

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ISABELLA MADRUGA DA CUNHA

CIDADE, LEI E DESENVOLVIMENTO: PONTAL DO PARANÁ, UMA ESTRADA
PARA O FUTURO?

CURITIBA

2018

ISABELLA MADRUGA DA CUNHA

CIDADE, LEI E DESENVOLVIMENTO: PONTAL DO PARANÁ, UMA ESTRADA
PARA O FUTURO?

Dissertação apresentada ao curso do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento do Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Dra. Natália Tavares de Azevedo.
Co-orientadora: Profa. Dra. Katya Isaguirre-Torres.

CURITIBA

2018

Cunha, Isabella Madruga da
C972c Cidade, lei e desenvolvimento: Pontal do Paraná, uma
estrada para o futuro? / Isabella Madruga da Cunha. - Curitiba,
2018.
122 p.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná.
Setor de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Meio
Ambiente e Desenvolvimento.

Orientadora: Natália Tavares de Azevedo

Coorientadora: Katya Isaguirre-Torres

1. Planejamento urbano – Pontal do Paraná (PR). 2.
Desenvolvimento regional – Pontal do Paraná (PR). 3. Pontal do
Paraná (PR) – Desenvolvimento econômico. 4. Direito I. Azevedo,
Natália Tavares de. II. Isaguirre-Torres, Katya. III. Título. IV.
Universidade Federal do Paraná.

CDU 332.246.2(816.2)



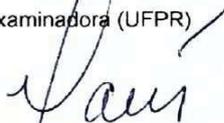
TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de ISABELLA MADRUGA DA CUNHA intitulada: **CIDADE, LEI E DESENVOLVIMENTO: PONTAL DO PARANÁ, UMA ESTRADA PARA O FUTURO?**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 14 de Maio de 2018.


NATÁLIA TAVARES DE AZEVEDO
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)


CARLOS FREDERICO MARES DE SOUZA FILHO
Avaliador Interno (UFPR)


ROBERTO SAMPAIO
Avaliador Externo (PUC/PR)

Lutar contra Gaia não tem sentido, trata-se de aprender a compor com ela. Compor com o capitalismo não tem sentido, trata-se de lutar contra seu domínio.

Isabelle Stengers

RESUMO

A pesquisa se construiu a partir da definição de um objeto-lugar: Pontal do Paraná. Estabelecido o conflito, como categoria de excelência para a análise interdisciplinar, esta pesquisa se volta para os conflitos territoriais provocados pelos projetos de transformação do “perfil econômico” do município, através da implementação de um terminal privado de contêineres, o “Porto Pontal Paraná”, e de complexo industrial adjacente. O objetivo dessa pesquisa é analisar se e como os conflitos pelo uso do território se traduzem em dois instrumentos de ordenamento territorial centrais na definição de usos e finalidades do território por dividirem-no em zonas definindo parâmetros de ocupação e atividades proibidas e permitidas: o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do litoral paranaense e o Plano Diretor (PD) de Pontal do Paraná. Para realizar este objetivo foi preciso analisar o processo de urbanização do município e sua ocupação fundiária, ligada ao uso turístico do território, bem como, evidenciar as relações territoriais tradicionais, das “comunidades tradicionais pesqueiras”, integradas a dinâmica urbana da cidade. Percebeu-se relação entre a transferência gratuita de terras públicas para empresa privada e a imposição da instalação de um megaempreendimento privado na cidade defendido como necessário ao seu desenvolvimento. Questiona-se a utilização retórica da noção de desenvolvimento e o papel do direito no traçado de fronteiras entre o público e o privado.

Palavras-chave: urbanização, desenvolvimento, direito, ordenamento territorial, litoral do Paraná, Pontal do Paraná.

ABSTRACT

The research is built by a definition of an object-place: Pontal do Paraná. Established the conflict as category of excellence to interdisciplinary analysis, this research turns to the territorial conflicts provoked by projects of transformation of the “economical-profile” of the municipality through implementing a private container terminal, the “Porto Pontal Paraná”, and an industrial complex around it. The objective of this research is to analyze if and how the conflicts for use of the territory are translated into two instruments of land use planning central to definition of uses and goals of the territory by sharing it in zones defining parameters of occupation and activities prohibited and permitted: Ecological-Economical Zoning (ZEE) of the cost of Paraná and Governing Plan (PD) of Pontal do Paraná. To realize this objective was necessary to analyze the process of urbanization and land occupancy of the municipality related to the touristic use of the territory, as well, to point out the traditional relations of the “traditional fishery communities” integrated to urban dynamics of the city. It noticed a relation between the free transference of public lands to a private company and the imposition of installation of a private mega-enterprise in the town defended as need to its development. It questions the rhetorical utilization of notion of development and the role of law in tracing borders between the public and the private.

Key-words: urbanization, development, Law, land use planning, cost of Paraná, Pontal do Paraná.

Lista de Figuras

Figura I: Mapa político de Pontal do Paraná.....	17
Figura II: Mapa situação dominial Pontal do Paraná.....	24
Figura III: Nova marca “3P – Porto Pontal Paraná”.....	54
Figura IV: Publicidade “3P – Porto Pontal Paraná”.....	55
Figura V: Macrozoneamento do litoral do Paraná.....	77
Figura VI: Recorte do mapa do zoneamento proposto pelo ZEE do litoral paranaense.....	81
Figura VII: Recorte do mapa do zoneamento proposto pelo Plano Diretor de Pontal do Paraná.....	89

SUMÁRIO

1. Introdução.....	8
1.1 Objetivos e metodologia de pesquisa.....	13
1.2 Caracterização do objeto-lugar de pesquisa.....	16
2. Antes urbanização, depois cidade.....	18
2.1 A cidade e a Empresa (Balneária).....	22
2.2 Pontal do Sul e a apropriação privada de terras públicas.....	25
2.3 Ocupação fundiária e desenvolvimento.....	35
2.4 Os direitos dos povos e comunidades tradicionais e as comunidades tradicionais pesqueiras de Pontal do Paraná.....	40
3. Pontal do Paraná, porto e indústria.....	48
3.1 “Porto Pontal Paraná” e desenvolvimento.....	54
3.2 O desenvolvimentismo.....	57
3.3 “Porto Pontal Paraná”: resistências e conflitos.....	62
4. Em busca de legitimidade: as alterações no ordenamento territorial.....	66
4.1 Ordenamento territorial e competências constitucionais.....	67
4.2 Ordenamento territorial do litoral paranaense.....	70
4.3 Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Paranaense.....	78
4.4 Conflitos entorno da aprovação do Plano Diretor de Pontal do Paraná.....	86
4.4.1 Plano Diretor de Pontal do Paraná e gestão democrática da cidade.....	91
5. Cidade, lei e desenvolvimento: relações.....	100
5.1 Democracia: público e privado.....	104
5.2 O direito e o traçado de fronteiras.....	106
6. Considerações finais.....	109
Referências.....	113

1. Introdução

Esta dissertação de mestrado está vinculada a uma linha de pesquisa especializada. Com o nome “Usos e Conflitos dos Ambientes Costeiros” se situa em um programa de pós-graduação interdisciplinar em “Meio Ambiente e Desenvolvimento”. Vinculada às “ciências ambientais” toma como tarefa científica “reatar o nó górdio atravessando, tantas vezes quantas forem necessárias, o corte que separa os conhecimentos exatos e o exercício do poder, digamos a natureza e a cultura” (Latour, 2013, p. 9). Enquanto pesquisa interdisciplinar necessita enfrentar um problema epistemológico do saber científico: a disciplinariedade, aqui referida na cisão entre natureza e cultura, espaço e sociedade. Portanto, se situará no âmbito destes que se propõem a reatar o nó. Posta diante deste problema, assim, a pesquisa no âmbito das “ciências ambientais” precisa, antes de mais nada, se propor a romper com estes dualismos e buscar articular conhecimentos, investigando relações e não objetos. Dessa forma, essa pesquisa propõe diálogos com matrizes teóricas que vem da filosofia, da geografia, da história, das ciências sociais, da economia, do direito, enfrentando o desafio de conectar linhas de análise jurídica, geográfica, econômica e buscando, de alguma forma, fazê-las todas simultaneamente.

Vindo de uma graduação em direito, o desafio de se propor a realizar uma pesquisa interdisciplinar também envolve romper com a forma com que esta área do conhecimento entende a interdisciplinaridade mesma. O direito quando entendido como um sistema normativo produzido pelas sociedades, portanto dinâmico como elas, é uma área interdisciplinar por excelência pois está permeada pela política, a economia, as ciências sociais; de modo que se estudado de maneira isolada é impossível de ser compreendido em sua dinamicidade. Como o direito muda? A resposta está sempre fora do direito, embora atrelada a sua própria sistematicidade. No entanto, as pesquisas em direito costumam entender a interdisciplinaridade limitada a permeabilidade entre as divisões disciplinares internas ao próprio direito – direito constitucional, direito civil, direito ambiental, direito urbanístico. Influenciada pelo positivismo jurídico, esta é a maneira tradicional da teoria jurídica garantir a neutralidade da análise do campo do conhecimento, abstrai-lo e isolá-lo da realidade social, política e econômica com a qual está em permanente tensão.

As pesquisas no âmbito da linha de pesquisa “Usos e conflitos dos ambientes costeiros” constroem sua problemática a partir da definição prévia de um meio, o que favorece o repensar do lugar ocupado pelo espaço no direito e nas teorias críticas em geral. Isto porque, de acordo com Soja (1993), dentro da construção do pensamento

crítico ocidental houve uma priorização da análise histórica, do tempo, em relação ao espaço. Nessa perspectiva o espaço seria algo como um pano de fundo físico da história, caracterizado pela neutralidade.

As fronteiras da espacialização da teoria crítica começam a ser abertas especialmente pela obra do filósofo Henri Lefebvre (1901-1991). Nas palavras de seu leitor Edward Soja, Lefebvre definiu a “ampla problemática espacial do capitalismo” (Soja, 1993, p. 116) ao demonstrar que a sobrevivência do capitalismo se dá por meio de uma produção social do espaço. Conhecido por firmar o termo “direito à cidade”, em obra homônima (Lefebvre, 2001), em Lefebvre a urbanização é uma metáfora da espacialização do capitalismo, de seus efeitos homogeneizantes, por meio de sua produção e reprodução baseada em um desenvolvimento geograficamente desigual (Soja, 1993).

A ideia de desenvolvimento geograficamente desigual foi depois melhor explorada por teóricos que se voltaram a análise da divisão internacional do trabalho, demonstrando que o avanço do sistema capitalista por meio dos processos de colonização e globalização necessita da dualidade centro-periferia/norte-sul global. O que significa dizer que ao mesmo tempo que na busca de novos mercados e matérias-primas o capitalismo se expande provocando uma homogeneização, ele também acentua as diferenças. Nesse sentido, “a geografia específica do capitalismo pode ser reestruturada, mas nunca é desestruturada ou inteiramente liberta de uma polarização fundamental” (Soja, 1993, p. 137). Essa perspectiva permite estabelecer uma crítica radical a economia do desenvolvimento, pois demonstra como a promessa do desenvolvimento, da igualação dos modos de vida e consumo entre os países do norte e do sul global, é impossível dada sua premissa principal: o sistema capitalista.

A questão da posição do espaço na teoria crítica, portanto, se entrelaça com os debates entorno do desenvolvimento. E ganha corpo diante da erupção do ambiental como questão. A denúncia da existência de limites para exploração da natureza, diante da crise de abastecimento e distribuição desencadeada nos anos 70 do século passado, deu centralidade às disputas quanto ao uso e exploração da natureza. Diante da explosão dos conflitos socioambientais assiste-se ao surgimento de novas formas de mobilização, o que se chamou “giro ecoterritorial das lutas”, uma confluência entre as matrizes dos povos originários, indígenas, tradicionais e camponeses e o discurso ambientalista (Svampa, 2016). Esse movimento se relaciona diretamente com a criação do “Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento”, em 1994, e o desenvolvimento da

área das ciências ambientais como campo de pesquisa interdisciplinar. Inicialmente, a linha de pesquisa ambientada na zona costeira chamava-se “Dinâmicas naturais dos ambientes costeiros”, o “usos e conflitos” aparecia como subtítulo. Em 2004, a linha mudou de nome a partir do entendimento de que

o conflito vem se evidenciando como recorte ou categoria por excelência para organizar a pesquisa interdisciplinar. Na ordenação dos fatos que se quer articular e compreender, a abordagem ou observação da realidade concreta sob o prisma de dado conflito ou conjunto de conflitos invoca todas as dinâmicas ecológicas, sociais e econômicas necessárias a seu equacionamento, e por isso mesmo, intimamente conectadas (...) (ANDRIGUETO FILHO, 2004, p. 190).

Toda essa elaboração entorno do espaço, que se torna território quando significado pelas relações de poder (Haesbaert & Porto-Gonçalves, 2006), se põe como a contextura dessa pesquisa a partir das reflexões que a inserção na linha de pesquisa interdisciplinar “Usos e Conflitos nos Ambientes Costeiros” proporcionou. Para além da centralização do conflito, como categoria de análise interdisciplinar, e da espacialização posta pela dedicação das pesquisas aos ambientes costeiros, foi proposto aos pesquisadores que localizassem suas pesquisas no litoral do Paraná, a partir da seguinte temática: “Meio Ambiente e Desenvolvimento - transformações urbanas, industriais e portuárias no litoral do Paraná: impactos, injustiças ambientais, resistências e alternativas” com o objetivo de elaborar por meio das pesquisas a nível de mestrado e doutorado um diagnóstico profundo do litoral do Paraná.

Iniciou-se, então, um estudo sobre a ocupação territorial do litoral paranaense, voltado para a compreensão dos processos socioeconômicos que a promoveram e envolveram. Chegando a contextualização de uma região considerada pobre ou de pouca expressão econômica na constituição do produto interno bruto (PIB) do Estado do Paraná, mas que vem atraindo projetos de empreendimentos de grande porte, especialmente relacionados ao ramo industrial, portuário e rodoviário. Essa atração de empreendimentos surge diante de uma constatação pelos agentes que representam o Estado e as associações empresariais de que “é preciso desenvolver a região”, considerando também sua importância logística na cadeia produtiva do sul do Brasil, nesse sentido, a ideia de desenvolvimento desponta como argumento chave para análise desses processos.

Desses empreendimentos, o que mais chamava a atenção era o projeto do “Porto Pontal Paraná” e seu complexo industrial adjacente. Estes despertavam interesse especialmente por se localizarem em Pontal do Paraná, o município mais jovem do litoral

do Paraná, que até 1995 constituía parte dos balneários de Paranaguá e que a despeito de já ter recebido empreendimentos industriais do setor desde a década de 1970, era considerado de “vocação econômica praiano-turística” (Pierri, 2003). Junto dos projetos de empreendimentos privados, portuário e industrial, do ramo da constru o de plataformas petrolíferas e de prospec o de gás e petróleo, o governo do estado anunciou uma nova rodovia em Pontal do Paraná, ligando a Ponta do Poço (região onde pretendem se instalar os empreendimentos)   PR-407, rodovia que liga Paranaguá a Pontal do Paraná e desemboca na BR-277, rodovia que liga Curitiba a Foz do Iguaçu. O projeto   de constru o de uma “Faixa de Infraestrutura”, que além da rodovia inclui a constru o de uma ferrovia, uma linha de transmissão de energia, um oleoduto e um gasoduto. O “Porto Pontal Paraná” recebeu autoriza o da ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) em 2014 e teve licença ambiental para instala o concedida em 2015, enquanto que em 2017 o COLIT (Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral), concedeu licença prévia para a constru o da rodovia que compõe a “Faixa de Infraestrutura”.

Ao passo que se materializavam esses projetos de empreendimentos de grande porte para Pontal do Paraná, se mudavam algumas legisla es e se criavam outras. Atualmente, o litoral do Paraná possui pouco mais de 82% de seu território demarcado como área de conserva o. Resultante da mobiliza o do movimento ambientalista na década de 1980, foi traduzida em legisla es uma preocupa o ambiental que envolvia a vedac o de certos usos do território, com objetivo de conservar um dos últimos remanescentes da Mata Atlântica do país e os biomas próprios do ambiente costeiro, como a restinga.

Nesse sentido, a pretensão de industrializar e criar um porto em Pontal do Paraná dependia da revoga o e altera o dessas normas, para que ganhasse a legitimidade jurídica necessária para se impor como imperativo de desenvolvimento. Essa opera o do direito parecia da ordem de moldar a norma aos empreendimentos, quando na verdade, seriam os empreendimentos que teriam que se moldar a norma. O direito, que não se identifica diretamente com a norma, mas que nela tem uma de suas expressões, enquanto um “sistema de regula o social” (Hespanha, 2006, p. 163), seria fonte de legitima o. Pois enquanto “institui o, no sentido mais profundo do termo” (Ost, 1995, p. 21) o direito institui como verdade fic es operatórias que traduzem um sentido coletivamente decidido. Ou seja, o direito   a institui o mais profunda porque institui todas as outras, o que fundamenta esse poder do direito numa leitura contemporânea   a sua

“democraticidade”, “a centralidade da soberania da constituição é a centralidade da soberania do povo” (Hespanha, 2006, p. 354). Mas o ponto aqui não é o fundamento do direito mesmo, mas o fundamento da norma, que está no direito. O direito funda a norma e não o contrário, portanto, uma nova norma tem que se adequar ao sistema de normas previamente existente a ela.

Essa operação de mudar a norma para atender a interesses de grupos específicos que visam produzir transformações profundas na dinâmica de uma cidade promovendo sua industrialização através da instalação de um megaempreendimento portuário fez surgir as primeiras questões que basearam a construção da problemática da pesquisa. Estas se formularam nas perguntas: como se dá essa operação de moldar o direito à norma? Quais processos, sucessivos e simultâneos, estão em jogo na realização dessa operação?

Para responder a essas perguntas, no entanto, era necessário antes situá-las no caso em questão. Entender que normas, que legislações eram essas que se mudavam para proporcionar a realização de pretensões de desenvolvimento. No que haveria de se mexer para possibilitar a instalação de empreendimentos de grande porte, que incidiriam no que se chama “mudança de perfil” econômico de um município? Nas normas que incidem sobre o território, nas normas que ordenam e planejam os limites e as possibilidades de incidência sobre um determinado espaço. Entre revogação de leis e decretos que dispunham sobre os parâmetros de ocupação fundiária do litoral, se elaborava pelo Estado do Paraná o Zoneamento Ecológico-Econômico do litoral paranaense (ZEE) e pelo município o Plano Diretor de Pontal do Paraná (PD).

Retoma-se a centralidade do espaço nessa análise, uma vez que se percebeu que se as normas em que se intervinha eram as de ordenamento territorial, era porque as resistências e conflitos que a realização desse projeto provocaria também seriam desta ordem – conflitos territoriais. Note-se que sociedade e território são indissociáveis, ao contrário do que prega o pensamento disjuntivo elaborado em cima de dicotomias, não se tem primeiro a sociedade e depois o território, na verdade sociedade é espaço (Haesbaert & Porto-Gonçalves, 2006).

A partir da constatação de que se tratava de uma alteração do ordenamento territorial e que isso se relacionava a existência de conflitos territoriais, mas um plano de análise precisou ser aberto. Era preciso compreender o que é Pontal do Paraná? Que território é esse? Buscar compreender como se deu o processo de urbanização que criou uma unidade territorial compreendida nos limites de um município e como este se

relaciona com os atuais projetos de empreendimentos. A criação de Pontal do Paraná enquanto município relaciona-se com a transferência de forma gratuita de mais de 4 mil hectares de terras originalmente pertencentes ao Estado do Paraná, para uma empresa privada em 1951. A maneira como essa transferência foi realizada foi permeada por ilegalidades além de ter desconsiderado a posse ancestral das comunidades ligadas a cultura caiçara que ali habitavam e habitam, as “comunidades tradicionais pesqueiras” de Pontal do Paraná. Esta empresa, que inaugurou o maior loteamento voltado para o uso balneário do município, hoje pertence ao grupo empresarial que também possui a empresa voltada para a construção do porto.

1.1 Objetivos e metodologia de pesquisa

Estabelecidas as linhas teóricas e o contexto em que se situa essa pesquisa, passa-se a delimitar melhor a problemática e os objetivos de pesquisa, bem como, a metodologia empregada. A escolha de Pontal do Paraná como objeto-lugar desta pesquisa se deu a partir da constatação de que Pontal do Paraná, junto com Paranaguá, são os municípios do litoral paranaense “com pretensão de desenvolvimento através de grandes empreendimentos de infraestrutura” (Góes, 2014, p. 58).

Essa constatação baseia-se no levantamento dos projetos de empreendimentos em processo de licenciamento ambiental no litoral do Paraná (Góes, 2014), refere-se a uma perspectiva de promoção de crescimento econômico através da recepção de investimentos dos setores público e privado. Isto aparece em enunciados como “Pontal do Paraná é o protótipo de uma grande metrópole”¹ feito pela associação comercial do município (ACIAPAR). Nesse sentido, o empreendimento de maior porte que é o núcleo da proposta de industrialização do município é o porto.

A promoção da construção do porto, um empreendimento de grande porte que pretende se consolidar como o “maior terminal de contêineres da América Latina” e que se instalado irá transformar completamente a configuração da cidade é feita através da identificação entre a construção do porto e a ideia de desenvolvimento. Isso é feito pelo próprio empreendedor, quando afirma

Porto Pontal será o divisor de águas para o município de Pontal do Paraná (...) Estamos falando de receitas, emprego, renda e qualidade de vida. (...). **O novo porto vem para tornar este cenário mais dinâmico e para contribuir com o desenvolvimento econômico e social da**

¹Afirmção do locutor de vídeo produzido pela ACIAPAR e “Eco Produções”, postado em 11/08/2013, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=g2-XIYswJVw>, acesso em 28/02/2018.

região. (Entrevista a Ricardo Salcedo, diretor institucional do Porto Pontal Paraná. Reportagem com o título “Porto Pontal deve receber investimento total de R\$ 1,5 bilhão”, publicada em 27 de julho de 2017, no Diário da Indústria e Comércio, disponível em: <http://www.diarioinduscom.com/projeto-do-porto-pontal-ja-recebeu-investimento-de-us-15-bilhao/>, acesso em 30/03/2018, grifos nossos)

Mas também por instâncias municipais, como a associação comercial de Pontal do Paraná (ACIAPAR), e mesmo pelo Estado do Paraná quando afirma que a rodovia que se comprometeu a construir para atender o empreendimento do porto é uma “Faixa do Desenvolvimento”². Quando o porto e a proposta de industrialização do município são identificados com a ideia de desenvolvimento estes ganham um caráter de consenso, de homogeneidade de interesses, como se traduzissem os anseios de toda população.

O direito legitimado pelo seu grau de “democraticidade” estabelecido pela centralidade da Constituição no ordenamento jurídico (Hespanha, 2009), deveria ser espaço do conflito. O conflito é a noção antagônica do consenso, reflete a ideia de que a construção democrática depende da visibilização das disputas de usos e significados para se realizar. Sendo assim, a invisibilização dos conflitos através de uma retórica que identifica a realização de um projeto com os interesses de todos agraria na contramão da democracia. Por esta perspectiva, adotada nesse trabalho, as normas de ordenamento territorial deveriam refletir as disputas pelo uso e disposição dos territórios da área urbana de Pontal do Paraná, que são primordialmente três: turístico, tradicional, industrial-portuário.

O uso turístico se refere a balnearização e consolidação do município como destino turístico de segunda residência. O uso tradicional se refere as “comunidades tradicionais pesqueiras” suas relações ancestrais com os territórios que habitam e com a atividade da pesca artesanal. Existem os ranchos de pesca e os mercados, além de embarcações que se aglomeram na beira da praia, ou seja, a pesca caracteriza a própria paisagem do atual município cuja população aumenta sensivelmente na temporada de verão, quando chegam os turistas que também buscam a beira da praia. A atividade da pesca fez estabelecer comunidades próximas a praia, mesmo local de interesse turístico, então esses usos são conflitantes entre si. Por fim, tem-se o uso industrial-portuário, que se concentra na região chamada de “Ponta do Poço” no balneário Pontal do Sul, conhecido

² Artigo intitulado “Uma faixa de desenvolvimento”, de autoria de José Richa Filho, então Secretário de Infraestrutura e Logística do Estado do Paraná, publicado em 9/04/2018, no Jornal Gazeta do Povo, disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/uma-faixa-de-desenvolvimento-dak77wdiwpaulwliw4urlirvz>, acesso em 21/04/2018

lugar com vocação portuária em razão da profundidade das águas e facilidade de acesso ao alto-mar.

O objetivo dessa pesquisa é analisar *se* e *como* os conflitos pelo uso do território se traduzem em dois instrumentos de ordenamento territorial centrais na definição de usos e finalidades do território por dividirem-no em zonas definindo parâmetros de ocupação e definindo atividades proibidas e permitidas: o Zoneamento Ecológico-Econômico do litoral paranaense e o Plano Diretor de Pontal do Paraná.

Para realizar este objetivo, entendeu-se que primeiro era necessário compreender a formação de Pontal do Paraná como uma unidade territorial urbana, uma cidade, assim investigar como se deu o processo de urbanização do município intimamente relacionado com a apropriação dos territórios pelo uso turístico. Este é o tema do capítulo 2, “Antes urbanização, depois cidade”. Que também se propõe a apresentar as “comunidades tradicionais pesqueiras” de Pontal do Paraná e os direitos dos povos e comunidades tradicionais, situando a origem dos conflitos territoriais que enfrentam no próprio processo de urbanização de Pontal do Paraná. No capítulo 3 são apresentados os contornos do projeto de industrializar o município, focando, especialmente o “Porto Pontal Paraná” e a “Faixa de Infraestrutura” e evidenciando as resistências e conflitos entorno da sua implementação.

No capítulo 4, a partir dos elementos oferecidos pelas análises realizadas nos capítulos 2 e 3, o tema do ordenamento territorial é enfrentado e os documentos do ZEE do litoral do Paraná e do Plano Diretor de Pontal do Paraná são destrinchados. Por fim, o capítulo 5 propõe a análise das relações entre cidade, desenvolvimento e lei ou espaço, economia e direito, a partir do objeto-lugar estudado questionando o papel do direito no traçado das fronteiras entre o público e o privado. Trata-se do capítulo mais experimental e ensaístico, e sendo assim, mais curto. O que não o torna menos considerado, senão o contrário.

A pesquisa começou com a definição de um lugar, um objeto-lugar, Pontal do Paraná, partindo do espaço e não de uma categoria das ciências sociais, como trabalho, moradia ou pobreza. Tendo como ponto de partida uma delimitação geográfica, um ponto no mapa, a pesquisa se dimensiona em *n* escalas, portanto adota a perspectiva da multiescalaridade dos fenômenos sociais, políticos, econômicos, ambientais. Sendo assim, metodologicamente não é uma descrição nem uma etnografia, tendo como fonte a análise de um conjunto heterônimo de documentos que transitam entre leis; documentos técnicos subsídios de leis; contratos; reportagens jornalísticas; dados indiretos fornecidos

por outros pesquisadores. Esses documentos dialogam com um levantamento bibliográfico de fontes diversas da teoria crítica, embalada pela espacialização.

1.2 Caracterização do objeto-lugar de pesquisa

O litoral do Paraná é composto por 7 municípios: Antonina, Morretes, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Paranaguá e Pontal do Paraná. Como um município, Pontal do Paraná foi criado em 1995, por meio da lei estadual 1152/1995 através de um processo de desmembramento do município de Paranaguá. A área do município de Pontal se referia aos balneários de Paranaguá. Essa organização baseada em “balneários” remete a ocupação do território desde 1920 voltada para esse fim, “como parte do movimento geral de apropriação da orla estadual pelo uso balneário” (Sampaio, 2006, p. 95).

A área do município é composta por 23 km de orla marítima divididos em 48 balneários, os balneários funcionam como bairros e criam as identidades comunitárias do município. As pessoas não costumam referir que vivem em Pontal do Paraná. Elas dizem que moram em Ipanema, Barrancos, Vila Nova... alguns dos maiores balneários do município. Nem mesmo a linha de ônibus que acessa o município, pertencente a viação Graciosa (única empresa que liga a capital Curitiba ao litoral paranaense), tem como destino final o “terminal rodoviário de Pontal do Paraná” mas sim, “Praia de Leste”, “Pontal (Ilha do Mel)” ou “Pontal do Sul”. O próprio cidadão “pontalense” só surgiu em 2003, quando passou a ser possível o registro de nascimentos no município (Projeto Orla, 2004).

Pontal do Paraná tem uma população fixa, conforme dados do IBGE de aproximadamente 24.878 pessoas, sendo que 34,4% dessa população estava “ocupada” em 2015, conforme os parâmetros do instituto, sendo o salário médio mensal dos trabalhadores formais de 3,1 salários mínimos³. Abaixo o mapa político do município de Pontal do Paraná, cujos limites estão contornados em vermelho.

³ No censo de 2010 a população do município era de 20.920 pessoas e a estimativa do IBGE para 2016, conforme os índices de crescimento demográfico da região, é de uma população de 24.878 pessoas. Todas essas informações foram retiradas da plataforma “IBGE Cidades”: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/pr/pontal-do-parana/panorama>.

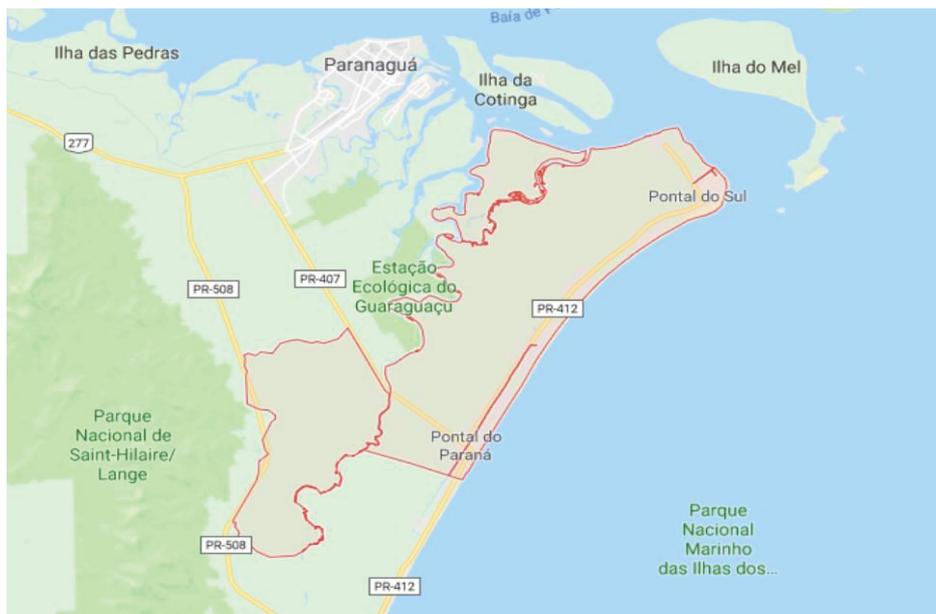


Figura I. Mapa político de Pontal do Paraná. Fonte: Google maps.

2. Antes urbanização, depois cidade

Há registros arqueológicos demonstrando que povos originários habitavam e exploravam as lagunas das baías sob a sombra da Serra do Mar já há 6000 anos atrás (Silva, 1993). Apenas o território que atualmente está nos limites do município de Pontal do Paraná conta com três sambaquis cadastrados pelos Arquivos do Museu Paranaense, sendo que dentre eles o de maior volume existente no Estado do Paraná, o sambaqui de “Guaraguaçu B” (Parellada e Gottardi Neto, 1993).

Já nos anos que se seguiram ao encontro colonial, ainda no início do século XVI, chegaram europeus a Baía de Paranaguá que por temerem os habitantes originários se refugiaram na Ilha da Cotinga. Para o fim daquele século, no entanto, o território do litoral paranaense já era ponto de passagem de “garimpeiros”, nas palavras de Nadalin, em razão da abundância de indígenas, com quem guerreavam com objetivo de capturar e levar para tornar mão-de-obra escrava no litoral de São Paulo (Nadalin, 2003).

Leandro (2003) identifica um segundo momento de ocupação decorrente da busca de ouro, a partir do século XVII. Pouco se sabe sobre como se deu o ápice e a decadência da atividade mineradora na região, mas que por ela atraídos restaram trabalhadores livres que acabaram por se dedicar a outras atividades, como a pesca e a agricultura. Essa ocupação rural da costa do Paraná é também identificada em outras partes do litoral brasileiro, com a formação de variadas comunidades marítimas litorâneas em um período longo que se demarca entre os séculos XVII e XX, conforme Luiz Geraldo Santos da Silva (1993). No Paraná, e no litoral sul de São Paulo, se desenvolveram comunidades de “pescadores-agricultores”, conhecidos como “caiçaras”, que articulam um calendário complexo entre suas colheitas e pescarias (Silva, 1993).

No século XIX, portanto, tem-se uma comarca de Paranaguá, que na época referia a quase todo território equivalente ao litoral do Paraná, hoje dividido em 7 municípios, ocupada por pequenos povoados rurais espalhados de forma aparentemente aleatória no espaço. Refletindo a diversidade cultural produzida pelos encontros coloniais (violentos, na maior das vezes), era composta por uma população que se compunha por “escravos negros e mulatos, “crioulos” e “de nação”; mestiços sob o estatuto jurídico da liberdade, de variados tons de pele, em número expressivo” formando um “colorido mosaico humano” (Leandro, 2003, p. 4).

Essas eram as cores da ponta da Baía de Paranaguá, onde está localizada Pontal do Paraná, antes da sua descoberta pelo turismo balneário no início do século XX. Como a tradição colonial dos descobrimentos ensinou, tende-se a supor que até a terra se tornar

valiosa aos interesses mercadológicos de então, esta estivesse vazia. Porém antes mesmo do primeiro loteamento balnear fracassado inaugurado em 1928 (Sampaio, 2006a), já havia gente por lá. Como território caracteristicamente rural, com ocupações esparsas de pescadores-agricultores formando pequenas comunidades, ou mais isolados, não havia núcleo urbano quando do início da apropriação da orla pelos loteamentos. Aliás, Roberto Sampaio (2006b) afirma que o único caso no litoral paranaense em que os usos balneários se desenvolveram de um núcleo urbano já existente foi em Guaratuba. Dessa forma, a própria urbanização, ou seja, o processo de estruturação e ordenação da cidade de Pontal do Paraná, se deu por meio dos loteamentos balneários.

Após a consolidação da apropriação da orla pelos loteamentos balneares nos anos 1990, é que o município de Pontal do Paraná foi criado, enquanto tal, em 1995, por isso se diz que a cidade veio depois da urbanização. Com esta afirmação não se quer reduzir o conceito de cidade ao de município. Município é “o termo que exprime a estrutura política de uma cidade” (Dardot & Laval, 2017, p. 25), já a cidade é a expressão própria do fenômeno urbano, é o espaço urbanizado e todos seus significados e significações.

Sabe-se que as cidades são o produto da concentração geográfica e social de um excedente de produção (Harvey, 2014). Esta relação direta entre configuração espacial urbana e produção ou reprodução do capital já foi amplamente demonstrada pela geografia humana recente, bem como pela sociologia urbana e o urbanismo crítico (Arantes, Vainer & Maricato, 2013). Além deste aspecto material da apropriação territorial, no entanto, um outro simultâneo, se impõe. Se é possível definir como “sociedade urbana a realidade social que nasce a nossa volta” (Lefèbvre, 2001, p. 11), e sociedade é espaço, pois toda apropriação, inclusive a da terra, é ao mesmo tempo material e simbólica (Porto-Gonçalves & Haesbaert, 2006), a cidade é unidade fundamental das sociedades do capitalismo contemporâneo.

O conceito de cidade envolve todo um imaginário relacionado a globalização e a ideia de desenvolvimento. A corrida pelo progresso estabelecida pelos padrões capitalistas de desenvolvimento, elaborada pela matriz positivista no século XIX e consolidada no século XX com a expansão do capitalismo financeiro globalizado, tornou as cidades metrópoles dos países do centro do capitalismo os cartões postais de um ideal. Ideal que se traduz, nas palavras de Otília Arantes, na “ideia de cidade como *growth machine*”⁴(Arantes, 2013, p. 27). Altas tecnologias de mobilidade e transporte, grandes monumentos arquitetônicos, oferta de serviços dinamizados, mercados amplos, limpeza

⁴ Do inglês: máquina de crescimento (tradução livre).

e civilidade. A posição inferior dos chamados países “subdesenvolvidos” ou de “terceiro mundo” nesta corrida se relacionou tradicionalmente a possuírem populações mais rurais, ou seja, mais concentradas no campo e relacionadas com atividades produtivas de cunho primário.

A urbanização de Pontal do Paraná teve seu pontapé no momento em que o Brasil como um todo se urbanizava. A urbanização do Brasil, ou seja, o processo em que o número da população urbana superou o da população rural, foi intensa e acelerada, especialmente na segunda metade do século XX. O mesmo ocorreu no restante da América Latina (Maricato, 2013a). O marco deste processo é a década de 1970, quando se identifica a superação proporcional da população urbana em relação a rural. Porém, a velocidade dessa transição é impressionante, conforme Maricato (2013a), em 1940 a população urbana brasileira representava 26,3% do total, enquanto em 2000 já somava 81,2%.

Foi no final da década de 1920 que os territórios do litoral do Paraná em geral, e em especial a região de Pontal do Paraná, Ilha do Mel, Guaratuba, Matinhos e Caiobá, passaram a ser apropriados, pouco a pouco, para servirem ao turismo balneário (Sampaio, 2006a). A partir da abertura da estrada PR-407 em 1926, que ligava Paranaguá ao balneário de Praia de Leste (atual Pontal do Paraná) e possibilitava o acesso dos turistas, inaugurou-se o primeiro loteamento na “Vila Praia de Leste” em 1928 que como já mencionado fracassou por falta de infraestrutura (Sampaio, 2006a). Esse fracasso inicial, no entanto, foi superado duas décadas depois. A partir da década de 1950, os loteamentos balneários foram se multiplicando na região de Pontal e em outras regiões do litoral, isso muito relacionado a uma conjuntura econômica favorável. A industrialização do país, a partir da década de 1930, envolveu um “grande desenvolvimento das forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade” (Maricato, 2013a, p. 18).

O crescimento exponencial do PIB do país de 1940 a 1980, embora de uma riqueza ainda altamente concentrada, influiu na melhoria de vida de toda a população, de acordo com Ermínia Maricato (2013a). Esse momento de expansão da economia propiciou o investimento das classes médias em atividades de lazer, como é o caso do turismo, tornando-o mais acessível à população e acelerando a apropriação balneária. Por outro lado, as políticas públicas de habitação e crédito da época atendiam apenas um padrão de renda próprio dessas classes médias, excluindo uma enorme parcela da população brasileira. O mercado fundiário se estabeleceu caracterizado pela intensa especulação, o

que bloqueou o acesso das classes baixas a terra regularizada. Isto provocou a eclosão de conglomerados urbanos irregulares, as favelas e vilas, onde as condições de vida da população urbana são bastante precárias, tendo-se cunhado para esse processo o termo “urbanização da pobreza” (Maricato, 2014).

O marco espaço-temporal que alavanca a urbanização de Pontal do Paraná será o lançamento do loteamento “Cidade Balneária Pontal do Sul”, em 1951, tal qual descreve Sampaio, “o maior empreendimento balneário do litoral paranaense até o presente” (Sampaio, 2006a, p. 175). Desse processo de captura do espaço pela lógica balnear turística, Sampaio destaca três características da urbanização de Pontal

(...) primeiro, o fato do conjunto urbano resultar de uma soma aleatória de loteamentos, que se constituiu sem a concorrência de qualquer diretriz estruturante do espaço, que visasse alguma configuração; segundo, a autoreferência de cada loteamento, que é pensado (e aprovado pela municipalidade) como se fosse único, como se não fosse parte de uma contextura; e, terceiro, a ausência da base natural nos projetos, que são concebidos como se fossem se implantar sobre planos perfeitos, lisos, e sem qualquer “acidente natural” (Sampaio, 2006b, p. 184)

Sendo uma urbanização promovida lote por lote, foi alheia a configuração de uma “unidade territorial” que conformasse um todo, conjunto que se referiria a cidade em si. Sendo autorreferentes, foram estabelecidos cada lote como uma cidade mesma, uma unidade deslocada. Por isso, essa cidade que surgiu de uma somatória de lotes parece não ser conectada. Isto é agravado pelo fato de que os cidadãos, os destinatários dessa estrutura urbana erigida, não são seus habitantes permanentes, mas apenas de temporada. Portanto, tem-se uma cidade quase vazia a grande parte dos meses do ano – pelo menos, toda essa parte que foi construída para atender a demanda turística. A parte que é a mais valorizada em termos imobiliários do município, concentrando-se os loteamentos na beira-mar.

Esses loteamentos foram fruto sempre de “uma iniciativa privada, de empresa ou família, que vislumbrava a oportunidade do empreendimento, e muitos deles foram colocados à venda sem a presença de qualquer infraestrutura técnica, se constituindo apenas por um arruamento aberto na restinga” (Sampaio, 2006b, p. 66). Resultante de um excedente de produção, como antes mencionado, a urbanização capitalista tem grande agência da iniciativa privada. Em Pontal, a dimensão dos loteamentos e da concentração fundiária na mão de alguns poucos empreendedores chama atenção. Destacam-se, assim, os três maiores loteamentos aprovados no município

(...) a Cidade Balneária Pontal do Sul, que sozinha, com seus 4.557 terrenos, é responsável por 18,03% do total dos lotes urbanos aprovados, o Balneário Shangri-Lá II, que possui 2.556 terrenos (10,11% do total) e, por último, o seu inicial, o Balneário Shangri-Lá, que, com seus 1.673 lotes, contribui com 6,62% do total (...) (Sampaio, 2006b, p. 112).

Neste momento, a atenção será voltada ao maior dos empreendimentos citados, que merece destaque, tanto por ter sido a alavanca da urbanização de Pontal do Paraná, quanto pelo fato de que a abrangência do imenso loteamento constitui apenas uma pequena parcela da propriedade que os loteadores adquiriram, ou melhor, receberam. Retorna-se aos anos de 1949 a 1951, e a origem do loteamento “Cidade Balneária Pontal do Sul” e da “Empresa Balneária Pontal do Sul”. Essa empresa se tornou proprietária de pouco mais de 4000 hectares de terras que correspondem a toda região de Pontal do Sul, até o rio Maciel. Uma região que inclui terras voltadas a orla oceânica e terras voltadas a baía de Paranaguá, onde devido a formação geográfica propícia especialmente pela profundidade das águas, já desde os anos 1970 há exploração de atividades industriais-portuárias e formalizado desde os anos 1990, o projeto de construir um terminal portuário privado.

Com exceção das áreas que a Empresa Balneária parcelou e vendeu para essas empresas do ramo industrial e do que loteou direta ou indiretamente, através da venda a terceiros, entretanto, quase todo o resto dessas terras está ocupado de forma irregular. Parte dessas pessoas já estavam lá antes mesmo dessa empresa se tornar proprietária das áreas, outras chegaram depois e ocuparam ou adquiriram de loteadores ilegais os vazios urbanos que encontraram. Isto faz com que a Empresa balneária seja protagonista de uma série de conflitos territoriais de modo que se coloca como agente central da formação de Pontal do Paraná como cidade.

2.1 A cidade e a Empresa (balneária)

Há um texto bastante citado de Carlos Vainer cujo título é “Pátria, empresa e mercadoria” (2013), em que o autor explora a analogia “cidade-empresa” tendência do planejamento urbano atual inspirada em conceitos e técnicas do planejamento empresarial, cuja problemática central é a competitividade urbana. Assim, problemas políticos ou do âmbito do público/comum, de toda a sociedade, tornam-se problemas de gestão, resolvidos por meio do “padrão tecnocrático-centralizado-autoritário” (Vainer, 2013, p. 75) orientado pelo mercado do chamado “planejamento estratégico”. Embora

deslocado do contexto em que o autor escreve, se traz esta referência aqui como ponto de partida para pensar as relações entre cidade e empresa, tendo como protagonista nosso objeto-lugar, Pontal do Paraná.

A partir de 1950, foi o empresariado que promoveu o processo de urbanização de Pontal do Paraná, apropriando-se da costa por meio de loteamentos balneários. Esse processo de urbanização antecedeu mesmo a fundação da cidade, ou de um núcleo urbano. Não há como falar na urbanização de Pontal do Paraná, sem mencionar a Empresa Balneária Pontal do Sul, cujo projeto “Cidade Balneária Pontal do Sul” foi o estopim da ocupação balneária. Uma relação entre cidade e empresa que se estabelece ainda quando Pontal pertencia a Paranaguá.

Em 1948, através de um ofício, a Prefeitura de Paranaguá solicitou ao Estado do Paraná a cessão gratuita de aproximadamente 3000 hectares de terra na localidade de Pontal do Sul, trâmite autorizado pela lei estadual nº 249/1949. No ano seguinte, a prefeitura de Paranaguá por meio da lei municipal nº 56/1950, estabeleceu o que chamou de “contrato de concessão” de uma área de 3000 hectares na localidade de Pontal do Sul, para Antonio B. Pereira, João Goiz Saião Filho e Luiz Ferraz de Mesquita ou a empresa que constituírem, sob a condição de fundarem o loteamento “Cidade Balneária Pontal do Sul”.

Em dezembro de 1950, funda-se a “Empresa Balneária Pontal do Sul S/A” (doravante denominada “Empresa Balneária”), utilizando a área que havia sido doada àqueles particulares para a integralização de seu capital. Embora o contrato de concessão das terras entre prefeitura e Empresa Balneária tenha sido celebrado em 1950, a própria prefeitura só foi receber do Estado do Paraná o título de domínio pleno das terras requeridas em 1951, consubstanciando uma área de 43.033.282 m² (4.303 hectares). No mesmo ano, a prefeitura de Paranaguá celebrou a transferência da integralidade das terras recebidas do estado para a Empresa Balneária. Nessa enorme área que lhe foi doada, a Empresa Balneária contratou o projeto urbanístico da “Cidade Balneária Pontal do Sul” apenas em 541ha, que inaugurou o maior loteamento de Pontal do Paraná.

No mapa abaixo, está destacada em amarelo a área de 4.303 hectares recebida pela Empresa Balneária:

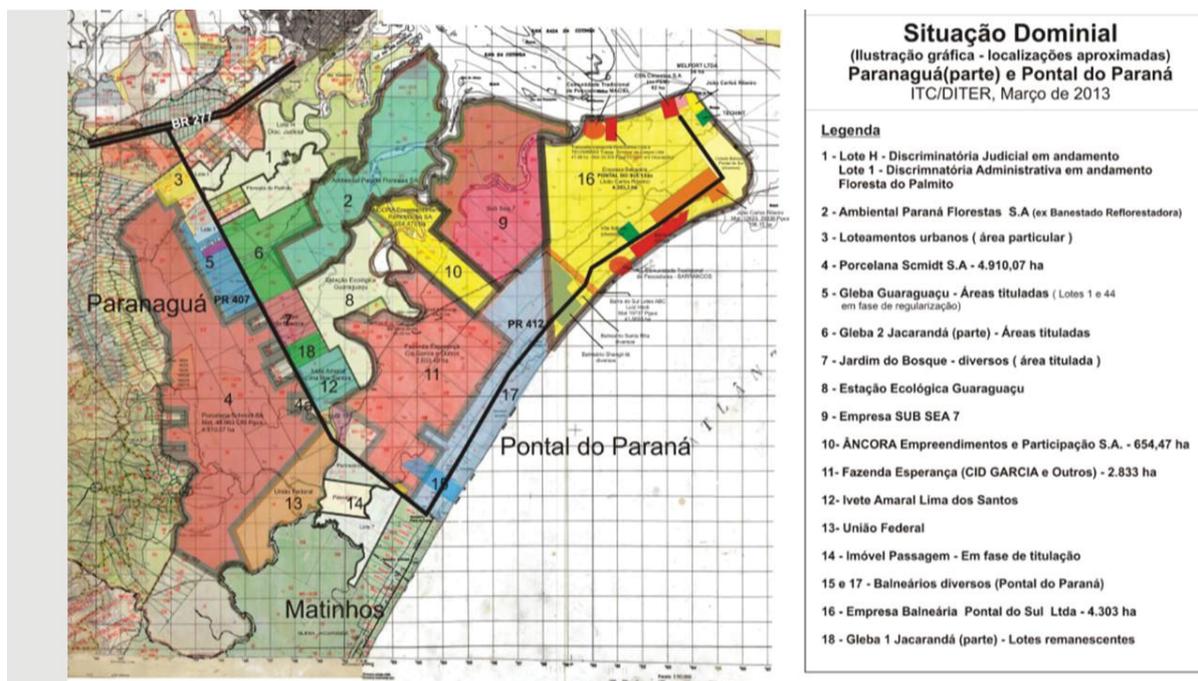


Figura II: Mapa situação dominial Pontal do Paraná. Fonte: ITC, 2013.

Percebe-se aqui, no caso de Pontal, o papel do Estado claro e decisivo no favorecimento de uma empresa. Essa atuação se afasta da lógica do estabelecimento de um mercado concorrencial para a ocupação urbana de Pontal do Paraná. Maricato (2013b) esclarece que o mercado habitacional brasileiro mesmo no momento em que mais cresceu, na década de 1970, não se estabeleceu como um mercado capitalista concorrencial. “Ele foi marcado por forte participação estatal” (Maricato, 2013b, p. 162). De modo que, o caso de Pontal do Paraná possui uma contextura que remete a própria história da ocupação fundiária do Brasil, onde “a relação entre terra e poder se mantém estreita” (Maricato, 2013b, p. 162).

A transferência de patrimônio público, dessas terras originalmente de propriedade do Estado do Paraná, para um único ente privado, a Empresa Balneária, será elemento fundamental para a compreensão da conformação territorial de Pontal do Paraná, seu processo de urbanização e o desenho dos instrumentos de ordenamento territorial, os papéis desempenhados pela administração estadual e municipal, bem como a influência do interesse de certos agentes privados, notadamente relacionados ao interesse de desenvolver uma zona portuária e industrial naquele território. Por essa razão, entendeu-se pela necessidade de destrinchar esse processo de transferência de terras, por meio da análise aprofundada dos documentos que o legitimaram relacionando-o com uma análise histórica do tratamento dado às terras devolutas no Paraná e no Brasil.

2.2 Pontal do Sul e a apropriação privada de terras públicas

Para se pintar um quadro completo da situação fundiária de Pontal do Paraná, frente especialmente a atuação da Empresa Balneária Pontal do Sul no território, será preciso primeiro mudar a escala de análise e fazer uma retomada da política fundiária brasileira com enfoque na questão das terras públicas e sua gestão pelo Estado, retomando a constituição das “terras devolutas” no período colonial⁵. Assim, será melhor compreendido o papel do Estado do Paraná e do município de Paranaguá, a quem pertencia o território de Pontal, na transferência de terras públicas para privados. Bem como, será possível analisar a legalidade, ou seja, a conformidade com o ordenamento jurídico, destes processos.

No período colonial a totalidade do território demarcado como Brasil pertencia a coroa portuguesa. Havia dois sistemas jurídicos de acesso à terra: as sesmarias e as datas (Rolnik, 2003). Tanto no sistema das sesmarias quanto no das datas, a condição para estabelecer o domínio era a ocupação de fato da área. Conforme Ligia Osorio Silva e Maria Secreto, “esta cláusula estipulava um prazo de três a cinco anos para a sua ocupação produtiva, findo o qual devia retornar ao senhor original (a coroa portuguesa), caso a exigência não fosse cumprida. Este é o sentido original do termo *terras devolutas*” (Silva & Secreto, 1999, p. 114). O que faz as autoras afirmarem que o regime jurídico de apropriação privada de terras no Brasil colonial era o da “doação condicional” (Silva & Secreto, 1999).

Carlos Frederico Marés (2003) conta que o instituto das sesmarias na sua forma original, concebida em 1375 nas ordenações do Reino de Portugal, era voltado para terras que já haviam sido lavradas e estavam abandonadas, portanto tinha o sentido de incentivar a ocupação da terra para produção de alimento. Ocorre que as terras do Brasil não estavam abandonadas, mas ocupadas pelos povos indígenas. Portanto, o intuito das sesmarias no Brasil era o de legitimar o direito de conquista de Portugal e invisibilizar os povos indígenas e o tipo de uso que davam à terra. Assim, “o belo ideal de 1375 de fazer da terra fonte de produção não foi implantado no Brasil, as sesmarias geraram terras de especulação do poder local, e originaram uma estrutura fundiária assentada no latifúndio, injusta e opressiva” (Marés, 2003, p. 62).

⁵ Não temos a pretensão de esgotar a análise histórica da política fundiária brasileira em toda sua complexidade e extensão, tema esse que ainda suscita debates entre teóricos, no entanto, interessa fazer um resgate histórico para essa pesquisa do tratamento dado pelo Estado brasileiro às terras públicas, demonstrando a evolução jurídica da política fundiária.

Com a independência, em 1822, o regime de sesmarias foi extinto, permanecendo apenas a forma do livre apossamento de terras, perpetuado especialmente pelos sesmeiros e posseiros latifundiários, na acumulação de terras livres para plantio e especulação (Silva & Secreto, 1999). Houve um vácuo jurídico nesse período na regulamentação da aquisição originária de terras até a promulgação da Lei de Terras de 1850. Esse período foi marcado por intensos debates entorno da forma de se regulamentar o direito de propriedade, que em sua conceituação iluminista também referia a propriedade do próprio corpo, que permitia a livre manifestação de vontades e a celebração de contratos por meio dos quais se podia vender a mão de obra em troca de salário. Portanto, envolvia o fim do regime escravagista. Mas com tantas terras à disposição como coibir a fuga dessa mão de obra dos latifúndios em busca de terras para si? “Foram 28 anos de profunda discussão acerca do que fazer para evitar, de um lado a livre ocupação, e de outro respeitar os direitos à livre aquisição de propriedade” (Marés, 2003, p. 67).

O Estado teria de intervir para impedir a chamada ocupação desordenada de terras e para isso, precisava de uma lei que o legitimasse, conforme ditava o funcionamento de um Estado constitucional. Nesse sentido, “a primeira providência legal foi conceituar juridicamente terras devolutas ou devolvidas pela Coroa Portuguesa à Brasileira” (Marés, 2003, p. 70). Marés (2003) esclarece que as terras devolutas, então, passaram a ser não as desocupadas, como se costuma referir, mas as que não eram legalmente adquiridas. A ocupação de fato da terra não gerava pretensão jurídica desta, dependendo para isto de título emitido pelo Estado, ou de reconhecimento pelo Estado de título anterior a 1822, ou que fosse terra de uso público. Por fim, adveio a Lei de Terras de 1850 que estabeleceu como única forma de aquisição de domínio de terras devolutas, no seu artigo 1º, a compra devidamente registrada. Dessa forma, desligou-se a relação entre a apropriação de fato da terra com a aquisição do domínio, ou seja, do direito de propriedade. Pode-se falar, portanto, em duas consequências principais desta lei: “a absolutização do direito de propriedade e a monetarização da terra” (Rolnik, 2003, p. 23).

Além dos conhecidos objetivos de vedação do acesso à terra para as camadas populares, especialmente diante da pressão internacional e interna pela abolição do trabalho escravo (Maricato, 2013b), há que se atentar que a edição da lei tinha entre suas motivações a retomada do domínio das terras devolutas ao controle do Estado imperial (Silva & Secreto, 1999). A partir daí se estabeleceu juridicamente no Brasil que não existe terra de ninguém, toda terra é de propriedade de alguém: ou do Estado ou de um ente privado. Da mesma maneira, a lei fez estreitar a relação entre Estado brasileiro e

proprietários de grandes extensões de terras, ao regularizar a situação dos sesmeiros e posseiros que de doação condicional passaram a receber títulos de propriedade plena das terras. As terras devolutas sendo de domínio público, diversamente das terras de uso público, poderiam e até deveriam ser vendidas. Assim, o Estado apenas passou a fixar um preço a concessão de terras (Marés, 2003). E embora fosse sua principal justificativa, a Lei de Terras de 1850 não atingiu o objetivo de demarcar as terras devolutas, discriminando as terras públicas e as privadas (Silva & Secreto, 1999).

Com a promulgação da república em 1888 e da Constituição de 1891, uma nova alteração. O art. 64 da constituição estabeleceu que as terras devolutas da União passariam a propriedade dos estados federados. Com isso duas políticas ficaram a cargo dos estados: terra e mão-de-obra, pois estes deveriam promover a ocupação dos postos de trabalho ociosos da mão-de-obra escravizada pelo estímulo da imigração. “Essa medida contou com o apoio da esmagadora maioria dos representantes eleitos para a Assembleia Constituinte e apareceu como uma consequência quase natural do federalismo” (Silva, 2016, p. 218). O federalismo importado do constitucionalismo estadunidense adotado pela Constituição republicana, baseado na descentralização através da repartição de poderes entre União (antes Estado Imperial) e Estados Federados (antes províncias), atendia bem aos interesses das oligarquias estaduais em controlar o processo de transferência das terras devolutas para o domínio privado.

A regulamentação da transferência de terras de domínio público para o privado, a partir da introdução do instituto do direito de propriedade absoluto pela Lei de Terras de 1850, estabelecendo a compra e venda como forma principal, não se impôs na realidade brasileira. Quando da outorga da lei pelo império, o objetivo de demarcar as terras públicas para então dispor delas por meio da venda foi inviabilizado em razão da forma como se quis realiza-lo: primeiro demarcar as terras particulares, para então fazer o levantamento das públicas (Silva, 2016). Embora o reconhecimento jurídico do direito de propriedade dependesse de reconhecimento do Estado Imperial, conforme explica Marés (2003), a força das oligarquias locais se impunha diante desse poder central. Assim, a maioria dos antigos sesmeiros se recusou a demarcar suas terras e regularizar seus títulos de propriedade, “impedindo assim a organização de um cadastro de terras, passo essencial para a implementação do projeto imperial de colonização com a pequena propriedade”, conforme explica Ligia Osório Silva (2016).

O advento da Constituição republicana de 1891 que determinou a passagem da propriedade das terras devolutas aos Estados federados, controlados eles mesmos por

essas oligarquias locais, acentuou ainda mais esse poder local. Consolidando a instrumentalização da máquina pública a serviço dos interesses dessas oligarquias o que permitiu a intensificação do processo de formação de latifúndios, por meio da transferência ilegal de terras públicas para o domínio privado aproveitando-se das flexibilizações realizadas na Lei de Terras de 1850 em favor dos interesses dos sesmeiros. Essas flexibilizações, embora atendessem ao interesse dos sesmeiros em estender os prazos para regularizar os títulos de propriedade, vale sempre evidenciar, não significaram a democratização do acesso à terra, senão o contrário (Silva, 2016).

Eis então, que as terras que compõem Pontal do Paraná se tornaram de propriedade do Estado do Paraná. É a partir desse momento também, que o Estado do Paraná passa a ser agente fundamental no processo de apropriação privada das terras em seu domínio, sendo que a Constituição Estadual de 1892 “expressava a responsabilidade do Estado no que tange à política de terras” (Priori, 2012, p. 134), regulamentada pela lei estadual 68/1892 que seguindo a lei federal, determinava que as terras do Estado do Paraná só poderiam ser adquiridas por meio de compra ou aforamento (contrato que não implica na cessão de direito de propriedade pleno da terra)⁶.

Neste ponto, pode-se apontar a primeira irregularidade na transferência das terras de Pontal do Sul. Em 1949, durante o governo de Moises Lupion a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná por meio da lei 249/1949, autorizou o poder executivo do Estado a fazer uma “cessão gratuita”, conforme o artigo 1º da lei, de terras devolutas situadas em Pontal do Sul a serem demarcadas. Conforme o texto completo da lei 249/1949:

Súmula: Autoriza o Poder Executivo a ceder ao município de Paranaguá, gratuitamente, terras devolutas em Pontal do Sul, no mesmo município. A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a ceder gratuitamente, ao Município de Paranaguá, **uma área de terras devolutas, a ser demarcada**, situada no Pontal do Sul, município de Paranaguá, delimitada: **ao norte pela Baía de Paranaguá; a léste pelo Oceano Atlântico; ao sul pelo rio Olho d'Agua e a oeste por uma linha sêca de rumo Norte-Sul verdadeira que parte do Rio Maciel até encontrar o Rio Olho d'Agua, com a área de 3.000 (três mil) hectares** aproximadamente, correndo as despesas de demarcação por conta da Prefeitura de Paranaguá.

Art. 2º. A área cedida deverá ser aproveitada para os seguintes fins: **a) Incentivar a pesca; b) construção de uma estrada ligando Paranaguá ao Pontal do Sul; c) formação de lotes para granjas**

⁶ O aforamento ou enfiteuse é uma espécie de direito real sobre a propriedade das terras públicas. Este se constitui na transferência do domínio útil da terra para um terceiro interessado. O glossário, do patrimônio da União, elaborado pelo Ministério do Planejamento, dá a seguinte explicação: “É um instrumento utilizado nos casos em que subsistem a conveniência de destinar o imóvel e, ao mesmo tempo, manter o vínculo da propriedade pública” (disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/glossario-patrimonio-da-uniao>).

destinadas ao plantío de lavouras próprias do litoral; d) formação de pequeno balneário.

Art. 3º. A presente cessão é feita sob a condição da Prefeitura de Paranaguá respeitar a posse dos atuais moradores naquela área e regularizar o domínio dos proprietários, se houver, nos termos da Lei Imperial nº 601, de 18 de setembro de 1850, e do Regulamento nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e Lei Estadual nº 68, de 20 de dezembro de 1892, e seu regulamento.

Art. 4º. Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVÊRNO EM CURITIBA, em 12 de setembro de 1.949 (PARANÁ, Lei estadual 249/1949, grifos nossos).

Em janeiro de 1951, o poder executivo do Estado do Paraná emitiu o “Título de Domínio Pleno de Terras nº 197” (certidão nº 217/80), transferindo a propriedade das terras devolutas em Pontal do Sul para o município de Paranaguá. Este não menciona se tratar de “cessão gratuita”, termo utilizado na lei 249/1949, mas de “dação em pagamento”⁷, um instrumento jurídico completamente diverso que pertence ao direito das obrigações que é ramo do direito privado, ou seja, do direito que regula as relações entre entes privados, pessoas físicas ou jurídicas. Além do mais, o título de propriedade emitido pelo estado aumentou consideravelmente a área a ser transferida, em relação ao determinado na lei 249/1949 – de 3.000 hectares passaram a ser 4.303,32 hectares. Não há, em nenhum dos registros documentais acessados, menção do porquê dessa alteração. Entretanto, se tratou de ato do poder executivo do Estado que contrariou a lei estadual que o autorizou, a referida lei 249/1949, que autorizava a cessão de exatamente 3000 hectares de terras.

Esse tipo de irregularidade na transferência de terras devolutas de propriedade dos estados, como se percebe da transferência das terras do Estado do Paraná para a prefeitura municipal de Paranaguá não consistiram em uma prática excepcional no cenário brasileiro da primeira metade do século XX. No Paraná, esses processos estiverem relacionados especialmente na propulsão da “marcha para o oeste” e ocupação do “norte pioneiro”, até que o estoque de terras disponíveis tivesse esgotado em meados dos anos 1960. A política fundiária fraudulenta relacionada a uma atitude patrimonialista de beneficiamento de

⁷ A dação em pagamento, instrumento atualmente regulado pelos artigos 356 a 359 do Código Civil de 2002, é uma das formas previstas pelo direito civil para sanar uma obrigação. O direito civil é a matéria de disciplina a relação entre entes privados, pessoas físicas ou jurídicas, portanto é um ramo do direito privado não sendo aplicado para as relações entre entes públicos, a não ser excepcionalmente conforme previsão legal. O direito civil é composto pelo direito das obrigações que regula as formas possíveis de relação jurídica entre entes privados tendo como instrumento o contrato. O contrato é a forma pela qual se contrai uma obrigação. Em uma relação jurídica obrigacional tem-se o credor e o devedor, o objeto da obrigação e a prestação devida. A dação em pagamento é o instrumento que permite o credor aceitar que o devedor realize a obrigação por meio da substituição do objeto da prestação devida, ou seja, realizando o pagamento na forma de algo que não estava previsto originalmente no contrato.

certos atores será o coração dos conflitos territoriais sangrentos que marcaram e marcam o Paraná rural.

A começar, foi um dos cenários da Guerra do Contestado, de 1912-1916⁸. Quando da Revolução de 1930, aproveitando a turbulência política e diante dos escândalos de corrupção, o interventor federal recém designado baixou um decreto que recuperava para propriedade do Estado do Paraná cerca de 3 milhões de hectares de terra (Serra, 2005). Dentre estas, as de propriedade da Brazil Railway Co., protagonista do conflito do Contestado. Com a retomada do poder destas terras o estado passa a definir a “colonização” como “mecanismo básico da apropriação das terras através da compra e abre espaço para a iniciativa privada participar desse mecanismo” (Serra, 2005, p. 14023). O instituto da colonização não pode ser confundido com a política de reforma agrária. A colonização enquanto política de distribuição de terras significa, em termos gerais, a abertura de novas fronteiras agrícolas, enquanto a reforma agrária “se faz dentro da fronteira agrícola, em terras de boa produtividade e próximas aos mercados compradores ou exportadores” (Marés, 2007, p. 1).

Os incentivos ao capital privado e os estímulos à colonização, na lógica dos minifúndios, não fizeram impedir as ocupações irregulares, tampouco as ações dos grileiros perpetuando a formação de latifúndios, e a eclosão de mais e mais conflitos. Pode-se afirmar que esta situação foi agravada com a eleição de Moisés Lupion (1946-1950). Em 1947, ele instituiu a Fundação Paranaense para a Colonização e Imigração (FPCI), que passou a atuar como um instrumento de especulação de terras com suporte estatal (Serra, 2005). “A violência no campo, consequência do desvio de terras e da expulsão de posseiros, constituiu a marca registrada do primeiro período em que o sr. Moisés Lupion se manteve no governo do Paraná” (Serra, 2005, p. 14025).

Em 1951, assume o governo do paraná Munhoz da Rocha, que de acordo com Serra (2005) passa a realizar uma política fundiária diversa do antecessor cujo governo ficou marcado pela irregularidade na distribuição de terras devolutas e pela eclosão de

⁸ A guerra do Contestado foi um complexo conflito armado pelo envolvimento de uma série de atores e interesses. A começar que a região palco do conflito, a sudoeste do Estado do Paraná e noroeste do Estado de Santa Catarina, era objeto de disputa entre os dois estados. Além destes dois entes federados, a União, também teve parte no conflito, pois doou as terras em questão para a empresa *Brazil Railway Co.* que era responsável pela construção da estrada de ferro “São Paulo-Rio Grande”. Quando do término das obras no trecho em questão a empresa demitiu os trabalhadores vindos de outras localidades e começou a despejar os habitantes das terras do entorno da estrada, que eram de sua propriedade. Os camponeses posseiros das terras contestavam os direitos da empresa e organizaram resistência aos despejos, a eles se uniram os trabalhadores recém desempregados. O movimento teve a liderança de José Maria, que era conhecido como monge e homem santo além de líder político. O exército brasileiro interveio de forma violenta para reprimir os camponeses. O conflito, é conhecido como “a maior Guerra Civil Camponesa brasileira” (Fraga & Ludka, 2012, p. 1).

sangrentos conflitos no campo. A política fundiária de Munhoz da Rocha se baseou na realização de um levantamento aerofotográfico do território paranaense com objetivo de demarcar as terras devolutas e mediar os conflitos no campo, promovendo a realocação de posseiros sob ameaça de morte. Vale destacar, no entanto, que Munhoz da Rocha era natural de Paranaguá. É do ano que ele assumiu o governo que o estado emitiu o Título de Domínio Pleno de Terras nº 197 (certidão nº 217/80) para Paranaguá.

O traçado da conjuntura política fundiária do Estado do Paraná na primeira metade do século XX, especialmente atentando para a situação do momento em que ocorreu a transferência de terras para Paranaguá, em 1949, vem no sentido de situar o caso de Pontal do Sul no contexto amplo das práticas paranaenses de transferência de terras públicas para entes privados, perpetuando a lógica de “apadrinhamentos políticos” (Serra, 2005). Esta tem raízes no próprio traçado da política fundiária brasileira, que possibilitou o fortalecimento das oligarquias estaduais e a intensificação do processo de formação de latifúndios através da aplicabilidade restrita da Lei de Terras de 1850 e da transferência da propriedade das terras devolutas para os Estados federados, desde a outorga da Constituição de 1891. Analisar historicamente a política fundiária é, portanto, também analisar a perversão do Estado e da máquina pública pelos interesses do que se nominou oligarquia local.

Com a emissão deste Título em janeiro de 1951, a propriedade da área passou ao município de Paranaguá. Rememorando, o processo de transferência das terras devolutas do Estado do Paraná para a prefeitura de Paranaguá foi realizado por meio de dois documentos nos quais ganhou dois nomes e, portanto, foi relacionado a dois instrumentos jurídicos distintos: i) “cessão gratuita” na lei estadual 249/1949 e ii) “dação em pagamento” no Título de Domínio Pleno de Terras nº 197 (certidão nº 217/80) emitido em 1951. O artigo 3º da lei 249/1949 estabelece condições para a efetivação da transferência das terras, encargos ao município Paranaguá, não estabelecendo nenhum prazo para que estes sejam cumpridos. No transcurso desses mais de 60 anos a prefeitura nunca cumpriu os encargos estabelecidos para a realização da cessão. Porquanto, o Título de Domínio Pleno das Terras, emitido pelo poder executivo do Estado do Paraná em janeiro de 1951, indicava se tratar de “dação em pagamento” aumentando em cerca de 40% a área de terras cuja propriedade foi transferida para a prefeitura de Paranaguá, em relação do que estabelecia a lei 249/1949, lei que autorizou este ato administrativo. É mandatório em direito administrativo que o ato administrativo deve estar em conformidade com a lei autorizadora, desconformidade que enseja em nulidade do ato.

A análise do processo de transferência da propriedade das terras devolutas em Pontal do Sul, do Estado do Paraná para a prefeitura de Paranaguá, portanto, já contém ilegalidades que por si só ensejariam a nulidade do ato de transferência de propriedade. No entanto, antes mesmo de o Estado emitir o título de propriedade destas terras para o município de Paranaguá, este já havia concedido estas terras para um ente privado. Pois que em janeiro de 1950 foi promulgada a lei municipal 56 de Paranaguá, que em seu artigo 1º definia:

Art.1º Fica **concedido** aos srs. Antonio B. Pereira, drs. João de Goiz Saião Filho e Luiz Ferraz de Mesquita, ou a Empresa ou Sociedade que organizarem, **a área de terras de 3.000 hectares**, situada no Pontal do Sul cedida a este município pelo Govêrno do Paraná, pela Lei nº 75 (sic) de 1949, **para que seja na mesma construída pelos mesmos senhores ou Empresa (sic) ou Sociedade que organizarem a cidade balnearia do Pontal do Sul, na conformidade do contrato cuja minuta anexa fica aprovada.**

Art. 2º Fica o sr. Prefeito Municipal autorizado (sic) a assinar o dito contrato, que se tornará válido e entrará em vigor depois de competentemente ratificado pelo Poder Legislativo Municipal.

Art. 3º O contrato será assinado dentro de trinta (30) dias, contados da data da presente lei, sob pena de caducidade, para todos os efeitos, da concessão referida no artigo 1º.

Art. 4º A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário (PARANAGUÁ, Lei municipal nº 56/1950, grifos nossos).

Ou seja, cerca de um ano antes da emissão do título de transmissão da propriedade das terras pelo Estado do Paraná em janeiro de 1951, a prefeitura de Paranaguá já havia transferido as terras de forma gratuita e sem concorrência para uma empresa privada. Passa-se, então, a analisar a legalidade do processo de transmissão da propriedade das terras da Prefeitura de Paranaguá para a Empresa Balneária. Esse processo tem como marco a lei municipal 56/1950 que concedeu a propriedade das terras à Empresa Balneária conforme contrato que é anexo a lei, que celebra e estabelece os termos da relação entre ente público municipal e empresa privada. Este ato jurídico é nominado “Contrato de concessão de terras e fundação da cidade balneária do Pontal do Sul”.

O contrato de concessão de terras anexo a lei 56/1950, celebrado entre município de Paranaguá e Empresa Balneária, estabelecia a obrigação da empresa construir uma “cidade balneária”, em área determinada, cujo projeto deveria obedecer “aos mais modernos preceitos de colonização no gênero”. O contrato mandava que a empresa reservasse dentro da cidade áreas para a prefeitura construir edifícios públicos e fundar uma sub-prefeitura, além de área para construção da colônia de férias da prefeitura, e outra para construção de um hospital com maternidade. Além disso, o contrato estabelecia

que a empresa, deveria por sua conta, construir nos limites da Cidade Balneária: duas pistas de aterrisagem para aviões das linhas comerciais; um grande hotel de luxo, mais dois hotéis conforme a demanda; um cassino de luxo; ranchos com base de alvenaria para instalação de bares; cabines de banho na praia; um mercado; um teatro de luxo; um teatro rústico; um posto de salvamento dos banhistas; um cemitério; um playground; uma cancha de esportes; um grupo escolar. No restante da área recebida, para além dos limites da “cidade balneária”, o contrato estabelecia a obrigação da empresa de construir uma estrada de acesso ao balneário, a ser entregue ao controle do Estado, bem como organizar colônias de pescadores e agricultores.

Pode se perceber, da leitura da lei municipal 56/1950 e do contrato celebrado entre prefeitura e empresa, que havia uma pretensão de urbanização da região. Destino diverso daquele traçado pela lei estadual 249/1949 que definia a construção de granjas para cultivo e o incentivo da pesca “com a construção de um pequeno balneário” e de uma estrada. Nota-se aí percepções diferentes do poder legislativo estadual e do municipal quanto às vocações do litoral nas dualidades do urbano e do rural. Também é possível estipular uma comparação entre a política que era empregada na ocupação das terras do norte do estado em que se perpetuava a lógica da “colonização” centrada na produção agrícola e nas terras do litoral cuja apropriação começou a se voltar ao uso balneário bem nesta década.

Repetindo o que lei estadual dispôs, a lei municipal 56/1950 publicada em janeiro ainda determinava a transferência de exatamente 3000 hectares de terra. Porém, no mesmo ano, em novembro de 1950, a lei municipal 53 de Paranaguá foi alterada em seu art. 1º pela lei municipal 73/1950, que retirou do texto menção ao tamanho da área, suprimindo os 3000 hectares. Muito provavelmente, para se adequar ao título de propriedade que logo em seguida seria emitido pelo poder executivo do Estado do Paraná, em 1951. Portanto, cabe concluir que o Estado do Paraná tinha ciência de que as terras em questão se destinavam à iniciativa privada.

Em dezembro de 1950, Antonio B. Pereira, João de Goiz Saião Filho e Luiz Ferraz de Mesquita fundam a “Empresa Balneária Pontal do Sul S/A”, utilizando a área que havia sido prometida pela prefeitura de Paranaguá por meio da lei 56/1950 para integralização do capital da empresa conforme autorizado pelo contrato celebrado entre prefeitura e empreendedores, contrato anexo a lei 56/1950 intitulado “Contrato de concessão de terras e fundação da cidade balneária do Pontal do Sul”. Entretanto, formalmente a propriedade das terras ainda não havia sido transferida pelo Estado do

Paraná à Prefeitura de Paranaguá, pois conforme já referido, o Título de Domínio Pleno das Terras só foi emitido pelo Estado em janeiro de 1951.

A lei municipal 56/1950, utiliza o termo “ceder e transferir” para se referir ao negócio jurídico celebrado com a Empresa Balneária, bem como o contrato celebrado entre prefeitura e Empresa Balneária é intitulado “contrato de concessão de terras”. O que poderia fazer interpretar que era o caso de concessão pública em que se transfere apenas o direito de uso e exploração do bem público ao ente privado e por prazo determinado. No entanto, uma vez emitido o Título de Domínio Pleno de Terras nº 197 (certidão nº 217/80) pelo Estado do Paraná em 31 de janeiro de 1951, já no dia seguinte, em 1º de fevereiro de 1951, a prefeitura transferiu a propriedade plena das terras para a recém fundada Empresa Balneária, conforme Certidão de Transcrição nº 6624 lavrada no 2º Tabelião José Luiz Pinto Rebello de Paranaguá. Com a transferência do direito de propriedade pleno das terras para a Empresa Balneária, descaracterizou-se a concessão, tendo ocorrido de fato a alienação de um bem público a ente privado.

A legislação vigente à época, conforme a lei estadual 64/1948, Lei Orgânica dos Municípios do Paraná, determinava o seguinte:

Art. 51 Compete ao prefeito:

(...) XIII. Vender bens municipais, contratar serviços, obras e funcionamentos, após a autorização da Câmara e mediante concorrência ou hasta pública; (PARANÁ, Lei 64/1948, artigo 51, XIII).

Além de a lei falar explicitamente em “vender” bens públicos, ela determinava que no processo de alienação de bens públicos era necessário autorização da Câmara municipal, mediante prévia concorrência ou hasta pública, processos que não foram realizados no caso em questão. A desconformidade das leis municipais 56 e 73/1950 com a Lei Orgânica dos Municípios do Paraná de 1948, confronta o princípio da legalidade, ensejando na nulidade da transferência de propriedade das terras do município de Paranaguá para a Empresa Balneária.

Se a prefeitura transferiu a propriedade das terras em Pontal do Sul para a Empresa Balneária conforme o estabelecido no “Contrato de concessão de terras e fundação da cidade balneária do Pontal do Sul” e nas leis municipais 56 e 73/1950, cabe analisar o cumprimento por parte da Empresa Balneária dos termos estabelecidos naquele contrato, mesmo diante da constatação de se tratar de negócio jurídico nulo. A empresa encomendou a um escritório de arquitetura curitibano o projeto urbanístico da “Cidade Balneária Pontal do Sul”. O projeto, conforme o que estabelecia o “contrato de concessão

de terras” celebrado com a prefeitura, ocupava 541 hectares da área recebida pela empresa. Nesta área previa além do estabelecimento de 4557 lotes residenciais, a criação de lotes especiais voltados para a construção de hotéis, cassinos, além de igrejas, escolas, hospitais e mercados, e a construção de aeroporto nos arredores da “Cidade”, tudo conforme o que mandava o contrato. A área destinada a pista do aeroporto chegou a ser aberta na vegetação, conforme a descrição de Sampaio (2006a), porém a pista nunca foi construída. Sendo que a única parte que foi materializada do projeto foi a criação dos loteamentos balneares residenciais, os 4557 terrenos colocados à venda que consubstanciaram o maior loteamento balneário de Pontal do Paraná.

Também na década de 1950, foi construído em Pontal do Sul o chamado Canal DNOS “pelo extinto Departamento Nacional de Obras de Saneamento para drenar a área de planície costeira urbanizada para uso balneário” (Caldeira, 2009, p. 60). A área ao redor de onde foi construído o Canal DNOS era de propriedade da Empresa Balneária, que poderia ter custeado a obra como contrapartida dos benefícios e das terras que recebeu, no entanto não foi assim que ocorreu, a obra foi realizada pelo Estado do Paraná. É nas margens deste canal que se localizam, atualmente, as “marinas” e o iate clube de Pontal do Paraná, além de ser importante ponto de parada e compra e venda de pescados e insumos para a pesca (Caldeira, 2009).

Em 1960, já 10 anos depois da celebração do “Contrato de concessão de terras e fundação da cidade balneária do Pontal do Sul” entre prefeitura de Paranaguá e Empresa Balneária, o município promulgou a lei 385/1960, que mandava promover a rescisão do contrato com a Empresa Balneária de forma amigável ou por meio de ação judicial. Essa lei, no entanto, nunca foi implementada e o contrato seguiu vigente. Depois, em 1965, o município de Paranaguá aprovou uma emenda à lei 53/1950 que versava sobre a reformulação do referido contrato de concessão de terras, demandando a empresa a construção de uma estrada ligando Guaraguaçu a Pontal do Sul em 120 dias, que instalasse energia elétrica no loteamento da “cidade balneária Pontal do Sul”, e que regularizasse imediatamente a situação dos posseiros da área. Entretanto, também não se levou a cabo a execução desta lei, sendo que essas posses nunca foram demarcadas.

2.3 Ocupação fundiária e desenvolvimento

Como um município, Pontal do Paraná foi criado em 1995, por meio da lei estadual 1152/1995 através de um processo de desmembramento do município de Paranaguá. A fundação de Pontal do Paraná está intrinsecamente relacionada com a

ocupação com fins de turismo balneário. O processo de emancipação de Paranaguá se iniciou em meados dos anos 1980, tendo se fortalecido na década seguinte, conforme descrito no site da prefeitura municipal⁹, impulsionado especialmente pela classe comercial, diante do “descaso de Paranaguá com seus balneários”. Vale destacar dessa expressão, de como em poucas décadas o uso para fins balneários desses territórios que compõem a área de Pontal do Paraná passou a identificar a região. De praias com vilas de pescadores, tornaram-se “balneários”, ou seja, loteamentos balneares. Ao término da década de 1990, a orla do município já estava apropriada por 45 balneários aprovados, somando-se a estes os oriundos de loteamentos ilegais, tal qual descreve Sampaio (2006b).

Um outro projeto, porém, permeou a emancipação de Pontal do Paraná como município. No mesmo ano de 1995 foi também fundada a empresa “Porto Pontal Paraná Importação e Exportação LTDA” cujo capital está voltado para a construção do “Terminal Privado de Contêineres de Pontal do Paraná” (TCPP). O local propício para a construção de um terminal portuário em Pontal do Paraná é exatamente em Pontal do Sul, em parte do território doado a Empresa Balneária. A região da Ponta do Poço é reconhecida por sua vocação industrial-portuária, tendo já na década de 1970 recebido indústrias do ramo da construção de plataformas petrolíferas.

Em 2006, o grupo empresarial JCR, adquiriu a empresa “Porto Pontal do Sul Importação e Exportação S/A”¹⁰, o mesmo grupo empresarial controla a Empresa Balneária¹¹. O “Porto Pontal” figura como protagonista na agenda da prefeitura municipal e da ACIAPAR, a associação comercial do município, a perspectiva é de deixar de ser um município de vocação “praiano-turística” para se tornar uma cidade portuária, atraindo investimentos e indústrias do ramo petrolífero novamente. Em 2014 o Porto

⁹ Conferir em <http://www.pontaldoparana.pr.gov.br/portalnovo/>.

¹⁰ A informação foi retirada do perfil de João Carlos Ribeiro na plataforma “Memórias Paraná”, cujo objetivo é traçar perfis de figuras de renome do cenário paranaense, sendo promovido pela Academia Paranaense de Letras, o Clube Curitibano e o grupo GRPcom. No campo “Atuação profissional”, há a seguinte passagem: “Em 2006, JOÃO CARLOS adquiriu a sociedade empresarial PORTO PONTAL PARANÁ IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO S.A., detentora de outorga da agência reguladora ANTAQ para implantação e exploração de um terminal marítimo de uso privativo localizado no Município de Pontal do Paraná, PR, local no qual outra empresa do GRUPO JCR – EMPRESA BALNEÁRIA PONTAL DO SUL LTDA. – é titular de extensas áreas de terras. Com a conjugação de esforços de ambas as empresas, o GRUPO JCR irá implantar um terminal de contêineres no local, ora em fase de obtenção de licença ambiental de instalação” (Fonte: <http://memoriasparana.com.br/joao-carlos-ribeiro-2016-irai-parana-empresario/>, acesso em 6/12/2017).

¹¹ Esta informação consta documentada no Relatório Final da CPI da Ocupação Fundiária de Pontal do Sul, instaurada na Assembleia Legislativa do Paraná no ano de 2015 e que está disponível para consulta em: http://www.alep.pr.gov.br/atividade_parlamentar/comissoes/cpi-ocupacao-fundiaria-de-pontal-do-parana.

Pontal obteve autorização da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e no ano seguinte, 2015, teve a licença ambiental para instalação concedida pelo IBAMA.

No mesmo ano de 2015, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre a “Ocupação Fundiária de Pontal do Sul”, a denúncia geradora partiu do “Sindicato dos Estivadores de Paranaguá” (Sindestiva). A Empresa Balneária foi representada na CPI pelo empresário curitibano João Carlos Ribeiro, presidente do Grupo JCR. O relatório final da CPI, de domínio público, resgata o arcabouço legislativo e documental que legitimou a apropriação de terras pela Empresa Balneária.

Retomando a análise feita no subcapítulo anterior, têm-se uma série de vícios desde a transferência da propriedade destas terras originalmente do Estado do Paraná para o município de Paranaguá. A lei estadual 249/1949 autorizou a então nominada cessão gratuita de 3000 hectares de terras devolutas em Pontal do Sul para o município de Paranaguá, sob a condição de que este respeitasse a posse dos moradores e regularizasse o domínio dos proprietários, conforme estabelecia o artigo 3º da lei. Em 1951, o poder executivo do Estado do Paraná emitiu o Título de Domínio Pleno das Terras nº 197, que transferiu a propriedade de 4.303 hectares de terras em Pontal do Sul para o município de Paranaguá, na forma de “dação em pagamento”. Primeiro que se tratava de “cessão gratuita” de terras conforme a lei estadual 249/1949, segundo que o título de propriedade aumentou arbitrariamente a área a ser transferida, à revelia da lei que autorizava a transferência. A desconformidade do ato administrativo de emissão do título de propriedade com a lei que o autorizava, enseja em nulidade do ato.

As nulidades, porém, não pararam por aí. A prefeitura de Paranaguá não cumpriu as condições estabelecidas no artigo 3º da lei estadual 249/1949 para a realização da cessão das terras, tendo alienado essas terras para terceiros. A lei municipal 56/1950 autorizou a “concessão” de 3000 hectares de terras a serem recebidas pelo Estado do Paraná, para Antonio B. Pereira, João de Goiz Saião Filho e Luiz Ferraz de Mesquita ou empresa que constituíssem, conforme os termos estabelecidos no “Contrato de concessão de terras e fundação da cidade balneária Pontal do Sul”, anexo a lei. Ainda em 1950 é fundada pelos referidos a “Empresa Balneária Pontal do Sul”, utilizando para a integralização de seu capital a área prometida pela prefeitura de Paranaguá, por meio da lei 56/1950, que se frise ainda não era de propriedade do município de Paranaguá. Em 31 de janeiro de 1951 é emitido pelo Estado do Paraná o título de propriedade plena das terras para Paranaguá, que no dia seguinte, em 1 de fevereiro de 1951, por meio da

Certidão de Transcrição nº 6624 lavrada no 2º Tabelião José Luiz Pinto Rebello de Paranaguá foi transferida para a Empresa Balneária. Entretanto, a Lei orgânica dos municípios do Paraná de 1948 estabelecia que cabia ao prefeito “vender” bens públicos mediante processo de concorrência e hasta pública, vedando a possibilidade de doá-los. Portanto, a lei municipal 56/1950 descumpriu o que mandava a lei orgânica, colidindo com o princípio da legalidade e criando negócio jurídico entre prefeitura de Paranaguá e Empresa Balneária passível de nulidade, conforme o artigo 145, do Código Civil de 1916, vigente à época: é nulo o ato jurídico quando não revestir a forma prescrita em lei.

Conforme o artigo 37, §5, da Constituição Federal de 1988, os atos administrativos que geram danos ao erário da administração pública são imprescritíveis, pois fica configurada ação de ressarcimento. A transferência de patrimônio público para um ente privado de forma ilegal, consolidou um dano permanente ao erário. Assim, o decurso do tempo não geraria perda da pretensão de questionar juridicamente os atos administrativos praticados pelo Estado do Paraná e pela prefeitura de Paranaguá no processo de transferência de terras devolutas para a Empresa Balneária. Por outro lado, como no caso em questão tem-se uma série de eventos que ensejam em nulidade que é absoluta e atinge o próprio plano de existência do ato praticado, o direito considera que esta pode ser declarada a qualquer tempo.

Desconsiderando todos estes vícios aqui levantados, a chamada “CPI da Ocupação Fundiária de Pontal do Sul”, porém, concluiu pela legalidade dos atos jurídicos baseada na “teoria da recepção da lei anterior pela constituição”, alegando que a simples decorrência do tempo ou de lei nova não revoga a anterior a não ser que explicitamente o determine. O relatório final da CPI, afirma

Diante do fato de estar sob análise desta CPI, atos jurídicos que foram recebidos com base em leis editadas antes do advento da atual Constituição, importante lembrar que referidas leis estão em vigência. (...) Diante do estudo, ora exposto, compreende-se que resta superada a discussão a respeito da validação dos atos realizados, com fulcro na legislação anterior à presente Constituição da República, sendo que a norma infraconstitucional foi recepcionada na nova ordem (CPI Ocupação Fundiária de Pontal do Sul, Relatório Final, p.75-78, acesso em:http://www.alep.pr.gov.br/atividade_parlamentar/comissoes/cpi-ocupacao-fundiaria-de-pontal-do-parana)

O estudo referido, que apresenta a tese utilizada como fundamento da decisão do relatório da CPI é o texto de um blog (civilize-se.blogspot.com.br). Embora não se trate de tese majoritária no campo do Direito, ela nem se aplicaria ao caso em questão, pois como ficou demonstrado não haveria apenas incompatibilidade com a Constituição atual,

senão com as normas de direito vigentes à época da prática dos atos administrativos que acabaram por transferir patrimônio público para uma empresa privada. A conclusão dos trabalhos da CPI pela legalidade da transferência de terras públicas para a Empresa Balneária reforça o entendimento de Ermínia Maricato de que

Desde 1854, quando é regulamentada a lei de terras de 1850, até praticamente os nossos dias, as terras devolutas têm sido privatizadas, tirando proveito de uma situação de fragilidade da demarcação da propriedade da terra no Brasil durante mais de quatro séculos, apesar das medidas que buscaram proteger o patrimônio público (MARICATO, 2013b, p. 149).

O caso narrado é um exemplo contundente da afirmação da autora, conforme se demonstrou da análise histórica relacionando os fatos aos dispositivos normativos vigentes a época. Desde 1951 quando as terras foram transferidas para domínio privado foram se perpetuando uma série de ilegalidades, mesmo diante das alterações legislativas com interesse de promover a proteção do patrimônio público. Sem mencionar o outro lado da questão jurídica. Pois não se trata apenas de um prejuízo ao erário e ao patrimônio público, mas também da desconsideração das pessoas que tinham e têm a posse da terra, posse essa reconhecida pelo próprio Estado do Paraná desde a edição da lei 249/1949. Nestes termos é interessante observar a imposição da lei de mercado sobre a norma jurídica, num mercado restrito e não concorrencial, como é o de terras urbanas no Brasil. Ou seja, um mercado que funciona sobretudo através da renovação de privilégios. “No lugar dos direitos individuais persiste a clássica relação de favor que na esfera da política implica nas trocas clientelistas” (Maricato, 2013a, p. 42).

Diante deste panorama, optou-se por destacar os conflitos que envolvem as comunidades tradicionais pesqueiras do município dada a constatação de que estas sofrem um processo de invisibilização e violação de direitos diante da imposição da instalação do empreendimento portuário, em nome de um suposto desenvolvimento. Os povos e comunidades tradicionais dispõem de proteção jurídica especial, fundamentada na Constituição Federal bem como em outros dispositivos infraconstitucionais. Considerando a inovação jurídica que significou o tratamento dado a esses povos a partir da Constituição de 1988, optou-se pela seguinte estrutura: primeiro arrolar os fundamentos dos direitos dos povos e comunidades tradicionais, para então, voltar-se a caracterização das comunidades tradicionais pesqueiras de Pontal do Paraná e os conflitos entre estas e o projeto de construção de um complexo industrial e portuário no município.

2.4 Os direitos dos povos e comunidades tradicionais e as comunidades tradicionais pesqueiras de Pontal do Paraná

Os fundamentos constitucionais dos direitos dos povos e comunidades tradicionais, extraem-se diretamente¹² dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988, que compõem o capítulo da Cultura. O caput do art. 215 impõe ao Estado garantir o pleno exercício dos direitos culturais, trazendo no §1 que “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”. O artigo 216, por sua vez, determina que os bens de natureza material e imaterial que se referem a memória, identidade e ação dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira compõem o patrimônio cultural brasileiro, incluindo no II os “modos de criar, fazer e viver”.

Esses mandamentos constitucionais, fazem Juliana Santilli afirmar que a constituição brasileira “claramente segue o paradigma do multiculturalismo” (2005, p. 51), cujas versões emancipatórias estariam relacionadas ao “reconhecimento da diferença e do direito à diferença e da construção de uma vida em comum além das diferenças” (Santilli, 2005, p. 50). Rompendo com uma perspectiva jurídica e estatal anterior pautada pelo “paradigma da homogeneidade e do assimilacionismo cultural” (Santilli, 2005, p. 52), ao afirmar que os modos próprios de criar, fazer e viver dos diversos povos e comunidades que compõem a sociedade brasileira fazem parte do seu patrimônio cultural e por isso, devem ser defendidos, valorizados, promovidos e garantidos a Constituição Federal de 1988 estabelece fundamentos para a proteção e garantia dos direitos culturais e territoriais desses povos.

Para além das disposições no capítulo da Cultura, a Constituição Federal de 1988 também assegura os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais no artigo 231, que trata especificamente dos povos indígenas. Este garante aos indígenas não apenas o direito à terra, ou a porção de espaço que habitam e cultivam, mas também a “preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar dos povos indígenas, bem como da terra necessária para sua reprodução física e cultural, em conformidade com seus hábitos, costumes e tradições”. Vale ressaltar, que os direitos indígenas sobre seus territórios foram estabelecidos como originários, classificação jurídica que limita ao Estado o dever de reconhecer esses direitos (não a faculdade de outorga-los).

¹² E indiretamente, dos dispositivos que vinculam princípios e estabelecem os direitos e garantias fundamentais e sociais, cujo núcleo é a dignidade da pessoa humana e a proteção aos direitos humanos.

Por fim, há artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que determina “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”, portanto também cabendo ao Estado o reconhecimento dos direitos dos povos de quilombo aos territórios que tradicionalmente ocupam.

Uma das lacunas do texto constitucional se refere a definição do regime de posse e propriedade dos territórios dos povos e comunidades tradicionais que não se enquadram na categoria de indígenas e quilombolas, como é o caso de algumas comunidades tradicionais pesqueiras. Isto faz com que estes povos e comunidades tenham que se utilizar dos instrumentos jurídicos relacionados a política urbana ou agrária que visam a garantir a realização do princípio constitucional da função social da propriedade por meio de garantias ao acesso à terra e a regularização fundiária, como as formas de usucapião, o aluguel social e as concessões de uso. No entanto, estes instrumentos não consideram o elemento da cultura, da relação dos territórios e das práticas tradicionais. Nesse sentido necessário mencionar o projeto de lei de iniciativa popular elaborado pelo Movimento dos Pescadores e das Pescadoras Artesanais (MPP) como parte da “Campanha Nacional pela Regularização dos Territórios das Comunidades Tradicionais Pesqueiras”¹³, que visa exatamente regulamentar o regime de posse e propriedade desses territórios.

Das normas infraconstitucionais, o marco legislativo de abrangência internacional é a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelos Decreto Legislativo 143/2002 e Decreto Federal 5051/2004, que a despeito de ser denominada “Convenção dos Povos Indígenas e Tribais”, em seus artigos afirma diversas vezes os usos, costumes e modos de viver tradicionais desses povos e a proteção das terras que tradicionalmente ocupam. A Convenção 169 da OIT, é um tratado internacional que versa sobre direitos humanos, esses tratados possuem hierarquia normativa supralegal – isto significa dizer que possuem status inferior a normas constitucionais, porém superior a leis ordinárias¹⁴. Esta Convenção, impõe aos Estados uma série de deveres que incluem

¹³ Para acesso ao projeto de lei elaborado pelo movimento e a maiores informações sobre a campanha, acessar: <http://campanhaterritorio.blogspot.com/>.

¹⁴ A questão da hierarquia normativa dos tratados internacionais de direitos humanos foi objeto de conflito entre teóricos estudiosos dos direitos humanos e jurisprudência. A jurisprudência majoritária do STF entendia que todo tratado internacional ratificado pelo Brasil deveria ser recebido pelo ordenamento nacional, após aprovação pelo Congresso Nacional, como lei ordinária. Porquanto, uma corrente de juristas defendia que quando versassem sobre direitos humanos os tratados deveriam ser recebidos pelo ordenamento como norma constitucional, havendo alguns entendimentos da corte nesse sentido. Para encerrar o embate, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45 em 2004, que alterou o artigo 5º, LXXVIII, §3 da Constituição, definindo que os tratados internacionais de direitos humanos quando aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos

a garantia do direito à saúde e educação desses povos, respeitando e promovendo suas práticas culturais, seus idiomas, sua religiosidade. Bem como, o direito de autonomia e autodeterminação desses povos, o que não significa uma conduta separatista, os indivíduos que se auto identificam como pertencentes a um povo tradicional “se consideram cidadãos brasileiros. O que procuram é o reconhecimento de seus territórios e do modo de vida que construíram ali” (Little, 2002, p. 20). O mais importante e inovador dispositivo da Convenção 169 da OIT, no entanto, é o previsto no artigo 6º da Convenção, que diz

Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: **a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente**, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim. 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. (BRASIL, Decreto 5051/2004, artigo 6º, grifos nossos).

Esse dispositivo inaugura o direito de consulta prévia, livre e informada. Estabelecendo que qualquer medida do Estado seja legislativa, seja administrativa (ou seja, referente ao exercício de suas funções) que venha afetar diretamente os povos e comunidades tradicionais tem de passar pela consulta prévia a esses povos. Este dispositivo deve ser combinado aos artigos 14, que estabelece o dever de reconhecimento pelo Estado da posse e propriedade dos territórios habitados pelos povos e comunidades tradicionais, artigo 15 que afirma o direito dos povos aos “recursos naturais” existentes nas suas terras, e artigo 16 que determina:

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, **os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.**
2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, **só poderão ser efetuados com**

membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. A questão ficou pendente quanto aos tratados internacionais de aprovação anterior à promulgação da ementa, caso que o STF decidiu que teriam a hierarquia normativa de normas supralegais.

o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.

3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento.

4. Quando o retorno não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas.

5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas transladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento. (BRASIL, Decreto 5051/2004, artigo 16, grifos nossos).

A lei determina, portanto, que é prioridade a permanência dos povos e comunidades tradicionais nos territórios que tradicionalmente ocupam. A remoção dessas comunidades desses territórios deve ser medida considerada somente em casos excepcionais e perante a consulta prévia, com a devida representação e acesso a todos os procedimentos pelos povos e comunidades afetadas. Entretanto, esse direito a consulta prévia, livre e informada dos povos e comunidades tradicionais frente a qualquer tipo de medida legislativa ou administrativa do Estado, como por exemplo, a autorização para a construção de um terminal portuário, não foi regulamentado. Portanto, não há um trâmite ou processo previsto em lei que determine um passo a passo do que seria de fato uma consulta nos termos estabelecidos pela Convenção 169 da OIT. O que não pode ser argumento para a desconsideração desse direito, importante conquista na garantia dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais.

Outro importante marco jurídico de proteção dos direitos dos povos e comunidades tradicionais é o Decreto Federal 6040/2007, que institui a “Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”, estabelecendo uma definição de povos e comunidades tradicionais, qual seja

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, Decreto federal 6040/2007, art. 3º, I).

Esse dispositivo estabelece como único critério para a definição de um grupo, comunidade ou povo como tradicional, o seu reconhecimento enquanto tal firmando a noção de autoafirmação ou autoreconhecimento. A partir da noção de autoafirmação, a garantia dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais independe da sua relação com algum estágio cultural (Cunha & Almeida, 2001), ou seja, uma prática definidora com sentido de imobilidade. Pois está claro que o modo de vida tradicional não requer que estes grupos ajam e vivam exatamente da mesma forma que seus antepassados, há 500, 100 ou 50 anos atrás, mas sim que perpetuem uma determinada territorialidade – uma relação própria de significação do território habitado.

Os povos e comunidades tradicionais também aparecem em dispositivos que compõem a legislação ambiental. A Convenção da Diversidade Biológica, ratificada pelo Decreto Legislativo 2/1994, afirma no seu artigo 8º o dever de respeitar, manter e incentivar as práticas das comunidades com vidas tradicionais. A Lei 9985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que vem a regulamentar o artigo 225 da Constituição Federal, têm entre seus objetivos está a proteção dos direitos das populações tradicionais, por meio da tutela dos recursos naturais necessários a subsistência delas, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

A análise deste conjunto de normas demonstra que os direitos dos povos e comunidades tradicionais possuem assento constitucional e regulamentação infraconstitucional, que lhes garante os territórios que tradicionalmente ocupam e o livre acesso à natureza para exercício de suas práticas tradicionais. Dois dispositivos são centrais para a aplicação e efetivação destes direitos: a autodeterminação e a consulta prévia, livre e informada. Conforme exposto, a autodeterminação se firma como critério de reconhecimento de comunidades e povos como tradicionais, porquanto, a consulta prévia, livre e informada se estabelece como garantia de que haverá conhecimento e participação dos povos e comunidades em decisões que afetem diretamente seus territórios e modos de vida. Tendo em vista estes dispositivos, é que será traçada a caracterização dos povos e comunidades tradicionais de Pontal do Paraná, com ênfase nas comunidades tradicionais pesqueiras.

Até os anos 1970, quando houve o “boom” da ocupação com fins turísticos da região e uma conseqüente consolidação do processo de urbanização, a dinâmica do que hoje é Pontal do Paraná era rural, baseada na pequena agricultura e na pesca artesanal

(Silva, 2006). Dispersas pela orla, formaram-se comunidades com uma cultura própria, muito baseada na observação das dinâmicas naturais e constituição de saberes tradicionais, passados de geração em geração (Cunha, 2007). Tais elementos fazem identificar a existência de “comunidades tradicionais pesqueiras” espalhadas pelo território do município. Essas comunidades, porém, não estão mais relacionadas a um espaço rural, senão que seus territórios se encontram e disputam a área urbana do município, sendo que a atual zona rural de Pontal do Paraná possui apenas 144 habitantes (Azevedo, 2016).

Juliana de Oliveira e Silva (2006) realizou uma pesquisa de caracterização das comunidades tradicionais de Pontal, identificando 9 vilas de pescadores: Ipanema IV, Praia de Barrancos, Maciel, Vila Nova, Praia de Pontal do Sul, Antigo Embarque, Mangue Seco, Pontal II e Ponta do Poço. Já Guilherme Caldeira (2009), cujo enfoque da pesquisa foi elaborar um diagnóstico socioecológico da pesca artesanal em Pontal, traz a identificação de 13 localidades pelas quais estão distribuídos os pescadores, que ele divide em dois grupos: os localizados na orla oceânica e os localizados na orla de desembocadura. Na orla oceânica tem-se: Praia de Leste/Canoas, Ipanema, Carmery, Shangri-lá, Guapê, Barrancos e Atami/Vila Nova. Nestes locais ele identifica a presença de antigos pescadores-agricultores, que acabaram se voltando apenas para a pesca e que já ocupavam a região há bastante tempo, mas também de “pescadores imigrantes” de origem catarinense que se instalaram principalmente em Ipanema. A dinâmica da pesca artesanal fez estabelecer comunidades próximas a praia, mesmo local de interesse turístico. Existem os ranchos de pesca e os mercados, além de embarcações que se aglomeram na beira da praia, ou seja, a pesca caracteriza a própria paisagem atual do município.

Das comunidades pesqueiras localizadas na orla de desembocadura, isto é, voltadas para o estuário, a baía de Paranaguá ou às margens do Canal DNOS, Caldeira (2009) identificou situações bastante distintas. São elas, a comunidade de Pontal do Sul, do Antigo Embarque, da Vila dos Pescadores, do Mangue Seco, de Pontal II e do Maciel. Quatro destas comunidades (Antigo Embarque, Vila dos Pescadores, Mangue Seco e Pontal II) se localizam às margens do Canal do DNOS onde disputam espaço para suas embarcações pesqueiras com “as embarcações que fazem a travessia para a Ilha do Mel e com centenas de embarcações de turistas que frequentam as marinas instaladas ao longo do canal, o que é comumente motivo de conflitos” (Caldeira, 2009, p. 86). Embora as margens do Canal sejam utilizadas como ponto de parada para venda de pescado e

aquisição de insumos, inclusive por pescadores de outros municípios, a infraestrutura pesqueira do Canal é muito precária, conforme Caldeira (2009), pois não existem trapiches públicos e os preços dos insumos e serviços é alto uma vez que concentrado nas mãos de poucos empreendedores.

Em 2008, cerca de 2% da população de Pontal do Paraná, o que equivalia a mais ou menos 400 pessoas, estava registrada na colônia de pescadores do município, conforme afirmam Caldeira e Pierrri (2014), sendo o tipo de pesca predominante a de pequena escala ou artesanal. O que se observa é uma pressão crescente sobre o estilo de vida das comunidades tradicionais pesqueiras por meio de uma gradual invisibilização e supressão de seus territórios promovida pelo projeto de desenvolvimento levado a cabo pela prefeitura municipal, o estado e as empresas que detém propriedades no município.

Pode se influir que as atividades portuárias terão impactos na atividade pesqueira como um todo do município, bem como na vida das comunidades tradicionais. Impactos que são difíceis de serem mensurados. O caso mais mensurável, porém, é o das comunidades localizadas ao redor da área destinada ao porto. Caso da própria comunidade da Ponta do Poço que possuía 247 habitantes permanentes, conforme RIMA do porto pontal (Angulo *et al.*, 2008). A comunidade se caracterizava por uma posse antiga e geracional de seu território, remetendo ao momento anterior da doação da terra pública em que vivia para a Empresa Balneária. A remoção e realocação foi resultado de processo judicial, resolvido por meio de acordo entre a comunidade e o proprietário da área (Porto Pontal/Empresa Balneária). Esse processo de remoção deu-se em duas partes, em 2003 e 2007, sendo que a maior parte das famílias foi realocada para área próxima ao iate clube e a outra para casas construídas na beira do Canal DNOS (Angulo *et al.*, 2008) localidade que então ficou conhecida como “Vila dos Pescadores” (Caldeira, 2009).

Outra comunidade ameaçada pela construção do terminal portuário é a comunidade do Maciel. Esta comunidade também de ocupação bastante antiga é “a região mais isolada de Pontal do Paraná” (Silva, 2006, p. 9), pois é acessada apenas via embarcações, embora se localize em porção continental, ficando às beiras do rio Maciel e voltada a baía de Paranaguá. Essa dificuldade de acesso fez manter um “perfil rural-costeiro” (Silva, 2006, p.9). Os habitantes desta comunidade são classificados como em situação de alta vulnerabilidade social, sendo a única área urbana de Pontal que apresenta pessoas nessa situação (Azevedo, 2016).

Como a maior parte das comunidades tradicionais pesqueiras do município, no Maciel os moradores convivem com a irregularidade fundiária. A irregularidade reside

no fato de que embora tenham a posse de seus territórios, a propriedade da área é da Empresa Balneária, desde que esta recebeu do Estado equivalente a cerca de 4 mil hectares de terras da região de Pontal do Sul, abrangendo também o Maciel e a Ponta do Poço. De modo que esses conflitos de cunho fundiário com a Empresa Balneária acompanham a comunidade já há mais de 50 anos (Silva, 2006). Com a proximidade da construção do “Porto Pontal Paraná” e a alteração no ZEE do litoral paranaense e no Plano Diretor de Pontal, questões de que se tratará no capítulo 4, a situação de insegurança da posse desta comunidade se agravou, pois ela deixou de ser reconhecida como um “setor especial rural pelo município”, sendo que o zoneamento transformou o território em “zona de expansão portuária”.

3. Pontal do Paraná, porto e indústria

Anos antes de se constituir como município, empreendimentos relacionados ao setor portuário e petrolífero se instalaram nos territórios de Pontal do Paraná na região da Ponta do Poço no balneário Pontal do Sul. “A região da Ponta do Poço é reconhecida pela sua vocação portuária, favorecida pela posição geográfica e pela elevada profundidade nos canais adjacentes” (Caldeira, 2009). De 1979 a 1996, instalou-se a Companhia Técnica Nacional de Engenharia (Tenenge) cuja atividade se voltava para a construção de jaquetas de algumas plataformas de petróleo da Petrobrás. A partir de 1980, mais três empresas se instalaram na Ponta do Poço. Primeiro a CBC representante da *Mitsubishi Motors* no Brasil, voltada para a produção de equipamentos pesados para indústria portuária e petrolífera. Em seguida, entre 1980 e 1984, instalou-se a TECHINT, cuja atividade era a construção de plataformas de petróleo. Por fim, a empresa FEM – Projetos, Construções e Montagens, também destinada à construção de plataformas marítimas (Nascimento *et al.*, 2017 (no prelo)).

No final da década de 1990 as quatro já haviam encerrado as atividades. Somente em 2005 é que a TECHINT reativou os trabalhos, com a construção de uma nova plataforma de petróleo. Com o final da construção, a empresa somente voltou a funcionar entre 2011 e 2012, também com objetivo de construir plataformas petrolíferas. Atualmente, há alguns processos de licenciamento ambiental requeridos por empresas do ramo industrial-portuário que visam a se instalar em Pontal. Um deles é da empresa multinacional “*SubSea 7*” que adquiriu terras com o objetivo de instalar uma base de montagem e embarque de estruturas e dutos para a exploração e prospecção de petróleo e gás *offshore*.

Em 1995 foi criada a empresa “Porto Pontal Importação e Exportação LTDA”, cujo capital volta-se a construção do “Terminal Privado de Contêineres de Pontal do Paraná” (TCPP). O projeto de construção de um porto permeou a criação do município, fundado no mesmo ano de 1995. O projeto sempre esteve vinculado a iniciativa privada, e o local escolhido para a construção do porto foi a região da “Ponta do Poço”, no balneário de Pontal do Sul, parte da área de propriedade da Empresa Balneária, desde que esta recebeu as terras da Prefeitura de Paranaguá em 1951.

Em 1993, com a aprovação da lei federal 8630/1993, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, a exploração da atividade portuária deixou de ser monopólio estatal. Portanto, observa-se que pouquíssimo tempo após a atividade portuária deixar de

ser exclusivamente pública o projeto de um terminal portuário privado em Pontal do Paraná já se solidificou.

A lei federal 8630/1993 inaugurou no país um “programa de reestruturação da atividade portuária com base em conceitos como desestatização e leis de mercado, extinguindo o monopólio estatal de exploração dos portos” (Ervilha et al., 2008, p. 58), ou seja, alinhando o modelo de regulação da atividade portuária à lógica neoliberal, que passou a orientar os governos brasileiros. Dentre os objetivos da lei 8630/1993 estavam:

- a) descentralizar o sistema portuário; b) permitir que as operações portuárias e a movimentação de cargas fossem realizadas por agentes privados; c) fomentar a modernização portuária e o transporte marítimo de cargas; d) permitir a exploração de cargas de terceiros em Terminais de Uso Privativo (TUPs); e) promover a concorrência no seguimento para, em tese, levar à redução das tarifas de movimentação (...) f) promover a redução dos custos com trabalhadores portuários (Cruz, 2016, p. 3).

A lei, portanto, voltava-se a “engendrar um ambiente competitivo entre portos de regiões próximas e entre terminais localizados em um mesmo porto” (Ervilha et al., 2008, p. 58), sendo assim o projeto de um porto com um terminal de contêineres em Pontal não encontrou óbice na existência próxima dos portos de Paranaguá e Antonina, senão vantagens, de acordo com que estabelece a política nacional para o setor. A estrutura portuária brasileira desde a Lei de Modernização do Portos de 1993 tem sido gradativamente privatizada com a construção de terminais privados de contêineres e de terminais de armazenamento por empresas transnacionais, porém mantendo-se a administração dos portos nas mãos de empresas públicas.

Os portos paranaenses são administrados pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), uma empresa pública estadual subordinada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística criada pelo governo paranaense em 1947, responsável pela gestão dos portos por meio de um contrato de delegação celebrado com a União, renovado em 2001 e cujo termo final é 2027, havendo a possibilidade de prorrogação. As últimas versões dos planos diretores dos portos do Paraná mencionaram a região da Ponta do Poço em Pontal do Paraná como possível área de expansão dos serviços portuários do estado (Angulo *et al.*, 2008). O próprio Porto de Paranaguá já possui um terminal privado de contêineres, o TCP (Terminal de Contêineres de Paranaguá) o terceiro maior terminal de contêineres do país, atrás apenas de Santos Brasil e Brasil Terminal Portuário (BTP), ambos no Porto de Santos.

Em 2001, foi criada a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), no momento em que se passaram a criar as agências reguladoras no país como forma de regular as atividades que foram delegadas do poder público para a iniciativa privada, o que costuma ser referido por entusiastas do modelo como a passagem do modelo do Estado prestador de serviços para o Estado regulador. O objetivo principal da ANTAQ, nesse contexto, é o de fiscalizar e regular a exploração da infraestrutura aquaviária brasileira. Em 2007, por sua vez, foi criado o órgão do governo federal da “Secretaria Especial dos Portos”, que deu ao setor portuário o status de ministério, demonstrando uma preocupação governamental com a infraestrutura logística e de escoamento produtivo do país, estabelecendo este setor como estratégico.

Em 2013, um novo marco legal foi aprovado para o setor portuário, a lei 12815/2013, resultante de medida provisória do governo federal. Apesar de ter revogado a lei anterior, não a alterou drasticamente, aproveitando-se de várias de suas disposições. Por isso, a nova lei dos portos é costumeiramente apresentada como instrumento “que veio corrigir algumas falhas da lei anterior” (Cruz, 2016). Estas falhas são relacionadas a necessidade de completar a “desburocratização” da atividade portuária (Júnior, 2016). A burocratização no sentido aqui empregado remete ao modo de funcionamento do Estado, lento e muito regulamentado, em contraposição às necessidades e ao ritmo do mercado, acelerado e dinâmico. Sendo assim, tratou-se de uma lei resultado da pressão do setor empresarial para aprofundar as reformas de cunho neoliberal promovidas pelo marco anterior.

A lei 12815/2013 proporcionou o aumento da possibilidade de exploração da atividade portuária pelo setor privado, que passou a poder arrendar terminais de movimentação de carga em portos públicos. Bem como, incrementou a lógica concorrencial com alteração do regime licitatório para concessão de licença de exploração da atividade. Na lei anterior vencia o processo a empresa que oferecesse o maior valor pela concessão, por sua vez a nova lei passou a estabelecer o modelo da máxima eficiência pelo menor preço, ou seja, vence a empresa que demonstrar a maior produtividade com menor custo de atividade. Em relação ao trabalho portuário as mudanças promovidas pela nova lei dos portos promoveram “a redução dos postos de trabalho, a inclusão e a extinção de funções, a introdução do trabalhador multifuncional, o aumento da jornada e do ritmo de trabalho, assim como o estabelecimento de patamares superiores de produtividade” (Maciel *et. al*, 2015).

O projeto de construir um porto privado em Pontal do Paraná, formalizado há 22 anos, está bem perto de se realizar. O novo marco regulatório do setor portuário possibilitou a retirada do projeto do papel e o empreendedor iniciou o processo para viabilização do porto. Desde 2006, empresa “Porto Pontal do Sul Importação e Exportação S/A” passou a ser controlada pelo Grupo JCR. Com sede em Curitiba, o grupo é uma empresa de sociedade anônima com atuação voltada para atividades de infraestrutura energética e portuária, tecnologia e gestão de capital. O mesmo Grupo JCR, controla a “Empresa Balneária Pontal do Sul”, de modo que detém a propriedade dos cerca de 4.000 mil hectares de terras, que abrangem todo o balneário de Pontal do Sul, onde está localizado a Ponta do Poço, região em que se pretende construir o terminal portuário de contêineres. A área reservada para a construção do porto é de 625 mil m² e a previsão de investimento do Grupo JCR é de 1,5 bilhão de reais.

O processo de licenciamento ambiental no Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) foi iniciado em 2005, com o requerimento de licença prévia pelo empreendedor. O processo de licenciamento ambiental no IBAMA pode ser acessado online, através do endereço eletrônico: https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empresendimentos.php. Os dados referidos a seguir foram retirados dos documentos do processo de nº 02001.007335/2005-97, de domínio público, o processo de licenciamento ambiental do empreendimento “Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná” (TCPP).

O IBAMA emitiu em 2007 o “Termo de Referência para Elaboração de EIA/RIMA”. A empresa “Porto Pontal” contratou a “AMB Planejamento Ambiental e Biotecnologia Ltda” para elaborar o “Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental” (EIA/RIMA), publicado em 2008. Em 30 de setembro de 2008, ocorreu audiência pública em Pontal do Paraná sobre o empreendimento para apresentação do RIMA. Segundo o relatório do IBAMA¹⁵ a audiência contou com ampla participação da população que questionou diversos aspectos do empreendimento, dentre eles o impacto na pesca artesanal e no turismo. Em março de 2010, a AMB publicou um complemento do EIA/RIMA, conforme solicitado pelo IBAMA, que em 12 de novembro de 2010 concedeu licença prévia (LP) ao empreendimento determinando uma série de condições específicas ao empreendedor para prosseguimento do processo. A LP, que

¹⁵ Parecer técnico nº 231/2009, no processo 02001.007335/2005-97, disponível em: https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empresendimentos.php.

tinha prazo de 2 anos, foi renovada em 2012 por mais 2 anos, a requerimento do empreendedor.

Em 2014, a Porto Pontal Paraná celebrou contrato de autorização com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), obtendo a autorização para exploração da atividade portuária. Isto, permitiu o prosseguimento do processo de licenciamento ambiental, tendo solicitado ao IBAMA a licença de instalação. O principal questionamento do IBAMA nesta fase do licenciamento versou sobre as formas de acesso e escoamento ao porto. Atualmente, há apenas uma via de acesso a Pontal do Sul, a PR-412, rodovia de pista simples, via urbana que liga o balneário de Praia de Leste ao de Pontal do Sul, atravessando o município de Pontal do Paraná. De modo que para a implementação do porto seria necessária a construção de uma via de acesso alternativa a PR-412 que possibilitasse o tráfego de veículos de carga pesada, cuja inexistência o órgão licenciador via como impedimento ao empreendimento.

Em paralelo ao processo de licenciamento do porto, assim, se iniciou a elaboração do projeto de uma rodovia que se tornasse sua principal forma de acesso. O Grupo JCR, então, doou ao Estado do Paraná o projeto do empreendimento “Faixa de Infraestrutura”, conforme o diretor do TCPP informou ao Jornal Gazeta do Povo¹⁶. O Estado do Paraná assumiu a obra, e a Secretaria de Infraestrutura e Logística, por meio do Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná (DER) iniciou o processo de licenciamento ambiental, cuja competência é do Instituto Ambiental do Paraná (IAP). O EIA/RIMA elaborado pela Empresa ENGEMIN foi publicado em outubro de 2016.

A “Faixa de Infraestrutura” pretende se instalar em paralelo a PR-412 (rodovia estadual que inicia na divisa em Garuva (SC) e termina em Pontal do Sul), ligando a Ponta do Poço, onde ficará o porto, à PR-407, rodovia que liga Paranaguá a Pontal do Paraná e desemboca na BR-277, rodovia que liga Curitiba a Foz do Iguaçu, na tríplice fronteira. Orçado inicialmente em 369 milhões de reais, além da rodovia prevê no mesmo traçado de 23 km a construção de um oleoduto, um gasoduto, de uma linha de transmissão de

¹⁶ Reportagem com o título “Entenda o projeto que promete mudar a cara de Pontal do Paraná”, assinado por Jéssica Sant’Ana, publicado em 23 de janeiro de 2017, noticiando a audiência pública sobre o empreendimento da faixa de infraestrutura, afirma no texto: “Ricardo Bueno Salcedo, diretor do Terminal Portuário Porto Pontal, afirma que sem a construção da nova estrada não há condições de o terminal operar. A empresa responsável pelo empreendimento, a JCR Participações, doou ao governo o projeto de engenharia da faixa de infraestrutura realizado há cerca de três anos” (Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/entenda-o-projeto-que-promete-mudar-a-cara-de-pontal-do-parana-a8gyoiswq1nb9e8drypitqrkc>, acesso em 7/12/2017).

energia e de uma ferrovia¹⁷. A construção do oleoduto e do gasoduto parece estar relacionado ao interesse da transacional petrolífera “Shell” que fechou parceria com o governo do Paraná com objetivo de construir 300 quilômetros de novos gasodutos e três novas termelétricas no estado, sendo que uma delas no litoral do Paraná, conforme informação do Jornal Gazeta do Povo¹⁸. O traçado da “Faixa de Infraestrutura” já consta no Plano Diretor de Pontal do Paraná, recentemente aprovado pelo decreto estadual 5980/2017. Em novembro de 2017 o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) aprovou licença prévia para a instalação apenas da rodovia que compõe a faixa¹⁹.

Em 5 de maio de 2015, o IBAMA concedeu a licença de instalação (LI) ao empreendimento do “Terminal de Contêineres Porto Pontal” (TCPP). O processo de licenciamento ambiental do empreendimento do porto ainda está em curso, porém, dependendo ainda da emissão da licença de operação por parte do órgão licenciador. Com o andamento do licenciamento da Faixa de Infraestrutura, os empreendedores estão confiantes de que o porto entrará em operação já no segundo semestre de 2020. O projeto do porto consiste em ocupar área de 625 mil m², contando com um pátio para depósito de contêineres de 450 mil m², para se constituir como o porto com maior área para depósito de contêineres do país. Também pretende ser o primeiro porto brasileiro operado apenas com veículos sobre trilhos. A capacidade total de movimentação do porto será de 2 milhões de TEUs, medida utilizada para calcular o volume dos contêineres, havendo a capacidade estática de receber 64 mil contêineres.

Recentemente, em março de 2018, a empresa apresentou sua nova marca no “24º Intermodal South America”, uma feira internacional de logística, transporte de cargas e comércio exterior. Em reportagem intitulada “Nova marca Porto Pontal Paraná conecta pessoas ao desenvolvimento”, a empresa conta que passou a se chamar “3P – Porto Pontal Paraná”, que também se refere, segundo os empreendedores, a “pessoas, planeta e performance”, tendo como símbolo a “sequência de Fibonacci”, uma concha marítima

¹⁷ Os custos de 369 milhões de reais referem-se à primeira fase do projeto, a informação pode ser conferida no site da Secretária de Estado de Infraestrutura e Logística do Estado do Paraná, <http://www.infraestrutura.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=544>.

¹⁸ Reportagem com o título “Copel planeja construir gasoduto e três termelétricas no Paraná”, publicada em 17 de outubro de 2017, noticiando a parceria entre governo do Estado e Shell, disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/copel-planeja-construir-gasodutos-e-tres-termeletricas-no-parana-3uo3ezc60hse85y3zdkox> acesso em 19/04/2018.

¹⁹ A decisão foi tomada durante reunião do colegiado do Conselho, conforme noticiado no site do COLIT, em reportagem com o título “Conselho libera licença prévia para nova estrada no litoral” disponível em: <http://www.colit.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=135&tit=Conselho-libera-licenca-previa-para-nova-estrada-no-Litoral>, acesso em 7/12/2017.

em suas proporções áureas, o que revelaria o compromisso da empresa com a sustentabilidade²⁰.



Figura III: Nova marca “3P – Porto Pontal Paraná”. Fonte: página do facebook Porto Pontal Paraná (www.facebook.com/portopontal).

3.1 O “Porto Pontal Paraná” e desenvolvimento

O “Porto Pontal Paraná” será um empreendimento privado de grande porte, com expectativa de alta lucratividade em razão da importância dos portos na cadeia logística brasileira, que uma vez instalado transformará toda a dinâmica urbana de Pontal do Paraná. Este deixará de ser um município praiano movimentado pelo turismo de temporada, para se tornar uma cidade portuária, o que gera uma série de questionamentos ao projeto. A forma pela qual se busca aplacar as resistências ao empreendimento é identificando-o com o desenvolvimento. Neste sentido, percebe-se que a concepção de desenvolvimento empregada especialmente na construção da mídia e do marketing da empresa do “3P – Porto Pontal Paraná”, é a ideia de que a atração de fluxos de capital por meio da circulação de mercadorias, no processo de importação e exportação, trará benefícios para todos os cidadãos, não apenas ao empreendedor. Assim, utilizam-se daquela fábula inventada pelo “senso comum econômico”, de que o crescimento por si só faz chover empregos (Arantes, 2013). Estes elementos, aparecem nesta peça publicitária do porto:

²⁰Reportagem intitulada “Nova marca Porto Pontal Paraná conecta pessoas ao desenvolvimento”, publicada no portal “PortoGente” em 19 de março de 2018, acesso em 20 de abril de 2018, disponível em: <https://portogente.com.br/noticias/transporte-logistica/100484-nova-marca-do-porto-pontal-parana-conecta-pessoas-ao-desenvolvimento>.



Figura IV: publicidade “3P – Porto Pontal Paraná”. Fonte: página do facebook Porto Pontal Paraná (www.facebook.com/portopontal).

A inscrição em um contêiner de noções como “desenvolvimento social” e “desenvolvimento econômico”, carrega a mensagem da identificação entre o porto e o desenvolvimento, que ganha alguns predicados. Por último, mas carregando maior apelo à população, vem a promessa de “geração de empregos”. No canto inferior esquerdo, ainda afirma que o futuro passará pelo porto, carregando uma perspectiva de otimismo sobre o tempo por vir. A identificação entre o porto e a noção de desenvolvimento também é evidenciada, na fala do atual diretor institucional da empresa “3P – Porto Pontal Paraná”, Ricardo Salcedo, em entrevista ao “Diário da Indústria e do Comércio”

Porto Pontal será o divisor de águas para o município de Pontal do Paraná. Assim como Itapoá mudou a realidade de uma região outrora esquecida do litoral catarinense, o novo porto irá induzir o desenvolvimento de toda a região. Estamos falando de receitas, emprego, renda e qualidade de vida. Enquanto, nos últimos oito anos, Santa Catarina recebeu três novos terminais – em Navegantes, Itapoá e Imbituba – o Paraná permaneceu estagnado. **O novo porto vem para tornar este cenário mais dinâmico e para contribuir com o desenvolvimento econômico e social da região.** O estado é o único de todo o Brasil que possui apenas um terminal de contêineres e Porto Pontal surge para, juntamente com Paranaguá, oferecer uma gama maior de serviços e atrair mais cargas para estado, fortalecendo-o como um importante polo portuário. A viabilização do Porto Pontal já está concretizada. A divulgação da sua construção demonstra a certeza de que as dificuldades econômicas são transitórias, que o país saberá superar o atual momento para voltar a crescer. Quando o porto começar a operar, em 2020, o clima será outro e a realidade do município mudará radicalmente. **Nossa expectativa é a criação de sete mil empregos diretos e indiretos. Com o Porto Pontal e investimentos vizinhos, que estão sendo planejados por outros players, Pontal do Paraná será um exemplo de desenvolvimento sustentável para o país.** (Reportagem com o título “Porto Pontal deve receber investimento total

de R\$ 1,5 bilhão”, publicada em 27 de julho de 2017, no Diário da Indústria e Comércio, disponível em: <http://www.diarioinduscom.com/projeto-do-porto-pontal-ja-recebeu-investimento-de-us-15-bilhao/>, acesso em 30/03/2018, grifos nossos).

A referência ao futuro, um tempo por vir de prosperidade econômica, que remete a ideia de progresso, é muito presente nestes discursos, tal qual também se extrai de um vídeo produzido pela ACIAPAR (Associação Comercial Industrial e Agrícola de Pontal do Paraná). Postado na rede social *youtube* em 2013, o vídeo contava com 24.499 visualizações em 27/02/2018. Trata-se de uma compilação de imagens aéreas de Pontal do Paraná acompanhada por um narrador que enaltece a paisagem e as belezas naturais do município, a vocação turística, para então anunciar “Pontal do Paraná é o protótipo de uma grande metrópole” quando começa a mostrar imagens da região da Ponta do Poço, da operação da Techint e da área destinada ao porto mencionando as demais empresas transacionais que pretendem lá se instalar como a “*SubSea 7*”, para enfim afirmar que estes projetos constituem a “Pontal do Paraná, estrada para o futuro”.

As manifestações do Estado do Paraná, que têm aparecido especialmente relacionadas ao empreendimento da Faixa de Infraestrutura, a rodovia que o Estado projeta construir para atender a demanda de acesso e escoamento do porto, também fazem referência constante a ideia de desenvolvimento. O Secretário Estadual de Infraestrutura e Logística, em artigo publicado em 22 de janeiro de 2017, no Jornal Gazeta do Povo, intitulado “Uma resposta para o futuro de Pontal do Paraná”, afirma

O governo do Paraná entende que a faixa de infraestrutura seria uma saída para combinar desenvolvimento econômico – o que significa mais emprego e renda para os moradores –, proteção ambiental e respeito à vocação turística do município. (Artigo intitulado “Uma resposta para o futuro de Pontal do Paraná”, de autoria de José Richa Filho, Secretário de Infraestrutura e Logística, publicado em 22 de janeiro de 2017 no Jornal Gazeta do Povo, disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/uma-resposta-para-o-futuro-de-pontal-do-parana-djgb4x6y3hlx2tax7hxc4uj03>, acesso em 7/12/2017, grifos nossos).

Em outro artigo, dessa vez intitulado “Uma faixa de desenvolvimento”, também publicado no Jornal Gazeta do Povo em 9/04/2018, o Secretário de Infraestrutura e Logística inicia afirmando “estimular o desenvolvimento socioeconômico do Litoral do Paraná: este é o objetivo da Faixa de Infraestrutura que o governo do estado implantará em Pontal do Paraná”, para concluir

Não é à toa que moradores, comerciantes e entidades de classe da região **classificam a Faixa de Infraestrutura como a redenção econômica,**

social e ambiental do Litoral. Entre a população e trabalhadores de Pontal, é unanimidade que o projeto vai trazer melhorias na qualidade de vida e fomentará a economia, atraindo novas empresas e ampliando as oportunidades no setor turístico, com geração de emprego e renda. O Paraná segue em frente! (Artigo intitulado “Uma faixa de desenvolvimento”, de autoria de José Richa Filho, Secretário de Infraestrutura e Logística, publicado em 9/04/2018, no Jornal Gazeta do Povo, disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/uma-faixa-de-desenvolvimento-dak77wdiwpaulwliw4urlirvz>, acesso em 21/04/2018, grifos nossos).

A ACIAPAR também lançou campanha em prol da construção da faixa de infraestrutura, intitulada “Quem é de Pontal sabe o que é bom”, em que defende o empreendimento como um importante passo para o crescimento econômico e o impulso para a industrialização da cidade. Com o lema “Estrada já!” a campanha foi lançada em fevereiro de 2017²¹.

3.2 O desenvolvimentismo

Se a transferência das terras públicas para a Empresa Balneária justificava-se por uma pretensão civilizacional, “construir uma cidade”, conforme se lê no “Contrato de concessão de terras e fundação da cidade balneária”, de ocupar aquele espaço tido por ocioso, a construção do porto justifica-se por uma pretensão de desenvolvimento. O porto é anunciado como o passaporte de Pontal do Paraná para um futuro rico e promissor. Criou-se a expectativa de que a construção do porto e a instalação da indústria portuária vai promover a criação de empregos e a melhoria das condições de vida de toda a população. Sabe-se, no entanto, que essa expectativa está longe de se cumprir, empreendimentos desta magnitude atualmente são altamente mecanizados, dependendo de pouca mão-de-obra, sendo esta pouca bastante especializada. Os rendimentos da atividade portuária serão lucros para a empresa que controlará o porto, proporcionarão o aumento do PIB (produto interno bruto) do município, mas não significarão necessariamente distribuição de renda.

A pretensão de desenvolvimento, a identificação entre aumento de circulação monetária e criação de empregos, faz enfraquecer as vozes dos que questionam e oferecem resistência ao empreendimento do porto. Isto se relaciona ao que Olívia Arantes define como “a fabricação de consensos em torno do crescimento a qualquer preço” cujo

²¹ Os materiais estão disponíveis no site da ACIAPAR <http://www.aciaparlitoral.com.br/campanha-quem-e-de-pontal-sabe-que-e-bom/>, acesso em 28/02/2018.

produto de excelência é a “fabulação de senso comum econômico, segundo o qual crescimento enquanto tal faz chover empregos” (2013, p. 27).

A forma como os atores empenhados em possibilitar a implementação do “Porto Pontal Paraná” identificam a industrialização do município com a ideia de desenvolvimento, traz a necessidade de desvelar o conceito de desenvolvimento demonstrando sua historicidade e evidenciando se tratar de um conceito em disputa.

A ideia de desenvolvimento possui um forte apelo de construção histórica, que se remete ao momento imediatamente após a segunda guerra mundial, materializado pelo discurso do presidente estadunidense Harry Truman, em janeiro de 1949. Este inaugurou a divisão do mundo em nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, estas últimas sempre em corrida para alcançar as primeiras. A partir de então desenvolvimento passou a ser “descrição do estado de uma economia ou sociedade. De acordo com esse significado, o desenvolvimento implica um processo linear e ilimitado” (Lang, 2016, p. 25).

Elaborada nos Estados Unidos do pós-guerras, partindo das “teorias da modernização”, a economia do desenvolvimento é formulada a partir de dois fantasmas ou sombras do sistema capitalista a época. Um deles, era a “Crise de 1929”, cujas origens relacionavam a alguns preceitos da escola clássica da economia, dos quais a economia do desenvolvimento se afasta através da defesa do papel do Estado no controle do mercado e pelo reconhecimento dos limites das forças de trabalho, tendo seus antecedentes teóricos em Kalecki, Keynes e Kaldor (Gudynas, 2011). O segundo, era a formulação marxista e os regimes socialistas, aos quais queria se estabelecer como uma alternativa atraente que se consolidasse por dentro do sistema capitalista. O desenvolvimento é então apresentado, naquele discurso já referido de Harry Truman, como meta possível a todas as nações do mundo. Sendo uma lapidação da ideia de progresso ligada a filosofia positivista amplamente difundida e incorporada pela América Latina do século XIX, a proposta política do desenvolvimento defende que a resolução da pobreza e da desigualdade social se dará por meios estritamente econômicos (Gudynas, 2011).

O conceito carrega um simbolismo que remete a “hegemonia absoluta” que adquiriu no século XX (Lang, 2016, p. 26). A partir da Conferência de Bretton Woods em 1944, acordo internacional que criou as instituições do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), se instituiu um aparato internacional cujo escopo apresentado era o de viabilizar o crescimento econômico dos países “subdesenvolvidos” e daqueles que haviam sido destruídos pelas guerras. A ânsia por adquirir o mesmo status de desenvolvimento que as

nações do centro e a convicção de que o crescimento econômico equivaleria a redução da pobreza, fez com que o conceito de desenvolvimento fosse amplamente adotado nas nações do sul ou da periferia do capitalismo, assim como, pelos governos socialistas, tanto os do bloco soviético como pelos não alinhados (Lang, 2016).

Décadas seguintes, a economia do desenvolvimento encontra seu primeiro adversário à altura: a teoria do crescimento zero, lançada em 1972 na Conferência das Nações Unidas, pelo informe intitulado “Os limites do Crescimento”. A tese do crescimento zero colidia diretamente com a proposta de desenvolvimento para todas as nações do mundo, cujo conteúdo prático era o crescimento econômico. Não se tratava, porém, de uma tese periférica, mas projeções propagadas pelo centro político do cenário da política internacional – representado pelos notáveis do Clube de Roma²². Gudynas (2011), descreve o informe como quase ascético, já que não enfrentava questões geopolíticas, entretanto evidenciava que as tendências de aumento populacional, o incremento da industrialização e da contaminação e o consumo de recursos, eram incompatíveis com a estrutura biofísica do planeta.

A pauta ambiental assume lugar no cenário político internacional a partir da introdução da ideia de crise ambiental no final dos anos 1960, por meio da publicação de estudos científicos²³ que projetavam (apelando a um catastrofismo) o colapso mundial tendo como tese central os limites físicos do planeta ao crescimento econômico e como proposta de ação o crescimento zero – econômico e populacional (Pierri, 2005). Ao questionar um dos pilares da economia do desenvolvimento convencional a proposta foi atacada tanto por perspectivas políticas à direita, quanto à esquerda (Gudynas, 2011), tendo pouca receptividade.

Não demora muito, no entanto, um cenário mais favorável ao relançamento da questão ambiental como pauta política se estabelece, Pierri (2005) sustenta que isto se deu por uma confluência de elementos de caráter variado. Por um lado, uma série de catástrofes ambientais com efeitos nefastos de poluição e contaminação, mas também de

²² O Clube de Roma foi fundado em 1966 pelo empresário italiano Aurelio Peccei (fundador da Fiat) e por um cientista de prestígio, com o objetivo de se tornar um espaço de debates entre pessoas de destaque e poder nos campos empresarial, financeiro, econômico e científico. Conferir em: www.wikipedia.com/www.clubofrome.org.

²³ Pierri (2005, p. 33) fornece um quadro elucidativo dos principais informes científicos que apresentavam o alarme inicial sobre os limites do meio ambiente. Destacamos “Silent Spring” (Primavera Silenciosa) 1962 de Rachel Carson, que denunciava o efeito dos agrotóxicos sobre a extinção de espécies de aves nos Estados Unidos; “The population bomb” (A bomba populacional) 1968 de Paul Ehrlich, obra fundamental da corrente neomalthusiana; “O primeiro informe do Clube de Roma” de 1972 elaborado pelo prestigiado Instituto Tecnológico do Massachussets (MIT) sob coordenação de Meadows e nominado “The Limits to Growth” (Os limites para o crescimento) onde a proposta de crescimento zero foi sustentada e é considerado o documento mais contundente em estabelecer a consenso sobre a crise ambiental contemporânea.

abastecimento. Por outro, um recrudescimento da economia capitalista, que levou a formulação do projeto neoliberal como resposta. Marcada por fenômenos clássicos: desinversão produtiva, estancamento, baixa salarial, desemprego, especulação financeira e uma grande inflação, se inicia aí, nos anos 1980-1990, o processo de dismantelamento do Estado de bem-estar.

O mercado ganhou mais espaço e o Estado perdeu. O enfrentamento da crise por parte do capital não foi apenas por meio de regressão, houve uma “forte frente ofensiva que objetivava recuperar a taxa de lucro mediante investimento em novas tecnologias, em especial pela busca de matrizes energéticas alternativas” (Pierri, 2005, p. 54). Isto ocorreu, entretanto, sobretudo nos países do norte/centrais. Nos do sul/periféricos, a desindustrialização e desemprego pode ter diminuído a pressão sobre recursos naturais, porém, ao mesmo tempo no campo se implementavam as tecnologias contaminantes e a maquinaria, o que ficou conhecido como “Revolução Verde”, que promoveu a expulsão das populações do meio rural produzindo uma urbanização desenfreada, processo chamado por especialistas de “urbanização da pobreza” (Maricato, 2014).

Desse contexto sócio-político erigem algumas conclusões que culminaram na concepção que se cristalizará no conceito de desenvolvimento sustentável, conforme Pierri (2005): a pobreza também é causa ativa dos problemas ambientais, não apenas consequência; onde há crescimento há capital disponível para resolver problemas ambientais com tecnologia; existem alternativas tecnológicas ou se pode cria-las; então o crescimento é condição necessária para enfrentar a crise ambiental. A ponte teórica que se criou entre as ideias de crescimento econômico e conservação da natureza, se baseiam em duas iniciativas: os trabalhos da Comissão Brandt da ONU no campo das relações internacionais; e no campo ambiental, a proposta da Estratégia Mundial de Conservação (EMC). A EMC aparece como mais emblemática, no sentido de que resultou no documento que fez proliferar a expressão desenvolvimento sustentável. O conceito mais reproduzido e citado de desenvolvimento sustentável, no entanto, não é aquele resultante da EMC, mas sim o divulgado em 1987 pelo Informe Brundtland, “Nosso futuro comum”, aprovado em Assembleia Geral da ONU no mesmo ano (Pierri, 2005).

A proposta do desenvolvimento sustentável surge dentro da perspectiva dos “desenvolvimentos alternativos” - essas elaborações trazem para o conceito de desenvolvimento problemáticas de fora do campo econômico. Dessa forma, rompem com umas das formulações da economia do desenvolvimento, que pregava soluções estritamente econômicas para os problemas sociais. Destas, a problemática ambiental é

central desde que a ideia de crise ambiental se tornou consenso, de modo que, Maristela Svampa se refere ao meio ambiente e ao desenvolvimento como questões “íntimamente associadas” (Svampa, 2016, p. 143). Existem outras formulações de desenvolvimentos alternativos centrados na questão ambiental, como a do ecossociodesenvolvimento, mas a que mais se propagou foi a de desenvolvimento sustentável.

A partir de sua adoção pela ONU, foi também incorporada em leis e políticas públicas nacionais. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), lei federal 6938/1981, foi lançada alguns anos antes da referida Assembleia Geral da ONU que aprovou e divulgou a proposta do desenvolvimento sustentável, em 1987. Portanto, ainda não traz o termo, embora em seu artigo 4º fale em compatibilização entre desenvolvimento socioeconômico e preservação da qualidade do meio ambiente. Por outro lado, a lei 9985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) já estabelece a promoção do desenvolvimento sustentável como um de seus objetivos. O mesmo aparece na lei 12651/2012, o Novo Código Florestal.

As noções de desenvolvimentos alternativos, “entendidas como ajustes instrumentais e parciais sem romper com as lógicas convencionais do desenvolvimento” (Gudynas, 2016, p. 181), podem possibilitar a minimização dos custos socioambientais do desenvolvimentismo. No entanto, suas proposições acabam por se tornar extremamente limitadas pois ao não romper com a noção de desenvolvimento se veem enredadas pela de crescimento econômico, seu “paradigma irmão” (Lang, 2016, p. 31), motor do próprio sistema capitalista.

Como bem sintetizam Hacon e Loureiro, o modo de produção capitalista está ancorado em dois princípios básicos “crescimento das forças produtivas sob a apropriação privada e acumulação de riqueza na forma de capital” (2014, p. 60). Para se desenvolver enquanto sistema, pautado pelo crescimento dos lucros, exige alguns preceitos: retorno dos investimentos em curto prazo ou margens de lucro excepcionalmente altas, crescimento econômico ao menor custo possível (Hacon & Loureiro, 2014, p. 60). Sendo assim, a tendência de que a preocupação com a preservação ambiental seja relevada diante da possibilidade de aumento da lucratividade parece dominar quando o imperativo maior é a lei de mercado.

O econômico se mantém no núcleo da questão se servindo da imprecisão própria de um conceito como o de “desenvolvimento sustentável”, que segue conclamado mesmo num contexto de intenso desmatamento, fortalecimento do agronegócio e seu modelo predatório, violação sistemática dos direitos das populações tradicionais com a supressão

de seus territórios para atender grandes empreendimentos de infraestrutura, como se viu nas últimas décadas no Brasil.

O desenvolvimentismo, ou seja, a hegemonização do conceito de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico ou aumento de fluxos de capital, prometendo erradicar a pobreza apenas acentuou hierarquias. Ao dividir o mundo entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, nações de primeiro e de terceiro mundo, somente atualizou as relações coloniais em uma nova discursividade. Se antes o binômio se estabelecia entre metrópoles e colônias, em que as primeiras tinham o direito de espoliar as segundas, “passou-se a falar de ajuda contra a pobreza e de “cooperação ao desenvolvimento”, consolidando, no entanto, os mesmos países de antes na divisão internacional do trabalho e da Natureza” (Lang, 2016, p. 30).

Se utilizando de uma difundida concepção de história linear “segundo a qual nossos países devem repetir os estilos e a cultura das nações civilizadas” (Gudynas, 2016, p. 182), relacionou sua meta com uma ideia de futuro. Todas as outras perspectivas de se produzir, de organizar a sociedade e a economia são classificadas como atrasadas, pobres²⁴, apenas porque existem por fora dos mercados capitalistas (Lang, 2016). Sendo assim, muito antes da redução da pobreza a meta do desenvolvimento é “incluir territórios não totalmente permeados pelas lógicas e práticas capitalistas aos circuitos de acumulação do capital” (Lang, 2016, p. 31), seja qual for o adjetivo que o acompanhe.

3.3 “Porto Pontal Paraná”: resistências e conflitos

Uma das resistências que o projeto de implementação de um complexo industrial-portuário em Pontal do Paraná encontra vem por parte das organizações ambientalistas que atuam no litoral. A região do litoral sul de São Paulo e do litoral do Paraná é o principal remanescente de floresta atlântica do Brasil, esse fato fez mobilizar os movimentos ambientalistas pela conservação da região, logrando criar unidades de conservação federais já na década de 1980 (Teixeira, 2006). Desde então existe uma articulação de organizações que atuam em prol da conservação da natureza da região, alinhadas a perspectiva conservacionista, atualmente reunidas no “Observatório de Conservação Costeira do Paraná – OC2”.

Também é importante mencionar a atuação do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), por meio da Coordenação Regional da Bacia Litorânea, com sede no

²⁴ O conceito mesmo de pobreza mereceria ser revisto diante do fato de ser medido por meio de indexadores universais, como o PIB – produto interno bruto e a renda *per capita*, que estabelecem o padrão ocidental do países centrais como modelo para todo o mundo (Lang, 2016).

município de Paranaguá. A promotoria solicitou ao “Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção dos Direitos Humanos” subsídio técnico do “Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos dos Povos Tradicionais” que realizou visitas técnicas a comunidade tradicional pesqueira de Pontal do Paraná e elaborou um material de apoio, que será referido adiante. A promotoria também ajuizou ações que questionam a legalidade dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos em Pontal do Paraná.

Em 2015, Ministério Público do Estado do Paraná e Observatório da Conservação Costeira, mais algumas empresas locais, lançaram a campanha “Pontal Muito Mais Legal”, que questiona “que tipo de desenvolvimento queremos para Pontal?” convidando a refletir sobre os impactos do empreendimento portuário, das indústrias e da Faixa de Infraestrutura. Comparando a situação socioeconômica de Pontal com a de Paranaguá, o folder da campanha expressa “perceba as consequências de um porto e de tudo que inevitavelmente vem junto: desigualdade, violência, poluição. (...) Graças ao Porto de Paranaguá, o PIB lá é alto. Mas é riqueza concentrada, pra (*sic*) poucos”²⁵.

Quando das vésperas da realização da audiência pública sobre a construção da Faixa de Infraestrutura, em janeiro de 2017, Dailey Fischer e Junior Ruiz Garcia, dois membros do Observatório escreveram para o Jornal Gazeta do Povo, veículo de maior circulação do Paraná, artigo intitulado “Um cavalo de Tróia para Pontal do Paraná”, em que afirmam

a proposta da nova estrada está omitindo uma mudança radical do perfil da região. O que realmente está em jogo é o início de um processo para tornar Pontal um movimentado porto, atrelado a indústrias poluidoras associadas à exploração de petróleo. (Artigo “Um cavalo de Tróia para Pontal do Paraná”, de autoria de Dailey Fischer e Junior Ruiz Garcia, publicado em 20/01/2017, no Jornal Gazeta do Povo, disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/um-cavalo-de-troia-para-pontal-do-parana-epsb078vwb0p9bg1edv2x6ypn>, acesso em 28/02/2018)

Foi em resposta a essa manifestação que o Secretário Estadual de Infraestrutura e Logística escreveu o artigo anteriormente citado, “Uma resposta para o futuro de Pontal do Paraná” defendendo a Faixa de Infraestrutura como a saída para combinar desenvolvimento econômico, proteção ambiental e estímulo a vocação turística do município, sem mencionar o porto. O projeto da Faixa de Infraestrutura, por se tratar de empreendimento promovido pelo Estado do Paraná e financiado com dinheiro público,

²⁵ O material da campanha está disponível no site do Observatório, <https://observatoriocosteiro.webnode.com/campanha-pontal/>.

tem sido o alvo atual das organizações que se opõem a instalação do complexo industrial e portuário em Pontal do Paraná, pois sabe-se que a rodovia é condicional da instalação do porto. Nesse sentido, observa-se uma disputa de narrativas que acaba produzindo uma “guerra” na imprensa, de artigos de opinião publicados no maior jornal de circulação do Estado, a favor e contra o empreendimento da Faixa de Infraestrutura²⁶.

Para além das organizações ambientalistas, existe a resistência dos moradores, as comunidades que serão impactadas. O local que receberá o porto era habitado por uma comunidade tradicional pesqueira, a comunidade da “Ponta do Poço”, que durante o processo de licenciamento ambiental do terminal foi realocada com os custos arcados pela empresa, mas não sem resistência a essa solução. Outra comunidade tradicional que se sente ameaçada pela construção do porto é a do Maciel, cuja área foi demarcada no zoneamento do Plano Diretor do município como de “expansão portuária”. Essas comunidades antes da concretização do projeto do porto, já sofriam da situação de insegurança da posse que vivem. Uma vez que as áreas em que moram serem propriedade da Empresa Balneária, que nunca demarcou e reconheceu seus direitos ao território, conforme mandava a própria lei que lhe transferiu o domínio (lei estadual nº 249/1949). Além dessas comunidades diretamente afetadas pela instalação do empreendimento, todas as comunidades tradicionais pesqueiras do município tendem a ser impactadas em maior ou menor grau pelo que a atividade portuária deverá interferir na qualidade e quantidade dos recursos pesqueiros.

Vale mencionar também que o turismo balneário e a paisagem praiana acabam por atrair uma população em busca de melhores condições de vida, emprego e renda (Pierri et al., 2006) que junto das comunidades tradicionais pesqueiras constituem as “classes populares” urbanas de Pontal do Paraná. Atualmente a maior parte da população que habita o município de forma permanente trabalha em atividades relativas ao turismo de temporada, seja por meio de empregos formais quanto informais (Caldeira & Pierri, 2014).

Essa população vive em sua maioria numa situação de insegurança da posse, uma vez que o número de ocupações irregulares no município é alto. Relatório do Programa Paraná Cidades de 1999, trazia o dado de que 1/3 das ocupações do município eram

²⁶ Ver: artigo intitulado “Uma estrada da vida”, de autoria de Eduardo Ratton, publicado em 3/04/2018, no jornal Gazeta do Povo, disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/uma-estrada-da-vida-pelo-desenvolvimento-de-pontal-do-parana-7zyv94yb57ena3y4fxdbe3r1u>. Ver também: artigo intitulado “Que futuro queremos para Pontal do Paraná” de autoria de Aristides Athayde e Clóvis Borges, publicado em 9/04/2018, no Jornal Gazeta do Povo, disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/que-futuro-queremos-para-pontal-do-parana-caspeaogydvnxmyodmlpb70rz>

irregulares (Paraná, 1999). Já em entrevista ao Jornal Gazeta do Povo, publicada em 3 de outubro de 2009, o então secretário municipal de assuntos fundiários e habitação afirmou que cerca de 2/3 da população do município vivia em situação de irregularidade fundiária, o que contabilizaria 13 mil pessoas. Na entrevista, ele mencionava o projeto de construir “até 90 casas para pescadores”²⁷, que seriam realocados do lugar que habitavam, a orla da praia. Neste sentido, ressalta-se a crescente segregação espacial que empurra as populações pobres para as áreas que se localizam no interior do município, reservando à beira-mar para as residências de turistas (Azevedo, 2016).

Há, portanto, uma série de conflitos territoriais provocados pelo projeto de transformação de Pontal do Paraná em cidade industrial e portuária. Existem conflitos de cunho fundiário, a posse e a propriedade das terras que se quer destinar ao uso industrial e portuário é objeto de litígio; e existem conflitos de cunho político, que envolvem a disputa de narrativa e o questionamento ao Estado do Paraná do modelo de desenvolvimento adotado, elaborado especialmente por organizações ambientalistas e Ministério Público do Paraná, bem como, a resistência protagonizada pelos pescadores artesanais que vêm o seu trabalho e seus territórios ameaçados.

²⁷ Reportagem com o título “4 em 10 moradores do litoral do Paraná são posseiros – levantamento mostra que 75 mil pessoas não têm registro do imóvel em que mora”, publicada pelo jornal Gazeta do Povo em 3/10/2009, disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/4-em-10-moradores-do-litoral-sao-posseiros-bxbqwljfj0ku5mve9pa4cfnzny>, acesso em 13/12/2017.

4. Em busca de legitimidade: as alterações no ordenamento territorial

Pode-se afirmar que compõem o ordenamento territorial o conjunto de normas e disposições sobre o(s) território(s). Apesar das inúmeras políticas traduzidas em planos, sistemas e programas que incidem em ordenamento do território estes têm eficácia comprometida pela inexistência de articulação. Esta desarticulação no âmbito do ordenamento territorial pode ser relacionada a uma lógica neoliberal que surge em contraposição a visões globalizantes e que vem orientando o Estado brasileiro desde os anos 1980, de modo que o “ordenamento territorial e o planejamento e/ou as políticas que o acompanharam seguiram rumos semelhantes, assimilando abordagens mais micro ou setoriais, não integradoras, de tratamento do espaço geográfico” (Haesbaert, 2006, p. 118).

Percebe-se assim, que o ordenamento territorial brasileiro se organiza por uma lógica fragmentária com diversidade de planos elaborados sem diálogos e interlocuções (Peres & Chiquito, 2012). Mesmo diante de uma perspectiva de divisão de poderes e distribuição de competências promovida pela Constituição de 1988, são poucos instrumentos de ordenamento territorial que remetem a ideia de coordenação, de planejamento de ações sobre o território com a consideração de todos os atores envolvidos e a partir da elaboração de um diagnóstico profundo das relações territoriais, sejam rurais, urbanas, industriais ou tradicionais, travadas naquele espaço. Quase todos os sistemas de políticas que incidem sobre ordenamento do território refletem o destaque de uma porção de espaço para algum fim, por exemplo, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Porém, existem dois instrumentos de ordenamento territorial, regional e local, obrigados por lei a serem elaborados e executados pelos poderes executivos, respectivamente, estadual e municipal, que se acercam mais dessa perspectiva. Um deles, regional, é o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), e outro local, o Plano Diretor (PD).

O ZEE do litoral do Paraná foi aprovado pelo decreto estadual 4996/2016 e o Plano Diretor de Pontal do Paraná pelo decreto estadual 5980/2017. A elaboração destes instrumentos, que incidiu na suspensão de vigência e revogação das principais normas que regiam o ordenamento territorial do litoral paranaense, esteve intimamente relacionada com as pretensões de desenvolvimento para Pontal do Paraná. Uma relação de legitimação jurídica dos projetos de empreendimentos industriais e portuários da iniciativa privada para Pontal do Paraná. As nuances e evidências de tal relação, serão exploradas a partir da análise aprofundada do conteúdo destes dois instrumentos. No

entanto, para se compreender o lugar ocupado por estes instrumentos na teia formada pela sobreposição dos diversos planos e políticas de ordenamento territorial incidentes sobre o espaço objeto desta pesquisa, é preciso que se tenha uma compreensão geral de como se estrutura juridicamente o ordenamento territorial brasileiro, o que será apresentado no subcapítulo a seguir.

4.1 Ordenamento territorial e as competências constitucionais

O desenvolvimento projetado para Pontal do Paraná baseado na promoção de crescimento econômico concentrado, materializado especialmente no projeto de implementação do Porto Pontal e de complexo industrial em seu entorno, conforme apresentado no capítulo anterior, é desenhado por meio de articulação que pode ser dita escalar. A escala, é uma categoria chave para orientar uma análise do território desde uma perspectiva dinâmica e relacional, mas que não ignora o ancoramento espacial do capital, conforme elabora Sara González (2005). Nesse sentido, os processos de transformação de Pontal do Paraná não podem ser compreendidos se observados isolados, sem atenção para a articulação de interesses de âmbito municipal local, estadual, nacional e até transnacional, desde as esferas pública e privada – num sentido que parece de ampliação do privado sobre o público (Dardot & Laval, 2017).

Da mesma forma a legitimação jurídica desse projeto depende de processos que ocorrem em múltiplas escalas. Aí se evidencia, especialmente, a atuação do Estado do Paraná e do município de Pontal do Paraná. A forma federalista e a estrutura hierárquica das normas jurídicas, porém, tornam o papel da União também determinante. Lembrando com José Afonso da Silva que a autonomia federativa se assenta em dois pilares, “existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas” (2004, p. 71), o que se reconhece pela Constituição às entidades federativas brasileiras, que são a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. As competências são os poderes ou as capacidades de cada entidade para exercer suas funções de governo e prestar serviços públicos (competência material) e também legislar (competência formal).

O sistema de repartição de competências da Constituição de 1988 é bastante complexo na busca do equilíbrio entre as entidades federativas (Silva, 2004), no sentido de evitar a concentração excessiva de poderes em um ente só. A técnica utilizada pelos constituintes foi listar os poderes da União (artigos 21 e 22), estabelecendo que os poderes remanescentes a esses são dos Estados (artigo 25, §1º) e indicando poderes específicos dos Municípios (artigo 23), combinando essa reserva de competências específicas a

instituição de competências comuns em que se estabelece uma atuação paralela de todos os entes federativos; e concorrentes em que a competência de estabelecer políticas e diretrizes gerais é da União enquanto aos Estados e excepcionalmente aos Municípios, resta uma competência suplementar específica.

Sobre o ordenamento territorial o artigo 21, IX, da Constituição Federal de 1988 determina que é competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social”. É um caso de competência legislativa concorrente, quando se reserva a União a capacidade de regulamentar uma normativa geral sobre a matéria e aos Estados e aos Municípios, conforme esta lei geral regulamentar a matéria em âmbito específico, de forma suplementar.

Atualmente não há política nacional de ordenamento territorial sintetizada em uma lei vigente, a despeito de uma iniciativa neste sentido no início da década de 2000²⁸. No espaço geográfico que interessa aqui, Pontal do Paraná, município localizado na região costeira do Estado do Paraná, o ordenamento territorial de âmbito federal se estabelece a partir da legislação de proteção ambiental. A região costeira, por sua especificidade ecossistêmica, merece proteção ambiental e jurídica específica, além do mais, o litoral do Paraná é um dos últimos remanescentes de floresta atlântica do Brasil, de modo que desde os anos 1980 se tornou de interesse para a conservação ambiental (Teixeira, 2006). Cerca de 82% do território que forma o litoral paranaense está demarcado em unidades de conservação ambiental, tanto de âmbito federal como estadual e municipal (Pierri *et. al.*, 2006).

As unidades de conservação tanto federais, quanto estaduais e municipais são regidas pela lei federal 9985/2000 que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, instituindo o “Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza” (SNUC). A lei federal 9985/2000 também estabelece entre seus objetivos o respeito e o incentivo das práticas tradicionais, sendo um dos instrumentos jurídicos de proteção dos direitos territoriais dos povos tradicionais.

²⁸ No ano de 2003 o Ministério da Integração Nacional apresentou o projeto de lei da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Com uma estratégia de coordenação das políticas setoriais, objetivava agir em três frentes: “nas escalas de sub-regiões e dos lugares, no ordenamento das redes ou no controle e coordenação onde é escassa a presença do Estado, e no estabelecimento de conexões entre os focos dinâmicos da economia e áreas marginalizadas desse processo” (Peres & Chiquito, 2012, p. 78). O PNOT, entretanto, nunca foi de fato implementado, ficando estagnada a ideia de uma política “com capacidade de hierarquizar e possibilitar uma ação coordenada dos diferentes níveis de governo nos territórios” (Peres & Chiquito, 2012, p. 79), ao contrário, segue a lógica fragmentária da diversidade de planos.

A Constituição Federal estabelece que a competência material para a proteção ao meio ambiente é comum, entre as três entidades federativas, porquanto a competência legislativa é concorrente ou suplementar. A legislação ambiental é regida pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), lei federal 6938/1981. Esta lei foi recebida pelo ordenamento jurídico inaugurado pela Constituição de 1988, sendo considerada um dos regulamentos do artigo 225 da Constituição, que estabelece o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo. A PNMA institui como órgão consultivo e deliberativo o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). O objetivo da PNMA é a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando a assegurar “condições ao desenvolvimento socioeconômico”, conforme se extrai do artigo 2º da lei 6938/1981. O artigo 9º, da mesma lei, inaugura os instrumentos jurídicos da política ambiental, dentre eles, o zoneamento ambiental, regulamentado como Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) pelo decreto federal 4297/2002 e pela lei federal 12651/2012. A regulamentação do ZEE será examinada mais adiante, quando da análise do ZEE do litoral paranaense.

A lei federal 6938/1981 foi alterada pela lei complementar 140/2011, que também regulamentou algumas disposições do artigo 23 da Constituição Federal, que trata sobre as competências comuns. Esta lei complementar também versa sobre o licenciamento ambiental, tendo sido promulgada com o objetivo de sanar os conflitos de competência, estabelecendo as ações próprias de cada ente considerando a cooperação estabelecida constitucionalmente. A lei complementar 140/2011 interessa ao ordenamento territorial do litoral paranaense porque estabelece no seu artigo 7º, parágrafo único, que o licenciamento ambiental de empreendimentos localizados concomitantemente em áreas das faixas marítima e terrestre da zona costeira, é de atribuição exclusiva da União a partir de proposição da “Comissão Tripartite Nacional”. Esta comissão é prevista no artigo 4º, §2, da lei complementar 140/2011, formada por representantes paritários da União, Estados e Municípios, tem o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entres os entes federativos.

Integrando a PNMA, dada a especificidade própria da costa, foi instituído pela lei federal 7661/1988 o “Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro” (PNGC), que conforme seu artigo 2º, *caput*, “visará especificamente a orientar a utilização racional dos recursos na Zona Costeira”. O parágrafo único, do artigo 2º, define zona costeira como: “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas

pelo Plano”. O Zoneamento Ecológico-Econômico é apresentado no PNGC como o principal instrumento do gerenciamento costeiro, por estabelecer as diretrizes de ocupação através da definição de zonas que consideram os elementos físicos, bióticos, socioeconômicos e sua dinâmica de interação. A lei 7661/1988 que institui o PNGC, é complementada pela Resolução 005/1997 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), que promulga o PNGC II, com objetivo de atualizar o primeiro. Deste, destaca-se a criação de alguns instrumentos de gerenciamento ambiental, dentre eles: o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, que deve ser o desdobramento do PNGC visando a implementação de uma política estadual, e o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, com o mesmo intuito, em âmbito local.

A lei 7661/1988 ainda é regulamentada pelo decreto federal 5300/2004, cujo objetivo é definir as regras gerais para a gestão ambiental da zona costeira do país tanto em âmbito federal, como estadual e municipal, conforme dispõe o *caput* do artigo 1º. O artigo 8º do decreto regulamenta os planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro e dentre os instrumentos de gestão da zona costeira está o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), que conforme o artigo 9º deve ser elaborado de forma participativa.

Em termos de instrumentos de ordenamento territorial de âmbito federal que incidem no litoral paranaense, considerando o recorte próprio do objeto desta pesquisa, tem-se então: Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). A análise, então, será voltada para os instrumentos de ordenamento territorial de âmbito estadual, de competência legislativa do Estado do Paraná.

4.2 O ordenamento territorial do litoral paranaense

O ordenamento territorial do litoral paranaense era regido especialmente por três diplomas normativos: a lei estadual 7389/1980 (substituída pela lei 12243/1998), conhecida como “lei do uso do solo do litoral”; o decreto estadual 2722/1984; e o decreto estadual 5040/1989. Para compreender o contexto normativo e a dinâmica de relações de poder que envolvem o controle do uso e da disposição dos territórios do litoral, será necessário fazer aqui uma retomada destas normas, para então se poder analisar os atuais ZEE do litoral do Paraná e Plano Diretor de Pontal do Paraná, o que será feito nos subcapítulos seguintes.

Pode-se afirmar, que a origem do desenho da legislação de ordenamento territorial do litoral por parte do Estado do Paraná, anterior as mudanças produzidas recentemente, foi a lei federal 6513/1977. Esta lei, ainda vigente, fazia parte de um primeiro movimento nacional pelo inventário dos bens de valor natural e cultural que mereceriam proteção jurídica especial. Essa proteção, neste primeiro momento, era dada através da categoria jurídica das “Áreas de Especial Interesse Turístico” (AEIT), definidas pelo art. 3º da lei federal 6513/1977 como “trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico”. Os estados tinham competência para criar AEITs em seu território, de modo que o Estado do Paraná, através da lei estadual 7389/1980, “lei do uso do solo do litoral”, definiu no art. 1º:

Consideram-se Áreas Especiais de Interesse Turístico e Locais de Interesse Turístico, para os fins do disposto na Lei Federal nº. 6.513, de 20 de dezembro de 1977, **as seguintes áreas e localidades situadas nos Municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes e Paranaguá:**

a) as localidades que apresentam condições climáticas especiais;

b) as **paisagens notáveis;**

c) as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas, de lazer, **de pesca artesanal e de artesanato regional típico;**

d) as áreas lindeiras à orla marítima que compreendem a faixa de terra que se estende até 2.000m (dois mil metros), medidos horizontalmente, bem como a faixa que se estende até 400m (quatrocentos metros) em torno das baías, estuários de rios e canais do litoral do Estado, que serão estabelecidas a partir da linha do preamar-médio de 1831;

e) as **reservas e estações ecológicas;**

f) as **áreas destinadas a proteção dos recursos naturais;**

g) as **fontes hidrominerais;**

h) os **locais de interesse histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico;**

i) os **locais onde ocorram manifestações culturais ou etnológicas.**

Parágrafo único. Ficam, igualmente, abrangidos por esta Lei os bens que tipificam as áreas e locais a que se refere este artigo (PARANÁ, Lei estadual 7389/1980, artigo 1º, grifos nossos.)

Conforme se percebe da leitura do artigo 1º estava presente na lei estadual 7389/1980 uma preocupação de preservação e cultivo para as gerações futuras do patrimônio brasileiro, compreendido aqui como a reunião entre natureza e cultura, interligados pela noção de interesse turístico. Nesse sentido, ressalta-se na lei a menção a pesca artesanal, artesanato regional, manifestações etnológicas, no mesmo artigo que refere a proteção de reservas e estações ecológicas, fontes hidrominerais, áreas de proteção de recursos. O artigo 2º, da referida lei, estabelece que através de decretos o poder executivo do Estado do Paraná determinará as condições de aproveitamento e

parcelamento das áreas delimitadas como AEIT, observando uma série de condicionantes impostas pelo próprio dispositivo.

Um outro sistema de ordenamento territorial federal que incide sobre o litoral do Paraná é o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), como já mencionado, sendo que mais de 80% da área do litoral paranaense está delimitada como unidades de conservação. Este quadro é resultado de um movimento político-social, cujo estopim se deu na década de 1980, para conservação do litoral sul de São Paulo e do litoral norte do Paraná onde se encontra o principal remanescente de floresta atlântica do país (Teixeira, 2006). Este movimento se refletiu no âmbito do estado do Paraná que através de “políticas públicas procuraram solucionar, de forma integrada, os problemas decorrentes do impacto ambiental e do impacto social da modernização agrícola” (Teixeira, 2006). Nesse sentido, percebe-se uma orientação protetiva ao meio ambiente dessas legislações. Em 1984, é instituído o Programa de Estado para o Meio Ambiente (PEMA), aliando a perspectiva conservacionista a políticas de desenvolvimento do estado (Teixeira, 2006).

Neste mesmo ano, aprova-se o decreto estadual 2722/84 com fulcro de disciplinar a lei 7389/80. A lei estadual 7389/1980, a lei do uso do solo do litoral, foi bastante regulamentada, especialmente ao longo da década de 1980²⁹, por meio de decretos do poder executivo do Estado do Paraná, demonstrando um interesse por parte do ente federativo em incidir sobre o uso e a ocupação do solo do litoral paranaense. Optou-se pela análise de apenas alguns destes dispositivos, aqueles são mais definidores dos critérios de uso e ocupação do solo, dentre eles está o supramencionado decreto estadual 2722/84.

O decreto 2722/84 diferencia no conjunto das áreas de especial interesse turístico (AEIT) que lista no artigo 1º, as “áreas de maior restrição”, disciplinadas no art. 2º e 4º, para as quais veta edificações cujo fim não seja protege-las e onde apenas permite o uso com fins de lazer, desde que não prejudique o caráter prioritário de uso para conservação do patrimônio, seja ambiental, seja cultural. Entre as áreas de maior restrição, está no

²⁹ O Estado do Paraná legislou bastante a respeito do uso e da ocupação do solo do litoral paranaense. Somente na década de 1980, tem-se a promulgação dos seguintes dispositivos de regulamentação da lei 7389/1980: lei estadual 7694/1983 (acrescenta parágrafo único ao artigo 2.º do lei estadual 7389/80, referente a sanções estabelecidas pela legislação); decreto estadual 6274/1983 (define as sanções estabelecidas pela lei estadual 7694/83 e seu regulamento, a serem aplicadas pela inobservância das condições para aproveitamento do solo nas áreas definidas pela lei estadual 7389/80); decreto estadual 2722/1984 (especifica e define o aproveitamento de áreas e locais consideradas de interesse turístico de que trata a lei 7389/80); decreto estadual 8743/1986 (modifica artigos do decreto estadual 2722/84); decreto estadual 4758/1989 (altera e acrescenta dispositivos do regulamento a que se refere o decreto estadual 6274/83); decreto estadual 5040/1989 (define o macrozoneamento do litoral, a partir do que dispõe a lei 7389/80).

artigo 2º, I “a faixa de terreno lindeira à orla marítima que se estende até 80 (oitenta metros), medidos horizontalmente em sentido contrário do mar, a partir da linha do preamar médio do ano de 1831”, bem como no artigo 2º, IX “as pontas e pontais”. O artigo 4º define os usos permitidos para esses territórios definidos como de maior restrição:

I - serviços, obras e edificações destinados a proteção do patrimônio paisagístico, histórico, arqueológico, pré-histórico, arquitetônico, artístico e etnológico; II - lazer, prática de esportes e outras atividades ao ar livre sob controle, desde que: **a) - Não seja prejudicado o seu caráter prioritário, que é de proteção ao patrimônio paisagístico, histórico, arqueológico, pré-histórico, arquitetônico, artístico e etnológico; b) - Não importem em instalações e serviços de caráter permanente, ou em quaisquer edificações** (PARANÁ, Decreto 2722/1984, artigo 4º, grifos nossos).

Sendo que no artigo 5º são arroladas as atividades proibidas nessas áreas, dentre elas, o desmatamento ou a remoção de cobertura vegetal e a ampliação de obras e edificações já existentes nas áreas delimitadas. No artigo 6º, o decreto define exceções às atividades permitidas e proibidas, dependente de avaliação de impacto ambiental a ser realizada pelos órgãos estaduais competentes, dentre estas exceções encontra-se a atividade portuária em Paranaguá, Antonina e Guaraqueçaba (a época Pontal do Paraná ainda pertencia a Paranaguá). As áreas de menor restrição são divididas, no artigo 8 em zonas determinando parâmetros de ocupação. Tinha-se, então, conforme o decreto: zonas residenciais 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 (que se diferenciavam pelos parâmetros de edificação); zona agrícola; e zona de proteção ambiental (em que se reservava ao órgão ambiental estadual competente a definição altura máxima, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e recuos). Entretanto, seguindo Leal (2000), o decreto 2722/84 não teria criado um zoneamento do litoral, uma vez que não definiu usos, mas apenas parâmetros de ocupação para as zonas criadas.

Ainda em 1984 foi criado o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral paranaense (COLIT), através do decreto lei estadual 4605/1984. Este órgão ligado a Secretária Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos possui importância central no ordenamento territorial do litoral, pois tem competência de fiscalizar e implementar a lei 7389/80 (a lei de uso do solo) e seus regulamentos, ou seja, a política de uso, ocupação e parcelamento do solo do litoral. A primeira resolução do conselho, de 1986, definiu parâmetros complementares ao decreto 2722/84.

A composição do conselho e algumas de suas atribuições foram recentemente alteradas pelo decreto estadual 7948/2017, que complementa o decreto 4605/1984. O

COLIT, inicialmente era ligado à secretaria de planejamento do estado, mas em 1994 passou a ser componente da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA), sendo a presidência do conselho do secretário. Além deste, o conselho é composto por mais 7 secretários de estado, pelo diretor do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), pelo diretor do Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG) do Paraná, pelo diretor do instituto de águas do estado. Dessa forma, com a ocupação de 11 cadeiras do conselho, a representação do poder executivo do Estado do Paraná é bastante expressiva, o que faz reafirmar o interesse do Estado do Paraná sobre o controle sobre o uso e a disposição dos territórios do litoral.

Também compõem o conselho os prefeitos dos 7 municípios do litoral. Da sociedade civil, tem-se o reitor da UFPR dos campi litoral e centro de estudos do mar, o reitor da PUCPR, o presidente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná (CREA-PR), do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-PR), do Conselho Regional de Biologia da 7ª Região (CRBIO7), do presidente da associação de pescadores do litoral. Do terceiro setor tem-se representante da Mar Brasil, do Instituto de Estudos Ambientais Mater Natura e da Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (SPVS). Ainda, representando entidades patronais e o empresariado, compõe o conselho o presidente das associações comerciais do litoral, o diretor da Agência de Desenvolvimento de Turismo Sustentável no litoral do Paraná (ADETUR), presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), presidente da Federação da Agricultura do Estado do Paraná, e representando entidade de trabalhadores o sindicato dos servidores públicos da agricultura e meio ambiente.

Em 1989, vem a aprovação do decreto estadual 5040/89 que definia um macrozoneamento da região do litoral, atribuindo ao COLIT o objetivo de coordenar e controlar o processo de uso e ocupação do solo supervisionando a implantação do decreto. O macrozoneamento proposto pelo decreto estadual 5040/89, ao invés de dividir o território em zonas, o classificava através de “unidades ambientais naturais” (UAN). Essas unidades são subdivisões das formações biofísicas identificadas no litoral: montanhosa litorânea; planícies litorâneas; e planaltos. Cada uma das sub-regiões era dividida em algumas “UAN”: *montanhosa litorânea* - serras, áreas colúviais, planícies aluviais significativas, planícies aluviais não-significativas; *planícies litorâneas* - planícies aluviais, planícies de restingas, morros, áreas colúviais, colinas, mangues; *planaltos* - planalto ondulado, planalto dissecado, planícies aluviais. Definidas as unidades ambientais, o decreto passava a elencar atividades econômicas de cunho

extrativo e de produção, determinando em quais unidades cada tipo de atividade era proibido e em quais era permitido, através da imposição de parâmetros de exploração. O decreto 5040/89 categorizava as seguintes atividades econômicas: mineração (art. 3 e 4); silvicultura e extração vegetal (art. 5 e 6); agricultura e pecuária (art. 7 e 8); aquicultura (art. 9 e 10); indústria (art. 11 e 12); obras de infra-estrutura viária (art. 13 e 14); obras de infra-estrutura energética (art. 15 e 16); obras de infra-estrutura geral (art. 17 e 18); atividades científicas, culturais, esportivas, de turismo, de lazer, serviços públicos e diversos (art. 19 e 20).

A subdivisão da zona costeira do litoral do Paraná em “unidades ambientais naturais” (UAN) pelo decreto estadual 5040/1989, foi utilizada como base da lei estadual 13164/2001 que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), entrando em conformidade com o que prevê a lei federal 7661/1988, que institui o PNGC. A lei 13164/2001 estabelece como um dos objetivos do PEGC, no artigo 3, IV, possibilitar a permanência das comunidades locais através da regularização fundiária e da capacitação para a exploração econômica sustentável dos recursos do litoral. O artigo 6º da lei, dispõe sobre os instrumentos do PEGC: i) o próprio macrozoneamento implementado pelo decreto 5040/89; ii) sistema de informações do gerenciamento costeiro; iii) programas de monitoramento ambiental e iv) planos de gestão. Apesar do próprio macrozoneamento, incorporado ao PEGC, o restante dos instrumentos não foi implementado. A lei designa como coordenadoria estadual do PEGC a secretaria executiva do COLIT, que também deveria criar câmara técnica específica para acompanhar a implementação do plano estadual. Ademais desta e de outras diretrizes, a lei 13164/2001 traz poucos dispositivos autoaplicáveis, embora autorize em seu artigo 13, I, a abertura por parte do poder executivo estadual de créditos especiais de até 3 milhões de reais para sua implementação.

Em 1998, lei estadual 7389/80, a lei de uso do solo do litoral, foi substituída pela lei estadual 12243/1998, mas o conteúdo permaneceu praticamente o mesmo, senão que passou a dar maior importância ao papel dos municípios litorâneos. Isto através especialmente da referência ao instrumento do plano diretor. O artigo 3º, §1º, passa a então determinar que os municípios deverão elaborar planos diretores que “contemplem, em seus aspectos físico-territoriais, as exigências das normas urbanísticas admitidas em comum acordo, entre o Estado e os Municípios litorâneos”. Ainda assim, mantém-se a competência do poder executivo estadual de fixar regras de aproveitamento e uso do solo das áreas demarcadas como AEIT (área de especial interesse turístico), bem como o papel

do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral (COLIT) e sua competência de emitir diretrizes e examinar os projetos urbanísticos e de edificações afim de conceder ou não anuência prévia.

Além do decreto estadual 4605/1984, que instituiu o COLIT, cuja importância de gestão, fiscalização e implementação do ordenamento territorial do litoral é central, analisou-se com maior critério, aqui, três dispositivos: a lei estadual 7389/1980 (substituída pela lei 12243/1998) conhecida como “lei do uso do solo do litoral”; o decreto 2722/1984; e o decreto 5040/1989 o macrozoneamento do litoral, principal instrumento da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) da lei estadual 13164/2001. A lei estadual 7389/1980, atual 12243/1998, é uma lei geral de diretrizes que através da categoria jurídica de AEIT, estabelece proteção jurídica especial aos territórios do litoral paranaense devido ao seu valor natural, remanescente de floresta atlântica, e cultural, devido aos povos e comunidades tradicionais que lá habitam. A lei estadual 13164/2001 que institui o PEGC, por sua vez, delimita o território do litoral como zona costeira, adequando-se a lei federal 7661/88 que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Entretanto, da mesma forma, constitui-se como uma lei geral de diretrizes, sendo que seu principal instrumento é o macrozoneamento instituído pelo decreto 5040/1989.

Nesse sentido, são os decretos que dão materialidade e conteúdo às diretrizes definidas nas leis garantindo a efetividade das políticas e planos de ordenamento territorial. Neste caso, portanto, tinha-se a centralidade das disposições do decreto estadual 2722/1984 e do decreto estadual 5040/1989. Estes decretos continham disposições que obstaculizavam a implementação dos empreendimentos de cunho industrial e portuário em Pontal do Paraná. Sobre as atividades industriais, o artigo 11 do decreto 5040/1989, definia:

Art. 11 Não serão permitidas as atividades industriais, nos seguintes casos: nas UAN Serras (SS), Áreas Colúvicas (SC), Planícies Aluviais Não Significativas (SP), Planalto Dissecado (PD), Mangues (LM) e nas áreas com declividade superior a 25°; b) nas áreas de ocorrência de associações vegetais relevantes; c) nas áreas de sítios de importância para a reprodução e sobrevivência de espécies animais ameaçadas de extinção; d) nas áreas e locais com ocorrência de conjuntos de importância histórica, artística, etnológica, paisagística e/ou sítios arqueológicos, incluindo seus entornos imediatos, cujas dimensões e características serão estabelecidas caso a caso; e) nas faixas de proteção dos mananciais, corpos e cursos d' água.

Parágrafo Único - Os demais casos, observados as normas legais pertinentes, deverão ser submetidos a apreciação final do Conselho do Litoral. (PARANÁ, Decreto 5040/1989, artigo 11).

Esta disposição era um óbice direto a implementação dos empreendimentos industriais e portuários em Pontal do Paraná, uma vez que a área visada para a construção do Porto Pontal e do complexo industrial, a região da Ponta do Poço, no balneário Pontal do Sul em Pontal do Paraná, se encaixa nas alíneas: a) possui parte do território com UAN - mangues (LM) (conforme se percebe da figura abaixo); b) está delimitada em parte por UC; c) é considerada sítio de importância para reprodução e sobrevivência de animal em risco de extinção; d) afeta o território de povos e comunidades tradicionais e seus direitos culturais e territoriais, deteriora a paisagem da Baía de Paranaguá e a vista desde Pontal do Sul da Ilha do Mel, está próxima de sítios arqueológicos, os sambaquis de Pontal... enfim se trata de um território que merecia proteção jurídica especial conforme o que estabelecia o decreto 5040/89 e que era incompatível com atividades de cunho industrial.

No mapa abaixo, do macrozoneamento do litoral estabelecido pelo decreto estadual 5040/89, tem-se em bege as áreas marcadas em LM, correspondendo a área do “Porto Pontal Paraná”, circulada no mapa:

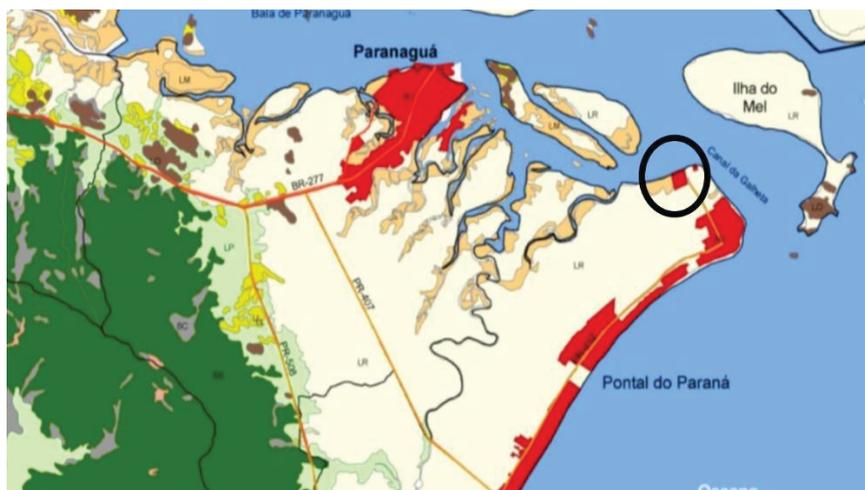


Figura V: Macrozoneamento do litoral do Paraná, decreto estadual 5040/1989. Fonte: UFPR, 2010.

A aprovação do ZEE do litoral paranaense não incidiu em revogação absoluta dos decretos 2722/1984 e 5040/1989, estando formalmente todos os diplomas vigentes. No entanto, houve revogação relativa do decreto 5040/1989. O regulamento do decreto estadual instituidor do ZEE do litoral paranaense, decreto 4996/2016, alterado pelo decreto 5793/2016, determina que “são exceções as proibições estabelecidas às UANs pelo Decreto Estadual nº 5040/1989, as obras e instalações de utilidade pública e interesse social a serem desenvolvidas no litoral do Estado, desde que previamente licenciadas pelo órgão ambiental competente”. Utilizando-se dos conceitos amplos de “utilidade pública” e “interesse social”, o decreto possibilita a implementação de empreendimentos outrora proibidos, de qualquer natureza, afastando não apenas o artigo 11 do decreto 5040/89,

mas quaisquer proibições em virtude das particularidades das UANs, estabelecendo como única condição a submissão ao processo de licenciamento ambiental.

Para o caso de Pontal do Paraná, porém, houve revogação absoluta. O decreto estadual 5980/2017 é o decreto de instituição do Plano Diretor de Pontal do Paraná, aprovando o regulamento que define as leis de zoneamento, uso e ocupação do solo do município. Este decreto promulgado pelo governador do Estado do Paraná, em 19 de janeiro de 2017, estabelece no artigo 4, o seguinte:

Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogado o Decreto nº 2722, de 14 de março de 1984 e Decreto nº 5040 de 11 de maio de 1989, nas disposições aplicáveis aos territórios rural e urbana do município de Pontal do Paraná (PARANÁ, Decreto 5980/2017, artigo 4)

Nos subcapítulos seguintes, serão analisados as diretrizes e conteúdos do ZEE do litoral paranaense e do Plano Diretor de Pontal do Paraná. Por se optar por uma análise multiescalar, organizando a análise do regional para o local e pelas particularidades do papel do Estado do Paraná no ordenamento territorial do litoral, escolheu-se iniciar pelo ZEE enfocando como este trata as questões socioeconômicas e o que dispõe para a área de Pontal do Paraná, para então analisar o plano diretor do município de Pontal do Paraná, e os conflitos que envolvem a sua aprovação por meio do Decreto estadual 5980/2017.

4.3 Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Paranaense

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um instrumento já previsto no artigo 9, II, da lei 6938/1981, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), em que aparece simplesmente como “zoneamento ambiental”. O instrumento, porém, só foi ser regulamentado em 2002, pelo decreto federal 4297/2002, momento a partir do qual passou a ser aplicável. No entanto, foi após a aprovação da lei 12651/2012, o “Novo Código Florestal”, que estabeleceu o instrumento como obrigatório, definindo para os Estados o prazo de 5 anos para sua elaboração, que o ZEE passou a ser um dos mais difundidos instrumentos regionais de ordenamento territorial.

A elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico é coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente e executada de forma compartilhada por todas entidades federativas: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. É a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, formada por todos os ministérios, a instância política responsável por planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução dos trabalhos regionais. A iniciativa da elaboração é dos estados, de acordo

com o que manda lei 12651/2012, conforme as características dos espaços biofísicos equivalente aos seus territórios. Embora seja estruturado através da coordenação entre unidades federativas, em especial estados e União, o ZEE é um instrumento limitado pela sua forma de “zoneamento”, voltada a criação de zonas com determinadas vocações. Sendo assim, não se trata de uma política que objetive integrar diversos instrumentos, sendo apenas mais um deles. Dessa forma, reafirma a redução do ordenamento territorial brasileiro ao zoneamento, seu mais difundido instrumento (Peres & Chiquito, 2012).

O processo de elaboração do ZEE do litoral do Paraná seguiu o seguinte procedimento, o decreto estadual 7750/2010 criou primeiro, uma “comissão coordenadora” para elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico de todo o Estado do Paraná. Esta era composta por: Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG), Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA), Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (SEAB), Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul (SEIM), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU/PARANACIDADE), Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Instituto das Águas do Paraná (AGUASPARANÁ), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR), Minerais do Paraná S.A. (MINEROPAR). A partir da formação desta “comissão coordenadora”, foi formada uma “comissão executora” que requisitou auxílio de outras secretarias estaduais e instituições, além das já envolvidas: Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (SEIL), Secretaria de Turismo (SETU), Secretaria da Cultura (SEEC), Instituto Tecnológico (SIMEPAR), Companhia Paranaense de Energia (COPEL), Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Unidade Sul do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Defesa Civil do Paraná, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

A coordenação dos trabalhos das comissões e a elaboração do documento técnico-científico de base para o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) do Litoral Paranaense ficou a cargo do Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná (ITCG). Conforme informação do site do instituto³⁰, uma de suas missões institucionais é a elaboração do instrumento técnico-científico do ZEE de todo o Estado do Paraná, sendo que a região do litoral foi escolhida para a ser a primeira a ser contemplada. O porquê de se iniciar pela

³⁰ Conferir em <http://www.itcg.pr.gov.br>, na aba “Institucional”, “Apresentação”.

região do litoral não é esclarecido pelo ITCG, tampouco fica claro se foi uma escolha aleatória ou intencional.

Com a aprovação do relatório técnico-científico, o ZEE entrou em vigor em setembro de 2016, por meio da promulgação pelo governador do decreto estadual 4996/2016, em que afirma no preâmbulo

(...) a necessidade de compatibilizar as atividades produtivas com o potencial dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente do litoral paranaense, estabelecendo diretrizes e recomendações de ordenamento territorial de forma estratégica para o Estado e orientativa para o setor privado a serem observadas em cada uma das zonas que contemplam os municípios de Antonina, Guaratuba, Guaraqueçaba, Matinhos, Morretes, Pontal do Paraná e Paranaguá (...) (Preâmbulo, Decreto 4996/2016, Paraná)

Enquanto instrumento regional que pretende orientar as ações estatais e do setor privado, definindo os usos e vocações das porções do território o ZEE acaba por adquirir um contorno de instrumento que se pode chamar de tradução de projetos de desenvolvimento, “sua expressão espacializada” (Acserald, 2000, p. 9). É o que se percebe da análise do ZEE do litoral do Paraná.

Considerando ainda, o papel central do Estado do Paraná no ordenamento territorial do litoral, o ZEE mesmo antes de ser aprovado já se estabelecia como referência aos planos diretores dos municípios, especialmente no caso de Pontal do Paraná, conforme se demonstrará da análise do processo de elaboração do Plano Diretor do município. O regulamento do decreto estadual 4996/2016, decreto instituidor do ZEE, elaborado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA), estabelece no artigo 33 que a consolidação do ZEE do litoral deverá ser contemplada pelos planos diretores dos municípios, instrumentos que permitem maior especificação das normas de uso do solo. O artigo 34, dispõe que “Planos Diretores Municipais reformulados sob a égide do ZEE PR - Litoral deverão submeter-se à aprovação do COLIT- Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral”. Em razão desta determinação, os municípios do litoral paranaense iniciaram a revisão de seus planos diretores.

O decreto federal 4297/2002, que regulamenta o instrumento, estabelece no artigo 11 que o ZEE dividirá o território em zonas “de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável”. O ZEE do litoral, por meio do decreto estadual 4996/2016, cria seis zonas em que divide e organiza ecológica e economicamente o litoral do Paraná: zona protegida por legislação

ambiental específica (ZPL), zona urbana (ZU), zona de proteção dos mananciais (ZPM), zona de desenvolvimento das terras ocupadas (ZDZO), zona de expansão para unidades de conservação de proteção integral (ZEPI), zona de desenvolvimento diferenciado (ZDD). O estudo e levantamento de dados que fundamentou o produto final elaborado pelo ITCG foi dividido em “produtos temáticos”, da geodiversidade, da biodiversidade, da socioeconomia e jurídico-institucionais.

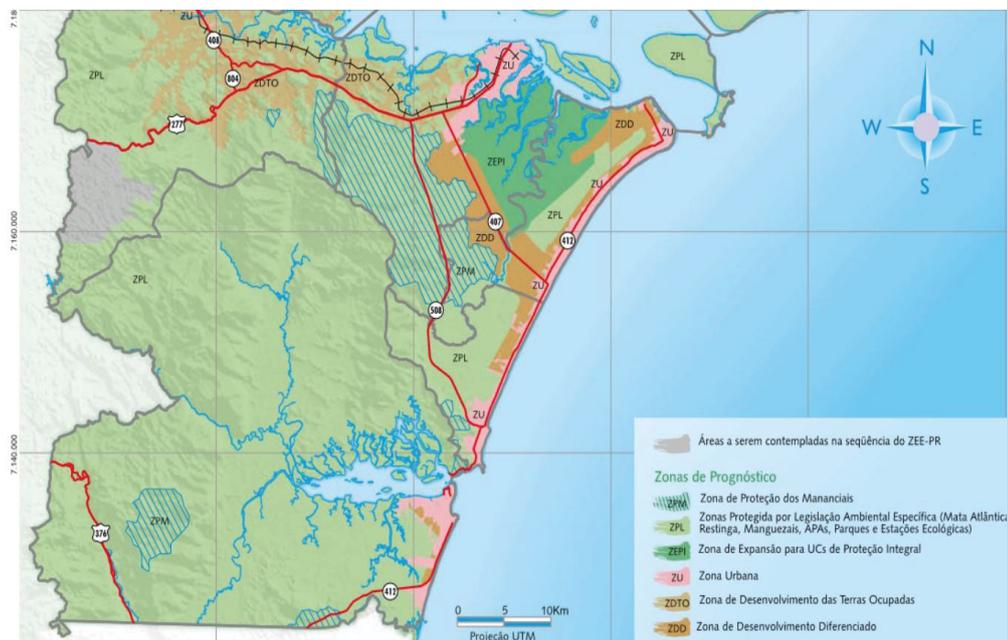


Figura VI: Recorte do mapa do zoneamento proposto pelo ZEE do litoral paranaense, decreto estadual 4996/2016. Fonte: ITCG, 2016.

Sobre os produtos temáticos da geodiversidade e da biodiversidade, uma questão que chama atenção é que o ZEE do litoral paranaense não abrange a faixa marítima do território do litoral. O documento técnico-científico do ZEE trata apenas dos “recursos hídricos”, ou seja, da disponibilidade de água para consumo, destacando um subitem para as condições de balneabilidade. Porém, não inclui no seu zoneamento a faixa marítima, tampouco utiliza o conceito de zona costeira.

Recordando, que integrando a PNMA, tem-se o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído pela lei federal 7661/1988, define zona costeira como “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano”. A operacionalização do PNGC se deu pela resolução 001/90 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), nesta o ZEE é apresentado como principal instrumento do gerenciamento costeiro, sendo que o decreto federal 5300/2004 que regulamenta o PNGC inaugura o instrumento do Zoneamento Ecológico-Econômico

Costeiro (ZEEC). O Paraná instituiu sua Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) através da lei estadual 13164/2001, que determina que a zona costeira paranaense está dividida em unidades ambientais naturais (UANs) nos termos do decreto 5040/1989, que adota como instrumento de macrozoneamento da PEGC. É de se considerar, portanto, que o ZEE das zonas costeiras deve ser elaborado tendo por base o PNGC e o PEGC, de modo que abarque o conceito de zona costeira e a complexidade física, biótica, ecossistêmica e socioeconômica desse espaço de interação entre terra e mar.

Em 2006 o Estado do Paraná, a partir de convênio com o Ministério do Meio Ambiente, por meio do Programa Nacional do Meio Ambiente (conhecido como PNMA II), criou o “Projeto Gestão Integrada da Zona Costeira do Paraná com ênfase na área marinha”, e no âmbito deste projeto realizou e publicou um estudo intitulado: “Paraná, Mar e Costa: subsídios ao ordenamento das áreas estuarina e costeira do Paraná” (SEMA, 2006)³¹. O estudo conta com um diagnóstico aprofundado do meio físico-químico e biológico da faixa marítima do litoral paranaense e poderia ter sido aproveitado para a elaboração de um ZEE que considerasse também o mar, mediante as atualizações necessárias. Essa desconexão entre iniciativas dentro de um mesmo ente federativo e de uma mesma Secretaria de Estado demonstra a desarticulação que opera entorno das políticas de ordenamento territorial. Nesse caso, tem-se todo um estudo, com dispêndio de recursos públicos, voltado para este fim que foi aparentemente descartado no momento de elaboração do zoneamento.

Considerando o foco dessa pesquisa, porém, a análise do documento técnico-científico do ZEE voltou-se especialmente para o conteúdo do “produto temático da socioeconomia”. Conteúdo este que se resume a uma síntese dos dados recolhidos pelo último Censo do IBGE mais entrevistas realizadas com secretários municipais somente de Guaratuba e Paranaguá e alguns funcionários do porto de Paranaguá, conforme indicado nos procedimentos metodológicos (ITCG, 2016). O último Censo do IBGE foi publicado em 2010, 6 anos antes da publicação do ZEE do litoral paranaense, portanto há de se considerar uma margem de desatualização dos dados. Além do mais dado o objetivo e o caráter do instrumento, de ordenar os usos e vocações do território, é de se apontar a carência de um diagnóstico detalhado da situação socioeconômica da população do litoral.

³¹ O documento está disponível no site da Secretária de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Paraná, através do: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/outros/MarECosta_v1_3_4_x2.pdf, acesso em 10/04/2018.

Um dos subitens de análise do produto temático em questão, é “Comunidades Tradicionais”, citando o decreto federal 6040/2007 afirma

Dada sua importância social e histórica no Litoral do Paraná, foram considerados aqui os povos de quilombolas, os povos das comunidades indígenas, os povos das comunidades de pescadores e os povos das comunidades de cipozeiros (ITCG, 2016, p. 177).

Fazendo uma síntese de quem são e como se encontram esses povos, apesar de reconhecer seus direitos e contribuições culturais, tende a passar a mensagem de que todos vivem em condições precárias e em vias de extinção. Isto porque a narrativa trazida no documento é construída entorno da afirmação de que as práticas tradicionais que caracterizam esses povos e comunidades do litoral estão se tornando cada vez mais inviáveis, de maneira que o próprio modo de vida tradicional tende a desaparecer. Por exemplo, nesta passagem sobre as comunidades pesqueiras,

A estabilidade dessas comunidades encontra-se bastante ameaçada. Um dos fatores que vêm restringindo a possibilidade de manutenção da atividade pesqueira, nas últimas décadas, tem sido a forte urbanização das áreas onde se encontram essas comunidades. Esses espaços vêm se renovando de forma crescente com a construção de casas de veraneio e marinas. Outro fator, de ordem ambiental, que ameaça a atividade é a introdução não monitorada da prática de cultivos aquícolas não nativos, como de ostras e camarões, introduzida como opção para incrementar o rendimento dos pescadores (ITCG, 2016, p. 179).

Menciona também o esgotamento dos estoques pesqueiros, bem como a pouca expressão econômica própria da pesca de pequena escala “apresentando condições precárias para a manutenção do modo de vida” (ITCG, 2016, p. 179). A forma como a situação dos povos e comunidades tradicionais é narrada, sendo assim, acaba por justificar o fato de que nenhuma das zonas propostas e apresentadas no “produto temático jurídico-institucional” visa a garantir os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais do litoral paranaense ou ainda promover e garantir as atividades econômicas que as caracterizam, como o caso da pesca artesanal.

A lógica do diagnóstico socioeconômico apresentado pelo estudo que baseia o ZEE, portanto, é reversa. Ao invés de, constando as ameaças aos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais, criar no zoneamento instrumentos para garantir seus direitos territoriais, o ZEE do litoral paranaense exclui, ou melhor, invisibiliza esses povos. Uma vez que os povos e comunidades tradicionais não são sequer mencionados nessa parte do documento, do “produto temático jurídico-institucional” em que se sistematizam todos os dados colhidos por meio de diagnósticos e prognósticos – com exceção, das terras

indígenas que são demarcadas como zona de proteção ambiental por legislação específica (ZPL).

É nesta parte do documento, no “produto temático jurídico-institucional” que são apresentadas a divisão da área correspondente ao litoral em zonas, delimitando suas vocações. Deste mapa, interessa para essa pesquisa o que se refere ao território de Pontal do Paraná. A maior parte da área de Pontal do Paraná é estabelecida como zonas urbanas (ZU) e zonas de desenvolvimento diferenciado (ZDD), sendo que quase toda região de Pontal do Sul, incluindo a Ponta do Poço e o território da comunidade tradicional pesqueira do Maciel, é definida como ZDD. Há também o estabelecimento de uma zona de expansão para unidades de conservação de proteção integral (ZEPI) e o reconhecimento de zona protegida por legislação ambiental específica (ZPL) tanto no território indígena Mbya Guarani, quanto nas áreas equivalentes às unidades de conservação municipal do Parque Municipal do Rio Perequê, do Rio Penedo e do Parque Municipal Sul (não tendo sido demarcado o Parque Municipal da Restinga).

As zonas urbanas (ZU) se caracterizam pela “forte tendência para expansão urbana estimulada pela presença dos portos e do turismo de veraneio” (ITCG, 2016), porquanto a zona de desenvolvimento diferenciado “corresponde a faixa de terras marginais aos eixos viários principais recobertos de forma descontínua por mata atlântica de restinga parcialmente degradada pela intervenção humana, com tendência potencial para expansão urbana, portuária e industrial” (ITCG, 2016). Enquanto as zonas urbanas estão espalhadas pelos sete municípios do litoral, a zona de desenvolvimento diferenciado “corresponde a lotes lindeiros aos eixos viários principais da rodovia PR 407, (...), além dos territórios abarcados dos Municípios de Pontal do Paraná, Matinhos e Paranaguá” (Campos, Denardin & Isaguirre, 2017).

A sutil diferença de ambas as zonas é a possibilidade de expansão portuária e industrial na ZDD, não parece coincidência, o fato de que a área em que se projeta a construção do Porto Pontal seja assim definida, uma vez que no próprio diagnóstico dedicado ao município, o documento apresenta como “potencialidades/aptidões” de Pontal do Paraná “elevado potencial para expansão das atividades portuárias” (ITCG, 2016). A área demarcada como ZDD na região da ponta do poço, se estende como um braço em direção ao continente para também atender a demanda da empresa transnacional “*SubSea 7*”, cujo empreendimento está em processo de licença ambiental e pretende se instalar em área que se sobrepõe a unidade de conservação.

Mais “performáticos do que constativos” (Acserald, 2000, p. 7) os mapas do ZEE têm caráter prescritivo, e sendo assim, fragmentam o espaço para “ajustar cada uma de suas porções a um determinado tipo de projeto” (Acserald, 2000, p. 8). É interessante observar a concepção de desenvolvimento trazida no documento técnico-científico que consubstancia o ZEE do litoral paranaense. Esta, parece ficar clara na seguinte passagem, que consta no capítulo das considerações finais:

Em síntese, foi constatado que a região costeira do Estado, que envolve as áreas escarpadas e de morros da Serra do Mar e a Planície Costeira, em grande parte recoberta pela mata atlântica de encostas, de restinga e mangues protegidos por leis específicas, compõem um total de 81,43% do total do território estudado. As terras ocupadas com agropecuária e cidades balneárias, portuárias e turísticas/históricas/culturais representam 4,98% do total, o que caracteriza a área estudada como predominantemente natural e de reconhecida importância ecológica. Diante do quadro socioambiental revelado pelos diagnósticos elaborados, **constata-se que as áreas passíveis de intervenções para desenvolvimento econômico não atingem mais que 6,48% do território analisado**, desconsiderando as áreas internas às APAs que seguem o estabelecido nos respectivos planos de manejo (ITCG, 2016, p. 320, *grifos nossos*).

Essa concepção de desenvolvimento sustentável incorporada pelo ZEE se alinha a perspectiva do chamado ambientalismo moderado. A qualificação sustentável advém da biologia das populações e se refere a possibilidade de extrair recursos renováveis se consideradas suas taxas de renovação e reprodução (Gudynas, 2011). A ideia de desenvolvimento sustentável se baseia no desaparecimento da oposição entre conservação da natureza e crescimento econômico, em realidade, o conceito coloca um como condicionante do outro, podendo ser considerado como uma proposta de conciliação entre o desenvolvimentismo e os movimentos ambientalistas, conforme se esclareceu no capítulo 3.

Essa conciliação, entre crescimento econômico e conservação da natureza, na perspectiva do ambientalismo moderado se traduz numa leitura da crise ambiental a partir da economia, deixando o aspecto social em segundo plano, visando através de políticas ambientais estabelecer qual e quanto de natureza, ou no termo que costumam utilizar, “capital natural” conservar (Pierri, 2005). Sendo assim, na compreensão do ambientalismo moderado a proposta do desenvolvimento sustentável se cumpre através da criação de algumas unidades de conservação em biomas estratégicos conforme apontam suas pesquisas. Fora desses espaços delimitados, não haveria restrições à exploração da natureza para promoção do aumento de fluxos de dinheiro, ou seja, do crescimento econômico.

A concepção de desenvolvimento clássica, elaboração da economia do desenvolvimento, que conforme o conceito que se utiliza aqui de Gudynas é um “processo de evolução linear, essencialmente econômico, mediado pela apropriação livre de recursos naturais, guiado por diferentes versões de eficiência e rentabilidade econômica, e orientado a emular o estilo de vida ocidental” (Gudynas, 2011, p. 23), de certa forma, persiste então quando da adoção do conceito de desenvolvimento sustentável desde a perspectivado ambientalismo moderado – com uma pequena diferenciação, a apropriação é livre fora do perímetro das unidades de conservação, onde depende do tipo de restrição característica de cada uma conforme os tipos estabelecidos em lei. Ao adotar tal perspectiva o documento acaba por revelar as incongruências do próprio conceito de desenvolvimento sustentável, no qual ao fim e ao cabo, desenvolvimento continua a ser sinônimo de crescimento econômico, porém um crescimento informado por graus de sustentabilidade, que variam tanto quanto os tons de verde que os representam nas peças publicitárias.

Quando Gudynas (2011) afirma que o desenvolvimento é um processo orientado a emular o estilo de vida ocidental, ele se refere a forma como coloca as características das sociedades dos países do capitalismo central como modelos para todo o resto. Isto é, urbanas e industriais. Portanto, se percebe um estímulo a urbanização e a industrialização do litoral do Paraná, e em razão da limitação espacial, Pontal do Paraná é a grande aposta para a construção da “estrada para o futuro”³² do litoral do Paraná.

4.4 Conflitos entorno da aprovação do Plano Diretor de Pontal do Paraná

O Plano Diretor (PD) de Pontal do Paraná entrou em vigor em janeiro de 2017, por meio do decreto estadual 5980/2017. O projeto apresentado pela prefeitura do município e aprovado através do decreto estadual, no entanto, é de 2014. Desde a sua elaboração em âmbito municipal até sua regulamentação em âmbito estadual o PD de Pontal do Paraná foi catalizador de uma série de conflitos entorno, especialmente, do zoneamento que propõe para a cidade. Este inova em relação aos dispositivos anteriores com a criação de uma “zona especial portuária” (ZEP). A descrição desse percurso conflituoso de aprovação do PD de Pontal em suas diferentes escalas, municipal e estadual, câmara de vereadores e COLIT, pareceu necessária para compreensão ampla do conteúdo do Plano Diretor de Pontal do Paraná. Especialmente porque os conflitos

³² Referência ao vídeo produzido pela ACIAPAR, de mesmo nome, e ao artigo escrito pelo secretário de infraestrutura e logística do Paraná, José Richa Filho, “Uma resposta para o futuro de Pontal do Paraná”, ambos citados já anteriormente no corpo do trabalho.

giraram entorno das pretensões de desenvolvimento traduzidas no plano, voltadas para a industrialização do município.

O decreto estadual 4605/1984, que instituiu e definiu as competências do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), determina que todos os planos diretores dos municípios do litoral devem passar pela aprovação do conselho para então entrar em vigência, depois da aprovação do conselho a proposta de plano diretor retorna a câmara municipal que vota novamente sua aprovação ou rejeição. Essa possibilidade de o conselho de âmbito regional interferir em legislação de ordenamento territorial que é de competência municipal, como é o caso dos planos diretores conforme a lei federal 10257/2001, se extrai de uma combinação entre o art. 13 da lei federal 6766/1979, que estabelece competência especial aos estados para decidir sobre loteamento e desmembramento do solo em áreas demarcadas como áreas de especial interesse turístico (AEIT), com a lei estadual 12243/1998 (que substituiu a lei 7389/1980) que estabelece a região correspondente aos municípios do litoral como AEIT.

Além do atualmente vigente, Pontal do Paraná teve outros quatro projetos de planos diretores datados de 2000, 2002, 2004 e 2007 (Minari, 2016), porém apenas um deles foi aprovado pelo COLIT. Em 2000 a prefeitura do município contratou a empresa Ceteplan, especializada em consultoria de planejamento urbano, para a elaboração do seu primeiro plano diretor, projeto revisado em seguida no ano de 2001 com a contratação de outra consultoria externa, conforme descreve Nathalia Minari (2016). Depois de aprovado na Câmara, em 2002, este projeto foi encaminhado ao COLIT para aprovação e foi reprovado por estar em desacordo com a normativa do Estatuto das Cidades, lei federal 10257/2001. A desconformidade residia no descumprimento do requisito obrigatório de participação popular na elaboração do plano, através da promoção de debates e audiências públicas, conforme manda o art. 40, §4, I, da lei 10257/2001. O projeto que se seguiu a este, de 2004, foi aprovado pelo COLIT, porém reprovado quando retornou para instância municipal. Enfim, em 2007, a prefeitura elaborou um novo projeto de plano diretor, que foi aprovado pela câmara e encaminhado para o COLIT, onde novamente foi reprovado também sob a argumentação de que descumpria o requisito da participação popular.

O projeto do atual Plano Diretor de Pontal do Paraná é de 2014, quando o poder executivo municipal o apresentou como projeto de lei, aprovado pela Câmara no mesmo ano (Minari, 2016). Também em 2014, o município reformulou suas leis de zoneamento, uso e ocupação do solo (lei complementar nº 9 de 28/10/2014) e de parcelamento do solo (lei complementar nº 10 de 28/10/2014, alterada pela lei complementar nº 15 de

15/12/2015), todas leis que compõem o plano diretor municipal. Pode-se afirmar que o trâmite a nível da Câmara Municipal do ordenamento territorial de Pontal foi célere, de acordo com Minari (2016), não houveram questionamentos e disputas durante a votação na câmara.

Após a aprovação na câmara municipal, o projeto de lei apresentado pela prefeitura de Pontal do Paraná do plano diretor de 2014, foi encaminhado ao COLIT, nesta esfera institucional sofreu questionamentos e resistências. Vale mencionar que quando o processo de avaliação do plano diretor pelo conselho iniciou, em 2015, o decreto que instituiu ZEE ainda não havia sido aprovado, mas o documento técnico que o respalda já estava pronto. Além disso o ZEE foi elaborado e aprovado pelo Estado do Paraná, sem passar pela aprovação do conselho. O projeto de 2014 do Plano Diretor de Pontal do Paraná, entretanto, parecia uma versão um pouco mais especificada do zoneamento proposto pelo documento técnico do ZEE, conforme se analisará a seguir. Então, de certa forma, a discussão do Plano Diretor de Pontal do Paraná no conselho foi também uma discussão indireta sobre o ZEE.

O Plano Diretor em seu macrozoneamento, estabelecido a partir do artigo 39 e seguintes, divide o município em áreas rurais e áreas urbanas. Nas chamadas áreas rurais, cria as seguintes zonas: zona protegida por legislação específica (ZPL); zona de proteção dos mananciais (ZM); zona de expansão para unidades de conservação de proteção integral (ZEPI); área especial de ocupação indígena (AEI); área especial de entorno de bem tombado (AET). As zonas com mesmo nome no ZEE e no PD, possuem também áreas correspondentes (ZPL, ZM, ZEPI). Sendo que a terra indígena no ZEE é estabelecida como ZPL e que inexistem AET em nível estadual.

Já, as áreas urbanas subdivide em: zonas residenciais (ZR 1,2,3,4,5 e 6 – a diferença de cada uma reside no potencial construtivo: a área e o número de pavimentos que cada construção pode ter; não definindo coeficiente mínimo); setor de comércio e serviços (SECS1 e SECS2); zona industrial e de serviços (ZIS); zona especial portuária (ZEP); zona especial de interesse social (ZEIS 1 e ZEIS 2); zona especial do aterro sanitário (ZEAS); zona especial de turismo (ZETUR); zona de ocupação especial 1 e 2 (ZOE1e ZOE2); área especial de restinga (AER); área especial de parque municipal (AEP). A área urbana se sobrepõe ao que é definido como zona urbana e zona de desenvolvimento diferenciado no ZEE.

A área reservada ao futuro porto privado, que no ZEE é zona de desenvolvimento diferenciado (ZDD), no Plano Diretor é zona especial portuária (ZEP), inclusive o

território da comunidade tradicional pesqueira do Maciel. Não só a comunidade do Maciel é ignorada no Plano Diretor, nenhuma comunidade tradicional pesqueira é mencionada enquanto tal. O que se tem é o reconhecimento da existência de algumas comunidades em situação de insegurança da posse, com a demarcação de zonas especiais de interesse social (ZEIS), cuja criação facilita o processo de regularização fundiária. Abaixo, o mapa que expressa o zoneamento proposto pelo Plano Diretor. Em cinza, a área que corresponde a ZEP, em marrom e lilás as áreas que correspondem a ZEIS:

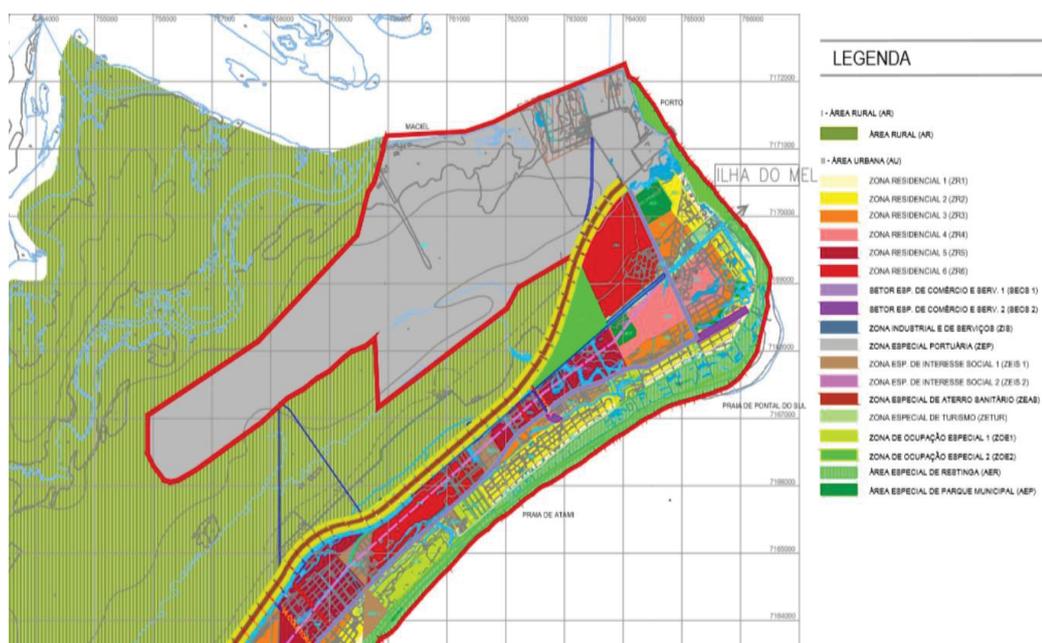


Figura VII: Recorte do mapa do zoneamento proposto pelo Plano Diretor de Pontal do Paraná. Fonte: Decreto 5980/2017.

O processo de análise do atual plano diretor de Pontal do Paraná no COLIT foi bastante conturbado, embora houvesse certa pressão política por parte dos representantes do município pela aprovação célere, o que pode se aferir das atas das reuniões do COLIT³³. Os primeiros questionamentos do PD no COLIT foram emitidos pela própria SEMA, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Em novembro de 2015, a SEMA apresentou parecer “apontando a falta de levantamento de informações ambientais necessárias à delimitação de legislações municipais” (Minari, 2016, p. 133) no diagnóstico do plano diretor. Ainda no mesmo mês, conta Minari (2016), o plano diretor retornou à apreciação de todos os conselheiros, momento em que as organizações ambientalistas que possuem cadeira no conselho (Mater Natura, SPVS, Mar Brasil) e o

³³ As atas das reuniões do conselho são públicas e estão disponíveis no endereço eletrônico: <http://www.colit.pr.gov.br>.

representante da UFPR pediram vistas ao processo, pedido reforçado pelo Ministério Público do Paraná, que possui cadeira de ouvinte no conselho,

Foi então, que foram apresentados ao conselho dois pareceres técnicos indicando uma série de irregularidades e carências do plano diretor, um elaborado pelo conjunto das ONGs ambientalistas e outro pela UFPR. Estes documentos reúnem uma análise técnica bastante rigorosa do plano diretor, tendo sido assinados por especialistas das áreas de biologia, geografia e geologia. Os questionamentos que provocam se centram entorno do diagnóstico físico-territorial de caráter técnico que teria subsidiado o plano diretor. Diante da análise do PD comparando-o com o ZEE, fica evidente a semelhança, de modo que situações especiais que deveriam ter espaço no plano, não têm. O próprio secretário de urbanismo de Pontal do Paraná, declarou em reunião com a câmara técnica do COLIT de apreciação do PD, que

O estado que falou que vai ter porto em Pontal nós estamos acatando. O estado que fez o ZEE. O ZEE é o estudo. Então, não fizemos pelo município. O estudo nós aprovamos em audiência pública, o ZEE. Então, estamos aprovando o estudo que o estado fez³⁴.

Fica clara, assim, a relação entre o ZEE e o Plano Diretor de Pontal do Paraná, mesmo diante do fato de que o primeiro só se tornou decreto estadual em 2016, e o projeto do segundo data de 2014. Além disso, apontou-se a questão da escala, pois um estudo feito a nível regional não deveria subsidiar um plano local. Outras questões referentes ao diagnóstico também foram levantadas, como a ausência de informações especialmente no que tange a caracterização ambiental dos ecossistemas no território do município, e de justificativas para alterações do zoneamento de algumas áreas, dentre elas, da Comunidade do Maciel, que no plano diretor anterior era estabelecida como “Setor Especial do Maciel”, zona que desapareceu do PD atual, que tornou a área zona especial portuária (ZEP). A dimensão da ZEP, que passou a se sobrepor a zona de amortecimento de unidade de conservação, da Estação Ecológica do Guaraguaçu, do Parque Estadual Ilha do Mel, e da Estação Ecológica Ilha do Mel, também foi questionada, especialmente o fato de o secretário de urbanismo de Pontal do Paraná ter afirmado em reunião do COLIT³⁵ que a expansão da área para o interior do território foi para atender a demanda

³⁴ Fala de Luiz Carlos Krezinski, reproduzida na Ata da reunião, realizada em 12 de agosto de 2015, da câmara técnica instaurada no COLIT para apreciação do plano diretor de Pontal do Paraná. Disponível em: <http://www.colit.pr.gov.br/>.

³⁵ Fala de Luiz Carlos Krezinski, reproduzida na Ata da reunião, realizada em 12 de agosto de 2015, da câmara técnica instaurada no COLIT para apreciação do plano diretor de Pontal do Paraná. Disponível em: <http://www.colit.pr.gov.br/>.

da empresa “*Subsea 7*”, cujo licenciamento ambiental é questionado judicialmente³⁶. Sendo que esta mesma área em questão, que é ZEP no plano diretor, é zona de desenvolvimento diferenciado (ZDD) no ZEE.

Esses argumentos de ordem técnica e os próprios pareceres, são parte da argumentação da Ação Civil Pública, ajuizada em dezembro de 2015, que tramita sob nº 5054725-89.2016.4.04.7000, na Justiça Federal, movida pelo Ministério Público Estadual em face do município de Pontal do Paraná e do Estado do Paraná cujo objeto é a declaração de nulidade do processo legislativo municipal que aprovou as leis do plano diretor, do procedimento de aprovação do PD no COLIT, a declaração de validade dos decretos 2722/84 e 5040/89 e a realização de um novo processo de revisão do plano diretor desde a fase pré legislativa³⁷. O ajuizamento desta ação, logrou a concessão de medida liminar para suspender a votação do PD de Pontal no COLIT durante alguns meses, mas em dezembro de 2016 o conselho aprovou o plano diretor, que entrou em vigência em janeiro de 2017 por meio do decreto estadual 5980/2017.

4.4.1 Plano diretor de Pontal do Paraná e gestão democrática da cidade

O Plano Diretor (PD) é regido pelo art. 182, §1 da Constituição Federal de 1988 que o estabelece como instrumento obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, devendo ser obrigatoriamente revisado de 10 em 10 anos. O plano diretor é um instrumento bastante central no atual paradigma do ordenamento territorial brasileiro. Com a inclusão do capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal, composto pelos artigos 182 e 183, esta ganhou uma centralidade aprofundada com a aprovação da lei 10257/2001, o Estatuto das Cidades, norma regulamentadora, que culminou na criação do Ministério das Cidades em 2003, por meio da lei federal 10683/2003, que objetivou superar o recorte setorial entre as políticas de habitação, saneamento e mobilidade urbana com sua reunião em uma pasta ministerial.

A política urbana merece destaque em razão da ampla mobilização popular que a envolveu desde os anos 1980, com a apresentação de uma proposta de lei de iniciativa popular na constituinte, a “Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma

³⁶ Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Paraná e o Ministério Público Federal, em face da Subsea 7, do IAP e do Município de Pontal do Paraná, que tramita sob nº 5002585-30.2011.4.04.7008 na Justiça Federal.

³⁷ Para subsidio da pesquisa foi realizada em 8 de novembro de 2017, reunião com a promotora Priscila da Mata Cavalcante, da Regional da Bacia Litorânea do MPPR, que forneceu os documentos acima citados, os pareceres técnicos elaborados pelos conselheiros da sociedade civil e a inicial da Ação Civil Pública movida pela promotoria. Embora sejam documentos públicos, não estavam disponíveis nos portais de transparência, de modo que se registra o agradecimento a promotora pela recepção e acessibilidade destes e de outros documentos.

Urbana” subscrita por 130 mil eleitores, que não obteve aprovação total, mas que resultou no capítulo da política urbana na Constituição (Maricato, 2013a, p. 100). Em seguida disto, houve a pressão do Fórum Nacional da Reforma Urbana, pela aprovação do projeto de lei apresentado já em 1990, que regulamentava a Constituição, uma vez que os artigos 182 e 183 foram por decisão do Supremo Tribunal Federal considerados não autoaplicáveis, isto é, carentes de lei específica que regulamentasse sua aplicação. Em 2001, foi aprovada a lei 10.257, o Estatuto das Cidades, norma articuladora dos instrumentos jurídicos de ordenamento territorial da cidade.

Diante da importância do plano diretor para a gestão urbana, os estados determinam como condição para firma de convênios com seus municípios a existência de PD. No caso do Paraná, o art. 1º do decreto estadual 2581/2004 determina que o estado somente firmará convênios para obras de infraestrutura e serviços com os municípios que tiverem planos diretores já aprovados pelas câmaras municipais ou em fase de elaboração, com prazo de 180 dias para tal. Além disso, a lei estadual 15229/2006, que institui o programa “Paranacidade”, sistematização das diretrizes e bases do planejamento e do desenvolvimento urbano do Paraná, em seu artigo 3º estabelece conteúdos mínimos aos planos diretores dos municípios para atender as disposições do Estatuto das Cidades, como sua fundamentação em diagnóstico previamente elaborado que contemple as dimensões ambientais, socioeconômicas, socioespaciais e de infraestrutura de serviços públicos do município em questão.

A “figura central e decisiva da política urbana” (Maricato, 2013a, p. 111) é o Plano Diretor (PD). Os principais instrumentos urbanísticos, especialmente os que visam dar conteúdo a função social da propriedade, só podem ser aplicados se previstos no PD, que é tomado como parte integrante do planejamento municipal junto do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual participativo. Assim, os investimentos anuais devem levar em consideração o PD, o que parece óbvio, mas que conforme Maricato (2013) não costumava ocorrer. Deve englobar a totalidade do território do município, e ser elaborado garantindo o debate público e a participação popular, através das formas previstas pelo Estatuto. Conforme art. 4º da lei 10257/2001, o Estatuto das Cidades:

Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c)

zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse. VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (BRASIL, Lei federal 10257/2001, artigo 4º).

A transcrição integral do artigo vem no sentido de trazer a dimensão da política urbana estruturada pelo Estatuto da Cidade, que remete a variados instrumentos jurídicos, muitos deles regidos por legislação própria, mas cujo o objetivo comum, conforme destacam o art. 2º é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” garantindo o direito a cidades sustentáveis, ou seja, o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e ao lazer destas e das futuras gerações.

Outro destaque da política urbana na forma prevista pelo Estatuto é a defesa de uma gestão democrática das cidades, com uma preocupação evidenciada no texto da lei com a participação social, através do estabelecimento de orçamento participativo obrigatório e da previsão de instrumentos de participação popular como as audiências públicas, os conselhos gestores, conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal, dentre outros instrumentos.

O Plano Diretor de Pontal do Paraná entrou em vigência por meio do decreto estadual 5980/2017. Cabe analisar especialmente o anexo I do decreto 5980/2017, “Regulamento que define o zoneamento, uso e ocupação do solo do município de Pontal do Paraná, suas diretrizes e normas de uso”, lei geral do plano diretor. Seguindo a estrutura do regulamento, o primeiro ponto que chama a atenção é o artigo 11, que diz

Art. 11 O Município utilizará os seguintes instrumentos urbanísticos e/ou tributários de intervenção no solo para o cumprimento da função social da propriedade: I - Plano Diretor de Pontal do Paraná; II - normas de uso e ocupação do solo; III - áreas especiais; IV - imposto progressivo sobre a propriedade territorial urbana, de acordo com o artigo 156, § 1º, e artigo 145, § 1º da Constituição Federativa do Brasil

de 1988; V - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; seguido do imposto progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública, de acordo com Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01; VI - contribuição de melhoria; VII - direito de preempção; VIII - outorga onerosa do direito de construir; IX - operação urbana consorciada; X - transferência do direito de construir; e XI - estudo de impacto de vizinhança (PARANÁ, Decreto 5980/2017, Anexo I, artigo 11).

Este artigo refere ao artigo 4º, III, da lei 10257/2001, que traz o rol de instrumentos urbanísticos do planejamento municipal. Na lei federal este rol é taxativo, apenas enumera os instrumentos, dando as suas linhas gerais, conforme o §1º do artigo, “Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei”. O que significa que a lei que os institui, no caso o Plano Diretor de Pontal do Paraná, deve regulamentar estes instrumentos para que estes tenham efetividade, algo que o plano diretor de Pontal não faz.

Atenta-se, especialmente para o caso do estudo de impacto de vizinhança (EIV), num momento em que o município visa especialmente a atração de empreendimentos industriais e a promoção de adensamento urbano, conforme se extrai do ditado no próprio plano diretor. O EIV é um instrumento que visa a subsidiar os institutos da licença prévia municipal ou licença urbanística, para empreendimentos urbanos que necessitam de análise pormenorizada “condicionando a sua aprovação a um universo de medidas adaptativas, mitigadoras, compensatórias e hoje, fala-se também, potencializadoras (pretendo otimizar de impactos positivos)” (Hoshinho *et. al*, 2014, p. 3). A lei 10257/2001, define nos artigos 36 a 38, as diretrizes para a implementação do instrumento, mandando que cabe ao município estipular quais os empreendimentos, públicos ou privados, necessitarão realizar o EIV para poder receber a licença. Sem substituir o EIA/RIMA, é complementar a estes.

É um instrumento particularmente interessante de diagnóstico porque é pensado para se moldar a realidade local, por exemplo, no caso de Pontal do Paraná, um município costeiro, em que a atividade da pesca é importante para economia local, a regulamentação do EIV poderia estar voltada ao impacto sob os recursos pesqueiros, ou seja, voltada para as particularidades do município. Podendo também ser requisitado para aprovação de loteamentos, vista a sua determinação na urbanização de Pontal do Paraná, o EIV poderia determinar a concessão de alvarás de construção, especialmente de grande porte, já que um dos objetivos do PD Pontal conforme artigo 32 do regulamento é “V - incentivar o adensamento das áreas já urbanizadas”. O adensamento necessita de planejamento minucioso, para não haver sobrecarga da malha viária e dos serviços públicos,

especialmente de fornecimento de água e coleta esgoto. Como um instrumento de democratização da gestão urbana, por dar elementos a discricionariedade da administração, o EIV como documento público também serve a aprofundar o acesso da população aos possíveis impactos de empreendimentos, quando da realização de consultas e audiências públicas.

Outro importante instrumento de gestão democrática da cidade são os órgãos colegiados, conforme o artigo 43, I, do Estatuto da Cidade. O artigo 32, do PD de Pontal, que estabelece os objetivos da lei, afirma no VII, “formulação de políticas públicas por meio do Conselho Municipal da Cidade, colegiado constituído com ampla representação da sociedade civil organizada, e responsável pela formulação, aplicação e acompanhamento da política urbana”. No artigo 33, §1º, a lei do PD determina que é o conselho responsável pela concessão de alvarás de construção, ampliação, reforma, localização e funcionamento. O Conselho Municipal da Cidade também tem competência sobre a classificação de atividades dos zoneamentos, os usos permissíveis, proibidos e permitidos, determinada no artigo 50, § 1º, e sobre as alterações ou emendas ao plano diretor às quais devem ser submetidas a sua análise conforme o artigo 56. A lei que cria o conselho é a lei municipal 1363/2013. No entanto, não se encontrou notícia sobre as eleições do conselho e no site da prefeitura do município, na sessão conselhos municipais, não existe menção nem link para acesso a informações desse conselho³⁸.

Também quanto a gestão democrática da cidade, a lei do Plano Diretor de Pontal do Paraná, determina no artigo 15 a audiência pública como instituto de participação administrativa, na qual qualquer interessado pode participar e com objetivo de legitimar a ação administrativa, será “formalmente disciplinada em lei”. Entretanto, o artigo também não foi regulamentado, e não houve promulgação dessa lei que verse sobre questões como i) de quem é a iniciativa de requerer a realização de audiências públicas, ii) em quais casos são obrigatórias. No artigo 16, dispõe que no processo de revisão e de fiscalização da implementação do PD, os poderes executivo e legislativo municipais garantirão a realização de audiências públicas, a publicidade dos documentos produzidos e o livre acesso.

³⁸ O site da prefeitura municipal, na aba “Município”, sessão “conselhos municipais”, fornece a seguinte lista de conselhos municipais em Pontal do Paraná: Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Políticas Públicas Sobre Drogas, Conselho Municipal Segurança, Conselho Municipal de Acompanhamento do FUNDEB, Conselho Municipal do Turismo, Conselho Municipal dos Direitos do Idoso, Conselho Municipal de Transporte, Conselho Municipal de Transporte, Usuários, Trânsito e Mobilidade Urbana, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Conferir em: <http://www.pontaldoparana.pr.gov.br/portalnovo/municipio/conselhos-municipais>, acesso em 9/12/2017.

Vale ressaltar que o artigo 39, §4º, I do Estatuto da Cidade estabelece a obrigatoriedade de audiências públicas durante o processo de elaboração do plano, ou seja, que haja a oitiva e a consideração das manifestações dos munícipes para que a partir destas, junto dos estudos técnicos necessários, se elabore o diagnóstico e o projeto de lei. E também determina a publicidade quanto aos documentos e informações produzidas. Além disso, conforme manda o artigo 2º, XIII, do Estatuto da Cidade, é diretriz geral da política urbana a “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”.

A Resolução nº 34, de 01/07/2005, do Conselho Nacional das Cidades, a qual emite as orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, em seu artigo 5º, inciso II, prevê a instituição de Zonas Especiais, considerando o interesse local, para demarcar os territórios ocupados pelos povos e comunidades tradicionais. O Plano Diretor de Pontal do Paraná criou as seguintes zonas especiais em área urbana: zona especial portuária (ZEP); zona especial de interesse social (ZEIS); zona especial do aterro sanitário (ZEAS); zona especial de turismo (ZETUR); zona de ocupação especial (ZOE). Portanto, o zoneamento exclui as comunidades tradicionais pesqueiras, não tendo criado nenhuma zona especial que contemplasse os interesses e as necessidades específicas dessas comunidades, protegendo suas práticas tradicionais.

Há de se considerar também que o artigo 6º da Convenção da OIT, regulamentada pelo decreto federal 5051/2004, estabelece o direito à consulta prévia, livre e informada das comunidades tradicionais quando quaisquer medidas legislativas ou administrativas a serem adotadas pelos entes estatais podem impactar os territórios e os modos de vida dessas comunidades. Em parecer o Núcleo de Promoção de Defesa dos Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais, do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça e Promoção de Direitos Humanos do MPPR, afirma a relação entre os dispositivos do Estatuto da Cidade que estabelecem a gestão democrática da cidade e o direito à consulta prévia, livre e informada dos povos e comunidades tradicionais:

Ainda no tocante à forma de efetivação da participação dos povos e comunidades tradicionais na elaboração do Plano Diretor Municipal, há estreita semelhança entre o modo de operacionalização da participação popular prevista no Estatuto da Cidade e da consulta prévia livre e informada prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. Isso porque ambos os institutos carregam a necessidade de

verdadeira exposição do Poder Público às propostas e reivindicações dos setores que se pretende consultar (...) (CAOPJDH, 2016)³⁹.

No caso do zoneamento proposto pelo novo Plano Diretor de Pontal do Paraná, a criação de “zona especial portuária” em área que se sobrepõe a território de comunidade tradicional, notadamente o caso da comunidade do Maciel que deixou de ser considerada pela lei municipal como um “setor especial”. O decreto municipal 5532/2016, promulgado pelo prefeito de Pontal do Paraná em 26 de fevereiro de 2016 e que versa sobre a regulamentação da “zona especial portuária” inclusive o território da comunidade do Maciel, estabelece que os pedidos de alvará de construção deverão ser acompanhados de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), instrumento que não foi regulamentado. Caso o EIV indique impactos socioeconômicos, o decreto determina

Art. 3º Havendo impactos socioeconômicos a serem contingenciados, a Secretaria competente para expedição do alvará de construção notificará o requerente, com prazo de 30 (trinta) dias, para apresentar projeto que contemple: I - o dimensionamento dos impactos quanto ao número de famílias atingidas e seus dados de identificação e II - a indicação de área(s) para a realocação das famílias atingidas pelo empreendimento.

§ 1º A(s) área(s) destinada(s) à realocação deverá(ão) observar, tanto quanto possível, as condições de ocupação preexistentes de cada família, bem como os respectivos meios de subsistência.

§ 2º O terreno para realocação de cada família deverá possuir no mínimo 200m² (duzentos) metros quadrados, contendo uma residência unifamiliar de no mínimo 60² (sessenta) metros quadrados.

§ 3º Os terrenos destinados às realocações poderão ser de titularidade do próprio requerente ou de terceiro, com a devida anuência, sendo transferido diretamente a cada família realocada no ato de imissão na posse, sem qualquer ônus, encargo ou condição.

§ 4º O prazo para conclusão das realocações deverá ser, no máximo, equivalente àquele previsto para conclusão das obras de construção do empreendimento, salvo comprovada justa causa (PONTAL DO PARANÁ, Decreto 5532/2016, artigo 3).

Portanto, tanto a lei do Plano Diretor que criou a “zona especial portuária” (ZEP), quanto o decreto municipal 5532/2016, que regulamenta a instituição da ZEP, ignoram o direito a consulta prévia, livre e informada dos povos e comunidades tradicionais, nesse caso, especificamente da comunidade do Maciel. Assim, cabe questionar a amplitude do processo de participação popular durante a elaboração do Plano Diretor de Pontal do Paraná, mesmo em sua fase pré-legislativa.

³⁹ Parecer elaborado pelo Núcleo de Promoção de Defesa dos Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais, do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça e Promoção de Direitos Humanos do MPPR, em razão de solicitação efetuada pela Promotoria de Justiça da Coordenação Regional da Bacia Litorânea do Ministério Público do Paraná.

Sobre processo de participação popular na elaboração do PD de Pontal, cujo projeto de lei elaborado pela prefeitura data de 2014, Nathalia Minari afirma: “Houveram quatro oficinas de apresentação do Plano Diretor à sociedade civil, que resultaram em questões levantadas nas audiências públicas de apreciação e votação do instrumento” (Minari, 2016, p. 160). Foram acessados os editais de convocação elaborados pelo prefeito para as duas audiências públicas realizadas em 9 de abril e 9 de maio de 2014, em Praia de Leste, balneário onde se localiza a prefeitura. Em entrevista realizada para subsidio desta pesquisa, a vereadora Cleonice Silva do Nascimento⁴⁰, representante do movimento dos pescadores, afirmou “todas as vezes não teve participação da população. Teve assim, para ir lá presenciar numa audiência pública uma apresentação do que já foi montado, do que foi desenhado para a população”.

Com a incidência do Ministério Público do Paraná, que resultou em ação civil pública, enquanto da suspensão da votação do PD no COLIT, durante o ano de 2016 mais duas audiências públicas foram realizadas, voltadas às comunidades tradicionais pesqueiras. A realização destas audiências foram uma tentativa da prefeitura municipal de suprir o critério da participação popular. A primeira ocorreu em 5 de dezembro de 2016, na comunidade do Maciel⁴¹. O espaço ficou lotado pelos moradores da comunidade e por pescadores de outras comunidades, mas também por representantes da associação comercial do município (ACIAPAR), que defendiam a aprovação do plano como estava. Após a apresentação do plano diretor feita pelo Secretário de urbanismo do município, a comunidade manifestou a indignação e o temor de se perceber em risco de perder seu território, demarcado como espaço de exploração industrial e portuária. Mesmo diante da manifestação dos moradores do Maciel contrária a definição de seu território como zona especial portuária, não houve mudança alguma no traçado da zona, tampouco a demarcação da comunidade no zoneamento.

A segunda, ocorreu em 13 de dezembro de 2016 na câmara municipal, mas na convocatória do prefeito constava o seguinte “O Município de Pontal do Paraná convida a população a comparecer a Consulta Pública Específica, em especial as comunidades tradicionais de Cachaçal, Ponta do Poço, Barrancos, Guarapari e Ponta Oeste, quanto ao Plano Diretor do Município (...)”⁴². De acordo com a vereadora Cleonice, houve maciça

⁴⁰ Entrevista semiestruturada, baseada em questões abertas, realizada na casa da vereadora em Pontal do Paraná, na data de 5 de agosto de 2017. Questionário em anexo.

⁴¹ Estive presente nesta audiência pública na condição de observadora. A prefeitura municipal não disponibilizou a ata da audiência em seus portais de transparência, de modo que o relato que aqui se faz é baseado nesta observação.

⁴² Disponível em: <http://www.pontaldoparana.pr.gov.br/portalnovo/cidadao/952-dia-13-de-dezembro-audiencia-publica-plano-diretor-pontal-do-parana>, acesso em 9/12/2017.

participação dos pescadores na audiência, que ficaram indignados com a desconsideração das necessidades da pesca artesanal e das comunidades pesqueiras na política do município.

Em seguida, em 20 de dezembro de 2016, o Plano Diretor de Pontal do Paraná foi aprovado em reunião do COLIT, aprovação confirmada pela Câmara Municipal. Nessa data o município comemorava seu aniversário de 21 anos, em reportagem para o site da prefeitura o então prefeito afirmou:

Essa aprovação é fruto do trabalho de uma equipe muito dedicada. Essa é uma conquista de todos os pontalenses! Com isso, nosso município seguirá se desenvolvendo, sendo um lugar de oportunidades para a população. Esse presente é para todos! (Reportagem intitulada “No dia em que comemora 21 anos, Município recebe de presente a aprovação do Plano Diretor”, publicada em 21 de dezembro de 2016, no site do município, disponível em: <http://www.pontaldoparana.pr.gov.br/portalnovo/cidadao/974-pontal-do-parana-tem-seu-plano-diretor-aprovado>, acesso em 9/12/2017).

A declaração do prefeito de que a aprovação do plano diretor é um presente para todos, por mais que possa ser interpretada como exaltação da importância do instrumento para a formulação de políticas públicas em âmbito municipal, também vem reafirmar o plano diretor como fruto do consenso, como se a política de ordenamento territorial que dele resulta representasse os interesses de todos, abarcasse todos os usos do território que conflitam entre si. Sabe-se, conforme se mostrou, da resistência de vários atores ao zoneamento proposto pelo Plano Diretor de Pontal do Paraná, movida especialmente entorno do questionamento da amplitude e os limites da “zona especial portuária”, e pela denúncia da exclusão das comunidades tradicionais pesqueiras tanto na elaboração quanto no conteúdo do PD.

5. Cidade, lei e desenvolvimento: relações

O processo de urbanização de Pontal do Paraná antecedeu a existência da cidade mesma, não apenas porque se deu antes da criação do município, sua expressão jurídica de unidade federativa, mas porque antecedeu a existência de um núcleo urbano populacional. Até a apropriação dos territórios para o uso balneário, que se deu a partir de 1951 com a inauguração do loteamento “Cidade Balneária Pontal do Sul”, que consolidou Pontal do Paraná como destino turístico de segunda residência, a dinâmica territorial dos seus habitantes era rural, voltada para as atividades de pesca e agricultura.

Aos poucos a divisão do território em loteamentos balneares, cada um com a pretensão de ser uma cidade em si, carregada nos nomes de alguns deles (“cidade balneária x” “cidade balneária y”), foi dando àquele território uma paisagem urbana, embora sem obedecer a diretrizes urbanísticas estruturantes. Chegando-se ao seguinte quadro: “mais de um terço da urbanização que hoje conforma Pontal do Paraná advém de apenas três iniciativas particulares” (Sampaio, 2006b, p. 112). Essa constatação coloca em polos opostos o processo de urbanização e a construção do espaço público e mesmo de cidadania, que pressupõe o conflito pelo político ou público. Ao mesmo tempo, reforça a perspectiva de que a cidade antes de remeter a polis, surge da concentração geográfica e social de um excedente de produção (Harvey, 2014).

Conforme Lefebvre (2001), teoricamente o conceito de cidade compõe-se de imagens e representações emprestadas da cidade antiga – pré-industrial e pré-capitalista. Essa história icônica está intimamente relacionada com a busca de significados políticos, com um ideal e uma prática de democracia. Nas palavras de Harvey, “tudo isso confere à cidade um significado que mobiliza um imaginário político crucial” (2014, p. 22). É a relação entre cidade e cidadania, que se entende pelo exercício próprios dos direitos políticos. Mas como promover a cidadania numa unidade territorial forjada e cuja atração de equipamentos urbanos vem em nome de cidadãos que nem a habitam?

Na prática, porém, continua Lefebvre “o núcleo urbano (parte essencial da imagem e do conceito de cidade) está rachado, e no entanto consegue se manter” (2001, p. 21). Território reprodutor das desigualdades das sociedades em que se cria, nesse caso, a sociedade de classes do capitalismo, a cidade as reproduz. Da mesma forma, é produtora de inúmeras territorialidades em seu interior. Ou seja, há sempre mais de um movimento construindo a cidade, vetores que apontam em direções contrárias ou colidem entre si.

A balnearização de Pontal do Paraná não fez desaparecer seus habitantes nativos e ainda trouxe outros, que com eles se misturaram, sejam os “imigrantes da pesca” sejam

os que vem atraídos pelo fomento que o turismo gera ao setor terciário. A forma como as comunidades tradicionais pesqueiras compõem a paisagem e a dinâmica urbana de Pontal do Paraná, com seus ranchos de pesca, os barcos e os mercados na beira da praia fazem escancarar que as questões e os direitos dos povos e comunidades tradicionais não estão distantes da cidade. O urbano também é lugar das práticas tradicionais, também incorpora os conhecimentos ancestrais.

A existência dessa multiplicidade no cenário urbano, no entanto, não significa uma cidade feita para a multiplicidade, se o controle sobre a produção e o uso do excedente na urbanização segue nas mãos poucos (Harvey, 2014). Esta constatação se evidencia na tendência dominante do planejamento urbano no cenário internacional. Ao passo que o despoite das teorias do multiculturalismo faz afirmar sociedades urbanas múltiplas, plurais, formadas por diversas matrizes culturais, trazendo a imagem da metrópole cosmopolita, se promove “o banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania” (Vainer, 2013, p. 78). O mundo globalizado assiste à ascensão do modelo do “planejamento urbano estratégico”, que importa a lógica e os preceitos da gestão empresarial para a administração da cidade. Centrada no princípio da competitividade, faz da cidade empresa e mercadoria, ao mesmo tempo.

Nesse sentido, embora é sabida a relação entre acumulação capitalista e urbanização na formação das cidades modernas, “há algo de novo a registrar nessa fase do capitalismo em que as cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadorias” (Arantes, 2013, p. 26). Conforme Otilia Arantes (2013), a cidade-negócio ou cidade-empresa está ancorada a uma “pseudomercadoria”: o solo, um eufemismo para terra ou natureza, esta que não é produto humano. A contradição entre o valor de uso que os territórios da cidade representam para os seus habitantes e o valor de troca com que se apresentam para os capitalistas, seria o fator determinante da forma da cidade, resultado das “diferentes configurações deste conflito básico e insolúvel” (Arantes, 2013, p. 26). Portanto, uma vez que a terra urbana se torna alvo primordial da especulação capitalista, sobressaindo o valor de troca, esta passa a ser a finalidade mesma da cidade: atrair investimentos. Isto, a autora resume como a ideia da cidade como máquina de crescimento (*growth machine*).

Essa perspectiva da cidade como máquina de crescimento pode encontrar algumas confluências com a hegemonização da noção de desenvolvimento como crescimento econômico. Assim, quando o desenvolvimentismo é referido não se trata do modelo econômico, relacionado a centralização da ação estatal no controle e na movimentação da

economia, especialmente através de monopólios públicos de exploração de certas atividades econômicas e promoção de megaobras de infraestrutura. Mas a retórica discursiva resultante da hegemonização de uma noção de desenvolvimento cujo núcleo é a perspectiva de que os problemas de ordem social, a pobreza e a desigualdade próprias da sociedade de classes do capitalismo, podem ser resolvidos através do fomento à economia de mercado, pelo aumento de fluxos de capital. Essa retórica discursiva também foi referida no corpo do trabalho como “fabulação de senso comum econômico” (Arantes, 2013).

Retomando o fio condutor que atravessa as escalas pelas quais se traçou a análise do objeto-lugar dessa pesquisa, Pontal do Paraná, é necessário referir ao fato de que o projeto de industrialização, protagonizado pela construção do Porto Pontal Paraná, para se promover e impor como necessário à cidade é identificado com o “desenvolvimento”. A instalação de um terminal portuário que pretende ser o “maior terminal de contêineres da América Latina” transformará toda a dinâmica urbana de Pontal do Paraná, de cidade com vocação “praiano-turística” na definição de Naina Pierri (2003), para cidade portuária “protótipo de uma grande metrópole” na projeção da associação comercial do município (ACIAPAR).

A questão é que se utiliza da carga positiva carregada pela noção de desenvolvimento para estabelecê-la como finalidade da portuarização e industrialização de Pontal. É neste sentido que se afirma não se tratar da defesa de um modelo econômico, mas de uma utilização puramente retórica da noção de desenvolvimento. Esta utilização aposta que afirmando a equação “porto=desenvolvimento” será compreendida como “porto=desenvolvimento=crescimento econômico=geração de emprego e distribuição de renda”. Essas equações não se comprovam, inclusive encontram evidências em contrário, porém trabalham com o imaginário social construído pela hegemonização da noção de desenvolvimento.

Desenvolvimento, porém, não deveria ser empregado como recurso discursivo, imposto como equação simples de ser resolvida. Optar por um modelo de desenvolvimento para uma cidade é uma escolha política que define quais as atividades econômicas serão priorizadas, quais usos do território serão incentivados, qual o perfil da cidade que se quer. Sendo uma escolha política em que âmbito ela deveria ser realizada?

A Constituição Federal, em seu artigo 182, §1º, estabelece o plano diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, definindo que a política de desenvolvimento urbano é de competência do poder público municipal

conforme diretrizes definidas em lei, e a lei regulamentadora, o Estatuto da Cidade, define como diretriz a “gestão democrática das cidades” criando mecanismo e espaços de participação popular e controle social. Portanto, a resposta ao que se perguntou é que o âmbito da escolha política dos modelos de desenvolvimento para uma cidade é o ordenamento territorial, através dos mecanismos de gestão democrática e participação popular.

A discussão do modelo de desenvolvimento não esteve presente na formulação do Plano Diretor de Pontal do Paraná, na realidade, o próprio cumprimento do requisito da participação popular na elaboração do plano deve ser questionado, uma vez que não houve consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais pesqueiras sobre as disposições propostas no zoneamento do PD que afetariam seus territórios, bem como, o processo de participação, conforme Minari (2016), foi iniciado por oficinas de apresentação do projeto do Plano Diretor, já pronto. Ou seja, primeiro a prefeitura elaborou o projeto do Plano Diretor para depois utilizar as audiências públicas como espaços de referendo do plano finalizado.

O entendimento de que o desenvolvimento que se quer para uma cidade, sendo a escala que interessa aqui, mas também aplicável a outras, tem de ser objeto do ordenamento territorial onde deve ser debatido através de mecanismos de participação popular que possibilitem uma construção democrática, revela uma perspectiva que combate a ideia de desenvolvimento como consenso. A utilização retórica da noção de desenvolvimento como representante da homogeneidade de interesses visa a invisibilizar o fato de que a escolha de modelos de desenvolvimento sempre envolverá conflitos.

Se essa escolha deve ser tomada no âmbito do ordenamento territorial, que é o âmbito do direito isto fica ainda mais evidente. Porque se o direito é classicamente compreendido como sistema de resolução de conflitos (Hespanha, 2009), é porque para o direito operar é necessário que se reconheçam os conflitos, que se recebam e se exaltem os conflitos. Neste caso, os conflitos de uso do território, conflitos que se estabelecem na tensão entre o valor de uso e o valor de troca da terra. No espaço urbano de Pontal do Paraná, identificou-se pelo menos três usos do território conflitantes entre si: o uso tradicional, das comunidades tradicionais pesqueiras, o uso turístico dos veranistas e dos empreendedores imobiliários, e o uso industrial e portuário, que vem sendo priorizado pelas políticas públicas e o ordenamento territorial, do Plano Diretor recentemente aprovado e do ZEE do litoral paranaense.

5.1 Democracia: público e privado

Pontal do Paraná é percebida pelo Estado do Paraná como parte da pequeníssima porção do litoral que pode “se desenvolver economicamente”, 6,48% do território (ITCG, 2016), conforme o que se extrai do ZEE do litoral paranaense. Diante da constatação do litoral como região subdesenvolvida e do estímulo aos empreendimentos privados ligados ao escoamento de produção, estrategicamente os portos, advém uma sanha por “desenvolver” o território, e em tempos de pré-sal e PAC, o início dos anos 2000, são projetados grandes empreendimentos de infraestrutura, localizados em Paranaguá e Pontal do Paraná. Mas a representante do novo, da estrada para o futuro, é mesmo Pontal, o mais novo dos municípios do litoral, onde desde a sua criação se projeta a construção de um terminal portuário privado. Privado lembre-se, é sinônimo de moderno, a privatização da atividade portuária se deu por meio da “lei de modernização dos portos”. Portanto, Pontal, não possui os sindicatos, as instituições, as estruturas pensadas pela racionalidade pública, relacionada ao atraso. Tudo será novo, no novo porto. Por isso, o slogan da empresa “3P – Porto Pontal Paraná”: “O futuro passará por aqui”.

Esse desenvolvimento não é posto em discussão, não é elaborado no âmbito dos espaços públicos de participação popular, de controle social, de gestão democrática da cidade. O desenvolvimento se apresenta como uma concepção única e pronta, que pode se realizar por meio da instalação do porto e da industrialização do município. Nesse sentido, é possível afirmar que a elaboração do modelo de desenvolvimento escolhido para Pontal do Paraná é feita em outras escalas que não as da cidade. Este modelo ultrapassa e antecede, ao mesmo tempo, Pontal do Paraná. No aspecto temporal, porque um futuro só se pode construir sob um passado; como no aspecto espacial porque diz respeito direto a região litoral e ao Estado do Paraná; como no aspecto político pois reflete uma conjuntura internacional. De modo que tentar compreender esse processo significa fazer o exercício de caça ao tesouro, em que uma pista leva a outra. Porém, com uma questão transversal: a relação entre o *público* e o *privado*.

Não se trata, pois, de uma relação harmônica ou de iguais termos, mas da tendência dominante da “ampliação da apropriação privada de todas as esferas da sociedade da cultura e da vida” (Dardot & Laval, 2017, p. 17). A apropriação privada significa a retirada das coisas do âmbito do público, do comum onde ocorre o encontro e o conflito e onde as decisões são submetidas ao acaso da ilimitação democrática (Rancière, 2014).

O público não se identifica diretamente com o estatal, ao Estado caberia o papel de árbitro, administrador que concilia e regula o uso das propriedades privadas (Ost, 1995) e públicas, que podem ou não ser de uso comum, sendo muitas vezes “forma “coletiva” de propriedade privada reservada à classe dominante” (Dardot & Laval, 2017, p. 15). E aí está uma questão que não se pode deixar passar em branco quando se fala em Pontal do Paraná. Afinal, o pontapé para a sua urbanização, para sua transformação em cidade, foi dado através da transferência gratuita de uma enorme área de propriedade do estado para uma empresa privada. Atualmente, esta empresa pertence a um grupo empresarial, que também detém a empresa “Porto Pontal Paraná”, e mais propriedades no município.

O Estado não age, necessariamente, pelo público. E o Estado do Paraná é historicamente agente central no dimensionamento da privatização em Pontal do Paraná, assim como, é por esta instância que o modelo de desenvolvimento adotado toma corpo e se traduz por meio do recentemente aprovado Zoneamento Ecológico-Econômico. Da mesma forma, o Plano Diretor do município, apresenta-se como uma cópia mais especificada do ZEE, o que acaba por evidenciar sua elaboração de cima para baixo, e a pouca expressão do município enquanto formulador de políticas ou mesmo representante de seus habitantes, além do descumprimento dos requisitos obrigatórios de gestão democrática das cidades, que estabelecem a necessidade de participação popular na elaboração e na aplicação da política de ordenamento territorial.

Nesse sentido, afirma Rancière (2014) que a luta pela ampliação da esfera pública é a luta contra a dupla dominação da oligarquia, no Estado e na sociedade. O filósofo afirma que os sistemas políticos que chamamos democracia, em realidade são “Estados de direito oligárquicos, isto é, Estados em que o poder da oligarquia é limitado pelo duplo reconhecimento da soberania popular e das liberdades individuais” (Rancière, 2014, p. 94). Assim, a democracia em si não se identificaria com formas jurídico-políticas, estando o poder do povo, que é o poder de qualquer um, sempre aquém e além destas formas, mas não indiferente a elas.

Isto porque a democracia rompeu com a ideia de que o fundamento da capacidade de governar está em apresentar títulos de nascimento, de riqueza ou de ciência. Por isso os governos precisam se mostrar como instâncias do comum, por meio das formas jurídico-políticas, e então “existe uma esfera pública que é uma esfera do encontro e do conflito entre duas lógicas opostas da polícia e da política, do governo natural das competências sociais e do governo de qualquer um” (Rancière, 2014, p. 72)

Historicamente, a luta pela ampliação do público significou a conquista do reconhecimento como iguais perante a lei de sujeitos políticos que eram repelidos para a “vida privada dos seres inferiores”, em que se destaca a luta feminista, e também racial e étnica, conseguir que se reconhecesse o caráter público de “tipos de espaço e de relações que eram deixados à mercê do poder da riqueza” (Rancière, 2014, p. 73), como as relações de trabalho e emprego, dentre outras conquistas dos movimentos populares. Exaltando-se aqui o caso dos povos e comunidades tradicionais, que ao longo de muita luta conquistaram dos Estados o direito de terem e praticarem uma cultura própria, o direito à identidade. Sobretudo, para o filósofo, estas se tratam de lutas para afirmar o caráter público das relações, instituições e espaços tidos como privados.

A deformação moderna da democracia, efetuada pelos “pais fundadores” do Direito estadunidense, foi para que se moldasse ao princípio básico do capitalismo, a acumulação ilimitada de riqueza por meio da exploração do trabalho. Democracia e capitalismo são, no entanto, fundamentalmente antitéticos. Primeiro, porque nunca existiu sociedade capitalista em que os ricos não tivessem acesso privilegiado ao poder. Segundo, na lógica de acumulação do capital, que está sempre a produzir excedentes, para se reproduzir o capitalismo necessita privatizar ou mercantilizar todas as possíveis esferas da vida. Isso significa retirá-las do âmbito do público, portanto, do âmbito da democracia, segundo Ellen Wood (2007). Entender a incompatibilidade essencial entre capitalismo e democracia, no entanto, não exclui a perspectiva de que “é sempre crucial lutar por qualquer reforma democrática possível na sociedade capitalista” (Wood, 2007, p. 428).

5.2 O direito e o traçado de fronteiras

A lógica da privatização está presente em Pontal do Paraná desde a consolidação da apropriação da sua área pelos loteamentos balneares. Cujas forças motrizes, foi a transferência de patrimônio público, terras, para uma empresa. A forma que ela encontra para se perpetuar atualmente é a imposição de uma noção de desenvolvimento baseada na promessa de um futuro rico e promissor. Uma questão, então, se põe: mas e o direito?

A tarefa do direito seria exatamente a de determinar fronteiras, a arte de estabelecer o traçado dos limites conforme François Ost (1995). Não seriam as fronteiras mais tensas desde a invenção dos Estados-nacionais, aquelas entre o público e o privado? Não caberia então ao direito definir esses limites, determinar o que é de cada um? Quando se volta aos temas relacionados ao planejamento e ordenamento territorial parece que estes não são entendidos como evidentemente jurídicos, vez que estariam no âmbito das

ciências políticas e da gestão pública (Barreto, 2014). Entrementes, esse se realiza baseado em todo um arcabouço de normas e legislações e através de instrumentos, que não podem ter outro nome, senão instrumentos jurídicos. Esses instrumentos, porém, aparecem menos como potenciais espaços de criação, e mais como simples legitimadores e até executores de um modelo de desenvolvimento idealizado para atender a interesses privados, que não são os interesses de cada um, mas os interesses dos capitalistas, interesses de fazer preponderar o valor de troca dos territórios. Dessa forma, se o espaço da política é o público, esfera do encontro e do conflito (Rancière, 2014), quando se observa a utilização de instrumentos jurídicos de ordenamento do território de forma a legitimar alguns interesses parece-se se tratar de uma colonização do direito pelos interesses capitalistas.

“Nada seria pior do que deixar o direito nas mãos daqueles cuja profissão é decretá-lo” (Dardot & Laval, 2017, p. 21), o direito é um terreno de disputa em permanente conflito, mas se o direito também é instituição (Ost, 1995), fica a questão: até quando o direito pode contra o direito? Se o fundamento mesmo do direito contemporâneo é o princípio democrático, pondo a centralidade da Constituição como reflexo da centralidade da soberania do povo, compreendendo que esta “não decorre apenas de um conceito dogmático sobre a hierarquia das fontes do direito; decorre de um elemento político central – o sentido de Estado democrático” (Hespanha, 2009, p. 353).

Quando se tem uma Constituição Federal, que se estabelece como princípio e fim de todo o ordenamento jurídico, de onde toda lei deveria derivar a para onde se voltaria, seguida da estruturação de uma política do meio ambiente, por um lado, e de um Estatuto da Cidade, por outro, voltados a conservação do ambiente natural e para a gestão democrática das cidades, respectivamente, o quanto é que estas podem frente a um modelo de desenvolvimento imposto e legitimado pelos próprios instrumentos por estas desenhados mas que colidem diretamente com seus princípios e diretrizes?

À primeira vista, parece que a questão é que este sistema falhou. No atual cenário político brasileiro parece temerário tecer quaisquer críticas aos sistemas de políticas inaugurados pelas Constituição Federal de 1988, uma vez que se assiste ao ruir de todo um cabedal de políticas públicas e da suspensão de garantias jurídicas que compunham a estrutura social do aparato estatal. Entretanto, é preciso sinalizar que os próprios retrocessos a que se assiste se devem, em certa medida, a manutenção de estruturas arcaicas e coloniais de poder.

Estas se erguem como um muro de concreto maciço bloqueando a democratização que se anunciou em 1988, e se fortaleceu nos anos 2000, através do desenho e da implementação de políticas sociais. De maneira que a implementação destas políticas não significou sua efetivação, no sentido de que os princípios que as regiam eram sempre postos como além das possibilidades do fazer. Ou seja, o que ocorreu foi na maior parte das vezes uma implementação *pro forma* cumprindo o requisito legal do realizar, ignorando quase sempre o requisito do democratizar. O texto constitucional, desta forma, “comporta tanto uma força, quanto uma fraqueza” (Isaguirre-Torres, Diniz e Cunha, 2017), pois garante direitos somente na medida em que estes não seja limitadores dos interesses da oligarquia dominante, caso em que muda-se a Constituição.

6. Considerações finais

Partindo da centralidade do espaço em uma pesquisa construída a partir da definição de um objeto-lugar, Pontal do Paraná, explorou-se diversas escalas sobrepostas e entrecruzadas para tentar compreender como diante da projeção da mudança do perfil da cidade, por meio da instalação de um terminal portuário e de indústrias do setor, se dá a relação entre os conflitos pelo uso do território e os instrumentos de ordenamento territorial.

Primeiro, a terra, a terra significada em território e delimitada em unidade territorial de cidade. A recuperação da forma como se deu a urbanização de Pontal do Paraná, por meio do movimento de apropriação pelo turismo balneário do litoral paranaense e no contexto de urbanização do Brasil, acabou por se tornar uma análise histórica da política fundiária e da regulamentação do regime de propriedade das terras públicas, as chamadas terras devolutas. Ao destrinchar o processo de transferência de terras, originalmente do Estado do Paraná, para a prefeitura de Paranaguá e, literalmente, um dia depois para a Empresa Balneária Pontal do Sul, se denunciou a série de ilegalidades perpetuadas nesse processo, possibilitando uma reflexão crítica sobre a relação entre a apropriação privada de terras públicas e a formação de um país de latifúndios e latifundiários, pois toda terra é de propriedade de alguém em nosso sistema jurídico, desde 1850.

A terra em questão, porém, não estava vazia. O Estado do Paraná reconhecia a existência de comunidades que ocupavam aquelas terras em regime de posse. Essas comunidades, fruto dos encontros coloniais, habitavam já aquelas terras a décadas desenvolvendo a cultura caiçara, a pesca artesanal e a agricultura. Elas sofreram a pressão sobre seus territórios exercida pelos loteadores e a ocupação turística, mas se moldaram a realidade urbana, estabelecendo-se como as “comunidades tradicionais pesqueiras de Pontal do Paraná”.

Em 1951 se dá o impulso da urbanização de Pontal do Paraná por meio da transferência de 4303 hectares de terras públicas em Pontal do Sul para uma Empresa privada. Esta inaugura o maior loteamento balneário do litoral paranaense, 541 hectares, e a ela seguem outras empresas loteadoras. Os balneários de Paranaguá vão crescendo em importância, a classe comercial se fortalece com o turismo de temporada e se mobiliza para adquirir autonomia de município. Pontal do Paraná é criado como município em 1995 e no mesmo ano, é criada a empresa “Porto Pontal Importação e Exportação LTDA”, cujo capital voltava-se a construção de um terminal privado de contêineres na região da

Ponta do Poço, balneário Pontal do Sul. Em 2006, Empresa Porto Pontal e Empresa Balneária Pontal do Sul, passam a ser propriedade de um mesmo grupo empresarial: o Grupo JCR.

Abre-se aí uma segunda escala de análise, da origem e da forma como se estabelece a proposta de industrialização de Pontal do Paraná. Em 1993, a atividade portuária deixa de ser monopólio do Estado, através da “lei de modernização dos portos”. Em 2001, a atividade portuária passa a ser de competência de uma “agência reguladora”, funda-se a ANTAQ. Em 2014, o Porto Pontal firma convênio com a ANTAQ e recebe autorização para realizar a atividade. Em 2015, o IBAMA concedeu licença de instalação para o empreendimento. O processo de implementação do terminal privado de contêineres, que é anunciado como o maior terminal portuário da América Latina, devendo receber o investimento de 1,5 bilhão de reais, e ocupar uma área de 625 mil m², suscita uma série de questionamentos e sofre resistência de várias frentes: dos movimentos ambientalistas, do Ministério Público do Paraná, das comunidades tradicionais pesqueiras direta e indiretamente afetadas. Entretanto, a defesa do porto se faz na afirmação de que sua implementação é condicional para o “desenvolvimento” de Pontal do Paraná.

O ordenamento territorial era, entretanto, um empecilho a instalação do empreendimento do porto. Os decretos estaduais 2722/84 e 5040/89, instrumentos que estruturavam o ordenamento territorial do litoral paranaense e vedavam a implementação de atividades industriais nas unidades ambientais, utilizando o termo da lei, da área em que o porto pretende se instalar. Concomitantemente, o Estado do Paraná tinha o dever de elaborar seu Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) no prazo de 5 anos estipulado pela lei federal 12651/2012. Coincidência ou não, o Estado decide iniciar o ZEE pela região do litoral.

Da mesma forma, em âmbito local, também há necessidade de adequação do zoneamento municipal de Pontal do Paraná às pretensões ligadas ao porto e a industrialização do município. Além do mais, a vigência do então Plano Diretor de Pontal do Paraná, de 2007, era comprometida pelo fato de não ter sido aprovado pelo COLIT – o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense.

Estabelece-se, enfim, o plano de análise imediatamente relacionado ao objetivo deste trabalho. É que para se compreender o ordenamento territorial, era necessário antes entender o território que seria ordenado, percebendo as relações sociais, políticas e econômicas que o envolvem e estabelecem a tensão entre seu valor de uso e seu valor de

troca. O âmbito do ordenamento territorial, é o âmbito do direito, este é operado através de instrumentos jurídicos, nesse caso, ZEE e Plano Diretor. O direito enquanto sistema de regulação social voltado a resolução de conflitos, através do estabelecimento de fronteiras, precisa para garantir o seu grau de democraticidade admitir e reconhecer a existência dos conflitos. O processo de elaboração de instrumentos de ordenamento territorial tem que partir do levantamento dos conflitos territoriais, dos conflitos pelo uso daquele território. A partir do reconhecimento do conflito, se pode equacioná-lo, se pode buscar alguma solução democrática por meio do direito.

Tanto ZEE quanto Plano Diretor, no entanto, ignoram os conflitos, invisibilizam a existência de disputas pelo uso do território. O ZEE resolve a questão ambiental por meio da reserva de áreas para conservação, porquanto exclua a faixa marítima e em relação aos ordenamentos anteriores, alargue a possibilidade de exploração industrial e portuária do litoral, por meio da definição das zonas de desenvolvimento diferenciado (ZDD). Não demarca o território dos povos e comunidades tradicionais, a não ser as terras indígenas, e nem busca garantir seus direitos territoriais. Inclusive, criando zonas de desenvolvimento diferenciado que se sobrepõem a território tradicional, como caso da comunidade do Maciel em Pontal do Paraná, sem ter cumprido o dever de consulta prévia, livre e informada.

O Plano Diretor de Pontal do Paraná, por sua vez, parece uma versão mais especificada do ZEE. Não inova nada em relação àquele, a não ser que chama a área correspondente a ZDD de ZEP – zona especial portuária. O que é ainda mais grave porque a regulamentação do plano diretor desde o que estabelece o Estatuto da Cidade, é toda baseada na perspectiva de que este seja instrumento central da gestão democrática da cidade, que envolve a implementação de mecanismos de participação popular desde sua elaboração.

Tanto o ZEE quanto o plano diretor são instrumentos relacionados a meta do desenvolvimento. O ZEE é voltado para a realização do desenvolvimento sustentável, o plano diretor compõe a política de desenvolvimento urbano. Porém, o desenvolvimento é tratado nestes instrumentos, especialmente no documento técnico do ZEE, como algo dado. No sentido de que se fala em desenvolvimento como se só houvesse uma forma de entendê-lo, apenas um modelo de desenvolvimento e de crescimento econômico, uma maneira de se atingir o progresso. Não se abre o debate entorno dos modelos de desenvolvimento, de modo que, o uso da noção é meramente retórico. É isso que se percebe também no marketing do Porto Pontal Paraná e das manifestações dos atores que

o defendem. O porto é identificado com o desenvolvimento, de forma bastante leviana. Como a noção de desenvolvimento carrega uma carga positiva, afinal se desenvolver é melhorar, evoluir, ela também aparece como elemento de consenso. É como se ao afirmar “porto=desenvolvimento” se afirmasse “todos são a favor do porto”.

Por meio da instituição de um falso consenso, os instrumentos de ordenamento territorial analisados, ZEE do litoral do Paraná e Plano Diretor de Pontal do Paraná, não apenas invisibilizam conflitos, mas violam direitos. Notadamente, os direitos territoriais das comunidades tradicionais pesqueiras, que envolvem o direito a consulta, prévia, livre e informada diante de qualquer medida administrativa ou legislativa que venha a afetar diretamente seus territórios e modos de vida.

Referências

ACSERALD, Henri. O zoneamento ecológico-econômico e a multiplicidade de ordens socioambientais na Amazônia. In: Novos cadernos, v. 3, n. 2, p. 5-15. Belém: UFPA, 2000.

ANDRIGUETTO FILHO, José Milton. Das “dinâmicas naturais” aos “usos e conflitos”: uma reflexão sobre a evolução epistemológica da linha do “costeiro”. In: Revista Meio Ambiente e Desenvolvimento, n. 10, p. 187-192, jul./dez. Curitiba: UFPR, 2004.

ANGULO, Rodolfo. BRANDINI, Frederico. PIERRI, Naína (Coord). Relatório de Impacto Ambiental – RIMA do terminal portuário localizado no município de Pontal do Paraná, PR. Curitiba: AMB Planejamento Ambiental, 2008.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PGSCA–UFAM, 2008.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato (Orgs). Petrópolis: Vozes, 2013.

AZEVEDO, Natália Tavares de. A vulnerabilidade social dos municípios do litoral do Paraná: construção do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) com base nos dados dos setores censitários IBGE 2010. In: Guaju – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável, v.2, n.2, p. 89-124, jul./dez. Matinhos: UFPR, 2016.

BARRETO, Nathalia Lima. Direito, planejamento e meio ambiente: a dimensão jurídica do planejamento socioambiental do território. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Curitiba: UFPR, 2014.

CALDEIRA, Guilherme. PIERRI, Naína. As relações econômicas e a gestão compartilhada de recursos comuns: o caso da pesca marinha em Pontal do Paraná, sul do Brasil. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 32, p. 119-137. Curitiba: UFPR, 2014.

CALDEIRA, Guilherme. Diagnóstico socioecológico da pesca no município de Pontal do Paraná (PR): Subsídios para a gestão compartilhada. Dissertação (Mestrado em Sistemas Costeiros e Oceânicos). Programa de Pós-Graduação em Sistemas Costeiros e Oceânicos, Centro de Estudos do Mar, UFPR. Pontal do Paraná: UFPR, 2009.

CAMPOS, Larissa A. P. DENARDIN, Valdir F. ISAQUIRRE, Katya. As transformações decorrentes do uso e ocupação do solo no meio rural de Paranaguá – PR: Um olhar pela vertente legislativa. In: Anais do II Simpósio Brasileiro de Desenvolvimento Territorial Sustentável. Matinhos: UFPR, 2017 (no prelo).

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS – CAOPJDH. Procedimento Administrativo nº MPPR-0046.15.043964-7 – CAOPJDH – consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais afetadas pelo empreendimento Porto de Pontal do Paraná. Curitiba, dezembro/2016

CRUZ, Wander Luiz de Melo. O complexo portuário do Itajaí: o papel das políticas institucionais, dos investimentos em infraestruturas e das empresas de transportes e logística na dinâmica de movimentação de cargas. In: Anais do XI Encontro Nacional da ANPEGE. Dourados: UFGD, 2015.

CUNHA, Lucia Helena de Oliveira. Ordens e desordens socioambientais: Saberes tradicionais em dinâmicas pesqueiras da costa paranaense. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento UFPR. Curitiba: UFPR, 2007.

CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro de. Mudanças ambientais globais e populações tradicionais. Versão em português do artigo “Global environmental changes and traditional populations”. In: HOGAN, Daniel J.; TOLMASQUIM, Maurício T. (Eds.). Human dimensions of global environmental change: Brazilian perspectives. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2001.

DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. Comum: ensaios sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017.

ERVILHA, Renata. DALTO, Edson José. SUERTEGARAY, Alberto Félix. Impactos da lei 8.630 sobre a infra-estrutura de terminais de contêineres e na viabilização da navegação de cabotagem no Brasil. In: Transportes, v. XVI, n. 1, p. 56-66, junho. ANPET, 2008.

GÓES, Liz Meira. Conservação e grandes empreendimentos de infraestrutura no litoral do Paraná: A ferrovia Lapa-Paranaguá. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento UFPR. Curitiba: UFPR, 2014.

GONZÁLEZ, Sara. La geografía escalar del capitalismo actual. In: Pegada Eletrônica, v. 4, n. 1, jun. 2005. Centro de Estudos de Geografia do Trabalho, 2005.

GUDYNAS, Eduardo. Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. In: Más Allá del Desarrollo: Grupo permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Miriam Lang, Dunia Mokrani (coord). Quito: Abya Yala, Fundação Rosa Luxemburgo, 2011.

GUDYNAS, Eduardo. Transições ao pós-extrativismo: Sentidos, posições e âmbitos. In: Descolonizar o imaginário: debates sobre o pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. Gerhard Dilger, Miriam Lang, Jorge Pereira Filho (Orgs). São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

HACON, Vanessa de Souza. LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. Estruturas de poder e a questão ambiental: a reprodução da desigualdade de classe. In: Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 29. Curitiba: UFPR, 2014.

HAESBAERT, Rogério. Nota: Ordenamento Territorial. In: Boletim Goiano de Geografia, v. 6, n. 1. Jan/jun, p. 118-124. Instituto de Estudos Socioambientais. Goiânia: UFG, 2006.

HAESBAERT, Rogério. PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A nova des-ordem mundial. São Paulo: UNESP, 2006.

HARDER, Eduardo. A constitucionalização dos direitos culturais no Brasil e os sentidos de uma perspectiva patrimonial. Tese (doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Curitiba: UFPR, 2014.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HESPANHA, António Manuel. O caleidoscópio do direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje. Coimbra: Almedina, 2009.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. WÜTRICH, Fabiana. JACOBOWSKI, Alessandra. FAGGION, Arthur. BECHER, Jonatas. AULER, Mariana Marques. Do Estudo de Impacto de Vizinhança e de sua impostergável regulamentação e implementação no Município de Curitiba: análise comparativa e recomendações. Projeto Cidade em debate. Novembro, 2014. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_tecnica_EIV_versao_publicacao.pdf, acesso em 9/12/2017.

ISAGUIRRE-TORES, Katya Regina. SANTOS, Thais Giselle Diniz dos. CUNHA, Isabella Madruga da. Democracia em movimento: interculturalidade e novo constitucionalismo latino-americano. In: Aberturas, transições e democracia. José Ribas Vieira, Cecília Caballero Lois e Marcela Braga Nery (Coords.). Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

ITCG, Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná. Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Paraná: Litoral. Camila Cunico (Org.). Curitiba: ITCG, 2016. Disponível em: <http://www.itcg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=7>.

JÚNIOR, Carlos César Santos. Impactos da Lei 12.815/2013 na modernização dos portos brasileiros: forma de exploração e regulação do trabalho portuário. Monografia de conclusão de curso (Direito) – Curso de Direito da UFMA. São Luís: UFMA, 2016.

LANG, Miriam. Alternativas ao desenvolvimento. In: Descolonizar o imaginário: debates sobre o pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento. Gerhard Dilger, Miriam Lang, Jorge Pereira Filho (Orgs). São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

LATOUR, Bruno. Jamais fomos modernos. São Paulo: Editora 34, 2013.

LEANDRO, José Augusto. Gentes do grande mar redondo: riqueza e pobreza na comarca de Paranaguá, 1850-1888. Tese (Doutorado em História) - Programa de Doutorado em História - UFSC. Florianópolis: UFSC, 2003.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: UNB, 2002.

MACIEL, Regina Heloisa. GONÇALVES, Rosemary Cavalcante. MATOS, Tereza Gláucia. FONTENELLE, Marselle Fernandes. SANTOS, João Bosco Feitosa dos. Análise do trabalho portuário: transformações decorrentes da modernização dos portos. In: Revista Psicologia, Organizações e Trabalho, vol. 15, nº3. Brasília: SBPOT, 2015.

MARÉS, Carlos Frederico. A função social da terra. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

MARÉS, Carlos Frederico. Políticas públicas da reforma agrária. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Vol. 34, nº 2, jul/dez. Rio de Janeiro: ABRA, 2007.

MARICATO, Erminia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Erminia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2013a.

MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato (Orgs). Petrópolis: Vozes, 2013b.

MINARI, Nathalia Bassoli. A proteção ambiental no ordenamento territorial: o Plano Diretor de Pontal do Paraná. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento - UFPR. Curitiba: UFPR, 2016.

MI, Ministério da Integração Nacional. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: Anais da oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005.

NADALIN, Sergio Odilon. A população no passado colonial brasileiro: mobilidade versus estabilidade. In: TOPOI, v. 4, n. 7, jul./dez, 2003, pp. 222-275. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

NASCIMENTO, Evandro Cardoso do. SILVA, Hugo Juliano Hermógenes da. SILVA, Maria Fernanda C.C. Bezerra. DENKEWICZ, Patrícia. VIEIRA, Raquel dos Santos. CORBARI, Sandra Dalila. Diagnóstico do litoral do Paraná, vetores de produção socioespacial - porto e indústria, turismo e políticas e ações de conservação e gestão ambiental - e conflitos, resistências e alternativas. Curitiba: PPGMADE/UFPR, 2017 (no prelo).

OST, François. A natureza à margem da lei: ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PARELLADA, Claudia Inês. GOTTARDI NETO, Alberto. Inventário de sambaquis do litoral do Paraná. Arquivos do Museu Paranaense, Nova série arqueologia, n.7, p.1-42. Curitiba: Museu Paranaense, 1999.

PIERRI, Naína. ÂNGULO, Rodolfo José. KIM, Milena K. SOUZA, Maria Cristina. A ocupação e o uso do solo no litoral paranaense: condicionantes, conflitos e tendências. In:

Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 13, p. 137-167, jan./jun. 2006. Curitiba: UFPR, 2006.

PIERRI, Naina. Historia del desarrollo sustentable. In: Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. FOLADORI, Guillermo. PIERRI, Naina (coord.). México, DF: UAZ, 2005.

PIERRI, Naina. O litoral do Paraná: entre a riqueza natural e a pobreza social. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 8, p. 25-41. Curitiba: UFPR, 2003.

PERES, Renata Bovo. CHIQUITO, Elisangela de Almeida. Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.14, n.2, novembro, p. 71-86. ANPUR: 2012.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha. In: Los desafios de las emancipaciones en un contexto militarizado. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

PRIORI, Angelo. Legislação e política fundiária no estado do Paraná (1889-1945). In: Sæculum: Revista de história, v. 26. jan./jun, 2012. João Pessoa: UFPB, 2012.

RANCIÈRE, Jacques. O ódio à democracia. São Paulo: Boitempo, 2014.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 2003.

SAMPAIO, Roberto. Ocupação das orlas das praias paranaenses pelo uso balneário. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 13, p. 169-186, jan./jun, 2006a. Curitiba: UFPR, 2006a.

SAMPAIO, Roberto. Uso balneário, apropriação do espaço e meio ambiente em Pontal do Paraná, litoral paranaense. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento).

Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Curitiba: UFPR, 2006b.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

SEMA, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Subsídios ao Ordenamento das áreas Estuarina e Costeira do Paraná: Projeto Gestão Integrada da Zona Costeira do Paraná com ênfase na área Marinha; Programa Nacional de Meio Ambiente - PNMA II. Rosana Maria Bara Castella, Paulo Roberto Castella, DÈbora Cristina dos Santos Figueiredo, Sandra Mara Pereira de Queiroz (Orgs.). Curitiba: 2006.

SERRA, Elpídio. Extremo noroeste do Paraná: dos conflitos pela posse da terra aos conflitos pela reforma agrária. In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. São Paulo: USP, 2005.

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Juliana de Oliveira e. Efeitos do avanço urbano-turístico e portuário em comunidades pesqueiras de Pontal do Paraná – PR. Monografia (Bacharelado em Oceanografia). Centro de Estudos do Mar, UFPR. Pontal do Paraná: UFPR, 2006.

SILVA, Ligia Osório. Políticas de terra e fronteira. In: Anais do I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras, 14 e 15 de setembro de 2015, Campinas. Campinas: UNICAMP, 2016.

SILVA, Ligia Maria Osório. SECRETO, María Veronica. Terras públicas, ocupação privada: Elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil. In: Economia e Sociedade, (12): 109-41, jun. 1999. Campinas: UNICAMP, 1999.

SILVA, Luiz Geraldo Santos da. Caiçaras e Jangadeiros: Cultura marítima e modernização no Brasil. Coord. Antonio Carlos Diegues. São Paulo: CEMAR/USP, 1993.

SOJA, Edward W. Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

STENGERS, Isabelle. No tempo das catástrofes: resistir à barbárie que se aproxima. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

SVAMPA, Maristela. Extrativismo neodesenvolvimentista e movimentos sociais: um giro ecoterritorial rumo a novas alternativas? In: Descolonizar o imaginário: debates sobre o pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. Gerhard Dilger, Miriam Lang, Jorge Pereira Filho (Orgs). São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

SVAMPA, Maristela. Modelo de desarrollo e cuestión ambiental em América Latina: categorías y escenarios em disputa. In Wanderley. F. (comp.) El desarrollo em cuestión: reflexiones em América latina. La Paz: CIDES, OXFAN y Plural. 2011.

TEIXEIRA, Cristina. O que fazer com a pequena agricultura? As soluções diante da conservação. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 14, p. 69-81. Curitiba: UFPR, 2006.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato (Orgs). Petrópolis: Vozes, 2013.

WOOD, Ellen Meiksins. Capitalismo e democracia. In: A teoria marxista hoje, problemas e perspectivas. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20100715084411/cap18.pdf>. Buenos Aires: CLACSO, 2007.

ANEXO I

Questionário semiestruturado

Esta entrevista será utilizada em pesquisa para realização de dissertação de mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento na Universidade Federal do Paraná. As perguntas versam sobre a aprovação do novo Plano Diretor de Pontal do Paraná e sua relação com os conflitos entorno do uso dos territórios na cidade.

Nome:

Ocupação:

Lugar de moradia:

Pertence a alguma associação ou movimento social?

Questões:

1. Você já ouviu falar sobre o novo Plano Diretor de Pontal do Paraná?
2. Você diria que o processo de revisão do Plano Diretor foi divulgado pela Prefeitura? Você viu algum anúncio sobre a realização de audiências públicas? Você se sentiu convidado pela prefeitura a participar?
3. Você participou do processo de elaboração do Plano Diretor? De que forma?
4. Você acredita que a aprovação do novo Plano Diretor vai trazer benefícios ou malefícios para o município? Por que?
5. Você acredita que a aprovação do novo Plano Diretor vai afetar sua vida na cidade – o dia-a-dia, o deslocamento, o trabalho, as condições de moradia? De que forma?
6. Você ou a sua comunidade vive alguma situação de conflito em torno do uso do espaço? (Ex: existem pessoas cuja moradia está em situação irregular? há alguma proibição do uso do espaço (como a proibição da construção dos ranchos de pesca) que afeta seu trabalho ou suas condições de moradia (proibição de construir ou reformar a casa).
7. Você tem conhecimento de alguma situação de conflito em torno do uso do espaço (seja para moradia, para trabalho, para lazer) em Pontal do Paraná?
8. Você acredita que a aprovação do novo Plano Diretor vai acirrar ou solucionar esses conflitos? Por que?