrogados.

20. É preciso dar um passo além. E esse passo se firma na eleição de um instrumento sem prazo acoplado à previsão da situação no plano de manejo. Um ponto que precisa ficar claro é que o nome do instrumento é o menos importante. Minha sugestão é que se aprofundem estudos com o escopo de uso do CCDRU como forma de vinculação ao território em face dos benefícios, inclusive de créditos, existentes hoje nas unidades de uso sustentável.

21. Lado outro, entendo que o Parecer jurídico juntado aos autos fala, mas há também o que ele não fala de forma direta. Como em uma sessão de análise, o que está em jogo não é apenas o que é dito, mas o que é silenciado também. Agora enquanto escrevo, eu me lembro da icônica e talvez única entrevista que C. Lispector deu à imprensa televisiva (e que está disponível no youtube). Em certo momento, ela diz: “que eu saiba, eu não fiz concessões”. O que vou escrever agora está imbuído disto. Nesse sentido, e até para fins de demonstrar a ruptura, penso que o Parecer ora aprovado também nos faz alguns comentários sem o dizer: a) “olha como a gente, enquanto Instituto, armou uma interpretação do SNUC para nos blindar das populações tradicionais; b) olha como se preferiu a lavratura dos autos de infração em massa em face das populações em detrimento da busca de soluções equilibradas e consensuais; c) olha como, sob o argumento de máxima proteção ambiental, não se pensou na violação a direitos dessas populações. Eu penso, pois, que se trata de um grito. Mas há o direito ao grito. Nessa perspectiva, eu não gostaria que o presente trabalho fosse lido impunemente, ele deve gerar no leitor uma crítica interior (quem sabe um mal estar) e um desejo de fazer de um outro modo. E, para que isso ocorra, algo na lógica institucional precisa ruir.

22. Deixam, por exemplo, de serem lastreadas na legalidade autuações com fundamento exatamente em condutas consideradas como manifestações da tradicionalidade, o que exigirá uma atualização junto às autoridades fiscalizadoras. Do mesmo modo, não há sentido em se pensar em indenizações das populações tradicionais afetadas pelo simples fato de que não terão que ser retiradas dos limites da UC e sim compatibilizadas. Ou seja, o impacto é sistêmico e estrutural.

23. Eu sei que alguns técnicos podem vir a ler isso com certas dúvidas. Isto é natural. Eu me recordo da apresentação de Elis em Montreux (quem não viu, veja; disponível no youtube). Elis, filha de uma lavadeira e nascida no Brasil, cantaria no mesmo palco de Ella Fitzgerald. Usava uma orquídea no cabelo à la Billie Holiday. Apresentou-se na mesma noite que Hermeto que, aliás, havia extasiado a plateia. Estava exausta e visivelmente insegura quando foi chamada para um dueto. Hermeto a convida para cantar Garota de Ipanema, música que ali havia jurado não cantar. Não sabia o que pensar, porque de Hermeto qualquer nota era possível. Após hesitar por alguns instantes, Elis diz uma única palavra: vai! E canta lindamente, talvez num dos mais lindos duetos do século XX. A você, que sente essa dúvida, eu só posso dizer: vai!

24. Nesse sentido, aprovo, como vinculantes, as seguintes proposições jurídicas:

- o artigo 42 precisa ser interpretado em conformidade com a Constituição e, nesse sentido, as populações reconhecidas tradicionalmente apenas serão reassentadas, caso assim o queiram;
- não sendo o desejo dos tradicionais o reassentamento, o ICMBio deve proceder a um estudo que culmine em medidas práticas de compatibilidade, aí incluídos os usos diretos;
- os instrumentos jurídicos que contemplem a compatibilização deverão possuir natureza perene;

- os termos de compromisso apenas devem ser utilizados de forma absolutamente excepcional devendo haver, em cada caso, um processo simultâneo com vistas a determinar medidas e instrumentos com caráter perene;
- não se admite a prorrogação do termo de compromisso, por ausência de previsão legal e por se tratar de instrumento precário. Para os fins de incidência dessa regra, deverá ser observado um prazo de transição, conforme modulação a ser definida no âmbito do Comitê Gestor;
- populações tradicionais apenas usuárias também devem ser beneficiadas com instrumentos de gestão e compatibilidade;
- o acesso aos sítios considerados sagrados deve ser compreendido como uso direto possível exigindo-se o respectivo regramento;

25. À CGCOT, solicito:

- avaliação de quais medidas serão possíveis diante do descumprimento por parte das populações tradicionais dos usos consensualmente previstos e possíveis;
- avaliação para cada unidade de conservação sobreposta, em articulação com a COMAN, acerca da necessidade de revisão do plano de manejo para contemplar os usos das populações tradicionais;
- avaliação sobre a necessidade de consolidação da linha de entendimento aqui proposta em uma Instrução Normativa, de forma a conferir maior clareza e segurança quanto ao procedimento de compatibilização;

26. À CGTER:

a política pública relativa à regularização fundiária deve partir do pressuposto de que populações reconhecidamente tradicionais não serão indenizadas e sim compatibilizadas;
os processos judiciais ou as recomendações ministeriais nas quais conste a obrigação de regularizar uma UC inteira devem ser lidas no sentido de que apenas serão indenizados aqueles que não se insiram no conceito de tradicionalidade

27. À CGEUP:

a política pública de uso público deve ser feita levando em consideração as populações tradicionais, ou seja, exige-se uma articulação formal e expressa entre o uso público e a DISAT;

28. À PFE:

elaboração de OJN sobre o tema;

29. Ao Comitê Gestor:

- escolha/validação das unidades que serão utilizadas como projetos piloto sendo indicados o Parna Lagoa do Peixe, Rebio Trombetas, Parna Cabo Orange e Parna Lençóis;
- aprovação expressa do entendimento jurídico como normativo e vinculante a todos os servidores do ICMBio (o que já ocorreu faltando apenas a instrumentalização formal e comunicação ao corpo técnico)

30. Ao apoio para cumprimento aos itens supra e, também, dê-se ciência a todos os integrantes desta PFE (incluindo desterro e gerenciamento), bem como ao GABIN PRESIDENTE.

Brasília, 08 de novembro de 2021.

DILERMANDO GOMES DE ALENCAR
PROCURADOR-CHEFE NACIONAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO ICMBio

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00810001628202040 e da chave de acesso 651d8f5c

Documento assinado eletronicamente por DILERMANDO GOMES DE ALENCAR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 761056193 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DILERMANDO GOMES DE ALENCAR. Data e Hora: 08-11-2021 15:18. Número de Série: 79173004453299171358563442558. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.
