OFÍCIO 080/2016 - 2ª DPE ITINERANTE DO LITORAL

Assunto: **Manifestação sobre a proposta de alteração e revisão da Lei nº. 16.037/2016**

Paranaguá, 26 de setembro de 2016.

Ao Exmo. Sr.

ANTONIO CARLOS BONETTI

Secretário Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

acbonetti@sema.pr.gov.br

Prezado Secretário,

Cumprimentando-o, a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ**, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, sendo expressão e instrumento do regime democrático, na dicção do art. 134 da Constituição da República, vem trazer a conhecimento desta Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos **CONSIDERAÇÕES** sobre a proposta de alteração e revisão da Lei nº. 16.037/09 – Ilha do Mel.

1. De início, impõe informar que foi instaurado Procedimento Preparatório de Ação Coletiva na Defensoria Pública do Estado do Paraná na comarca de Paranaguá, na data de 06 de maio de 2016.

2. A participação da Defensoria Pública do Estado do Paraná teve início por meio do Ofício nº. 310/2016 enviado pela Associação dos Moradores das Encantadas – AME e pela Associação de Nativos e Caiçaras e Pescadores da localidade de Encantadas Ilha do Mel – ANCPE – Ilha do Mel convidando a Instituição a se fazer presente na reunião agendada pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP e Secretaria Estadual do Meio Ambiente para o dia 28/04/2016, às 10 horas, na Praça de Alimentação na Comunidade de Encantadas da Ilha do Mel, em Paranaguá-Paraná.

3. Neste dia, por inúmeros fatores, a reunião não foi realizada. Em razão da presença no local da Defensoria Pública, representantes da OAB e nativos, caiçaras, pescadores artesanais e moradores da Ilha do Mel, foi realizada, então, uma conversa entre os envolvidos. Posteriormente, em 03 de maio de 2016, compareceram na Defensoria Pública da comarca de Paranaguá representantes dos nativos, caiçaras, pescadores artesanais e moradores da Ilha do Mel solicitando a atuação da Instituição na defesa de seus direitos.

4. Desta forma, foi instaurado Procedimento Administrativo Preparatório de Ação Coletiva visando assegurar aos nativos, caiçaras, pescadores artesanais e moradores da Ilha do Mel assistência jurídica integral e gratuita no pertinente a proposta de revisão e alteração da Lei nº. 16.037/09.

5. Comunicou-se a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da instauração do procedimento.

6. Considerando que a Lei nº. 16.037/09, na essência, é uma Lei de Zoneamento da Ilha do Mel, convidou-se a partir do Procedimento, o prof. Marcelo Cunha Varella (Gestor Ambiental) da Universidade Federal do Paraná setor Litoral e a doutoranda Letícia Ayumi Duarte (Geografa), da Universidade Federal do Paraná.

7. Ao longo do procedimento, isto é, de maio a setembro de 2016, foram realizadas inúmeras reuniões com a presença dos Defensores Públicos signatários, profs. Marcelo C. Varella e Letícia Ayumi Duarte e os representantes dos nativos, caiçaras, pescadores artesanais e moradores da Ilha do Mel. As reuniões ocorreram na Defensoria Pública e alguns encontros na Ilha do Mel.

8. Nestas reuniões buscou-se explicar a Lei nº. 16.037/09, bem como a proposta de revisão e alteração dessa lei. Objetivou-se, ainda, colher a manifestação e sugestão dos nativos, caiçaras, pescadores artesanais e moradores da Ilha do Mel.

9. Foram solicitados alguns documentos para embasar a atuação da Defensoria Pública. Os solicitados ao IAP, até o momento, não foram disponibilizados.

10. É breve a síntese.

11. Considerando as inúmeras reuniões realizadas e tudo o que foi coletado no Procedimento, passar-se-á a uma análise crítica e operacional acerca da "Revisão da Lei da Ilha do Mel" (Lei nº. 16.037/09). Neste sentido, para além de uma leitura jurídica, as observações que seguem fundamentam-se em reflexões que findam alcançar a cidadania dos nativos, caiçaras, pescadores artesanais e moradores da Ilha do Mel, desde a articulação com outras esferas cabíveis, bem como apontar para possíveis impactos socioespaciais negativos à qualidade de vida destes sujeitos, caso a proposta de revisão e alteração da Lei nº. 16.037/09 seja aprovada nos moldes em que foi apresentada.

12. Os apontamentos listados abaixo visam encaminhar questões técnicas e operacionais que permitirão uma participação social mais condizente com as características dos sujeitos que serão realmente impactados com as leis de ordenamento territorial.

13. Observou-se que, de fato, não houve uma participação real e concreta dos nativos, caiçaras, pescadores artesanais e moradores da Ilha do Mel no tocante a elaboração da atual proposta de revisão e alteração da Lei nº. 16.037/09.

14. A Ilha do Mel é permeada por inúmeros interesses, alguns deles conflitantes, posto que sua população é por deverás heterogênea, sendo composta por nativos, caiçaras, pescadores artesanais, comunidades tradicionais e moradores locais, cada qual com sua história de vida, ideias, objetivos e metas.

15. As reuniões realizadas pela Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos não foram suficientes para proporcionar a efetiva participação de todos os envolvidos, posto que não captou a dinâmica social, cultural e econômica da região. O que houve foram reuniões conduzidas pelo Estado em que o próprio IAP conduziu a reunião. Não se pode esquecer que se tratava de reuniões com assuntos técnicos e com termos jurídicos e que a maior parte da população não entende tais terminologias.

16. A mera realização de reuniões não é suficiente para entender que houve participação. Tanto é que a crítica dos nativos, caiçaras, pescadores artesanais e moradores locais foram que essas reuniões não proporcionaram uma efetivação participação. Foram reuniões meramente protocolares. A metodologia utilizada pelo IAP foi tratar os envolvidos como sujeito passivo da discussão e destinatários de decisões ex ante tomadas pelo Estado.

17. Portanto, a Defensoria Pública do Estado do Paraná não tem dúvidas em afirmar que a proposta de revisão e alteração da Lei nº. 16.037/09 não contou com a participação dos envolvidos, pois 'participação' não é mera presença em reunião ou assinatura na ata. Participar é entender o que se discute, apresentar manifestações, dialogar e poder influenciar na tomada de decisões. Quando as decisões estão tomadas e busca-se apenas apresentar o esboço da revisão da lei, não se pode entender que há participação.

18. Isso posto, recomenda-se, até em homenagem a gestão democrática da coisa pública, em abrir novas rodadas de discussões sobre a proposta de revisão e alteração da Lei nº. 16.037/09 proporcionando e garantindo, mediante metodologia própria e específica, inclusive com a presença da Defensoria Pública, a efetiva e real participação dos nativos, caiçaras, pescadores artesanais e moradores da Ilha do Mel, em pé de igualdade com os representantes do Estado.

19. E, considerando a heterogeneidade da população da Ilha do Mel, recomenda-se efetuar levantamento a fim de identificar a população tradicional de pescadores da Ilha do Mel, a fim de se garantir a reprodução cultural e material (por exemplo, fandango, pesca da tainha), pois existem moradores que se autodeclaram comunidade tradicional.

20. Tanto a lei vigente como a proposta de alteração e revisão nada mencionam sobre as comunidades tradicionais que moram na Ilha do Mel. No máximo, a proposta de revisão e alteração restringe a existência de comunidade tradicional à Ponta Oeste, negando este direito ao restando dos moradores.

21. Recomenda-se, igualmente, identificada a presença de comunidades tradicionais, seja respeitada a Convenção nº. 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) e o Decreto nº. 6.040/07, especialmente a reprodução da identidade e cultura e o direito à consulta prévia, ampla e de boa-fé, além dos demais dispositivos específicos.

22. Considerando que a Lei nº. 16.037/09 e sua proposta de revisão e alteração são, na essência, uma lei de zoneamento do território da Ilha do Mel, necessário se faz apresentar aos moradores Mapa Atualizado do Zoneamento e do Cadastro Territorial de Imóveis da Ilha do Mel.

23. Não se pode discutir a revisão e alteração da Lei nº. 16.037/09 sem ter acesso a um Zoneamento e Cadastro Territorial de Imóveis atualizados, pois, os nativos, caiçaras, comunidades tradicionais e moradores da Ilha do Mel não sabem se estão inseridos no Cadastro Territorial de Imóveis. E, para além disso, o cadastro fornecido à Defensoria Pública, se tratava de uma lista contendo tão somente o nome do morador.

24. Além disso, o suposto Cadastro Territorial de Imóveis que o IAP utiliza está desatualizado, posto que decorre de mapeamentos provenientes de dois levantamentos ocupacional/cadastral do IAP do ano de 1998 e da Secretaria de Estado da Cultura do ano de 2001. São, pelo menos, 15 (anos) de mudanças ocorridas na Ilha do Mel.

25. Portanto, uma lista de Cadastro Ocupacional contendo, tão somente, nomes, não pode ser entendida e aceita como Cadastro Territorial.

26. Recomenda-se, para tanto, a realização de um cadastro territorial georreferenciado, obtido mediante técnicas de levantamento topográfico de precisão, munidos de aparelhos de GPS (Global Position System) e de geoprocessamento.

27. Recomenda-se, igualmente, a realização de um novo Estudo Cadastral realizado pelo IAP e ITCG acompanhados dos moradores locais a fim de espelhar a atual realidade da Ilha do Mel, posto que inúmeros moradores estão incluídos apenas no cadastro do ITCG, outros apenas no cadastro do IAP e aqueles que não aparecem em nenhum cadastro.

28. A proposta de revisão e alteração da lei é o momento de se garantir a infraestrutura (água e luz) igualitária, independentemente de autorização ou licenciamento aos moradores com carências econômicas, uma vez que as dúvidas sobre a regularização dos lotes têm feito com que muitos moradores tenham se habituado a conviver sem direitos básicos da cidadania. Muitas vezes os órgãos estatais (ambientais, administrativos ou de prestação de serviços públicos) negam (e ainda negarão, se nada for feito) o acesso de moradores à, por exemplo, água encanadas e luz.

29. Em relação a aspectos mais específicos, isto é, o regramento promovido pela proposta de revisão e alteração da lei, a Defensoria Pública teve acesso ao Parecer redigido pela Dra. Karin Kässmayer, a pedido dos empresários da Ilha do Mel.

30. As considerações feitas pelo r. Parecer de ordem estritamente jurídica, especialmente a técnica legislativa adotada, com a utilização de termos vagos, imprecisos e indeterminados, são por deveras pertinentes.

31. Neste ponto, a técnica legislativa de redação da proposta de revisão e alteração da lei, foi extremamente aberta, com termos indeterminados e delegação de muitas funções para o Plano de Uso e Ocupação do Solo.

32. Da forma que foi construído a proposta de revisão e alteração da lei, com abundância de termos indeterminados, a comunidade da Ilha do Mel caminha sem saber como se dará a sua organização espacial, nem se poderá participar ou como poderá participar de tal organização.

33. O excesso de delegação e indeterminação da lei a torna imprevisível e impossível de ter sua extensão e seu impacto avaliados, o que é inadmissível pela sua importância para aqueles que vivem na Ilha do Mel, bem como por ofensa ao Princípio da Legalidade, na vertente taxatividade e determinação.

34. Da forma que se encontra, o projeto de revisão e alteração da Lei nº. 16.307/09 pode ser um instrumento de impulso da participação social na construção da comunidade, o que aumenta o sentimento de pertencimento e, por consequência, a valorização e proteção ambiental por parte dos moradores e poderá proporcionar melhores condições sociocultural e econômica de vida, ou pode se tornar um instrumento predatório, que impossibilita ou reduz a participação, tornando mais incongruente a relação entre Estado,

grandes empresários e nativos, caiçaras, pescadores artesanais e moradores da Ilha do Mel, gerando um desequilíbrio que, por fim, afetará a questão ambiental e social da Ilha.

35. Sob essa perspectiva, passar a abordar os principais instrumentos legais previstos na proposta de revisão e alteração.

36. Dada a importância para toda a Ilha do Mel, a proposta de alteração e revisão inúmeras vezes faz referência ao Plano de Uso e Ocupação do Solo da Ilha do Mel, a ser aprovado por decreto. Foi assegurado, de forma genérica e abstrata, ampla participação da comunidade residente na Ilha do Mel, na elaboração do plano.

37. Todavia, ao garantir a ampla participação da comunidade residente, deveria ter explicitado na proposta de revisão e alteração como se dará a participação popular na feitura de tal plano, quais serão os critérios para assegurar e avaliar tal participação. A mera realização de reuniões com assinatura na ata não pode significar participação. É necessário, de fato, promover essa participação concreta, negociada dos residentes na Ilha do Mel. A lei deverá trazer esses critérios mínimos de se aferir a participação.

38. Deve-se assegurar, de forma concreta e real, a participação de todos envolvidos, isto é, nativos, caiçaras, pescadores artesanais e moradores da Ilha do Mel. A proposta de revisão e alteração deve traçar diretrizes mínimas de participação, mas acima de tudo o Estado tem o dever e obrigação de levar em consideração as manifestações dos envolvidos e negociar diretamente com eles.

39. Desta forma, é imprescindível que r. artigo seja mais específico, uma vez que não deixa claro como se dará a ampla participação da comunidade abrindo brechas para a aprovação do instrumento com base em apenas reuniões reduzidas a caráter meramente formal.

40. Ainda, deve ser explicitado e garantido que ampla participação inclui a capacidade de influenciar na elaboração do Plano de Uso e Ocupação do Solo, contribuindo com ideias e rejeitando propostas, pois, de forma contrária, a lei garantirá apenas que os nativos, caiçaras, pescadores artesanais e moradores sejam espectadores da feitura dos instrumentos legislativos que determinarão profundamente a organização da sua comunidade.

41. Também deve ser explicitado os poderes e composição do Conselho Gestor. Tal órgão é previsto na proposta de revisão e alteração. Contudo, seu funcionamento é complemente ignorado no projeto de revisão e alteração. O projeto informou que haverá participação das associações de moradores no Conselho Gestor, contudo deixa algumas indagações. As associações de moradores serão maioria ou minoria? Terão voz

e voto? Quais serão suas atribuições e o limites dos seus poderes no Conselho Gestor? Tais pontos também devem ser esclarecidos na proposta de alteração e revisão, não se devendo deixar para decretos.

42. A composição do Conselho Gestor deve englobar, de forma paritária, com direito a voz e voto, representes dos Estados, nativos, caiçaras, pescadores artesanais, moradores da Ilha do Mel e Associações.

43. Deveras preocupante é a possibilidade de se revogar unilateralmente o título de concessão de uso do morador. A forma que esse artigo foi redigido é extremamente prejudicial, trazendo muita incerteza nas relações entre moradores e a administração da Ilha. Neste ponto, a Defensoria Pública e a população compreendem que a redação deveria contemplar as garantias de justa e prévia indenização em dinheiro para aqueles que, por ventura, tiverem revogadas suas concessões de uso, bem como a previsão expressa de um necessário processo administrativo anterior a revogação, no qual o concessionário poderá defender amplamente sua concessão de uso e questionar a utilidade e necessidade da revogação.

44. Em essência, deve-se fornecer mais garantias aos moradores, para além da revogação unilateral da concessão. Há uma insegurança por parte dos moradores sobre a possibilidade de revogação unilateral.

45. O Estado não deve esquecer que o direito à moradia foi alçado a garantia de fundamental. É dever do Estado assegurá-lo. E, a previsão de revogação unilateral, fere, frontalmente, o direito social à moradia.

46. Igualmente importante é definir a metodologia utilizada para definir o que se configura como "reformas de baixo impacto", pois moradores têm sido proibidos de arrumar telhados, cercas, paredes, janelas, e portas de suas residências. Os moradores são multados ou tem os pedidos negados, sob o argumento abstrato da proteção ambiental. Ao mesmo tempo, grandes construções adquirem rapidamente licenças para construir sendo, para eles, indiferente a proteção ambiental.

47. Eram essas as principais considerações da Defensoria Pública do Estado do Paraná no tocante a proposta de revisão e alteração da Lei nº. 16.037/09.

48. E, por se tratar de uma proposta de revisão e alteração, seria prudente que o Estado do Paraná, por meio da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, promovesse novas discussões, com metodologia específica, que garantisse, de forma real e concreta, a participação dos nativos, caiçaras, pescadores artesanais e moradores da Ilha do Mel sobre a alteração da Lei nº. 16.037/09.

49. A participação que ora se pleiteia, não é meramente formal, mas sim real, onde os sujeitos envolvidos entendam do que se trata a discussão e suas consequências, possam dar contribuições a proposta de alteração, e que os agentes do Estado envolvidos negociem as sugestões, ao invés de impor a proposta.

50. Após nova rodada de participação, em que as sugestões são levadas em consideração, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente terá oportunidade de sanar os vícios ora levantados, seja de participação ou de técnica jurídica, bem como adequar a proposta de revisão e alteração à realidade dos envolvidos.

51. Colocando-nos a inteira disposição desta Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, no sentido de contribuir para a proposta de revisão e alteração da Lei nº. 16.037/09, protestos de estima e consideração.

Nestes termos,

Wisley Rodrigo dos Santos
Defensor Público

Daniel Alves Pereira
Defensor Público

Marcelo Cunha Varella
Professor UFPR Setor Litoral

Letícia Ayumi Duarte
Doutoranda em Geografia UFPR