

-Estudio-

**DESAFIOS SOCIOAMBIENTAIS DAS ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS DO
BRASIL: O CASO DOS PESCADORES ARTESANAIS NO CONTEXTO DA
RESERVA EXTRATIVISTA PRAINHA DO CANTO VERDE (CEARÁ)***

**SOCIO-ENVIRONMENTAL CHALLENGES OF THE PROTECTED MARINE
AREAS IN BRASIL: THE CASE OF THE TRADITIONAL FISHERIES
COMMUNITIES WITHIN THE CONTEXTO OF THE EXTRACTIVIST RESERVE
PRAINHA DO CANTO VERDE (CEARÁ)**

CARINA COSTA DE OLIVEIRA

Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Grupo de pesquisa em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade – GERN

(UnB)

carina2318@gmail.com

FERNANDA CASTELO BRANCO ARAUJO

Grupo de pesquisa em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade – GERN

(UnB)

nandacba@gmail.com

JACQUELINE ALVES SOARES

Professora do Centro Universitário Christus

jacsoares81@gmail.com

Fecha de recepción: 21 de octubre de 2019 / **Fecha de recepción:** 13 de mayo de 2020

* Este artigo desenvolve uma pesquisa prévia feita por duas de suas coautoras sobre a Resex Prainha do Canto Verde. Consultar: Soares, J.A, Araújo, F.C.B, “Reservas extrativistas protegem o território tradicional pesqueiro? Uma análise a partir do caso da Prainha do Canto Verde (Ceará)”, *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 9, n. 3, set./dez. 2019, p. 167-189. Aproveitamos para agradecer ao advogado Cláudio Silva pelas informações prestadas acerca da situação judicial da RESEX da Prainha do Canto Verde e ao “Totonho”, do Chalé Coqueiral, pelas histórias contadas sobre a comunidade.

RESUMO: O artigo discute em que medida as áreas protegidas marinhas e costeiras brasileiras desempenham efetivamente um direito socioambiental a partir do caso da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde. Ao passo que a comunidade residente na área protegida é referência na luta socioambiental no estado do Ceará pela resistência à especulação imobiliária e pela defesa da pesca artesanal, a própria existência da RESEX, formalizada em 2009, tem sido palco de recorrentes conflitos sociais. Por meio de análise qualitativa e pesquisa bibliográfica e documental, pretendeu-se analisar as vantagens e os limites da RESEX para a proteção socioambiental do local. Verificou-se que, apesar de a Resex representar instrumento capaz de implementar o socioambientalismo no contexto das comunidades pesqueiras do litoral, há uma insuficiência do instrumento de garantir uma proteção social que garanta estabilidade à população tradicional que nela habita.

ABSTRACT: The article discusses the extent to which Brazilian marine and coastal protected areas are effectively implementing socio-environmental interests and rights based on the case of the “Prainha do Canto Verde” Extractive Reserve (RESEX). While the community residing in the protected area is a reference of socio-environmental struggle in the state of Ceará for its resistance to real estate speculation and for the defense of artisanal fishing, the very existence of this RESEX, formalized in 2009, has been the stage of recurring social conflicts. Through qualitative analysis and bibliographic and documentary research, the article sought to analyze the advantages and limits of RESEX for the social and environmental protection of the place. It was found that, although the Resex represents an instrument capable of implementing socio-environmentalism in the context of coastal fishing communities, there is an insufficiency of the instrument to guarantee the social protection that guarantees stability to the traditional population that inhabits it.

RESUMEN: El artículo debate sobre el RESEX (una Área Marina Protegida) de Prainha do Canto Verde, establecida por el decreto presidencial de 5 de junio de 2009. La comunidad que vive en esta área es una referencia en la lucha por el medio ambiente en el país tanto por su resistencia a la especulación de la

propiedad, como en la defensa de la pesca artesanal. Sin embargo, tras la formalización del RESEX, que incluye áreas terrestres y marítimas, el conflicto se intensificó cuando la comunidad se planteó cuestiones de legalidad y legitimidad sobre el área terrestre. A través de un análisis cualitativo y bibliográfico, una investigación documental y de campo, tratamos de responder las siguientes preguntas: ¿es el RESEX el instrumento jurídico apropiado para la protección ambiental del área? ¿Fue creado el RESEX de acuerdo con las normas constitucionales e infraconstitucionales? Y, dados sus objetivos, ¿puede el RESEX representar la parte terrestre de esta área?

RESUM: L'article tracta sobre la *resex* (una àrea marina protegida) de Prainha do Canto Verde, establerta pel Decret presidencial de 5 de juny de 2009. La comunitat que viu en aquesta àrea és una referència en la lluita pel medi ambient al país tant per la resistència a l'especulació de la propietat, com en la defensa de la pesca artesanal. No obstant això, després de la formalització de la *resex*, que inclou àrees terrestres i marítimes, el conflicte es va intensificar quan la comunitat es va plantejar qüestions de legalitat i legitimitat pel que fa a l'àrea terrestre. Amb una anàlisi qualitativa i bibliogràfica, una recerca documental i de camp, tractem de respondre les preguntes següents: és la *resex* l'instrument jurídic apropiat per a la protecció ambiental de l'àrea? Es va crear la *resex* d'acord amb les normes constitucionals i infraconstitucionals? I, atesos els objectius, pot la *resex* representar la part terrestre d'aquesta àrea?

PALAVRAS-CHAVE: Áreas marinhas protegidas — Comunidades tradicionais pesqueiras — Socioambientalismo — Reserva extrativista marinha.

KEYWORDS: Marine protected áreas —Traditional fishing communities — Socioenvironmentalism — Marine extractive reserve.

PALABRAS CLAVE: Áreas marinas protegidas — Comunidades de pesca tradicionales — Socioambientalismo — Reservas extractivas.

PARAULES CLAU: Àrees marines protegides— Comunitats de pesca tradicionals — socioambientalisme — reserves extractives.

SUMARIO: I. Introdução. II. A Constitucionalidade e a Legalidade da RESEX da Prainha do Canto Verde. III. A compatibilização entre a proteção do território pesqueiro e os interesses sociais e ambientais na Resex prainha do canto verde. 1. A intrínseca relação entre fatores sociais e ambientais na RESEX da Prainha do Canto Verde. IV. Os limites das possibilidades jurídicas de apropriação coletiva da terra para a implementação do socioambientalismo. V. Considerações finais. VI. Referências.

I. INTRODUÇÃO

As Reservas Extrativistas (RESEX), tipo específico de espaço territorial especialmente protegido no Brasil, permitem o uso sustentável dos recursos presentes no espaço pelas comunidades tradicionais que nelas habitam. Visualiza-se uma potencialidade de implementação de direitos socioambientais por esse instrumento. Contudo, esse nem sempre é o caso, como pode ser visto no contexto da Reserva Prainha do Canto Verde, uma Reserva Extrativista Marinha federal localizada no Estado do Ceará. Há, no Brasil, 28 RESEX marinhas federais, cobrindo 7.956,34 km² do espaço marinho brasileiro¹, onde habitavam, em 2015, 34.500 famílias de caiçaras, jangadeiros, ribeirinhos, prainheiros e outros tipos de pescadores artesanais.² Por meio desse artigo, pretende-se avaliar os limites da implementação dos aspectos sociais e ambientais envolvidos nos objetivos da RESEX. Para tanto, é relevante analisar: o conceito de Resex com base em normas e compromissos internacionais e nacionais e o contexto histórico e político da criação da RESEX Prainha do Canto Verde para logo após avaliar o caráter socioambiental do instrumento.

As reservas extrativistas constituem categoria do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) que busca aliar a presença de comunidades

¹ Ver a descrição do Sistema Costeiro-Marinho elaborado pelo IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/biomas/>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

² Conforme levantamento realizado entre 2013 e 2015 pelo ICMBio e somente disponível mediante solicitação ao órgão, com estimativa de alcançar 52.900 após a conclusão do cadastro de famílias beneficiárias das Resex mais recentemente criadas. Outras informações sobre as unidades de conservação do Brasil estão disponíveis em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMDNmZTA5Y2ltNmFkMy00Njk2LWI4YjYtZDJINzFkOGM5NWQ4IiwidCI6IjJmE5LTNmOTMtNGJiMS05ODMwLTZyNDY3NTJmMDNINCisImMiOjF9>. Acesso em: 03 maio 2019.

tradicionais à conservação da biodiversidade. Outro fator interessante é que as RESEX são uma modalidade de unidade de conservação originalmente brasileira³. Mesmo assim, há compatibilidade entre essa modalidade e a terminologia internacional utilizada para o tema.⁴

Por força da Convenção de Diversidade Biológica (CDB), os Estados Partes são instados a “elaborar estratégias, planos ou programas nacionais no intuito de assegurar a conservação e o uso sustentável da biodiversidade”.⁵ Com relação à conservação da diversidade biológica *in situ*, ela estabeleceu aos Estados signatários, entre outras ações, os compromissos de “estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica”; prevenir a introdução, controlar ou erradicar espécies exóticas que ameacem os ecossistemas, habitats ou espécies; e respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica”, “incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desses conhecimentos, inovações e práticas” e “encorajar a repartição justa e equitativa dos benefícios” oriundos de sua utilização.⁶

Sem uma definição legal para as áreas protegidas marinhas e costeiras, elas seguem os contornos jurídicos das áreas protegidas em geral, com algumas especificidades pelo fato de estarem localizadas no mar. Nesse sentido, a CDB se articula às previsões oriundas da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNDUM), que dedica várias previsões à proteção ambiental, inclusive estabelecendo a obrigação de os Estados preservarem e protegerem o meio ambiente marinho.⁷ A própria CDB também tem se dedicado a discutir algumas

³ Sobre o tema ver: M. A. A. Tapajós, *Reconhecimento de territórios tradicionais: o contrato de concessão de direito real de uso enquanto instrumento de garantia do direito ao território tradicional*, Dissertação (Mestrado em Direito) –Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará. Belém, p. 73.

⁴ Referimo-nos à classificação da União Internacional para a Conservação da Natureza. Nesse sentido: Pellizzaro, P.C. *et al*, "Gestão e manejo de áreas naturais protegidas: contexto internacional", *Ambiente e Sociedade*, v. XVIII, n. 1, p. 21–40, 2015, p. 34.

⁵ Cf art. 6º, alínea a.

⁶ Vide art. 8º, alíneas a, h e j.

⁷ Consultar o art. 22 e a parte XII da CNUDM, também conhecida como Convenção de Montego Bay.

orientações específicas para as regiões costeiras e marinhas, sendo que desde 1995, com o Mandado de Jacarta sobre biodiversidade marinha e costeira, oriundo da 2ª Conferência das Partes da Convenção, vem sendo destacada a necessidade de integração do tratamento dos recursos marinhos e costeiros para se alcançar o objetivo de conservação e utilização sustentável da biodiversidade.⁸

Apesar do comprometimento assumido pelos Estados na CDB, a perda de biodiversidade tem sido um problema crescente em escala global. Percebendo o destaque da conservação por meio de áreas protegidas, metas internacionais tem focado no aumento da designação desses instrumentos jurídicos, com especial olhar para o contexto marinho. É o que demonstram as Metas de Aichi, adotadas na 10ª reunião da COP, com período de aplicação de 2011 a 2020, que prevê, na meta de nº 11, que 10% das áreas marinhas e costeiras estejam conservadas por meio de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas.⁹ Esse estímulo a criação de áreas marinhas protegidas é reforçado pelo Objetivo do Desenvolvimento Sustentável n.º 14, que prevê na meta 14.5 que os Estados se comprometem a “até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível. O Brasil, no seu compromisso nacional, foi além, estabelecendo como meta proteger pelo menos 25% dessa região, principalmente áreas de especial importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens marinhas mais amplas”.¹⁰

⁸ Conforme Decisão II/10 da COP da CDB. Disponível em: <https://www.cbd.int/marine/imcam.shtml>.

⁹ O texto completo do plano, em inglês, pode ser conferido em: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268>.

¹⁰ IPEA, Agenda 2030 – ODS – Metas Nacionais do Desenvolvimento Sustentável, Brasília, IPEA, 2018.

Até 19 de março de 2018 somente 1,57% dos 3,5 milhões de km² do espaço marinho brasileiro era objeto de proteção por esse instrumento.¹¹ Em 19 de março de 2018, quatro áreas marinhas protegidas foram criadas nos arquipélagos de São Pedro e São Paulo, no estado de Pernambuco, e Trindade e Martim Vaz, no estado do Espírito Santo, de maneira que, atualmente, 25% do espaço marinho brasileiro é coberto por áreas marinhas protegidas.¹² Contudo, isso não significa que todas as áreas marinhas protegidas, mais de 100, sejam monitoradas e sejam objeto de uma gestão sustentável por meio da elaboração de um plano de manejo para a unidade.¹³

Quanto ao arcabouço jurídico nacional, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, §1º, III, estabelece que o Poder Público deve definir espaços territoriais especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. O Sistema nacional de unidades de conservação (SNUC), instituído pela Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, veio para regulamentar tal previsão constitucional e atender à CDB no que concerne à construção de uma legislação nacional capaz de implementar as normas e as metas internacionais sobre áreas protegidas.¹⁴ Seu art. 2º traz uma

¹¹ Corrêa, C., *A biodiversidade na Zona Costeira e marinha do Brasil*, Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/6618-a-biodiversidade-na-zona-costeira-e-marinha-do-brasil>>. Acesso em: 23 julho 2019.

¹² As referidas zonas protegidas foram instituídas, respectivamente, pelos decretos n.º 9.313 e 9.312, ambos de março de 2018.

¹³ De acordo com o Ministério do Meio ambiente, há aproximadamente 106 áreas marinhas protegidas no Brasil, 38 com proteção integral e 64 com uso sustentável. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha/unidades-de-conservacao-e-mosaicos>>. Acesso em: 15 de março de 2018.

¹⁴ O trâmite do projeto de Lei do SNUC durou mais de uma década. Sobre o assunto, vide: Mercadante, M., “Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC”, in Benjamin, A. H. (Org.), *Direito ambiental das áreas protegidas*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001, p. 190-231.

definição de unidades de conservação,¹⁵ que têm sido entendidas como a expressão nacional do conceito internacionalmente aceito de áreas protegidas.¹⁶

O SNUC, regulamentado por meio do Decreto nº 4.340/2002, incorporou, de maneira inovadora, previsões próprias para as comunidades tradicionais na seara das áreas protegidas.¹⁷ Instituiu duas categorias de unidades de conservação com objetivos voltados à preservação das atividades desenvolvidas por comunidades extrativistas, nomeadamente a reserva de desenvolvimento sustentável (RDS) e a reserva extrativista; bem como previu instrumentos de participação dessas comunidades, como a consulta pública prévia a criação de unidades de conservação e os conselhos deliberativos em RESEX e RDS, com poder decisório na elaboração dos respectivos planos de manejo¹⁸ e na discussão de assuntos de interesse da unidade.¹⁹

Especificamente quanto ao regramento das RESEX, importa acrescentar algumas considerações. Com relação ao regime de propriedade territorial, o SNUC estabelece-o como de domínio público. As comunidades têm o direito de uso do espaço garantido por meio de contrato de concessão de direito real de

¹⁵ Antes da Lei nº 9.985/2000, a figura das unidades de conservação foi introduzida pelo Decreto nº 23.793/34 (primeiro Código Florestal), com previsões, em seguida, no Código Florestal de 1965, no Regulamento dos Parques Nacionais (Decreto nº 84.017/1979, na Lei da Proteção da Fauna (Lei nº 5.197/67) e na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), ou seja, em normas esparsas. Sobre o assunto: Bensusan, N., *Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas*, Rio de Janeiro, FGV, 2006 e Medeiros, R., “Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil”, *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 41-64, jan./jul 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

¹⁶ Assim são definidas as unidades de conservação: “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

¹⁷ Em que pese não seja fornecida no SNUC uma definição de populações tradicionais, os arts. 17, § 3º, e 20, *caput*, do SNUC, se voltam às populações extrativistas tradicionais, caracterizadas como aquelas que já habitavam a unidade de conservação quando de sua criação e cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. Uma definição genérica de povos e comunidades tradicionais está presente na Política nacional para o desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais (Decreto n.º 6.040, de 07 de fevereiro de 2007), seguindo os mesmos critérios da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é signatário.

¹⁸ O plano de manejo é o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, estabelece-se o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” e tem caráter obrigatório, conforme os arts. 2º, XVII, e 27 da Lei nº 9.985/2000.

¹⁹ Cf. arts. 22, §2º, 18, § 2º, e 20, § 4º da Lei do SNUC.

uso (CCDRU), que deve trazer, com a própria Lei do SNUC e o plano de manejo, os direitos e as obrigações dos moradores.²⁰

As RESEX situadas na zona costeira, como a Prainha do Canto Verde, ainda sofrem mais desafios. A zona costeira é espaço geográfico sobre o qual incidem várias outras normas, representativas de políticas públicas de objetivos diversos, que dificultam a harmonização dos muitos interesses envolvidos, como o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661/88), a Política Nacional para os Recursos do Mar (Decreto nº 5.377/2000) e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Decreto nº 5.758/2006). A realidade demonstra, então que poucas RESEX possuem plano de manejo e, para as que possuem²¹, não há garantia de um uso sustentável dos recursos marinhos, pois há diversos problemas nessas áreas como a exploração ilegal dos recursos pesqueiros²² bem como a falta de pessoal e de infraestrutura para controlar essas áreas.²³

Nesse contexto legal está situada a Resex Prainha do Canto Verde, localizada no litoral leste do estado do Ceará, a 120km de Fortaleza, no município de Beberibe, estado do Ceará. A população local, que começou a habitar a área por volta dos anos 1870²⁴, é formada por cerca de 246 famílias que tiram seu sustento principalmente da pesca artesanal e da agricultura familiar²⁵. O artesanato, praticado sobretudo por mulheres, bem como o turismo comunitário, também têm ganhado espaço nos últimos anos²⁶.

O processo de criação da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde teve início em 2001, quando a comunidade de pescadores pleiteou perante o

²⁰ Ver arts. 18, § 1º, e 23, §§ 1º e 2º da Lei do SNUC e art. 13 do Decreto regulamentador.

²¹ Estatísticas sobre a gestão das unidades de conservação federais podem ser consultadas em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao?q=marinho&Search=>>>. Acesso em: 13 de abril de 2018.

²² TRF2: Mandado de Segurança 40357RJ 2001.02.01.025099-2. 5ª Turma especializada. Relator: Antônio Cruz Netto. Julgado em 10 dez. 2008.

²³ Cuadra L. M. G., *A gestão sustentável dos recursos marinhos: a compatibilização entre unidades de conservação marinha e a pesca*, Monografia de conclusão do Curso de Direito, Universidade de Brasília, 2016, p. 18.

²⁴ Informação disponível em <<http://prainhadocantoverde.org/historico-da-luta-da-comunidade-na-justica-e-no-campo/>>>.

²⁵ Instituto da Memória do Povo Cearense (IMOPEC), “Memória dos movimentos ambientais do Ceará”, *Propostas Alternativas* - n. 17, Fortaleza, IMOPEC, 2014, p. 23.

²⁶ Almeida, H.L.P.S, *Indicadores de Qualidade de Vida, instrumento para o Monitoramento Participativo da Qualidade de Vida de Comunidades costeiras tradicionais: o caso da Prainha do Canto Verde, Beberibe/CE*, dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Fortaleza, 2002, p. 97-98.

Conselho Nacional de Populações Tradicionais (CNPT), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), a criação de uma Reserva Extrativista Marinha. Tal ação foi fruto da mobilização da população local que, há quatro décadas, resistia às ameaças de especuladores que atuavam no intuito de usucapir toda a região para transformar em loteamentos imobiliários.²⁷ Atualmente, porém, parte da população requer que a porção terrestre da unidade de conservação seja removida, de modo a permitir que os moradores entrem com usucapião da terra, sob o argumento de que, à época, não sabiam que a unidade de conservação envolveria partes terrestres e que isso impossibilitaria o desenvolvimento da comunidade. A queixa, em geral, dá-se em função da restrição quanto à possibilidade de venda da terra e da realização de reformas nos imóveis.²⁸

Diante desse conflito no interior da comunidade, que já foi alvo de questionamento judicial a respeito da validade da RESEX e atualmente está sendo discutido no Congresso Nacional por meio de um Projeto de Lei (PL 4245/2019), de autoria do Deputado Estadual Heitor Freitas (PSL-CE), que visa excluir dos limites da área marinha protegida as áreas de terra firme²⁹, busca-se responder: o ato de criação da RESEX, bem como seus objetivos e configuração territorial, guardam conformidade com as normas constitucionais e infraconstitucionais? A RESEX é de fato o instrumento legal mais adequado para a proteção socioambiental do local? A fim de analisar esses questionamentos, é relevante demonstrar: a constitucionalidade e a legalidade da RESEX Prainha do Canto Verde (1), o que não significa tratar-se de instrumento que de fato implemente uma proteção socioambiental (2).

²⁷ A história da formação de movimentos sociais na Prainha do Canto Verde é retratada com detalhes por Galdino, J.W., *Educação e movimentos sociais na pesca artesanal*, Fortaleza, Edições UFC, 2014.

²⁸ Como pode ser conferido no site <http://www.prainhadocantoverde.com/>, representativo da Associação Independente dos Moradores da Prainha do Canto Verde e Adjacências (AIMPCVA), que condena a RESEX continental e foi fundada com o intuito de questioná-la.

²⁹ O andamento do referido projeto pode ser acompanhado em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2213495>.

II. A CONSTITUCIONALIDADE E A LEGALIDADE DA RESEX DA PRAINHA DO CANTO VERDE

A constitucionalidade e a legalidade da RESEX Prainha do Canto Verde foram questionadas por ações judiciais. Contudo, observa-se que a RESEX é constitucional e é legal, pois foi formalizada em consonância com os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis. Os questionamentos consistem na tentativa de desconectar a extensão da RESEX à parte terrestre da área bem como de demonstrar que há documentos necessários para implementar a RESEX que não foram elaborados. É relevante apresentar o contexto do processo de criação da RESEX para se concluir pela constitucionalidade e legalidade de sua criação.

No geral, os anos de 1970 foram marcados pela valorização do litoral cearense para fins turísticos e imobiliários (segunda residência), fenômeno descrito pela geografia do litoral como “vilegiatura marítima”. Nesse período, observou-se grande quantidade de especuladores que ingressaram com ações de usucapião e obtiveram sentenças favoráveis que lhes concederam o direito de propriedade referente a grandes faixas de terras, apesar de elas já serem ocupadas de forma centenária por população local. Tratou-se, portanto, de uma prática de grilagem institucionalizada pelo judiciário cearense, com o apoio de cartórios e prefeituras. Tais “proprietários” fracionavam a terra no intuito de vender os lotes, mas, para isso, tinham que recorrer à expulsão violenta desses moradores, que passam a ser tratados como “invasores” e empregam, então, ações violentas promovendo a derrubada de construções comunitárias, ateando fogo em instalações, ameaçando de morte e criminalizando lideranças. Esses conflitos estão presentes ainda hoje na zona costeira cearense. Foi assim que ocorreu na Prainha do Canto Verde (Beberibe), Canoa Quebrada (Aracati), Fortim, Batoque (Cascavel), para dar exemplo de algumas das comunidades localizadas na porção leste da costa do estado.

A partir daí, algumas dessas comunidades passaram a resistir e se organizar para garantir a posse de suas terras. No caso da Prainha do Canto Verde, a Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base e do Centro de Promoção e Defesa de Direitos Humanos da Arquidiocese (CDPDH), teve papel fundamental para essa organização, auxiliando na formação de Associação de

Moradores da Prainha do Canto Verde e prestando assessoria jurídica a quem ingressou com ação rescisória para anulação da sentença de usucapião do dono da imobiliária, que havia se apropriado de toda a região da praia, ambas as iniciativas datadas do ano de 1989. O CDPDH também agiu junto ao Departamento do Patrimônio da União para demarcar a terra da União e regularizar moradias³⁰.

Se, até então, o conflito fundiário era o maior problema enfrentado pela comunidade, a partir da década de 1990, passa a emergir na fala desses atores sociais a denúncia da crise da pesca: abandono dos pescadores artesanais por parte dos governos e escassez da lagosta resultado de práticas predatórias que ocorriam dada a inexistência de fiscalização nas águas. Em 1993, em um gesto simbólico e eficiente, quatro “prainheiros” mobilizaram o imaginário social cearense ao protagonizar uma viagem-protesto que durou 74 dias feito toda ela de jangada até o Rio de Janeiro para chamar atenção para a situação dos “povos do mar”³¹.

Desde 1998, a Prainha já se organizava também para desenvolver turismo sustentável de base comunitária, tendo ganhado prêmios internacionais pela iniciativa e participado da constituição da Rede Turismo Comunitário (TUCUM). Essa comunidade tem sido referência no estado do Ceará pela prática de receber visitantes de modo diferenciado, o que tem garantido renda extra aos moradores e provocado nítida melhoria na estrutura das casas e comércios³².

Juntamente com a continuidade da luta pela terra, andando a passos lentos, os “prainheiros” participaram da constituição do Fórum de Pescadores do Ceará e, junto com outras comunidades, passam a reivindicar, de forma mais articulada,

³⁰ Conforme se verifica nos autos do Processo nº 00.10044-0, ação movida em nome de 114 moradores contra a Imobiliária Henrique Jorge Pinho S/A.

³¹ Referente ao *Raid* de 1941, quando um grupo de jangadeiros, liderado por Manuel Jacaré, realizaram uma viagem saindo de uma pequena jangada em Fortaleza-Ceará, em direção ao Rio de Janeiro, na ocasião a capital federal a fim de exigir do governo de Getúlio Vargas direitos específicos para a categoria. Em 1942, o feito passou por uma reconstituição cinematográfica filmado pelo diretor de cinema americano Orson Welles. De forma trágica o empreendimento foi interrompido quando uma onda derrubou a jangada dos quatro heróis ao chegar no litoral carioca, e justamente Jacaré, o líder do grupo, sumiu nas águas da Baía de Guanabara (cf. Santos, M. J., “EM CENA: quatro homens numa jangada. A luta por direitos dos jangadeiros dos cearenses em 1941”, *Projeto História*, São Paulo, n.39, p. 339-349, jul/dez. 2009).

³² Galdino, J.W., *Educação e movimentos sociais na pesca artesanal*, Fortaleza, Edições UFC, 2014.

o “direito de pescar e morar no litoral”³³. No mesmo ano do pedido de criação da RESEX, 2001, foi proferida a decisão anulando registro de propriedade em nome da imobiliária, e, daí em diante, algumas derrotas judiciais são empreendidas em desfavor do loteador.

Em janeiro de 2007, foi realizada consulta pública com a população, oportunidade em que a criação da área protegida foi aprovada. Dois anos mais tarde, por meio do Decreto s/nº, de 05 de junho de 2009, a RESEX foi formalmente constituída, com a finalidade de “proteger os meios de vida, a cultura e garantir a utilização e a conservação dos recursos naturais renováveis tradicionalmente utilizados pela população extrativista da comunidade da Prainha do Canto Verde, residente na área de abrangência da Reserva e demais populações habitantes de áreas contíguas” (art. 2º).

Assim, no processo de criação da RESEX da Prainha do Canto Verde, a população encontrava-se em crescente nível de organização social e conscientização política. O pedido, cujo pontapé inicial partiu de um abaixo-assinado local, foi debatido em vários eventos e encontros comunitários. No que se refere ao território, a Associação de Moradores, fundada em 1989 com o apoio do CDPDH, já havia aprovado, desde 1996, um “Regulamento do Uso da Terra”, segundo o qual cada morador possui o direito a uma área de até 300m² para construir sua habitação dentro da propriedade comunitária coletiva³⁴.

Nos termos do que preceitua o art. 22, §2º da Lei do SNUC, foram realizados estudos que resultaram, em 2006, em Laudo Técnico Ambiental, Socioeconômico e Cultural da área. Outrossim, em janeiro de 2007, a comunidade protagonizou uma Consulta Pública, convocada pelo Ibama. Na oportunidade, os prainheiros debateram a proposta apresentada e, em seguida, a criação da Resex foi deliberada e aprovada.³⁵

O ato do Poder Público necessário para criar oficialmente a unidade de conservação, que, no caso em tela, tratava-se de categoria vinculada à União,

³³ Documento “Histórico da luta da comunidade na justiça” no dossiê Prainha do Canto Verde.

³⁴ Galdino, J.W., *Educação e movimentos sociais na pesca artesanal*, Fortaleza, Edições UFC, 2014, p. 166 e ss.

³⁵ Galdino, J.W., “Reserva Extrativa Marinha (Resex) Da Prainha Do Canto Verde: A Comunidade Concretizando Um Sonho”, *Raízes*, v. 32, n. 02, jul.-dez., 2012, p. 161.

foi concretizado por meio de um Decreto Presidencial assinado no dia 5 de junho de 2009. A partir de então, as terras situadas dentro da área da reserva, que inclui porção de terra e mar³⁶, passaram a pertencer à União, sendo o uso garantido aos seus moradores. Nesse sentido, depreende-se da leitura do art. 2º do mencionado Decreto que os objetivos da RESEX, além da proteção aos meios de vida dos prainheiros e da conservação dos recursos naturais, também incluem o reconhecimento do território pesqueiro da comunidade³⁷. Desse modo, não se pode dizer que houve mácula no processo de criação que justifique a anulação do ato.

Apesar de o rito normativo ter sido seguido, a Reserva começou a ser contestada logo no ano seguinte à sua criação por vários meios judiciais, intensificando-se os conflitos socioambientais na região. O Decreto foi atacado pela Associação Independente dos Moradores da Prainha do Canto Verde e Adjacências (AIMPCVA), criada sob influência de um novo usurpador das terras à beira-mar, conhecido como “empresário” pela população local. Por meio de uma Ação Anulatória, ela argumentou no sentido de que a unidade foi criada sem que houvesse a discussão necessária acerca da existência de porção terrestre na área demarcada, insurgindo-se contra a perda da propriedade de suas habitações. Entretanto, tal como reconhecido em primeira instância e no acórdão que negou provimento ao Agravo de Instrumento decorrente da ação principal, a porção continental foi aventada durante a consulta pública prévia à aprovação da RESEX, no intuito de garantir a proteção à comunidade residente e às atividades por ela desempenhadas, constando tal discussão na ata da reunião^{38, 39}.

³⁶ Conforme se verifica pelo mapa disponibilizado pelo ICMBio em <<http://mapas.icmbio.gov.br/i3geo/icmbio/mapa/externo/home.html?flepkm9ma0ce2o7tl8ag5anj3>>.

³⁷ Lima, M. C., “Espaço de gestão pública compartilhada em RESEX no Ceará: Experiência do CDRPCV– Beberibe/CE”, *Extensão em Ação*, Fortaleza, v.1, n. 6, p. 30 – 44, Jan./Jul. 2014, p. 31.

³⁸ O andamento processual do referido agravo, com o conteúdo do acórdão, pode ser consultado em <<http://www.trf5.jus.br/processo/0015601-21.2010.4.05.0000>>.

³⁹ A ação anulatória, que corria perante a 15ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará, foi julgada improcedente em 1ª instância, tendo sido interpostos vários recursos pela AIMPCV. A alguns deles a justiça também já negou prosseguimento, confirmando a legalidade da Resex. Vale mencionar, que em 14 de dezembro de 2015 foi realizada audiência pública em Beberibe para discutir a Resex, porém até o momento não se teve acesso à ata dos trabalhos.

Além do momento de criação em si, foram objeto de questionamento a existência dos documentos obrigatórios das Resex (Plano de Manejo e Contrato de Concessão de Direito Real de Uso) e de um conselho gestor, todos legalmente considerados obrigatórios para a subsistência da unidade. Na Prainha, o conselho gestor, com capacidade deliberativa, foi instalado em 2011 e criado pela Portaria nº 125, de 14 de dezembro de 2010.⁴⁰ Por outro lado, muito embora o SNUC estabeleça que o Plano de Manejo deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da criação da unidade (art. 27, § 3º), até hoje o referido documento da RESEX da Prainha não existe e não está em fase de elaboração⁴¹. Já o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso foi publicado no DOU de 1º de dezembro de 2010⁴².

Em termos gerais, a falta do principal documento de gestão da unidade de conservação por prazo superior aos 5 anos previstos em lei poderia colocar em xeque o atingimento dos objetivos da RESEX, por carência de parâmetros para avaliar e delimitar as intervenções humanas desenvolvidas no local (art. 28 da Lei do SNUC). Mais especificamente, sua falta pode impossibilitar a execução do contrato de concessão de direito real de uso, visto que este somente pode vigor se estiver em consonância com aquele (art. 13, Decreto nº 4340).

Entretanto, considerando o nível de mobilização da comunidade pesqueira da Prainha do Canto Verde, a falta de plano de manejo acaba sendo mais formal do que real. A comunidade, após longo processo de educação e conscientização, já possui seu sistema próprio de organização, uso e a ocupação da área sob proteção legal. Nesse sentido, essa ausência formal não inviabiliza a existência da área, tampouco o atingimento de seus fins. Nesse sentido, vale mencionar que um pouco menos da metade das unidades de conservação marinhas não

⁴⁰ Portaria disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/portarias/RESEX%20Prainha%20do%20Canto%20Verde%20CE%20Port%20125%20de%2014%2012%2010.pdf>>.

⁴¹As informações técnicas da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde podem ser consultadas em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2295-resex-prainha-do-canto-verde> e <http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true> .

⁴² Disponível em http://uc.socioambiental.org/anexos/591_20101201_122626.pdf.

possui plano de manejo e nenhuma delas foi revogada por essa razão⁴³. No entanto, a pesquisa verificou que o estabelecimento desse prazo quinquenal não foi suficiente, pois o ordenamento jurídico brasileiro não prevê a aplicação de nenhuma penalidade em razão de seu descumprimento. Como resultado da ausência de um prazo peremptório, levantou-se que apenas 55% das unidades de conservação federais marinhas possui plano de manejo⁴⁴. Ademais, é de se reconhecer que o processo de elaboração do Plano de Manejo, pela complexidade que envolve, ainda que venha a ser concluído e passe a existir, pode restar incapaz de nortear as ações dentro da unidade de conservação.⁴⁵

O posicionamento no sentido da legalidade da RESEX não significa que ela implementa, de fato, o objetivo de conexão entre a proteção ambiental e social da comunidade residente. Nesse sentido, é necessário analisar e compatibilização entre a proteção do território pesqueiro e do meio ambiente na RESEX da Prainha do Canto Verde.

III. A COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE A PROTEÇÃO DO TERRITÓRIO PESQUEIRO E OS INTERESSES SOCIAIS E AMBIENTAIS NA RESEX PRAINHA DO CANTO VERDE

O socioambientalismo se consolidou, no Brasil, no final do último século e, nesse sentido, houve uma maior percepção da necessidade de rever o “mito da natureza intocada” que, por muitas décadas, foi predominante no movimento conservacionista.⁴⁶ Essa mudança operou outras em nível institucional, ao passo que também foi incorporada por vários segmentos da sociedade, o que culminou na constituição do complexo normativo do direito socioambiental. Contudo, o equilíbrio entre aspectos sociais e ambientais ainda está distante de ser

⁴³ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Coordenação Geral de Criação, Planejamento e Avaliação de Unidades de Conservação (CGCAP), 2018.

⁴⁴ Equivalente a 18 UCs. Esse dado preliminar considera apenas o total de 33 unidades de conservação federais localizadas no bioma marinho-costeiro, excluídas as UCs situadas na área marinho-costeira da Amazônia Legal, conhecida como “Amazônia Azul”, e as UCs marinho-costeiras estaduais e municipais.

⁴⁵ A efetividade dos planos de manejo é questionada por Kinouchi, M. R., “Plano de manejo: fundamentos para a mudança”, in Bensusan, N.; Prates, A. P. (Orgs.), *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*, Brasília, IEB, 2014. p. 221-249.

⁴⁶ No mesmo sentido: Diegues, A.C., *O mito moderno da natureza intocada*, São Paulo, Hucitec, 2001.

alcançado. A RESEX Prainha do Canto Verde, e as RESEX de modo geral, refletem esse contexto. Nesse sentido, é relevante demonstrar a intrínseca conexão entre os aspectos sociais e ambientais no âmbito das RESEX, notadamente na RESEX sob análise (2.1), bem como demonstrar os limites da possibilidade de apropriação coletiva da terra que as Resex representam (2.2).

1. A INTRÍNSECA RELAÇÃO ENTRE FATORES SOCIAIS E AMBIENTAIS NA RESEX DA PRAINHA DO CANTO VERDE

Os aspectos sociais e ambientais compõem elementos essenciais do histórico da formação das RESEX, notadamente da RESEX Prainha do Canto Verde. Para tratar do tema é relevante: apresentar o contexto histórico e sociológico da formação das RESEX e o problema da desconformidade entre os interesses territoriais e a proteção ambiental.

O processo da criação das RESEX, visto sob uma perspectiva histórica e política na literatura da sociologia ambiental, é denominado de “ambientalização” que designa, no geral, a adoção do discurso ambiental às práticas sociais diversas (institucionais, políticas, científicas, etc). Isso se reflete, por exemplo, na existência, já na década de 1980, no Ibama, de setores engajados no Núcleo de Educação Ambiental que desenvolviam iniciativas de educação ambiental e de fortalecimento da identidade “conservacionista”.⁴⁷ Ele foi determinante na instituição das primeiras reservas extrativistas no Brasil e culminou com a aprovação da lei do SNUC e seu respectivo decreto, admitindo entre as unidades de conservação as de uso sustentável e, em especial, as RESEX. É por meio desses processos⁴⁸ que novos fenômenos vão sendo construídos e expostos à esfera pública, assim como velhos fenômenos são renomeados como ambientais, e um esforço de unificação engloba-os sob a chancela da “proteção ao meio ambiente”.

Disputas de legitimidade instauram-se, concomitantemente, na busca de caracterizar as diferentes práticas como ambientalmente benignas ou danosas.

⁴⁷ Lima, M. C., “Espaço de gestão pública compartilhada em RESEX no Ceará: Experiência do CDRPCV– Beberibe/CE”, *Extensão em Ação*, Fortaleza, v.1, n. 6, p. 30 – 44, Jan./Jul. 2014, p. 32.

⁴⁸ Acselrad, Henri, “Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental”, *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24 n. 68, 2010, p. 106.

Nessas disputas em que diferentes atores sociais ambientalizam seus discursos, “ações coletivas são esboçadas na constituição de conflitos sociais incidentes sobre esses novos objetos seja questionando os padrões técnicos de apropriação do território e seus recursos seja contestando a distribuição de poder sobre eles”⁴⁹.

Nessa ideia de que o ambientalismo é visto como um campo, para utilizar a noção bourdieusiana⁵⁰, a questão das Resex, desde a sua origem aos dias de hoje, não pode ser analisada sem recorrer à análise política de que surgiram e ainda surgem num contexto de disputas territoriais por diferentes modos de apropriação de terra, água e recursos naturais, em que se defrontam sujeitos com desiguais condições de poder. Desde o início, com a instituição da primeira Resex, já se encontrava presente a estratégia discursiva da “preservação ambiental” e da “população tradicional” para o enfrentamento mais efetivo dos seringueiros com os latifundiários, “no reconhecimento da existência de conflitos territoriais que exigiam a mediação do Estado”⁵¹.

A primeira reserva extrativista foi a do Alto do Juruá (Decreto nº 98.863, de 23 de janeiro de 1990) num contexto de conflito fundiário entre seringueiros da Amazônia e “patrões de barracões” e combinava conservação e reforma agrária. Até então, para os seringueiros a questão era mais agrária e sindical do que ecológica. Ocorre que o contexto político era totalmente desfavorável à desapropriação para reforma agrária, então os seringueiros perceberam que “a conexão entre os “empates” contra o desmatamento e o programa de conservar as florestas em forma de reservas extrativistas tinha o potencial de atrair aliados poderosos”.⁵²

Aproveitando o contexto mundial de valorização do “desenvolvimento sustentável” e do papel das populações para a conservação da biodiversidade, deu-se a aproximação dos seringueiros com povos indígenas e ambientalistas,

⁴⁹ Acselrad, Henri, “Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental”, *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24 n. 68, 2010, p. 103.

⁵⁰ Bourdieu, P., *O poder simbólico*, 13. Ed, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010.

⁵¹ Valêncio, N. et al, “Plano de Manejo de Resex-Mar: o apoio de maquetes interativas na vocalização dos direitos dos grupos tradicionais”, III Seminário de Gestão Socioambiental para o Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura e da Pesca no Brasil – III SEGAP, 2009, p. 1.

⁵² Almeida, A.W.B, “Populações tradicionais e conservação ambiental”, in Cunha, M.C, *Cultura com aspas e outros ensaios*, São Paulo, Cosacnaify, 2009, p. 285.

passando a reivindicar o modelo de área protegida inspirada nas reservas [terras] indígenas, com domínio da terra pela União e usufruto exclusivo por parte da comunidade. A valorização das comunidades das florestas (seringueiros, babaçueiros, pescadores artesanais, etc.) para a conservação ambiental já vinha sendo difundida por meio dos “programas sustentáveis baseados nas comunidades locais”⁵³. Como argumenta o autor, a conquista da terra numa perspectiva coletivista, por meio da estratégia de criação de unidade de conservação, não a transforma numa farsa nem a deslegitima.

A legitimidade das comunidades tradicionais para reivindicarem uma unidade de conservação não está fundamentada em uma condição a priori, em “essência” conservacionista, ou em caráter “anti” ou “pré-modernas”, mas que se trata de constituir sujeitos políticos que pactuam e se comprometem com práticas conservacionistas, e, em troca, garantem direitos territoriais. Importa destacar que esses grupos, por vezes, já apresentam história de baixo impacto ambiental, possuem interesse em limitar a exploração dos recursos presentes no território e prestam serviços ambientais⁵⁴.

Por outro lado, o fato de uma das motivações para a RESEX ser o conflito fundiário, às vezes a razão primeira, não a deslegitima, já que a conservação deve ser verificada na história do grupo social e suas práticas, nos esforços empreendidos para isso diante das adversidades, bem como auferida a partir da dimensão de projeto, pois ser ou tornar-se comunidade tradicional é se “autoconstituir”⁵⁵. E é devido a essas características que a elas foram conferidos direitos ambientais e culturais que possibilitam o reconhecimento dos seus modos de vida e seu território.

Na Prainha, como visto, a demanda pela Resex também surge no contexto do conflito fundiário, com uma imobiliária que adquiriu na década de 1970 a propriedade por usucapião de toda a área de praia após comprar a posse de

⁵³ Almeida, A.W.B, “Populações tradicionais e conservação ambiental”, in Cunha, M.C, *Cultura com aspas e outros ensaios*, São Paulo, Cosacnaify, 2009, p. 279.

⁵⁴ Almeida, A.W.B, “Populações tradicionais e conservação ambiental”, in Cunha, M.C, *Cultura com aspas e outros ensaios*, São Paulo, Cosacnaify, 2009, p.279.

⁵⁵ Almeida, A.W.B, “Populações tradicionais e conservação ambiental”, in Cunha, M.C, *Cultura com aspas e outros ensaios*, São Paulo, Cosacnaify, 2009, p. 279.

terra de dois pescadores⁵⁶ e, hoje, com conhecido empresário cearense do ramo educacional que possui imóvel no interior da área da Resex e que se aliou a um grupo de moradores opositores da porção terrestre da Resex, estimulando a criação de uma segunda associação de moradores no local (AIMPCVA) e intervindo diretamente no conflito entre as famílias,⁵⁷ tendo também ingressado com ação judicial em 2010 contra o decreto de criação da Resex.

Essa disputa de visões e projetos de apropriação do meio ambiente caracteriza o contexto como conflito ambiental em que:

[...] atores modernos, interessados na produção de outro lugar no uso da mesma base territorial, se apresentavam nas arenas ambientais emergentes como portadores de um tipo de progresso inarredável, requerendo, daí, o estabelecimento de uma figuração na qual os povos tradicionais lhes deviam acatar, no reconhecimento de sua superioridade econômica e, por decorrência, moral. Se a figuração sugerida fosse eficaz (ELIAS & SCOTSON, 2000)- o grupo tradicional internalizando em sua auto-imagem uma inferiorização socialmente construída pela eficácia dos discursos e práticas modernas - a violência simbólica (BOURDIEU, 1998) tornar-se-ia o pressuposto da naturalização do processo de modernização, forjando o consentimento de uma nova territorialidade, intrinsecamente alienante.⁵⁸

Os interesses desses atores, agentes internos como a AIMPCVA e externos como empresários e imobiliárias, que se opõem ao atual modelo de reserva da Prainha reflete a lógica individualista, da propriedade de caráter exclusivista, contrária à perspectiva coletiva de território como bem comum. Catalisa, portanto, um contexto de grande vulnerabilidade e injustiça ambiental por qual passam tais comunidades, além da clássica privatização da terra, agora também da água, por meio da priorização da aquicultura na política nacional de pesca.⁵⁹

⁵⁶ Galdino, J.W., *Educação e movimentos sociais na pesca artesanal*, Fortaleza, Edições UFC, 2014, p. 40.

⁵⁷ Diário do Nordeste. *Reserva ambiental é tema de polêmica*. Diário do Nordeste, 25 de maio de 2010. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/regiao/reserva-ambiental-e-tema-de-polemica-1.233589>. Acesso em: 19 de out. 2019.

⁵⁸ Valêncio, N. et al, “Plano de Manejo de Resex-Mar: o apoio de maquetes interativas na vocalização dos direitos dos grupos tradicionais”, III Seminário de Gestão Socioambiental para o Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura e da Pesca no Brasil – III SEGAP, 2009, p. 1.

⁵⁹ Movimentos dos pescadores e pescadoras artesanais (MPP). Relatório seminário território pesqueiro. Recife, outubro 2010, s/p.

Diante desse contexto, é relevante analisar os caminhos jurídicos para a configuração do direito de comunidades como as que residem na RESEX marinha Prainha do Canto Verde. É o que se passa a fazer no tópico a seguir.

IV. OS LIMITES DAS POSSIBILIDADES JURÍDICAS DE APROPRIAÇÃO COLETIVA DA TERRA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SOCIOAMBIENTALISMO

Além da RESEX, há outras formas de legitimar o uso da terra por comunidades tradicionais. Contudo, todas as formas apresentam vantagens e desvantagens para a conexão entre os aspectos sociais e ambientais, de maneira que o instituto das Resex, muito embora possa ser aprimorado, ainda se apresenta como melhor alternativa. Sobre o tema, é relevante apresentar: as vantagens e limites da legitimação do uso coletivo promovida pelas Resex e a insuficiência dos institutos clássicos de posse e propriedade no contexto das comunidades de pesca artesanal da costa brasileira.

Os direitos da comunidade prainheira ao território estão assentados também na Convenção 169 da OIT, em vigor no Brasil desde 2003 e regulamentada pelo Decreto nº 6040/2007, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Dentre o rol de direitos das comunidades tradicionais previstos na PNPCT, figuram os direitos territoriais compreendidos como os direitos da coletividade sobre:

Art. 3. [...] II- os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.

Diferentemente da terra quilombola e indígena, não há previsão legal sobre como será regularizado esse território das comunidades tradicionais pesqueiras, o que tem sido um grande entrave para dar concretude a esse direito. Assim, historicamente, as comunidades buscaram se amparar nas Reservas Extrativistas ou Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Ocorre que a instituição das RESEX não é garantida às comunidades, pois não há direito

subjetivo das populações tradicionais a elas, de modo que ficam dependendo do juízo de conveniência e oportunidade da administração, que pode ou não estar suscetível a pressões políticas. Outro caminho seria tentar se inserir em programas de reforma agrária sustentável (com possível descaracterização das comunidades tradicionais pesqueiras por não se enquadrarem no tipo campesino, qual seja, o de produtor rural) ou lutar pela regularização fundiária em áreas privadas, por meio de ações de usucapião individual, e nas áreas públicas, como terrenos de marinha, pela concessão de direitos de uso das comunidades tradicionais, nesse caso, ação também discricionária.

No contexto de uso comum dos territórios tradicionais, categorias de posse e propriedade e seus instrumentos usuais de regularização são insuficientes e talvez até mesmo incompatíveis com os usos tradicionais. A dicotomia propriedade privada e propriedade pública e as possibilidades atuais de regularização de seus usos não correspondem à diversidade de situações encontradas, tais como o uso comum tanto da terra quanto da água, quando o “controle dos recursos básicos não é exercido livre e individualmente por um determinado grupo doméstico de pequenos produtores diretos ou por um de seus membros”⁶⁰. Nessa configuração, a estrutura jurídica material e processual de matriz eurocêntrica parece não albergar tais tipologias de uso originados em outros sistemas cognitivos e normativos⁶¹.

No caso da Prainha, a terra é elemento fundamental para a reprodução física e cultural das pescadoras e dos pescadores. Liberar a terra para o mercado imobiliário é perder a dimensão de futuro daquela coletividade, pois a faixa de terra é pequena e ainda enfrenta muitas limitações de aproveitamento de espaço, já que, na sua maior parte, é constituída por dunas móveis e, no setor de praia, tem havido a perda contínua de espaço dada a erosão decorrente do avanço das marés. Ademais, a gestão coletiva da terra já é uma realidade antiga da Prainha. A comunidade historicamente reservou espaços comuns para realocação das famílias que vão tendo suas casas soterradas pelas dunas e/ou

⁶⁰ Almeida, A.W.B, “Populações tradicionais e conservação ambiental”, in Cunha, M.C, *Cultura com aspas e outros ensaios*, São Paulo, Cosacnaify, 2009, p. 133.

⁶¹ Baldi, C.A., “Pescadores artesanais, justiça social e justiça cognitiva: acesso à terra e à água”, *Revista Colombiana de Sociologia*, Bogotá-Colombia, v. 37, n.02, pp. 91-119, jul.- dic, 2014, p. 108.

destruídas pelas marés. Há, ainda, áreas de uso comum utilizadas não só por prainheiros (como área de plantação de coqueiral comunitária), mas também por extrativistas e pequenos agricultores da vizinhança (distritos vizinhos de Campestre da Penha e Córrego do Sal). Já em áreas próximas às lagoas, a Lagoa do Sal, dentre outras menores, e o campo de dunas, a população colhe murici, cata marisco, planta mandioca, cria gado solto, etc. como modo de vida e sobrevivência, estabelecendo uma relação diferenciada com o território.⁶²

Sobre a pretensão de direito ao território estabelecida a partir dessa relação entre comunidade e meio, Baldi explica que:

Visto a partir dessa especial relação com a terra, tanto eventual “conceito” de “posse” quanto de “propriedade” implicam uma multiplicidade de direitos, que vão além dos clássicos *jus utendi*, *jus fruendi* e *jus abutendi*, para enfeixar um grupo de direitos culturais, econômicos e sociais, tais como: a) reprodução social, cultural e espiritual da comunidade; b) o respeito à diversidade étnica, religiosa e cultural; c) a pluralidade socioambiental, econômica e cultural dessas comunidades (incluídas as relações familiares e de parentesco); d) o direito à memória cultural e à prevenção do epistemicídio; e) o direito de autoatribuição, de “nomeação” dos lugares, de definição de seus “usos legítimos”, de vinculação da existência à trajetória coletiva; f) o direito à alimentação, visto não mais no sentido assistencialista, mas como direito à segurança e soberania alimentar. Tanto posse quanto propriedade passam a ser vistas, nesse sentido, como cluster of rights, um verdadeiro feixe de direitos entrelaçados, indivisíveis e interdependentes, numa renovação também da teoria de direitos humanos e muito além do conceito de “função social” ou “função ecológica” da propriedade.⁶³

Por esses motivos, o Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais - MPP tem colhido assinaturas para um Projeto de Lei que regulamentaria o território pesqueiro como um direito coletivo ao território integral. A base jurídica dessa lei seriam os arts. 215 e 216 da Constituição Federal, com suporte ainda na legislação própria de comunidades e povos tradicionais. Segundo o projeto de iniciativa popular do MPP, o território pesqueiro é definido como:

II - Territórios tradicionais pesqueiros: as extensões, em superfícies de terra ou corpos d'água, utilizadas pelas comunidades tradicionais pesqueiras para a sua habitação, desenvolvimento de atividades

⁶² Informações colhidas em observação de campo por uma das autoras (Jacqueline A. Soares) o entre os anos de 2009 e 2011.

⁶³ Baldi, C.A., “Pescadores artesanais, justiça social e justiça cognitiva: acesso à terra e à água”, *Revista Colombiana de Sociologia*, Bogotá-Colombia, v. 37, n.02, pp. 91-119, jul.- dic, 2014, p. 108.

produtivas, preservação, abrigo e reprodução das espécies e de outros recursos necessários à garantia do seu modo de vida, bem como à sua reprodução física, social, econômica e cultural, de acordo com suas relações sociais, costumes e tradições, inclusive os espaços que abrigam sítios de valor simbólico, religioso, cosmológico ou histórico.

Assim, a proposta centra no aspecto multidimensional do território (físico, social, econômico, cultural, político) e enfrenta a ideologia que reduz o espaço físico das comunidades pesqueiras aos corpos d'água. Na pesca artesanal, o acesso à água é mediado pelo acesso à terra e é a garantia do acesso à terra que garante o acesso à água. Ainda mais diante de contexto de exploração mercantil intensa dos recursos naturais na zona costeira seja pela aquicultura seja pelo turismo de massa que tende a cercar, impedir e cercar acesso à terra e à água.

Por mais que uma parte das comunidades artesanais no Brasil venha apontando os limites das RESEX para se protegerem e protegerem seus territórios e, diante da tentativa de impor uma fragilidade a este instrumento (desconsiderando a faixa continental, no exemplo de RESEX marinhas), Santilli⁶⁴ propõe uma releitura das unidades de conservação (Lei 9985/2000), no sentido de concretizar os direitos socioambientais da Constituição à luz da Convenção 169 da OIT e do Decreto nº 6040/2007 (PNPCT). Nesse sentido, o sistema de UC de uso sustentável deverá estar em conformidade com as diretrizes da política para povos e comunidades tradicionais.

Seguindo essa linha interpretativa, caberia o dever de proteção das comunidades e povos tradicionais ao Estado brasileiro, tendo este o dever de proceder à regularização da porção continental e aquática do território, ou seja, garantir a integralidade do território, bem como garantir o direito de consulta prévia sempre que qualquer medida executiva ou legislativa possa afetá-la. Santilli⁶⁵ ainda sugere que, dada a falta de regulamentação específica para territórios de pesca, aplicar-se-iam subsidiariamente os termos do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento dos quilombolas, concedendo título coletivo em caráter pro-indiviso em favor das associações comunitárias,

⁶⁴ Santilli, J., "Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais", in Bensusan, N.; Prates, A. P. (Orgs.), *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*, Brasília, IEB, 2014, p. 399-434.

⁶⁵ Santilli, J., "Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais", in Bensusan, N.; Prates, A. P. (Orgs.), *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*, Brasília, IEB, 2014, p. 432.

com cláusulas obrigatórias de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

Ante o arcabouço de possibilidades apresentado, infere-se que a Resex é capaz de implementar o que a corrente socioambientalista da conservação da biodiversidade apregoa. Para que a efetividade do instituto seja aprimorada em face das pressões políticas e econômicas que se avultam na região costeira, porém, a integração das Resex com a política de povos e comunidades tradicionais parece fornecer uma opção viável e compatível com as normas nacionais e internacionais que delimitam o tema.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou demonstrar alguns dos desafios que recaem sobre as áreas marinhas protegidas existentes no Brasil, por meio da resposta a questões jurídicas envolvendo a Resex da Prainha do Canto Verde. A implementação do socioambientalismo, por meio de uma conexão equânime entre aspectos sociais e ambientais ainda enfrenta diversos desafios. Os instrumentos ainda não são elaborados a fim de garantir uma proporcionalidade adequada entre essas duas perspectivas. Nesse sentido, as contribuições desse artigo foram no sentido de demonstrar as aberturas e os limites jurídicos da RESEX para implementar o socioambientalismo, por meio do exemplo da RESEX Prainha do Canto Verde.

Embora a Resex da Prainha seja um exemplo de conquista da garantia do direito ao território tradicional, houve crises e desgastes internos após a instituição da unidade de conservação. Esses conflitos refletem as disputas entre diferentes modelos de vida e de uso de recursos ambientais.

A partir da ação de um grupo da comunidade, que fundou associação de oposição em parceria com o empresário, a Resex teve sua validade questionada judicialmente. Após esgotada a via judicial com a confirmação dos limites da Resex constantes do decreto que a instituiu, o mesmo grupo busca atualmente utilizar-se da sua influência política para retirar a proteção da porção terrestre pela via legislativa. Porém, analisando os sucessivos atos que deram origem à RESEX da Prainha do Canto Verde, chegou-se à conclusão de que a criação da área protegida, sob o ponto de vista normativo, seguiu todos os requisitos legais. A legitimidade da existência de parte em terra firme, principal objeto das

reivindicações judiciais, também pôde ser verificada, constatação facilitada pelo alto grau de participação e organização comunitária em torno da demanda de criação da RESEX.

Também foi possível inferir a adequação do instrumento legal de instituição da Resex para os interesses socioambientais da região por ela afetada, já que existe com o escopo de preservar os modos de vida, a cultura e o uso sustentável dos recursos naturais pela comunidade pesqueira. A avaliação dos conflitos levando em consideração a interação entre os diferentes agentes sociais presentes no território, os interesses concretos de pessoas, famílias, agentes públicos, ONGs guarda extrema relevância para pesquisas etnográficas. Essa dimensão, contudo, pela delimitação jurídica que este artigo possui, não foi objeto de análise. Pode-se antecipar, no entanto, que o longo processo que envolveu a criação da Resex muito desgastou a comunidade e seu tecido social. A própria morosidade do Estado para deliberar acerca do pedido gera sensação de abandono e insegurança por parte da população, ambiente em que facilmente se projetam pessoas com o fito de realizar atos em prol do interesse próprio.

O Movimento de Pescadores tem envidado esforços para diagnosticar os limites da Resex como principal alternativa para a proteção do território dessas comunidades. Nesse sentido, tem-se demonstrado que o caráter subjetivo da decisão do Estado resulta na morosidade ou até mesmo na não instituição da UC e coloca essa população em maior vulnerabilidade sobretudo diante de conflitos que envolvem agentes economicamente poderosos e que não raras vezes se utilizam ilegalmente de diversos meios para impor sua vontade. Todo o levantamento efetuado por movimentos de pescadores-MPP tem sido feito no sentido de pensar proposta de outro instrumento para a defesa dos territórios de pesca, o que não significa dizer que a proposta visa substituir, acabar ou esvaziar de sentido as Resex. Só a realidade de cada lugar e a decisão do grupo poderá definir qual seria o instrumento mais adequado.

Diante da tentativa de fragilizar a Resex, como é o caso incontestado da Prainha do Canto Verde, é fundamental que o poder decisório da comunidade seja levado a sério, que os procedimentos sejam rigorosamente observados, inclusive com a mobilização de outros instrumentos legais para garantir a proteção integral do território, que conduz à preservação ambiental. Essa é a proposta que submete

a interpretação do SNUC ao conjunto de direitos das comunidades tradicionais já incorporados pelo direito brasileiro com *status* de norma supralegal e que completaria o sentido das normas constitucionais de direitos culturais e socioambientais.

VI. REFERÊNCIAS

Acsehrad, Henri, “Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental”, *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24 n. 68, 2010.

Almeida, H.L.P.S, *Indicadores de Qualidade de Vida, instrumento para o Monitoramento Participativo da Qualidade de Vida de Comunidades costeiras tradicionais: o caso da Prainha do Canto Verde, Beberibe/CE*, dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Fortaleza, 2002.

Almeida, A.W.B, “Populações tradicionais e conservação ambiental”, *in* Cunha, M.C, *Cultura com aspas e outros ensaios*, São Paulo, Cosacnaify, 2009.

Baldi, C.A., “Pescadores artesanais, justiça social e justiça cognitiva: acesso à terra e à água”, *Revista Colombiana de Sociologia*, Bogotá-Colombia, v. 37, n.02, pp. 91-119, jul.- dic, 2014.

Bensusan, N., *Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas*, Rio de Janeiro, FGV, 2006.

Bourdieu, P., *O poder simbólico*, 13. Ed, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010.

Cuadra L. M. G., *A gestão sustentável dos recursos marinhos: a compatibilização entre unidades de conservação marinha e a pesca*, Monografia de conclusão do Curso de Direito, Universidade de Brasília, 2016, p. 18.

Diário do Nordeste. *Reserva ambiental é tema de polêmica*. Diário do Nordeste, 25 de maio de 2010. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/editorias/regiao/reserva-ambiental-e-tema-de-polemica-1.233589>. Acesso em: 19 de out. 2019.

Diegues, A.C., *O mito moderno da natureza intocada*, São Paulo, Hucitec, 2001.

Galdino, J.W., *Educação e movimentos sociais na pesca artesanal*, Fortaleza, Edições UFC, 2014.

Galdino, J.W., “Reserva Extrativa Marinha (Resex) Da Prainha Do Canto Verde: A Comunidade Concretizando Um Sonho”, *Raízes*, v. 32, n. 02, jul.-dez., 2012.

Instituto da Memória do Povo Cearense (IMOPEC), “Memória dos movimentos ambientais do Ceará”, *Propostas Alternativas* - n. 17, Fortaleza, IMOPEC, 2014.

IPEA, *Agenda 2030 – ODS – Metas Nacionais do Desenvolvimento Sustentável*, Brasília, IPEA, 2018.

Kinouchi, M. R., “Plano de manejo: fundamentos para a mudança”, in Bensusan, N.; Prates, A. P. (Orgs.), *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*, Brasília, IEB, 2014. p. 221-249.

Lima, M. C., “Espaço de gestão pública compartilhada em RESEX no Ceará: Experiência do CDRPCV– Beberibe/CE”, *Extensão em Ação*, Fortaleza, v.1, n. 6, p. 30 – 44, Jan./Jul. 2014.

Medeiros, R., “Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil”, *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 41-64, jan./jul 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

Mercadante, M., “Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC”, in Benjamin, A. H. (Org.), *Direito ambiental das áreas protegidas*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001.

Pellizzaro, P.C. et al, “Gestão e manejo de áreas naturais protegidas: contexto internacional”, *Ambiente e Sociedade*, v. XVIII, n. 1, p. 21–40, 2015.

Santilli, J., “Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais”, in Bensusan, N.; Prates, A. P. (Orgs.), *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*, Brasília, IEB, 2014, p. 399-434.

Santos, M. J., “EM CENA: quatro homens numa jangada. A luta por direitos dos jangadeiros dos cearenses em 1941”, *Projeto História*, São Paulo, n.39, p. 339-349, jul/dez. 2009.

Tittensor, D. P. et al, “A mid-term analysis of progress toward international biodiversity targets”, *Science*, Nova Iorque, v. 346, n. 241, p. 241-244, out./2014.

Soares, J.A, Araújo, F.C.B, “Reservas extrativistas protegem o território tradicional pesqueiro? Uma análise a partir do caso da Prainha do Canto Verde (Ceará)”, *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 9, n. 3, set./dez. 2019, p. 167-189.

Valêncio, N. et al, “Plano de Manejo de Resex-Mar: o apoio de maquetes interativas na vocalização dos direitos dos grupos tradicionais”, III Seminário de Gestão Socioambiental para o Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura e da Pesca no Brasil – III SEGAP, 2009.

Tapajós, M. A. A., *Reconhecimento de territórios tradicionais: o contrato de concessão de direito real de uso enquanto instrumento de garantia do direito ao território tradicional*, Dissertação (Mestrado em Direito) –Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará. Belém, p. 73.