

# O Ministério Público Federal e sua atuação com os pescadores artesanais da Amazônia em defesa de manguezais: o caso do Porto do Espadarte

Elysângela Sousa Pinheiro

Servidora do Ministério Público da União. Doutora em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Mestre em Planejamento do Desenvolvimento Socioambiental pelo NAEA/UFPA. Especialista em Direito Aplicado ao Ministério Público da União pela Escola Superior do Ministério Público da União. Especialista em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo.

Aline Maria Dias Bastos

Servidora do Ministério Público da União. Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo em cotutela com a Universidade de Lisboa, na especialidade de Ciências Jurídico-Políticas. Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Pós-graduada em Direito europeu pela Universidade de Lisboa. Pós-graduada em Integração euro-afro-americana na Universidade Lusíada de Lisboa. Pós-graduada em Direito Tributário pelo Centro de Extensão Universitária (São Paulo).

**Resumo:** Em 2011, o Ministério Público Federal (MPF) compreendeu os alertas de pescadores artesanais da Amazônia e levantou as evidências científicas e o aparato legislativo que deram suporte ao reconhecimento da ilegalidade dos estudos para a instalação do Porto do Espadarte na área da Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá, no Estado do Pará. Curuçá integra a microrregião do Salgado Paraense. A atividade pesqueira é intensamente praticada na microrregião, historicamente conservada por pescadores artesanais. Foi provado que a instalação daquele porto na área da reserva

extrativista é incompatível com as finalidades da reserva e com a conservação dos manguezais, que estão integrados à maior faixa de manguezais contínuos do mundo. Ao propor a Ação Civil Pública, o MPF cumpriu as disposições normativas relacionadas aos direitos socioambientais da pessoa humana e agiu preventivamente para evitar tragédias ambientais. Todavia, as pesquisas bibliográficas, documentais e de campo realizadas para este estudo revelaram que a magnitude do problema requer a intensificação da atuação do MPF. É necessário maior conscientização ambiental dos atores sociais envolvidos no contexto quanto aos riscos ambientais do empreendimento. Deve ainda ser garantido o direito à participação para as populações tradicionais nos espaços em que se dão os processos decisórios acerca da governança daquela reserva e das demais inseridas na mesma microrregião. Há possibilidade da instalação de uma ferrovia integrada a um outro porto previsto para ser instalado no Município paraense de Colares, também situado naquela microrregião do Pará.

**Palavras-chave:** Áreas protegidas. Participação. Povos tradicionais. Justiça ambiental.

**Abstract:** In 2011, the Federal Prosecution Service (FPS) attended the alerts of artisanal fishermen from Amazon, raised scientific evidence and the legislative apparatus that supported the recognition of the illegality of studies for the installation of the Port of Espadarte in the area of Extractive Reserve Mãe Grande of Curuçá, in the State of Pará. Curuçá is part of the microregion of the Salgado Paraense. The fishing activity is intensively practiced in this microregion, which historically is conserved by artisanal fishers. It has been proven that the installation of that port in the area of extractive reserve is incompatible with the purposes of the extractive reserve and with the conservation of mangroves, which are integrated to the largest continuous mangrove range of the world. In proposing the Public Civil Action, the FPS observed the regulations related to environmental human rights and acted preemptively to avoid environmental tragedies. However, the bibliographical, documentary and field research carried out for this study revealed that the magnitude of the problem requires the intensification of FPS performance. Greater environmental awareness of the stakeholder is needed in the context of environmental risks of the enterprise involved. The right to participation for traditional populations must also be guaranteed in the spaces where the decision-making processes on the governance of that reserve and other extractive reserves within the same microregion. There is the possibility of installing an integrated railroad to another port

planned to be installed in the municipality of Colares, also located in this microregion of Pará.

**Keywords:** Protected areas. Participation. Traditional communities. Environmental justice.

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Metodologia. 3 O Ministério Público Federal e a defesa dos direitos socioambientais. 4 A Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá. 5 A possibilidade da instalação do Porto do Espadarte na RESEX Marinha MGC. 6 A importância das reservas extrativistas marinhas da microrregião do Salgado. 7 O MPF e as percepções das populações tradicionais sobre o Porto do Espadarte. 8 Considerações finais.

## 1 Introdução

O ecossistema manguezal é definido por Schaeffer-Novelli (1995) como o “ecossistema costeiro, de transição entre os ambientes terrestre e marinho, característico de regiões tropicais e subtropicais, sujeito ao regime das marés”. Estima-se que existam no mundo 162 mil km<sup>2</sup> de manguezais e que o Brasil tenha em seu território aproximadamente 10 mil km<sup>2</sup> desse ecossistema (IPEA, 2013). De acordo com Souza Filho (2005), a Costa de Manguezais de Macromaré da Amazônia (CMMA) representa a maior faixa de manguezais contínuos do mundo e se estende pela costa nordeste do Pará e noroeste do Maranhão, contendo 7.591,09 km<sup>2</sup> dos manguezais do Brasil.

Os manguezais são espécies de zonas úmidas<sup>1</sup>. A conservação das zonas úmidas viabiliza diversos serviços ambientais<sup>2</sup> essen-

---

1 Zona úmida é toda extensão de pântanos, charcos e turfas, ou de superfícies cobertas de água, de regime natural ou artificial, permanentes ou temporárias, contendo água parada ou corrente, doce, salobra ou salgada. Assim como as áreas marinhas com profundidade de até seis metros, em situação de maré baixa e algumas regiões ribeirinhas ou costeiras adjacentes, ilhas ou extensões de áreas de marinha são incorporadas à Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional da Convenção Ramsar.

2 “Serviço ambiental é a capacidade da natureza de fornecer qualidade de vida e comodidades, ou seja, garantir que a vida, como conhecemos, exista para todos e com qualidade (ar puro, água limpa e acessível, solos férteis, florestas ricas em biodiversidade, alimentos nutritivos e abundantes etc.), ou seja, a natureza trabalha (presta serviços) para a manutenção da vida e de seus processos e estes serviços realizados pela natureza são conhecidos como serviços ambientais” (NOVION, 2017).

ciais à vida humana. Estudos desenvolvidos por Jentoft *et al.* (2005, p. 147-151) confirmam que os pescadores artesanais, praiheiros e ribeirinhos são responsáveis pela conservação da biodiversidade em zonas úmidas. Esses atores sociais integram a categoria de comunidades ou populações tradicionais. A relação entre os modos de vida a conservação de territórios/ecossistemas ricos em biodiversidade e recursos naturais tem sido apontada pela literatura (LITTLE, 2002; SANTILLI, 2005; BENSUSAN, 2006; BENATTI, 2011), pela legislação nacional (Lei Federal n. 9.985, de 18 de julho de 2000; Decreto Federal n. 4.340, de 22 de agosto de 2002) e também por convenções internacionais que ingressaram no ordenamento jurídico brasileiro, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho<sup>3</sup>, a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, conhecida como Ramsar<sup>4</sup>, e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)<sup>5</sup>.

Por sua vez, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) define a criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável como prioridade nas atividades de planejamento para a criação de unidades de conservação onde existam comunidades de pescadores e de populações extrativistas tradicionais e como estratégia para promover a governança diversificada, participativa, democrática e transparente do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

A importância da biodiversidade do estuário da microrregião do Salgado Amazônico para o mundo é apontada por Torres (2004), que realça a riqueza e a diversidade da fauna ictiológica ali existentes.

- 
- 3 BRASIL. *Decreto Federal n. 5.051, de 19 de abril de 2004*. Promulga a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e Tribais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm). Acesso em: 5 out. 2017.
  - 4 BRASIL. *Decreto Federal n. 1.905, de 16 de maio de 1998*. Promulga a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como *Habitat* de Aves Aquáticas, conhecida como Convenção Ramsar, de 2 de fevereiro de 1971. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1905.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1905.htm). Acesso em: 5 out. 2017.
  - 5 BRASIL. *Decreto Federal n. 2.519, de 16 de março de 1998*. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm). Acesso em: 6 out. 2017.

Sob outro prisma, estudos realizados por Souza (2010), Batista e Simonian (2013) e Pinheiro (2014) alertam que a implementação de grandes obras de infraestrutura na microrregião do Salgado Paraense ameaça a conservação de manguezais, a sobrevivência de pescadores artesanais e o desenvolvimento da atividade pesqueira na Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá (RESEX Marinha MGC) e em áreas adjacentes.

A pesca, para os pescadores artesanais da Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá e adjacências, constitui meio de vida e identidade cultural. Além disso, a pesca artesanal é responsável por significativa parte do abastecimento do mercado de peixe e caranguejo para Belém-PA e para o Brasil (FURTADO, 2008; SOUZA, 2010).

É nesse contexto que o presente estudo revela que os deveres institucionais do Ministério Público Federal (MPF) são obedecidos quando a instituição se alia às comunidades tradicionais para fazer funcionarem os instrumentos jurídicos, a serviço da sociedade em favor de direitos socioambientais ameaçados por grandes empreendimentos de infraestrutura, capazes de causar danos irreversíveis a esses direitos e à economia do País<sup>6</sup>. O estudo também informa a razão para a necessidade de serem intensificadas as ações do MPF com esse mesmo jaez.

## 2 Metodologia

O problema consiste em saber quais instrumentos acessados pelo MPF podem servir de paradigma para assegurar a efetividade da proteção jurídica do ecossistema manguezal e de pesca-

---

6 Para mais informações a respeito da atuação do MPF para evitar danos reais e potenciais aos direitos socioambientais de populações tradicionais, consultar páginas eletrônicas do MPF (Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao> e <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6>. Acesso em: 6 nov. 2018). Especificamente sobre a atuação do MPF no Pará, ver a respectiva página eletrônica (Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa>. Acesso em: 6 nov. 2018). Para estudos a respeito de jurisprudência unificada da Justiça Federal, ver páginas eletrônicas do Conselho da Justiça Federal (Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>. Acesso em: 6 nov. 2018).

dores artesanais na Amazônia, assim, o tema defluiu do problema (MOREIRA; CALEFFE, 2008).

O campo da pesquisa (BOURDIEU, 2003) é jurídico (LEITE, 2001; GONÇALVES, 2009; BITTAR, 2016), situado no contexto dos problemas socioambientais, e a pesquisa jurídica aqui desenvolvida é explicativa porque tem por objetivo identificar as relações de causas e consequências no processo de coleta, organização e análise de dados.

O local da pesquisa situa-se na microrregião do Salgado Paraense. As entrevistas foram realizadas na área da Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá (RESEX Marinha MGC), tendo sido igualmente visitado o Município vizinho, São Caetano de Odivelas, que tem extensa área de manguezais.

O recorte temporal abrangeu o período de 2002 a 2017. O marco inicial coincide com o ano de criação da RESEX Marinha MGC.

A hipótese construída é de que o MPF tem se constituído em elemento fundamental para assegurar direitos socioambientais em RESEXs ao atuar afastando danos potenciais e reais à conservação do ecossistema manguezal. Os critérios utilizados para a análise têm por base o arcabouço jurídico para a defesa de direitos socioambientais, os procedimentos para dar efetividade a esse arcabouço e a avaliação dos pescadores artesanais quanto à atuação do MPF.

Adotou-se o método de abordagem sistêmico para a pesquisa relacionada ao ordenamento jurídico. Quanto à análise das relações construídas entre o MPF e os demais atores sociais referidos neste artigo, utilizou-se o método dialético. O estudo de caso foi o método de procedimento (YIN, 2015).

A pesquisa de campo ocorreu em 2013, no Município de Curuçá-PA, onde 38 pessoas foram entrevistadas. Destas, 36 eram moradoras da Vila Mutucal, em Curuçá, e duas integrantes de organizações não governamentais com atuação no local do estudo. Para as entrevistas, foi utilizada a técnica da amostragem aleatória estratificada, que subdivide a população em grupos tendo em consideração alguma característica.

O critério escolhido para definir os entrevistados foi, quanto à comunidade, o uso compartilhado do ecossistema manguezal e

a sua autoidentificação como população tradicional/comunidade tradicional. A autoidentificação é um dos parâmetros para a criação de uma RESEX, conforme definido pela combinação dos arts. 18, § 2º, e 23 do Sistema Nacional de Unidade de Conservação com o art. 2º, II; art. 5º, § 1º do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta aquele sistema, e art. 3º, VI, do Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Portanto, a eleição do critério de autoidentificação para a seleção dos entrevistados partiu do pressuposto de que os usuários daquela RESEX se autodefinem dessa forma. Este pressuposto foi confirmado durante as entrevistas.

Quanto aos integrantes de organizações não governamentais, o critério de seleção para entrevistas foi sua atuação no local do estudo. Além disto, foram formados grupos focais com lideranças das comunidades da RESEX estudada e membros do respectivo Conselho Gestor Deliberativo.

A pesquisa de campo foi autorizada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e pelo Conselho Nacional de Ética em Pesquisa.

### **3 O Ministério Público Federal e a defesa dos direitos socioambientais**

A Constituição de 1988 (CF/1988), também conhecida como Constituição Cidadã, estrutura os elementos essenciais do Estado ao congregar um complexo de normas que emergem das relações sociais. Portanto, é a Constituição que determina as condutas mais importantes e necessárias para a realização dos valores da comunidade a que se destina (BOBBIO, 2000; 2008).

A CF/1988 ampliou os poderes-dever do Ministério Público (MP), fortalecendo-o como instituição estatal, descrita no art. 127 como “essencial à função jurisdicional do Estado”, com atribuição de “defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis”.

A ordem jurídica brasileira determina, entre outros objetivos, a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária” em que seja garantido o “desenvolvimento nacional”, mediante a erradicação da “pobreza e da marginalização” e a redução das “desigualdades sociais e regionais”. Para alcançar tais objetivos, a Constituição Federal de 1988 também previu os direitos e garantias fundamentais, incumbindo ao MP o dever-poder de agir na defesa da concretização desses objetivos, direitos e garantias.

O Ministério Público é instituição estatal una e indivisível que tem seu quadro funcional integrado por membros (procuradores e promotores) e servidores públicos civis. O MP abrange o Ministério Público da União (MPU) e o Ministério Público nos Estados (MPE). O MPU é composto por quatro ramos: o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Portanto, o MPF é um dos quatro ramos do MPU, conforme dispõem a Constituição Federal de 1998 e a LC n. 75/1993.

Ao dispor sobre a organização, as atribuições e o estatuto do MPU, a Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 (LC n. 75/1993), repete o ponto comum que consubstancia a unidade entre o MPU e o MPE, aspecto também referido na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público da União (LOMPU, art. 1º), qual seja, a função institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

A LC n. 75/1993 prevê, em seu art. 5º, III, *a, d e e*, o dever do MPU de defender, respectivamente, o patrimônio nacional, o meio ambiente e os direitos e interesses coletivos. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Trata-se de direito socioambiental previsto no art. 225 da CF/1988.

Os direitos socioambientais surgiram, conforme lições de Santilli (2005), a partir do socioambientalismo, movimento que ganhou força na década de 1980 e teve o seu nascedouro na Amazônia brasileira, por meio da aliança dos movimentos sociais com os povos e comunidades tradicionais.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto em Capítulo da Ordem Social, dentro do Título VIII, da Constituição da República. Esse direito também constitui princípio da ordem econômica, insculpido no art. 170, VI, da nossa Lei Maior. Tais disposições, interpretadas sistematicamente, evidenciam o dever de agir do MP em situações em que o equilíbrio ecológico do meio ambiente esteja ameaçado, devendo a ordem social prevalecer sobre a ordem econômica. Nesse sentido, estão as lições de Milaré (2015), que considera ser a ordem social a meta maior de toda a ação do Poder Público e da coletividade, que merece se sobrepor à ordem econômica sempre que houver conflito de interesses.

Para a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o MPF tem ao seu dispor, entre outros, os instrumentos de atuação previstos no art. 6º da LC n. 75/1993, tais como o Inquérito Civil Público e a Ação Civil Pública, além do atendimento ao público, previsto implicitamente no inciso XIV do aludido artigo.

O Inquérito Civil Público (ICP) é um procedimento administrativo inquisitorial, unilateral e facultativo instaurado e presidido pelo Ministério Público. A fundamentação legal do ICP está prevista nos arts. 129, III e VI, da Constituição Federal; nos arts. 6º, VII, e 7º, I, da Lei Complementar n. 75/1993; nos arts. 25, IV, e 26, I, da Lei n. 8.625/1993; e na Lei n. 7.347/1985. O ICP está também regulamentado pela Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público n. 23, de 17 de setembro de 2007. O ICP tem por finalidade apurar danos efetivos ou potenciais a direitos coletivos, em sentido lato, e outros suscetíveis de serem defendidos pelo MP. É também utilizado como meio de preparação para o exercício de outras atribuições institucionais pelo MP<sup>7</sup>.

A Ação Civil Pública (ACP) é um instrumento de atuação processual do MP e também está prevista no art. 129, III, da Constituição Federal com regulamentação pela Lei Federal n. 7.347, de 24 de julho de 1985, também denominada Lei da Ação Civil Pública (LACP). Quando verificadas as situações de danos

---

7 Para saber mais sobre ICP, direitos ou interesses coletivos, em sentido lato, consultar Mazzilli (2013).

reais ou potenciais aos bens tutelados pela LACP, o MP é obrigado a propor essa ação. A ACP também pode ser proposta pelas seguintes entidades: Defensoria Pública, pessoas de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), entidades da administração indireta (autarquia, empresa pública, fundação pública ou sociedade de economia mista) e associações civis – que preencham os requisitos previstos na referida lei – para aferir a responsabilidade dos causadores a danos reais ou potenciais ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social.

Quanto ao atendimento ao público, trata-se de medida inerente ao Ministério Público – órgão destinado a ser o defensor da sociedade e que precisa manter contato com esta para o cumprimento de seus misteres – e viabilizadora da instrução aos dois instrumentos citados. Indo ao encontro de populações tradicionais, o Ministério Público permite que estas acessem efetivamente a sua possibilidade de defesa (MAZZILLI, 2013).

Inferese-se que a ordem jurídica nacional determina ao MP o dever de assegurar a proteção jurídica para a conservação dos bens ambientais com observância da prevalência da ordem social sobre a ordem econômica se houver colisão entre ambas, no caso de conflitos socioambientais.

Neste passo, Moreira (2017) ensinam que essa espécie de conflitos “envolve disputas em torno de territórios e a natureza que lhe é intrínseca e tem como ponto comum e especial a relação que os povos e comunidades tradicionais possuem com estes bens como base para a vivência social e cultural”.

No que se refere ao meio ambiente, é especialmente necessário atentar para o fato de que a própria ordem econômica depende do meio ambiente, em condições de favorecer a permanência de importantes setores econômicos que dependem do meio ambiente ecologicamente equilibrado para se ampliar (ANTUNES, 2015). Como exemplo desses setores, destacam-se a agricultura familiar, a atividade pesqueira, a ostreicultura, a meliponicultura, entre outros.

#### **4 A Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá**

O Decreto Federal de 13 de dezembro de 2002 instituiu a Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá (RESEX Marinha MGC). Trata-se de RESEX federal criada para assegurar o uso sustentável e a conservação dos recursos naturais renováveis, protegendo os meios de vida e a cultura da comunidade extrativista local.

A RESEX Marinha integra o Sistema Nacional de Unidade de Conservação, instituído pela Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Entre os objetivos do SNUC, previstos em seu art. 4º, destacam-se: “promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais”, “promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento”, “valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica” e “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”. Essa lei prevê duas categorias de unidades de conservação como espaços territoriais especialmente protegidos em sentido estrito: unidades de conservação de proteção integral e unidades de conservação de uso sustentável (MILARÉ, 2015).

As Unidades de Conservação (UCs) de proteção integral têm por objetivo preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, ou seja, nas UCs de proteção integral são proibidos o consumo, a coleta, o dano ou a destruição dos recursos naturais. Por sua vez, as UCs de Uso Sustentável objetivam compatibilizar a conservação da natureza com a sustentabilidade do uso de seus recursos naturais e permitem o consumo, a coleta e o uso, comercial ou não, dos recursos naturais.

As Reservas Extrativistas (RESEXs) são UCs de uso sustentável e foram criadas pelo Poder Público, a partir das reivindicações das comunidades tradicionais, objetivando a conservação (SANTILLI, 2005; BENSUSAN, 2006).

As RESEXs podem ser federais, estaduais ou municipais e destinam-se, especialmente, às populações tradicionais, tendo por escopo

combinar o desenvolvimento econômico e o social das populações tradicionais inseridas na área da reserva. O gerenciamento conjunto do governo, das organizações não governamentais e das comunidades tradicionais, quanto ao uso dos bens ambientais, constitui estratégia para o alcance desse objetivo<sup>8</sup>. Essa forma de gestão em parceria é denominada manejo comunitário. Em 2016, havia 89 reservas extrativistas federais no Brasil, todas geridas por esse sistema de manejo.

Dias (2014) destaca que as RESEXs marinhas diferem das RESEXs do tipo florestal na Amazônia. Estas últimas envolveram vários movimentos sociais que lutavam para permanecer na floresta, enquanto as RESEXs marinhas priorizam o uso sustentável da área de maré e do ecossistema de mangue. Na RESEX Marinha Mãe do Grande de Curuçá, além da pesca artesanal, o manguezal constitui suporte também para a agricultura familiar, meliponicultura, ostreicultura, entre outras atividades inclusive de ordem cultural.

A RESEX Marinha MGC situa-se no Município de Curuçá. O IBGE (2017) estima que a população local seja de 36.557 pessoas vivendo em uma área de 672,675 km<sup>2</sup>. Segundo o ICMBIO, a RESEX Marinha MGC tem 68 comunidades e aproximadamente 6.000 usuários. A paisagem e o relevo dessa Unidade de Conservação (UC), de acordo com Furtado (2008), é constituída por manguezais, rios, ilhas, furos, matas ciliares e dunas. A autora revela também que os aspectos do meio ambiente natural da RESEX MGC favorecem que as populações tradicionais desenvolvam atividades designadas como haliêuticas, que consistem na pesca e coleta de caranguejos, ostras, mexilhões e outros, de forma integrada com a agricultura e a criação de pequenos animais (FURTADO, 2008).

A área da reserva foi fixada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) em aproximadamente 37.062 hectares e 9 centiares (ICMBIO, 2017). Inicialmente a coordenação da gestão da UC era realizada pelo Instituto Nacional do Meio Ambiente. Contudo, após a criação do ICMBIO, em 2007,

---

8 Extrativismo é o sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 5 out. 2017.

coube a esta autarquia federal coordenar a gestão da RESEX MGC<sup>9</sup>, em parceria com as populações tradicionais e outras instituições estatais e não estatais.

Em atenção ao disposto no art. 18, § 2º, do SNUC, a MGC é gerida por um Conselho Deliberativo, denominado na comunidade como Conselho Gestor. Formam este conselho 27 instituições, conforme Portaria IBAMA n. 24, de 9 de março de 2006.

O Conselho Gestor Deliberativo da RESEX Marinha MGC é importante espaço de discussão e integração participativa de atores sociais e instituições estatais, da sociedade civil e das comunidades tradicionais, em que são tratados diversos assuntos importantes para a gestão da unidade.

O MPF não integra o Conselho Deliberativo nem seria de sua atribuição essa forma de participação. Entretanto, no período de 2008 a 2012, a pedido dos membros desse conselho e dos pescadores artesanais da RESEX, o MPF enviou servidores da instituição para participarem de 3 das 17 reuniões registradas nas atas. Por ocasião das reuniões, o MPF foi instado a se manifestar sobre os temas ambientais relacionados à fiscalização da aplicação de leis ambientais e agrárias na RESEX Marinha MGC e, em especial, a dialogar com os integrantes do conselho sobre a possibilidade da instalação de um porto na área dessa reserva.

## **5 A possibilidade da instalação do Porto do Espadarte na RESEX Marinha MGC**

De acordo com os autos do Processo n. 0022691-94.2011.4.01.3900, da Subseção Judiciária de Castanhal<sup>10</sup>, o MPF

---

9 Para ver mais sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e suas finalidades, consultar a página eletrônica da autarquia. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/perguntas-frequentes/158-porque-o-instituto-chico-mendes-foi-criado>. Acesso em: 14 out. 2017.

10 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. (6. Turma). *Processo n. 0022691-94.2011.4.01.3900*. Relator: Desembargador federal Daniel Paes Ribeiro, 3 de abril de 2017. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=226919420114013900&secao=TRF1&nome=&mostrarBaixados>. Acesso em: 14 out. 2017.

obteve, em janeiro de 2006, informação relativa à criação do Terminal Marítimo *Offshore* do Espadarte. As instalações físicas do terminal seriam construídas na Ilha Guará e usariam como vias de acesso outras duas ilhas: Ipemonga e Mutucal. Essas áreas integram a RESEX Marinha MGC. A empresa RDP Empreendimentos possuía registros de ocupação sobre imóveis da União situados nas referidas ilhas onde estava prevista a instalação daquele terminal marítimo.

Em 2008, a RDP Empreendimentos solicitou ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) a elaboração do termo de referência para orientar o Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) do empreendimento “Espadarte”. O termo foi elaborado em outubro daquele mesmo ano. O IBAMA encaminhou o termo de referência para a elaboração do EIA/RIMA do terminal portuário, em que consta como empreendedora a empresa RDP. Esses registros foram transferidos para a Vale S/A, em 25 de novembro de 2010, mediante instrumento particular de promessa de aquisição e alienação de direito de ocupação, uso e posse, propriedade e outras avenças, firmado entre RDP Empreendimentos e Vale S/A.

Durante a tramitação para a elaboração daquele termo, a União, por meio da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), informou que as ilhas onde se pretendia implantar o terminal portuário estavam situadas no interior da RESEX MGC.

Após participar de algumas reuniões do Conselho Deliberativo da RESEX MGC e instaurar procedimento administrativo, o MPF no Pará concluiu, em 2011, pela ilegalidade da implementação de um porto no Município de Curuçá-PA, em área de RESEX. O principal argumento para a ilegalidade foi a verificação de que o porto era um empreendimento incompatível com as finalidades da reserva. Embora a proposta do porto seja anterior à criação da RESEX, conforme se verá adiante, certo é que os objetivos de conservação do ecossistema manguezal seriam seriamente comprometidos pela implantação daquela obra. Esses objetivos também estão previstos e assegurados em outras normas jurídicas, como a Convenção Ramsar e a Convenção sobre Diversidade Biológica, que foram integradas ao ordenamento jurídico nacional.

A ACP foi proposta pelo MPF no Judiciário contra a União, o IBAMA<sup>11</sup>, o ICMBIO, que gerencia as reservas extrativistas criadas pelo governo federal<sup>12</sup>, a Companhia Vale do Rio Doce (VALE) e a RDP Empreendimentos e Serviços Portuários.

Os pedidos formulados na peça inicial da ação foram os seguintes: a) anulação das inscrições de ocupação de área integrante da Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá; b) anulação do procedimento administrativo de licenciamento do empreendimento “Terminal Portuário *Offshore* do Espadarte”, enquanto ele incidir em área integrante de unidade de conservação federal; c) proibição de desenvolvimento de atividades sem a prévia autorização do ICMBIO, dentro da mencionada reserva.

Em decisão quanto à liminar<sup>13</sup> requerida pelo MPF na Ação Civil Pública veiculada pelos autos do Processo n.0022691-94.2011.4.01.3900, o juiz da 9ª Vara da Justiça Federal negou o pedido de suspensão daqueles estudos. Na ocasião, o juiz entendeu não se revelar

prudente barrar o licenciamento de obra de tão grande vulto, que em muito contribuirá para o desenvolvimento do Estado, cuja população há muito anseia pela construção de um porto capaz de viabilizar a exportação direta de suas *commodities*.

A “ordem econômica” dos interessados na exportação de minérios e grãos desconsiderou a ordem econômica dos que desenvolvem as atividades haliêuticas e abastecem o mercado interno de pescado, além de incluir a exportação de peixes, atividades estas ameaçadas pela implementação do porto. As consequências do empreendimento para a ordem social não foram consideradas.

A sentença em primeira instância acolheu os pedidos do MPF. Em sua fundamentação, o juiz da Subseção Judiciária de

---

11 Sobre as funções institucionais do IBAMA, ver Lei Federal n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

12 Sobre as funções institucionais do ICMBIO, ver Lei Federal n. 11.516, de 28 de agosto de 2007.

13 Liminar é uma ordem judicial provisória quanto a um ou mais pedidos formulados pelo demandante ou demandantes (partes) em uma ação.

Castanhal-PA analisou o pedido de anulação das inscrições e afirmou que os documentos então carreados aos autos faziam prova de que “o pretense empreendimento e as inscrições de ocupação encontram-se nos limites da aludida Reserva Extrativista”. O marco legal da reserva extrativista, previsto no SNUC, foi utilizado para dar sustentação normativa à sentença.

A sentença fundamenta-se nos arts. 14 e 7º do SNUC. O art. 14 inclui a reserva extrativista no grupo das unidades de conservação de uso sustentável. O art. 7º, em seu inciso II, § 2º, define que as Unidades de Uso Sustentável têm por objetivo básico “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”. O art. 18 do SNUC também foi citado, assim como o seu § 1º, que afirma a condição de domínio público das reservas extrativistas, “com uso concedido às populações extrativistas tradicionais”. Com tais fundamentos, o juiz declarou a nulidade da venda realizada pelos órgãos ambientais do Poder Executivo Federal.

Segundo a sentença, a leitura dos dispositivos citados apresenta a “forma de uso e os destinatários que poderão ocupar os limites de uma reserva extrativista”.

E assim, o juiz concluiu sua fundamentação:

Não obstante a outorga das inscrições de ocupação terem sido feitas em momento anterior à existência da reserva extrativista, com a sua criação, qualquer inscrição beneficiando quem não se enquadre no conceito de população extrativista tradicional ou com finalidade outra que não o extrativismo e, complementarmente, a agricultura e pecuária de subsistência, mostra-se incompatível com o objeto da reserva e, sendo, portanto, nula.

Portanto, ao contrário do que explanam os requeridos, há óbice legal quanto à presença e à pretensa exploração econômica de atividade diversa no interior da reserva extrativista. A interpretação feita pelos réus de que o art. 18, § 6º, proíbe apenas a exploração de recursos minerais e a caça (profissional ou amadora) contraria a própria finalidade da unidade de conservação, prevista no art. 7º da Lei n. 9.985/2000. Não cabe, portanto, uma interpretação restritiva e literal, mas sim sistemática da lei em comento. Sobre

outro aspecto, há de se destacar que a previsão de construção de porto no Plano Nacional de Viação (Lei n. 5.917/1973) não satisfaz a exigência de lei específica para restrição ou extinção de reserva de conservação prevista no art. 22, § 7º, da Lei n. 9.985/2000.

### 2.3.3. Do pedido de anulação do licenciamento:

Quanto ao pedido de anulação do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, não merece prosperar a alegação dos Requeridos de inexistência de processo de licenciamento ambiental formalmente iniciado. De fato, os autos revelam: a) existência do Termo de Referência constando como empreendedor a RDP Empreendimentos (fls. 257/277); b) transferência dos registros de ocupação da RDP Empreendimentos para a Vale S/A; c) tratativas iniciadas entre Vale S/A e IBAMA para definição do EIA/RIMA (fls. 1951/4); d) parecer técnico favorável à realização de estudos no interior da RESEX Mãe Grande de Curuçá (fls. 2258/2262). A elaboração do termo de referência, que é um balizamento estabelecido pela Administração Pública para a equipe técnica multidisciplinar que irá trabalhar na elaboração do estudo de impacto ambiental, já norteia o início do procedimento administrativo para concessão do licenciamento ambiental. Para além disso, a Vale S/A reafirmou seu interesse em realizar estudos de viabilidade do projeto visando a implantação do empreendimento no interior da RESEX. Portanto, não há como negar a existência de um conjunto coordenado de ações visando o licenciamento ambiental do empreendimento portuário. Neste contexto, de acordo com entendimento acima expendido acerca da utilização e a quem é permitido ocupar os limites de uma reserva extrativista, há que se considerar que a *incompatibilidade* entre o empreendimento que se pretende implantar e a finalidade da unidade de conservação autoriza desde já a suspensão de qualquer estudo prévio acerca da viabilidade técnica, socioambiental e econômica do empreendimento.

### 2.2.4. Da proibição de desenvolver atividades dentro da reserva extrativista:

Outro não é o entendimento acerca da pretensão autoral de não desenvolvimento de atividades, pelas empresas requeridas, dentro da reserva extrativista. O acolhimento do pedido decorre logicamente da finalidade da unidade de conservação extrativista, destinada à utilização por comunidades tradicionais e voltada ao extrativismo, nos termos do art. 18, da Lei n. 9.985/2000.

Todavia, todos os réus ingressaram com recurso de apelação, embora o ICMBIO tenha requerido, em embargos declaratórios, que constasse da fundamentação da sentença a sua posição em favor da pretensão do MPF. Os autos seguiram para Tribunal Regional da 1ª Região, sob o n. 0022691-94.2011.4.01.3900. Pendente de sentença, o Ministério Público Federal apresentou manifestação, recebida em 23 de maio de 2017.

De acordo com o parecer do MPF, a sentença deve ser mantida para proibir o IBAMA e o ICMBIO de realizar em procedimento administrativo tendente à concessão de licenciamento ambiental para o empreendimento na RESEX MGC, primeiro porque o porto causaria um impacto direto sobre o ecossistema, e segundo porque o “fluxo de embarcações em um terminal portuário desse porte afetaria, de maneira direta, a atividade de pesca no local”, atividade esta que compreende a coleta de peixes e mariscos, com suporte nos mangues. Sobre a inscrição de ocupação, também o MPF declarou que “a lei não permite a inscrição de ocupação sobre área que seja de uso comum do povo, de preservação ambiental ou que seja necessária à preservação de um ecossistema natural”.

Em 24 de abril de 2013, foi proposto o Projeto de Lei n. 144/2013<sup>14</sup>, de iniciativa do Senado Federal. Esse projeto incluía o Porto do Espadarte na relação dos portos marítimos do subsistema aquaviário federal. Esse projeto objetivou alterar a Lei n. 12.379, de 2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação. Justificou-se a proposta sob o argumento de que

a movimentação portuária das exportações brasileiras encontra-se concentrada em um número restrito de portos. Esse já é um grave fator de estrangulamento da economia nacional, que encarece o custo do frete e, conseqüentemente, a competitividade dos produtos brasileiros. O equacionamento desse problema passa

---

14 BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei n. 144, de 2013*. Altera a Lei n. 12.379, de 6 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação e dá outras providências, para incluir no Subsistema Ferroviário Federal trecho ferroviário entre as localidades de Curuçá e Barcarena, e no Subsistema Aquaviário Federal o Porto de Espadarte, ambos no Estado do Pará. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3502562&ts=1553242669831&disposition=inline>. Acesso em: 14 out. 2017.

pelo redirecionamento de grande parte da carga atualmente destinada aos portos do Sul e do Sudeste para os portos do Norte e do Nordeste, que podem ser acessados por via hidroviária ou ferroviária. Nesse contexto, o Terminal Marítimo de Espadarte, projetado pela Companhia Docas do Pará, revela-se estratégico, pois apresenta grande potencial de movimentação de cargas, calado profundo, menor distância até portos europeus e localização próxima a Belém, que é o ponto final da Ferrovia Norte-Sul.

No dia 18 de fevereiro de 2014, o texto do Projeto de Lei n. 144/2013 foi rejeitado por unanimidade pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. A matéria articulada naquele projeto foi julgada inconstitucional naquela comissão, que reconheceu a competência constitucional conferida ao Poder Executivo para elaborar normas infralegais definindo as obras necessárias à operacionalização do sistema viário, após os estudos e avaliações cabíveis. Todavia, a iniciativa de inserir a construção de uma grande obra em matéria legislativa é indicativa do poder de mobilização dos interessados na construção do Porto do Espadarte.

Na tarde de 9 de novembro de 2017, foi realizada “audiência pública”, em Belém, no Hotel Princesa Louçã, referente à viabilidade de um porto flutuante no Município de Colares, associado a uma ferrovia. A informação da audiência constava de faixas em frente às colônias de pescadores dos Municípios de São Caetano de Odivelas e Curuçá<sup>15</sup>. Nenhuma informação sobre essa audiência foi divulgada em jornais locais ou de grande circulação. O cuidado em restringir o acesso à informação mostra que as ações para a implantação da ferrovia e do porto são coordenadas por grupos que conhecem os riscos do empreendimento para os manguezais, as populações tradicionais de seu entorno e a atividade pesqueira no Estado do Pará, mas alinham-se a outros interesses não coincidentes com direitos socioambientais assegurados às populações tradicionais. É fato que há muito a avançar nas discussões quanto à constitucionalidade, à legalidade e à conveniência da implementação dessa obra para a ordem econômica e social do País.

---

15 Pesquisa de campo.

## 6 A importância das reservas extrativistas marinhas da microrregião do Salgado

Estudos realizados pela Fundação PROBIO, em 2002, avaliaram as possibilidades de ações de pesca no Estado do Pará e destacaram a extrema importância biológica dos estuários dos rios Curuçá, Mojuim, Marapanim, Maracanã e Caeté como “áreas prioritárias para conservação da zona costeira” (BRASIL, 2002). Nesses estuários, vivem comunidades tradicionais além das situadas nas áreas da RESEX MGC, a exemplo das comunidades das RESEX de São Caetano de Odivelas<sup>16</sup> e São João da Ponta<sup>17</sup>.

Os planos governamentais para a implementação de empreendimento portuário na RESEX Marinha MGC contendo o Porto do Espadarte como uma obra de infraestrutura planejada pelo governo federal para o escoamento de produção mineral e agrícola do Brasil para exportação são referidos por Furtado *et al.* (2012). De acordo com as autoras, a implantação desse empreendimento constituirá um avanço em projeção geométrica para a economia do Estado do Pará e trará divisas para o País. Para estas, no aspecto “geopolítico-econômico, seria estratégico para o Pará contar com um complexo econômico de grande porte” (FURTADO; SILVEIRA; SANTANA, 2012).

Há estudos demonstrando que o empreendimento em Curuçá poderá impactar negativamente a atividade pesqueira desenvolvida pelas populações tradicionais nesse município e adjacências, uma vez que os manguezais serão atingidos pela própria construção da obra e pela movimentação das embarcações de grande porte na área da RESEX. A ausência de informação para as populações possivelmente atingidas pela implementação da aludida obra – com todas as

---

16 BRASIL. *Decreto Federal Presidencial s/n., de 10 de outubro de 2014*. Cria a Reserva Extrativista Marinha Mocapajuba, localizada no Município de São Caetano de Odivelas, Estado do Pará. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2002/Dnn9774.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2002/Dnn9774.htm). Acesso em: 2 nov. 2018.

17 BRASIL. *Decreto Federal Presidencial s/n., de 13 de dezembro de 2002*. Cria a Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá, localizada no Município de Curuçá, Estado do Pará. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2002/Dnn9774.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2002/Dnn9774.htm). Acesso em: 2 nov. 2018.

localidades que possivelmente serão afetadas – também foi abordada por pesquisadoras (BATISTA; SIMONIAN, 2013; PINHEIRO, 2014).

Em 2003, o Brasil criou o Comitê Nacional de Zonas Úmidas para cumprir os diversos compromissos assumidos pelo País na Convenção sobre Diversidade Biológica e na de Zonas Úmidas de Importância Internacional, esta última também conhecida como Convenção Ramsar. De acordo com o Decreto Federal Presidencial s/n, de 23 de outubro de 2003, o aludido comitê tem por atribuições:

Art. 1º

I - propor ao Ministério do Meio Ambiente diretrizes e ações de execução, relativas à conservação, ao manejo e ao uso racional dos recursos ambientais, referentes à gestão das áreas incluídas na Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional e nas demais zonas úmidas brasileiras, quando couber;

II - contribuir para elaboração de diretrizes e na análise do planejamento estratégico que subsidiará a elaboração de um Plano Nacional de Zonas Úmidas;

III - sugerir e avaliar a inclusão de novos sítios na Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional;

IV - revogado pelo Decreto de 5 de novembro de 2008.

V - subsidiar a participação brasileira nas reuniões realizadas no contexto da Convenção de Ramsar, bem como contribuir na elaboração de informes nacionais a serem encaminhados às Conferências das Partes Contratantes;

VI - subsidiar a implementação da Convenção de Ramsar e das decisões adotadas pela Conferência das Partes Contratantes;

VII - divulgar a Convenção de Ramsar e incentivar a participação da sociedade na sua implementação; e

VIII - apresentar proposta de regimento interno ao Ministro de Estado do Meio Ambiente.

O Comitê Nacional de Zonas Úmidas é integrado por diversas instituições do Estado e da sociedade.

Informações prestadas pelo ICMBIO durante pesquisa de campo e documentos acessados via pesquisa documental demonstram que o aludido comitê atua no sentido de cumprir os objetivos do Projeto PNUD/BRA/07/G32 (Manguezais do Brasil), financiado pelo Programa das Nações Unidas. As decisões do comitê fornecem suporte técnico, político e teórico para o cumprimento dos objetivos de conservação presentes nas citadas convenções. As decisões do comitê incluem a realização de cursos, oficinas, palestras, encontros dedicados a abordar a importância do ecossistema manguezal para as pessoas. Essas ações também foram relatadas durante as entrevistas e formação de grupos focais.

A decisão de implantar um porto em área de RESEX segue na contramão dessas políticas públicas, que têm sido direcionadas para as comunidades costeiras brasileiras após o reconhecimento de sua importância para a governança de manguezais. Essas políticas também admitem a necessidade e a importância de essas populações integrarem os processos de decisão envolvendo áreas protegidas.

O rápido processo por meio do qual foram repassados imóveis da União para as empresas privadas interessadas na instalação do porto revela uma adesão a um projeto de desenvolvimento que não foi suficientemente discutido com seus interessados.

Repetiu-se, dessa forma, o mesmo padrão que antecede os numerosos desastres ecológicos causados por programas de desenvolvimento rápido que deveriam servir de advertência aos cientistas e aos políticos contra as tomadas de decisões apressadas (VANNUCCI, 2002).

Exemplos de conhecidas tragédias ambientais no Brasil, como em Mariana e em Belo Monte, deveriam servir de paradigma para que o Estado e os empreendedores suspendessem toda e qualquer medida com possibilidade de resultar em estragos inestimáveis, inclusive econômicos.

A situação acima apresentada demonstra a importância dos marcos legais de proteção ambiental, mas revela os conflitos subjacentes para a sua efetividade, especialmente quando o cumprimento de uma norma se confronta com poderosos grupos e interesses econômicos. A falta de consulta às populações tradicionais

para a implementação de obras que as afetem viola, por exemplo, a Convenção 169 da OIT, em seu art. 6º, que prevê a consulta prévia aos povos interessados, “cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”.

Nesse contexto, o atendimento ao público, a instauração de ICP e a ACP proposta pelo MPF provocaram a suspensão dos estudos de viabilidade do aludido porto na área da RESEX marinha e se constituíram em importante instrumento de concretização de seu dever institucional de proteção ambiental e dos modos de vida das populações tradicionais costeiras da Amazônia, tais como pescadores artesanais e ribeirinhos. Ademais, a atuação conjunta do MPF com as comunidades foi fundamental para instruir a aludida ação e para favorecer a percepção quanto às ameaças concretas à conservação de manguezais que a instalação do porto naquela área pode representar – danos potenciais, bem como dificuldade para a verificação do dano real, consistente na ausência de informação suficiente para as comunidades que seriam possivelmente afetadas pela construção do porto.

## **7 O MPF e as percepções das populações tradicionais sobre o Porto do Espadarte**

No Município de Curuçá, 60% dos entrevistados afirmaram saber existir uma discussão sobre a realização de estudos que objetivam a instalação do Porto do Espadarte, mas não estavam suficientemente informados.

O referido porto também foi considerado ameaça ao ecossistema manguezal pelos grupos focais. Apesar de o Conselho Deliberativo da RESEX Marinha MGC ter aprovado o início dos estudos de viabilidade do porto, para algumas lideranças, este ameaça a sobrevivência da fauna e da flora nos manguezais e, portanto, dos meios de subsistência das populações tradicionais que vivem no local e adjacências onde se pretende instalar aquele empreendimento.

O porto, como tema conexo a diversos problemas ambientais, foi discutido em 59% das reuniões do Conselho Deliberativo da RESEX Mãe Grande, realizadas no período de 2008 a 2011, lavradas em 17 atas.

Essa situação revela o interesse das lideranças da RESEX em discutir a implantação desse porto, os impactos que podem advir dessa obra e, principalmente, suas possíveis compensações. Entretanto, essas discussões não foram estendidas às outras comunidades que possivelmente serão afetadas por esse empreendimento, se este vier a ser instalado. Entre as comunidades diretamente afetadas estão incluídas todas as que estão na região do nordeste paraense. Isto porque o estudo do PROBIO, já mencionado, refere-se à cadeia da pesca, que envolve toda a área do estuário do nordeste paraense.

Consta das atas que o Conselho Deliberativo da RESEX MGC autorizou os primeiros estudos de viabilidade para o Porto do Espadarte. O referido conselho é integrado por 27 membros; desses, 17 são representantes de comunidades tradicionais. Todavia, da leitura da ata da reunião que decidiu autorizar os estudos para a implementação daquela obra, verifica-se que houve manobra para a cooptação dos 21 membros presentes (com apenas 7 representantes das comunidades). Ademais, constatou-se que as informações, então levadas aos representantes das comunidades, não eram suficientes para que as lideranças das populações tradicionais ficassem cientes das consequências e ilegalidades daquele empreendimento.

A decisão do conselho deliberativo dessa reserva de autorizar os estudos de viabilidade para o referido empreendimento converge com as lições de Benatti (2011), que, ao se referir à composição minoritária das populações tradicionais no conselho deliberativo das RESEXs, destaca que estas sofrem significativas limitações quanto à sua autonomia para gerir os bens comunitários. No caso em análise, embora as populações tradicionais não sejam minoritárias naquele conselho, as atas das reuniões fazem prova de que a representação das populações tradicionais foi minoritária durante a reunião do conselho deliberativo que decidiu pela viabilidade dos estudos para a implementação do Porto do Espadarte. Tal fato comprometeu seriamente o poder de decisão das populações tradicionais nessa situação.

Ao analisar o caso, o MPF considerou ilegal a decisão de aceitar os estudos de viabilidade do porto porque a finalidade do empreendimento contraria os objetivos da RESEX Mãe Grande de Curuçá.

Além disso, todos os demais dados já apresentados neste estudo apontam para o fato de que essa deliberação desconsidera que os usuários dessa UC não serão os únicos afetados. Conforme já ressaltado, as comunidades adjacentes ao Município de Curuçá também serão atingidas pelos efeitos dessa obra<sup>18</sup>.

As falas das comunidades costeiras da Amazônia, que serão atingidas pelo Porto do Espadarte, revelam a incompatibilidade de estudos sobre a viabilidade desse empreendimento na área da CMMA. Na falta de informação científica disponível sobre a pesca, especialmente na Amazônia, é o princípio da precaução que deve nortear as ações do Estado brasileiro. Esse empreendimento envolve grave risco de contaminação.

Porto do Espadarte é uma preocupação porque os caras mandam de lá aqueles papéis dizendo que está sendo feito estudo e, eu digo assim, vai se complicar muito a vida do pescador. *Eu digo assim, de Bragança a Icoaraci*. Vai ser, vai ser um desastre aqui para nós. Isso para escoar o alumínio, o ferro, as riquezas nossas daqui. Que é para tirar por aqui porque fica mais perto. Quer dizer, que é para criar emprego, que não vai. No Porto do Espadarte é onde se concentra a grande maioria do peixe. Principalmente a pescada. 60% dos pescadores de toda a cadeia produtiva da pesca é da pescada amarela. A partir do momento que o povo colocar esses navios grandes aí, aí a gente não vai ter mais condição de pescar. Porque nessa parte daí onde fica a Romana e a praia do Espadarte que é na Romana. Ali dá 20, 23, 24 braças de profundidade e ali se concentra o grande cardume de pescado, que a gente chama que é o canal da beira, o canal das boia. Esse aí é o roteiro da pesca. Aí vem o pessoal de Bragança. Toda essa turma aí que vem, pesca aqui nessa costeira. (Liderança de Curuçá. Entrevistado 15).

A valoração dos saberes dos integrantes das comunidades tradicionais entrevistados concretiza a proposta de ecodesenvolvimento elaborada por Sachs (2009), no sentido de aproveitar os sistemas tradicionais de gestão e dos saberes, uma vez que apenas

---

18 Informações constantes das 17 atas do Conselho Deliberativo da RESEX MGC e coletadas também pelas entrevistas e grupos focais.

mediante esse processo participativo e relacional são identificadas as necessidades, os recursos potenciais e as diversas formas de aproveitamento da biodiversidade como meio de proporcionar melhorias ao nível de vida dos povos.

As entrevistas durante a pesquisa de campo reforçam a necessidade de saber mais sobre a sobrevivência das espécies da ictiofauna, assim como a relação dessas espécies com os manguezais de toda a CMMA. As respostas dos entrevistados sobre a perspectiva de construção do Porto do Espadarte indicam que os estudos de viabilidade iniciaram sem a participação das comunidades afetadas. Algumas lideranças já identificam um problema muito mais amplo do que avaliar se é possível ou não a construção de um porto *offshore* em unidade de conservação: saber quem serão os afetados pelo empreendimento. Para um dos entrevistados, durante a pesquisa, serão afetadas as comunidades tradicionais costeiras “de Bragança a Icoaraci” (Entrevistado 15). Esse entrevistado, que teve em sua fala o apoio de 28 entrevistados/pescadores, é pescador artesanal idoso que tem o reconhecimento de seus pares pelo saber acumulado ao longo de décadas em que exerceu a pesca artesanal.

Todos os entrevistados falaram sobre a importância da presença do MPF nas comunidades para a apresentação das demandas relacionadas ao meio ambiente, circunstância que serviu para melhor instruir tanto o ICP quanto a ACP relacionados ao estudo das violações a direitos socioambientais que o empreendimento em análise suscita.

## **8 Considerações finais**

A possibilidade da construção de um porto na maior área contínua de manguezais do mundo pode resultar em consequências trágicas e prejuízos inestimáveis para o equilíbrio ecológico e conservação de toda a biodiversidade presente nessa área. A obra também pode afetar drasticamente a atividade pesqueira no Estado do Pará e impactar negativamente a segurança alimentar das populações tradicionais e não tradicionais do Brasil. Embora não tenha sido objeto deste estudo a rede de conexões e interações (relacionadas aos modos de vida das populações tradicionais – pesca, cadeia produtiva

da pesca, valoração da biodiversidade presente nos manguezais e rios que possivelmente seriam afetados pela implantação do porto) estabelecidas por todos os atores sociais envolvidos com a conservação da biodiversidade e com a atividade pesqueira na CMMA, os dados apresentados neste estudo apontam que a implantação de portos em áreas de manguezais tem potencial para destruí-las.

No mesmo sentido, Vannucci (2002, p. 158) adverte que portos, distritos industriais, cidades e aeroportos, quando importantes para a economia, política ou estratégia de um país, devem ser construídos “em áreas onde os manguezais não são vitais para a ecologia sadia da zona costeira”. Ao se valorar as informações repassadas pelas comunidades tradicionais durante a pesquisa, é fácil concluir que, na área que se pretende construir o Porto do Espadarte, a ecologia sadia da zona costeira em comento está fortemente ameaçada.

Além disso, a falta de informação para as populações tradicionais quanto aos efeitos da construção desse empreendimento já lhes ocasiona dano real. É flagrante, por exemplo, a violação às determinações da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que impõem a observância do consentimento livre, prévio e informado como o cerne dos direitos socioambientais assegurados às comunidades tradicionais, que deveriam nortear “tanto a elaboração de normas jurídicas garantidoras da totalidade dos direitos daqueles povos quanto para a elaboração de políticas públicas, planos e programas voltados à implementação daquela normatização” (GRABNER, 2015, p. 14).

Todos os instrumentos jurídicos internacionais relacionados ao meio ambiente em que o Brasil é parte objetivam o alcance do ideal/conceito de sustentabilidade, a exemplo da Convenção Ramsar e da Convenção sobre Diversidade Biológica, mas a própria construção desse ideal/conceito é permeada de nuances e perspectivas muitas vezes contraditórias. Os temas que envolvem meio ambiente são sempre muito complexos, por implicarem interesses profundamente contraditórios. Todavia, a legislação brasileira sobre o tema, analisada sistematicamente, é bastante incisiva no sentido de prestigiar a conservação do meio ambiente, se este objetivo colidir com o crescimento econômico.

Entretanto, apesar de todo o arcabouço jurídico e a atuação o MPF com as lideranças comunitárias prestigiarem os valores da conservação dos manguezais, seus recursos naturais e modos de vida das populações tradicionais, ainda existem muitos riscos de que esse arcabouço seja ignorado e essas ações sejam neutralizadas.

Quanto aos riscos ambientais, existe grande preocupação dos moradores das áreas estudadas em relação à possibilidade de instalação do Porto do Espadarte, em Curuçá. Tais preocupações foram manifestadas pelos entrevistados e grupos focais. Vale realçar que essas preocupações não se limitam à possibilidade desse empreendimento do porto no município. A construção de porto próximo a áreas protegidas, ainda que fora dos respectivos limites territoriais destas, resulta nos mesmos prejuízos, inclusive em inviabilizar o cumprimento das finalidades das reservas.

De todo modo, o estudo mostrou que a proatividade do MPF, tanto mediante o uso do ICP quanto da ACP, assim como pela sua presença nas comunidades, foi instrumento de defesa dos manguezais e outros direitos socioambientais de populações tradicionais costeiras da Amazônia. Os meios de atuação do MPF encontram amplo respaldo no ordenamento jurídico pátrio e foram fundamentais para concretizar o dever do MPF de defender a ordem jurídica e os interesses sociais, além de zelar pela conservação e finalidades da RESEX MGC, cumprindo as disposições normativas relacionadas aos direitos socioambientais da pessoa humana e assegurando que os direitos dessas populações tradicionais sejam respeitados. Ao utilizar esses meios, o MPF também evitou tragédias ambientais.

## **Referências**

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental: uma abordagem conceitual*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BATISTA, Iane Maria da Silva; SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes. Implicações políticas, econômicas e socioambientais da RESEX Mãe Grande de Curuçá: perspectivas de desenvolvimento sustentável

no estuário paraense? *Novos Cadernos do NAEA*, Belém, v. 16, n. 1, p. 203-220, jun. 2013.

BENATTI, José Heder. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: ALMEIDA, Wellington; SAUER, Sérgio (orgs.). *Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas*. Brasília: Ed. UnB, 2011. p. 93-113.

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

BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da pesquisa jurídica*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BOBBIO, Norberto. *Direito e poder*. São Paulo: Unesp, 2008.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOURDIEU, Pierre. *El oficio de científico: ciencia de la ciencia y reflexividad*. Curso del Collège de France 2000-2001. Traducción: Joaquín Jordá. Barcelona: Anagrama, 2003.

BRASIL. *Decreto Federal n. 5.758, de 13 de abril de 2006*. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm). Acesso em: 2 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Avaliação e ações prioritárias para conservação de biodiversidade de zonas costeiras e marinhas*. Fundação PROBIO, Brasília, DF, 2002.

DIAS, Danielle Rodrigues. *Espaço, políticas públicas e mobilidade populacional na Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá*. 2014. 94 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

FURTADO, Lourdes Gonçalves. Experiências de desenvolvimento sustentável em comunidades haliêuticas na Amazônia. In: TEISSERENC *et al.* (orgs.). *Coletividades locais e desenvolvimento territorial na Amazônia*. Belém: NUMA/UFPA, 2008. p. 310.

FURTADO, Lourdes Gonçalves; SILVEIRA, Isolda Maciel da; SANTANA, Graça. *Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande – Curuçá*, Pará, Brasil: estudo etnoecológico e sociocultural. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2012.

GONÇALVES, Wilson José. *Monografia jurídica: técnicas e procedimentos de pesquisa com exercícios práticos*. São Paulo: Pilares, 2009.

GRABNER, Maria Luíza. O direito humano ao consentimento livre, prévio e informado como baluarte do sistema jurídico de proteção dos conhecimentos tradicionais. *Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, ano 14, n. 45, p. 11-65, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://boletimcientifico.escolampu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n-45-julho-dezembro-2015/o-direito-humano-ao-consentimento-livre-previo-e-informado-como-baluarte-do-sistema-juridico-de-protecao-dos-conhecimentos-tradicionais>. Acesso em: 10 jan. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades – Pará – Curuçá. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/curuca/panorama>. Acesso em: 14 out. 2017.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2279-resex-mae-grande-de-curuca>. Acesso em: 14 out. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Salvem os manguezais. *Desafios do desenvolvimento*, Brasília, ano 10, edição 77, 7 out. 2013. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2939:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2939:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 28 set. 2017.

JENTOFT, Svein *et al.* (eds.). *Fish for life: interactive governance for fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.

LEITE, Eduardo Oliveira. *A monografia jurídica*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MILARÉ, Edis. *O direito do ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Panorama dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil*. Brasília: MMA/SBF/GBA, 2010. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/205/\\_publicacao/205\\_publicacao03022011100749.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/205/_publicacao/205_publicacao03022011100749.pdf). Acesso em: 30 set. 2017.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. *Justiça socioambiental e direitos humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOREIRA, Herivelto; CALEFFE, Luiz Gonzaga. *Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

NOVION, Henry Philippe Ibanez de. O que são serviços ambientais? Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/servicos-ambientais/o-que-sao-servicos-ambientais>. Acesso em: 30 set. 2017.

PINHEIRO, Elysângela Sousa. *Sustentabilidade, manguezais e reserva extrativista: instituições e atores sociais nos municípios de Curuçá e São Caetano de Odivelas*. 2014. 157 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos, Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

PINHEIRO, Priscila Tineli; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. Boaventura de Sousa Santos e a lógica do pensamento abissal: uma análise a partir do método dialético. *Revista de Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídica*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 890-908, jul./dez. 2016.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. (Coleção Ideias Sustentáveis).

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e os novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Petrópolis, 2005.

SCHAEFFER-NOVELLI, Yara. *Manguezal: ecossistema entre a terra e o mar*. São Paulo: Caribe Ecological Research, 1995.

SOUZA, Charles Benedito Gemaque. A gestão dos recursos naturais na Amazônia: a Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá-PA. *Revista Geografar*, Paraná, v. 5, n. 1, p. 83-104, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/geografar/article/view/17783/11613>. Acesso em: 11 jan. 2019.

SOUZA FILHO, Pedro Walfir Martins. Costa de manguezais de macromaré da Amazônia: cenários morfológicos, mapeamento e quantificação de áreas usando dados de sensores remotos. *Revista Brasileira de Geofísica*, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 427-435, out./dez. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-261X2005000400006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-261X2005000400006&script=sci_arttext). Acesso em: 28 set. 2017.

VANNUCCI, Marta. *Os manguezais e nós: uma síntese de percepções*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2002.

TORRES, Vera Lúcia Scaramuzzini. *Envelhecimento e pesca: redes sociais no estuário amazônico*. Belém: Cejup, 2004.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.