

O CASO DO LAGO DO MAICÁ EM SANTARÉM/PA

Autora: Natália Campos Matos¹

A Empresa Brasileira de Portos de Santarém (EMBRAPS) objetiva construir um terminal portuário no Lago do Maicá, município de Santarém (PA), para o transporte de grãos provenientes da região Centro Oeste do Brasil. Conforme descrito no Relatório de Impacto Ambiental, o empreendimento está planejado para ser instalado em uma área de 502.788 m², sendo que deste total, 279.340 m² corresponderia a área a ser construída, composta por um cais para atração de navios e infraestrutura retroportuária (RIMA, 2016).

Figura 1 - Vista geral do Terminal de Armazenagem da EMBRAPS.



Fonte: Relatório de Impacto Ambiental (2016).

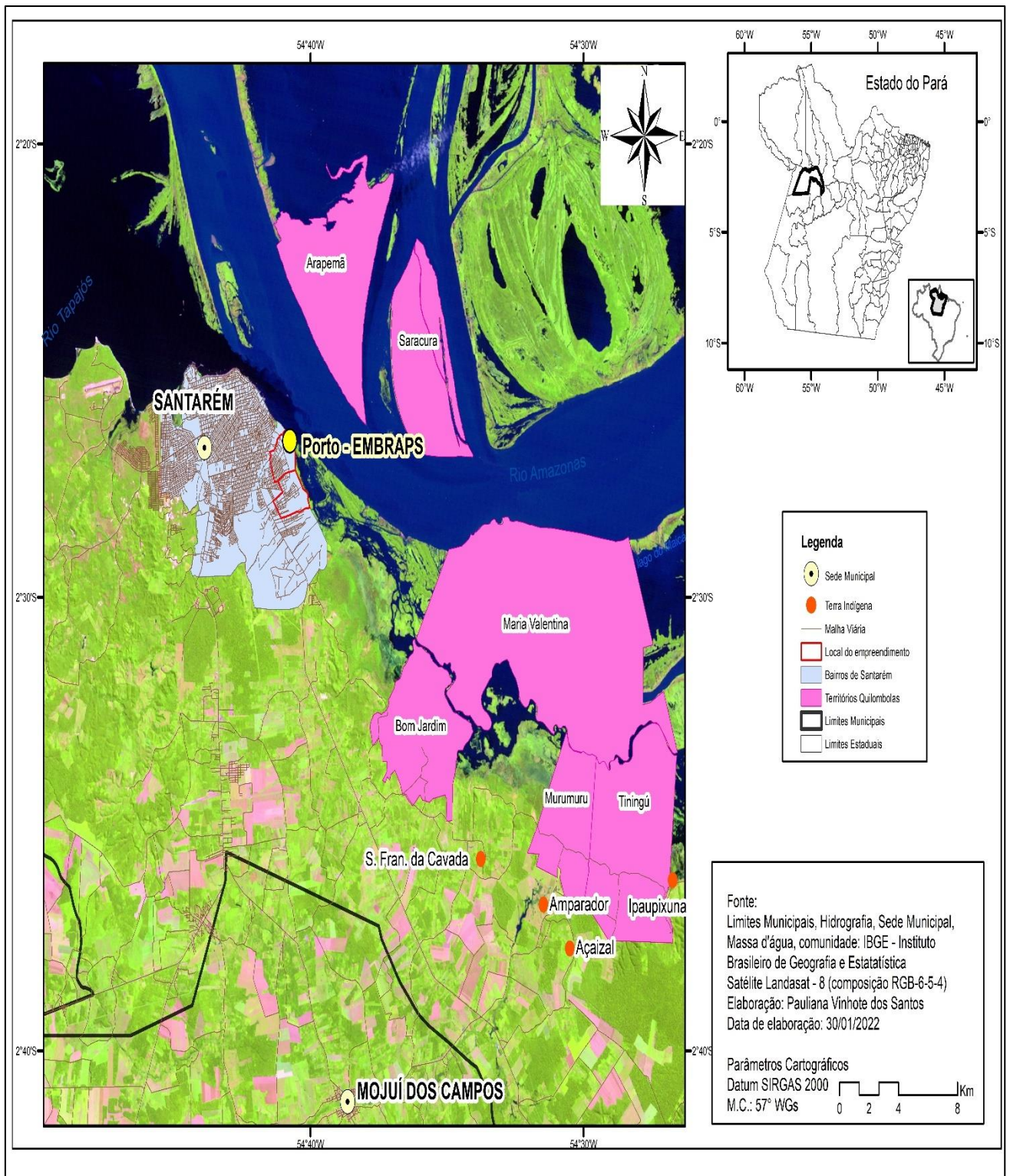
Figura 2 - Terminal Aquaviário EMBRAPS.



Fonte: Relatório de Impacto Ambiental (2016).

¹ Material elaborado a partir da minha dissertação de mestrado intitulada: O direito fundamental à consulta prévia, livre e informada: os protocolos de consulta e o caso do lago do Maicá em Santarém/PA.

Figura 3 – Mapa de localização do empreendimento.



Fonte: Elaborado por Pauliana Vinhote dos Santos².

² Mestre em Ciências da Sociedade pela Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA (2019), Especialista em Educação Ambiental com Ênfase em Espaços Educadores Sustentáveis - UFPA/2016. Bacharel em Geografia - UFOPA/2017. Licenciada em Geografia pela UFOPA (2015).

O Lago do Maicá, local que a EMBRAPAS escolheu para construir o terminal portuário tem uma extensão de 161 km² e passa por vários bairros e comunidades³ no município de Santarém, assemelha-se à região de várzea, isso porque é formado por um sistema de lagos que provém do Rio Amazonas, com influência do Rio Tapajós, por meio da restinga que divide o local em Ituqui, Maicá e área de terra firme (VAZ, 2016 *in* SOUSA, *et. al.*, 2018).

O Lago do Maicá é um dos territórios pesqueiros mais rico em Santarém. Às margens do Lago existem em média 1.500 pescadores artesanais cadastrados na Colônia de Pescadores Z-20 (SAURÉ, 2020).

Figura 4 - Lago do Maicá em Santarém/PA.



Fonte: Arquivo pessoal da autora (2021).

A EMBRAPAS, ao elaborar o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental não previu de forma correta a presença das comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas na área de influência do empreendimento.

³ Bairros: Mararú, Diamantino, Maicá, Pérola do Maicá, Jaderlândia, Urumanduba. Comunidades: Murumurutuba, Bom Jardim, Açaizal, Igarapé-Açú, Ipaupixuna, Santa Cruz, Santos da Boa Fé, São Raimundo da Palestina, Tingu, Miritituba, Areião e São Francisco da Cavada.

A Portaria Interministerial nº 60/2015 estabelece como parâmetro mínimo para definição da área de influência de empreendimentos portuários a distância de 10 km. Ou seja, se existirem comunidades tradicionais ou povos indígenas nesse raio de 10 km, é necessário incluí-los no Estudo de Impacto Ambiental. Trata-se, portanto, da área sob impacto direto do projeto.

Além disso, o empreendedor deve ficar atento também à área de influência indireta; ou seja: aquela que poderá ser afetada indiretamente pelo projeto, considerando inclusive a bacia hidrográfica (art. 5º, III, da Resolução CONAMA nº 1/1986).

A inclusão, no Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, das áreas de influência, direta ou indiretamente afetadas pela construção do terminal portuário, traduz um dos grandes princípios de proteção ao meio ambiente, qual seja, da precaução⁴. Neste sentido, diferentemente do princípio da prevenção⁵, a doutrina define o princípio da precaução da seguinte maneira:

O princípio da precaução, acima mencionado como um dos instrumentos de gestão ambiental na sociedade de risco, estabelece, de forma genérica, que a adoção de medidas benéficas ao meio ambiente não deve ser postergada em função de riscos cuja existência não tenha sido cientificamente comprovada. Uma vez que substitui o critério da certeza, consolidado sobre um modelo científico totalitário e autossuficiente, pelo critério de probabilidade nos processos decisórios, pode-se afirmar que o princípio da precaução destina-se à gestão de riscos abstratos, vindo, portanto, a reforçar o princípio da prevenção, que se ocupa da gerência de riscos concretos. Apesar de terem objetivos e fundamentos muito semelhantes e de serem frequentemente confundidos pela doutrina, convém ressaltar que os princípios mencionados detêm, na sociedade de risco, campos de atuação próprios e distintos (LEITE, *et. al.*, in. SILVA, *et. al.*, 2005, p. 416).

Por entenderem que não estavam atendendo às normas e princípios referentes à proteção ao meio ambiente, principalmente no que se refere às áreas diretas e indiretas de influência, bem como por não ter realizado a consulta prévia, livre e informada, o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual propuseram a ação civil pública nº 377-75.2016.4.01.3902 em face da União, do Estado do Pará, da Agência

⁴ Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental (Princípio 15 da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - 1992).

⁵ O princípio da prevenção se apoia na certeza científica do impacto ambiental de determinada atividade. Ao se conhecer os impactos sobre o meio ambiente, impõe-se a adoção de todas as medidas preventivas hábeis a minimizar ou eliminar os efeitos negativos de uma atividade sobre o ecossistema. Caso não haja certeza científica, o princípio a ser aplicado será o da precaução (THOMÉ, 2016, p. 65).

Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e da Empresa Brasileira de Portos de Santarém Ltda (EMBRAPS), questionando basicamente se havia vício no procedimento de implantação do terminal portuário, bem como a não realização da consulta prévia, livre e informada, às comunidades tradicionais e quilombolas, nos termos da Convenção nº 169 da OIT.

Além disso, o MPF instaurou o Procedimento de Acompanhamento nº 1.23.002.000142/2020-59 com a finalidade de acompanhar o processo de consulta prévia, livre e informada ao povo indígena Munduruku do Planalto Santareno, referente ao projeto do Terminal de Uso Privativo Empresa Brasileira de Portos de Santarém Ltda, com previsão para ser construído no Lago do Maicá, em Santarém.

O Juízo da 2ª Vara da Subseção Judiciária de Santarém (PA) ao analisar a ação civil pública nº 377-75.2016.4.01.3902, decidiu liminarmente suspender o licenciamento do terminal portuário até que fosse realizada a consulta prévia, livre e informada dos povos e comunidades afetados pelo empreendimento, conforme previsto na Convenção nº 169 da OIT.

Os requeridos apresentaram recurso de agravo de instrumento em face da liminar concedida. Em decisão monocrática o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2016), em agravo de instrumento (nº 0057850-85.2016.4.01.0000), assim decidiu:

No caso dos autos, temos que está evidenciado o não cumprimento do disposto na mencionada convenção, no caso posto à apreciação - instalação do complexo portuário na área do Maicá. Em suas manifestações, as entidades públicas requeridas não informaram a adoção de qualquer providência para dar cumprimento ao disposto na convenção, quanto à consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais. Ao reverso, verifico que o Estado do Pará expressamente reconheceu que tal procedimento não vem sendo levado a efeito. [...] Assim, merece guarida o pleito liminar do MPF. Evidenciada a verossimilhança das alegações, consoante fundamentação acima. Também há risco de dano irreparável, pois, caso prossiga o procedimento de licenciamento ambiental, há risco concreto de que o empreendimento venha a ser implantado, com descumprimento do procedimento da consulta prévia. Caso as consultas sejam postergadas, eventual decisão judicial futura determinando a realização do ato poderá ser inócua, caso o empreendimento venha a ser efetivamente implantado [...]. III - CONCLUSÃO Pelo exposto, CONCEDO EM PARTE A LIMINAR, para DETERMINAR a suspensão do procedimento de licenciamento ambiental do terminal portuário da EMBRAP - EMPRESA BRASILEIRA DE PORTOS DE SANTARÉM LTDA, na grande área do Maicá e de qualquer ato visando o empreendimento, até que seja demonstrada a efetiva realização do procedimento de consulta livre, prévia e informada às populações quilombolas e tradicionais situadas na sua área de influência direta [...].

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2018) analisou novamente a situação envolvendo o Lago do Maicá em Santarém (PA), decidiu em turma e proferiu o seguinte acórdão (Agravo de Instrumento nº 0057850-85.2016.4.01.0000):

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTALAÇÃO DE TERMINAL PORTUÁRIO ÀS MARGENS DO RIO AMAZONAS, NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM/PA. ÁREA DE INFLUÊNCIA DIRETA EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS E DEMAIS POPULAÇÕES TRADICIONAIS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA (CONVENÇÃO Nº 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). TUTELA INIBITÓRIA NA LINHA DE EFICÁCIA PLENA DOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO, DO POLUIDOR PAGADOR, DA RESPONSABILIDADE SOCIAL, DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO ECOLÓGICO E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. [...] III - Na hipótese dos autos, em se tratando de instalação de terminal portuário às margens do Rio Amazonas, no Município de Santarém/PA, cujo licenciamento, além de não ter sido submetido ao crivo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, na condição de órgão executor da política nacional do meio ambiente, também não fora precedido de regular consulta prévia aos povos remanescentes das comunidades quilombolas e às demais populações tradicionais de ribeirinhos, diretamente afetadas, caracteriza, em princípio, a manifesta irregularidade do empreendimento, a autorizar a suspensão do aludido licenciamento, de forma a evitar danos irreversíveis ou de difícil ou incerta reparação, como no caso [...]. V - Agravo de instrumento desprovido. Decisão mantida.

Atualmente o empreendimento continua suspenso, uma vez que não foi realizada a consulta prévia, livre e informada junto às comunidades quilombolas e tradicionais.

As decisões citadas acima refletem o posicionamento que os tribunais pelo Brasil estão adotando, quanto à realização da consulta prévia, livre e informada. Há o entendimento de que em decorrência do Brasil ser signatário da Convenção nº 169 da OIT, deve assegurar o acesso ao direito analisado em relação aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

Destaca-se ainda que o Poder Judiciário ao decidir sobre o direito previsto na Convenção nº 169 da OIT, incluiu as comunidades tradicionais. Tal constatação é importante para desmistificar o entendimento de alguns setores da economia de que as comunidades ribeirinhas não seriam abrangidas pelos direitos dispostos na Convenção nº 169 da OIT.

As comunidades quilombolas, povos indígenas e pescadores que fazem uso do Lago do Maicá, seja para pesca, banhos ou navegação construíram seus protocolos de consulta prévia, por entenderem que serão impactados, caso haja a construção do terminal

No Brasil já foram elaborados, dentre outros⁷, os seguintes protocolos de consulta: Protocolo Krenak, Protocolo Wajãpi, Protocolo Xingu, Protocolo Juruna, Protocolo Munduruku, Protocolo Comunidades Montanha e Mangabal, Protocolo de Consulta das Comunidades Ribeirinhas Pimental e São Francisco (MPF, 2018).

Foram elaborados ainda os protocolos objetos do presente caso em estudo, quais sejam: a) da Federação das Organizações Quilombolas de Santarém (FOQS), representando doze comunidades quilombolas do Município de Santarém/PA: Saracura, Arapemã, Surubiu-Açú, Nova Vista do Itaquí, São José do Itaquí, São Raimundo do Itaquí, Patos do Itaquí, Pérola do Maicá, Bom Jardim, Murumurutuba, Murumuru e Tiningu; b) dos povos indígenas Munduruku e Apiaká do Planalto Santareno; c) da Z-20, representando os pescadores e pescadoras do Município de Santarém/PA.

Os protocolos representam um avanço qualitativo sobre o direito à consulta prévia, livre e informada. Eles expressam a governança interna de cada comunidade ou povo e traduzem, em regras, os princípios que orientam a consulta. Eles são importantes também, para evitar que o Estado elabore acordos com membros das comunidades ou dos povos indígenas que não os representam e por isso, não manifestam a vontade coletiva (YAMADA, *et al.*, 2019).

O protocolo corresponde em última instância a um instrumento de empoderamento dos povos indígenas e comunidades tradicionais, diretamente

⁷ O Grupo de Pesquisa Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR e o Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS) criaram o Observatório de Protocolos Comunitários, constando a realação atualizada dos protocolos da América Latina. Constatam, além dos citados no texto, os seguintes: Protocolo de Consulta – Quilombolas de Abacatal/Aurá, Protocolo de Consulta – Comunidade Tradicional da Ponta Oeste, Ilha do Mel, Protocolo de Consulta aos Pescadores e Pescadoras Artesanais e Caiçaras de Guaraqueçaba – PR, Protocolo de Consulta ao Povo Waimiri Atroari, Protocolo de Consulta Prévia da Tekoa Itaxi Mirim, Protocolo de Consulta e consentimento – Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Alto Trombetas II, Protocolo de Consulta das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara, Protocolo de Consulta Prévia da Comunidade Agroextrativista do Pirocaba/Abacetuba – Pará, Protocolo de Consulta Prévia – Kayapó-Menkrãgnoti, Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas do Oiapoque, Protocolo de Consulta dxs Apanhadorxs de Flores Sempre Vivas - Macacos, Pé de Serra e Lavras, Protocolo de Consulta Comunidades Quilombolas e Apanhadoras de Flores S.V Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas, Protocolo de Consulta dos Povos Yanomami e Ye'kwana, Protocolo de Consulta dos Ilhéus e Ribeirinhos do Rio Paraná, Protocolo de Consulta do povo Panará, Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Indígena Mura de Autazes e Careiro da Várzea, Amazonas, Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas da Região Serra da Lua, Roraima, Protocolo de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado do Povo Irantxe-Manoki, Protocolo de Consulta a Comunidade tradicional de Rolim de Moura do Guaropé Quilombolas, Indígenas Wajuru, Sakirabiar e Guarassuê, Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada dos Quilombos Passagem, Nazaré do Airi e Peafú do município de Monte Alegre -PA, Protocolo de Consulta Prévia do Povo Warao em Belém/PA, Protocolo de Consulta Povos Ciganos – Etnia Calon (CEPEDIS, 2022).

relacionado aos direitos de autodeterminação, participação, bem como desenvolvimento e manutenção de suas instituições de tomadas de decisões (YAMADA, *et al.*, 2019).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Ação Civil Pública nº 377-75.2016.4.01.3902**. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=37775.2016.4.01.3902+&secao=STM&pg=1&enviar=Pesquisar>. Acesso em 20 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5. Acesso em 16 fev. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015**. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_Interministerial_60_de_24_de_marco_de_2015.pdf. Acesso em 24 abr. 2018.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95508>. Acesso em 10 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo de instrumento nº 0057850-85.2016.4.01.0000**. Relator Souza Prudente. Decisão monocrática de 29/09/2016, publicado em 05/10/2016 no DJF1.. Disponível em <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/index.xhtml>. Acesso em 10 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Constitucional, administrativo, ambiental e processual civil. Ação civil pública. Instalação de terminal portuário às margens do Rio Amazonas, no Município de Santarém/pa. Área de influência direta em comunidades quilombolas e demais populações tradicionais. Licenciamento ambiental. Ausência de consulta prévia (Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho). Tutela inibitória na linha de eficácia plena dos princípios da precaução, do poluidor pagador, da responsabilidade social, da proibição do retrocesso ecológico e do desenvolvimento sustentável**. Agravo de instrumento nº 0057850-85.2016.4.01.0000. Relator Souza Prudente. Quinta Turma. Acórdão de 02/05/2018, publicado em 15/05/2018 no DJF1.. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/index.xhtml>. Acesso em: 11 ago. 2020.

CEPEDIS, Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental. Observatório de Protocolos. **Protocolos comunitários de consulta**. Disponível em: <https://direitosocioambiental.org/observatorio-de-protocolos/protocolos-comunitarios-de-consulta/>. Acesso em 18 jan. 2022.

LEITE, José Rubens Morato Leite; FERREIRA, Helene Sivini; MELO, Jailson José de. **Licenciamento Ambiental e Estudo Prévio de Impacto Ambiental de Grandes**

Hidrelétricas e Hidrovias: da Preservação à Precaução e as Tendências da Jurisprudência. *In.* SILVA, Bruno Campos; MOURÃO, Henrique A., MORAES, Marcos Vinícius Ferreira de; WERNECK, Mario; OLIVEIRA, Walter Soares, *et. al.* Direito Ambiental Visto por nós Advogados. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MATOS, Natália Campos. **O direito fundamental à consulta prévia, livre e informada: os protocolos de consulta e o caso do lago do Maicá em Santarém/PA.** Dissertação (Mestrado em Ciências da Sociedade). Universidade Federal do Oeste do Pará. Santarém, p. 204. 2021.

MPF. **Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais.** Protocolo de Consulta Prévia dos Povos Indígenas. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/protocolo-de-consulta-dos-povos-indigenas>. Acesso em 24 abr. 2018.

RIMA. **Relatório de Impacto Ambiental.** Empresa Brasileira de Portos de Santarém. FADESP, 2016.

SAURÉ, Valdinéia. **Consulta Prévia, Livre e Informada da Convenção 169 da OIT: o Caso dos Megaprojetos Portuários no Lago do Maicá, Santarém (PA).** *In* BARROS, Márcio Júnior Benassuly. Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais no Oeste do Pará. Ananideua, PA: Itacaiúnas, 2020.

SOUSA, Wandicleia Lopes; SILVA, Rubens Elias da; VIEIRA, Thiago Almeida. **Preservar e Resistir:** a Luta dos Pescadores Artesanais em Defesa do Território Pesqueiro do Lago do Maicá, em Santarém-PA. Vivência: Revista de Antropologia. n. 52, 2018, p. 176-190. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/vivencia/article/view/12383/11705>. Acesso em: 05 jan. 2021.

YAMADA, Erika M.; GRUPIONI, Luís Donisete Benzi; GARZÓN, Biviany Rojas. **Protocolos autônomos de consulta e consentimento: guia de orientações.** São Paulo: RCA, 2019.