

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL - PPGDS

RAQUEL MENDES MAIA

**PARADOXOS DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL:
Uma análise de alguns dos conflitos socioambientais em torno das
monoculturas de eucalipto na Comunidade de Cana Brava - Norte de Minas
Gerais**

MONTES CLAROS – MG
2008

RAQUEL MENDES MAIA

**PARADOXOS DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL:
Uma análise de alguns dos conflitos socioambientais em torno das
monoculturas de eucalipto na Comunidade de Cana Brava - Norte de Minas
Gerais**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social – PPGDS da Universidade Estadual de Montes Claros, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Luciene Rodrigues
Co-orientador: Prof. Dr. Herbert Toledo Martins

Montes Claros/MG
2008

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS - UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL - PPGDS

Dissertação de Mestrado intitulada Paradoxos da legislação ambiental: uma análise de alguns dos conflitos socioambientais em torno das monoculturas de eucalipto na Comunidade de Cana Brava - Norte de Minas Gerais

Profa. Dra. Luciene Rodrigues - Orientadora

Prof. Dr. Herbert Toledo Martins

Prof. Dr. Múcio Tosta Gonçalves

Prof. Dr. Rômulo Soares Barbosa

À Comunidade Cana Brava

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Professora Luciene Rodrigues, orientadora deste trabalho, que com dedicação, competência e carinho, me conduziu nesse aprendizado durante todo o percurso.

Ao Professor Herbert Toledo Martins, que, como co-orientador e professor, me apoiou com suas discussões, conhecimento, competência e amizade.

À comunidade de Cana Brava, pela receptividade nas visitas e apresentação da questão estudada com tamanha simplicidade e propriedade, contribuindo muito para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas, por meio de todos dessa organização, não somente pelo apoio e possibilidades criadas para o desenvolvimento deste trabalho, mas, sobretudo, pelo trabalho que vêm desenvolvendo no sertão norte-mineiro, mediante uma proposta social solidária, justa e democrática, nas intervenções e articulações em comunidades e com enfoque na agroecologia.

Aos geraizeiros, pesquisadores e estudantes presentes na 3ª Conferência Geraizeira, em Vereda Funda, Rio Pardo de Minas, que protagonizaram uma experiência maravilhosa de debates, propostas, articulações e compromissos socioambientais.

Aos professores e pesquisadores Isabel Cristina Barbosa de Brito, Múcio Tosta Gonçalves e Rômulo Soares Barbosa pelas discussões, idéias e literatura apresentada, possibilitando, assim, a amplitude das questões analisadas neste estudo.

Ao PPGDS, a todos os professores e funcionários que juntos desenvolvem um excelente trabalho.

A todos os colegas do curso, em especial a Cláudia e a Fernanda que, com amizade e companheirismo, percorreram junto comigo esse caminho, dividindo agonias e alegrias.

Ao Promotor Paulo César que possibilitou minha participação no Projeto Raízes como pesquisadora e pelas discussões, esclarecimentos e apresentação de fontes para a realização desta pesquisa.

Aos grandes amigos Amanda, Ana, Marcelo, Alice e Sérgio que estiveram ao meu lado durante todo o curso, torcendo por mim e me apoiando nas horas mais difíceis.

À minha mãe que sempre me ensinou a ser mulher e guerreira e nunca desistir dos meus sonhos. Ao meu pai que, com carinho e dedicação, me conduziu pela vida com suas orientações, sobretudo ensinando a admirar e respeitar a natureza.

Ao meu irmão Geraldo Luiz, grande amigo e que nos últimos dias dessa caminhada proferiu gestos de carinho e conforto, possibilitando minha tranquilidade para conclusão da pesquisa.

Às minhas irmãs Maria de Lourdes e Valéria, companheiras e amigas de toda a vida.

Aos meus sobrinhos Bebel e João que me trazem diariamente alegria e vida.

RESUMO

O objetivo geral da presente investigação é analisar a eficácia da legislação ambiental como mecanismo político-institucional, seja em sua formulação ou aplicação, a partir do licenciamento ambiental à atividade da silvicultura e dos conflitos socioambientais que gera. A partir das informações coletadas, a análise feita neste estudo descortina incongruências na formulação e implementação da política ambiental, de seus instrumentos e da atuação dos agentes públicos no domínio do poder público. Observou-se que a eficácia do licenciamento ambiental se relativiza, pois é produto da própria ação estatal, que nesse sentido determina como condição primordial a continuidade do processo de acumulação capitalista, em busca do desenvolvimento, conciliando, sob consenso, situações inconciliáveis: desenvolvimento, no sentido de crescimento econômico, e meio ambiente, no sentido de estoque de recursos naturais e de capacidade de absorção dos ecossistemas. Contudo, a intensificação dos conflitos socioambientais tem produzido contra-força à lógica capitalista dominante, evidenciando a possibilidade de projetos distintos, protagonizados pelas populações tradicionais, estruturadas na agricultura familiar, sob a articulação de conhecimentos relacionados à agroecologia. No processo de resistência dessas comunidades, evidencia-se a expectativa de desenvolvimento social, com a possível procedimentalização do direito ao meio ambiente por essas comunidades, estruturadas na sustentabilidade da utilização dos recursos naturais, tradições e culturas que resistem à expansão da lógica do agronegócio.

Palavras-chave: meio ambiente e políticas; desenvolvimento sustentável licenciamento ambiental; impactos e conflitos socioambientais.

ABSTRACT

The general purpose of this investigation is to analyze the effectiveness of the environmental legislation as a political-institutional mechanism, on both its formulation and application, from the environmental license to forest activity and the socioenvironmental conflicts generated by it.

From the collected information, the analysis presented in this study finds out inconsistencies in the formulation and implementation of environmental politics, in their mechanisms and in public agents' performance in public power control. It was noticed that the environmental legislation effectiveness limits itself, because it is a product of the state action itself, which determines, in this way, the continuation of the capitalist accumulation process, in search of development, combining, under consent, incompatible situations, development, in search of economic growth and environment, in search of natural resources stocks and absorption power of ecosystems.

However, the increase in the intensity of socioenvironmental conflicts has generated resistance to the dominant capitalist logic, showing evidence of possibly different projects, starred by traditional settlements, organized around family farming, under the articulation of knowledge related to agro ecology. In the resistance process of these settlements the expectation of social development becomes evident, with the possibility of making the right to environment solid to them, organized on the sustainable and environmental use of natural resources, traditions and cultures that resist to the expansion of agro business logic.

Key words: environment and politics; sustainable development, environmental license; socioenvironmental impacts and conflicts.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Área de florestas plantadas <i>com eucalyptus ssp</i> em Minas Gerais segundo a finalidade da madeira – janeiro/2006.....	28
TABELA 2 – Quantidade produzida e participações relativa e acumulada de carvão da silvicultura, dos dez maiores municípios produtores, em ordem decrescente - 2005.....	32
TABELA 3 – Principais empresas exportadoras de Minas Gerais em 2006.....	45
TABELA 4 - Quantificação da mão-de-obra existente na empresa: fixa ou temporária	130

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Programas de financiamento ao reflorestamento na região norte-mineira	33
QUADRO 2 - Processo de construção de mecanismos político-institucionais de coordenação.....	40
QUADRO 3 - Acompanhamento do Projeto Raízes e identificação do vetor do conflito socioambiental	134
QUADRO 4 - Aspecto ambiental, impactos e medidas mitigadoras no uso da água e solo pelas empresas atuantes no território de Cana Brava.....	140
QUADRO 5 - Interesses, objetivos e expectativas em torno do conflito socioambiental	156

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Agronegócio (Exportações em 2004).....	31
FIGURA 2 – Mapa de conflitos socioambientais em relação à plantação de árvores	37
FIGURA 3 - Evolução do Carvoejamento em Minas Gerais, 1800-1965.....	60
FOTO 1 - Animais soltos em corredores abertos, próximo a barramento, facilitando o abastecimento em áreas de vereda	118
FOTO 2 - Plantio de eucalipto em áreas de APP	118
FOTO 3 - Plantio de eucalipto em áreas de APP	119
FOTO 4 - Barramento – Próximo à divisa entre as Fazendas Extrema e Vargem Grande	138
FOTO 5 - Recuperação de nascente no Território de Vereda Funda – Rio Pardo de Minas.....	167
GRÁFICO 1 - Evolução de área plantada – 1997-2004	29
GRÁFICO 2 - Cenário tendencial e normativo de ampliação de área plantada de eucalipto e <i>pinus</i>	30
GRÁFICO 3 – Produção nacional de carvão vegetal da silvicultura e da extração vegetal – Brasil – 1997-2005.....	35

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEMA	- Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente
ABRAF	- Associação Brasileira de Florestas
ACP	- Ação Civil Pública
AIA	- Avaliação de Impactos Ambientais
AMS	- Associação Mineira de Silvicultura
APP	- Área de Preservação Permanente
BNDE	- Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
CAA-NM	- Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas
CAP	- Câmara de Atividades Agrossilvopastoris
CERH	- Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CF	- Constituição Federal
CGFAI	- Comitê Gestor e Fiscalização Integrada
CID	- Câmara de Atividades Industriais
CIF	- Câmara de Atividades de Infra-Estrutura
CMI	- Câmara de Atividades Minerárias
CMMAD	- Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente
CNUMAD	- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CODEVASF	- Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
COPAM	- Conselho de Política Ambiental
CPB	- Câmara Técnica de Proteção à Biodiversidade
CPT	- Comissão Pastoral da Terra
CRH	- Câmara de Recursos Hídricos
DCC	- Declaração de Corte e Colheita
DN	- Deliberação Normativa
EMBRAPA	- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EIA/RIMA	- Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
FCE	- Formulário de Caracterização do Empreendimento
FCEI	- Formulário de Caracterização de Empreendimento Integrado
FSC	- <i>Forest Stewardship Council</i> (Conselho de Manejo Florestal)
FEAM	- Fundação Estadual do Meio Ambiente
FEPASA	- Cia. Paulista de Estradas de Ferro
FISSET	- Fundo de Incentivos Setoriais
FOBI	- Formulário de Orientação Básica Integrado
GDA-NM	- Grupo de Combate aos Delitos Ambientais do Norte de Minas
GEF	- <i>Global Environmental Facility</i>
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBS	- Instituto Brasileiro de Siderurgia
IEF	- Instituto Estadual de Florestas
IGAM	- Instituto Mineiro de Gestão de Águas
LI	- Licença de Instalação
LP	- Licença Prévia
LO	- Licença de Operação
MPU	- Ministério Público da União
MST	- Movimento dos Sem Terra
NIEA	- Núcleo Integrado Estudos Ambientais
OB	- Orientação Básica sobre licenciamento ambiental
ONG	- Organização Não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAAIC	- Programa Anual de Ações de Integração Comunitária
PCA	- Plano de Controle Ambiental
PIB	- Produto Interno Bruto
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNF	- Programa Nacional de Florestas
PNUMA	- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RADA	- Relatório de Avaliação de Desempenho Ambiental
RCA	- Relatório de Controle Ambiental
SEMAD	- Secretaria Nacional do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SISEMA	- Sistema Estadual do Meio Ambiente
SISNAMA	- Sistema Nacional do Meio Ambiente
SUDENE	- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUPRAM	- Superintendência Regional do Meio Ambiente
TAC	- Termo de Ajustamento de Conduta
UICN	- União Internacional para Conservação da Natureza
UNCTD	- Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento
UNEP	- <i>United Nations Environment Programme</i> (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)
WCS	- <i>World Conservation Strategy</i> (Estratégia Mundial para a Conservação)
WWF	- <i>World Wildlife Fund</i> (Fundo Mundial para a Natureza)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS – RECONHECIMENTO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	24
1.1 A relação entre as esferas social e ambiental	24
1.2 Contextualização do quadro atual da situação-problema	27
1.2.1 O uso do eucalipto no norte de Minas Gerais	32
1.3 A complexidade do conflito socioambiental	36
1.4 Identificação dos principais atores envolvidos	41
1.4.1 O Estado	42
1.4.2 As empresas reflorestadoras	44
1.4.3 As comunidades locais	47
1.4.4 As organizações da sociedade civil	48
2 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NA REGULAÇÃO DO USO DOS RECURSOS AMBIENTAIS FLORESTAIS	51
2.1 Atividade legislativa ambiental brasileira	52
2.2 A política florestal brasileira	57
2.2.1 Primeira fase da política econômica florestal – 1930-1964	57
2.2.2 Segunda fase da política econômica florestal – 1968-1974	62
2.3 A inserção da problemática ambiental nas políticas públicas a partir da década de 1960	73
2.3.1 Considerações acerca do conceito de desenvolvimento sustentável ..	79
2.4 A terceira (e atual) fase da legislação ambiental	82
3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL À ATIVIDADE DA SILVICULTURA	89
3.1 O sistema jurídico da política ambiental no uso dos recursos ambientais florestais	91
3.1.1 As instituições responsáveis pelo processo de licenciamento ambiental em Minas Gerais	93
3.1.2 Licenciamento integrado	96
3.2 Natureza jurídica do licenciamento ambiental	99
3.3 Competência para licenciar: problematização	104
3.4 Tipos de licença ambiental	107
3.5 Etapas para concessão do licenciamento ambiental	108
3.5.1 Estudos de impacto ambiental de atividades econômicas: aplicabilidade e efeitos	109
3.5.2 Os instrumentos de democratização do poder: a Audiência Pública como forma de participação da sociedade	119
4 RECURSOS COMUNS E LÓGICAS DOS DIFERENTES ATORES ENVOLVIDOS NO CONFLITO SOCIOAMBIENTAL	123
4.1 Identificação dos elementos ambientais em jogo e diferentes modos de apropriação	124

4.1.1	A utilização dos recursos ambientais antes dos Projetos “desenvolvimentistas” na memória dos moradores da Comunidade Cana Brava	126
4.2	Interesses, expectativas e lógicas dos diferentes atores no uso dos recursos naturais	135
4.2.1	Os recursos hídricos como fonte de conflitos socioambientais em Cana Brava	136
4.2.2	O Licenciamento ambiental único concedido à Empresa Reflorestadora	143
4.2.3	Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal	151
4.3	Estratégias de ação para gestão dos conflitos socioambientais e redes de representação de interesses	157
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	172
	REFERÊNCIAS	181
	ANEXO I	191

INTRODUÇÃO

O eucalipto¹ é uma espécie de planta do gênero arbóreo, nativa da Austrália e ilhas adjacentes, que possui mais de 600 espécies conhecidas. Devido à tamanha diversidade, o eucalipto disponibiliza grande variedade de madeira, com possibilidade de utilização para diferentes finalidades (AMS, 2007).

As plantações de eucalipto chegam ao Brasil no início do século XX², atendendo a uma demanda ainda muito pequena da Cia. Paulista de Estradas de Ferro - FEPASA, que passa a plantar eucalipto para atender à expansão das ferrovias, à necessidade energética das locomotivas a vapor e como justificativa às críticas ao desmatamento originário das atividades do setor ferroviário (AMS, 2007; GONÇALVES, 2001; SILVA, Carlos, 2006). No entanto, a partir da década de 1960, assiste-se à expansão dos maciços florestais, das plantações de eucalipto e de *pinus*³, em outras regiões do Brasil, provenientes de uma das fases da política florestal no país, com base em incentivos governamentais a essa atividade produtora de insumo industrial.

Em Minas Gerais, “[...] o primeiro plantio comercial de eucalipto foi realizado pela Cia. Siderúrgica Belgo Mineira, no município de Santa Bárbara, em 1949.” (AMS, 2007). Até meados da década de 1970, o deslocamento de tais plantações

¹ Nome científico: *eucalyptus*. Planta do gênero arbóreo, pertencente à família das mirtáceas (AMS, 2007).

² “É difícil precisar o ano da chegada do eucalipto ao Brasil. Informações mais remotas indicam a existência de dois exemplares de *E. gigantea* no Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em 1825. Registros posteriores fazem referência a alguns exemplares no Rio Grande do Sul em 1865. A árvore era usada apenas como planta ornamental por causa de suas propriedades sanitárias, principalmente pelo cheiro agradável das folhas. [...] A introdução do eucalipto em bases técnicas iniciou-se em 1904, no Horto de Jundiá (SP), conduzida pelo engenheiro silvicultor, Edmundo Navarro de Andrade.” (AMS, 2007).

³ “O gênero *Pinus* pertence à família das Pináceas, integrantes da ordem Coniferales, vegetais superiores que primeiro se estabeleceram no planeta. As primeiras espécies plantadas no Brasil vieram do sul dos Estados Unidos, chegando ao Brasil em meados do século XIX, por meio do filósofo alemão, Hermann Bruno Otto Blumenau. [...] Em Minas Gerais as espécies mais plantadas foram dos *pinus* tropicais, trazidas principalmente da América Central. As primeiras experiências comerciais com os *Pinus* no Brasil datam de 1959, no Estado de São Paulo, por meio da produção e exploração racional de madeiras em florestas plantadas. [...] Hoje, as espécies de *Pinus* são amplamente utilizadas em construções leves ou pesadas, na produção de laminados, compensados, chapas de fibras e de partículas, na produção de celulose e papel e para a extração de resina.” (AMS, 2007).

pelo território mineiro teve comportamentos distintos. No início, concentravam-se na região metalúrgica – Central e Rio Doce –, Campo das Vertentes - porção sul da região Central de planejamento, – Zona da Mata e Sul de Minas, o que representava 55% da área plantada. Na década de 1970, a região do Triângulo Mineiro e Alto do Parnaíba desperta interesses nos produtores e chega a deter 40% da área plantada (GONÇALVES, 2001).

As plantações atingem a região Norte, Noroeste e Vale do Jequitinhonha, a partir da década de 1970, com a formação de seus maciços florestais como compensação da diminuição ou estagnação das plantações nas outras regiões. A partir da década de 1980, a situação agrava-se mais com a escassez de madeira nos países ricos, o que faz do Brasil e de tais regiões ambiente ideal para investimento nessa cultura. A necessidade do abastecimento da indústria siderúrgica, aliada a outros fatores como o clima propício, a extensão de terras, o crescimento da demanda por matéria-prima foram fatores que contribuíram para a crescente expansão dos cultivos no Brasil.

Nesse contexto, a crescente demanda pela matéria-prima desses cultivos (principalmente carvão vegetal e celulose), como insumo para produção de produtos manufaturados contribui para a disseminação das plantações arbóreas homogêneas, conhecidas como atividade da silvicultura⁴. Entretanto, tal fato leva, em muitas regiões, “[...] à oposição entre plantações florestais, compostas por uma única espécie e florestas com biodiversidade [...]” (ALIER, 2007, p. 159) e, conseqüentemente, a conflitos socioambientais.

As *questões* suscitadas pela expansão da monocultura de eucalipto e de *pinus* são inúmeras. O uso que tal atividade faz dos recursos ambientais florestais tem acarretado, ao longo dos tempos, uma crescente degradação ambiental, desde o desmatamento de grandes áreas fragmentando e destruindo biomas⁵, perda da biodiversidade das florestas nativas, esgotamento dos solos, uso intensivo e pressão sobre os recursos hídricos, contaminação da água e do solo pelo amplo uso de

⁴ Silvicultura é a atividade que se ocupa do estabelecimento, desenvolvimento e a reprodução de florestas, visando múltiplas aplicações, tais como: a produção de madeira, o carvoejamento, a produção de resinas, a proteção ambiental etc. (IBGE, 2008).

⁵ Bioma são amplos espaços terrestres caracterizados por tipos semelhantes de fisionomias vegetais resultantes da interação do clima (temperatura e umidade), da biota e do substrato de uma região. Disponível em: <<http://www.bdt.fat.org.br>>. Acesso em 30 set. de 2004.

agrotóxicos, contaminação do ar com o carvoejamento, danos à fauna e à flora, mudanças climáticas, até as formas em que se deram a ocupação das terras e a desterritorialização das comunidades locais e do uso que faziam de suas terras e dos recursos naturais ocasionando, assim, conflitos socioambientais (ALIER, 2007; BRITO, 2006; GONÇALVES, 2001; SILVA, Carlos, 2006).

Há sinais de revigoração dessa atividade exploratória. O Brasil possui cerca de 5,6 milhões de hectares de área reflorestada, sendo 61% ocupada com *eucalyptus*, 34% com *pinus*, e 5% com outros gêneros (EMBRAPA, 2003). Em 2004, a produção primária florestal do país somou R\$ 8,5 bilhões, dos quais 62% vieram da silvicultura (florestas plantadas) e 38% do extrativismo vegetal (produtos coletados em vegetações nativas espontâneas). Os produtos madeireiros representaram 84% do valor da produção extrativa vegetal e os não madeireiros, 16%.

Minas Gerais é um dos estados onde a silvicultura apresenta-se mais forte. Em 2004 representava 46,7% da área plantada de eucalipto e 8,7% da área plantada de pinus (SBS, 2005). Também concentrou 76,14% da produção de carvão vegetal nacional (IBGE, 2008). E, apesar da extensa área de reflorestamento, sendo grande parte dela voltada para produção de insumo para as siderúrgicas nacionais, inclusive a desenvolvida na região norte-mineira, grande parte do carvão vegetal ainda é proveniente de mata nativa, o que vem comprometendo, cada vez mais o bioma cerrado no Estado de Minas Gerais e desencadeando tensões socioambientais em torno da escassez dos recursos naturais.

Nesse contexto de confrontação pelo uso dos recursos naturais voltados para a produção de produtos florestais em expansão, a legislação ambiental *apresenta-se* como instrumento de uma política, com o intuito de *proteger* o meio ambiente e *regular* o uso dos recursos ambientais florestais. No entanto, o que se observa, apesar da crescente atividade legislativa ambiental brasileira, com o objetivo, em tese, de proteger o meio ambiente e regular a utilização dos recursos ambientais florestais, é a expansão contínua do reflorestamento, concomitante ao crescimento de velhos e novos conflitos socioambientais entre diferentes atores, na relação estado, mercado e sociedade civil, como o que se observa no Norte de Minas. Nesse sentido, pergunta-se: A quem serve a legislação ambiental? Como o Estado

arbitra, seja na aplicação ou formulação da legislação ambiental, os interesses dos atores envolvidos na utilização dos recursos ambientais?

Estudo dessa natureza justifica-se porque o meio ambiente passa a ser contestado material e simbolicamente por diferentes atores e distintas lógicas de uso, levando-nos a descortinar o debate sobre a relação sociedade e natureza.

Nessa perspectiva, o objetivo geral da presente investigação é analisar a eficácia da legislação ambiental como mecanismo político-institucional, seja em sua formulação ou aplicação, a partir do licenciamento ambiental à atividade da silvicultura e dos conflitos socioambientais que gera. Para este estudo, define-se como eficaz aquilo que alcança os objetivos propostos, o efeito desejado.

Especificamente, busca-se: (a) analisar o desenvolvimento da legislação ambiental brasileira e a introdução do conceito de desenvolvimento sustentável, aplicada às práticas da atividade da silvicultura e sua expansão; (b) discutir o licenciamento ambiental, a partir de sua formulação e implementação, como um instrumento racional de gestão e mediação de conflitos em torno do uso dos recursos ambientais; (c) compreender a complexidade *socioambiental*, a partir dos diferentes interesses envolvidos com relação à utilização dos recursos ambientais sob o enfoque de diferentes atores sociais (empreendedores, agentes públicos dos órgãos de proteção do meio ambiente, organizações da sociedade civil e comunidades) envolvidos ou impactados pela atividade da silvicultura e pela exploração dos recursos florestais.

Nesse sentido, três *questões* são aqui problematizadas, a saber: (a) Apesar das mudanças, em tese, de valoração do bem ambiental⁶ na legislação voltada para a sua proteção, a crise e a conflituosidade socioambiental permanecem com a exploração dos recursos ambientais florestais pela atividade da silvicultura, voltada, cada vez mais, para a produção do mercado global, com a conformação do conceito de desenvolvimento sustentável à expansão da economia capitalista; (b) a licença ambiental, que decide acerca do uso/não uso dos recursos ambientais no presente, pode constituir instrumento de conformação da política ambiental aos interesses de

⁶ A expressão bem ambiental é utilizada neste estudo para mostrar a forma de valoração que o Estado utiliza, na legislação ambiental, para a natureza e seus recursos. Na atualidade, a lei valora o bem ambiental como bem público, pertencente à coletividade, não integrante do patrimônio disponível do Estado, devendo haver uma máxima discussão pública e garantia de amplos direitos aos interessados.

determinados atores no jogo, seja em sua formulação ou aplicabilidade, ao conter dúvidas sobre a sua real natureza jurídica, elementos de discricionariedade ou de extremo pragmatismo do agente público nas etapas do procedimento licenciatório, como na avaliação do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA; (c) os diferentes atores têm interesses e usos distintos com relação aos recursos ambientais florestais. A lei e a sua aplicação envolvem um grau de arbitragem entre esses conflitos e tendem a favorecer objetivos metafísicos como o “desenvolvimento regional” e a expansão econômica. Em nome desse objetivo, licenciamentos são concedidos com pouca avaliação e preocupação com relação aos impactos socioeconômicos relativos às comunidades locais e à diversidade da fauna e flora. Do equilíbrio dinâmico de uso dos recursos ambientais para a reprodução das comunidades rurais locais, assiste-se a uma transformação progressiva dessas regiões em espaços para a expansão da produção em larga escala.

A hipótese principal deste estudo é de que a legislação, que teria por finalidade a proteção e o controle na utilização dos recursos do meio ambiente, encontra-se entrelaçada com as relações de poder e a lógica econômica do agronegócio⁷.

Este estudo utiliza procedimentos teóricos e metodológicos múltiplos. A matriz analítica é constituída, de um lado, por autores que destacam o papel das instituições e das relações de poder, como Putnam (2002) e Thelen e Steinmo (1992). Esses autores estão de acordo que as instituições têm um papel fundamental e estratégico no comportamento humano, na medida em que “moldam” as ações dos indivíduos. Os resultados das ações humanas não devem ser reduzidos aos desejos espontâneos dos indivíduos nem à interseção das forças sociais gerais. Indivíduos agem e tomam decisões, “emoldurados” por um aparato de normas, regras, leis, enfim, de instituições que “[...] influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores.” (PUTNAM, 2002, p. 23).

⁷ Segundo Delgado (2005, p. 66) “agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária. Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado”.

Nessa perspectiva, as instituições são históricas e dinâmicas, pois são modificadas pelos atores sociais de acordo com a distribuição dos recursos materiais e com as disputas ideológicas da sociedade. Ademais, nos moldes da concepção histórica do neo-institucionalismo, acredita-se que os grupos políticos não agem sempre da mesma maneira, em conformidade com as regras. Pode haver um aprendizado, uma vez que os atores podem mudar de estratégia e intenções ao longo das disputas e, assim, aprender a utilizar o arcabouço institucional, conforme as circunstâncias, o que pode se constituir, em tese, num consenso entre os atores sociais, que se reflete em suas regras de convivência, pois, afinal, instituições, como a lei, são construções da razão humana, no seio da sociedade para dirimir conflitos.

Neste estudo, adota-se, como referencial teórico para a análise do conceito de desenvolvimento sustentável, impactos e conflitos socioambientais causados pelas monoculturas de eucalipto e ocupação do Cerrado da região norte-mineira por tais monoculturas, os seguintes autores: Nobre e Amazonas (2002), Veiga (2005, 2007), Carlos Silva (2006), Brito (2006), Alier (2007) e CAA-NM (2007). Para análise da legislação e de sua regulação no uso dos recursos ambientais: Leite e Ayala (2004); Milaré (2005) e José Silva (2003). Para análise do licenciamento: Zhouri, Laschefski e Paiva (2005). Para a relação entre política e uso dos recursos ambientais florestais: Gonçalves (2001), Pádua (2004) e Carlos Silva (2006). Para a definição de sociedade de risco: Beck (1997, 1998, 2001).

O território de observação deste estudo é a região norte-mineira. Consideramos que, apesar das particularidades de cada local, os conflitos socioambientais que se apresentam em torno da Comunidade Cana Brava, no município de Guaraciama, ilustram a problemática em questão, presente em várias outras localidades; a evolução dos conflitos desde a chegada das empresas até a atualidade e a aplicabilidade da legislação ambiental em vigor.

Em termos de técnicas para a obtenção das informações, este estudo utiliza como fonte primária entrevistas semi-estruturadas, dirigidas aos grupos de atores sociais envolvidos ou impactados pela atividade da silvicultura e pela exploração dos recursos florestais, com o intuito de prestar informações sobre a problemática em questão. A escolha desses atores sociais foi no sentido de obter uma amostra intencional de acordo com o universo.

A pesquisa documental utilizou-se dos documentos de avaliação de impactos ambientais e respectivo relatório da empresa reflorestadora atuante no território analisado; páginas na internet da empresa envolvida na problemática observada e de organizações do setor florestal; relatórios das visitas junto ao Grupo de Combate aos Delitos Ambientais do Norte de Minas – GDA-NM⁸ e o Núcleo Integrado Estudos Ambientais – NIEA, via Projeto Raízes⁹. Utilizou-se também como fonte a legislação ambiental voltada para o controle do uso dos recursos ambientais florestais no Estado de Minas Gerais, mais precisamente a Constituição Federal de 1988; a Lei Federal nº. 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente; a Lei Federal nº. 4.771/1965, que institui o Código Florestal; a Lei Estadual nº. 14.309/2002, que dispõe sobre a política florestal e de proteção à biodiversidade no Estado de Minas Gerais; a Resolução CONAMA nº. 237/1997, que regulamenta o licenciamento ambiental; a Deliberação Normativa nº. 74/2004, do COPAM/MG, que estabelece critérios para classificação segundo o porte e potencial poluidor de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ou de licenciamento ambiental no âmbito estadual e o Decreto Lei nº. 44.667/2007, que dispõe sobre a reorganização do COPAM. Nesse universo normativo, os critérios de análise se pautarão na avaliação do licenciamento ambiental à atividade da silvicultura e exploração florestal no Estado de Minas Gerais.

Outras fontes de dados deste estudo foram a participação em seminário¹⁰ realizado por pesquisadores para discutir os fatores de expansão da monocultura de eucalipto e pinus e os conflitos socioambientais no Norte de Minas; participação na

⁸ O GDA-NM é um grupo que tem a participação do IBAMA, IEF, Secretaria da Receita Estadual, PM ambiental, Polícia Rodoviária Federal, PM de Trânsito, IGAM e SUPRAM para a realização de vistorias conjuntas e em parceria com as Universidades integrantes do NIEA-NM.

⁹ O Projeto Raízes conta com a participação de uma equipe composta pelos órgãos ambientais como IBAMA, IEF, polícia florestal, IGAM, SUPRAM, professores e pesquisadores das instituições de ensino superior na região, afeitas à questão e consta de um trabalho realizado a partir de iniciativa do Ministério Público que objetiva fazer um levantamento do passivo ambiental decorrente do reflorestamento na região, através de vistorias realizadas nas empresas, pelo GDA-NM e pelo NIEA-NM, que elaboram relatórios, que são encaminhados ao Ministério Público para as devidas providências. (Entrevistado 2, p. 1).

¹⁰ Seminário – Monocultura de eucalipto/pinus e conflitos socioambientais no Norte de Minas, realizado em 30 de maio de 2007, na Unimontes, com o objetivo de discutir informações sobre a expansão do complexo siderúrgico-florestal, os efeitos socioambientais da monocultura de eucalipto e pinus na região norte-mineira e articular ações entre pesquisadores, especialistas e representantes de organizações da sociedade civil, para o fortalecimento das estratégias de reconversão agro-extrativista.

Terceira Conferência Geraizeira¹¹, em Vereda Funda, Rio Pardo de Minas; e no Encontro de comunidades atingidas pela Monocultura de eucalipto¹², em Cana Brava, Guaraciama.

Feitas essas considerações de ordem teórica e metodológica, passemos a definir a estrutura da dissertação. O texto encontra-se organizado em quatro capítulos. No primeiro, busca-se contextualizar o quadro atual da atividade da silvicultura e exploração florestal no Brasil e no norte de Minas, como a situação-problema observada com a análise da legislação ambiental como mecanismo político-institucional. Com a apresentação do conflito socioambiental inserido nessa situação-problema, parte-se para caracterização dos atores sociais envolvidos, o que auxiliará na percepção das diferentes lógicas dos atores no desenvolvimento deste estudo.

No segundo capítulo, busca-se fazer um breve histórico da legislação ambiental brasileira, desde o seu surgimento no ordenamento jurídico brasileiro, apontando as mudanças de perspectivas na valorização e proteção do meio ambiente, principalmente no que diz respeito à utilização dos recursos ambientais florestais e relacionando-a aos desdobramentos dos processos políticos institucionais no Brasil, principalmente em Minas Gerais, no que diz respeito às políticas florestais e ao desenvolvimento da exploração florestal. Busca-se analisar o conceito de desenvolvimento sustentável, bem como o uso que a “sociedade de risco” faz do meio ambiente em tempos de globalização.

No terceiro capítulo, identifica-se o atual sistema de regras de controle ambiental da exploração econômica florestal para a atividade da silvicultura, a partir da legislação ambiental sobre o licenciamento ambiental em Minas Gerais, analisando: a natureza jurídica da licença ambiental, as suas características e

¹¹ A Terceira Conferência Geraizeira contou com a participação de aproximadamente 350 pessoas, dentre agricultores, representantes de organizações de trabalhadores rurais, técnicos, representantes de órgãos públicos, professores, pesquisadores e acadêmicos. Tema central: terras públicas e territórios geraizeiros.

¹² Encontro promovido pela Rede Alerta contra o Deserto Verde, com a participação de representantes de comunidades atingidas pela monocultura de eucalipto no norte de Minas, técnicos e estudantes como o objetivo de “[...] conhecer e refletir sobre as experiências de comunidades rurais do norte e noroeste de Minas atingidas pela monocultura de eucalipto; sistematizar essas experiências com vistas à construção de referências de uma agenda regional; propiciar a organização da REDE ALERTA regional; articular estratégias de fortalecimento; apresentar e planejar o Projeto Rede Deserto Verde Norte de Minas.” (CAA, 2007, p. 7).

peculiaridades, inclusive os meios técnicos, as adequações e extensão da discricionariedade ou liberdade volitiva do agente público que expede a licença; os procedimentos necessários para a outorga da licença e tipos de licença; a divisão de competência entre as esferas estatais e seus critérios definidores e os órgãos envolvidos no licenciamento à atividade da silvicultura e exploração florestal.

No quarto capítulo, identificam-se os elementos ambientais em jogo e os diferentes modos de apropriação desses elementos pelos atores envolvidos. Essa identificação conduz à análise dos efeitos do licenciamento ambiental, como mecanismo político-institucional de regulação e controle do uso dos recursos ambientais florestais, mediante a eleição de indicadores tomados como referência para análise da eficácia do licenciamento como instrumento de controle da utilização ambiental e das lógicas dos atores envolvidos no conflito socioambiental, como também permite mapear os interesses e expectativas dos atores sociais envolvidos no conflito socioambiental e a tradução das lógicas de ação de cada um dos grupos no processo de gestão da situação-problema socioambiental, a partir de seus interesses e estratégias, como das redes de representação decorrentes do conflito.

Finalmente, nas considerações finais, a partir dos desenvolvimentos no decorrer de cada capítulo, busca-se responder a pergunta que motivou a pesquisa, isto é: a quem serve a legislação ambiental?

1 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS – RECONHECIMENTO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O objetivo deste capítulo é apresentar a expansão da monocultura do eucalipto, inserida em uma emergência socioambiental¹³ (VEIGA, 2007) de conflito por recursos naturais e que possui a lei como mecanismo político-institucional de regulação e controle de tais recursos. O capítulo começa com a discussão da relação entre a esfera social e ambiental, em seguida é contextualizado o quadro atual da atividade da silvicultura no Brasil e no norte de Minas, buscando caracterizar alguns dos aspectos imanentes ao conflito. Dessa maneira, procede-se à caracterização dos atores sociais (Estado, empresas de reflorestamento, comunidades impactadas no norte de Minas e organizações da sociedade civil) envolvidos na questão, o que auxiliará na percepção das diferentes lógicas dos atores no desenvolvimento deste estudo.

1.1 A relação entre as esferas social e ambiental

O modelo de produção e desenvolvimento das sociedades industriais modernas desemboca em uma crise ecológica que traz à tona a necessidade da discussão “socioambiental”, mediante a síntese, e não a mera justaposição entre as esferas social e ambiental (LIMA, 2002; VEIGA, 2007). Para Beck et al. (1997), as questões ecológicas não podem ser reduzidas a uma preocupação com o ambiente:

¹³ Veiga (2007, p. 10) utiliza o adjetivo “emergência” ao termo socioambiental, em todos os sentidos que essa palavra pode ter, como o de urgência ou situação crítica comprovável com os avanços tecnológicos no entendimento de fenômenos como o aquecimento global ou da recente conscientização de riscos e incertezas que a sociedade enfrentará por conta da degradação ambiental. “A emergência se origina por meio das novas relações (interações) dos componentes previamente desconectados. Por isso, não levar em consideração a importância de tais conexões é uma das falhas básicas do reducionismo.” (VEIGA, 2007, p. 113). “A atitude com relação à emergência é a diferença mais decisiva entre reducionistas e não-reducionistas (= holistas). Para reducionistas, o todo não é mais que a soma aditiva de suas partes; não tem propriedades emergentes. Para o holista, as propriedades e os modos de ação em um nível superior de integração não são exaustivamente explicáveis pela acumulação de propriedades e modos de ação de seus componentes tomados de modo isolado.” (MAYR, Ernest. **Biologia, ciência única: reflexões sobre a autonomia de uma disciplina científica**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 91-92 *apud* VEIGA, 2007, p. 112).

O “ambiente” soa como um contexto externo à ação humana. Porém as questões ecológicas só vieram à tona porque o “ambiente” não se encontra mais alheio à vida social humana, mas é completamente penetrado e reordenado por ela. Se houve um dia em que os seres humanos souberam o que era a “natureza” agora não o sabem mais. Atualmente o que é “natural” está tão intrincadamente confundido com o que é “social”, que nada mais pode ser afirmado como tal, com certeza. [...] a “natureza” transformou-se em áreas de ação nas quais os seres humanos têm de tomar decisões práticas e éticas. A “crise ecológica” abre uma grande quantidade de questões relacionadas essencialmente à plasticidade da vida humana atual – o afastamento do “destino” em tantas áreas das nossas vidas. (BECK et al., 1997, p. 8).

Segundo Lima (2002), o conceito socioambiental resulta de uma equação “[...] composta e multifacetária ainda a ser decifrada.” O uso deste termo justifica-se pela necessidade de análise da legislação ambiental brasileira sob a perspectiva socioambiental e não da soma linear e aritmética entre o “social” mais o “ambiental” (LIMA, 2002). Essa discussão acerca da emergência da perspectiva socioambiental a ser percebida na legislação nos conduz à relação já posta, do ser humano com o meio ambiente, a partir do questionamento da sustentabilidade dos modos de produção e consumo da sociedade contemporânea e dos processos de condução e permanência da problemática ambiental nos dias atuais. “Na sociedade de risco, o reconhecimento da imprevisibilidade das ameaças provocadas pelo desenvolvimento técnico-industrial exige a auto-reflexão em relação às bases da coesão social e o exame das convenções e dos fundamentos predominantes da ‘racionalidade’.” (BECK et al., 1997, p. 19).

Para a reflexão acerca das bases de coesão social e das convenções e fundamentos predominantes da racionalidade em tempos de risco ambiental¹⁴ e,

¹⁴ Para Beck, citado por Leite e Ayala (2004, p. 12-13), risco é um conceito que tem sua origem na modernidade, aproximando-se de uma “[...] dimensão que seleciona como objetos as conseqüências e resultados de decisões humanas (justificadas, portanto, racionalmente), e que se encontram associadas ao processo civilizacional, à inovação tecnológica e ao desenvolvimento econômico gerados pela industrialização.” O risco ambiental seria uma tipologia de ameaça global (BECK, 2001, p. 54), advinda de conflitos “males”: “[...] es decir, destrucción ecológica y peligros tecnológico-industriales *motivados por la riqueza*, tales como el agujero em la capa de ozono, el efecto invernadero o las carestías regionales de água, así como los riesgos impredecibles que implica la manipulación genética de plantas y seres humanos.” “O conceito de risco evoca necessariamente as noções de probabilidade, de cálculo, de controle estatístico de expectativas, mas, sobretudo, de normalização das contingências por meio de mecanismos que permitam diminuir a incerteza que qualifica os efeitos das decisões, de modo que é possível argumentar que o que se procura, em última análise, é submeter ao controle o próprio futuro.” (LEITE; AYALA, 2004, p. 14). Nesse sentido

conseqüentemente, da lógica da ação dos atores sociais envolvidos na problemática socioambiental, parte-se da contextualização do uso dos recursos ambientais florestais na análise do desenvolvimento da atividade da silvicultura, denominação esta legitimada pelo Estado na legislação ambiental brasileira para o plantio extensivo-monocultor de eucalipto e pinus ou plantações florestais ou (re)florestamento.

Cabe ressaltar que o uso dos termos “reflorestamento” ou “florestamento”, neste estudo, coaduna-se com o sentido ou denominação não neutra, destacada por Gonçalves (2001, p. 15, grifos do original):

Apesar dela ser uma expressão de uso comum entre todos quantos conhecem as plantações homogêneas de eucaliptos, pinheiros ou outras espécies de árvores com finalidade industrial realizadas em todo o país. Antes, essa é uma palavra que esconde ao mesmo tempo uma **qualificação do espaço** e uma **desqualificação da natureza** do ponto de vista dos projetos capitalistas de produção. Além disso, reflorestar significa plantar de novo, o que efetivamente não é o que ocorre nesses empreendimentos de plantio exclusivo e em larga escala de espécies madeireiras exóticas. O “reflorestamento”, tal como apontado e denunciado por diversos atores e movimentos sociais na verdade tem sido implantado no Brasil através do desmatamento (substituindo as antigas formações vegetais) ou então da ocupação de áreas já desmatadas e que eram dedicadas a outras culturas ou pastos. Nesse sentido, o termo correto para designar a atividade seria o de florestamento, mas existem dúvidas sobre se uma monocultura de árvores corresponde a uma floresta. Isso porque o “reflorestamento”, como sistema de *plantation*¹⁵, não contém todos os elementos das estratégias adaptativas requeridas pela dinâmica competitiva entre os indivíduos/espécies vegetais – e mesmo animais - que são encontrados em uma floresta e que geram as condições para a reprodução desses indivíduos e espécies.

O uso que a sociedade contemporânea faz do meio ambiente em busca de desenvolvimento econômico vem colocando-a em risco. Tal reflexão faz com que se adote, neste estudo, a expressão “sociedade de risco”, pois designa “[...] uma fase

se baseia a possibilidade de antecipação do risco, por ser probabilístico, daí decorrendo o conteúdo racional de sua previsão legal.

¹⁵ *Plantation* compreende “[...] grande exploração agrícola, monocultura, que engloba desde atividades de cultivo e beneficiamento às explorações escravistas coloniais no continente americano (sobretudo Brasil, Antilhas e EUA), cuja produção de gêneros tropicais (algodão, fumo, café, açúcar etc.) objetivava a exportação. Esse tipo de cultura foi criado pelos portugueses no século XV e aplicado nos engenhos de açúcar nas ilhas de São Tomé, para onde eram mandados os judeus condenados a inquisição.” (SANDRONI, Paulo. (Org). **Novíssimo dicionário de Economia**. São Paulo: Ed. Best Seller, 2004, citado por BRITO, 2006, p. 18).

no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições (neste caso, a lei) para o controle e proteção da sociedade industrial [...]” (BECK, 2003, p. 113, citado por LEITE; AYALA, 2004, p. 12), tornando-se assim obstáculo para a promessa de segurança ecológica.

De hecho, para El análisis sociológico de los problemas ecológicos propondremos un marco conceptual que nos permita captarlos no como problemas del medio ambiente o el mundo que nos rodea, sim del mundo interior de la sociedad. En lugar de los conceptos clave, aparentemente evidentes, de “naturaleza”, “ecología” y “medio ambiente”, basados em una oposición a lo social, este marco arranca más allá del dualismo de sociedad y naturaleza. Sus temas y perspectivas centrales tienen que ver con la incertidumbre fabricada dentro de nuestra civilización: riesgo, peligro, efectos colaterales, asegurabilidad, individualización y globalización. (BECK, 2001, p. 29-30)¹⁶

Contudo, este estudo, ao trabalhar com o conceito de sociedade de risco para caracterizar a sociedade pós-industrial chama a atenção para as relações sociais ao lidar com as questões ambientais e ações globais de risco, problematizando não somente a eficácia da proteção jurídica da natureza, mas também distintas lógicas e projetos sociais na utilização dos recursos ambientais.

1.2 Contextualização do quadro atual da situação-problema

O Brasil tem se destacado em área plantada de eucalipto. A estimativa de área plantada mundial gira em torno de 10 a 15 milhões de hectares, estando mais

¹⁶ Na realidade, para a análise sociológica dos problemas ecológicos, proporemos um marco conceitual que nos permita capturar não como problemas do meio ambiente ou do mundo que nos cerca, mas sim do mundo interior da sociedade. Em vez de conceitos chave, aparentemente evidentes, de "natureza", "ecologia" e "ambiente", baseados em uma oposição ao social, este marco começa além do dualismo de sociedade e natureza. Seus temas e perspectivas centrais têm a ver com a incerteza fabricada dentro de nossa civilização: risco, perigo, efeitos colaterais, insegurança, individualização e globalização (BECK, 2001, p. 29-30).

de 40% desta área no Brasil (Cf. ELDRIDGE¹⁷ et al. 1993 *apud* EMBRAPA, 2008). O Brasil possui cerca de 5,6 milhões de hectares de florestas plantadas (SBS, 2006), sendo 60% ocupada com *Eucalyptus* (AMS, 2005). Em 2004, a produção primária florestal do país somou R\$ 8,5 bilhões, dos quais 62% vieram da silvicultura (florestas plantadas) e 38% do extrativismo vegetal (produtos coletados em vegetações nativas espontâneas). Os produtos madeireiros representaram 84% do valor da produção extrativa vegetal e os não madeireiros, 16%.

O que isso significa em termos econômicos é que esses maciços florestais têm sido estimulados pelo aumento de demanda interna e externa pela produção do ferro-gusa e do aço. Outro fator preponderante é o da substituição, para essa produção, de fontes energéticas fósseis (carvão mineral) pelo carvão vegetal, oriundo da carbonização de árvores de eucalipto. Essa substituição encontra respaldo no debate mundial sobre os riscos da concentração de carbono na atmosfera para o aquecimento global, pois o uso do carvão vegetal, emitindo CO₂ na produção do aço será equilibrado pela fixação desse gás pelas florestas plantadas de eucalipto, reduzindo assim o aquecimento global. Contudo, as plantações arbóreas homogêneas vêm se proliferando com o fito de atender um cenário que apresenta uma perspectiva de aumento da área plantada de eucalipto e pinus de 160% até 2020.

Minas Gerais é o estado que detém o maior plantio, com mais de 40% de toda a área plantada no Brasil. Segundo Gonçalves (2007), são mais de 1.678.700 ha de florestas plantadas neste Estado (SBS, 2001). A Tabela 1 apresenta as áreas de florestas plantadas em Minas Gerais:

TABELA 1 - Área de florestas plantadas com *eucalyptus ssp* em Minas Gerais segundo a finalidade da madeira – janeiro/2006

DISCRIMINAÇÃO		ÁREA (ha X 1000)
<i>Eucalyptus ssp</i>	Madeira p celulose	150,00
	Madeira para energia e outros	865,63
	Soma <i>Eucalyptus ssp</i>	1015,63
	<i>Pinus ssp</i>	151,63
ÁREA TOTAL		1.167,26

Fonte: IEF – UFLA *apud* AMS, 2008.

¹⁷ ELDRIDGE, K.; DAVISON, J.; HARWOOD, C.; VAN WYK, C. **Eucalypt**: domestication and breeding. New York, Oxford University Press, 1993. 288 p.

Segundo Gonçalves (2007), na distribuição de plantações de eucalipto e pinus no Brasil, em 2004, Minas Gerais representou 46,7% da área plantada de eucalipto e 8,7% da área plantada de pinus. Segundo o CAA-NM (2007), há uma tendência de evolução da área plantada de eucalipto e pinus no Estado de Minas Gerais, que vem sendo observada desde 1997:

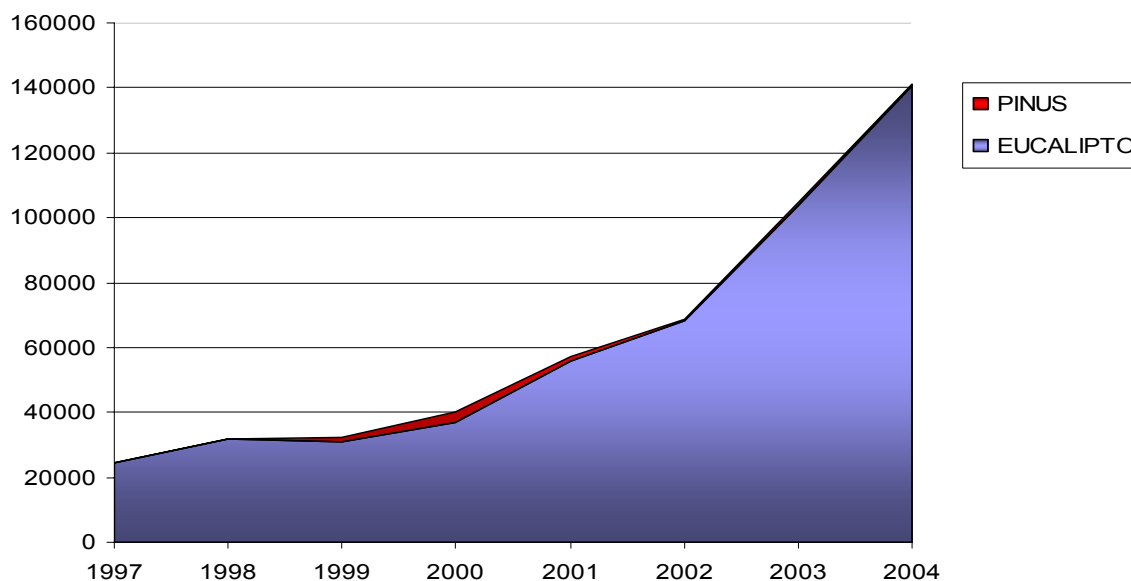


GRÁFICO 1 - Evolução de área plantada – 1997-2004

Fonte: Associação Mineira de Silvicultura (2005), citada por CAA-NM (2007).

Nessa conjuntura, há tendência de ampliação da área plantada no Brasil, de 2005 a 2020 (Gráfico 2), a partir da análise da evolução dos plantios nos últimos anos, entre 1997 e 2004; sendo, o cenário normativo, o que pode vir a alcançar, devido à expansão da produção no Brasil, entre 2005 a 2020, investimentos privados e aportes públicos.

De acordo com a AMS, somente o setor siderúrgico prevê recursos da ordem de US\$ 10 bilhões. Parte desse investimento seria canalizada para a produção de carvão vegetal, sendo que a AMS projeta, para 2020, a ampliação do percentual de utilização do carvão vegetal para a produção de ferro-gusa e aço para 50%. (CAA-NM, 2007, p. 13).

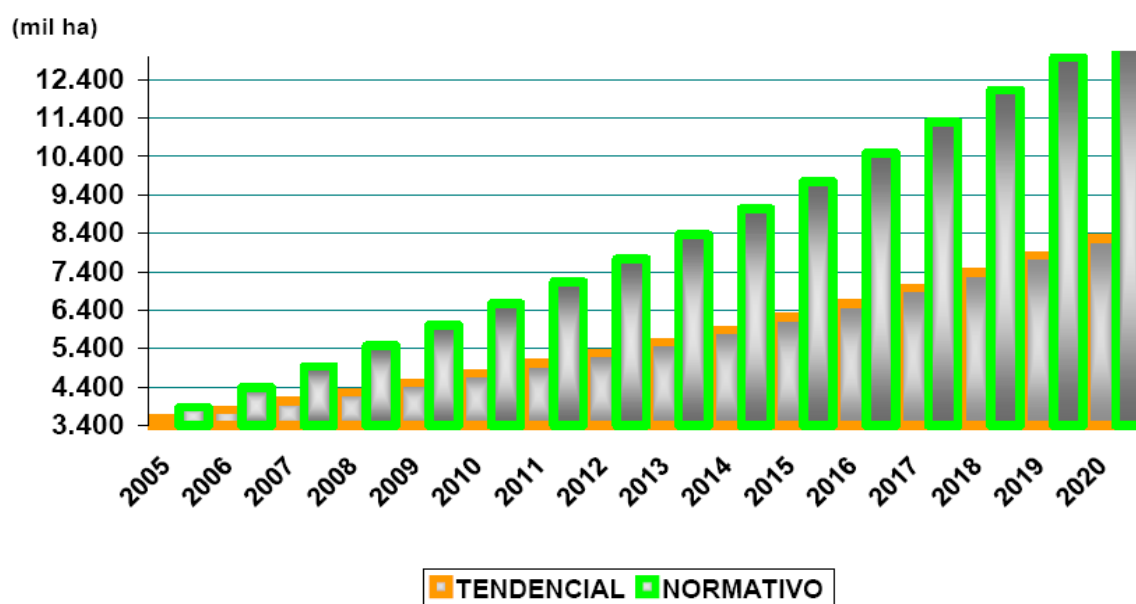


GRÁFICO 2 - Cenário tendencial e normativo de ampliação de área plantada de eucalipto e *pinus*

Fonte: CAA-NM (2007) com base nos dados da Associação Mineira de Silvicultura (2005).

Estima-se o plantio de 810 mil hectares por ano e que a área plantada atinja 13,8 milhões de hectares em 2020, de acordo com os investimentos previstos em todo o Brasil. Trata-se de uma perspectiva de aumento de 160% da área plantada com eucalipto e pinus em 2004. (CAA-NM, 2007, p. 13).

Os maciços florestais homogêneos têm, como um dos fatores determinantes para a evolução do uso dos produtos florestais, a crescente demanda por seus produtos no mercado exportador. Atualmente, o agronegócio é o setor responsável por 42% das exportações do Brasil¹⁸. Em 2004, os produtos florestais representaram pelo menos 18% dentre os produtos do agronegócio para exportação, o que mostra que o setor florestal sustenta uma indústria exportadora de alta escala, conforme ilustra a Figura 1, a seguir:

¹⁸ Disponível em <<http://www.portaldoagronegocio.com.br.index.php>>. Acesso em: 07/11/2007.

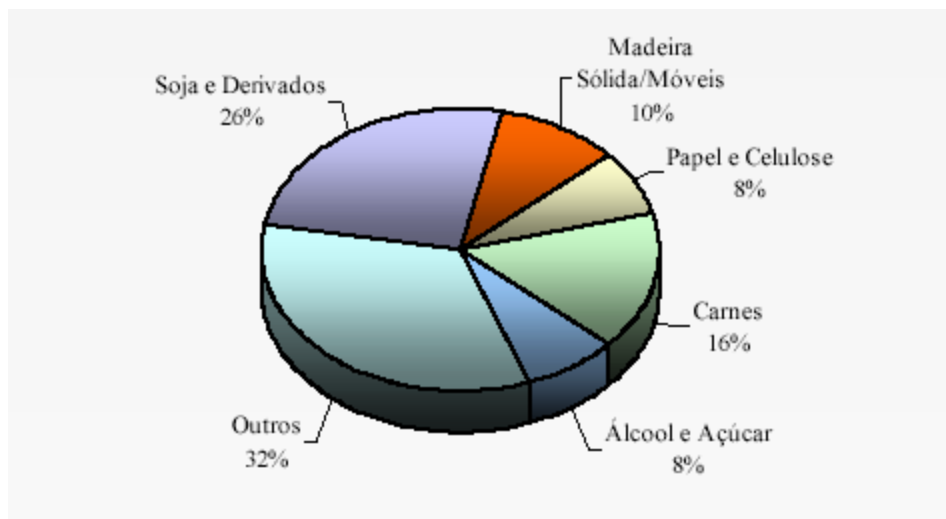


FIGURA 1 – Agronegócio (Exportações em 2004)

Fonte: Gonçalves (2007) com base nos dados da SBS, ABIMCI, 2005 (adaptado pela Silviconsult)

Quando combinados ao setor siderúrgico, verifica-se que, em 2008, a indústria siderúrgica brasileira é composta de 21 empresas, com usinas localizadas em 10 Estados da federação, possuindo uma capacidade de produção de 28,0 milhões de toneladas/ano de aço bruto¹⁹. Segundo a Rede do Terceiro Mundo²⁰ *apud* FASE-ES (2003), a capacidade para produção é de 32 milhões de toneladas/ano, sendo que o consumo doméstico é de 18 milhões de toneladas/ano. A exportação da siderurgia brasileira para os EUA apresenta-se em torno de 36% da produção e para a União Européia e o resto da América Latina, 40%.

Sabe-se que as florestas têm fornecido produtos madeireiros e não madeireiros.

“Hoje, as florestas de eucalipto são destinadas à produção de carvão vegetal para a indústria siderúrgica e de ferroligas, para produção de celulose, papel, painéis de madeira e outros subprodutos, como tecido sintético, cápsulas de remédios, produtos de limpeza, alimentícios, perfumes e medicamentos” (AMS, 2007).

Entretanto, Minas Gerais tem se destacado como o principal produtor de carvão vegetal do país, detendo 76,14% da produção nacional em 2004 (IBGE,

¹⁹ Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/publicacoes>>. Acesso em: 07/11/2007.

²⁰ Rede do Terceiro Mundo, n° 275, p. 15-28, fev. 2002.

2008). As plantações de eucalipto em Minas são responsáveis por boa parte do abastecimento de carvão vegetal de que dependem as siderúrgicas do Brasil. Em 2004 foram produzidos aproximadamente 1.642.853 toneladas de carvão vegetal em Minas Gerais.

1.2.1 O uso do eucalipto no norte de Minas Gerais

Atualmente, Minas possui cinco municípios dentre os dez maiores produtores de carvão vegetal no Brasil: Buritizeiro, João Pinheiro, Itamarandiba, Curvelo e Três Marias. A Tabela 2 mostra a posição desses municípios de acordo com sua produção:

TABELA 2 – Quantidade produzida e participações relativa e acumulada de carvão da silvicultura, dos dez maiores municípios produtores, em ordem decrescente - 2005

Dez maiores municípios produtores	Carvão da silvicultura		
	Quantidade produzida (t)	Participações (%)	
		Relativa	Acumulada
Brasil	2 526,3	100,0	-
Buritizeiro - MG	125 814	5,0	5,0
João Pinheiro - MG	105 435	4,2	9,2
Caravelas - BA	76 337	3,0	12,2
Açailândia - MA	74 160	2,9	15,1
Itamarandiba - MG	71 911	2,8	18,0
Curvelo - MG	70 893	2,8	20,8
Alcobaça - BA	67 936	2,7	23,5
Centro Novo do Maranhão - MA	62 075	2,5	25,9
Três Marias - MG	61 192	2,4	28,3
Três Lagoas - MS	60 066	2,4	30,7

Fonte: Gonçalves (2007) com base nos dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Agropecuária, Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura, 2005

Nesse cenário, o complexo siderúrgico-florestal tem, dentre outras regiões, o norte de Minas como perspectiva de expansão das monoculturas de eucalipto e pinus. O aumento da área plantada em regiões como esta explica o impulso tomado

pelo reflorestamento em Minas a partir de meados dos anos 1970. Outro fator que também explica essa alteração do movimento territorial do reflorestamento para o norte do Estado de Minas Gerais é por essa região estar incluída e, conseqüentemente, ter recebido subsídios para o desenvolvimento, advindos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. Somam-se a isto os padrões de consumo da sociedade contemporânea e a continuidade de financiamentos governamentais aos produtores fomentando projetos de reflorestamento.

Todo esse cenário se fortalece com os investimentos estatais. Segundo Carlos Silva (2006), o Programa Nacional de Florestas – PNF, criado pelo Decreto 3.420, de 20 de abril de 2000, tem finalidades ambiciosas e contraditórias, pois, ao mesmo tempo em que promove a expansão da base florestal plantada, pretende dar apoio às populações tradicionais e indígenas. Para atender seus objetivos, esse documento tem, como uma de suas metas, a expansão da base florestal plantada associada à recuperação de áreas degradadas, mediante:

- plantio de 800 mil hectares em pequenas e médias propriedades até 2007;
- plantio de 1,2 milhão de hectares por meio de programas empresariais sustentáveis; e
- recuperação de 200 mil hectares degradados dados até 2007. (SILVA, Carlos, 2006, p. 182).

O Quadro 1 apresenta os principais programas de reflorestamento atuantes na região norte-mineira, em 2007:

QUADRO 1 – Programas de financiamento ao reflorestamento na região norte-mineira

	PROPFLORA	PRONAF FLORESTAL	FCO PRONATUREZA
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	Programa nacional.	Programa nacional.	Região centro-oeste.
FUNÇÃO	Linha de financiamento do Banco do Brasil e demais bancos credenciados pelo BNDES	Financiamento do Banco do Brasil, Banco da Amazônia (BASA), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e demais bancos do Sistema Nacional de Créditos Rural.	Linha de financiamento do Banco do Brasil

	PROFLORA	PRONAF FLORESTAL	FCO PRONATUREZA
FINALIDADE	Implantação e manutenção de florestas destinadas ao uso comercial, industrial e energético, recomposição e manutenção de Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal.	Projetos de investimento em silvicultura, sistema agroflorestais e exploração extrativista ecologicamente sustentável.	Para fins energéticos e madeireiros, sistemas agroflorestais, recuperação de áreas degradadas, aquisição de máquinas e equipamentos, projetos integrados – rural e industrial e promoção de mercado.
BENEFICIÁRIO	Produtores rurais (pessoas físicas ou jurídicas), associações e cooperativas,	Destinada a agricultores familiares enquadrados nos grupos “B”, “C” e “D” do PRONAF	Destinada a produtores rurais (pessoas físicas ou jurídicas), associações e cooperativas para o manejo florestal sustentável, reflorestamento.
TETO	R\$150 mil/ano	- R\$ 1mil Agricultores grupo “B”; - R\$ 4mil agricultores grupo “C”; - R\$ 6mil agricultores grupo “D”. Até 65% do montante do projeto é liberado no primeiro ano	Até R\$ 4,8 milhões
JUROS	8,75% a.a	- 4%a.a. para Grupos C e D; - 1% a.a para o Grupo B. Bônus de adimplência de 25% sobre os encargos financeiros	6% a.a. para mini produtores, suas cooperativas e associações, 8,75% a.a. para pequenos e médios produtores, suas cooperativas e associações e 10,75% a.a para grandes produtores, suas cooperativas e associações. Bônus de adimplência de 15% sobre os encargos financeiros.

Fonte: AMS, 2007

Nota-se uma nova dinâmica das plantações arbóreas homogêneas que vem se realçando a partir de empreendimentos de médio porte:

A predominância de projetos em Licenciamento, caracterizados como de pequeno porte, tanto na produção de carvão vegetal de mata nativa, quanto no plantio de eucalipto (silvicultura), indica um novo perfil da atividade. Possivelmente, médios produtores estimulados pelas políticas de crédito oficiais, especialmente o PRONAF FLORESTAL, têm se inserido na cadeia de produção de carvão vegetal alimentação da siderurgia mineira. (CAA-NM, 2007, p. 22-23).

Outro aspecto questionável com relação ao controle e gestão estatal da exploração florestal e, em decorrência, proteção do meio ambiente, é quanto à

evolução do consumo de carvão vegetal produzido de madeira nativa e do reflorestamento, pois o que se percebe, conforme o Gráfico 3 citado por Gonçalves (2007), é que a produção de carvão vegetal de madeira nativa não cai, o que vem problematizando o controle e proteção ambiental através dos mecanismos legais de regulação e exploração dos recursos ambientais e tencionando ainda mais os conflitos socioambientais.

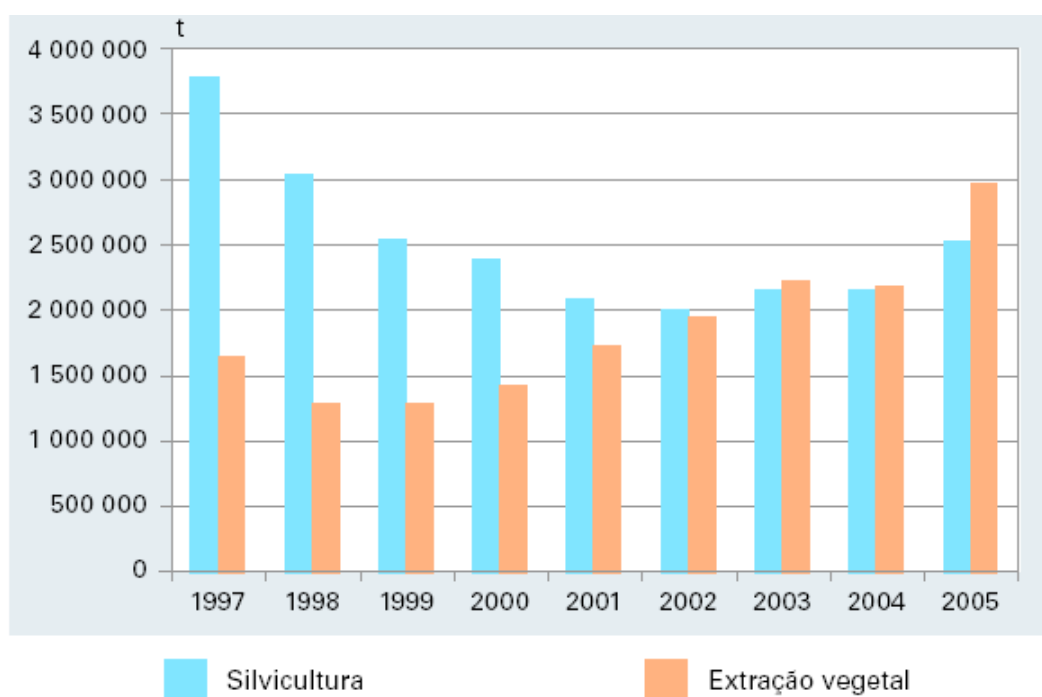


GRÁFICO 3 – Produção nacional de carvão vegetal da silvicultura e da extração vegetal – Brasil – 1997-2005

Fonte: Gonçalves (2007), com base nos dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Agropecuária, Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura 1997-2005

Essa contextualização da situação-problema situa a questão ambiental através da equação utilização-escassez X produção-consumo dos recursos ambientais florestais e atribui aos elementos da natureza uma utilização econômica, colocando o controle e a proteção dos recursos naturais, através da lei, como a principal via de resolução dos problemas ambientais. Entretanto, há distintas lógicas e interesses envolvidos no uso-preservação dos recursos ambientais, que se refletem na maneira como lidam com o meio ambiente e compreendem o licenciamento ambiental como mecanismo jurídico político-institucional.

1.3 A complexidade²¹ do conflito socioambiental

Os conflitos socioambientais têm ganhado visibilidade no Brasil e na América Latina desde o início dos anos 90. “Tais eventos tenderam a se disseminar em razão da extensão da exploração do território continental – expansão da fronteira econômica do mercado -, bem como da intensificação do uso das áreas centrais já investidas pela produção de riqueza.” (ACSELRAD, 2005, p. 8).

O conflito socioambiental que se perfaz em torno das plantações arbóreas homogêneas nasce, segundo Alier (2007, p. 14), “[...] da utilização cada vez maior do ambiente natural por conta da expansão econômica.”

Em muitas regiões tropicais existe uma oposição entre plantações florestais compostas por uma única espécie e florestas com biodiversidade, ostentando grande variedade de árvores, em alguns casos com mais de cem espécies por hectare. Cem anos após Pinchot ter introduzido a exploração florestal ou a silvicultura “científica” nos Estados Unidos, começou a se descortinar no Terceiro Mundo essa oposição entre as plantações uniformes de árvores e as matas “de verdade”. A silvicultura científica para a produção sustentável de madeira – desde a ciência florestal alemã e a regra de Faustmann de 1849 – é sem dúvida alguma, em todas as suas variáveis, “uma formulação complexa de discursos, de múltiplos níveis, produzida histórica e contingentemente” (Sivaramakrishnan, 1999: 280). Todavia, para além da análise do discurso, é possível identificar um conflito estrutural idêntico perpassando por diferentes culturas e sistemas político-administrativos ao longo e em toda a extensão do mundo tropical. (ALIER, 2007, p. 159-160).

Nesse sentido, Fanzeres (2005) revela, em seus estudos, os conflitos socioambientais decorrentes de áreas de monocultivo de árvores no Brasil, mapeando-os segundo a temporalidade deles:

²¹ Segundo Edgar Morin (1990, p. 17-19): “À primeira vista, complexidade é um tecido (*complexus*: o que é tecido em conjunto) de constituintes heterogêneos inseparavelmente associados: coloca o paradoxo do uno e do múltiplo. Na segunda abordagem, a complexidade é efetivamente o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem o nosso mundo fenomenal.” Neste estudo, o termo **complexidade** é utilizado no intuito de uma abordagem transdisciplinar dos fenômenos em contraponto à análise unívoca que tem pautado a investigação científica em alguns campos.

Mapa de conflitos sócio-ambientais em relação à plantações de árvores

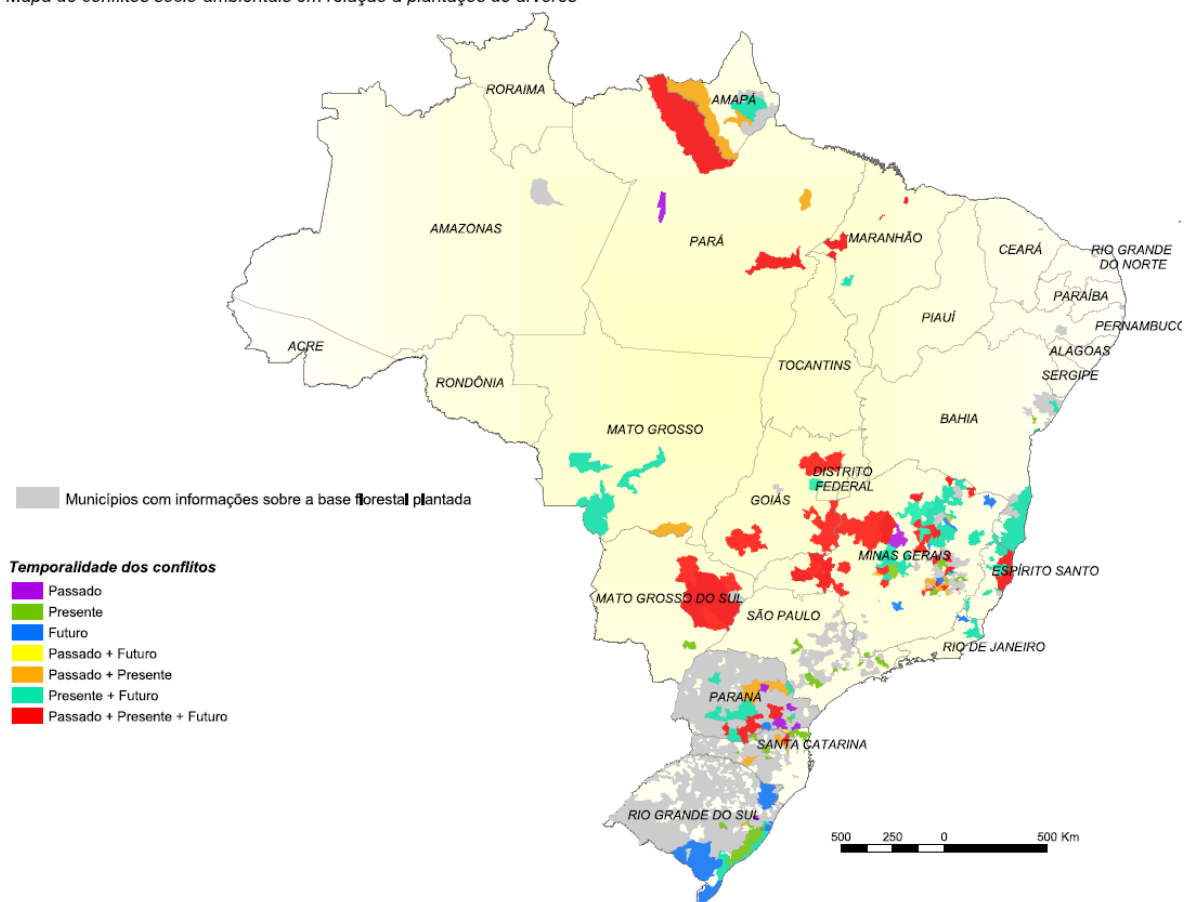


FIGURA 2 – Mapa de conflitos socioambientais em relação à plantação de árvores

Fonte: CAA-NM (2007) com base nos dados de Fanzeres (2005)

Observa-se que, não obstante a diversidade espacial dos conflitos socioambientais no Brasil, Minas Gerais tem sido recorrente na permanência desses conflitos em seu território e a região norte-mineira mostra a acentuação das tensões daí decorrentes com a mostra de crescentes conflitos no presente e no futuro, o que ficará evidenciado na fala dos atores sociais.

De acordo com Scotto e Limonic (1997), a aproximação dos estudos sobre o meio ambiente com as ciências sociais fez emergir algumas linhas de pensamento ecológico social que consideram a gestão de relações sociais contraditórias como fator determinante para a definição dos diferentes modos de uso e apropriação dos recursos naturais. Para isso, os autores destacam os atores envolvidos no uso e gestão dos recursos naturais, bem como os processos decisórios e as correlações de força que configuram cada situação-problema no âmbito socioambiental. Isso envolve considerar a gestão do meio ambiente como resultante da participação de atores sociais, da construção de sujeitos coletivos, da constante composição,

oposição e negociação entre interesses individuais e coletivos em torno da apropriação dos bens naturais.

Embora teoricamente considerado recurso coletivo por causa dos múltiplos jogos de interesses na sociedade, os recursos naturais passam a ser objeto de apropriação privada e uso diversos. Isso remete para o reconhecimento do meio ambiente como um campo de tensão permanente entre interesses individuais e coletivos. Segundo Scotto e Limonic (1997), os interesses individuais podem ser caracterizados como sendo aqueles que orientam ações e práticas nas quais prevalece a lógica do uso privado dos bens públicos. Este modo de uso dos recursos naturais pode acarretar danos ao meio ambiente, na medida em que afeta sua disponibilidade para outros segmentos da sociedade e incorre em prejuízos no que refere ao uso comum dos recursos.

Por sua vez, existem interesses que são expressões do caráter público do meio ambiente (interesses coletivos) com atores que defendem a permanência e disponibilidade dos bens ambientais coletivos. Dado que essas questões não são resolvidas pelo mercado, o Estado entra para arbitrar os conflitos por intermédio da legislação ambiental. Busca, em termos teóricos, a sustentabilidade desses recursos, para garantir a sobrevivência e qualidade de vida da sociedade. Ao mesmo tempo, busca também promover o desenvolvimento econômico, o que leva, em muitos casos, ao conflito entre desenvolvimento e sustentabilidade, entre o capital e as populações tradicionais, comunidades no entorno das plantações arbóreas. Pode-se afirmar que todos os problemas socioambientais são, de alguma forma, conflitos sociais entre interesses individuais e coletivos, envolvendo a relação natureza-sociedade. Assim, travam-se, em torno deles, confrontos entre atores sociais que defendem diferentes lógicas para a gestão dos bens coletivos de uso comum.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a lei possui estatuto de produto da razão humana (CAENEGAN, 1999; GILISSEN, 2001). Desde o Renascimento, a lei passa a ser vista por um processo de reconstrução, pela razão humana, das regras de convivência (HABERMAS, 1997). Esta razão assimilada ao fenômeno do Estado moderno apresenta o direito e, em conseqüência, a lei, como um regulador racional, supranacional, capaz de operar, apesar das divergências, em todas as circunstâncias (FERRAZ JR., 2003, p. 72). Segundo este autor, filosoficamente, o

ato de positivizar o direito, estabelecer o direito como lei, por força de um ato de vontade nos conduz à tese de que o direito é um conjunto de normas que valem por força de serem postas pela autoridade constituída – o Estado, através dos parlamentares -, cujas premissas da decisão que o põem também são postas por decisão. No sentido sociológico, a partir do Estado Moderno, a importância da lei propriamente dita cresce bastante como fonte de direito, por exigência política como também econômica, para arbitrar os conflitos de interesses (FERRAZ JR., 2003, p. 74-75).

Com a Revolução Industrial, a velocidade das transformações tecnológicas aumenta, reclamando respostas mais prontas do direito, que o direito costumeiro não podia fornecer. Ao contrário, o direito reduzido ao legal fazia crescer a disponibilidade temporal sobre o direito, cuja validade foi sendo percebida como algo maleável e, ao fim, manipulável, podendo ser tecnicamente limitada e controlada no tempo, adaptada a prováveis necessidades futuras de revisão. (FERRAZ JR., 2003, p. 74-75).

Contemporaneamente, sob a dogmática analítica do direito, o jurista preocupa-se em postular um conjunto de normas coerente e preciso em suas determinações, orientado para uma ordem finalista, que protege a todos indistintamente (FERRAZ JR., 2003, p. 82). Esta forma de tratamento universalista dado, teoricamente, à formulação da norma (LUHMANN²² *apud* FERRAZ JR, 2003) neutraliza, em tese, a pressão social imediata exercida pelo problema da distribuição social do poder e dos recursos, transportando-o para dentro do sistema jurídico, tornando-se assim, mediador e abstrato. Entretanto, sob estas características, o conjunto de regras, como direito posto, atua sobre a realidade, mas não cogita as conseqüências de sua atuação, nem tampouco o controle de suas influências, pois, mesmo sendo resultado de embates, de conflito de interesses, é passível de manipulação por parte da sociedade que, sob as relações de poder, formula e aplica as normas de direito segundo seus interesses privados, não repercutindo, assim, sobre todos indistintamente.

Ao levar em conta que os conflitos socioambientais têm ocorrido em diferentes escalas, externas e internas e que, no caso do uso dos recursos

²² LUHMANN, Niklas. **Rechtssystem und Rechtsdogmatik**. Berlim: Kohlhammer, 1974.

ambientais florestais no Brasil, eles advêm, dentre outros motivos, da atividade da silvicultura, proporcionada pelos maciços de florestas e pela exploração econômica de florestas, busca-se compreender as diferentes lógicas dos atores sociais envolvidos nesse conflito e a maneira como lidam com o meio ambiente, o utilizam e compreendem o mecanismo político-institucional de controle e regulação do meio ambiente.

Para a compreensão do fenômeno de construção da legislação ambiental, este trabalho baseia-se em moldura analítica com referencial institucionalista a partir da escolha da abordagem sociológica das lógicas de ação (Andrade, 2002). Este autor, a partir da sistematização de pressupostos teóricos, propõe referencial analítico de gestão e coordenação dos conflitos socioambientais. A partir do modelo analítico proposto por Andrade (2002), resultado da sistematização dos pressupostos teóricos escolhidos para operacionalizar a análise dos conflitos socioambientais, conforme o quadro a seguir, procedemos algumas adaptações de modo a melhor responder à problemática da pesquisa - o desenho da legislação ambiental, no que refere ao licenciamento ambiental e o modo como o Estado arbitra os diferentes interesses dos vários atores envolvidos, com adaptações à situação-problema em questão e diluída ao longo do estudo.

Quadro 2- Processo de construção de mecanismos político-institucionais de coordenação

Fase I: Contextualização das situações-problema sócio-ambientais
Fase II: Reconhecimento do espaço social construído e desdobramentos político-institucionais
Fase III: Análise do processo de gestão das situações-problema sócio-ambientais

Fonte: Andrade, 2002.

1.4 Identificação dos principais atores envolvidos

Para a análise qualitativa acima evidenciada, elegeram-se quatro grupos de atores sociais envolvidos com o uso e gestão dos recursos ambientais florestais, privilegiando atores, no sentido de obter uma amostra intencional, de acordo com o universo, que prestam informações sobre a problemática em questão: a) O Estado, através dos órgãos públicos de proteção ambiental, ou seja, a Superintendência Regional do Meio Ambiente - SUPRAM e, inseridos nesta, o Instituto Estadual de Florestas - IEF e o Instituto Mineiro de Gestão de Águas – IGAM, e o representante do Ministério Público na Promotoria de Justiça da Bacia do Rio São Francisco, em defesa do meio ambiente no Norte de Minas; b) a Empresa V & M Florestal inserida no grupo das empresas de reflorestamento para representar esse setor; c) a Comunidade Cana Brava, no município de Guaraciama, como comunidade impactada pela monocultura de eucalipto no norte de Minas; d) o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas – CAA-NM, como organização da sociedade civil de apoio às populações tradicionais locais e ao processo de resistência da Comunidade Cana Brava em seu território, e a Associação Mineira de Silvicultura – AMS, da qual as empresas reflorestadoras são associadas. Essa associação de representação dos interesses das reflorestadoras apresenta, em sua maioria, os dados quantitativos do setor florestal neste estudo. Com relação a esse fato, cabe-nos explicitar o conhecimento da advertência feita por Dagnino²³ *apud* Zhouri; Laschefski e Pereira (2005, p. 16), de que há, hoje em dia, uma “convergência perversa” entre projetos políticos distintos e que fazem uso das mesmas categorias políticas como, no caso, sociedade civil, porém com finalidades opostas. “Esse fato tornaria confusa a identificação das referências políticas por parte dos atores sociais envolvidos, algo que corrobora a visão de Sachs (2000) sobre a submissão do ‘regime ambiental’ ao ‘regime econômico’ em nível mundial.”

²³ DAGNINO, E. Sociedade civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de cidadania y sociedade civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central da Venezuela, 2004.

1.4.1 O Estado

O Estado goza da prerrogativa de erguer uma estrutura político-jurídica que cuida da codificação das relações sociais com relação ao uso dos recursos naturais. Nesse sentido, o Estado apresenta um conjunto normativo que tem por finalidade a proteção do meio ambiente e a regulação do uso dos recursos ambientais. Segundo a lei, atualmente “[...] o bem ambiental deve pertencer à coletividade e não integra o patrimônio disponível do Estado, impedindo o uso irracional e autoritário do patrimônio ambiental pelo Poder Público e pelo particular.” (LEITE; AYALA, 2004, p. 41). O Estado deve facilitar e incentivar a conscientização e a participação de todos relativas ao meio ambiente, disponibilizando amplamente as informações e sua defesa.

Atualmente, o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA é composto, segundo o artigo 6º da Lei nº. 6.938/81, “[...] por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.”

A Secretaria Nacional do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD é responsável pela coordenação do Sistema Estadual do Meio Ambiente – SISEMA, pois planeja, executa, controla e avalia as ações setoriais a cargo do Estado relativas à proteção e à defesa do meio ambiente, à gestão dos recursos hídricos e à articulação das políticas de gestão dos recursos ambientais para o desenvolvimento sustentável no Estado de Minas Gerais²⁴.

Em Minas Gerais, o sistema ambiental para licenciamento da atividade de silvicultura e exploração econômica de florestas é composto pelos órgãos que dão subsídio ao Conselho de Política Ambiental – COPAM, a saber: a Superintendência Regional do Meio Ambiente – SUPRAM, o Instituto Mineiro de Gestão de Águas –

²⁴ O SISEMA é formado pela SEMAD, pelos conselhos estaduais de política ambiental – COPAM e de Recursos Hídricos - CERH e pelos órgãos vinculados: Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM, responsável pela qualidade ambiental no Estado, no que corresponde à Agenda Marrom, Instituto Estadual de Florestas - IEF responsável pela Agenda Verde e Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM que responde pela Agenda Azul. (SEMAD. Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br>>. Acesso em: 24 jan 2008).

IGAM, o Instituto Estadual de Florestas – IEF e a Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM. Estes órgãos integram o SISNAMA, estando vinculados à Secretaria Nacional do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD. Atualmente as superintendências regionais - SUPRAM reúnem as equipes técnicas para o processo do licenciamento integrado, que emanam um posicionamento técnico e jurídico a partir da apresentação dos documentos e informações requeridos e apresentados pelo empreendedor. No norte de Minas, encontra-se instalada a SUPRAM-Norte, dentre as 10 unidades espalhados no estado.

Nesse contexto, há também o Ministério Público que é responsável pela defesa do meio ambiente, tendo, dentre suas atribuições, a de verificação e investigação acerca de todos os danos ambientais, inclusive os decorrentes de reflorestamento. Em todos os municípios no norte de Minas é possível o Ministério Público tratar de assuntos relacionados ao meio ambiente, podendo dar origem a Termos de Ajustamento de Conduta – TACs ou Ações Cíveis Públicas – ACPs. Encontra-se instalada nesta região a Promotoria de Justiça da Bacia do Rio São Francisco, especializada na defesa do meio ambiente, que tem como principal função a verificação e investigação acerca dos danos ambientais e encaminhamento de medidas legais.

Contudo, segundo disposto em lei, art. 2º da Lei nº. 6.938/81, a atual política estatal tem por “[...] objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições de desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...]” e o setor público apresenta-se nesse contexto formulando, através do poder legislativo, e implementando, mediante os agentes da administração pública e do poder judiciário, o conjunto de normas de regulação do uso dos recursos ambientais e proteção do meio ambiente.

1.4.2 As empresas reflorestadoras

Segundo os dados já apresentados, o setor florestal do Brasil encontra-se em expansão e apresenta grande competitividade no mercado de produtos florestais. Segundo a AMS (2008), os produtos florestais contribuem com US\$ 17,5 bilhões por ano para o Produto Interno Bruto - PIB nacional. O negócio florestal em Minas Gerais representa hoje 7% do PIB estadual, agregando R\$ 3,8 bilhões em exportações.

Para as empresas de reflorestamento, a introdução do reflorestamento no país deu-se em direção aos estados industrializados na região Sudeste, tendo em vista a dinâmica desenvolvimentista com a produção das siderúrgicas e que forçava a mudança das bases técnicas anteriores. O eucalipto foi sendo introduzido, aos poucos, como alternativa, pois parecia ser a “salvação” em termos de fonte energética para a produção industrial, principalmente para o segmento siderúrgico. E, para as regiões onde eram instaladas as monoculturas, dentre elas, a norte-mineira, tal processo era sinônimo, no discurso institucionalizado, de progresso para a região.

Nesse sentido, empresas reflorestadoras atendem um mercado interno e externo de consumidores de produtos florestais. Dentre as principais empresas exportadoras de 2006 encontram-se algumas do complexo siderúrgico-florestal que fazem parte dessa realidade, conforme tabela a seguir:

TABELA 3 – Principais empresas exportadoras de Minas Gerais em 2006

Empresas	US\$ FOB (milhões)	Participação (%)	Variação 2006-2005 (%)	Área de atuação
CVRD	2.190,28	14,01	+ 22,53	Mineração
MBR	1.356,10	8,67	+ 26,67	Mineração
Fiat Automóveis	833,80	5,33	+ 25,70	Automotivo
Gerdau Açominas	785,53	5,02	+ 34,38	Siderurgia Metalurgia
Usiminas	563,30	3,60	-10,45	Siderurgia Metalurgia
CBMM	523,57	3,35	+ 31,97	Siderurgia Metalurgia
Acesita	459,50	2,94	+ 25,47	Siderurgia Metalurgia
Cenibra	431,55	2,76	+ 5,09	Papel e Celulose
Belgo Siderurgia	380,90	2,44	+ 10,34	Siderurgia Metalurgia
V&M do Brasil	287,50	1,84	+ 20,35	Siderurgia Metalurgia
Total – 10 maiores empresas	7.8120,05	49,96	+20,59	
Total – todas as empresas	15.638,13	100	+15,83	

Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Governo de Minas Gerais (2007)²⁵.

As dez maiores empresas exportadoras responderam por 49,96% do total das vendas externas de Minas Gerais, atingindo US\$ 7,812 bilhões. Os principais produtos exportados por estas empresas são minério de ferro, nióbio, produtos siderúrgicos, celulose e automóveis. As duas maiores empresas exportadoras são do setor de mineração e respondem por 22,68% das exportações de Minas, refletindo a explosão de demanda por minério de ferro no mercado internacional. As 40 maiores empresas exportadoras de Minas responderam por vendas de US\$ 11,163 bilhões, o equivalente a 71,38% das exportações. (MINAS GERAIS - SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2007).

Nesse contexto de atores sociais envolvidos na problemática ambiental, dentre as empresas reflorestadoras que atuam na região norte-mineira²⁶, a Empresa V & M Florestal foi a empresa selecionada para caracterizar e representar os interesses desse grupo de atores sociais. Trata-se de uma multinacional que produz aproximadamente 500 mil toneladas de tubos de aço por ano.

Esta empresa surgiu da *joint-venture*, formada em 2000, entre empresa francesa e alemã. Em 2005, o grupo constituiu-se como sociedade anônima e passou a ser controlado em 99,41% pelo grupo francês. O complexo industrial dessa empresa, a usina siderúrgica, encontra-se instalado em área de 2,5 milhões de

²⁵ Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.mg.gov.br>>. Acesso em: 17/11/2007.

²⁶ Podemos citar, dentre as empresas reflorestadoras que atuam na região norte-mineira, Calsete Siderurgia Ltda., Gerdau S/A, Plantar S/A, Rima Industrial S/A, Siderpa – Siderurgia Paulino Ltda., Lucape Siderúrgica Ltda, V & M Florestal Ltda.

metros quadrados, na cidade de Belo Horizonte. Além de abastecer o mercado doméstico, esta empresa é também grande exportadora de tubos de aço, com no mínimo 36% de sua receita líquida oriunda de vendas das exportações. Há duas outras empresas subsidiárias que garantem o fornecimento de matéria-prima ao grupo: a empresa reflorestadora observada neste estudo e a empresa de mineração²⁷.

A V & M Florestal foi fundada em 1969 e possui como principais atividades, dentre outras, o plantio e manejo de florestas de eucalipto e produção de carvão vegetal, desde a década de 1970, a partir de florestas plantadas nas regiões de Curvelo, João Pinheiro e Montes Claros e nas macrorregiões Centro-Norte e Noroeste de Minas. O interesse da V & M Florestal no cenário apresentado neste estudo é produzir o carvão vegetal como elemento redutor e combustível nos altos fornos da usina siderúrgica, pertencente ao grupo, abastecendo-a com produção própria e fomento até 2015. Segundo dados apresentados pela empresa, a capacidade de produção em suas 21 fazendas é de cerca de 1,2 milhão de metros cúbicos de carvão vegetal por ano em uma área de aproximadamente 102 mil hectares, localizados em 13 municípios de Minas Gerais. Dentre esses municípios, destacam-se Curvelo, Montes Claros, Bocaiúva e João Pinheiro²⁸.

A V & M Florestal possui licença ambiental de operação desde 17/11/2003 para suas fazendas Pé de Morro, com área de 5.468,14 ha; Fazenda Extrema, com área de 9.672,38 ha; Fazenda Vargem Grande, com área de 13.143,12 ha e Fazenda Corredor, com área de 10.155,84 ha, localizadas, continuamente, dentre os municípios de Bocaiúva, Guaraciama e Olhos d'Água, para as atividades de florestamento, desenvolvimento, produção e venda de produtos florestais: sementes, mudas, madeira, carvão vegetal, alcatrão vegetal e solução pirolenhosa.

Além de toda a dimensão do negócio florestal e significação da produção representada por essa empresa reflorestadora, suas florestas plantadas também se apresentam como detonador de conflitos socioambientais²⁹.

²⁷ Balanço social e ambiental referente ao ano de 2006, apresentado pela V & M Florestal. Disponível em: <<http://www.vmtubes.com.br>>. Acesso em: 15 jul. 2007.

²⁸ Balanço social e ambiental referente ao ano de 2006, apresentado pela V & M Florestal, p. 105. Disponível em: <<http://www.vmtubes.com.br>>. Acesso em: 15 jul. 2007.

²⁹ Notícias da "milícia armada da V & M". Disponível em: <<http://www.wrm.org.uy>>. Acesso em: 27 jan. 2008. Também noticiado pela Rede Alerta contra o deserto verde, MST – Asa Minas Gerais.

O recrudescimento da violência contra as famílias de agricultores cercadas pelos plantios de eucalipto, expresso, por exemplo, na morte de um trabalhador rural da comunidade de Canabrava, Guaraciama/MG, por vigilantes armados que monitoram os eucaliptais da V & M do Brasil nesse município, tem funcionando como energizador da luta, reforçando as estratégias de mobilização política (CAA-NM, 2007, p. 29).

1.4.3 As comunidades locais

Na região norte-mineira há comunidades locais que se encontram no entremeio das plantações de eucalipto, podendo ser caracterizadas como populações tradicionais, por estarem intrinsecamente ali se relacionando com a utilização-conservação dos recursos ambientais e, também, pelo fato de essa expressão estar ligada à preservação de valores, tradições e culturas. Tais comunidades, reconhecidas como geraizeiros:

Apresentam um modelo de ocupação do espaço e uso dos recursos naturais voltado principalmente para a subsistência, com fraca articulação com o mercado, baseado em uso intensivo de mão-de-obra familiar, tecnologias de baixo impacto derivadas de conhecimentos patrimoniais e, habitualmente, de base sustentável. Essas populações – caiçaras, ribeirinhos, seringueiros, quilombolas e outras variantes – em geral ocupam a região há muito tempo, não têm registro legal de propriedade privada individual da terra, definindo apenas o local de moradia como parcela individual, sendo o restante do território encarado como área de uso comunitário, com seu uso regulamentado pelo costume e por normas compartilhadas internamente (ARRUDA, 2000, p. 79-80).

Dentre tais comunidades de populações tradicionais no norte de Minas cercadas pelas plantações de eucalipto, encontra-se a Comunidade Cana Brava, localizada entre os municípios de Bocaiúva e Guaraciama. Essa comunidade se divide em três unidades: Cabeceira de Cana Brava, Cana Brava 2 e 3. Essa comunidade possuía o direito de acesso e controle de recursos naturais, como terras agricultáveis e chapadas, sementes e frutos nativos, água e produtos das florestas nativas, até a chegada das empresas reflorestadoras e fazem parte do conflito

socioambiental analisado neste estudo, por exporem projetos, interesses, formas de apropriação e uso material e simbólico dos recursos ambientais, que são distintos de outros atores sociais.

1.4.4 As organizações da sociedade civil

A definição que se dá às organizações da sociedade civil neste estudo é em seu sentido mais amplo, ou seja, segundo Fernandes (1994), o que pode ser feito pelo social na esfera não-governamental, expressando um potencial articulador da sociedade ou de grupos sociais. Segundo Di Pietro (2003), essas entidades são denominadas como o “terceiro setor” ou “entidades paraestatais”, ou seja, “[...] aquele composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos; esse terceiro setor coexiste com o primeiro setor, que é o Estado, e o segundo setor, que é o mercado.” (DI PIETRO, 2003, p. 413). Na verdade, são o meio termo entre o público e o privado, como as empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações, associações, cooperativas, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil propriamente ditas.

No cenário atual há organizações da sociedade civil que apóiam tanto as ações das empresas reflorestadoras como das comunidades tradicionais locais que resistem e permanecem em seu território, na busca pela continuidade do uso dos recursos ambientais como o fazem há dezenas de anos.

No norte de Minas, entidades como o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas – CAA-NM, a Comissão Pastoral da Terra – CPT, os Sindicatos dos trabalhadores rurais, o Movimento dos Sem Terra - MST e redes sociais como a Rede Cerrado de ONGs, Rede Alerta contra o Deserto Verde, Via Campesina, dentre outras, fazem parte desse cenário de apoio às comunidades de populações tradicionais, que estão sendo continuamente expropriadas de seu território e da utilização que faziam dos recursos naturais. Toma-se, a título de ilustração neste estudo, o CAA-NM como organização de apoio às comunidades locais.

O CAA-NM surge na esteira dos conflitos provocados pelo processo desenvolvimentista que adentrou o sertão norte mineiro principalmente entre as décadas de 1960 e 1980, desestruturando as economias locais, ecossistemas e uma diversidade de sistemas culturais de produção associados aos cerrados, caatingas, mata seca e vazantes do São Francisco. À violência explícita da expulsão de milhares de camponeses de suas terras, uma outra silenciosa, mas não menos violenta, quase invisível, ocorria quando estes, encurralados pelo latifúndio, pelas reflorestadoras, endividados, com os terrenos desgastados, ou contaminados por um sem número de agrotóxicos, deixavam o seu lugar e migravam em busca das luzes das cidades à procura de dias melhores, acesso à saúde ou aos estudos para os seus filhos. Camponeses, organizações sociais, lideranças locais e técnicos se unem em torno desta preocupação. Laços ligam o Norte de Minas com pessoas e organizações de outros estados da federação que também tinham esta mesma preocupação. De um seminário realizado em Montes Claros no ano de 1985, organizado pela Casa de Pastoral Comunitária e Rede PTA/Fase, surge a primeira proposta do que viria a ser o CAA: uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos que segue ao lado das organizações e comunidades de agricultores e agricultoras familiares da região, apoiando e acompanhando-os em seus espaços de participação e ação. (CAA-NM, 2008).

O CAA-NM apresenta-se como uma Organização Não Governamental – ONG, que possui como principal compromisso a colaboração com agricultores, agricultoras e extrativistas do norte de Minas, para o desenvolvimento de propostas com enfoque na agroecologia³⁰.

O CAA prioriza o desenvolvimento de suas atividades afirmando uma concepção de que as agriculturas, os agricultores (as), e a vida rural não podem ser mais vistos como segmentos isolados, desvinculados do conjunto da sociedade e, ao mesmo tempo, despertencida de uma base territorial e ambiental. [...] As ações em torno da produção agroecológica buscam garantir um processo sustentável de produção, resultando em produtos saudáveis para a composição da alimentação e geração de renda familiar a partir do respeito às especificidades e na valorização do conhecimento dos povos nativos. Um enfoque que busca pavimentar uma estratégia de ação de mobilização de redes sócio-técnicas com envolvimento de outros sujeitos (STR's, pastorais, pesquisadores e movimentos sociais), estabelecendo centralidades e sinergias positivas entre as dinâmicas ecológicas e os circuitos de produção e consumo. (CAA-NM, 2008).

Entretanto, apresentam-se também, neste cenário, organizações civis de representação de interesses das empresas reflorestadoras. A V & M Florestal, como

³⁰ Referência – CAA histórico, compromissos (CAA-NM, 2008).

outras empresas reflorestadoras, apresenta-se como membro da Associação Mineira de Silvicultura – AMS, da Associação Brasileira de Florestas – ABRAF e da Sociedade de Investigações Florestais. Além dessas instituições, atuam outras, tais como os sindicatos das indústrias extrativistas, de celulose e de ferro, o Instituto Brasileiro de Siderurgia – IBS, a Sociedade Brasileira de Silvicultura - SBS, a EMBRAPA Florestas, dentre outros organismos.

Para representação de interesses das empresas reflorestadoras toma-se como referencial a AMS, pois a maioria dos dados quantitativos apresentados neste estudo sobre a atividade da silvicultura e empresas reflorestadoras foram fornecidos por esta instituição, conduzindo-nos à percepção das distintas lógicas entre os atores sociais envolvidos na questão socioambiental e à compreensão de que tais instituições possuem um certa mobilização dos dados a respeito da produção florestal e, conseqüentemente, de seus efeitos, sejam eles positivos ou negativos.

A AMS é uma associação fundada em 2003 e representa as principais empresas de florestas plantadas, atuando pelos interesses das indústrias – siderúrgicas, empreendimentos do setor de celulose e papel, de painéis e produtos sólidos de madeira, dentre outras -, e dos produtores florestais, promovendo, principalmente a expansão e abertura de mercados.

Contudo, a caracterização dos principais atores envolvidos na situação-problema aqui apresentada auxiliará na análise da legislação ambiental, através do licenciamento ambiental como mecanismo político-institucional, que desemboca numa crescente expansão das monoculturas de eucalipto em detrimento dos aspectos socioambientais. No entanto, é importante identificar as principais mudanças institucionais e intervenções governamentais e empresariais na evolução da atividade da silvicultura no Brasil, desde a introdução do eucalipto no território brasileiro.

2 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NA REGULAÇÃO DO USO DOS RECURSOS AMBIENTAIS FLORESTAIS

A regulação do uso dos recursos ambientais não é recente como objeto da atividade legislativa brasileira. Todavia, para a compreensão da atual fase do processo de proteção legal do meio ambiente, faz-se necessário desvelar os objetivos jurídicos da temática ambiental no Brasil, que implicará na decisão e reflexão sobre o atual conteúdo valorativo do meio ambiente, de forma dita “inovadora”, pelos juristas e representantes do poder público e conforme as políticas ambientais.

Este capítulo tem por objetivo analisar o desenvolvimento da legislação ambiental no Brasil, apontando as mudanças de perspectiva na valorização do meio ambiente pela legislação e sua evolução dita “inovadora” no que concerne à proteção do meio ambiente e na regulação do uso dos recursos naturais, mais especificamente quanto à utilização dos recursos ambientais florestais, relacionando o controle que a lei exerceu e como exerceu na atividade silvicultural no país, ou seja, a relação entre as alterações normativas, com o intuito de “proteger” e regular o uso dos recursos ambientais como paradoxal ao avanço da eucaliptocultura no território brasileiro, mais especificamente no norte de Minas Gerais.

A reconstituição histórica da situação-problema conduz à análise do modo de produção e consumo da sociedade capitalista pós-industrial e à construção de ideologia presente no conceito de desenvolvimento sustentável, a fim de perceber em que medida esse conceito equaciona os problemas e aspectos socioambientais, frente ao uso e escassez dos recursos naturais, a partir de sua adoção nas regras de conduta de uso dos recursos naturais nos dias de hoje.

2.1 Atividade legislativa ambiental brasileira

A questão ambiental surgiu enquanto problema no século XX, por ter ocorrido, nessa época, o crescimento do interesse público pelo tema, com a deflagração dos sérios problemas de degradação e a partir do surgimento do movimento ambientalista ou ambientalismo ou ecologismo³¹, que se expandiu como reação ao modelo de produção assentado no uso depreciativo dos recursos naturais.

Apesar dos graves problemas ambientais do século XIX relacionados à poluição industrial, um dos motivos pelos quais a preocupação ambiental não surgiu naquela época de forma mais explícita foi o fato de a degradação ambiental afetar principalmente os trabalhadores, sendo somente no século XX que esses problemas alcançaram também as classes mais favorecidas. (LAGO; PÁDUA *apud* GONÇALVES, 2001).

Entretanto, Pádua (2004, p. 13) sustenta que, desde o século XVIII, havia esforços para uma crítica ambiental, como fazendo parte de “[...] um processo de tomada de consciência dos dilemas ambientais no universo da modernidade.” Em seu estudo, ao analisar o pensamento político e crítica ambiental no Brasil, dentre 1786 e 1888, o autor analisa a existência de um denominador comum entre os textos analisados: “[...] essencialmente político, cientificista, antropocêntrico e economicamente progressista.” Este autor admite que a crítica ambiental está ligada à criação da economia moderna, a partir da navegação e dos sistemas coloniais, e que no Brasil, nessa época, já se apresentava o “[...] viés ‘desenvolvimentista’ como dominante.”

Nesse sentido, os primeiros sistemas legais de regulação do uso do meio ambiente se deram no período pré-republicano, desde a legislação portuguesa vigente na América Portuguesa (Brasil Colonial) e no Brasil Imperial³². Segundo

³¹ O pensamento ambientalista ou ecologismo “[...] surgido numa sociedade de redes (como a denomina Castells) [...]”, não funciona com um comitê executivo e “[...] se expandiu como uma reação ao crescimento econômico. Caberia aqui assinalar que nem todos os ambientalistas se opõem ao crescimento econômico.” (ALIER, 2007, p. 21). As correntes que pertencem ao movimento ambientalista são “o culto ao silvestre”, o “evangelho da ecoeficiência” e o “ecologismo dos pobres”.

³² Anterior à legislação brasileira vigoraram, no Brasil, primeiramente as Ordenações Afonsinas e posteriormente as Manuelinas, a partir de 1521 e as Filipinas, a partir de 1603. O interesse da coroa portuguesa, nesse período, muito acima dos interesses ambientais, era a propriedade da nobreza e

Leite e Ayala (2004), desde aquela época, a preocupação era essencialmente quanto à proteção dos recursos naturais, mas não como um bem jurídico ambiental, conforme se apresenta atualmente na legislação, e sim a partir de seus elementos individualizados e desde que se tivesse interesse em sua utilização econômica.

Desde esse momento, a monocultura obteve seu papel significativo na economia, na sociedade e no uso dos recursos naturais no Brasil. Segundo Brito (2006, p. 17), “[...] a monocultura para exportação – *plantation* – é descrita como o vetor de colonização inicial do Brasil até se apresentar na nova roupagem de ‘reflorestamento’ de eucalipto para produção de carvão visando ao mercado interno e externo de produção de ferro e aço [...]”, como se apresenta atualmente no cenário norte-mineiro.

Nessa primeira fase de regulação normativa ambiental, segundo Leite e Ayala (2004), o Estado é o único ator responsável pela definição, pela imputação e pela defesa da natureza, mas podendo usufruir o máximo dos recursos naturais:

Todas essas normas eram orientadas por uma concepção clara do legislador perante o ambiente, baseada na identificação deste como simplesmente um bem, e que, para a preservação do conteúdo liberal de seu conceito civilístico, deveria ter seu potencial de utilização econômica preservado em face de condutas lesivas a esse interesse (individual e econômico). [...] Não se tinha ainda claro o desenvolvimento conceitual da noção de um conceito de ambiente, ou definidas categorias, como fauna e flora, na qualidade de bens ambientais como conhecemos hoje, e nem ao menos se tratava da proteção jurídica daqueles recursos naturais pelo seu intrínseco valor jurídico, que deveria ser preservado em face do ilícito, mas tão-somente de sua proteção como proteção reflexa da lesão a um interesse economicamente apreciável. (LEITE; AYALA, 2004, p. 137-138).

Naquela época, legalmente, segundo Milaré (2005), o “patrimônio natural” era despojado de seu caráter de “bem comum” e tratado como propriedade privada, mediante a exploração sem qualquer escrúpulo e acima de qualquer legislação coerente. Interessante, como veremos, é que, mesmo depois, com as mudanças de valoração do meio ambiente na legislação, essa lógica de apropriação do meio ambiente permanece, justificada pela busca do desenvolvimento econômico.

da coroa, ou seja, em propor normas que evitassem a escassez de recursos naturais (LEITE; AYALA, 2004).

O início da segunda fase da atividade legislativa ambiental, ocorrido nas primeiras décadas do século XX, reflete um “desenvolvimento restrito da significação jurídica do ambiente e dos sistemas de responsabilização”, pois girou em torno de um “sistema típico de conflituosidade ambiental”, fundado nos conflitos de vizinhança. Nesse contexto, o ambiente foi considerado como um bem, ainda como recursos naturais individualizados, sem apreciação econômica, integrante do regime de *res nullius*³³, e somente seria protegido caso envolvesse a proteção da propriedade privada, presente nos conflitos de vizinhança. Vale ressaltar que, nessa época, se colocavam em prática, no Brasil, os princípios e direitos fundamentais do Estado Liberal, mediante o Código Civil de 1916, dentre eles o direito à propriedade privada, pautando as relações sociais em torno, inclusive, da apropriação dos recursos naturais.

A partir da década de 1960 há uma alteração da valoração dos recursos naturais no ordenamento jurídico brasileiro, passando de *res nullius* para *res commune* ou bem comum³⁴, o que passa a orientar “ideologicamente” diversos textos normativos, dentre eles a Lei Federal nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o Código Florestal de 1965, ainda em vigor, mas bastante modificado por legislações mais recentes, a partir de 1989. No entanto, há exceções estratégicas da legislação que já contemplavam os recursos naturais como bem comum, antes mesmo da década de 1960, pois estão diretamente ligadas à sua exploração econômica, dentre elas o Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, o Código Florestal de 1934. Pelo fato de a exploração dos recursos ambientais florestais estar diretamente relacionada às questões econômicas de prima importância, dá-se, pela legislação, por conveniência, sua classificação como bem comum; vejamos por quê.

O Código Florestal de 1934 demonstra a intervenção estatal, nessa época, na exploração dos recursos florestais, da seguinte forma:

³³ *Res nullius* significa coisa que não pertence a ninguém, coisa ou bem que nunca pertenceu a alguém, podendo vir a pertencer pela ocupação. “Sendo coisa de ninguém em particular, a todos pertencia e era insuscetível de apropriação exclusiva, mas no sentido positivo. Assim, não sendo a ninguém pertencente em particular, poderia, justamente por esta razão, ser apropriada por qualquer um (desde que, evidentemente, fosse a pretensão fisicamente ou juridicamente possível).” (LEITE; AYALA, 2004, p. 140).

³⁴ O meio ambiente passa a ser valorado como um bem comum em contraposição ao bem particular, ou seja, aquele que é o fim de todas as pessoas singulares que existem na comunidade e o fim de todos em conjunto, passando a ser visto como bem da comunidade e de interesse público.

Art. 1º - As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis, em geral, e especialmente este Código, estabelecem.

Art. 2º - Aplicam-se os dispositivos deste Código assim às florestas como às demais formas de vegetação reconhecidas de utilidade às terras que revestem.

Art. 3º - As florestas classificam-se em: a) protectoras; b) remanescentes; c) modelo; d) de rendimento.

Essa lei geral considera as florestas em seu conjunto como bem comum, em contraposição ao bem particular, pois não deveriam ser consideradas em sua individualidade, no âmbito de cada propriedade rural, e sim apreciadas como parte integrante da paisagem natural dos biomas brasileiros, inclusive o conjunto homogêneo de árvores de uma só espécie, estendendo-se continuamente pelas propriedades públicas e particulares. E como, para os autores do anteprojeto do Código Florestal de 1934, a definição de floresta, inclusive as florestas plantadas ou (re)florestamento, é toda vegetação alta e densa, cobrindo área de grande extensão, solucionaram o problema do desmatamento com o artigo 2º, que explicita que se aplicará o código às florestas e às “[...] demais formas de vegetação reconhecidas de utilidade às terras que revestem.” Nesse sentido, as florestas plantadas também são protegidas pela lei como bem comum, pois foi a “solução” encontrada para “reposição” da floresta nativa.

O legislador, reconhecendo as florestas como bens de interesse comum de toda a comunidade nacional, preocupou-se com o poder de livre disposição sobre as florestas nativas, mas de maneira muito tímida e de limitada interpretação, pois não se importava em como se dava a reposição da mata nativa pelas florestas plantadas. A forma de reposição da mata nativa é “distorcida” a partir do cultivo de espécies arbóreas exóticas, como o eucalipto, desde já apreciado como elemento para o processo de crescimento econômico. Ao mesmo tempo em que a legislação propõe a valoração dos recursos naturais florestais como bem comum ou de interesse coletivo, recua na permissão dos direitos de propriedade sobre ele, com argumentos de eficiência econômica, transformando, assim, bens públicos, de toda uma coletividade, em privados ou submetidos a interesses economicamente privados.

Já nessa época, havia uma movimentação em torno da polêmica dos plantios de eucalipto no Brasil entre os defensores do plantio em larga escala e sem nenhuma fiscalização (silvicultores) e os defensores de uma legislação que regulasse o setor florestal (conservacionistas) (FANZERES *apud* SILVA, Carlos, 2006, p. 182).

Observando a movimentação de parte da intelectualidade brasileira a partir dos primeiros anos do século XX, nota-se a emergência de uma preocupação que movimentou interesses privados e públicos envolvidos com as políticas públicas e com a defesa de interesses da agricultura em todo o país. Na base da movimentação estava um "ideário" centrado na defesa de bens públicos. Para esses sujeitos, a forma pela qual a agropecuária nacional se expandia representava um ataque e a conseqüente dilapidação da terra e dos recursos florestais, usados indiscriminadamente por causa do uso do chamado sistema de derrubada e queima (*slash and burn*) e da rotação de terras e do seu potencial de fertilidade natural. [...] Porém, boa parte do libelo "conservacionista" estava orientado pela identificação da terra e das florestas como elementos para o processo de crescimento - portanto, subordinados às necessidades e à "racionalidade" da produção e da técnica. (GONÇALVES, 2001, p. 103).

As visões e interesses conflitantes entre conservacionistas e silvicultores foram evidenciados no processo de elaboração do Código Florestal de 1934. Segundo Pereira (1950), a comissão técnica que havia elaborado o anteprojeto do Código Florestal manifestou-se da seguinte forma quanto à biodiversidade das matas nativas que hoje tentamos garantir e quanto às razões que aconselhavam a “defesa da homogeneidade nas florestas onde ela existe e a transformação das heterogêneas em homogêneas”: “O Brasil, talvez o país que possui a maior área florestada, é pobre em florestas homogêneas que permitem a exploração industrial em grande escala com vantagem, pois a mão-de-obra nas heterogêneas é muito dispendiosa, encarecendo o custo da produção.” (PEREIRA *apud* STRUMINSKI, 2007). Vê-se, assim, o intuito do legislador ao valorar os recursos do meio ambiente como bem comum e ao regular o uso sob esta concepção.

2.2 A política florestal brasileira

Na segunda fase da atividade legislativa ambiental, datando-se do início do século XX, ocorre a introdução, no Brasil, do reflorestamento ou florestamento, ramo de plantações e colheitas de espécies arbóreas. Segundo Gonçalves (1992, 1999, 2001), o desenvolvimento da exploração florestal, com o plantio de florestas homogêneas, principalmente de eucalipto, deu-se, primeiramente e à medida que a madeira nativa usada para construção civil, com o início da urbanização nos anos 30, foi “rareando e encarecendo”. Nesse período, a exploração florestal também foi muito usada na construção das ferrovias para a instalação de dormentes e como insumo energético para as máquinas, destacando-se, como uma das principais consumidoras de madeira de eucalipto, a Companhia Paulista de Estrada de Ferros.

Posteriormente, a partir das décadas de 1940 e 1950, o eucalipto, em área plantada, ainda pequena, concentrada primeiramente em São Paulo, passa a ser o principal insumo energético para a produção de ferro-gusa e aço, nas usinas siderúrgicas. Da mesma forma que, em São Paulo, o eucalipto tornou-se relevante na expansão dos trilhos, também se tornou um potencial combustível, consumível na produção de mercadorias em ritmo de desenvolvimento industrial do país (GONÇALVES, 1992, 1999, 2001).

2.2.1 Primeira fase da política econômica florestal – 1930-1964

Nesse contexto, Vargas, com sua política econômica, enveredou pelo caminho de uma nova dinâmica de acumulação de capital: a industrialização, assentada em uma produção voltada para o mercado interno³⁵, produção de bens de

³⁵ Em um quadro de “profunda debilidade da economia agroexportadora brasileira”, assentada principalmente na exportação de café, foi que se deram a Revolução de 1930 e ascensão de Getúlio Vargas ao poder, iniciando uma política de intervenção estatal na economia agrícola e regulação de mercado, inclusive com a criação dos Institutos: Instituto do Cacau da Bahia, Instituto do Açúcar e do

consumo em substituição às importações. O crescimento industrial passa a ser, segundo Furtado³⁶ *apud* Francisco Silva (1992, p. 251), “[...] o fator dinâmico principal no processo de criação de renda.” Um dos fatores desse crescimento industrial era a necessidade de investimentos estatais em setores como as indústrias básicas, dentre elas a siderurgia, ramo da metalurgia que se dedica à fabricação e ao tratamento do aço. A siderurgia nacional passa a ser bastante incentivada, mediante políticas públicas implantadas a partir do Governo Vargas, como sendo o projeto governamental de “opulência econômica”, determinando a produção de aço como forte indicador para o estágio de desenvolvimento econômico do país, naquela época. Inclusive com a criação da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, a fim de planejar a instalação de siderúrgicas com capital estatal e privado, nacional e estrangeiro, sob o controle do governo. Para Vargas, “[...] o problema máximo, pode-se dizer básico da nossa economia é o siderúrgico. Para o Brasil, a idade de ferro marcará o período de opulência econômica. [...] Ferro, carvão e petróleo [...] são os esteios da emancipação econômica de qualquer país.” (SILVA, Francisco, 1992, p. 192).

Em 2007, a indústria siderúrgica brasileira era composta de 21 empresas, com usinas localizadas em 10 estados da federação, possuindo uma capacidade de produção de 28,0 milhões de toneladas/ano de aço bruto³⁷.

O desenvolvimento da siderurgia em Minas Gerais culminou na adoção e na defesa da atividade de plantação de florestas (monocultura de eucalipto) para o fornecimento de combustível de carvão vegetal para a transformação do minério de ferro em ferro-gusa e aço. Portanto, durante os anos 1940 e 1950, foram realizados programas próprios de reflorestamento, por iniciativa dos grandes produtores integrados de ferro-gusa e aço ou de projetos privados de plantios florestais (GONÇALVES, 2001). Os plantios, nesse período, localizavam-se principalmente nas áreas circunvizinhas das empresas consumidoras, apesar de que não era

Álcool, Instituto do Mate e do Pinho, dentre outros. Com sua política econômica, ele envereda por um novo caminho de acumulação de capital, a industrialização (SILVA, Francisco, 1992, p. 251).

³⁶ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Ed. Nacional, 1984.

³⁷ Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 15/11/2007.

somente a proximidade ao complexo siderúrgico mineiro que contava, pois, segundo Osse³⁸ *apud* Gonçalves (2001):

*Entre la primera guerra mundial y los años cuarenta, tuvo gran aceptación una idea acariciada desde el siglo anterior, por la cual los bosques nativos se regenerarían espontáneamente, con el tiempo, mediante cuidados simples y baratos. Bautizada como “reforestación natural”, tal idea conquistó las simpatías de la siderurgia a carbón vegetal, llevando a las empresas a acumular reservas nativas y a postergar para el futuro la búsqueda de otras soluciones. Los bosques nativos sin embargo, se empeñaban en no ajustarse a la teoría de la “reforestación natural”. Perdían vigor a medida que se las cortaba y volvía a cortar, distanciándose cada vez más de las usinas, complicando así el ya difícil proceso de suministrar cantidades cada vez mayores de carbón a la industria em franco desarrollo. (OSSE *apud* GONÇALVES, 2001, p.128).*

Baseada nessa concepção estritamente econômica, a proximidade entre a mata e a usina era estratégica, pois a dependência da floresta nativa não poderia ser substituída facilmente, já que não existiam outras fontes de carbono necessárias à redução do minério de ferro (GONÇALVES, 2001, p. 128). No entanto, segundo Gonçalves (2001, p. 111) e os dados apresentados, a busca pela modernização, impulsionada pela ação governamental, fez com que o carvoejamento e a produção siderúrgica passassem a coexistir e a se combinarem “no espaço e no tempo”, sendo que, conforme a Figura 3, até década de 1930, “[...] o carvoejamento concentrou-se na região central do estado, entre os vales do Rio das Velhas e Paraopeba, a oeste e do Rio Doce, a leste. Dessa década até o início da de 1960, a sua expansão ocorreu predominantemente nos sentidos oeste e norte e, após 1960, nos sentidos noroeste e norte.” (GONÇALVES, 2001, p. 111).

³⁸ OSSE, Laércio. *Consumo de carbón vegetal y actividades forestales de la siderurgia brasileña*. In: **Siderurgia Latinoamericana**, Santiago de Chile, n. 280, p. 49-78, agosto de 1983.

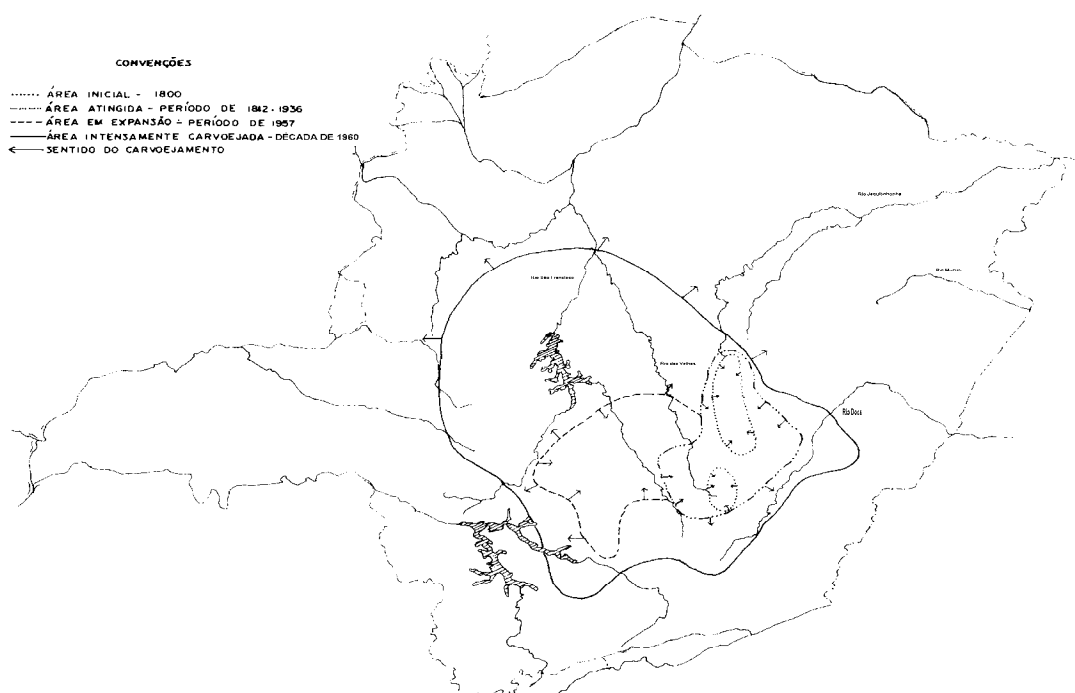


FIGURA 3 - Evolução do Carvoejamento em Minas Gerais, 1800-1965

Fonte: Gonçalves (2001, p. 111), com elaboração do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais

Contudo, entre 1930 e 1964, o reflorestamento iniciou sua expansão no país como atividade privada, principalmente nos Estados de São Paulo e Minas Gerais, mediante uma política florestal, “[...] da era do corporativismo Getulista, expresso na figura dos Institutos, [...] que agiam como instâncias de intermediação entre o Estado e o setor privado.” (GONÇALVES, 1999, p. 1). Assim, o reflorestamento submetia-se parcialmente ao Serviço Florestal do Ministério da Agricultura e aos Departamentos Florestais das Secretarias Estaduais de Agricultura, que tinham a atribuição de racionalizar o desmatamento.

O Código Florestal de 1934 entrou em vigor justificando sua preocupação com o desmatamento decorrente da criação de gado de modo extensivo e com mínima técnica, “[...] mesmo com a evidência de que o estilo de crescimento industrial e demográfico urbano era o que pressionava as áreas florestais, vingou a idéia de que era a agropecuária ‘nômade’ que provocava a deterioração e apressava o esgotamento dos solos.” (GONÇALVES, 2001, p. 105). Entretanto, segundo o autor supracitado, ainda sobre essa discussão, Minas Gerais, em 1911, possuía

47% de seu território coberto por florestas e, ao final, da década de 1950, apenas 15%, o que corresponde a 4.700 km² anuais de matas derrubadas. Nessa época, de acordo com o Código Florestal de 1934, se um industrial ou madeireiro achasse que poderia lucrar mais com a derrubada de 100% das florestas de sua propriedade e substituí-las por reflorestamentos homogêneos com espécies exóticas, como o eucalipto, poderia fazê-lo amparado na lei.

O Código Florestal de 1934 complementava o quadro institucional que orientava a atividade privada de produção autônoma de carvão vegetal, mediante o reflorestamento. Por meio do Código, esboçava-se um fundo florestal, art. 98, destinado a promover a conservação das matas e o seu “repovoamento” com floresta plantada, justificando-se na satisfação de encargos de serviços de interesse público que a floresta gerou. Além disso, a Lei n° 550, de 1949, obrigava a existência de área mínima coberta com florestas nas propriedades e a Lei n° 1197, de 1954, concedia favores para o reflorestamento no Estado de Minas Gerais.

Gonçalves (1999, 2001) argumenta que o reflorestamento foi uma forma “legitimada” pela lei de continuidade de depredação de florestas nativas, em larga escala e os produtores ganharam um novo argumento, “[...] o de que a oferta segura de seu principal insumo dependia cada vez mais do plantio de árvores destinadas à posterior transformação em combustível [...]”, “[...] identificando no eucalipto e em outras espécies não nativas de pinheiros como as mais aptas às necessidades econômicas do ciclo de produção, do menor prazo para a recuperação do capital invertido e da ‘substituição’ da mata nativa.” (GONÇALVES, 1999, p. 5). Entretanto, para isso era necessário, antes, desmatar, retirar a mata nativa, mas, de acordo com a política florestal nessa época, proceder à “reposição” florestal, “[...] ou seja, a intensificação da urbanização e da industrialização ocorrida entre 1930 e 1964 transformou as florestas em um precioso combustível do progresso [...]”, “[...] a política de conservação foi redirecionada: de ‘florestal’ passou a ser uma política de ‘produção de madeira’.” (GONÇALVES, 1999, p. 5).

2.2.2 Segunda fase da política econômica florestal – 1968-1974

O marco do início da segunda fase da política florestal deu-se a partir do golpe militar, em 1964. Essa fase foi extremamente importante para a expansão da atividade da silvicultura em Minas Gerais, pois foi entre 1968 e 1974 que os incentivos para a atividade reflorestadora aumentaram expressivamente, o que significou, segundo Gonçalves (2001), o melhor e principal instrumento de atendimento às demandas empresariais por recursos financeiros no setor florestal.

O diagnóstico da questão florestal no início da década de 1960 se resumia na necessidade de se garantir uma forma de disponibilidade permanente de carvão vegetal para a expansão da produção das siderúrgicas:

Quando do golpe militar de 1964, a questão florestal já havia se enraizado sobre (1°) o crescimento do número de consumidores intensivos de matéria prima florestal, o que mantinha em ritmo acelerado a destruição da cobertura florestal nativa por todo o país, e (2°) uma ausência de políticas públicas ativas de proteção dos remanescentes florestais ou de recuperação da área desmatada, estando o Estado a reboque das ações privadas relativas ao “florestamento”. [...] A meta essencial era a de ampliar e acelerar o fornecimento de recursos financeiros e políticos para atender à expansão da demanda industrial por madeira e derivados observada a partir do “Milagre Econômico” e projetada pelo conjunto de investimentos previstos para a segunda metade dos anos 70. (GONÇALVES, 2001, p. 113, 115).

Nesse sentido, conforme esse autor, o Estado reorientou sua forma de “atuação e inserção na economia e nos processos e conflitos sociais”, pois buscava privilegiar “através de políticas específicas a grande unidade capitalista de produção”:

Esse movimento de favorecimento explícito do capital estava imerso numa estratégia de modernização que tinha um dos seus cernes na “abertura” da economia brasileira ao (e para o) mercado internacional. Assim, a nova política florestal baseada na promoção do “reflorestamento” não se destinou apenas a introduzir uma modalidade de substituição da madeira para uso comercial e industrial. Ela tornou-se parte de uma estratégia de acumulação principalmente das firmas industriais – e, dentre essas, as

siderúrgicas e as de celulose e papel. Por isso mesmo, a política florestal passou a atuar como uma atividade modernizadora, no sentido em que esse termo é empregado quando se analisa o processo de expansão do capitalismo rural e urbano no Brasil, ou seja, voltado para fora, concentrador e desvinculado do conhecimento e das necessidades sociais (GONÇALVES, 2001, p. 113-114).

Cabe salientar que o Código Florestal de 1965 (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), a Lei nº 5.106, de 1966 e a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, em 1967, fazem parte da política florestal implantada no país, nessa época, ou seja, o incentivo do governo militar ao reflorestamento. O Código Florestal de 1965, como o de 1934, também busca “[...] conciliar interesses dos segmentos empresariais, consumidores de matéria-prima florestal com o de setores preocupados com a diminuição da cobertura florestal nativa.” (SILVA, Carlos, 2006, p. 183).

O Código Florestal de 1965, artigo 1º, referiu-se, de forma tácita e restritiva, apenas às florestas nativas e às “demais formas de vegetação”, excluindo desse dispositivo as “florestas plantadas”, pois, conforme essa nova redação, as florestas não são mais “consideradas em conjunto”. Retirando essa expressão do texto normativo, as florestas passam a ser consideradas em sua individualidade, em cada propriedade imóvel rural. As florestas plantadas passam a receber tratamento exclusivo, conforme o art. 12 do Código Florestal de 1965:

Art. 12- Nas florestas plantadas, não consideradas de preservação permanente, é livre a extração de lenha e demais produtos florestais ou a fabricação de carvão. Nas demais florestas, dependerá de norma estabelecida em ato do Poder (público) Federal ou Estadual, em obediência a prescrições ditadas pela técnica e às peculiaridades locais.

As florestas nativas eram vistas como bem de interesse comum, ou seja, há uma “[...] faculdade, legal e constitucionalmente assegurada a qualquer indivíduo, de exigir, administrativa ou judicialmente, do titular do domínio florestal ou de outras formas (naturais) de vegetação, que ele preserve a boa condição ambiental para que a cobertura vegetal possa desempenhar o seu papel protetor.” (ANTUNES, 1999, p. 245). Mas as florestas plantadas estavam excepcionadas desse tratamento pelo

Código Florestal. Nesse sentido, é lícito aos proprietários colher os frutos do seu próprio investimento, desde que as florestas já estivessem sob essa caracterização.

Entretanto, nesse novo quadro de políticas econômicas florestais, o Código Florestal de 1965 - art. 38 e seguintes - introduz a obrigação de replantio (reposição) das áreas desmatadas e concede incentivos fiscais para o plantio de florestas às pessoas físicas e jurídicas. Segundo Gonçalves (1999, p. 7), como esses mecanismos se mostraram ineficientes na atração da atenção empresarial, a promulgação da Lei nº 5.106, em 1966, estabelece “[...] uma nova sistemática de incentivos fiscais para o ‘reflorestamento’, através do qual os interessados poderiam descontar do Imposto de Renda devido (até o limite de 50%) a quantia comprovadamente aplicada em plantações florestais.” Além disso, dá-se a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, órgão encarregado de formular, orientar e executar a política florestal do país. Vê-se, assim, que a silvicultura é bastante beneficiada, sendo que os benefícios fiscais ao reflorestamento passam de 1,60% em 1968 para 24,77% em 1974 com a criação do Fundo de Incentivos Setoriais – Fiset, pelo Decreto Lei nº 1.376:

Pelo mecanismo do Fiset foi estabelecida uma escala decrescente para os abatimentos no Imposto de Renda, da seguinte forma: 45% no ano base de 1974, 40% no de 1975, 35% no de 1976, 30% no de 1977 e 25% no de 1978 e seguintes. Essas aplicações não poderiam ultrapassar o teto de 50% do valor do Imposto de Renda devido pelos interessados em cada exercício, acumuladas com as realizadas por intermédio da Lei 5.106/66 e respeitada a obrigatoriedade de destinação de 25% do desconto, cumulativamente, para o PIN e o Proterra. Da mesma forma, outra restrição para os candidatos ao Fiset do Centro-Sul do país é que tal escalonamento não se aplicava aos projetos implantados nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene (GONÇALVES, 1999, p. 8).

O papel do Instituto Estadual de Florestas, criado em 1962, no âmbito da Secretaria de Agricultura, a partir de 1976, foi o de incentivar a recobertura florestal nas propriedades agrícolas do Estado, atuando junto com as empresas de reflorestamento, com a utilização de incentivos fiscais. O IEF empreende políticas direcionadas ao ramo de celulose e siderurgia, como intermediário entre as indústrias e proprietários rurais. Seus programas estavam mais voltados para o

desenvolvimento regional e apoio à pequena produção, a fim de integrar produção modernizada e agroindústria, apoiada nos incentivos fiscais do governo federal (FEAM, 1998).

Contudo, durante o período das décadas de 1960 até meados da década de 1970, a atividade da silvicultura proliferou, pois contava com o favorecimento de incentivos fiscais governamentais ao reflorestamento, mediante todo um aparato político e legal para tal dinâmica. A verdadeira finalidade dessa combinação legal, política e econômica era garantir matéria-prima às firmas consumidoras (setor siderúrgico e setor de pastas de celulose e papel), o que aumentou consideravelmente a área plantada, principalmente nas regiões próximas às firmas consumidoras.

Diversos autores denominaram esse movimento de '*privatização da esfera pública*' (conforme, entre outros, Abranches & Lima Jr., 1987), uma forma perversa de organização dos arranjos setoriais que confere agilidade decisória apenas àqueles segmentos que constroem a capacidade de se apropriar de uma burocracia estatal apta a atender suas demandas (GONÇALVES, 2001, p. 116).

A partir de meados da década de 1970, a questão central da política florestal passa a ser a auto-suficiência das firmas no suprimento de matéria-prima para produção. Em 1975, o IBDF “[...] exigiu das empresas siderúrgicas consumidoras de carvão vegetal a apresentação de um Plano Integrado Floresta Indústria [...]”, ou seja, um planejamento direcionado aos grandes consumidores industriais, obrigando-os a desenvolverem programas de plantios que os abastecessem “[...] em no mínimo 50% do seu consumo de carvão vegetal, num prazo máximo de 10 anos (até 1985), e em 100% num prazo máximo de 20 anos (ou seja, 1995).” (GONÇALVES, 2001, p. 115-116). Os pequenos produtores passariam a usufruir do Fundo de Reposição Obrigatório, arrecadado pelo IBDF, para suas plantações florestais.

Dessa maneira, as empresas consumidoras de madeira para fins industriais foram submetidas a um “ajuste” para cumprimento do Código Florestal - artigos 20 e 21. Mas, apesar de os prazos de 10 e 20 anos terem se iniciado com a entrada em vigor do Código Florestal de 1965, e tendo como termo final os anos de 1975 e 1985, o IBDF regulamenta, mediante disposição normativa hierarquicamente inferior

ao Código Florestal, o vencimento de tais prazos em 1985 e 1995, sendo conforme esta norma o cumprimento de tais prazos. Ressaltam-se os comentários de Gonçalves (2001), com relação à posição do Estado e suas normas postas em tal situação:

O relevante nessa disputa é que ela ilustra como a política florestal era tendenciosamente arbitrada em favor do capital, o que se evidencia pela inversão do princípio hierárquico das normas jurídicas, já que as portarias e outros tipos de documentos legais editados pelo IBDF possuíam valor superior ao que o Código Florestal determinava. Esse tipo de problema está intimamente articulado com o conteúdo autoritário impresso pelo Estado brasileiro à política ambiental e aos órgãos executores dessa política (GONÇALVES, 2001, p. 121).

Outra medida governamental foi tomada em 1976, extinguindo e modificando as modalidades de incentivos fiscais ao reflorestamento, a fim de “[...] corrigir os problemas de dimensão e de localização dos projetos gerados pelo uso dos recursos do Fiset, gerados tanto pelas contradições do mecanismo quanto pela proliferação das ‘reflorestadoras independentes’.” No entanto, a legislação não foi cumprida, mantendo os empreendedores a orientação de prover acordos com as agências governamentais afeitas à questão florestal (GONÇALVES, 2001, p. 117).

Outra questão que se apresenta aos produtores e consumidores de madeira, dentre as décadas de 1970 e 1980, está relacionada aos distritos florestais, “[...] áreas prioritárias destinadas para a realização de plantações financiadas com os recursos dos incentivos fiscais [...]”, a fim de “[...] ampliar e acelerar o fornecimento de recursos financeiros e políticos para atender à expansão da demanda industrial por madeira e derivados observada a partir do ‘Milagre Econômico’ e projetada pelo conjunto de investimentos previstos para a segunda metade dos anos 70 [...]”, conformando o papel do Estado em protetor e financiador do reflorestamento. Além disso, as previsões de “[...] crescimento da demanda internacional por produtos madeireiros [...]” transforma o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE na agência que mais se destaca “[...] no sentido de garantir os recursos fundamentais ao financiamento do setor.” (GONÇALVES, 2001, p. 115-116).

Nesse sentido, o Estado busca resolver os problemas mediante a complementaridade entre as políticas florestal e industrial, com o Plano Nacional

para a Siderúrgica a Carvão Vegetal (em 1974) e os Planos Nacionais para as indústrias de Papel e Celulose (1974 e 1978) que, juntamente com o Programa dos Distritos Florestais, seriam capazes de criar pólos de plantações capazes de gerar e/ou sustentar pólos industriais, com o apoio do BNDE.

A transformação das agências [...] em aliadas das empresas consumidoras dessa matéria-prima determinou, pois, a vigorosa expansão das plantações florestais no Brasil. Também estabeleceu as bases de uma política de uso perdulário de incentivos, além de ter contribuído para afrouxar a política de regulação ambiental, oficializando as práticas privadas de degradação da terra e do trabalho em diversas regiões rurais do país. (GONÇALVES, 2001, p. 119)

Nesse sentido, as plantações de eucalipto e pinus chegam ao norte de Minas, resultantes, principalmente, da introdução de políticas de incentivos governamentais e da conquista de novas terras para a extração de vegetação nativa e plantação de florestas homogêneas, durante o governo militar, marcando uma história de conflitos socioambientais entre a população rural que vivia naquelas terras por séculos e as empresas reflorestadoras que ali chegavam. As terras nessas regiões poderiam ser apropriadas mais facilmente e sem o mecanismo regulatório do contrato de compra e venda³⁹.

Chegou assim, tomando as terras das comunidades, as comunidades tinham as terras de uso comum, onde criavam o gado, faziam extrativismo e aí as empresas chegou e [...] tomou essas terras. Tomou tudo, chegou com os trator de estera circulando a, [...] as comunidades, tomando a área de chapada. E também é [...] tinha uma forma de, de [...] conseguir é [...] comprar o povo, né? Comprar o povo pra que aquele povo ficasse calado. Não, não reclamasse, né? Então muita gente até imaginava que tava vendendo as terra porque eles diziam que estavam comprando as terras do povo, mas num era comprando, era só uma forma de pagar pra ficar calado. (Entrevistado 06, p. 01)

³⁹ Segundo Brito (2006), as terras utilizadas para a implantação da monocultura de eucalipto foram conseguidas principalmente por meio de três modalidades: a venda de terras públicas para particulares; a concessão de uso por meio de contratos entre Estado e particulares e a compra e venda de terras entre particulares.

A expansão dos maciços florestais ou reflorestamento na região norte de Minas, para fornecimento de matéria-prima à indústria siderúrgica mineira, deu-se conjuntamente à aquisição, ao arrendamento ou à anexação das terras, combinados às políticas estatais de desenvolvimento regional, por meio da SUDENE e da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF, e são responsáveis “[...] pela eliminação das antigas estratégias de posse e de agregação da e na terra [...]” (GONÇALVES, 2001):

Essas terras pertencia [...], elas tinham donos né! Assim, porque essas outras consideravam donos delas, mas muitos deles não eram donos de direito, era de fato, mas num eram de direito, era considerados posseiros. E boa parte dela, a própria comunidade sentia dona, porque era áreas livres, soltas como as pessoas costuma dizer, onde todo mundo podia coletar. Desde madeiras, pra manutenção das propriedades, como frutos e criar animais soltos. Então essas áreas era consideradas de todo mundo [...]. E com a chegada delas, ela comprô alguns direito das pessoas, né? (Entrevistado 09, p. 02)

De fato, como terra, propriedade e fazenda não significavam a mesma coisa, e a sua aquisição não implicava em troca mediante dinheiro, mas sim em troca, a presença das plantações serviu como um catalisador e/ou detonador para os processos de expulsão e de transformação dos direitos costumeiros, o que alterou radicalmente a feição social do rural em Minas. (GONÇALVES, 2001, p. 129).

Nota-se que os mecanismos estratégicos de ocupação dos territórios pelas empresas reflorestadoras para implantação das monoculturas de eucalipto perpassam diferentes modos de apropriação na utilização dos recursos naturais, seja pela concessão de uso de terras públicas ou compra dessas terras, seja através da compra e venda de terras entre particulares. Entretanto, todos esses mecanismos foram utilizados na dinâmica de utilidade do território e dos recursos naturais disponíveis, como modo de expropriação das populações tradicionais de seus territórios e da forma de utilização que faziam dos recursos naturais, pois essas populações exerciam, naturalmente, o direito de uso daquelas terras, havia uma posse, sem registro, mas que lhes dava o direito de uso, pertencimento. As empresas, estrategicamente, negociavam o direito de uso do território e dos recursos naturais.

Nesse contexto, a expansão das plantações arbóreas na região do norte de Minas envolveu e envolve uma gama crescente de problemas socioambientais. A expansão do reflorestamento é prejudicial ao meio ambiente e aos recursos naturais disponíveis, destrói economias baseadas na racionalidade da dádiva, muda a lógica da territorialização, desterritorializando comunidades locais e o uso que faziam dos recursos naturais, influenciando em suas tradições, crenças, costumes e cultura (BRITO, 2006; GONÇALVES, 2001; SILVA, Carlos, 2006). Um dos entrevistados relata os impactos no modo de vida de produção das comunidades, sentidos após a chegada das empresas na região:

Um dos maiores que eu considero que foi a criação, impacto na criação do gado, porque todas as famílias da região tinha um pouco de gado, criavam gado aí, né? na solta. Todas as famílias tinham uma ou duas vaquinhas, rebanhos de gado pé duro criados na solta. E com a destruição do cerrado acabou tomando esse espaço. Destruí o cerrado, destruí as pastagem, destruí as nascentes de água e aí acabou é [...], dando um impacto nessa criação do gado e o gado acabou, diminuiu muito, também porque precisava fazer o, o [...] combate de formiga, deixava os saquim de veneno jogado na chapada, saco de adubo, o gado comia e levou a morte de muito gado, né? Então reduziu drasticamente o rebanho da região que o pessoal tinha. Então isso foi talvez um dos grandes impactos. Outro impacto forte foi na cultura do povo porque o povo fazia suas festa, suas celebração, suas reza e muita gente que veio de fora e que não tinha, de outras culturas, né? Acabou invadindo esses momentos que a comunidade tinha; de celebração e de festa e o jeito tradicional da região. Então teve um impacto também na cultura. Na questão econômica que teve um impacto foi na produção agrícola, né? Que o pessoal tinha um equilíbrio do ambiente, na região e com a destruição do cerrado e a destruição das nascentes de água houve um desequilíbrio, então deu um impacto também na produção agrícola. O pessoal antes plantava feijão, arroz, milho e mandioca, então, por exemplo, o arroz, por exemplo, não foi possível mais cultivar porque secou as águas, não foi possível mais cultivar o arroz. O pessoal passou a depender de comprar de fora, comprar o arroz de fora. Então esse foi um dos grandes impactos que deu nessa região e também outro impacto foi a questão que mudou a paisagem da região e o povo ficou meio desorientado, né? Desorientado no, no ambiente. O impacto também na fauna porque tinha muitas espécies de bichos, de animais e com a destruição do cerrado destruiu o habitat dos animais e acabou levando a extinção mesmo de muitas espécies de animais. Porque o cerrado do jeito que ele era antes ele oferecia condições de sobrevivência do povo, das comunidades porque o pessoal podia pescar, caçar e fazer o extrativismo no cerrado principalmente do pequi. Então, teve um grande impacto que esse pessoal sofreu com a plantação de eucalipto. [...] No comércio também, com a chegada de gente de fora que veio trabalhar nas empresas, é [...], eles invadia os momentos de lazer, de cultura do

povo, né? De celebração, de festa e também no comércio, muita gente comprava e não pagava. Por vários motivos, comprava e mudava de lugar porque [...] tava trabalhando e mudava de região ou às vezes quem tava trabalhando nem recebia pagamento. E num é que num recebia, é que demorava muito pra poder receber, então muita gente saía da região sem pagar os comerciantes, eles não pagavam e muita gente teve prejuízo com isso. (Entrevistado 06, p. 02-03).

Os impactos foram drasticamente sentidos pela comunidade, pois afetaram diretamente a continuidade e sobrevivência dessas populações. A ocupação das chapadas retirou das comunidades a possibilidade de utilização dos recursos para subsistência de suas famílias. Não somente isso, mas no modo de vida e produção, valores e tradições. Nota-se um choque de valores, a partir das diferentes formas de utilização dos recursos naturais. As pessoas se viram privadas de recursos, que antes estavam disponibilizados em abundância e eram utilizados de forma comum, coletiva, por uma outra forma de utilização perpassada fundamentalmente pelo fator econômico.

Além disso, há um peculiar interesse dos empresários de plantações arbóreas pelo bioma cerrado, pois esse bioma possui as condições favoráveis ao desenvolvimento de tal cultura. Segundo Ribeiro (2005), visto como um vazio econômico a ser explorado, possuía algumas vantagens que favoreciam a sua ocupação econômica, o que se deu a partir da sua ocupação pela agropecuária e pela silvicultura (década de 1970 em diante), com a modernização da agricultura.

Aquele bioma, com suas árvores pequenas e tortas, não apresentava, aos olhos da opinião pública, o mesmo efeito grandioso da imensidão verde das florestas tropicais da Região Norte. O mais importante, porém, estava em outras vantagens do Cerrado, que apesar de ter problemas de fertilidade do solo, já possuía, naquele momento, conhecimento científico e tecnológico suficiente para torná-lo produtivo e economicamente viável. Vantagem que se somava à sua topografia plana, que facilitava a sua mecanização, e à sua localização e infra-estrutura disponível, que ofereciam melhores condições de produção e favoreciam o seu escoamento para os grandes centros urbanos e os mercados internacionais. A partir do início dos anos de 1970, o Estado implementou diversos programas de desenvolvimento do Cerrado, baseado em um uso intensivo de tecnologia e capital e no preço baixo das terras favoráveis à mecanização e que compensavam os investimentos destinados à correção do solo. (RIBEIRO, 2005, p. 174).

No Cerrado se encontra a segunda maior biodiversidade⁴⁰ da América do Sul, superada apenas pela Amazônia. Entretanto, diferentemente da Amazônia, Mata Atlântica e Pantanal, o Cerrado não recebeu da Constituição Federal, por estratégia político-econômica, o *status* de “patrimônio nacional”, tornando a conservação de sua biodiversidade uma tarefa mais difícil. A destruição e a fragmentação de seus habitats consistem em maior ameaça à integridade desse bioma. Como o cerrado não constou da elaboração da Constituição Brasileira em 1988, no que concerne a áreas prioritárias para preservação, em propriedades particulares, sua utilização prevê o decapeamento de 80% da propriedade, deixando-se uma reserva legal vegetada de 20% da área total da propriedade (art. 14 da Lei nº. 14.309/02). Diante disso, os empresários do reflorestamento aproveitaram retirando, mesmo em áreas ainda não utilizadas para a agropecuária, toda madeira passível de ser transformada em carvão, de maneira intensiva e indiscriminada.

A infiltração no território de ocupação tradicional como parte de um projeto de modernização que marginaliza também faz parte da dinâmica do reflorestamento, o que envolve os problemas sociais nesse contexto. Toda essa dinâmica é decorrente dos modos de produção e de consumo da sociedade contemporânea. Os produtos derivados da celulose e do carvão vegetal, produzidos pelos recursos naturais florestais, servem a nós, povos da modernidade. No entanto, essa nova lógica na redefinição da apropriação das terras e de uso comunal para propriedade privada desconsidera toda a dimensão territorial do vivido, sendo redirecionada pela delimitação de propriedade privada e do uso privado dos recursos naturais.

⁴⁰ O termo biodiversidade descreve a riqueza e a variedade do mundo natural. São consideradas como biodiversidade todas as formas de vida, assim como os genes contidos em cada indivíduo e as inter-relações ou ecossistemas, nos quais a existência de uma espécie afeta diretamente muitas outras. Assim, o crescimento demográfico, a poluição, o uso excessivo dos recursos naturais, a expansão das fronteiras agrícolas em detrimento dos habitats naturais, a expansão urbana e industrial, tudo isso está levando muitas espécies vegetais e animais à extinção. Centenas de espécies de plantas com potencial terapêutico estão ameaçadas e poderão desaparecer por completo antes que se perceba a sua importância para a humanidade. No Cerrado existem cerca de 6.500 espécies de plantas das quais mais de 200 já têm identificado algum uso econômico. Sua fauna abriga mais de 300 espécies de vertebrados e cerca de mil gêneros de fungos.

2.3 A inserção da problemática ambiental nas políticas públicas a partir da década de 1960

Nesse ínterim, enquanto a monocultura de eucalipto avançava pelo estado de Minas Gerais em direção ao território norte-mineiro e outras regiões consideradas “vazios demográficos”, mais precisamente a partir de 1960, apresentavam-se os primeiros sinais de descontentamento dos ambientalistas como reação ao crescimento econômico sem limites e ao modo de vida da sociedade e do uso que faz dos recursos naturais, intensificando-se a preocupação com os problemas ambientais e sociais, principalmente devido às degradações ambientais pós Segunda Guerra Mundial, que desencadearam a necessidade de se discutir o meio ambiente frente a tantos problemas.

Marco importante na trajetória do pensamento ambientalista foi, em 1968, a criação do Clube de Roma, entidade formada por intelectuais e empresários e que primeiro produziu estudos científicos sobre a questão ambiental, relacionando-a ao crescimento populacional, ou seja, sobre o crescimento demográfico e as suas conseqüências para a preservação ambiental. A teoria Malthusiana⁴¹ foi usada no Clube de Roma para a elaboração do documento *The limits to growth* (Os Limites do Crescimento), da equipe Meadows⁴² *apud* Nobre (2002). Os limites do crescimento introduzem e problematizam a finitude dos recursos naturais e a poluição como variáveis do processo econômico e social, popularizando a questão ambiental. Esse estudo produziu um modelo matemático que trata simultaneamente de cinco variáveis: industrialização (crescente), população (em rápido crescimento), má-nutrição (em expansão), recursos naturais não-renováveis (em extinção) e meio ambiente (em deterioração) (NOBRE, 2002, p. 28-29). Nesse sentido, segundo

⁴¹ Em 1798, Thomas Malthus, economista e demógrafo, desenvolveu uma teoria populacional relacionando o crescimento populacional com a fome. A teoria populacional defendia o princípio de que a população cresce em uma progressão geométrica (1.2.4.8...), enquanto os alimentos em uma progressão aritmética (1.2.3.4...). A solução defendida por Malthus seriam práticas como retardar o casamento, praticar a castidade antes do casamento e somente ter o número de filhos que se pudesse sustentar.

⁴² MEADOWS, D et al. **The Limits to growth**. A report for the Club of Rome's project on the predicament of Mankind. Londres: Potomac, 1972.

Nobre (2002), o debate dessa teoria econômica concentrou-se no “crescimento zero” como solução para os problemas de esgotamento dos recursos naturais e, alterando as tendências de crescimento, mediante as variáveis em estudo, seria possível alcançar uma condição de estabilidade ecológica e econômica, sustentável no futuro e o desenvolvimento seria social e não sinônimo de crescimento econômico.

Para Veiga (2005, p. 114), o que fez surgir a expressão desenvolvimento sustentável foi esse debate, principalmente americano, que “[...] popularizou ‘crescimento econômico’ *versus* ‘preservação ambiental’, impregnado por um temor apocalíptico da ‘explosão demográfica’, mesclado ao perigo de uma guerra nuclear ou da precipitação provocada pelos testes.”

Na década de 1970, a publicação dessa obra (“Os limites do crescimento”) impulsiona a discussão sobre desenvolvimento e meio ambiente no debate mundial, culminando na reação de alguns economistas na primeira Conferência da Organização das Nações Unidas – ONU, realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972, com a participação de 113 países e que oficializou o surgimento de uma preocupação internacional sobre os problemas ambientais. Nessa conferência, alguns economistas rejeitavam os modelos de estagnação econômica e defendiam que a manutenção do crescimento econômico não é causa direta dos problemas ambientais, evidenciando as diferenças entre países ricos e pobres e concentrando as atenções nos países em desenvolvimento. A Declaração de Estocolmo, aprovada nessa conferência, introduziu na agenda política internacional a dimensão ambiental atrelada ao modelo tradicional de crescimento econômico e de uso dos recursos naturais, mediante a elaboração de metas ambientais e sociais.

Posteriormente, contrapondo-se ao modelo proposto pelo Clube de Roma, apresentado na Conferência de Estocolmo, que, de acordo com Nobre (2002), se tratava de um modelo que agregava dados, sem levar em consideração as diferenças regionais, locais e o conflito Norte-Sul, surgiu o conceito de ecodesenvolvimento, formulado, pela primeira vez, pelo canadense Maurice Strong⁴³, em 1973, caracterizando-se como um modelo alternativo de desenvolvimento, que respeitava a realidade e as tradições locais: “Desenvolvimento em níveis local e regional [...] consistentes com os potenciais da área envolvida,

⁴³ Maurice Strong foi o primeiro diretor-executivo do Programa Ambiental das Nações Unidas – Unep e integrante da Comissão de Brundtland, em 1987.

dando-se atenção ao uso adequado e racional dos recursos naturais e à aplicação de estilos tecnológicos.” (REDCLIFT⁴⁴ citado por NOBRE, 2002, p. 35).

Ignacy Sachs foi quem melhor formulou o conceito de ecodesenvolvimento, marcando, na década de 1970, o debate sobre as alternativas de desenvolvimento, que influenciaram o conceito de desenvolvimento sustentável:

O ecodesenvolvimento é um estilo de desenvolvimento que, em cada ecoregião, insiste nas soluções específicas de seus problemas particulares, levando em conta os dados ecológicos da mesma forma que os culturais, as necessidades imediatas como também aquelas a longo prazo. Opera, portanto, com critérios de progresso relativizados a cada caso, aí desempenhando papel importante a adaptação ao meio postulada pelos antropólogos. Sem negar a importância dos intercâmbios, o ecodesenvolvimento tenta reagir à moda predominante das soluções pretensamente universalistas e das fórmulas generalizadas. Em vez de atribuir um espaço excessivo à ajuda externa, dá um voto de confiança à capacidade das sociedades humanas de identificar os seus problemas e de lhes dar soluções originais, ainda que se inspirando em experiências alheias. Reagindo contra as transferências passivas e o espírito de imitação, põe em destaque a autoconfiança, resistindo a um ecologismo exagerado, sugere, ao contrário a constante possibilidade de um esforço criador para o aproveitamento da margem de liberdade oferecida pelo meio, por maiores que sejam as restrições climáticas e naturais. A diversidade das culturas e das realizações humanas obtidas em meios naturais comparáveis são testemunhos eloqüentes desta possibilidade. Mas o sucesso pressupõe o conhecimento do meio e a vontade de atingir um equilíbrio durável entre o homem e a natureza. (SACHS, 1986, p. 18).

Nesse mesmo período, em 1974, a Declaração de Cocoyok⁴⁵ afirmava que a causa da explosão demográfica era a pobreza, que também gerava a destruição desenfreada dos recursos naturais e que os países industrializados também contribuía para os altos índices de consumo. O Relatório da Fundação Dag-Hammarskjöld⁴⁶ (1975) complementa a Declaração de Cocoyok vinculando mais enfaticamente o tema do poder ao problema ecológico e à necessidade de controle

⁴⁴ REDCLIFT, M. *Sustainable development: exploring the contradictions*. Londres, Nova York: Methuen, 1987. p. 34.

⁴⁵ Declaração de Cocoyok é o resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTD) e do *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* – PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente).

⁴⁶ Este relatório contou com a participação de pesquisadores e políticos de 48 países, do PNUMA, e 13 organizações da ONU.

da propriedade dos meios de produção nas mãos de uma minoria, condicionando a grande maioria à devastação ambiental. Tais documentos fazem críticas enfáticas à sociedade industrial e aos países industrializados e são de grande importância na trajetória do pensamento ambientalista, apesar de não terem sido levados tão em conta na formulação do conceito de desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, a posição dos países do chamado Terceiro Mundo, embora diversificada, era unânime na rejeição da imposição de limitações ao crescimento econômico. Do ponto de vista diplomático, não havia meio de se chegar a algum acordo internacional de caráter global que fosse consistente. Simplesmente porque a posição mesma do problema impedia qualquer acordo. E a equação era bastante simples: se há contradição entre desenvolvimento capitalista (no sentido de “crescimento econômico”) e meio ambiente, não há por que defender o capitalismo. Se não há contradição entre os dois termos, não há por que impor restrições à utilização dos recursos naturais. (NOBRE, 2002, p. 37).

Nesse sentido segue a discussão para se chegar ao termo “desenvolvimento sustentável” que, segundo Veiga (2007, p. 61), “[...] foi publicamente empregado pela primeira vez em agosto de 1979, em Simpósio das Nações Unidas sobre as Inter-relações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento”. O próximo passo nessa trajetória foi a publicação do documento *World Conservation Strategy - WCS* (A Estratégia Mundial para a Conservação), elaborado, em 1980, sob o patrocínio e supervisão do PNUMA, da União Internacional para Conservação da Natureza - UICN e da *World Wildlife Fund - WWF*. Esse documento introduz, pela primeira vez, no debate político mundial, o termo “desenvolvimento sustentável” explorando, basicamente, a conservação das espécies e dos ecossistemas.

Em 1983 dá-se a criação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente – CMMAD, conhecida como Comissão Brundtland, pelo PNUMA, por intermédio da Assembleia Geral das Nações Unidas. Tal comissão, presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, tinha por objetivo reexaminar os problemas críticos do meio ambiente e do desenvolvimento do planeta e formular propostas realistas para solucioná-los. Em 1987 é apresentado o relatório final da Comissão Brundtland, “Our common future” (Nosso futuro comum). Desde essa época tem havido “[...] um intenso processo de legitimação e institucionalização da expressão

‘desenvolvimento sustentável’.” (VEIGA, 2005, 2007). O relatório Brundtland concebe desenvolvimento sustentável da seguinte maneira:

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. Ele contém dois conceitos-chave:

- o conceito de “necessidades”, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade;
- a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras (CMMAD, 1998, p. 46).

Franco⁴⁷ *apud* Camargo (2003) ressalta que as bases da Comissão Brundtland, eminentemente tecnocráticas, produziram um relatório que admite de forma clara que a solução dos problemas ambientais poderia ser conseguida por meio de medidas tecnológicas, financeiras e institucionais – mas sem o menor questionamento do modelo econômico vigente. Para Veiga (2005), o documento “Nosso futuro comum” buscava alianças, a fim de viabilizar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em junho de 1992, no Rio de Janeiro, e que foi o momento decisivo para a institucionalização da problemática ambiental na agenda política internacional, pelo *United Nations Environment Programme* - UNEP (Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento) e seus aliados:

Tal projeto de institucionalização da problemática ambiental tinha duas facetas visíveis, duas etapas estratégicas a serem cumpridas: elevar a problemática ambiental ao primeiro plano da agenda política internacional e fazer com que preocupações ambientais penetrassem a formulação e implementação de políticas públicas em todos os níveis nos Estados nacionais e nos órgãos multilaterais e de caráter supranacional. (NOBRE, 2002, p. 49).

Entretanto, de acordo com esse autor, a proposta do UNEP não era a única, havia o projeto dos países ricos, que tinha por modelo o *Global Environmental Facility* (GEF), criado em 1990 no âmbito do Banco Mundial. Mas as duas propostas

⁴⁷ FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Annablume, 2000.

articulavam seus discursos em torno do conceito de desenvolvimento sustentável e de negociações e financiamentos ambientais nas Convenções Globais (do clima e da biodiversidade).

Em 1992, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, conhecida como Rio-92⁴⁸, todas as organizações internacionais sacramentaram o desenvolvimento sustentável como expressão normativa do “vínculo biunívoco e indissolúvel” que deveria existir entre crescimento econômico e meio ambiente – produzindo a sensação de um histórico salto qualitativo nesse sentido: tudo indicava que os governos e movimentos sociais haviam definitivamente optado por um meio-termo, deixando de lado tanto o otimismo cornucopiano dos idólatras do crescimento, quanto o pessimismo malthusiano acerca do esgotamento dos recursos naturais (VEIGA, 2005, 2007).

A Agenda 21 é o principal resultado da Conferência Rio-92. A produção desse documento foi discutida e negociada entre os países ali presentes, sendo, portanto, um produto diplomático contendo consensos e propostas como o comprometimento e a cooperação dos diversos países do mundo, tomando medidas para que no próximo século possa ser garantida a sustentabilidade das atividades humanas e principalmente que possa ser alcançada a melhoria da qualidade de vida para as atuais e futuras gerações. A Agenda 21, além de promover uma agenda de trabalho para o século XXI, mediante o pacto entre os três setores da sociedade, o governamental, o produtivo e o civil organizado, era um manual para orientar as nações e as suas comunidades nos seus processos de transição para uma “nova” concepção da sociedade e um plano de intenções não-mandatário, cuja implementação dependeria da vontade política dos governantes e da mobilização da sociedade.

Dez anos depois da Conferência do Rio, a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo, África do Sul, reuniu chefes de Estado e de Governo, organizações não-governamentais e empresários, que revisaram e avaliaram o progresso do estabelecimento da Agenda 21. A meta geral dessa Conferência era revigorar o compromisso mundial em prol de um desenvolvimento sustentável e da cooperação Norte-Sul, além de elevar a

⁴⁸ A Rio-92, também conhecida como Eco-92 ou Cúpula da Terra, contou com a participação de representantes de 179 países e 100 chefes de Estado.

solidariedade internacional para a execução acelerada da Agenda 21. Entretanto, constataram-se poucos resultados concretos desde a Rio-92, falta de expectativa de avanços reais e significativos. Um ponto importante na Conferência Rio + 10 foi a realização de um balanço sobre as condições socioambientais do planeta, “[...] revelando o agravamento da situação de degradação ambiental, espoliação e expropriação dos recursos humanos e naturais.” (SACHS, 2000⁴⁹ apud ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA, 2005, p. 15). Nesse sentido, comentam Zhouri, Laschefski e Pereira (2005, p. 15) que “[...] as avaliações negativas confirmaram a necessidade de repensarmos os conceitos e crenças consagrados na década de 1990.”

2.3.1 Considerações acerca do conceito de desenvolvimento sustentável

A importância e caracterização do conceito “desenvolvimento sustentável” relaciona-se principalmente com o fortalecimento político que obteve em sua trajetória de formação e a partir de sua popularização. Inclusive, a presidente da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Gro Harlem Brundtland, caracterizou tal conceito, perante a Assembléia Geral da ONU, em 1987, como um “conceito político” e um “conceito amplo para o progresso econômico e social, levando a sério as questões ambientais”.

Entretanto a problematização que se faz aqui em torno da afirmação desse conceito, no âmbito mundial, é baseada na percepção de que não há contradição entre desenvolvimento, no sentido de crescimento econômico e meio ambiente, no sentido de estoque de recursos naturais e de capacidade de absorção dos ecossistemas, demandando crescimento tanto em países desenvolvidos e industrializados como em países em desenvolvimento, por meio da transferência de tecnologia como critério de ajuda aos países em desenvolvimento, o que justifica a sua boa aceitação pela comunidade internacional, fortalecendo as políticas públicas, em prol do crescimento econômico e reafirmadas pelos Estados nacionais.

⁴⁹ SACHS, W. *Globalization and Sustainability*. World Summit Papers of the Heirinch-Böll Foundation, n. 6, Berlim, 2000.

A institucionalização do termo desenvolvimento sustentável determina como vencedoras as promessas de desenvolvimento dos modernistas, que tinham por objetivo conseguir um equilíbrio entre as necessidades econômicas, sociais e ambientais das gerações presentes e futuras e firmar as bases para uma associação mundial entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, enfocadas na compreensão das necessidades e dos interesses comuns.

Constata-se também que, na construção de tal conceito há um enfraquecimento científico, pois o relatório abandona as críticas à sociedade industrial e à lógica capitalista, que geraram, historicamente, a crise ambiental, diante do uso sem precedentes dos recursos naturais e que caracterizaram os documentos anteriores. Proposições como o ecodesenvolvimento eram rejeitadas pelos países em desenvolvimento como motivo de emperramento ao crescimento econômico desses países. Layrargues⁵⁰ e Leff⁵¹, citados por Carlos Silva (2006), vêem o conceito de desenvolvimento sustentável como um retrocesso em relação à proposta do ecodesenvolvimento.

A superação desse conceito pelo primeiro tem a ver com a conjuntura dos anos 1980, em particular na América Latina, quando seus países se viram aprisionados pela dívida externa e pelos conseqüentes processos inflacionários e recessivos. A recuperação econômica (subordinada aos países centrais e ao FMI) passa a ser a prioridade das políticas governamentais. Neste contexto, o Estado planejador, no qual estavam ancoradas as estratégias de adoção das propostas de ecodesenvolvimento, vai perdendo este papel. Configuram-se a partir daí os programas neoliberais em diferentes países, ao mesmo tempo que avançam e se complexificam os problemas ambientais. Neste momento, começa a cair em desuso o discurso do ecodesenvolvimento, sendo substituído pelo de desenvolvimento sustentável, simultaneamente à ascensão do neoliberalismo e do advento da globalização econômica. Apesar de alguns princípios comuns de ambos os discursos (ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável), o autor aponta que as estratégias de poder da ordem econômica dominante vêm modificando o conceito ambiental crítico do discurso do ecodesenvolvimento para submetê-lo à racionalidade do crescimento econômico (Leff, 1997). Ao invés do planejamento estatal de estratégias e iniciativas no rumo do ecodesenvolvimento agora o mercado global é o agente milagroso capaz de conduzir ao crescimento sustentado. (SILVA, Carlos, 2006, p. 21).

⁵⁰ LAYRARGUES, Philippe P. Do Ecodesenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável: evolução de um conceito? In: **Revista Proposta**, Rio de Janeiro: FASE, n. 71, p. 5-10, 1997.

⁵¹ LEFF, Enrique. **Ignacy Sachs y el Ecodesarrollo**. Mimeo. 1997. 10p.

Essa nova estratégia consolidada no crescimento sustentado e pela aliança com os países em desenvolvimento está estruturada no movimento de globalização fortalecido pela continuidade da hegemonia dos países desenvolvidos. O modelo de desenvolvimento sustentável não vai contra as causas estruturais da insustentabilidade, o que o torna funcional ao sistema. Nesse sentido, segundo Leff:

Com base nos objetivos comuns do desenvolvimento sustentado, convocam-se todos os atores sociais (governo, empresários, acadêmicos, cidadãos, camponeses, indígenas) para uma operação de concertamento e participação na qual se integram as diferentes visões e mascaram-se os interesses contrapostos em um olhar especular, convergente na representatividade universal de todo ente no reflexo do capital argenteo. Assim, dissolve-se a possibilidade de dissentir diante do propósito de um futuro comum, uma vez que o desenvolvimento sustentado é definido, em boa linguagem neoclássica como uma contribuição igualitária do valor que os diferentes fatores da produção adquirem no mercado. [...] Esse discurso conciliador pretende reunir todos os grupos de interesse para alcançar consensos e dirimir conflitos socioambientais, sem perceber, que embora existam interesses e posições negociáveis, existem outros fatores que não poderão harmonizar-se no “concerto” dos protagonistas do drama atual da desigualdade social e da insustentabilidade. (LEFF, 2006, p. 114, 166).

Contudo, tratar da inserção dos problemas ambientais nas discussões políticas mundiais nos conduziu à formulação de um consenso e discurso com relação à utilização dos recursos naturais e conseqüentemente à maneira de conservá-lo. Entretanto, consenso impossível entre segmentos e interesses divergentes, pois:

A atual retórica oficial, no entanto, deixa entrever pelo menos duas diferenças: i) o crescimento econômico deve ser estimulado para a “integração internacional” ao mercado “globalizado”, por meio das exportações; ii) para que se evitem os “erros do passado”, mas em atendimento, de fato, às exigências das instituições de crédito internacionais, o planejamento deve ser feito com o envolvimento da sociedade no processo. Por essa via espera-se alcançar desenvolvimento “sustentável” (ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA, 2005, p. 11).

Nessa conjuntura, desenvolvimento ainda é considerado preponderantemente como sinônimo de crescimento econômico, por mais que articulado a outros adjetivos. E é isso que, na atual legislação ambiental brasileira em sua formulação e aplicabilidade, sobretudo ao licenciamento ambiental, é não raro considerado como entrave ao desenvolvimento⁵². O licenciamento é um instrumento da política nacional de proteção ao meio ambiente e que, frente aos conflitos socioambientais e retórica à luz do desenvolvimento sustentável, é posto em questionamento.

2.4 A terceira (e atual) fase da legislação ambiental

No Brasil, as discussões sobre a crise ambiental e o movimento ecológico iniciam-se a partir de 1974⁵³ (VIOLA, 1986). Tal autor aponta três fases na história do movimento ecológico no Brasil.

A primeira fase é chamada de ambientalista, de 1974 a 1981. Essa fase caracteriza-se pela existência de movimentos paralelos auto-identificados como apolíticos: os movimentos de denúncia da degradação ambiental nas cidades e nas comunidades alternativas rurais. Nessa fase, Viola (1986) constata que a eficácia das lutas ecologistas é baixa em termos de ganhos. Mas, apesar de a degradação ambiental não ser detida, nem ao menos revertida, sua percepção é aumentada na sociedade. A segunda fase é conhecida como de transição e vai de 1982 a 1985, caracterizada pela confluência parcial e politização explícita progressiva dos movimentos de denúncia da degradação ambiental nas cidades e nas comunidades alternativas rurais, além da expansão qualitativa e quantitativa de ambos. A terceira fase é chamada de ecopolítica e começa em 1986 quando grande parte do movimento ecológico auto-identifica-se como político e decide participar da arena

⁵² “Durante a semana de 24 a 28 de janeiro de 2005, o Jornal Nacional, da Rede Globo de Televisão exibiu uma série de reportagens intituladas ‘Barreiras ao Desenvolvimento’, em que a legislação ambiental, sobretudo o licenciamento, aparece como um dos principais entraves ao desenvolvimento.” (ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA, 2005, p. 11).

⁵³ “Ano em que se inicia a política de ‘distensão’ do presidente Geisel, com o conseqüente afrouxamento dos controles estatais sobre a organização da sociedade civil.” (VIOLA, 1986, p. 10-11).

parlamentar. Pode-se dizer que foram seis os fatores da emergência e do desenvolvimento ecológico no Brasil:

1º) o caráter fortemente internacionalizado do movimento ecológico mundial devido ao caráter planetário da degradação sócio-ambiental processada nas últimas quatro décadas; 2º) o fato de o Brasil ser um país, ascendente do 3º mundo, com forte internacionalização do seu sistema produtivo e de comunicações; 3º) a intensidade de degradação sócio-ambiental produzida nas últimas quatro décadas, contrapartida do extraordinário crescimento econômico e conseqüente ascenso no sistema mundial; 4º) o caráter excessivamente predatório (mais que a média mundial) da visão de mundo e das políticas implementadas pelas elites do regime autoritário (1964-1985); 5º) a profunda crise em que mergulhou a esquerda brasileira depois da fracassada experiência guerrilheira de 1968-1973, crise esta que, por sua vez, vincula-se com a crise geral do marxismo no interior da esquerda ocidental; 6º) o processo de transição democrática, iniciado com a liberalização (a partir de 1974) e continuado com a democratização (a partir de 1982), criou um contexto sócio-político cada vez mais favorável para a organização de movimentos sociais e para o debate de novas idéias. (VIOLA, 1986, p. 17).

Entretanto, apesar de: o movimento ecológico no Brasil ser anterior a outros países da América Latina e de suas conquistas desde 1974 e de apresentar profunda degradação ambiental dentre os países de renda média e alta (acima de 1.000 dólares *per capita*); de ser um país de grande injustiça na distribuição de renda; de ser oitava economia do mundo capitalista, o Brasil segue as tendências mundiais, sem avaliar suas peculiaridades, implementando em sua legislação os ideais do “desenvolvimento sustentável”. Entretanto, como avalia Nobre (2002), desenvolvimento sustentável era produto de uma concretização de alianças em torno de um consenso mínimo a respeito da problemática ambiental, institucionalizada pela ONU e que deveria ser, a partir de então, implementada em políticas públicas nos estados nacionais. Todavia, a submissão a tal conceito, e conseqüentemente à racionalidade do crescimento econômico sustentado, não avalia as entrelinhas contidas no consenso mínimo protagonizado pelo discurso do desenvolvimento sustentável.

O quadro da situação-problema, nessa época, meados da década de 1980, se mostrava da seguinte forma: o reflorestamento já havia se expandido bastante, “[...] saltando de uma área de 1.658 mil ha em 1970 para pouco mais de 5.960 mil ha

em 1985, dos quais mais de 50% na região sudeste e cerca de 20% em Minas Gerais.” (GONÇALVES, 2001, p. 120). Apesar de o Governo Sarney, em 1988, extinguir os incentivos fiscais para a atividade florestal, isso não afetou as empresas do setor, pois os grandes projetos já haviam constituído anteriormente sua base florestal. Entretanto, a partir da segunda metade da década 1980, percebe-se uma nova estratégia dos novos investidores, ou seja, procurar associação com parceiros já proprietários de florestas ou adotar programas de formação de pequenos maciços madeireiros via contrato de integração com produtores (GONÇALVES, 2001).

Nesse período deu-se a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA “[...] com as finalidades básicas de formular, coordenar, executar e fazer executar uma ‘política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis’.” Entretanto, o IBAMA “[...] iniciou suas atividades com reduzida capacidade própria de agir [...]” em relação às plantações homogêneas, deixando o problema sob o controle dos consumidores industriais, ou seja, com continuidade do desmatamento de remanescentes florestais, inclusive por decretos que abriam exceções para a exploração de florestas, emitidos pelo IBAMA ou por agências estaduais de política florestal (GONÇALVES, 2006, p. 10).

Contudo, Gonçalves (1999) resume o cenário a partir da segunda metade dos anos 80 da seguinte forma:

Dois novos elementos passaram a predominar na evolução da política e da economia dos plantios homogêneos após a segunda metade dos anos 80: o primeiro foi a maior autonomia que as empresas passaram a ter na determinação de seus projetos de localização e expansão de plantios, já que as instituições IBDF e Ibama transformaram-se, sucessivamente, em fiscalizadoras de formações florestais nativas, “ordenadoras” da exploração privada – isso sem esquecer o papel governamental de emprestador (via BNDES). O segundo elemento, e que vem adquirindo uma importância crescente em Minas Gerais, no Espírito Santo, no Paraná, em São Paulo e na Bahia foi a adoção do já mencionado programa “Fazendeiro Florestal”⁵⁴. (GONÇALVES, 1999, p. 22).

⁵⁴ Programa de reflorestamento em pequenas e médias propriedades agropecuárias, que vinculam a terra e o trabalho de agricultores tradicionais às necessidades de empresas consumidoras, mediante incentivos à expansão florestal, mas relegando a segundo plano o ônus social e os impactos ecológicos provenientes do monocultivo de árvores (SILVA, Carlos, 2006, p. 183).

Sob esse cenário, a sustentação do atual sistema de proteção do meio ambiente se dá pelo conjunto formado pelo artigo 225 da Constituição Federal - CF/88, definido como o núcleo de fundamentação da legislação ambiental, pois a mesma traça o princípio, o conteúdo e os limites da atual ordem jurídica ambiental, e pelo “tripé” formado pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981), Lei da Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente (Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985) e pela Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº. 9.605, de fevereiro de 1998), sendo as duas primeiras as que melhor representam o início dessa nova fase de evolução normativa da proteção ambiental.

Segundo Leite e Ayala (2004, p.141), o paradigma de proteção legal do meio ambiente se propõe mais adequado a um “[...] sistema democrático da gestão dos riscos e da distribuição das responsabilidades em torno do ambiente [...]”, pois está fundado em uma nova leitura do bem ambiental, como bem difuso, pois antes:

Assistente omisso, entregava o Estado a tutela do ambiente à responsabilidade exclusiva do próprio indivíduo ou cidadão que se sentisse incomodado com atitudes lesivas à sua higidez. Segundo esse sistema, por óbvio, a irresponsabilidade era a regra, a responsabilidade a exceção. Sim, porque o particular ofendido não se apresenta, normalmente, em condições de assumir ação eficaz contra o agressor, quase sempre poderosos grupos econômicos, quando não o próprio Estado. (MILARÉ, 2000⁵⁵, p. 81 *apud* LEITE; AYALA, 2004, p.141/142).

Nessa nova fase normativa da proteção ambiental dá-se uma *mudança conceitual* de meio ambiente, com a finalidade de contemplar sua dimensão coletiva e ultrapassar a já insuficiente leitura restritiva de sua dimensão individual (LEITE; AYALA, 2004, p.142). O meio ambiente passa a ser concebido como um bem difuso, localizando os interesses em torno do ambiente. Prade⁵⁶, citado por Leite e Ayala (2004), identifica “os conceitos difusos”, dentre eles o meio ambiente, a partir da reunião de cinco características:

⁵⁵ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

⁵⁶ PRADE, Péricles. **Conceito de interesses difusos**. 2ª ed. São Paulo: RT, 1987.

a) ausência de vínculo associativo; b) alcançam uma série indeterminada, aberta e abstrata de indivíduos; c) localizam-se em *status* de potencial conflituosidade; d) produção de lesões em massa; e) reunião dos titulares dos interesses mediante vínculos essencialmente fáticos, circunstanciais e de acentuada instabilidade. (LEITE; AYALA, 2004, p. 143-144).

Assim, a atividade legislativa ambiental avança com a modificação da valoração de seu conteúdo, ou seja, do objeto por ela protegido, tratando o meio ambiente como um bem difuso, como um “macrobem” (LEITE, 2003), distinto dos elementos que o compõem. Constitui-se em um bem jurídico próprio, distinto daquele sobre o qual se exerce o direito de propriedade; pertence a uma coletividade, ou seja, todos os cidadãos e o Estado estão investidos em sua titularidade, podendo reivindicá-lo e têm o dever de protegê-lo e preservá-lo; e se apresenta de interesse público. É também indisponível, pois sua indisponibilidade se dá pelo fato de o meio ambiente ecologicamente equilibrado dever ser preservado pela presente geração, para ela mesma e para as futuras gerações, estabelecendo-se, por meio do artigo 225 da CF/88, o dever jurídico e moral de comprometimento das gerações atuais com suas sucessoras e incumbindo ao poder público ordenar e controlar as atividades que possam afetar o equilíbrio do meio ambiente. Entretanto, de acordo com José Silva (2000):

O objeto de direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado. O direito que todos temos é a qualidade satisfatória ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. A isso é que a Constituição define como bem de uso comum do povo. [...] isso significa que esses atributos do meio ambiente não podem ser de apropriação privada mesmo quando seus elementos constitutivos pertençam a particulares. Significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, porque ele não se integra a sua disponibilidade. (SILVA, José⁵⁷ *apud* LEITE; AYALA, 2004, p. 146).

Entretanto, mesmo sob essas concepções o que se mostra diante da situação-problema aqui colocada, ou seja, da atividade da silvicultura e exploração florestal, é uma conversão e apropriação, mediante florestas plantadas, de um

⁵⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 3ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 80-81.

macrobem, público, que é o meio ambiente qualificado, em bem particular, pois, como dito anteriormente, a expansão das plantações arbóreas envolveu e envolve uma gama crescente de problemas socioambientais.

A destruição e a degradação do meio ambiente pelo reflorestamento apresentam-se desde o desmatamento de grandes áreas fragmentando e destruindo biomas, perda da biodiversidade das florestas nativas, esgotamento dos solos, uso intensivo e pressão sobre os recursos hídricos, contaminação da água e do solo pelo amplo uso de agrotóxicos, contaminação do ar com o carvoejamento, danos irreversíveis à fauna e à flora, mudanças climáticas, até as formas em que se deram a ocupação das terras e a desterritorialização das comunidades locais e do uso que faziam de suas terras e dos recursos naturais ocasionando, assim, conflitos socioambientais (ALIER, 2007; BRITO, 2006; GONÇALVES, 2001; SILVA, Carlos, 2006).

De acordo com José Silva (2003), a concepção de uma política ambiental nacional, a partir da Lei n.º. 6938/81, foi um passo importante no tratamento global e unitário da defesa da qualidade ambiental no país. Entretanto, ideológica demais, pois a tensão entre o interesse conservacionista e o interesse econômico, em busca do lucro imediato, continua presente:

Essa concepção tem que partir do princípio de que a Política Ambiental não é bastante em si mesma, porque há de ser parte integrante das políticas governamentais, visto como terá que compatibilizar-se com objetivos de desenvolvimento econômico-social, urbano e tecnológico. A busca da preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico não raro impõe delimitações à exploração de meios de produção, pela exigência de manejo sustentado, que, por um lado, impede a utilização acelerada e rendimento mais elevado e, por outro, cria custos adicionais de racionalização, que os empreendedores sempre procuram evitar. (SILVA, José, 2003, p. 211-212).

As diretrizes da política nacional do meio ambiente são formuladas a fim de orientar as ações governamentais nas três esferas estatais, no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e a manutenção do equilíbrio ecológico, em consonância com as quais serão exercidas as atividades empresariais públicas ou privadas (art.5º da Lei n.º 6938/81). A política nacional do meio ambiente visa a

compatibilizar “[...] desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.” (art. 4º da Lei nº 6938/81). A CF/88 determina como princípio da atividade econômica, a defesa do meio ambiente, como um dos princípios da ordem econômica (artigo 170, inc. VI), o que determina, explicitamente, que toda atividade econômica só pode desenvolver-se “legitimamente” enquanto atende a tal princípio. O legislador brasileiro, ao formular as regras de controle e regulação do uso do meio ambiente, segue fielmente a postura ideológica do conceito de desenvolvimento sustentável, o que torna essas regras funcionais ou “ecoficientes”⁵⁸ ao sistema, pois não leva em conta, sequer questiona, as contradições entre os dois elementos que esse conceito objetiva harmonizar, desenvolvimento econômico e qualidade do meio ambiente – equilíbrio ecológico.

Não entra na discricionariedade governamental formular ou não as diretrizes da *Política Nacional do Meio Ambiente*, por meio de normas específicas ou de planos. A constituição exige a elaboração e execução de plano de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Não cabe ao governo federal a liberdade de escolha de sua conveniência e oportunidade. Cabe-lhe apenas relativa liberdade de escolha de seu conteúdo. É *relativa* essa liberdade, porque hão de ser observados *objetivos e princípios* que a lei fixou para a *Política Ambiental* (SILVA, José, 2003, p. 211-212, grifos do original).

O art. 225 da CF/88 determina que “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” Esse texto constitucional reconhece a cooperação do Estado e da sociedade civil na proteção ambiental, importando na ação e na abstenção de ambos, de forma democrática. Entretanto, segundo Vieira *apud* Leite e Ayala (2004), na busca de redemocratização da sociedade brasileira, a difusão da idéia de sustentabilidade parece sugerir uma nova concepção na maneira de se apropriar e gerir bens

⁵⁸ Ecoeficiência: “O ‘credo da ecoeficiência’, preocupado com o manejo sustentável ou ‘uso prudente’ dos recursos naturais e com o controle da contaminação, não se restringindo aos contextos industriais, mas também incluindo em suas preocupações a agricultura, a pesca e a silvicultura. Essa corrente se apóia na crença de que as novas tecnologias e a ‘internalização das externalidades’ constituem instrumentos decisivos da modernização ecológica. Essa vertente está respaldada pela ecologia industrial e pela economia ambiental.” (ALIER, 2007, p. 38-39).

comuns, como os recursos naturais, afinal, os usuários potenciais são capazes de subtrair da riqueza comum, prejudicando os demais usuários no presente e no futuro.

Contudo, o que se problematizou aqui é que, apesar das mudanças de valoração do bem ambiental na legislação voltada para a sua proteção, para bem público difuso, a crise e a conflituosidade socioambiental permanecem com a exploração dos recursos ambientais florestais de forma privada pela atividade da silvicultura, voltada, cada vez mais, para a produção do mercado global, inclusive através da conformação do conceito de desenvolvimento sustentável à expansão da economia capitalista e exploração dos recursos ambientais voltada a essa expansão.

Nesse sentido, analisa-se, sob a perspectiva de avanço e expansão da atividade da silvicultura no Norte de Minas, o que significou este novo aparato normativo de controle do uso dos recursos naturais.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL À ATIVIDADE DA SILVICULTURA

Atualmente a atividade da silvicultura e exploração florestal para produção de carvão vegetal, por ser legalmente considerada como efetiva e potencialmente poluidora e capaz de causar degradação ambiental, depende de prévio licenciamento ambiental ou autorização pelo órgão estadual competente, seja de renovação ou concessão, a partir da classificação de 1 a 6⁵⁹, que conjuga o porte (área útil) e o potencial poluidor/degradador do meio ambiente pela atividade ou empreendimento, com relação à poluição do ar, da água e do solo pelos empreendimentos ou atividades modificadoras do meio ambiente⁶⁰.

Nesse contexto, as normas sobre licenciamento ambiental fazem parte da legislação e compõem, em seu conjunto, o instrumento legal capaz de regular a utilização dos recursos ambientais florestais, conforme a atual política nacional do meio ambiente.

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é a identificação do atual sistema de regras de controle ambiental da exploração econômica para a atividade da silvicultura, a partir da legislação ambiental sobre o licenciamento em Minas Gerais, analisando: a natureza jurídica da licença ambiental, as suas características e peculiaridades, inclusive os meios técnicos, as adequações e extensão da

⁵⁹ A partir da Deliberação Normativa – DN nº 74/04, “[...] os empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente [...]” são enquadrados em seis classes (de 01 a 06) que conjugam o porte e o potencial poluidor ou degradador do meio ambiente. Assim, quanto maior a classificação, maior o porte e o potencial poluidor/degradador da atividade. Nesse sentido, os empreendimentos e atividades listados no anexo único da DN nº 74/04 são enquadrados dentre as classificações 01 e 02 e considerados de impacto ambiental não significativo e por isso dispensados, a princípio, do processo de licenciamento ambiental, sendo submetidos à autorização. Já as atividades/empreendimentos enquadrados nas classes 03 a 06 são sujeitos ao licenciamento ambiental.

⁶⁰ O anexo VIII da Lei nº 6938/81, incluído pela Lei nº 10165/00 determina as atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, dentre elas, sob o código 20, com redação dada pela Lei nº 11105/05, a silvicultura, como utilizadora dos recursos naturais. Também a Deliberação Normativa nº 74/04, que estabelece, atualmente, critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ou de licenciamento ambiental no nível estadual. A listagem G, anexa a essa deliberação normativa, caracteriza como atividades agrossilvipastoris, as atividades florestais e de processamento de madeira, como a silvicultura (G-03-02), a produção de carvão vegetal oriunda de floresta plantada (G-03-03), a produção de carvão vegetal, de origem nativa (G-03-04), dentre outras, como empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente, passíveis de autorização (classes 1 e 2) ou licenciamento ambiental (classes 3 a 6), segundo o porte do empreendimento e potencialidade de poluição.

discricionariedade ou liberdade volitiva do agente público que expede a licença; a divisão de competência entre as esferas estatais e seus critérios definidores e os órgãos envolvidos no licenciamento à atividade da silvicultura e exploração florestal; os tipos de licença ambiental e os procedimentos necessários para sua concessão, como também as implicações relacionadas à sua aplicabilidade.

3.1 O sistema jurídico da política ambiental no uso dos recursos ambientais florestais

O licenciamento ambiental constitui parte do sistema jurídico da política ambiental, instituída a partir da Lei nº 6938/81, tendo em vista a realização concreta de seu objeto, ou seja, a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 2º) e valorando o meio ambiente como um bem de todos em geral e de ninguém em particular. Inexistindo direito subjetivo à sua utilização, determina que só pode legitimar tal utilização mediante ato próprio do Poder Público, com a avaliação dos funcionários – técnicos – dos órgãos públicos de proteção ambiental. Essa lei inclui entre os instrumentos para a sua execução, o licenciamento ambiental, como instrumento de controle ambiental⁶¹, ou seja, dentre “[...] aqueles atos e medidas destinados a verificar a observância das normas e planos que visem à defesa e recuperação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.” (SILVA, José, 2003, p. 217):

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

[...]

Art. 10 – A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente,

⁶¹ Os instrumentos previstos no artigo 9º se dividem em instrumentos de intervenção ambiental, instrumentos de controle ambiental e instrumentos de controle repressivo.

integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Tais normas advêm da Constituição Federal, que exige o prévio licenciamento ambiental para a instalação de atividades efetiva ou potencialmente degradadoras dos recursos ambientais (art. 225, §1º, inciso IV da CF/88). Esses dispositivos legais apresentam-se como a *gênese* do licenciamento ambiental, tornando-o um “procedimento administrativo” necessário à silvicultura e à exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais, por serem consideradas como atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras dos recursos ambientais, conforme anexo VIII⁶² da lei que dispõe a Política Nacional do Meio Ambiente.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA⁶³ regulamenta esse procedimento administrativo de gestão ambiental (licenciamento ambiental) na Resolução nº. 237/97. No âmbito federal, a política florestal é regulada, a partir da década de 1960, pela Lei Federal nº. 4.771/65 que institui o Código Florestal, ainda em vigor, mas com inúmeras alterações, tentando se adaptar ao novo paradigma de proteção e regulação do meio ambiente. No caso de Minas Gerais, a Lei Estadual nº. 14.309/02 dispõe sobre a política florestal e de proteção à biodiversidade no estado de Minas Gerais, antes atribuída ao IBAMA, órgão federal. Todavia outras legislações fazem parte desse aparato normativo para o licenciamento à atividade da silvicultura e a exploração econômica de florestas em Minas Gerais⁶⁴, o que exige uma combinação coerente e harmônica entre todos os dispositivos.

⁶² Incluído pela Lei nº. 10.165, de 27 de dezembro de 2000, com redação dada pela Lei nº. 11.105, de 2005.

⁶³ O CONAMA é o órgão deliberativo e consultivo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

⁶⁴ Dentre elas, as mais importantes: a Resolução CONAMA nº 001/86, que dispõe sobre os procedimentos de estudo de impacto ambiental; a Resolução da SEMAD nº 146/03, que definiu os critérios sobre o licenciamento integrado; a Deliberação Normativa nº 74/2004, do COPAM, que estabelece critérios para classificação segundo o porte e potencial poluidor de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ou de licenciamento ambiental no âmbito estadual, o Decreto nº 44.667/07, que dispõe sobre a reorganização do COPAM.

3.1.1 As instituições responsáveis pelo processo de licenciamento ambiental em Minas Gerais

No estado, o sistema ambiental para licenciamento da atividade de silvicultura e exploração econômica de florestas é composto pelos órgãos que dão subsídio ao Conselho de Política Ambiental – COPAM, a saber: a Superintendência Regional do Meio Ambiente – SUPRAM, o Instituto Mineiro de Gestão de Águas – IGAM e o Instituto Estadual de Florestas – IEF⁶⁵. Estes órgãos integram o SISNAMA, estando vinculados à Secretaria Nacional do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD. Atualmente as superintendências regionais - SUPRAMs reúnem as equipes técnicas para o processo do licenciamento integrado, que emanam um posicionamento técnico e jurídico a partir da apresentação dos documentos e informações requeridas e apresentadas pelo empreendedor. Há dez SUPRAMs regionais no Estado de Minas Gerais, sendo em Montes Claros a sede da SUPRAM - Norte, que atua na região norte-mineira, englobando 91 municípios.

O COPAM integra a SEMAD desde 1995, sendo responsável, mediante suas câmaras técnicas de acordo com a especificidade dos temas tratados, dentre outras atribuições, por conceder a licença ambiental, como órgão deliberativo. As câmaras técnicas são responsáveis pelo conhecimento setorial e pela formulação de parâmetros e normas relativas a cada área, pela decisão quanto à concessão do licenciamento, bem como pela penalização em razão do descumprimento da legislação ambiental⁶⁶.

⁶⁵ Cabe aqui ressaltar que “[...] o IEF não teve, durante grande parte de sua história, uma preocupação eminentemente ambientalista, pois não havia um compromisso do órgão com o meio ambiente. Embora tenha sido criado com a atribuição de zelar pela conservação e proteção dos recursos florestais, sua linha de atuação no sentido da política ambiental somente se efetivou em função de pressões externas: falência dos mecanismos de financiamento através de incentivos fiscais, aporte de recursos internacionais para estímulo à atividade conservacionista e pressão da opinião pública.” (Entrevista, MOTTA SOBRINHO, 1996 apud FEAM, 2008, p. 190). A lei florestal levou o IEF a enfatizar determinadas questões que anteriormente recebiam menor atenção da entidade. Por exemplo, com a lei, o Estado passou a agir articulado com a Polícia Florestal, num esquema rigoroso de fiscalização, com a modernização dos processos e o uso de monitoramento via satélite. O IEF criou, a partir daí, *uma nova imagem política, uma imagem de órgão ambiental*. (entrevista, VALLE, 1996 apud FEAM, 2008, p. 190).

⁶⁶ Ao todo são 05 câmaras: Câmara de energia e mudanças climáticas; Câmara de indústria, mineração e infra-estrutura; Câmara de atividades agrossilvopastoris; Câmara de instrumentos de gestão ambiental; Câmara de proteção à biodiversidade e de áreas protegidas. Além dessas

O COPAM é a “[...] instância institucional em que são tomadas as decisões acerca do modo como se deve dar a apropriação do meio ambiente pelos empreendimentos legalmente obrigados a obter uma licença ambiental no âmbito estadual.” (ZHOURI; LASCHEFSCKI; PAIVA, 2005, p. 94). Este conselho tem sido considerado, para autores como Starling⁶⁷ (apud ZHOURI; LASCHEFSCKI; PAIVA, 2005, p. 95), um espaço democrático e participativo, pois é composto de representantes do setor governamental, empresários e da sociedade civil. Nota-se que assim também tem sido a avaliação dessa instância pelos agentes públicos lotados nos órgãos ambientais:

Os representantes do COPAM? Tem representante do Estado, tem representante da União, p. ex tem representante lá do IBAMA, tem o conselheiro lá pelo IBAMA, de prefeitura, de microrregiões, de ONGs, aqui, por exemplo, o Instituto Grande Sertão tem um conselheiro lá, são uns 20 conselheiros, cada um representando um segmento aí da sociedade, de órgãos civis, estatais e [...] estatal. (Entrevistado 04, p. 19)

Conquanto apresenta-se como a instância de *negociações* e *pactos* entre concepções e interesses distintos acerca da apropriação dos recursos naturais (ZHOURI; LASCHEFSCKI; PAIVA, 2005, p. 94-96).

Ocorre, entretanto, que, ao contrário do que prescreve essa concepção hegemônica, a “crise ambiental” não é simplesmente uma realidade objetiva e objetivamente diagnosticável pela ciência moderna (ACELRAD, 2004). O debate ambiental contemporâneo apresenta uma tendência a negligenciar as relações de poder que sublinham os conflitos em torno da significação e da apropriação do meio ambiente (ZHOURI; LASCHEFSCKI; PAIVA, 2005, p. 95).

Nesse sentido, Carneiro⁶⁸, conforme Zhouri, Laschefscki e Paiva (2005, p. 95), ao analisar o espaço institucional de decisões políticas em Minas Gerais, admite que as relações de poder do COPAM são hierarquizadas, pois observa um “[...]

câmaras, o COPAM é composto pela presidência, plenário, Câmara normativa e recursal, Secretaria executiva e pelas unidades regionais colegiadas (Decreto nº 44.667/2007).

⁶⁷ STARLING, Mônica de Barros Lima. **Politizando a natureza**: a experiência democrática na gestão do meio ambiente em Minas Gerais. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política (UFMG), 2001.

⁶⁸ CARNEIRO, Eder Jurandir. **Modernização recuperadora e o campo da Política ambiental em Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política). Belo Horizonte, 2003. UFMG, 2003.

processo de ‘oligarquização’ do poder deliberativo e de ‘juridificação’ do ‘campo ambiental mineiro’ [...]”, por meio de estratégias de controle do ingresso de membros e concentração de poder decisório. Nesse sentido, comenta um dos entrevistados:

Com a regionalização do licenciamento ambiental com a criação das unidades regionais colegiadas houve um grande avanço na questão do licenciamento que tem se democratizado. Mas é necessário que os movimentos sociais e sujeitos locais participem e acompanhem mais de perto a questão do licenciamento em seus municípios. Acontece que em 2005 o MP realizou grande operação de fiscalização de propriedades onde existiam veredas. Para nossa surpresa a grande maioria das empresas reflorestadoras não possuía licenciamento ambiental, o que gerou uma moção ao presidente do COPAM no sentido de convocar tais empresas para o licenciamento, tal moção, assinada por todos os promotores da região, foi ratificada por todos os conselheiros do COPAM regional, mas infelizmente ainda não foi editada, o que levou o MP a desencadear a operação Raízes. (Entrevistado 02, p. 2)

Nota-se que mesmo diante do ideal democrático do licenciamento há limites, dificuldades com relação à realização de uma ampla participação de todos os interessados no processo decisório, o que restringe a sua eficácia.

Carneiro (2003)⁶⁹ apud Zhouri, Laschefski e Paiva (2005, p. 95) ressalta que o ingresso no COPAM exige um “capital específico”, que se concretiza na “formação e reputação acadêmico-científica ou tecnológica dos agentes”, pela “representatividade de determinado segmento da sociedade” e pelas “relações pessoais”, o que se mostra na assunção, pelos conselheiros, de “interesses parcelares”.

O processo de “oligarquização do campo ambiental” evidencia uma dominação do espaço da tomada de decisões por uma visão hegemônica do mercado, qual seja, as possibilidades de “uso” dos recursos naturais a partir da lógica de mercado, qual seja, produção/consumo incessantes. É assim que o processo de licenciamento ambiental, no âmbito das câmaras do COPAM, considerado transparente, participativo e imparcial, torna-se, na prática, um mecanismo por meio do qual os projetos em julgamento são viabilizados (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, p. 97).

⁶⁹ CARNEIRO, Eder Jurandir. **Modernização recuperadora e o campo da política ambiental em Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política). Belo Horizonte, 2003. UFMG, 2003.

Assim, os efeitos dessa concepção decisória são freqüentes reinterpretações e adequações das leis, não raro aprovando projetos econômicos, como as monoculturas de eucalipto, avaliadas como de interesse público. Verifica-se, em alguns casos, uma conformação normativa aos interesses especificamente econômicos do empresariado do reflorestamento. Vejamos alguns mecanismos jurídicos utilizados diante das contradições e complexidades que se apresentam.

3.1.2 Licenciamento integrado

Atualmente, o licenciamento ambiental é realizado de forma integrada pelos órgãos públicos ambientais envolvidos no licenciamento à atividade da silvicultura, dentro da esfera estatal. Conforme funcionário da Superintendência Regional do Meio Ambiente – SUPRAM-Norte, no caso da exploração econômica florestal no Estado de Minas Gerais, a SUPRAM possui equipes formadas com técnicos como engenheiros florestais, agrônomos, biólogos dos vários órgãos ambientais, como o IEF, IGAM, FEAM.

A Resolução SEMAD nº. 146, de 05 de junho de 2003, determinou e definiu os critérios sobre o licenciamento integrado a partir de 1º de agosto de 2003. Na prática, o empreendedor requer o licenciamento ambiental, a outorga de direito de uso das águas e a autorização para a exploração florestal em um balcão único. Isso quer dizer que, ao formalizar o pedido de licença, ele solicita as demais autorizações. O órgão que iniciar o procedimento do licenciamento vai avaliar a característica do empreendimento ou atividade por meio do Formulário de Caracterização de Empreendimento Integrado – FCEI, fornecer ao empreendedor o Formulário de Orientação Básica Integrado – FOBI, que contém a etapa do licenciamento e detalha os tipos de estudos e documentos necessários à formalização. Após esses procedimentos, o empreendedor entrega toda a documentação, discriminada no FOBI, ao órgão que iniciou o processo - SUPRAM -, que, por sua vez, encaminhará esses documentos aos demais órgãos competentes.

Então, na verdade o processo, [...] antigamente, cada processo desse ia para um escritório. Esse aqui ia pra FEAM, esse aqui ia para o IGAM e esse aqui ia para o IEF, e os órgão não tinham contato entre eles, então era, era uma coisa meio louca, o cara, o empreendedor coitado, ele precisava de ficar correndo de um órgão para o outro e os órgão entre si eles não ficavam sabendo o que que estava acontecendo, né? Hoje em dia vem tudo junto, tudo junto certo? É feita uma análise conjunta do [...]. Então a gente monta a equipe e esse processo já vem integrado. A gente chama aqui de análise interdisciplinar. Então a coisa tá funcionando assim aqui. Então essa relação que você está perguntando aí, a respeito de IEF, IGAM, FEAM, na verdade é, [...] equipe interdisciplinar (Entrevistado 04, p. 4).

Na prática, o licenciamento integrado tem possibilitado contato e relação entre os órgãos ambientais, mediante equipes técnicas interdisciplinares de verificação e avaliação da documentação apresentada pelo empreendedor, o que antes era feito de forma isolada:

Antigamente o processo era de uma pessoa só, então o cara ele pegava e quando ele entrava de férias, por exemplo, colocava o processo dentro de gaveta e processo ficava lá, quando ele voltava, ele tirava o processo e ninguém pegava. Hoje em dia não, o gestor do processo quando entra de férias ou viaja, o resto da equipe tá lá trabalhando no processo. A qualidade é melhor, a rapidez; trabalho em equipe é muito mais rápido e outra coisa, transparência também, porque antigamente o cara, o consultor, o servidor, consultor, [...], ele, por exemplo, lá em Belo Horizonte tem muito isso, o cara tinha prestígio, né? O cara ele analisava os processos da Vale do Rio Doce, ele colocava debaixo do braço, ele falava assim, 'esse processo é meu e ninguém tasca' e se mexesse nesse processo dele, ele brigava, certo? Isso era uma coisa até que [...] que o pessoal sentia até dúvida. Será que isso aí é uma coisa transparente? Então, hoje em dia não tem mais isso, o trabalho é em equipe certo? Os processos, eles não têm dono, acabou isso. (Entrevistado 04, p. 10-11).

Nota-se certa conveniência na forma isolada de se proceder aos licenciamentos, permeada por relações de poder na análise e avaliação de projetos que fazem uso dos recursos ambientais.

Apesar da análise integrada, os efeitos dessa conexão entre os órgãos ambientais ainda são pouco perceptíveis, pois, segundo alguns agentes públicos lotados nos órgãos ambientais, ainda persiste um distanciamento entre os órgãos:

É fraca. Por enquanto, a não ser quando tem uma operação tipo GDA ou outra operação que é do CGFAI que já é um comitê de fiscalização mais ampla no estado inteiro, aí trabalham todos os órgãos juntos, mas normalmente. [...] Os órgãos trabalham meio isolados, tanto que eles não foram, não preocupam se tem outorga ou se não tem. O que acontece na maioria das vezes quando a gente faz fiscalização, a gente tem que estar sempre acompanhado por um policial do meio ambiente e eles podem tomar as medidas do IEF então a maioria das vezes o que acontece é isso, se ele não puder fazer alguma coisa naquela hora ali, ele faz um agendamento para voltar depois, quando acontece degradação, desmatamento, algumas vezes até os próprios policiais do meio ambiente atuam. Por isso você vê que não relacionam muito com o IEF, por isso, porque a própria polícia ambiental já pode tomar providência e quando tem alguma coisa clara assim eles já fazem. (Entrevistado 08, p. 07).

Outras considerações dos entrevistados evidenciam que as análises feitas pelas equipes interdisciplinares são estritamente técnicas a respeito dos problemas ambientais e desconectadas no que se refere aos impactos socioambientais, ou seja, ao que um empreendimento potencialmente poluidor pode causar em termos de degradação ambiental, vinculado ao social, pois sequer há um integrante, nessas equipes, afeito às avaliações socioeconômicas para proceder às avaliações dessa natureza, sendo que a legislação fala em análise do diagnóstico ambiental apresentado pelo empreendedor, considerando, dentre outros pontos, o meio socioeconômico de influência do projeto (art. 6º, inc. I, “c” da Resolução CONAMA nº. 01/86, que trata dos procedimentos relativos ao estudo de impacto ambiental).

Outra questão é que a decisão da viabilidade ou não do empreendimento é do COPAM, ao analisar o processo montado na SUPRAM pela equipe técnica, e guiado pelas sugestões dessa equipe. Contudo, dentro desse sistema, ainda há um órgão hierarquizado, com poder de decisão sobre a viabilidade ou não do empreendimento e que pode decidir em sentido diverso da análise da equipe técnica que analisou a documentação.

3.2 Natureza jurídica do licenciamento ambiental

Torna-se necessário compreender do que se trata esse instrumento de avaliação socioambiental de empreendimentos, chamado licença ambiental. A Resolução CONAMA n° 237/97, art. 1°, define licenciamento ambiental como:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente *licencia* a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

O termo licença empregado pela legislação ambiental designa o *ato formal*, do poder público ao manifestar sua anuência, concordância com determinada obra ou atividade. Portanto, é uma forma de regular a oferta de dado bem ou recurso. Entretanto, o licenciamento ambiental “[...] pode ser enxergado como ‘uma *sucessão* itinerária e encadeada de *atos administrativos* que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo’.” (MILARÉ, 2005, p. 534, grifos nossos). O seu *iter* é composto de oito fases, segundo o art. 10 da Resolução CONAMA n°. 237/97⁷⁰.

Todavia, apresentam-se de antemão as contradições. O emprego na legislação e literatura do termo ‘licenciamento’ ambiental não traduz necessariamente a utilização da expressão jurídica licença em seu rigor técnico (MACHADO, 2005), ou seja, a partir da nomenclatura desse instrumento ambiental,

⁷⁰ O procedimento do licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas: II- definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida; III- requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade; IV- análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias; V- solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; VI- audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; VII- solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; VIII- emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; IX- deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

surgem divergências e contradições desde a formulação que se refletem na implementação e eficácia do licenciamento ambiental e, conseqüentemente, no modo de utilização dos recursos ambientais pelos empreendimentos florestais. Há dúvidas se o licenciamento ambiental é, nos moldes consagrados pelo direito administrativo, uma autorização ou uma licença do poder público. Ambos são atos administrativos que se referem à outorga de direitos.

Entretanto, a autorização é o ato em que a autoridade analisa, com discricionariedade, “segundo critérios de conveniência e oportunidade”, a solicitação de concessão, remoção ou proibição de determinada atividade. A licença já se caracteriza como ato administrativo “vinculativo e definitivo”, no qual o poder público atende ao pedido do interessado, desde que atendidos os requisitos legais necessários à concessão da licença. Neste caso, segundo a caracterização, não há poder discricionário ou apreciação subjetiva alguma por parte do poder público, pois o beneficiário tem direito líquido e certo decorrente do preenchimento dos requisitos determinados em norma jurídica, não sendo dada como necessária a análise da conveniência e oportunidade da licença, pois se trata de ato declaratório de direito preexistente (MILARÉ, 2005).

A legislação, ao tratar o procedimento de outorga de uma licença ambiental, tem o sentido de prevenir danos ao meio ambiente, “[...] busca o controle administrativo preventivo das atividades e empreendimentos que possam causar danos ao meio ambiente.” (MUKAI, 1994, p. 80). Ademais, o legislador, mesmo tratando tal procedimento como licença, trata-o também como autorização, pois fala em pedido de “renovação” no art. 10, § 1º da Lei nº 6938/81 e prevê no art. 9º, inc. IV, além do licenciamento, a “revisão” das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, não o considerando, assim, definitivo, como no caso das licenças.

O que se busca explicitar aqui são três questões complexas. Primeiro, a falta de clareza na determinação da natureza jurídica do procedimento, podendo ocasionar o entendimento do agente público de que basta o preenchimento dos requisitos legais, a apresentação dos documentos, projetos e estudos ambientais solicitados e necessários ao licenciamento correspondente, sendo a análise de tais documentos mera conseqüência de sua apresentação, levando necessariamente à sua vinculação de licenciar.

Segundo, o empreendedor também pode alegar esse entendimento, pois a Constituição lhe garante o direito de propriedade privada, apesar de condicioná-lo ao cumprimento de sua função social e à defesa do meio ambiente equilibrado e sadio, como direito fundamental. Entretanto, também lhe garante o livre exercício de qualquer atividade econômica (art. 170, § único da CF/88), desde que atenda às eventuais restrições impostas por lei como em prol do interesse público, o que estaria declarado como formalizado, mediante a licença, que seria como uma anuência do poder público à sua atividade no exercício do seu direito de propriedade, após o preenchimento das restrições legais. Afinal, esse entendimento do uso e exploração dos recursos florestais, de forma individualizada e conforme interesses privados ainda se apresenta arraigado na cultura da sociedade contemporânea, que mantém o projeto de utilização de tais recursos sob fundamentos de técnicas de produção e consumo predatórias, por intermédio de atividades humanas impactantes sobre os sistemas naturais, endossando valores e comportamentos centrados na expansão do consumo material.

Terceiro, o entendimento majoritário é de que o vazio da norma legal pode e é geralmente preenchido por exame técnico apropriado, ou seja, pela discricionariedade técnica, deferida à autoridade administrativa, lotada nos órgãos públicos ambientais, pois dúvidas podem surgir durante o procedimento administrativo e devem ser esclarecidas. Entretanto a natureza de licença não permitiria a apreciação subjetiva por parte do agente público, já que, conforme a natureza desse procedimento, a ele cabe apenas analisar o preenchimento dos requisitos legais. Nesse sentido, resta saber até que ponto se preenche esse vazio da norma legal, dependente da discricionariedade do agente público, pois:

Situações aparecem, no entanto, em que o recurso à discricionariedade técnica, por si, não é suficiente para preencher o conteúdo da norma; é o que se dá, por exemplo, quando se busca elucidar se determinada atividade potencialmente agressiva ao *bem-estar da população* pode ou não ser licenciada. Matéria de tal jaez, envolve, na sua compreensão, conceitos e critérios muito subjetivos. Essa dificuldade avulta nos casos em que a licença ambiental está condicionada a prévio estudo de impacto ambiental, cujo resultado “não é vinculante para o administrador, que poderá escolher uma das soluções encontradas no relatório, mesmo que não seja ela a preferida da equipe técnica elaboradora do estudo.” Por óbvio, a amplitude dos aspectos enfocados pelo EIA torna praticamente impossível adstringir-se a licença à aferição do atendimento de

‘exigências legais’ prévias, ainda que com grande margem de discricionariedade técnica. (MILARÉ, 2005, p. 536-537, grifos do original).

Contudo, fica a critério do agente público a decisão sobre a conveniência do projeto. Mas como bem salienta Milaré (2005, p. 539), no caso do licenciamento ambiental, “[...] a capacidade decisória da Administração Pública resume-se ao reconhecimento formal de que os requisitos ambientais para o exercício do direito de propriedade estão preenchidos.”

Sabe o quê que é, porque a gente tem que seguir a legislação, agora é claro que [...]. Quando dá, a gente pode é, [...] ter esse poder discricionário, mas por isso que a gente tem uma assessoria jurídica aqui forte. (Entrevistado 4, p. 23).

Apesar de não se admitir, diretamente, a liberdade volitiva, implícita nos processos analíticos da documentação de um empreendimento, nota-se que o agente público dispõe de margem de arbitragem na tomada de decisão sobre a concessão de licenciamento ambiental, de modo a considerar ou não ônus e benefícios sociais.

No caso do licenciamento ambiental, sem negar à Administração a faculdade de juízos de valor sobre a compatibilidade do empreendimento ou atividade a planos e programas do governo, sobre suas vantagens e desvantagens para o meio considerado, [...] o matiz que sobressai [...] é o da subordinação da manifestação administrativa ao requerimento do interessado, uma vez atendidos, é claro, os pressupostos legais relacionados à defesa do meio ambiente e ao cumprimento da função social da propriedade. (MILARÉ, 2005, p. 539).

Contudo, a ambigüidade que se apresenta na caracterização da natureza jurídica da licença ambiental nos parece advinda da própria função do licenciamento, pois, se se tratasse estritamente de uma autorização, seria mais problemático para o empreendedor exercer sua atividade de exploração dos recursos ambientais, ficaria “nas mãos” do Estado. No entanto, o Estado, ao manipular a concessão da licença ambiental mediante aspectos próprios da autorização, busca dominar uma postura

de moralidade, necessária no sentido de satisfação socioambiental, diante da regulação do uso dos recursos naturais.

Também é peculiaridade da licença ambiental não assegurar ao seu titular, ao empreendimento, o vigor da manutenção do estado de licenciado, pois está sujeita a prazos de validade, obrigando a sua renovação com exigências supervenientes à vista do estado da técnica. A licença ambiental possui uma estabilidade temporal, pois o Estado garante, no lapso temporal da licença, a inalterabilidade das regras impostas no momento da outorga. Tanto é que pode haver uma revisão da licença (MILARÉ, 2005, p. 540).

Nesse sentido, os fatos e a maneira de agir dos agentes públicos mostram que, enquanto estiver dentro do prazo temporal de licenciado, aquele empreendimento atende aos requisitos legais para a sua atividade. Inclusive é demonstrada uma dificuldade dos órgãos em fiscalizar os empreendimentos durante o lapso temporal dentre a concessão e a renovação da licença. Normalmente o técnico voltará ao empreendimento quando tiver que novamente licenciar.

Às vezes demora de fazer o acompanhamento de condicionante e como nós somos aqui uma equipe muito enxuta e nós estamos tendo uma demanda muito grande pra analisar licenciamento, vai ter que ser feita uma equipe especialmente para essa tarefa de condicionante, isso vai ser feito certo? (Entrevistado 04, p. 08)

Mas, e se aumenta a escassez de recursos naturais, devido ao lapso temporal de uso recorrente e em larga escala, pela eucaliptocultura, dos recursos naturais, afetando gradativamente as comunidades locais? E se o empreendedor não cumpre com as condicionantes que demonstrou na documentação para licenciar seu procedimento, infringindo normas ambientais e impactando o meio ambiente? Certamente a ambigüidade que se apresenta na caracterização do licenciamento afeta sua aplicabilidade com relação ao acompanhamento da licença concedida, pois, conforme os técnicos ambientais, dificilmente haverá uma fiscalização no empreendimento que não esteja vinculada a um pedido de verificação de condicionante, a uma renovação de licença ou para atender a uma solicitação do Ministério Público de investigação dos danos ambientais. Essas problematizações

se materializam nas diferentes lógicas dos atores envolvidos no conflito socioambiental.

3.3 Competência para licenciar: problematização

É de competência comum, tanto da União, dos Estados, do DF, como dos municípios, proteger o meio ambiente (art. 23, inc. VI da CF/88) e o licenciamento ambiental é uma das formas de exercer esta competência comum. Sobre isso, não há dúvidas quanto à brecha que a CF/88 abriu para que o licenciamento ambiental possa ser realizado pelas três esferas do governo. Ressalta-se que os municípios têm competência para exercer o licenciamento ambiental. Entretanto, essa competência restringir-se-á aos empreendimentos e às atividades de impacto ambiental local, conforme determinado pelo art. 6º da Resolução 237/97 do CONAMA.

No que concerne à competência para licenciar, as contradições legais afetam a aplicabilidade das leis pelos agentes públicos.

Ampliando o leque de problemas, em 1996 a recém criada Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente - Abema - entidade de direito privado que reúne os órgãos de política ambiental dos estados brasileiros - iniciou uma articulação entre lideranças ambientalistas, empresariais e políticas vinculadas à questão florestal que culminou na assinatura do que foi denominado "Pacto Ambiental Federativo". Seu principal objetivo era promover a descentralização das ações de licenciamento e de fiscalização até então executadas pelo Ibama – o que, para a então Secretária Executiva do Ministério do Meio Ambiente, não reduziria o poder da agência federal, já que a "redistribuição de competências" evitaria o "desperdício de pessoal, dinheiro e energia" (sic) (**Folha de São Paulo**, 30/05/1996, cad. 3, p. 2). Além disso, com a transferência da responsabilidade federal pela definição de qual é a tipologia florestal remanescente para os estados, ampliou-se a disputa entre os interesses dos consumidores de madeira, dos especuladores e dos ambientalistas em torno do controle da política florestal - justamente porque essa definição é a base para o controle da exploração florestal. (GONÇALVES, 2006, p. 13).

Nesse contexto, a falta de lei complementar a respeito, definindo a competência, faz com que as normas existentes se mostrem contraditórias no que se refere à competência para licenciar, pois algumas utilizam a localização do empreendimento ou da atividade como critério para definir a competência, outras, a abrangência do seu impacto (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2007, p. 14). Essas contradições afastam ainda mais uma avaliação e análise adequada do empreendimento pelo agente público ideal e acirra uma disputa entre os órgãos públicos ambientais que somente beneficia o empreendedor que acaba tendo seu projeto licenciado seja em uma ou outra esfera estatal.

O Decreto 99.274/90 referendou a descentralização da outorga do licenciamento ambiental, entregue fundamentalmente aos órgãos estaduais competentes (MILARÉ, 2005, p. 541). “A própria criação do SISNAMA tem por finalidade última a organização de atribuições diferenciadas e a descentralização administrativa de forma cooperativa e harmônica.” (ANTUNES, 2006, p. 134). A confusão se dá, pois, se a competência licenciatória das três esferas estatais dimana da Constituição, lei ordinária não poderia estabelecer limites ou condições para que qualquer órgão ambiental, pertencente a qualquer ente da federação exerça a sua competência.

Daí a eiva de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA 237/97 (art. 7º), que, a pretexto de estabelecer critérios para o exercício da competência a que se refere o art. 10 da Lei 6.938/81 e conferir o licenciamento a um único nível de competência, acabou enveredando por seara que não lhe diz respeito, usurpando à Constituição competência que esta atribui aos entes federados. (MILARÉ, 2005, p. 542).

Segundo Machado (2005, p. 269), “[...] a lei federal ordinária não pode retirar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderes que constitucionalmente lhes são atribuídos.” Para esse autor, deve-se entender que o art. 10 da Lei nº. 9.938/81 não estabeleceu licenças exclusivas ao IBAMA e nem o art. 7º da Resolução 237/97 do CONAMA poderia estabelecer um licenciamento único. Entretanto, enquanto não se elaborar lei complementar estabelecendo normas de cooperação, todas elas, ao mesmo tempo, têm competência e interesse de intervir nos licenciamentos (MACHADO, 2005, p. 269). Isso, na prática, é o que causa

divergências e disputas entre os órgãos ambientais e seus funcionários e que afeta diretamente a eficácia do licenciamento em si.

Segundo Milaré (2005, p. 541), “[...] o critério definidor da competência para o licenciamento deve ser fundado no alcance dos ‘impactos ambientais’.” Nesse caso, “[...] o impacto de âmbito nacional (aquele que afeta diretamente todo o país) ou regional (aquele que afeta diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados) [...]” (MILARÉ, 2005, p. 545), a competência é do IBAMA.

No entanto, segundo Machado (2005, p. 272), “[...] a amplitude dos conceitos ‘nacional’ e ‘regional’, contudo, tem deixado incerta a atividade licenciadora do IBAMA.” Considerar-se-á o exame técnico de localização da atividade ou empreendimento pelos órgãos estaduais e municipais, mas sem caráter vinculativo. Aos órgãos ambientais estaduais está afeto o licenciamento de empreendimentos com impacto microrregional, ou seja, que ultrapassa limites regionais de um ou mais municípios. Também devem levar em conta o parecer técnico dos órgãos ambientais municipais em que se localiza o empreendimento ou atividade. Aos órgãos ambientais municipais compete licenciar empreendimentos ou atividades de impacto local e daqueles que forem delegados pelo Estado. O parecer técnico dos demais órgãos é também aqui exigido. Para o município cumprir essas atribuições que lhe são dadas, terá de já ter implementado o Conselho do Meio Ambiente (MILARÉ, 2005, p. 546-547). Contudo, dúvidas quanto à competência persistiam e fragilizavam esse procedimento.

Tomando como base a situação de Minas Gerais, pode-se dizer que novas dificuldades foram adicionadas às já existentes. Em primeiro lugar, não se eliminou a superposição de funções, argumento básico dos defensores do “Pacto”⁷¹; em segundo lugar, ao aumentar o poder das entidades estaduais, abriu-se ou ampliou-se o campo das disputas entre essas e as representações regionais do Ibama. Ademais, apesar de criar um espaço de decisão cooperativa entre as instituições “florestais” e as “ambientais” (como os Conselhos Estaduais de Política Ambiental), a “pactuação” e a “descentralização” não foram precedidas de uma discussão sobre o que “pertencia” a cada uma dessas instituições e, com isso, não só manteve a superposição existente como abriu um caminho para que esse problema se amplie futuramente (GONÇALVES, 1998). A raiz dessa última questão, aliás, é a própria formação da política ambiental brasileira, que não foi construída a partir da incorporação,

⁷¹ Pacto Ambiental Federativo.

pelas agências estatais, dos princípios ambientalistas e conservacionistas (GUIMARÃES, 1992). (GONÇALVES, 2006, p. 13).

3.4 Tipos de licença ambiental

O licenciamento ambiental pode ser preventivo ou corretivo. Com relação ao licenciamento preventivo, outra peculiaridade do licenciamento ambiental em relação às outras licenças da Administração Pública é o seu desdobramento em três subespécies de licença (art. 19 do Decreto n°. 99.274/90 e art. 8° da Resolução CONAMA n°. 237/97):

Art. 8°. O poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

- I. Licença Prévia (LP) – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.
- II. Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
- III. Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

As fases LP e LI são antecedentes da LO e guardam com esta uma relação, pois a LO vai depender do cumprimento daquilo que foi examinado e deferido nas anteriores. Assim, “[...] só é possível ‘atestar a viabilidade ambiental’ do projeto se houver a devida e legal avaliação prévia do projeto.” (MACHADO, 2005, p. 278). Se ele tiver potencialidade de causar dano ambiental, deverá ser realizado o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, antes da outorga da LP. Se o dano não for

potencialmente significativo, deverão ser feitos os “estudos ambientais” descritos no inc. III do art. 1º da Resolução nº. 237/97 do CONAMA (MACHADO, 2005, p. 277-278).

Entretanto, os empreendimentos que não passaram pelo licenciamento preventivo, pois já se encontravam instalados e/ou funcionando quando da entrada em vigor das normas sobre licenciamento foram submetidos ao licenciamento corretivo. Se o empreendimento ainda não estivesse totalmente instalado, dar-se-ia o procedimento de licença de instalação para sua continuidade, mediante um Plano de Controle Ambiental – PCA. Se o empreendimento já estivesse instalado, caberia apenas o requerimento da licença de operação, outorgada mediante a análise dos impactos ambientais e do sistema de controle ambiental do projeto.

3.5 Etapas para concessão do licenciamento ambiental

O art. 10 da Resolução CONAMA nº 237/97 determina oito etapas para o procedimento do licenciamento e posterior concessão.

A primeira etapa é a “[...] definição pelo órgão competente com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida.” Mediante a apresentação do Formulário de Caracterização do Empreendimento – FCE, o empreendedor receberá o Formulário de Orientação Básica Integrado – FOBI, que contém a documentação que terá de apresentar para o tipo de empreendimento que declarou para ser licenciado. Posteriormente ele requererá a licença ambiental, “[...] acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade.” A partir daí haverá a análise de documentos, projetos, estudos ambientais apresentados, por uma das equipes técnicas da SUPRAM e realização de vistorias técnicas quando necessárias. A quinta etapa é a solicitação, pela SUPRAM, de “[...] esclarecimentos e complementações, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a

reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios.” A sexta etapa trata-se da audiência pública, “quando couber”, determinável pela legislação e no momento de definição pelo órgão competente e pelo empreendedor, da documentação a ser apresentada. Se houver audiência pública poderá haver a sétima etapa que é a “[...] solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios.” A próxima etapa é a “[...] emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico [...]” e, por último, deferimento ou indeferimento do pedido de licença, pelo órgão colegiado, no caso do Estado de Minas Gerais, o COPAM, dando-se a devida publicidade.

Entretanto, com relação a essas etapas, surtem algumas considerações paradoxais. Nesse sentido, elegem-se aqui duas etapas estritamente importantes no processo de licenciamento, diretamente relacionadas aos impactos que a monocultura de eucalipto pode causar: os estudos de impactos ambientais, desde a definição de sua necessidade nos processos de licenciamento, sua elaboração, a avaliação de sua elaboração em pareceres técnicos jurídicos, como também a participação comunitária em seu desenvolvimento e acesso às informações contidas nos relatórios apresentados aos órgãos ambientais; e a determinação da realização ou não de audiência pública.

3.5.1 Estudos de impacto ambiental de atividades econômicas: aplicabilidade e efeitos

Não obstante a Avaliação de Impactos Ambientais – AIA e o licenciamento e sua revisão constarem como instrumentos distintos, não necessariamente vinculados, na Lei nº. 9638/81, art. 9º, inc. III e IV, podendo o AIA inclusive desempenhar papel relevante para a tomada de decisão acerca das políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento, levando em consideração a

variável ambiental, com ampla participação do governo e da sociedade, no Brasil este instrumento se efetivou realmente apenas no processo para concessão de licenciamento ambiental, como uma de suas etapas e a partir da Resolução nº. 001/86, que regulamenta os procedimentos para o estudo de impactos ambientais, considerando-o como:

Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I- A saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II- As atividades sociais e econômicas;
- III- A biota;
- IV- As condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V- A qualidade dos recursos ambientais.

Posteriormente, a CF/88, art. 225, §1º, IV, determina a exigência, na forma da lei, de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, a qual se dará publicidade. Nesse sentido, a Resolução CONAMA 237/97 define os estudos ambientais e sua apresentação, e o respectivo relatório em processos de licenciamento:

Art. 1º. [...]

III- Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentando como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

[...]

Art. 3º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

O anexo da Resolução do Conama nº. 237/97 determina a silvicultura e a exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais como atividades utilizadoras dos recursos naturais e sujeitas ao licenciamento ambiental.

Nesse sentido, o Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA é uma das modalidades de avaliação de impacto ambiental que poderá ser exigida para instruir o processo de licenciamento de atividades de silvicultura. É o estudo e o relatório de impacto ambiental mais completo acerca das características técnicas, socioeconômicas e ambientais de um empreendimento, pois deve apresentar um diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, caracterizando a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando não só o meio físico, meio biológico e ecossistemas naturais, como também o meio socioeconômico. Além do diagnóstico ambiental, fazem parte do EIA/RIMA as análises de impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, definição de medidas mitigadoras dos impactos negativos e elaboração de programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos (art. 6º da Resolução CONAMA nº. 01/86). A ideia do EIA como avaliação de impacto ambiental possibilita uma aliança entre investigação científica multi e interdisciplinar com técnicas de avaliação (Ministério Público da União - MPU).

Entretanto, nota-se que não tem sido dada a devida importância ao EIA/RIMA no processo de licenciamento:

Se a silvicultura, ela for muito grande, se a área for muito grande, [...] se o porte for muito grande, aí [...] talvez já precise até de uma EIA/RIMA [...]. Que é um estudo de impacto ambiental e um relatório de impacto do meio ambiente. E o EIA/RIMA normalmente precisa de uma audiência pública [...] Isso aí é quando o empreendimento é tão grande que ele afeta a comunidade num todo. Normalmente aqui [...], os empreendimentos de silvicultura aqui, é [...] como eles são muito isolados, às vezes são empreendimentos até grandes, né? Mas assim é [...], são muito isolados, não têm uma influência muito grande nas populações. Então normalmente não precisa nem de EIA/RIMA nem de audiência pública, mas normalmente precisa é disso aqui ó, do RCA/PCA, o que a gente chama de RCA/PCA. (Entrevistado 04, p. 04).

Verifica-se certa margem de discricionariedade na definição ou não da necessidade do EIA/RIMA, o que determina fragilidade no processo de licenciamento. Além disso, a desconsideração de impactos socioambientais e econômicos que as monoculturas de eucalipto causam em comunidades locais apresenta-se desvalorada na determinação da não necessidade do EIA/RIMA como etapa do licenciamento e das informações que ele pode trazer ao agente público. Nota-se a possibilidade e visibilidade do agente público de que grandes empreendimentos podem requerer licenças, mas, mediante projetos fragmentados, essa seria uma articulação empresarial para burlar, para o não cumprimento dessa importante etapa do licenciamento. No entanto, nada é feito efetivamente a respeito e conseqüentemente a avaliação e análise da dimensão dos impactos causados pela atividade poluidora e degradadora do meio ambiente fica comprometida.

No campo da observação, analisando a definição da necessidade ou não do EIA/RIMA no processo de licenciamento ambiental da empresa reflorestadora em análise, observa-se que a definição da apresentação de um Relatório de Controle Ambiental – RCA e Plano de Controle Ambiental – PCA ao invés de EIA/RIMA, que são estudos e relatórios de impactos ambientais mais simples, foi determinada pelo entrelaçamento de relações de poder, apesar das divergências internas. No documento de Orientação Básica sobre o licenciamento ambiental – OB, agente público lotado no órgão ambiental com atribuição para licenciar o empreendimento, mesmo diante da apresentação da caracterização do empreendimento, por mais de 20 propriedades, distribuídas em mais de uma região do estado, norte e noroeste de Minas, numa extensão total de área plantada de eucaliptos de 139.625,71 ha, exige como documentação a ser apresentada pelo empreendedor, dentre outras, para formalização do processo, um RCA/PCA. Não obstante parecer técnico, recomendando RCA/PCA para cada uma das 25 unidades de produção da empresa, argumentando que:

A leitura do RCA e PCA permitiu constatar que, quando abordados, os temas propostos são tratados de forma genérica, carecendo de detalhamentos que possam ressaltar as diferenças ambientais das várias unidades de produção (propriedades agrícolas ou fazendas) e em função disso os impactos ambientais já existentes não podem ser corretamente identificados e dimensionados. Conseqüentemente, a proposição e implantação de ações mitigadoras nesses locais terão mínimas chances de alcançar o sucesso pretendido. Estudos

fundamentais para o detalhamento e compreensão das variáveis ambientais diretamente afetadas pelo empreendimento não foram apresentados no RCA, dentre os quais pode-se destacar: usos do solo, recursos hídricos, diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, monitoramento ambiental e descrições básicas da instrução técnica para elaboração de RCA. No PCA omitiu-se informações acerca de conservação do solo e da água, recuperação de áreas degradadas/recomposição de reserva legal (se for o caso) e monitoramento ambiental, dentre outros. Recomenda RCA/PCA para cada uma das 25 unidades de produção da V & M Florestal segundo o preconizado nas instruções técnicas pertinentes por entendermos que as individualidades ambientais devem ser estudadas segundo as particularidades que apresentam⁷².

Verifica-se, mesmo diante desses argumentos, que o processo de licenciamento foi avaliado por RCA/PCA único para todas as propriedades e, conseqüentemente, deferido licenciamento único.

Observamos que a documentação por nós protocolizada RCA/PCA demonstra-se suficiente por se tratar, o nosso, de empreendimento em operação anteriormente a fevereiro de 86. É o que consta do art. 12, par. 3º do Decreto Estadual nº 39.424⁷³ de 05/02/98, ao dispor que, para o empreendimento que entrou em operação anteriormente a 17 de fevereiro de 1986, sua regularização dar-se-á mediante a obtenção de LO, condicionada à apresentação de plano de controle – PCA, a ser aprovado pela competente câmara especial do COPAM⁷⁴.

As divergências de posicionamento com relação aos estudos de impacto ambiental e respectiva apresentação entre os agentes públicos acabou por legitimar argumentos de anterior definição por RCA/PCA, a partir da caracterização do empreendimento do FCE e nas exigências da OB⁷⁵, pouco importando à empresa o que isso pode acarretar em termos de impactos e danos ambientais e sociais.

Como é de seu conhecimento, várias reuniões já foram feitas com o representante do empreendedor, onde foram feitas estas colocações pela assessoria técnica do IEF/COPAM, não sendo as mesmas

⁷² Fonte: Processo de Licenciamento, Parecer Técnico (análise técnica RCA/PCA por engenheiro florestal, 2002, p. 102/103).

⁷³ Texto legal alterado pelo Decreto Estadual nº 43.905, de 26 de outubro de 2004.

⁷⁴ Fonte: Processo de Licenciamento, Ofício apresentado pela empresa V & M Florestal, 2002, p. 38.

⁷⁵ Fonte: Processo de Licenciamento, Orientação Básica – OB, 2002, p. 09.

levadas em consideração, o que torna os documentos apresentados, inconsistentes para análise de viabilidade ambiental do empreendimento⁷⁶.

Eu nunca vi, eu nunca vi, e os órgãos [...] ambientais do Estado já me relataram que também nunca viram, não conhecem. Eu já fui atrás, [...] eu queria vê uma EIA/RIMA de uma empresa reflorestadora, não existe, não tem. (Entrevistado 07, p. 10).

O EIA/RIMA. A gente analisa sim. Mas até hoje não teve nenhuma atividade para efetivar esse documento. [...] No meu caso, até hoje, não peguei nenhum estudo de impacto ambiental. (Entrevistado 05, p. 03).

Nota-se assim, em alguns casos, como neste em tela, ínfima aplicabilidade e eficácia que estudos de impactos ambientais, tão completos como o EIA/RIMA, podem produzir.

Para a realização de estudos de impactos ambientais e produção dos respectivos relatórios, mesmo sendo determinado como contrapartida do empreendedor, exige-se conteúdo mínimo a ser apresentado, obrigatoriamente, dando-se a devida publicidade a ele, o que permitiria à população, comunidades atingidas pelos monocultivos de eucaliptos, participar, ao menos minimamente, das discussões sobre a viabilidade do empreendimento a ser licenciado. Mas, na prática, não é isso o que vem acontecendo na região. A comunidade relata que nunca foi consultada pela empresa, para a realização de tal procedimento:

Não, nunca foi feito. A gente sabe que existe isso o RIMA, o relatório de impacto ambiental, num sei se hoje ainda mudô, a nomenclatura aí, mas a gente sabe que existe isso, mas aí que tem a grande farsa deles, é tudo feito dentro de escritórios. (Entrevistado 09, p. 10).

Observa-se que não há garantia de participação da comunidade afetada pelo empreendimento no processo de definição dos aspectos a serem contemplados nos estudos de impactos ambientais, ou seja, desde o momento em que o empreendedor requer o licenciamento, as comunidades atingidas pelo projeto deveriam tomar conhecimento e discutir pública e conjuntamente com o Estado os estudos e relatórios apresentados ou ao menos serem consultadas. No entanto, isso

⁷⁶ Fonte: Processo de licenciamento, Parecer IEF/COPAM – Diretoria de Monitoramento Florestal IEF dirigido ao Presidente do colegiado IEF/COPAM, 2002, p. 104/105.

não acontece ou os meios eleitos a tais processos são inatingíveis por tais populações.

Você não tem acesso às informações, e quando você vai num órgão público, ele te [...] nega informações. Às vezes tem que acionar a promotoria pública entendeu? Pra poder conseguir informação, [...] que é pública [...]. Então, são órgãos muito fechados e aí sempre há, sempre há e é orientação de governo. (Entrevistado 07, p. 09).

Nesse sentido, Zhouri, Laschefski e Paiva (2005, p.105-106) enfatizam a dificuldade de acesso a documentos e informações por que passam as comunidades, pois estão geograficamente distantes das instâncias técnicas e deliberativas dos órgãos ambientais; os documentos somente podem ser consultados ou obtidos mediante solicitação formal e com antecedência; além do excesso técnico na linguagem para a formação e elaboração dos documentos, “[...] na luta pela significação e pela apropriação do meio ambiente, ela vai se tornar o instrumento por meio do qual se desqualificam e deslegitimam as populações atingidas, compostas em geral por agricultores e comunidades rurais.”

Outra questão a ser problematizada a respeito do estudo e relatórios de impactos ambientais e sua avaliação é com relação à sua elaboração, pois as empresas de consultoria que elaboram os estudos são contratadas pelo próprio empreendedor e tendem a elaborar estudos que concluam pela viabilidade do empreendimento, pois são a ele vinculadas, ao menos dependentes financeiramente, direta ou indiretamente, dos empreendedores que contratam esses estudos. “O vínculo entre o empreendedor e consultoria ambiental insere-se na lógica de mercado, ou seja, os estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios são uma mercadoria que será adquirida pelo empreendedor, cujo objetivo é ter seu projeto aprovado pelos órgãos licenciadores.” (LACORDE; BARBOSA *apud* ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, p.104). Logo, os órgãos públicos ambientais mantêm equipes técnicas, como contrapartida, apenas em tese, àquelas que elaboram os RIMAs, pois é a análise e técnica da entidade pública que deveria garantir a neutralidade desses estudos.

A elaboração dos EIA/RIMAs é muito criticada. Alguns técnicos atuantes na área ambiental discordam da concepção a partir da qual estes são realizados, no sentido de que a maioria dos Relatórios de Impacto Ambiental estaria destinada a tornar o empreendimento viável do ponto de vista ambiental. Ou seja, o RIMA seria feito com a intenção de justificar o projeto, e não com seu sentido básico, que é o de apresentar opções, analisando os aspectos positivos e negativos de cada uma delas. O relatório acabaria restrito a uma análise global e a um plano de controle sem a definição de técnicas, critérios, alternativas de localização ou de matérias-primas, ou mesmo de mecanismos de compensação do impacto ambiental, mas para a afirmação de algo que já estaria previamente definido. (Entrevista, PEDERSOLLI, 1996 apud FEAM, 1998, p. 161)

Segundo depoimentos dos agentes públicos lotados em órgãos ambientais, a avaliação da elaboração de estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios em pareceres técnicos jurídicos têm centrado suas atenções na identificação, feita pela empresa, dos impactos ambientais e medidas mitigadoras.

O mais importante mesmo, às vezes é algumas folhinhas naquele processo todo, que é a identificação dos impactos ambientais e as medidas mitigadoras dos impactos ambientais, isso é que é importante, isso que realmente pra gente [...] é isso que aparece mais no parecer técnico que a gente faz, a respeito daquele empreendimento, é o que importa pra gente. (Entrevistado 4, p. 13).

A gente monta a equipe e tem um gestor. Cada gestor recebe um processo, ele monta sua equipe de acordo com a necessidade que ele precisa para levar aquele processo, o pessoal do jurídico, que é um advogado que vai analisar toda a parte documental em relação à análise técnica tem a equipe que vai analisar em relação a toda a reserva legal, APP [...]. A gente lê e discute o processo. Mas geralmente a reserva legal, a gente olha muito a reserva legal, mais a reserva legal e APP. (Entrevistado 5, p. 9-10).

No entanto, o que se demonstra na prática, em processos analisados, é que, mesmo entre essas instâncias de vistoria e análise dos estudos e relatórios apresentados pelas empresas, que querem ter suas atividades econômicas licenciadas, há divergências.

Enquanto um laudo de vistoria técnica, que tem por objetivo “[...] verificar o imóvel quanto às áreas de reserva legal, preservação permanente e a situação atual das atividades da empresa no que tange ao reflorestamento [...]”, relata que “[...] a fauna local foi conhecida através de informações dos técnicos da empresa [...]”, “[...]”

lobo guará, veado, tamanduá [...]”, que “[...] o estado de conservação das áreas de preservação permanente estão sendo preservadas, não sendo utilizadas como solta para animais bovinos e eqüinos [...]”, constatando por esses e outros motivos que há “[...] grande preocupação ambiental onde observamos a competência, responsabilidade, dedicação e muita seriedade em executar as atividades direcionadas a preservação do meio ambiente [...]”⁷⁷, tais informações são refutadas por distintos atores sociais participantes dessa questão. Com relação à fauna local:

Na época tinha, mas depois que desmata não, aí vem o pessoal, ainda tem o predador que aproveita e não é o pessoal da região, é mais o pessoal de fora, às vezes algum funcionário da firma ou que conhece, vinha porque quem trabalha dentro da firma tem muito mais acesso pra saber qual é o lugar que tem os rastro, que pode rastrear [...]. Tem gente que fala que tem muito, mas hoje não tem nada aqui. Hoje o único animal que tem certeza que tem porque já teve bastante, que pode falar que ainda tem é o guará, o lobo guará. É um animal muito difícil da gente, de alguém encontrar ele, eles vem até às vez na casa do pessoal, pega galinha, e fica beirano as terra aí, atrás das pedra, dos morro aí, porque ele é um animal que anda muito, né? Tinha jacaré, tinha demais, hoje não existe mais não. (Entrevistado 01, p. 05).

Ah moça, isso aí cabô. Igual tatu mesmo, veado, essas coisas que tinha muito, hoje cê nem vê. Tem menino que nem conhece. Porque com esses desmatamento da Mannesmann, né? Aí os bichos foge tudo, né? Da comunidade. (Entrevistado 10, p. 05).

Com relação às áreas de preservação permanente, ditas como preservadas pelo técnico do IEF, não sendo utilizadas como solta para animais bovinos e eqüinos, constatam-se em vistorias recentes, durante o período de validade do licenciamento concedido à empresa, “[...] vestígios e presença de animais bovinos e eqüinos em áreas de reserva legal e APP”⁷⁸.

⁷⁷ Fonte: Processo de Licenciamento, Laudo de vistoria técnica IEF/Bocaiúva, 2002.

⁷⁸ Fonte: Boletim de ocorrência – BOPM 7780/06, em vistoria do Projeto Raízes, 2006.



FOTO 1 - Animais soltos em corredores abertos, próximo a barramento, facilitando o abastecimento em áreas de vereda

Fonte: Projeto Raízes, 2007.



FOTO 2 - Plantio de eucalipto em áreas de APP

Fonte: Projeto Raízes, 2007.



FOTO 3 - Plantio de eucalipto em áreas de APP

Fonte: Projeto Raízes, 2007.

Nesse sentido, nota-se que tanto os relatórios de impacto ambiental quanto as vistorias e análises feitas para concessão do licenciamento não têm dimensionado toda a questão apresentada na realidade desses grandes empreendimentos na região.

3.5.2 Os instrumentos de democratização do poder: a Audiência Pública como forma de participação da sociedade

O Estado brasileiro determina a participação comunitária como princípio basilar da proteção ambiental, mediante uma cooperação entre os três níveis da administração pública e da sociedade como um todo. Esse princípio é a aplicação do princípio 10 da Declaração do Rio⁷⁹, que acentua que:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados.

⁷⁹ A Declaração do Rio foi um dos documentos produzidos na Conferência Rio-92, juntamente com a Agenda 21.

No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

Nesse sentido, há incumbência do Estado em proporcionar a participação da comunidade interessada na atividade econômica a ser licenciada, no uso dos recursos ambientais, garantindo a publicidade das informações contidas no estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório (art. 225, §1º, inc. IV da CF/88) e de audiência pública (art. 3º da Resolução nº 237/97). A Resolução 001/86, art. 11, §2º, também determina que o órgão ambiental competente “[...] determinará o prazo para o recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.” A audiência pública é “[...] fundamental para a análise acerca da possibilidade de participação e de incorporação das demandas e conhecimentos das comunidades nos debates em torno da viabilidade dos empreendimentos.” (ZHOURI; LASCHEFSCKI; PAIVA, 2005, p.106).

Em tese, a Audiência tem por finalidade expor o projeto às comunidades interessadas, para que a ele sejam incorporadas suas informações, críticas e sugestões, bem como para que sejam sanadas as dúvidas acerca do empreendimento e de suas implicações socioambientais e econômicas para a região. [...] Embora a Audiência Pública, por si só, não seja condição suficiente para a aprovação ou desaprovação do projeto, apresenta-se como condição essencial, tendo em vista que, de acordo com o atual modelo institucional do licenciamento ambiental, esse é o único momento em que as comunidades podem conhecer as propostas do empreendimento e, por conseguinte, seus reais impactos socioambientais (ZHOURI; LASCHEFSCKI; PAIVA, 2005, p. 106-107).

No entanto, na aplicação do princípio da participação comunitária na realização de audiências públicas e acesso às informações à sociedade em geral, não é bem assim que tem acontecido:

O que a gente tem visto acontecer é que [...] esse tipo de audiência realizado pelas empresas [...] são manipulados, né? São manipuladas, ela é feita, pega alguns agricultores, reúne em algum lugar e diz que realizou uma audiência pública. [...] Já houve aqui, teve reunião aqui em Montes Claros, teve uma reunião e muita gente foi mobilizado, né? Pelas empresas e manipulado pra poder defender o projeto da empresa, só que na mesma audiência apareceu outros agricultores [...] que sabia que os outros tava sendo manipulados e denunciou e não deixou acontecer, denunciou e não pode acontecer⁸⁰. (Entrevistado 6, p. 7).

Não tem sido dada a devida importância a tal procedimento, a não ser como mero cumprimento das normas legais, “[...] e por essa via que as comunidades atingidas, como sujeitos ativos, são negligenciadas e transformadas em meras legitimadoras de um processo previamente definido.” (ZHOURI; LASCHEFSCKI; PAIVA, 2005, p. 108). Verifica-se que tanto os empreendedores como o Estado dão pouca ou nenhuma importância a essa etapa para o licenciamento das monoculturas de eucalipto e da exploração econômica de florestas:

Nós nunca fizemos audiência pública. Nós vamos fazer a primeira agora. Eu acho que é agora, quer dizer, nós vamos ainda ter que aprender como que é feito isso, certo? É claro que tem o manual de procedimentos que mostra como que é feito uma audiência pública, mas a gente sabe que é uma coisa muito complexa. (Entrevistado 4, p. 13)

Sabe-se que essa etapa do processo licenciatório, se aplicada e bem feita, possibilitaria aos órgãos públicos uma análise e avaliação dos impactos socioambientais e dos diferentes projetos e interesses dos atores envolvidos. No entanto, assiste-se a uma verdadeira desconsideração dos impactos socioambientais causados pelas monoculturas de eucalipto na região com a não realização dessa etapa no processo de licenciamento ambiental, sem falar dos

⁸⁰ Entrevistado comenta audiência pública para certificação do FSC - *Forest Stewardship Council* (Conselho de Manejo Florestal).

“conflitos ecológicos distributivos” (ALIER, 2007), que se dão em torno delas e que não chegam ao conhecimento dos órgãos públicos licenciadores por essa via legitimada pela própria legislação.

4 RECURSOS COMUNS E LÓGICAS DOS DIFERENTES ATORES ENVOLVIDOS NO CONFLITO SOCIOAMBIENTAL

Dentre as estratégias desenvolvimentistas do Estado, tem sido determinado, desde os primeiros Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PNDs), incentivo à atividade da silvicultura, com recursos financeiros ao setor florestal, como consequência da expansão da demanda industrial por madeira e seus derivados. No norte de Minas, a implantação dos monocultivos de eucalipto para produção de carvão vegetal foi justificada por políticas públicas que compreendiam essa região como um vazio demográfico (DAYRELL; OLIVEIRA, 2000). Nesse sentido, o Estado, além de fomentar financeiramente a atividade reflorestadora, com o fito de gerar insumo para produção das indústrias, também apresenta, como estratégia desenvolvimentista, a cessão de terras “devolutas” às empresas reflorestadoras.

Tal estratégia modificou algumas dinâmicas territoriais. A literatura e a pesquisa de campo revelam que a eucaliptocultura tem contribuído, ao longo dos tempos, para a criação e/ou acirramento de conflitos socioambientais que vão desde o desmatamento de grandes áreas com perda da biodiversidade, poluição pela contaminação da água e do solo pelo amplo uso de agrotóxicos; do ar, com o carvoejamento; até danos à fauna e à flora, das formas como se deram a ocupação das terras e a desterritorialização das comunidades locais e do uso que faziam de suas terras e dos recursos naturais.

Os capítulos anteriores analisaram o desenvolvimento da legislação ambiental brasileira aplicada às práticas da atividade da silvicultura, especialmente o licenciamento ambiental, a partir de sua formulação e implementação, como um instrumento de gestão e mediação de conflitos em torno do uso dos recursos ambientais florestais.

Este capítulo busca compreender a complexidade socioambiental, a partir da eleição de alguns indicadores da legislação, na sua aplicação e em uma análise das diferentes lógicas e interesses envolvidos com relação à utilização dos recursos ambientais sob o enfoque de diferentes atores sociais (empreendedores, agentes públicos dos órgãos de proteção do meio ambiente, organizações da sociedade civil

e comunidades) envolvidos ou impactados pela atividade da silvicultura e pela exploração dos recursos florestais.

São utilizados documentos de avaliação de impactos ambientais e respectivo relatório da empresa reflorestadora atuante no território analisado; documentos e depoimentos obtidos em eventos de mobilização das comunidades observadas e informações e relatórios obtidos junto às organizações de apoio à resistência das comunidades em seu território, além das visitas junto ao Grupo de Combate aos Delitos Ambientais do Norte de Minas – GDA-NM e o Núcleo Integrado Estudos Ambientais – NIEA, via Projeto Raízes.

Nesse capítulo são identificados os elementos ambientais em jogo e os diferentes modos de apropriação desses elementos pelos atores envolvidos no conflito socioambiental, que determina distintas formas de valoração do bem ambiental. Essa identificação permite o mapeamento dos interesses e expectativas dos atores sociais envolvidos no conflito socioambiental e a análise da gestão da situação-problema, por meio de diferentes lógicas, projetos e redes de representação.

4.1 Identificação dos elementos ambientais em jogo e diferentes modos de apropriação

Os elementos ambientais em jogo são apresentados e valorados de diferentes maneiras pelos atores envolvidos, o que os determina como objetos do conflito, mediante modos de apropriação também distintos.

A valoração do bem ambiental pelas empresas reflorestadoras atuantes no Norte de Minas foi determinada pela utilização dos recursos naturais disponíveis para produção de carvão vegetal, insumo do setor industrial produtor de ferro-gusa e aço, com a finalidade de atender a demanda de consumo de um mercado interno e externo em expansão. Nesse sentido, o meio ambiente e seus recursos naturais são disponibilizados como fonte para a produção de tal atividade econômica.

A apropriação do bem ambiental pelas empresas reflorestadoras define a natureza e seus recursos como “capital natural”; a natureza presta “serviços ambientais” à humanidade, sobretudo ao sistema econômico. Nesse sentido, “o Estado se torna mais permeável” (ALIER, 2007, p. 269), pois “[...] as estratégias fatais de capitalização da natureza penetraram o discurso oficial das políticas ambientais e de seus instrumentos legais e normativos.” (LEFF, 2006, p. 144).

Essa postura estatal analisada ao longo deste estudo está posta na legislação desde as distintas maneiras com que se deram a valoração do meio ambiente como bem jurídico e sua conciliação às políticas de desenvolvimento governamentais.

A postura do Estado com relação à utilização dos recursos ambientais pelas empresas reflorestadoras fica nítida a partir das políticas de fomento financeiro à atividade reflorestadora e da cessão de terras “devolutas” às empresas. Entretanto, apesar de as terras devolutas terem sido meio recorrente de ocupação do território para implantação de plantações arbóreas homogêneas, não foi o único, pois foram utilizados os mecanismos de venda de terras públicas a particulares e a compra e venda de terras entre particulares, segundo relatos dos entrevistados e documentos apresentados em processos de licenciamento:

Então, alguns de pequeno, eles arrendaram o mato, o cerrado. Cortaram e entregaram. E nas regiões de grandes áreas de cerrado, eles chegaram depois que as grandes carvoarias, que vieram tirando o cerrado nativo. Aí já foi preparando o campo, já comprando as terras ou os direitos que os trabalhadores tinham pra implantação das... [...] A primeira foi a Mannesman mesmo, num era V & M, era Mannesman mesmo. [...] Já aqui já foi a Mannesman que chegô direto. Chegô os terceiro só pra comprar terras pra ela, sempre usou uma outra pessoa. (Entrevistado 09, p. 1-2).

Aí completou e hoje ficou quase que só ela, ela tomou conta de quase toda área. Ficou só o miolo da serra, porque ao redor tudo é Eucalipto. [...] Comprou assim, diretamente não, porque foi comprado igual eu tô te falando. [...] porque eles num compra direto, [...] eles compram de um fraco e passa pra um maior, então eles vão e compra através de um intermediário e compra tudo lá e faz uma área dessas. (Entrevistado 01, p. 01).

Nesse contexto é que os conflitos socioambientais se iniciam, pois muitas dessas terras já eram secularmente ocupadas por comunidades que a utilizavam para sua reprodução social. Diante de um novo modelo de utilização intensiva e

extensiva dos recursos naturais e de uma distinta maneira de apropriação, essas comunidades locais viram-se privadas da utilização que faziam, anteriormente, de tais recursos. Para Zhouri e Teixeira (2007, p. 5), esses conflitos se originam das “assimetrias na apropriação social da natureza”, na medida em que a “[...] utilização de um espaço ambiental ocorra em detrimento do uso que outros segmentos sociais possam fazer de seu território.” (CAA-NM, 2008).

4.1.1 A utilização dos recursos ambientais antes dos Projetos “desenvolvimentistas” na memória dos moradores da Comunidade Cana Brava

A valoração do bem ambiental pelas comunidades de populações tradicionais é dada de forma bastante distinta, determinando o contraponto ao modelo de desenvolvimento dominante e da modernização das políticas governamentais desenvolvimentistas.

O cerrado tinha de tudo, não só pra comunidade, mas pros animais também. Tinham muitos animais selvagens e que viviam dali, dos frutos dali, do cerrado e a comunidade tinha assim, o cerrado tinha dono, só que num era, num tinha cerca entendeu? Cada um tinha uma parte lá que sabia, isso aqui é o meu só que não tinha cerca, era comum e geral pra todo mundo. Então ali todo mundo usava o cerrado, como se não tivesse dono, mas tinha o dono, só que não tinha cerca de arame pra cercar a propriedade. Fazia uso comum do cerrado, era fruta, tinha muito animal assim, era raposa, tinha até onça, tinha tatu, tamanduá, é, veado, veado campeiro, gaiero, que tem. Agora se não vê mais nada, não tem animal mais. E o pessoal também soltava o gado, que tinha na comunidade, eles criava solto, na chapada, no cerrado (Entrevistado 11, p. 12).

O meio ambiente e a utilização de seus recursos determina o modo de vida e produção das comunidades. Para essas populações, os elementos ambientais em jogo vão além da disponibilidade de recursos naturais, pois se entrelaçam aos saberes agregados na utilização desses recursos, aos costumes, crenças e cultura conservados e repassados de geração em geração. A partir de conhecimentos agregados à agricultura familiar e à coleta extrativista dos frutos do cerrado, o meio ambiente e seus recursos naturais garantem a subsistência das famílias e a

reprodução de suas populações, com a manutenção de seus conhecimentos, valores, crenças e culturas:

A comunidade vivia de tudo da roça, plantava de tudo na roça: [...] era cana, feijão, milho, arroz, andu, fava, feijão de corda, feijão catador, era tudo se produzia, o pessoal criava de tudo também, galinha, porco, e hoje não tem mais isso, o pessoal vivia também vendia frutas do cerrado, colhia e tinha outros meios também, que o pessoal comprava é aquelas [...], tinha uma madeira lá do cerrado que o pessoal colhia pra fazer colchão, eu não me lembro o nome dessa madeira que tem no cerrado, o pessoal colhia, a renda deles vinha da terra, né? (Entrevistado 11, p. 2).

Tinha muita água. Vixi, nós prantava feijão mermo, nós prantava sequiságuas. Tinha muita fartura. Arroz... todos os canto que cê prantava dava, que a terra era úmida né! Agora depois que ela chegô só trouxe sequidão. Cê pranta, nem chuvê, parece que ela (a empresa) é excomungada, né? Que nem chuvê, num chove. [...] Milho, nós prantava milho... algodão... feijão... [...] A gente vindia. [...] É. E o algodão a gente vindia em Guaraciama, né? Que já tinha transportação pa Montes Claros. Aí a gente vindia lá. (Entrevistado 10, p. 02-03).

E antes nós vivia era disso, né? Vendê pequi, vendê panã, vendê mangaba, o povo aqui não tinha recurso assim, né? Não tem [...], mas mais ou menos dava, antes tinha, né? Vendia aio, cebola, vendia alface, mas agora... por causa da água [...] Hoje num tem mais isso. Era arroz, rapadura, abóbra. Antes dava pra fazer rapadura, farinha, hoje num dá pra fazer mais isso. [...] Quase toda casa aqui tinha um engenho. E o pessoal comercializava tudo que tinha em Bocaiúva e Guaraciama. Colocava tudo no carro de boi, no carreiro, a gente levava e entregava, dava prum comerciante lá (Entrevistado 01, p. 08).

Dessa maneira, o modo de apropriação de tais recursos pelas comunidades é dado sob o uso comunal e tradicional, estabelecido naturalmente e sob limites da sustentabilidade, determinando o meio de subsistência de vida e produção das populações tradicionais:

Essas terras pertencia [...], elas tinham donos né! Assim, porque essas outras consideravam donos delas, mas muitos deles não eram donos de direito, era de fato, mas num eram de direito, era considerados posseiros. E boa parte dela, a própria comunidade sentia dona, porque eram áreas livres, soltas como as pessoas costuma dizer, onde todo mundo podia coletar. Desde madeiras, pra manutenção das propriedades, como frutos e criar animais soltos (Entrevistado 09, p. 02).

Nota-se, de um lado, a não disponibilidade de recursos naturais às comunidades locais, após a ocupação do cerrado pelas monoculturas de eucalipto, o que tem comprometido ou dificultado a reprodução social de comunidades tradicionais, que mantêm com a natureza uma relação baseada não somente em seus valores extrínsecos, como também intrínsecos:

Bom muitos impactos; um dos tópicos que eles colocam é a questão da água. A água pra eles é fundamental e assim é [...], em vários impactos, inclusive famílias que [...] até 1980 criavam seus filhos e sobreviviam [...] com produção de farinha que era movida, por exemplo pela água dos córregos. Então com a chegada do eucalipto a [...] água secou, os cursos d'água secaram e o lençol abaixou e aí [...] faltou água nos [...] córregos e pararam de movimentar os equipamentos que eles tinham; de fazer farinha, de beneficiar o café, de beneficiar o arroz. Então desestruturou por completo, procê vê o impacto que teve, além do impacto ambiental, né? Na economia dessas famílias; elas deixaram de produzir farinha, que elas comercializavam toda semana e criavam seus filhos [...]. Então este impacto da água e o impacto, inclusive de referência; pois elas perderam a referência do lugar; quer dizer quando tirou o cerrado e botou o eucalipto elas perderam a referência do pequi de tal lugar, de plantas que eram referências pra eles em determinados lugares, [...] a quarta que é uma medida de volume, né? De uma lata de pequi, então tinha o pequi que produzia, e... uma árvore de pequi que produzia muito pequi era uma referência no lugar. Eles se perdiam também assim, no andar no território deles. Depois, com a chegada do eucalipto [...]. Também deixaram de sair pra outros lugares com medo de forasteiros que vieram pra trabalhar. [...] Começaram a ter medo de sair também, pra visitar parentes em outras regiões. Além [...] desse impacto na perda da propriedade mesmo, do terreno que eles usavam. Eles relatam que tem, tinha pessoas que tinham 10, 15, 20 cabeças de gado, mas não tinham um pedaço de terra, porque tinha área de uso comum na chapada, então ele não tinha terra, mas criava gado [...] na solta. Então essa parte da chapada que eles perderam fazia parte do sistema de produção deles, a baixada e o corte e a chapada. (Entrevistado 07, p. 05).

De outro lado, essa modificação no modo de vida e produção das comunidades locais também foi bastante sentida com relação à geração de empregos:

Bom, a idéia do pessoal é que é assim, é a prosperidade chegando no lugar porque antes não tinha estrada. O pessoal andava era com, com os trilhos assim. Pra chegar aqui, até Bocaiúva era, era aqueles trilhozinhos, só passava a cavalo. Estrada pra passar carros num tinha, né? Então quando a empresa chegou fez estrada pra todo lado. Então o pessoal da comunidade ficou, até o pessoal achou

bom, né? [...] Então pro pessoal da comunidade no início foi muito bom, o pessoal achou muito bom assim, a empresa. (Entrevistado 11, p. 01).

É, teve muita gente que ficô até empolgado? Falando assim, uai essa firma, ela é muito rica, ela vai dar muito serviço pro povo, o povo não vai ficar, como a diz, teve muita gente que até as terra dele ele vendeu pensando que a firma era uma coisa e depois foi outra, né? (Entrevistado 10, p. 02).

Desse modo, o discurso das empresas, da chegada do chamado “progresso”, ou seja, de que gerariam emprego e renda às comunidades com a implantação de suas atividades na região, tem sido colocado em cheque conforme relatos de moradores da comunidade Cana Brava:

Quando ela chegô aqui ela deu muito emprego pro povo, até menino nessa época trabaiaava pra ela. Muié, menino; menino que tivesse doze, catorze ano trabaiaava prantano muda. Depois ela pôs essa coisa pra num dá serviço pra comunidade. Ai vei trazeno só de fora e num dava serviço (Entrevistado 10, p. 02).

Nesse sentido, nota-se certa ambigüidade a partir do discurso proferido pela empresa reflorestadora observada neste estudo, pois, nos relatórios de controle ambiental apresentados para licenciar suas atividades, afirma, em análises custo X benefício, que:

Geração de empregos: Para cada emprego direto temos a geração de cinco empregos indiretos. Atualmente a empresa conta com total de 2.100 empregados em seu quadro de funcionários. [...] Fixação de homem no campo: O desenvolvimento da atividade nos diversos municípios citados anteriormente contribui para a fixação do homem no campo, uma vez que possibilita ao mesmo, condições dignas de trabalho⁸¹

Em balanço social e ambiental da empresa, relativo ao ano de 2006:

A produção de carvão vegetal gera empregos de qualidade em áreas rurais e movimenta a economia de uma das regiões com os piores índices de desenvolvimento do País, compreendida no Centro-Norte e Noroeste de Minas Gerais, onde atua a [...] empresa⁸².

⁸¹ Fonte: Processo de licenciamento ambiental, RCA/PCA apresentado pela empresa, 2001, p. 521.

⁸² Fonte: Balanço social e ambiental apresentado pela empresa, referente ao ano 2006, p. 35.

Atualmente, a empresa registra em sua planilha de pessoal, de acordo com a Tabela 4, a geração de 2174 empregos dentre todas as fazendas e escritórios que possui no estado. Para as quatro fazendas contíguas que possui no espaço de observação deste estudo, em uma área de aproximadamente 38.442,48 ha, mantém 80 empregos diretos e 284 empregos terceirizados.

TABELA 4 - Quantificação da mão-de-obra existente na empresa: fixa ou temporária

FAZENDA/ ESCRITÓRIO	MUNICÍPIO	Planilha de Pessoal			Total
		Próprio	Terceiros	Estagiários	
Escritório Central	Curvelo	69	5	1	75
Aldeia	Abaeté	16	177	0	193
Galheiros	Paineiras	14	69	0	83
Diamante	Pompéu	15	45	0	60
Santa Cruz	Felixlândia	16	32	0	48
Itapoã	Paraopeba	24	14	0	38
Meleiros	Curvelo / Felixlândia	3	5	0	8
Olhos D'Água	Curvelo	13	65	0	78
Pindaíbas	Curvelo	23	38	0	61
Corredor	Bocaiúva	32	113	0	145
Vargem Grande	Olhos D'água	11	57	0	68
Extrema	Olhos D'água	33	76	0	109
Pé do Morro	Guaraciama	4	38	0	42
Nova Esperança II	Montes Claros / Coração de Jesus	31	145	0	176
Campo Alegre	João Pinheiro	21	42	0	63
Patagônia	Lagoa Grande	21	108	0	129
Chapadinha	João Pinheiro	15	73	0	88
Sussuarana	João Pinheiro	16	78	0	94
Vargem Bonita	João Pinheiro	13	62	0	75
Brejo	João Pinheiro	9	65	0	74
Brejão	Brasilândia	21	64	0	85
Canabrava	Paraopeba	75	63	0	138
Escritório Regional	João Pinheiro	8	3	0	11
Escritório Regional	Montes Claros	4	0	0	4
Viveiro Extrema	Olhos D'água	104	9	0	113
Viveiro Patagônia	Lagoa Grande	29	6	0	35
CAPEF	Paraopeba	35	2	0	37
Módulo Mecanizado (mão-de-obra itinerante)		44	0	0	44
TOTAL		719	1454	1	2174

Fonte: RADA apresentado pela empresa para revalidação da licença ambiental, 2007, p. 10.

Embora, seja essa a quantificação de empregos existentes, fixos ou temporários, a comunidade relata que não há oferta de emprego à comunidade, o que reforça o êxodo rural:

O motivo aqui é serviço né! [...] Por causa que meus menino foi preciso de sair pra fora pa arrumar um serviço. Porque tem a firma aqui, mas ela num emprega o povo do lugar. E eu já briguei. Num foi falta de que eu falei não. (Entrevistado 10, p. 11).

Observa-se que a oferta de emprego e expectativa de melhoria de vida das comunidades mediante esse mecanismo, dado pela ocupação do território pelas monoculturas de eucalipto é relativa quanto ao número de empregos gerados, pois calcula-se, em média, um empregado a cada 105,70 ha, sendo que, para os empregos diretos, essa média aumenta, ou seja, 480,53 ha. Isso porque a quantidade de empregos terceirizados é mais que o triplo de empregos que gera inseridos em sua responsabilidade social.

Nota-se, também, que as propriedades onde estão instalados os escritórios, viveiros e fornos de carvoejamento são as que apresentam maior número de empregados. Na Fazenda Pé do Morro, fronteira à comunidade Cana Brava, há somente quatro empregos diretos, pois é onde se encontram os maciços florestais. Contudo, embora a empresa afirme a geração de empregos e movimentação da economia nas regiões onde atua, a mecanização intensiva constitui-se em um dos fatores da substituição da força de trabalho e, combinada aos depoimentos e realidade da região, constitui-se como um dos aspectos do impacto socioambiental:

Os primeiros impactos mesmo das pessoas daqui da comunidade foi [...] quando começou a dispensa das pessoas. Durante um bom tempo, as pessoas podiam ainda [...] andar livremente. Num tinha restrição de nada [...] e tinha trabalho. Principalmente [...] com a mecanização que foi chegando. Foi gradativamente destruindo a mão de obra das pessoas por máquinas. E quando veio a terceirização aí que piorou mesmo, que aí, se tinha alguns da comunidade, aí pronto, tirou todo mundo, num tinha mais ninguém da comunidade [...]. Trazia pessoas de fora pra trabalhar na própria terra. (Entrevistado 09, p. 03).

A fusão do espanto com a chegada do novo, com a expectativa de mudanças e o fator medo, pois, como relatado, havia formas de intimidação para que não houvesse reação das comunidades adversa às atividades da empresa, tudo isso fez

com que se desse a tomada desses territórios pelas empresas reflorestadoras. Um mecanismo recorrente de imposição de suas presenças nesses territórios foi a compra do direito de uso dos territórios, pois chegavam a negociar, de distintas maneiras com as comunidades locais, a utilização e ocupação das chapadas, áreas de cerrado de uso coletivo pelas populações tradicionais:

Alguns agricultores relatam que, que alguns resistiam, alguns resistiam e mandavam as máquinas pararem, voltarem e realmente em alguns casos elas voltavam, ou conseguiam às vezes negociar com o agricultor. Aí vários tipos de negociação, relatam que trocavam terra por bola de arame, trocava [...], faziam vários tipos de negociação e às vezes troca, negociavam 10 hectares e arrecadavam muito mais, do que, do que eles negociavam. (Entrevistado 07, p. 04).

A relação entre as empresas reflorestadoras e as comunidades locais é tencionada a partir do momento em que a utilização dos recursos naturais pelas atividades da empresa, no monocultivo do eucalipto, compromete a disponibilidade dos recursos e a sobrevivência das comunidades em seus territórios. As dificuldades chegaram e a permanência das monoculturas foi dada como problema quando sentiram a falta de água. Esse foi, dentre outros, um dos maiores impactos não somente ambiental, mas também social às comunidades, pois influenciou no modo de vida e produção das populações tradicionais:

Foi quando o pessoal assim [...], faltou a água, começou, os rios começaram a secar, o pessoal começou a ter dificuldades assim até os animais, dificuldade de dar água pros animais. Aí o pessoal sentiu que o eucalipto, que a empresa tava prejudicando, antes até que tinha né, a idéia de que tinha tirado o pequi, o panã, tava desmatando tudo, mas só que o pessoal num, tipo assim, ele num importava, sentiu essa deficiência dessas frutas porque o pessoal sobrevivia disso, aí sentiu a falta disso, mas não fez nada pra impedir, via que a empresa, mas até hoje ela continua derrubando o pequi, o panã, mas o pessoal fica na, na deles, ah tipo assim, ah ela tá ali, dentro da propriedade dela, aí ela tem o direito de fazer o que ela que o pessoal ainda tem essa consciência, de não lutar. (Entrevistado 11, p. 01-02).

Segundo relatos, no início da implantação das monoculturas de eucalipto na região, esses conflitos apresentaram-se de forma isolada:

Alguns conflitos isolados, assim, individual. As pessoas num estavam organizadas coletivamente pra poder, pra poder fazer enfrentamento e defender suas áreas. Então um ou outro tentavam barrar as máquinas de esteira, mas era ameaçado pelas empresas, de chamar a polícia e a polícia na época agia mesmo em defesa do projeto das empresas e, e perseguia aí, então facilmente conseguia barrar o povo, né? Porque o povo num tava organizado. (Entrevistado 06, p. 01-02).

[...] eles mesmos relatam eram muito individual. Então, era um agricultor, quando a máquina chegava ali perto da casa dele ele reagia, quem reagia, né? Os poucos que reagiam. Então não tinha um [...] sindicato. O sindicato era muito incipiente, eles não tinham [...] uma forma assim [...]. Lógico que eles tinham a forma de organização deles lá, comunitária, de cultos, celebrações, que eles costumam dizer, mas eles não tinham essa organização pra enfrentar o avanço da monocultura na região, eles não relatam isso. (Entrevistado 07, p. 06).

Todavia, com a contínua expansão das plantações arbóreas e utilização crescente dos recursos naturais a fim de atender o consumo decorrente da economia globalizada, tais conflitos se acirram, pois essas monoculturas envolvem um gama crescente de impactos e problemas socioambientais, prejudicando o meio ambiente, com sua utilização intensiva dos recursos naturais, comprometendo sua disponibilidade e interferindo na lógica de utilização desses mesmos recursos por comunidades de populações tradicionais, influenciando em suas tradições, crenças, costumes e cultura.

No Norte de Minas, esses conflitos têm sua origem, principalmente, nos cercamentos de terras realizados pelas empresas, que expulsam as populações rurais e desestruturam sua dinâmica de reprodução econômica, assentada, fundamentalmente, no consórcio entre agricultura, pecuária e extração vegetal. Esse processo tensiona extensas regiões do setor agro-brasileiro. O acirramento dos conflitos tem se expressado no uso de violência física [e simbólica] empreendido contra os agricultores e agricultoras encurralados pelas áreas de monocultura de eucalipto e pinus. (CAA-NM, 2007, p. 03).

Contudo, o avanço da monocultura de eucalipto no norte de Minas, demonstra duas lógicas distintas de valoração do meio ambiente e conseqüente utilização dos recursos naturais diante das comunidades locais que ali já se encontravam. Com a

instalação das florestas plantadas homogêneas pelas empresas reflorestadoras dá-se uma nova maneira de apropriação da natureza e utilização de seus recursos, o uso empresarial e mercantil, voltado para o agronegócio, que se deu a partir da década de 70, com a intensificação da exploração florestal para a produção de carvão vegetal e o uso comunal tradicional estabelecido naturalmente pelas comunidades de populações tradicionais, mediante processos de resistência com a permanência em seus territórios. Nesse contexto, o processo de ocupação do território pelas monoculturas de eucalipto gerou processos superpostos de territorialidade e conseqüentemente instabilidades e tensões, determinando-se como fonte de hostilidades e exclusões.

Por meio da participação no Projeto Raízes, acompanhando as vistorias, foi possível identificar alguns dos vetores dos conflitos socioambientais gerados pela monocultura de eucalipto:

QUADRO 3 - Acompanhamento do Projeto Raízes e identificação do vetor do conflito socioambiental

Data da Visita	Comunidade	Conflito	Encaminhamento
04/12/06	Comunidade Extrema e Empresa V & M	- Falta de contato entre empresa e comunidade; - Escassez de empregos gerados pela empresa à comunidade; - Escassez de recursos naturais antes disponíveis na natureza. Enfatizam a escassez dos recursos hídricos. - Perda da biodiversidade.	Produção de Relatório técnico GDA-NM e encaminhamento ao Ministério Público.
19/07/07	Comunidade Cana Brava Empresa V & M	- Falta de contato produtivo entre a empresa e a comunidade; - Escassez de empregos gerados pela empresa à comunidade; - Escassez de recursos naturais antes disponíveis na natureza e que determinavam a subsistência da comunidade. Enfatizam principalmente a escassez de recursos hídricos; - Perda da biodiversidade. - Conflitos gerados pela aquisição de sobras de lenha por moradores da comunidade, dada como fator de sobrevivência.	Produção de Relatório e encaminhamento ao Ministério Público.
02/10/07	Empresa V & M	Dimensionamento do passivo ambiental em áreas de APP e reserva legal, verificando <i>in loco</i> plantios de eucalipto em veredas, compactação de solo, erosão, barramentos, animais soltos, etc.	Produção de Relatório técnico GDA-NM e encaminhamento ao Ministério Público.

Fonte: Projeto Raízes

Nesse sentido, a partir dos conflitos socioambientais detectados, busca-se mapear os interesses e expectativas em jogo, por intermédio do licenciamento ambiental e suas etapas, como produto legal da racionalidade humana, fundamentado na gestão dos conflitos com relação à utilização do meio ambiente e o patrimônio natural. Deste modo, possibilita-se a tradução das lógicas de ação dos atores sociais envolvidos.

4.2 Interesses, expectativas e lógicas dos diferentes atores no uso dos recursos naturais

A introdução do paradigma do desenvolvimento sustentável no sistema normativo brasileiro no início da década de 1980, instrumentalizado sob a forma de política nacional do meio ambiente, desencadeia clima favorável ao novo paradigma. Desde esse período, o Estado tem por objetivo promover o desenvolvimento conciliado à proteção ao meio ambiente, visto, a partir daí, como patrimônio da humanidade e direito fundamental de toda a coletividade. O meio ambiente, valorado na legislação como bem difuso e coletivo, tem por fim a superação de uma concepção patrimonialista, de cunho material, pelo seu não pertencimento a ninguém individualmente. Para isso, o Estado elege, para instrumentalização dessa nova política do meio ambiente, dentre outros instrumentos, as avaliações de impactos ambientais e o licenciamento ambiental.

As reflexões feitas ao longo do capítulo 3 sobre o licenciamento e suas etapas como instrumento de controle e gestão do meio ambiente nos conduziu à forma como tais exigências vêm sendo cumpridas pelas empresas na elaboração de relatórios de impactos e controle ambiental e como têm sido aplicados e produzidos na prática, determinando seus interesses e expectativas em torno da utilização do bem ambiental.

4.2.1 Os recursos hídricos como fonte de conflitos socioambientais em Cana Brava

Na comunidade de Cana Brava, assim como em várias outras impactadas pelas monoculturas de eucalipto, um dos principais problemas socioambientais que se apresenta é a questão da água, dada a escassez para o abastecimento humano e animal, assoreamento de córregos e fontes de abastecimento, dentre outros:

No campo dos recursos hídricos [...] um impacto importante é o rebaixamento do lençol freático [...] Se tem uma monocultura que muda completamente a dinâmica ecológica da região, uma região que já é sensível na dinâmica hídrica. O semi-árido norte-mineiro, então com a monocultura ela modifica a dinâmica ecológica do cerrado, que tem sua estratégia de conservação de água substituído pela monocultura do eucalipto, que não tem as mesmas estratégias de conservação de água. Por exemplo a perca das folhas no cerrado, quando chega na época da seca, ele pára o crescimento e as folhas caem pra diminuir a evaporação, transpiração e economizar água, [...]. O eucalipto não, ele não pára, as folhas não deixam de cair, eles continuam crescendo e sempre respirando e consumindo água. Além disso, quando se corta o eucalipto e transforma, exporta e tira da região você também tá levando água, água que ele capturou que tá na madeira. Noventa por cento ali é água que tá acumulada e vai embora também, na madeira. E na própria dinâmica hidrológica ali, das microbacias, porque você tem um rebaixamento ali, ele acaba levando a um rebaixamento do lençol freático. A água [...], tanto que em áreas aonde o eucalipto vai se, que o cerrado vai reocupando as áreas de eucalipto, as águas vão subindo novamente no lençol, as minas que nasciam aqui, que hoje nascem embaixo, elas começam a retornar de novo ao seu ponto original com a volta do cerrado (Entrevistado 07, p.12).

Nesse sentido, tomamos como indicador da eficácia da legislação ambiental, a utilização dos recursos hídricos pelas monoculturas de eucalipto na região norte-mineira, apresentando o que é solicitado pela legislação e órgãos de proteção ambiental para a concessão do licenciamento, o conteúdo da documentação e dos estudos, relatórios e diagnóstico ambiental apresentados com relação à utilização desse recurso e o que tem sido evidenciado pelos atores sociais.

No caso em apreço neste estudo, foi solicitado à empresa reflorestadora em instrução técnica para elaboração do Relatório de Controle Ambiental – RCA, que

caracterizasse o empreendimento com relação aos recursos hídricos⁸³. A empresa caracterizou o empreendimento, que se dava como objeto de licenciamento para todas as suas atividades e propriedades da seguinte forma:

O processo de outorga para utilização de recursos hídricos está em andamento no IGAM. A captação é feita principalmente de águas subterrâneas (poços artesianos), para fins domésticos e utilização na planta de carbonização. A captação superficial garante o abastecimento de água para os viveiros. A utilização da água nas plantas de carbonização para resfriamento dos fornos FR190 (forno retangular 190 st de lenha) está definida no padrão operacional da V & M. [...] Temos como meta, a utilização de 9.000 litros d'água por forno a cada ciclo durante o resfriamento. Demonstrativo de consumo médio mensal de água por fazenda: [...] Corredor: Litros d'água: 874.042; fornadas: 95; média (Lt/fornada): 9.213. [...] Extrema: Litros d'água: 732.486; fornadas: 83; média (Lt/fornada): 8.825. [...] Consumo de água nos viveiros de mudas. Cálculo feito de acordo com a quantidade de mudas produzidas no viveiro mensalmente: [...] Extrema: Litros d'água: 6.535.713 – Média (m3/milheiro de mudas/mês): 5,42⁸⁴.

De acordo com a Lei n.º 13.199/99, artigos 17 e seguintes e o próprio RCA apresentado pela empresa, tais atividades estão sujeitas à outorga de direitos de uso dos recursos hídricos. Nota-se que, no RCA, a empresa declara que está providenciando tais outorgas. No entanto, no Relatório de Avaliação de Desempenho Ambiental – RADA, apresentado pela empresa para revalidação da licença, expõe que:

Autos de infração lavrados contra o empreendimento, no período de validade da licença: Auto de Fiscalização n.º 00138/2006 e Auto de Infração n.º 0058/2007, recebido em 05.07.2007. Registrado na Fazenda Extrema de propriedade da V & M Florestal, alegando a “existência de 5 (cinco) barramentos em cursos d'água sem os respectivos licenciamentos ambientais; e sem pedido de regularização ambiental.” Em 05.07.2007, a V & M Florestal protocolizou o FCEI, requerendo a outorga dos referidos barramentos. Em 19.07.2007, protocolizou junto ao IGAM, defesa

⁸³ Atualmente consta no TR - RCA como item 1.4.5- Recursos hídricos: identificação de fonte de água, perene ou estacional (nascentes, córregos, rios, poços artesianos, açudes, barragens, outros); usos da água (doméstico, criação/animais, irrigação, industrial, outros), indicando a quantidade utilizada para cada destino da água. Apresentação da outorga ou certidão de uso insignificante do IGAM.

⁸⁴ Fonte: Processo de licenciamento ambiental, RCA/PCA apresentado pela empresa (item 1.4.5), 2001.

contra o auto de infração 0058/2007, defesa essa pendente de julgamento⁸⁵.

Nesse sentido, nota-se que tais empreendimentos da empresa, que haviam sido licenciados em 2003, com prazo de validade até 2007, com processos de outorga ainda em andamento no IGAM, ainda apresentam problemas com relação à utilização dos recursos hídricos, nesse caso, com relação aos barramentos. Em visitas à propriedade pelo Projeto Raízes, constatou-se, em algumas áreas de barramento, veredas destruídas, buritis destruídos.



FOTO 4 - Barramento – Próximo à divisa entre as Fazendas Extrema e Vargem Grande
Fonte: Projeto Raízes 2006/2008

A Resolução do CONAMA nº 01/86, art. 5º⁸⁶ determina de extrema relevância a caracterização da área de influência do projeto, por isso considerado como diretriz nos estudos e relatórios de impacto ambiental, abrangendo, especialmente, seja a área de influência direta, seja a área de influência indireta, todos os impactos

⁸⁵ Fonte: RADA apresentado pela empresa para revalidação da licença ambiental de operação, 2007, p. 98.

⁸⁶ Art 5º- O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais: [...] III- definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza.

significativos decorrentes das intervenções ambientais do projeto e em todas as fases do projeto. De acordo com Machado (2005, p. 167),

[...] a definição da área geográfica a ser estudada não fica ao arbítrio do órgão público ambiental, do proponente do projeto ou da equipe multidisciplinar. A possibilidade de se registrarem impactos significativos é que vai delimitar a área chamada de influência do projeto. A resolução contudo, apontou uma referência geográfica inarredável do estudo: a bacia hidrográfica na qual se situará o projeto [...],

posto que a administração do meio ambiente no âmbito das bacias hidrográficas é uma das formas de gestão dos recursos hídricos, a fim de perceber distorções quantitativas e qualitativas na utilização desses recursos (MILARÉ, 2005).

Com relação à referência das bacias hidrográficas, o Ministério Público da União (ESMPU, 2004, p. 19), ao analisar as deficiências em estudos de impacto ambiental, destaca a importância da consideração da bacia hidrográfica

[...] para o conhecimento acerca das populações ribeirinhas que utilizam e valorizam os rios e deles dependem de vários modos. A desconsideração da bacia pode dificultar significativamente o conhecimento de conflitos socioambientais em torno dos usos dos rios e seus recursos, os quais podem se agravar ou se multiplicar em decorrência de inúmeras interferências.

No item 2⁸⁷ da instrução técnica para elaboração do RCA para atividade da silvicultura, o órgão ambiental requer o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, inclusive mediante a caracterização da área de influência do empreendimento.

O que se nota é que, contrariando o que se estabeleceu em norma, a bacia hidrográfica nem sempre é devidamente considerada, pela empresa, no diagnóstico

⁸⁷ Atualmente consta no TR - RCA como item 2 – “O diagnóstico ambiental da área de influência do empreendimento objeto de licenciamento ambiental deverá conter a descrição e análise dos fatores de influência direta e indireta do projeto, apresentando as informações: 2.1- Caracterização da área de influência do empreendimento apresentando informações sobre: os cursos d’água mais próximos da propriedade onde se localiza o empreendimento, a bacia hidrográfica, cobertura vegetal, as áreas de preservação e/ou conservação próximas, existência de pontos regionais de interesse histórico, cênico, cultural, científico e natural, as vias de acesso à propriedade; as atividades agropecuárias; os assentamentos populacionais; as indústrias; as cidades; as comunidades; aspectos sociais, outros de importância na região.”

ambiental, o que afeta diretamente a análise de impactos sobre o meio físico e biótico, repercutindo negativamente na avaliação dos efeitos sociais e econômicos. Contudo, os agentes públicos também apresentam, em seus depoimentos, uma análise superficial da utilização dos recursos hídricos pela monocultura de eucalipto ou do uso que faziam as comunidades locais.

Nas avaliações dos impactos ambientais causados pelas monoculturas de eucalipto, como um dos itens a serem apresentados no RCA/PCA, a empresa descreve as medidas mitigadoras para reduzir ou evitar os impactos ambientais identificados em suas atividades. Dentre outras atividades e medidas mitigadoras relacionadas aos recursos hídricos, apresentam-se:

QUADRO 4 - Aspecto ambiental, impactos e medidas mitigadoras no uso da água e solo pelas empresas atuantes no território de Cana Brava

Aspecto ambiental	Impacto ambiental	Medida mitigadora
A: Irrigação para aplicação de insumos		
Uso da água	Escasseamento dos recursos hídricos	Aplicar somente quando necessário, evitando-se o desperdício da água e a perda de nutrientes pela lixiviação.
B: Abertura e conservação de estradas e aceiros		
Disposição inadequada do solo	Erosão do solo e assoreamento dos cursos d'água	Cada erosão deverá ter plano de recuperação específico.
C: Formação de povoamentos de eucaliptos		
Consumo de água	Alteração da disponibilidade da água	Não impactante segundo os critérios severidade, abrangência, probabilidade, detecção prévia e reversibilidade.

Fonte: RCA/PCA apresentado pela empresa em processo de licenciamento, 2001.

Entretanto, é consenso entre todos os moradores das comunidades com relação ao comprometimento dos recursos hídricos. Eles relatam que, após a implantação das monoculturas de eucalipto, houve uma diminuição e quase escassez na disponibilidade desse recurso natural:

Tinha água nos poço. Os poço tudo, água boa [...], agora não tem mais nada [...]. Aqui tinha até cachoeira [...]. Esse ano, no rio até que

tá segurando um pouquinho mais de água, mas é aguinha (Entrevistado 01, p. 02).

Antigamente tinha essa fazenda aqui, essa fazenda aqui chamava Lagoão porque tinha aqui várias lagoa dentro da propriedade e hoje não tem mais nenhuma. Não tinha não era duas, não era três, não era quatro e nem cinco e nem seis, eram muitas. Aí, hoje não tem nenhuma, não existe mais nenhuma lagoa. Mas por que que não existe mais? Porque no desmatar, passava carreador para todo lado. Aí não tira as árvores, aí o que acontecia, as enxurradas foram levando tudo, as terras. Em lugar alto puxa tudo pra parte baixa, né? E no puxar para as parte baixa o que aconteceu? As terras pegou as água, era lugar que às vezes tinha peixe, as pessoas podia pescar, hoje num existe mais porque todo ano as água seca tudo, quando chega no final da seca porque aqui a região nossa é de pouca água, pouca chuva, aí.. Hoje a terra ocupa esse lugar, foi acabando a água que tinha aqui. Porque às vezes aqui tem muita água, mas vamo supor, se seca uma mina aqui, ali seca uma outra mina, ali seca um outro acúmulo de água, ali seca um poço de outro grande, então o que que acontece, aí vai ficando sem água, e o problema que tem causado maior é esse aí, falta de água [...] (Entrevistado 01, p. 01).

O Rio Cana Brava. [...] Seco e demais. Começa lá da Cana Braba um e vem a seguidão até cá imbaxo. [...] Já deve tê uns quatro ano que nem corrê água no rio num corre. Porque eles prantô eucalipto lá na, na cabicera d'água e pegô e quando eles gradeia, aí tampa as minação da cachuera. [...] Prantô eucalipto na cabicera. Aí secô a cabicera. Ainda vem gradeia, a terra intope, né? (Entrevistado 10, p. 04).

Nesse sentido, o Ministério Público assevera sua preocupação com relação à disponibilidade e utilização dos recursos hídricos pelas empresas reflorestadoras, como também aos efeitos das medidas mitigadoras, pois tais efeitos, como se observa, ainda são imperceptíveis:

O Ministério Público tem uma preocupação muito grande com esta situação, pois apesar da controvérsia acerca da influência do eucalipto no lençol freático, o certo é que aqui no Norte de Minas há um passivo ambiental gigantesco decorrente da implantação de florestas sem observância de normas técnicas adequadas e que levaram à extinção de centenas de veredas e nascentes, atingindo as populações tradicionais. Por isto o Ministério Público com o objetivo de resgatar este passivo está implementando na região o Projeto Raízes e Projeto Vereda Viva, convocando estas empresas para assinatura de termos de ajustamento de conduta com o objetivo de recuperar estes ecossistemas. [...] A esmagadora maioria das empresas de reflorestamento na região do Norte de Minas somente recentemente vem licenciando suas atividades junto ao COPAM, logo os PCA's, RCA's, EIA e RIMA's, somente a partir do licenciamento deverão ser fiscalizados acerca da implementação das

medidas mitigadoras. Sem dúvidas que o maior impacto da monocultura é ocupação de grandes áreas e diminuição das áreas nativas fundamentais à existência da flora. Daí a importância das medidas mitigadoras relacionadas à existência da reserva legal, sua demarcação e proteção bem como das APPs (Entrevistado 02, p. 10).

No entanto, não obstante a clareza dos técnicos ambientais lotados nos órgãos públicos com relação à questão da utilização dos recursos hídricos, as opiniões são divergentes, o que influencia na decisão para sua utilização:

Geralmente essas empresas também, elas utilizam água só na época de plantio, aí depois já não utiliza mais, aí depois planta outra monocultura em torno de 20 anos em 20 anos eles vão estar renovando e vai estar captando essa água, então geralmente o impacto em relação essa fonte é só no início da cultura. Mas tem influência em relação a recarga dos recursos hídricos, o abastecimento do lençol freático, vai ter influência em quantidade negativa em consequência desse tipo de impacto. [...] Geralmente o pessoal comenta muito que o eucalipto seca a água, já no meu ponto de vista pode até ocorrer, mas não pelo fato da agricultura de eucalipto, mas pela maneira em que ela é implantada, de maneira errada que cultura vem sendo implantada é que acabou incitando o assoreio (Entrevistado 05, p 12).

Eu acho que o eucalipto em si, ele não tem contribuído muito para a captação de água não tem muito consumo de água, nas águas de superficiais, de irrigação. Então, eu acho que isso influencia muito, é mais os desmatamentos, a falta de conservação, os desmatamentos, falta de reserva legal, intervenção em área de APP, isso que tem influenciado no recurso hídrico, mas como captação que geralmente é o que o IGAM vai avaliar. A interferência eu acho que é pequena, porque você não vê eucalipto irrigado, isso para mim não existe porque é inviável, economicamente também, às vezes se irriga com caminhão pipa durante o início do plantio, durante um curto período de tempo que não chove. [...] Qualquer monocultivo vai ter uma interferência, pode ser de soja, de cana, que você tirou a vegetação natural, você já interferiu. [...] Ele capta, logicamente quanto maior a planta, maior o consumo de água dela, mas eu acho que o maior problema que tem é esse impacto que tem, essa quebra da biodiversidade, da natureza, essa quebra do equilíbrio que é o principal e aí, igual eu estava falando, você não conserva as nascentes, as águas vai bater e correr mais rápido nos corredores, porque não existe aquele entrelaçamento da vegetação segurar, mesmo a vegetação rasteira, então vai embora, e logicamente se tira o eucalipto e planta outra coisa essa água dificilmente vai voltar (Entrevistado 08, p. 12-13).

No entanto, em processos de licenciamentos tais questões são discutidas e vistoriadas, contudo, ainda assim, as licenças são concedidas, como no caso em apreço, mediante condicionantes, inclusive com relação à utilização dos recursos hídricos, permitindo sua utilização para posterior adequação, como demonstrado nas condicionantes abaixo:

1- Apresentar projeto com cronograma executivo para recuperação das áreas degradadas e áreas ciliares próximas aos mananciais, a fim de desacelerar processos de assoreamento, com indicação das espécies nativas utilizadas - prazo 120 dias; [...] 6- Apresentar programa para monitoramento de água, conforme descrito no parecer técnico que deverá ter a anuência da CAP/COPAM – prazo de 90 dias. [...] 8- Apresentar projetos e cronograma executivo para construção de sistema de tratamento da água usada na irrigação dos viveiros antes que a mesma retorne ao seu curso natural – prazo de 180 dias⁸⁸.

Conforme Zhouri, Laschefski e Paiva (2005, p. 100), há uma verdadeira inversão da ordem, onde medidas de compensação e mitigação são destinadas a “[...] descobrir maneiras pelas quais o meio ambiente e suas complexidades socioculturais e naturais serão adequadas ao projeto técnico a fim de que este seja aprovado.”

4.2.2 O Licenciamento ambiental único concedido à Empresa Reflorestadora

Cabe-nos aqui problematizar questão intrigante apresentada em trabalho de campo, referente ao modo como ainda pode ser decidido um licenciamento entre essas “instâncias decisórias”, que entrelaçam o Estado às relações de poder e que nos serve como indicador da legislação ambiental.

Após a caracterização dos empreendimentos, localizados na região norte e noroeste de Minas, conforme é pedido no FCE, para concessão da licença operativa

⁸⁸ Fonte: Processo de licenciamento ambiental, Determinação de condicionantes, 2003, p. 165.

corretiva, tendo em vista as atividades⁸⁹ da empresa reflorestadora já estarem em execução, foi requerido pela empresa⁹⁰ a concessão de um licenciamento global, único, para todas as propriedades da empresa em conjunto, sob os argumentos de que as atividades desenvolvidas nas diversas propriedades da empresa são constituídas de forma integrada e são similares, além de serem realizadas em fazendas vizinhas e estarem localizadas em uma mesma região geoeconômica, fundamentando-se no art. 12, §2º da Resolução CONAMA nº. 237/97⁹¹.

Nesse sentido, o IEF entende que:

Trata-se de atividades de reflorestamento em diversos municípios mineiros, conforme mencionado no próprio ofício da empresa. [...], localidades essas distantes umas das outras. A própria legislação juntada ao ofício pelo empreendedor já define que o caso em questão não trata-se de um licenciamento único. Salienta o § 2º do art. 12. Ocorre que, não se trata dos empreendimentos em questão, que são de grande porte, grande potencial degradador/poluidor e encontram-se em regiões bastante diversas, contrariando assim a própria Deliberação Normativa citada pelo empreendedor. Esclareço que aqui nesse órgão IEF/COPAM, temos outros casos idênticos, os quais os empreendedores seguiram a legislação pertinente. Opino que, agindo da forma determinada podemos colocar o órgão a mercê de processos judiciais, trazendo graves consequências futuras, por estarmos agindo de forma diferenciada, dando tratamento privilegiado. Os empreendimentos em questão necessitam de fiscalização, estudos, análises técnica e jurídica, para cada localidade, espécie florestal, solo, etc. só assim saberemos os impactos a serem causados ao meio ambiente, as medidas mitigadoras a serem usadas e as condicionantes a serem impostas aos empreendimentos, resguardando também o Instituto Estadual de

⁸⁹ Florestamento, desenvolvimento, produção e venda de produtos florestais: sementes, mudas, madeira, carvão vegetal, alcatrão vegetal e solução pirolenhosa. Fonte: Processo de licenciamento, FCE - Formulário de caracterização do empreendimento em Processo de licenciamento, 2001 e p. 01-02.

⁹⁰ Fonte: Processo de licenciamento ambiental, 2001, p. 11/12.

⁹¹ “Art. 12- O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento como as etapas de planejamento, implantação e operação. [...] §2º- Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades. §3º- Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar ou simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.”

Florestas de futuros questionamentos perante a Câmara de atividades agrossilvipastoris e judiciais⁹².

A empresa assevera que:

O processo único [...] esta expressamente previsto no §2º do referido artigo, só restando à autoridade pública simplesmente verificar se os pressupostos normativos para a sua concessão foram cabalmente atendidos por quem lhe pretende a aplicação. Atendidos tais pressupostos, a sua concessão não é passível de críticas ou censura de quem quer que seja. [...] A legislação manda, por outro lado, que a definição dos procedimentos para as licenças ambientais levem em conta a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento. [...] Tais características e peculiaridades das atividades da signatária autorizam e justificam a mais não poder a adoção de um único processo de licenciamento. Em face dessa uniformidade, não seria razoável temer-se por variações significativas de impactos ambientais, os quais derivariam especialmente da diversidade das atividades empresariais ou dos diferentes padrões de seu exercício, o que não é o caso da signatária. [...] Se fosse realmente necessário, como entende a I. parecerista, a realização de “estudos, análise técnica e jurídica, para cada localidade, espécie florestal, solo etc.” para o licenciamento ambiental, esse instituto teria pela frente uma tarefa hercúlea a enfrentar para o qual ele e com certeza qualquer outro órgão ambiental, estaria suficientemente preparado, dadas as milhares e milhares de diferenças naturais que a atmosfera, o solo, a flora, a fauna... apresenta nos seus detalhes e minúcias, nos diversos espaços geográficos de sua ocupação. [...] Para finalizar, cabe invocar o fato de que todos os empreendimentos florestais da requerente ainda hoje em execução, foram implantados sob o regime dos incentivos fiscais para o reflorestamento, segundo planos específica e previamente aprovados pelos órgãos governamentais para tanto competentes. Assim sendo, ainda que se abstraíssem os pressupostos normativos da similaridade e vizinhança dos empreendimentos, *in casu*, cabalmente satisfeitos, seria de admitir-se um único processo de licenciamento ambiental, ao dispor que é admissível *ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente*⁹³.

⁹² Fonte: Processo de licenciamento ambiental, Parecer Assessoria Jurídica IEF/COPAM, 2001, p. 13/14. No verso desse parecer (fl. 14 – verso) apresenta-se despacho da diretoria geral do IEF/COPAM: “Desaforo o parecer por entender que acha-se em desacerto com o espírito da lei: Venham-me os autos do processo, na totalidade imediatamente”.

⁹³ Processo de licenciamento ambiental, Ofício apresentado pela empresa, 2001, p. 15/16.

Após parecer técnico e jurídico deferindo a licença com condicionantes, os conselheiros do COPAM baixam diligência, para manifestação técnica e jurídica da legalidade do licenciamento de todo o empreendimento de forma conjunta. O COPAM assume, então, a postura de convocar reunião conjunta entre as Câmaras Técnicas de Proteção à Biodiversidade – CPB e de Atividades Agrossilvipastoris – CAP. Entretanto, é reiterado, novamente o parecer técnico anterior:

[...] Trata-se de um empreendimento consolidado que requer licença de operação corretiva, que possui uma gestão ambiental voluntária e moderna, que está certificada na NBR ISSO 14001 e certificação internacional pela FSC, onde se atesta que o carvão vegetal é origem de floresta plantada – cadeia de custódia. O empreendimento V & M cumpre os princípios ambientais considerados corretos e contribui de forma positiva para o desenvolvimento e bem estar social. Entende o corpo técnico e jurídico que não há necessidade de uma reunião conjunta entre as câmaras CAP/CPB, visto que as vistorias em campo foram acompanhadas por equipe técnica multidisciplinar, com profissionais do IEF/COPAM, nas formações técnicas de engenheiro florestal, engenheiro agrônomo, biólogo e geógrafo. Uma reunião extraordinária das câmaras criaria precedentes e colocaria a V & M em situação de não igualdade com outros empreendimentos onde não foi solicitado tal reunião conjunta. Vale lembrar ainda, que no corpo técnico, onde ressalta a questão da biodiversidade a intenção foi de alerta, isso não significa que a referida empresa não está preocupada com a biodiversidade muito pelo contrário, o que foi constatado in loco é que a empresa vem realizando um ótimo trabalho sobre a questão ambiental⁹⁴.

E jurídico:

A atividade de silvicultura, desenvolvida pela empresa em questão, após analisada pelos técnicos competentes, demonstrou ser geradora e fomentadora de recursos econômicos de grande importância para o Estado e, juntamente, desenvolve um incrível e sério trabalho no que se refere às questões ambientais. Fundamentação: art. 12, §3º, Res. 237⁹⁵. Entendemos que aqueles empreendedores que, por vontade própria, colocam em prática, por meio e providências concretas, planos e programas de administração que corroborem pra um desenvolvimento sustentável, são contentados com a obrigatoriedade do órgão competente de

⁹⁴ Fonte: Processo de licenciamento ambiental, Adendo parecer técnico IEF/COPAM, 2003, p. 169/170.

⁹⁵ Constata-se fundamentação legal distinta da fundamentada em requerimento da empresa reflorestadora.

estabelecer critérios diferenciados, que flexibilizem e tornem mais fáceis os procedimentos de licenciamento ambiental⁹⁶.

Nesse sentido, o secretário-adjunto, lotado na SEMAD requereu fundamentação que demonstre os motivos pelos quais a proteção à biodiversidade seria relevante em tal processo, a fim de que a reunião conjunta pudesse ser convocada. Logo depois, em aproximadamente 15 dias, a licença de operação corretiva é concedida, de forma global, mediante a apresentação de PCA/RCA único, exatamente como requerido pela empresa. Na surpresa de tais constatações, questiona-se aos agentes públicos o licenciamento único deferido nesse caso e constata-se que novamente assim será a revalidação da licença de operação:

Isso pode acontecer e isso de vez em quando acontece, por exemplo, se você tem várias propriedades, é, quer dizer várias matrículas no caso e com a mesma atividade tá? E que elas estão perto uma da outra, você pode fazer um licenciamento só pra aqueles empreendimentos. Já tá acontecendo outro caso, por exemplo, aqui tem uma empresa muito grande chamada V & M. Essa empresa, eles têm empreendimentos em Minas Gerais inteiro. É uma empresa multinacional, é [...] Manesmann e [...], então [...]. Vou te falar da V & M, por exemplo, ela trabalha justamente com isso [...], silvicultura, certo? É imensa, só aqui em Bocaiúva [...], ontem mesmo o pessoal foi lá, eles já tão fazendo vistorias lá, a fazenda aqui são 30.000 hectares só procê ter uma idéia. [...] No caso, por exemplo da V & M, eles têm empreendimentos, eles vão pegar dezenas de empreendimentos da V & M e vão fazer um revalidação da LO que é licença de operação, né? Essa licença de operação já foi concedida dessa maneira, certo? Então agora tá sendo feita a revalidação e, [...], então são feitas vistorias aqui, p. ex., em Bocaiúva, lá em Unaí, lá em Paracatu, lá perto de Belo Horizonte, em Curvelo, em Olhos D'Água e [...] são empreendimentos que estão muito longe um do outro, mas nesse caso é uma exceção. Normalmente [...] quando é feito um licenciamento assim em conjunto é porque são empreendimentos próximos, nesse caso é uma exceção que o secretário do meio ambiente aceitou pra poder é [...] descomplicar, porque na verdade o empreendedor quer é andar direito com relação ao meio ambiente e foi aberto essa exceção para poder fazer esse licenciamento. [...] Agora o que tá na legislação é o seguinte: propriedades que têm várias, que são várias propriedades diferentes, que têm a mesma atividade, né? E são vizinhas, aí sim, a gente faz o licenciamento global. Esse caso aí é exceção, isso aí é [...], eu acho que talvez eles até mudem a legislação porque nesse caso aí, [...] eu acho que foi a melhor saída, porque na verdade, na época foi feito licenciamento único, certo? Pra facilitar pro empreendedor, e então

⁹⁶ Fonte: Processo de licenciamento ambiental, Parecer Procuradoria jurídica IEF, 2003, p. 172.

não tem razão nenhuma de mudar agora a regra, né? Então a revalidação vai continuar a mesma coisa, mantendo a mesma regra que teve anteriormente, mas isso aí não tá nem na legislação não, isso aí é exceção. Nesse caso tem que ter autorização expressa do secretário do meio ambiente, certo? Ele que tem que autorizar (Entrevistado 04, p. 05, 16).

Contudo, nota-se que: 1- Os argumentos apresentados pela empresa reflorestadora ao requerer o licenciamento único e fundamentado no art. 12, § 2º da Resolução CONAMA nº. 237/97 somente poderiam ser acatados caso fossem “pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos”, o que não é o caso, pois se trata de grandes áreas, que somadas chegam a um total de 234.038,14 ha, sendo 139.625,71 ha destinados ao plantio de eucalipto. Além disso, o outro requisito cumulativo que não se apresenta é o fato de as propriedades serem vizinhas, pois se encontram espalhadas nas regiões norte e noroeste de Minas, de acordo com o alegado pela empresa no FCE; 2- O art. 12, §3º da Resolução CONAMA 237/97, que serve de fundamento nos pareceres técnico e jurídico, condiciona tais pareceres à implementação de planos e programas voluntários de gestão ambiental. No entanto, nota-se que o deferimento de tal licenciamento é dado sob o cumprimento de condicionantes, que se relacionam ao próprio plano de controle ambiental:

[...] As implicações ecológicas de um empreendimento de tamanha magnitude aproximadamente 240 mil hectares, com plantações de aproximadamente 140 mil hectares de um único gênero – eucalipto, proporciona o empobrecimento da biodiversidade do bioma cerrado. As condicionantes deste processo de licenciamento vem em busca de dar contribuições para o aprimoramento de manejo das florestas, de forma que possam estar estabelecendo um passo a mais na conservação da natureza. Como princípio, o manejo florestal deve conservar a diversidade ecológica, sendo assim, as medidas listadas nas condicionantes são consideradas medidas de proteção às espécies raras, ameaçadas ou em perigo de extinção estabelecendo uma complementação de ações para promoção da diversidade de espécies.⁹⁷

Além disso, mesmo tendo havido uma vistoria prévia, por equipe técnica multidisciplinar que constata preocupação da empresa com a biodiversidade das

⁹⁷ Fonte: Processo de licenciamento, Parecer técnico IEF/COPAM, 2003, p. 164.

áreas onde estão implantadas suas plantações arbóreas homogêneas, desconhecem distintas avaliações da questão ambiental e social ora apresentadas neste estudo:

Não, geralmente não. Geralmente quando o empreendedor monta o processo ele já fala de todos esses efeitos (socioambientais), área de influência direta e indireta, dificilmente você encontra uma comunidade ali perto; mas geralmente a gente faz os impactos no local ali, porque resolvendo esses impactos ali no local, conseqüentemente a gente vai estar resolvendo os problema da comunidade. (Entrevistado 05, p. 08).

Quando indagado o técnico ambiental sobre o licenciamento único:

Na minha opinião cada região tem sua característica, e no caso de estar globalizando esse licenciamento pode ser que algum item não seja característico de uma determinada região. Mas se esse licenciamento for bem feito, focalizado no local com as suas características se for bem analisado, de maneira correta acho que não teria problema (Entrevistado 05, p. 05).

Nota-se, assim, que a permissão pelo licenciamento “global”, que sequer é tratado na norma legal como foi procedido, somente se justificaria se estivesse sob diretrizes e requisitos legais, objetivando, contudo, a proteção do meio ambiente na utilização dos recursos naturais, sob a avaliação e análise da sustentabilidade do empreendimento em cada um dos locais onde seria implantado. Entretanto, a lógica demonstrada na gestão dos recursos naturais pelos agentes públicos não condiz com objetivos expostos no texto normativo, sequer dos demais atores envolvidos na questão:

Isso aí é que a gente vê que já começa errado, aí e mostra a intenção dela de não clarear as coisas, de não querer fazer as coisas certas. Primeiro, que uma audiência dessa vão escolher aonde? Vão escolher um centro maior, que tiver aí, né? [...] Então dificulta [...] (Entrevistado 04, p. 10-11).

Como que vai fazer, né? Juntar isso tudo, é e onde que ela vai fazer isso? Ela vai ouvir, como é que ela vai fazer pras pessoas deslocarem pra uma audiência pública, vai dificultar o deslocamento das pessoas pra uma audiência pública, se faz em Montes Claros,

faz em Curvelo, faz em Paracatu, João Pinheiro, as pessoas vão ter que se deslocar. Você vê, vai dar menos oportunidade das pessoas que estão impactadas. [...] Parece que é uma forma muito ruim pra quem, pra sociedade poder manifestar. (Entrevistado 07, p. 12).

O licenciamento único, global para todas as áreas reflorestadas pela empresa, sob a análise de outros atores sociais mascara a análise da avaliação dos impactos socioambientais e retira a possibilidade de cada uma das comunidades atingidas acompanhar e participar do processo decisório de licenciamento, conforme lhes é de direito, submetendo-os ao que é “andar direito com relação ao meio ambiente” e com os possíveis impactos sociais para as empresas reflorestadoras e para os agentes públicos envolvidos na legitimação de tais empreendimentos. Nesse sentido, comentam Zhouri, Laschefski e Paiva (2005), o licenciamento perde sua função de instrumento de avaliação da sustentabilidade socioambiental do empreendimento:

Se torna mero instrumento para atender, preponderantemente, demandas que atribuem o meio ambiente tão-somente o caráter de recurso material a ser explorado economicamente. Segue-se, portanto, uma lógica pautada pelo “paradigma da adequação”, uma vez que não é realizada uma avaliação, de fato, sobre a viabilidade socioambiental do projeto. (ZHOURI; LASCHEFSCKI; PAIVA, 2005, p. 100).

Inserese, nesse contexto, a posição de certa forma pessimista dos atores envolvidos, com relação ao licenciamento ambiental, pois não obstante os impactos que as monoculturas de eucalipto causam, seja ambiental ou social, os licenciamentos são concedidos, muitas vezes, inclusive, de maneira adversa ao texto normativo:

De um modo geral a gente não vê os órgãos ambientais negando alguma licença para as empresas. Normalmente todas são liberadas. Todos os pedidos das empresas, todos os pedidos de licenciamento aos órgãos ambientais são concedidos. Então [...] (Entrevistado 06, p. 11).

4.2.3 Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal

Na utilização dos recursos naturais disponíveis pelas empresas reflorestadoras a finalidade descrita nos estudos ou planos e relatórios de impacto ambiental, como o relatado pela empresa observada, dar-se-á a utilização e ocupação do solo para o “plantio com espécies do gênero *eucalyptus*, resguardando as devidas áreas de reserva legal e preservação permanente”, ou seja, é dada a finalidade de utilizar dos recursos ambientais, atendendo requisitos legais. Em todas as suas propriedades declara que, atualmente, a área de florestas plantadas com eucalipto é de 101.733,29 ha, numa área total de 184.741,56 ha, dentre todas as propriedades da empresa no estado de Minas Gerais, pois a “principal fonte de termo-redutor utilizado” pelo grupo empresarial “é o carvão vegetal, de melhor desempenho industrial e ambiental”. A empresa também declara que possui, dentre essas áreas, na região norte-mineira, 26.267,65 ha, numa área total de 38.442,48 ha, dada em quatro propriedades contíguas. Desse total 6.051,43 ha são apresentados como reserva legal e 3.188,49 ha como área de preservação permanente⁹⁸.

A preocupação dos impactos da produção de bens pela empresa é traduzida no desenvolvimento de projetos de monitoramento e manejo ambiental, como na manutenção das chamadas “faixas ecológicas” em suas áreas plantadas⁹⁹. Nesse sentido, a empresa multinacional demonstra sua preocupação com o meio ambiente, incorporando em seu discurso a crença no “desenvolvimento sustentável”, “modernização ecológica” e a “boa utilização” dos recursos:

Esse modelo de conservação (faixas ecológicas) garante benefícios: preservação da flora nativa distribuída de forma mais ampla, possibilidade de maiores meios de sobrevivência da fauna nativa da região; maior eficiência do controle biológico das pragas; mais estabilidade ambiental nos plantios florestais; melhoria do aspecto cênico da região; e contribuição à formação de mentalidade conservacionista. Conjugados, estes benefícios ambientais promovem a conservação do bioma cerrado e o desenvolvimento de atividade florestal sustentável integrada à conservação ambiental,

⁹⁸ Fonte: RADA apresentado pela empresa para revalidação da licença ambiental de operação, 2007.

⁹⁹ Fonte: Balanço social e ambiental apresentado pela empresa, referente ao ano 2006, p. 108.

promovendo o modelo sustentável de ocupação do cerrado e locação de áreas de reserva¹⁰⁰.

Entretanto, constata-se, em fiscalizações realizadas nessas áreas, a partir do Projeto Raízes, que, apesar da declaração da empresa em documentos de plano de controle ambiental e relatório de controle ambiental, ela tem resguardado as devidas áreas de reserva legal e preservação permanente; as equipes de fiscalização constataam, dentre outras questões, que: 1) as Áreas de Preservação Permanente - APP - não se encontram devidamente demarcadas nos mapas das propriedades, o que dificulta a diferenciação dessas áreas com as áreas de reserva legal, dando a entender que as APPs estão sendo computadas como reservas¹⁰¹; 2) Parte da área considerada como reserva legal está composta por eucaliptos, violando o disposto no art. 16, inc. III da Lei nº. 4771/65¹⁰²; 3) com a alienação de parte das propriedades da empresa e diminuição considerável da área de reserva legal a empresa propõe a utilização de faixas ecológicas para recompor a área de reserva legal. Entretanto, com relação a essa questão, assevera o IEF:

Que, segundo informações extraídas da planta das propriedades fornecidas pela própria empresa, o percentual de reserva legal representaria 16,53%, sendo o restante para se alcançar os 20% composto pelas aludidas faixas futuras, representando assim, 3,47%; que o declarante indeferira a nova proposta de averbação da reserva legal por não ter, também, atributos ambientais suficientes para ser averbada como reserva, além da necessidade do empreendimento proceder à unificação das matrículas dos imóveis; que diante de tais informações o declarante afirma que o empreendimento V & M Florestal está irregular ante a necessidade de se observar o mínimo de 20% de reserva legal em suas propriedades¹⁰³.

¹⁰⁰ Fonte: Balanço social e ambiental apresentado pela empresa, referente ao ano 2006, p. 108.

¹⁰¹ Art. 14 da Lei nº. 14.309/02: "Considera-se reserva legal a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, ressalvada a de preservação permanente, representativa do ambiente natural da região e necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas, equivalente a, no mínimo, 20% (vinte por cento) da área total da propriedade."

¹⁰² "Art. 16- As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: [...] III- vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizadas nas demais regiões do país."

¹⁰³ Fonte: Projeto Raízes, Inquérito Civil 01/2008, Termo de declaração, 2007.

Além disso, verificando os mapas apresentados pela empresa, as áreas de reserva legal somente atingem a porcentagem mínima a ser apresentada por propriedade se somadas tais áreas às faixas ou corredores ecológicos e às áreas de preservação permanente, sendo que tais áreas de reserva legal não são todas apresentadas continuamente nos mapas¹⁰⁴.

Outra questão que permeia a eficácia da legislação é explicitada no questionamento posto pelo Ministério Público, em vistorias realizadas no Projeto Raízes, com relação à Declaração de Corte e Colheita – DCC, emitida pelo IEF à empresa para exploração de áreas onde existem tocos de eucaliptos, sendo que essas áreas possuem vegetação nativa em regeneração, tendo inclusive, se realizado desmate de vegetação nativa em regeneração em uma das fazendas recentemente:

[...] Considerando que a expedição de DCC, sem as cautelas devidas, que leve à exploração de floresta nativa em propriedade sem reserva legal definida, além de configurar odioso dano ambiental, pode em tese caracterizar o crime previsto no art. 67¹⁰⁵ da Lei 9605/98 [...] ¹⁰⁶.

Nessas, entre outras questões, nota-se a permeabilidade da legislação, na utilização dos recursos ambientais, determinada por relações de poder que desconfiguram o disposto na lei em prol do não comprometimento das atividades econômicas, entretanto determinando um custo social e ambiental algumas vezes não observado ou avaliado pela administração pública na gestão e defesa do meio ambiente e seus recursos.

O Estado entra nesse jogo na expectativa de gerir o uso do meio ambiente, impondo a essas empresas, para instalação de suas atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente, a obrigação de apresentar estudo e relatório prévio de impacto ambiental para licenciar seus

¹⁰⁴ Lei Federal nº 4771/65: “Art. 16- As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal no mínimo: [...]”.

¹⁰⁵ “Art. 67- Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público: Pena - detenção, de um a três anos, e multa”.

¹⁰⁶ Fonte: Projeto Raízes, Inquérito Civil 01/2008, Recomendações do Ministério Público, 2006.

empreendimentos. A oferta da utilização dos bens ambientais é feita via o licenciamento. Entretanto, o Estado não é neutro, é parte da própria sociedade e de suas relações de poder. Nesse sentido, o licenciamento apresenta-se para a maioria dos atores sociais como a forma de legalizar a atividade utilizadora dos recursos naturais.

Então tá todo mundo procurando o órgão pra licenciar, todo mundo tá interessado em [...], porque o meio ambiente virou é [...] um assunto assim, recorrente. A, [...] a imprensa, a mídia fala muito sobre meio ambiente. Então todo mundo quer é ficar legalizado, né? (Entrevistado 04, p. 03).

Nota-se, em depoimentos de agentes públicos, que não há uma reflexão coesa da forma como se dará essa utilização. O fato de legalizar o empreendimento atesta a atividade e o uso que ela fará dos recursos ambientais até a revalidação da licença.

As licenças, em sua maioria, são concedidas mediante condicionantes, ou seja, a concessão da licença ao empreendimento ficará condicionada ao cumprimento das condicionantes. Entretanto tais condicionantes, durante a utilização dos recursos naturais pela atividade da silvicultura, praticamente não são fiscalizadas ou avaliadas.

Aí geralmente na licença tem as condicionantes. Libera, mas tem que cumprir aquelas condicionantes, aí geralmente no prazo daquela condicionante tem uma vistoria para verificar se foi cumprida aquela condicionante, e às vezes por dificuldade de fiscalização no vencimento dessa licença, já tem a revalidação e também tem a vistoria, a gente também acompanha o cumprimento dessas condicionantes, se foi realizado ou se não foi. [...] Tanto no vencimento da licença, quando eles requerem a revalidação, quanto também na vistoria para acompanhamento das condicionantes. Pode ser é [...]. Por exemplo, uma licença tem validade de seis anos, pode ser que libera essa licença hoje daqui, vamos supor, dois anos eu faço a vistoria pra ver se tá acompanhando as condicionantes. Aí passado a vistoria, essa condicionante, eu vou tá verificando daqui seis anos, quando a licença vencer, quando eles quiser outra licença. [...] Ainda a gente num... Igual, tem pouco tempo que eu tô no órgão. Das licenças que foram emitidas a gente num [...], é num começou ainda a fazer acompanhamento dessas condicionantes. Mas pelo o que a gente vê, algumas que a gente tem contato direto com o empreendedor, eles “não nós já estamos olhando, já estamos

fazendo”. Mas a gente ainda não começou a fazer o acompanhamento dessas condicionantes (Entrevistado 05, p. 06, 08).

Dessa maneira, o instrumento legal do licenciamento corre o risco de se transformar em alguns casos, como neste em tela, em aval do Estado às empresas reflorestadoras na utilização dos recursos naturais, como se os planos de controle ambiental ou de cumprimento das condicionantes fossem dados como a verdadeira narrativa dos fatos. Contudo, o licenciamento sob condicionantes pode não surtir efeitos se não houver uma efetiva fiscalização, e essa, na maioria das vezes, não acontece, justificada pela falta de aporte técnico ou de recursos financeiros, como assevera um dos funcionários do governo, responsável pelo processo de licenciamento:

Às vezes demora de fazer o acompanhamento de condicionante e como nós somos aqui uma equipe muito enxuta e nós estamos tendo uma demanda muito grande pra analisar licenciamento, vai ter que ser feita uma equipe especialmente para essa tarefa de condicionante, isso vai ser feito certo? (Entrevistado 04, p. 08).

Quando ocorre a fiscalização de tais empreendimentos e das condicionantes, são, em sua maioria, motivadas por solicitação do Ministério Público e nos retrata uma outra realidade. Nessas oportunidades, além da verificação de utilização do meio ambiente e seus recursos desconforme com o disposto na lei, constata-se, em alguns casos, certa conivência do Estado na utilização inapropriada que as empresas fazem dos recursos disponíveis, conforme relato acima.

Segundo Alier (2007, p. 268), “[...] o poder do Estado nem sempre consegue simplificar a complexidade e impor uma perspectiva dominante nos problemas surgidos das contradições entre economia e meio ambiente.” Nesse sentido, “[...] o Estado se torna mais permeável [...]” (ALIER, 2007, p. 269), pois “[...] as estratégias fatais de capitalização da natureza penetraram o discurso oficial das políticas ambientais e de seus instrumentos legais e normativos.” (LEFF, 2006, p. 144). O Estado, ao mesmo tempo que determina o meio ambiente como bem difuso e coletivo, devendo ser preservado para as presentes e futuras gerações de forma ecologicamente equilibrada, permite e é benevolente com as grandes empresas

reflorestadoras na utilização indiscriminada dos recursos ambientais. Observa-se, na aplicação das normas ambientais, a relevância do caráter econômico como predominante na utilização do meio ambiente.

Contudo, diante desse novo paradigma e instrumentos legais criados para sua efetivação, surgem contradições e a complexidade das relações fica inerente. Nesse sentido, a participação de diversos atores sociais na dinâmica dos conflitos socioambientais decorrentes da implantação de plantações arbóreas homogêneas, polarizando em dois os interesses envolvidos. No caso estudado, registra-se da seguinte forma:

QUADRO 5 - Interesses, objetivos e expectativas em torno do conflito socioambiental

	Empresa reflorestadora e entidades de apoio	Comunidades locais e entidades de apoio
Interesses e objetivos	Produção de carvão vegetal, utilizado como elemento redutor e combustível nas usinas siderúrgicas para produção de tubos de aço.	Disponibilidade de recursos ambientais como definição da dinâmica e reprodução social das populações tradicionais.
Expectativa	Licenciamento de seus empreendimentos para produção dos tubos de aço (aproximadamente 500 mil toneladas de tubo por ano) e abastecimento do mercado doméstico e internacional.	Retomada de seus territórios e do uso comunal dos recursos naturais e sobrevivência de populações tradicionais na dinâmica imposta pela sociedade pós-industrial, por intermédio da oferta e disponibilidade de recursos.

No contexto institucional explicitado, a lógica de ação e comportamentos dos atores envolvidos vão sendo determinados conforme os interesses e expectativas polarizadas na utilização dos recursos disponíveis na natureza, pois os envolvidos incorporam distintas maneiras de ação decorrentes de seus interesses e expectativas. O conteúdo determinante para o acirramento dos conflitos é a apropriação privada desses recursos, pois o meio ambiente passa a ser reconhecido como o elemento que tenciona interesses individuais e coletivos.

4.3 Estratégias de ação para gestão dos conflitos socioambientais e redes de representação de interesses

De acordo com Andrade et al. (2002), a simbiose entre as estratégias de ação e o envolvimento dos atores no conflito socioambiental determina as lógicas da ação: “ator estratégico + situação-problema = lógica da ação”. “A capacidade de ação dos atores repousa, entre outras limitações, principalmente, no princípio da racionalidade limitada. Para alcançar os seus fins, o ator estratégico calcula, porém o faz num quadro de racionalidade limitada.”

Nesse sentido, observam-se, em pesquisa de campo, as posições estratégicas dos atores sociais envolvidos no conflito e as redes de representação que vão se constituindo, conforme a polarização de interesses em torno da utilização do meio ambiente.

As empresas reflorestadoras estabelecem estrategicamente suas atividades como determinantes de desenvolvimento econômico. Desde a década de 1970 a produção de carvão vegetal movimenta a economia pelo crescimento mundial no consumo de seus produtos (ferro-gusa e aço). Nesse sentido, a AMS (2008) protagoniza o negócio florestal como um dos setores mais produtivos do país, que se posiciona em segundo lugar no ranking de exportação do agronegócio. Esse discurso torna-se um dos fatores determinantes da expansão do ciclo de produção.

Entretanto não é o único. No atual paradigma desenvolvimentista (art. 170 da CF/88), a livre iniciativa das atividades econômicas é viabilizada por meio de um ambiente ecologicamente equilibrado, a fim de assegurar existência digna e qualidade de vida a todos. Nesse sentido, passam a agir estrategicamente as empresas reflorestadoras, incorporando no discurso os mecanismos de desenvolvimento limpo e a responsabilidade social e ambiental:

A empresa vem destacando-se pelo desenvolvimento de pesquisas e aplicação dos seus resultados, de forma a garantir à atividade florestal, sustentabilidade e integração à conservação ambiental, com utilização racional dos recursos naturais e a manutenção do equilíbrio ecológico. Todo esse trabalho é sinônimo de um compromisso da empresa com uma atuação responsável e coerente

sobre o meio ambiente. Isso pode ser evidenciado pela obtenção da certificação de acordo com norma NBR ISO 14.001:2004, concedida pelo Bureau Veritas Quality Internacional – BVQI, que certifica que a empresa desenvolve suas atividades apoiadas por Sistema de Gestão Ambiental consistente, permitindo que fossem previamente detectadas todas as situações geradoras de impactos permitindo assim uma maior previsibilidade das ações. A empresa atua com bases sólidas na busca contínua da sustentabilidade, tanto do ponto de vista econômico, quanto ambiental e social, praticando o “Bom Manejo Florestal”, e oferecendo aos consumidores um produto de qualidade originado a partir de suas florestas plantadas de eucalipto¹⁰⁷.

Com o uso do carvão vegetal, as emissões de CO₂ originárias da produção de aço são equilibradas pela fixação do mesmo gás pelas florestas plantadas de eucalipto, o que contribui para a redução do aquecimento global¹⁰⁸.

A relevância da V & M Florestal é ambiental e estratégica. A sua produção sustentável do biocombustível, carvão vegetal viabiliza a posição (do grupo) como a única fabricante de tubos de aço do mundo a utilizar 100% de energia renovável na produção do ferro gusa. A empresa atende rigorosamente aos critérios ambientais estabelecidos pela legislação para a atividade. A fiscalização é intensa para a exploração correta dos recursos. Cerca de 60% do carvão utilizado na usina é de produção própria e 40% de outros produtores, garantindo integralmente a origem legal do insumo¹⁰⁹.

Essas ações estratégicas empresariais são determinadas pelo vínculo empresarial com o desenvolvimento sustentável, como proposta de inserção paradigmática. Nesse sentido, desenvolvimento sustentável passa a ser “irmão gêmeo” da modernização ecológica, compatibilizando avanço tecnológico à produção de bens de consumo em expansão, entretanto sob uma proposta de sustentabilidade ecológica (ALIER, 2007, p. 28-33), disposta no discurso empresarial. Sobre esse discurso também se posicionam as organizações de interesses do setor florestal:

As iniciativas da Associação Mineira de Silvicultura visam o uso racional das florestas plantadas, de forma que a atividade se fortaleça com base nos pilares: negócio, meio ambiente, responsabilidade social e sustentabilidade (AMS, 2008).

¹⁰⁷ Fonte: RADA apresentado pela empresa para revalidação da licença ambiental de operação, 2007, p. 02.

¹⁰⁸ Fonte: Balanço social e ambiental apresentado pela empresa, referente ao ano 2006, p. 11.

¹⁰⁹ Fonte: Balanço social e ambiental apresentado pela empresa, referente ao ano 2006, p. 105.

A legitimação desse discurso é determinada pelas relações de poder na utilização dos recursos ambientais em disputa:

A incorporação de preocupações ecológicas pela valorização das capacidades adaptativas da técnica e da eficiência industrial, constitutiva das estratégias da chamada “modernização ecológica”, pode ser vista também como um modo de reação discursiva que preserva a distribuição de poder sobre os recursos ambientais em disputa (ACSELRAD, 2004, p. 21).

Todavia, as diferentes concepções, interesses e expectativas com relação à utilização dos recursos disponíveis no meio ambiente explicitam posicionamento crítico com relação à apropriação por diferentes projetos do ideal de desenvolvimento sustentável, explicitam a diferença de desenvolvimento sustentável para o negócio florestal e para as comunidades locais:

Desenvolvimento sustentável tá na boca de deus e o diabo. E tão, a sustentabilidade foi apropriada por vários segmentos da sociedade. Então, que é sustentabilidade? A sustentabilidade o que é pra uns não é pra outros, mas tudo se faz em nome dessa sustentabilidade, do que é sustentável (Entrevistado 07, p. 19).

Então eles acham desenvolvimento sustentável que eles falam pelas empresas é sustentabilidade do seu empreendimento, mas não da preservação do cerrado, isso não funciona porque se as empresas pensassem de preservar o cerrado. Mas elas querem ter o domínio dessas áreas preservadas. Aí vai gerar mais impacto nas comunidades, porque o desenvolvimento sustentável tem que criar é, é unidades de conservação de áreas do cerrado e com as comunidades dentro, com o povo dentro preservando. As empresas tendo, sobre o controle das empresas não vai funcionar, porque aí vai ter o impacto social, vai ter impacto com a comunidade. (Entrevistado 06, p. 12).

Determinam-se também, como estratégia de ação das empresas reflorestadoras na busca de efetivação de seus interesses e expectativas, os programas sociais que relatam desenvolver junto às comunidades impactadas por suas culturas, como forma de prover o desenvolvimento, com sustentabilidade social:

A V & M Florestal baseia suas políticas de relacionamento com a comunidade no Programa Anual de Ações de Integração Comunitária – PAAIC. O PAAIC tem como objetivo propor ações de integração comunitária, cronograma de execução, eleger comunidades alvo e propor indicadores de acompanhamento. [...]. Essas ações são voltadas para a inserção regional da empresa e seus colaboradores nas comunidades vizinhas e o desenvolvimento da sociedade.¹¹⁰

Entretanto, a comunidade, quando indagada a respeito da relação com a empresa, relata com certa diversidade a respeito de como os contatos são feitos e tais programas são desenvolvidos:

lam muito pra ouvir a comunidade, disse que ia pra ouvir, fazer relatório, ia lá o pessoal reclamava, reclamava e eles faziam aquele relatório. Aí ia pra Montes Claros, depois voltava de novo marcava outra reunião. Falava hoje nós veio ouvir vocês aqui, o que vocês tá precisando. [...] Então o pessoal reclamava, reclamava, só que não vinham os mesmo o que vem na reunião anterior não vinha. Vinha outros pra ouvir, aí fazia mais relatório e voltava, aí só que marcava outra reunião aí vinha outras pessoas da empresa, contratadas pela empresa, e foi assim até quando aconteceu o assassinato, aí depois, aí eles, aí andou fazendo umas coisinhas lá na comunidade pra tentar tampar, só que agora eles vai muito. Tipo assim dano. Igual deu as muda de eucalipto, deu curso de apicultura, deu umas caixa, colméias pro pessoal, agora deu um poço artesiano pra comunidade também (Entrevistado 11, p. 07).

A idéia deles é que o pessoal plantando eucalipto, o pessoal não vai pegar o da empresa, e essa é a metodologia deles assim, eles tão pensando dessa forma, né? Só que eu acredito que não vai funcionar dessa forma não (Entrevistado 11, p. 03).

Só vem é quando já tá prejudicando eles, aí eles vem. Mas eles num olha o lado da gente eles num olham não (Entrevistado 10, p. 05).

Nesses relatos, nota-se que a construção de um posicionamento crítico com relação às estratégias de ação adotadas pelos empresários do setor florestal demonstram que os interesses e expectativas das comunidades locais inseridas na situação-problema exposta neste estudo vão além da imediata solução dos problemas.

Dentre essas estratégias de ação empresarial, os selos de certificação têm sido um discurso que convence, por certificar produções consideradas

¹¹⁰ Fonte: Processo de licenciamento ambiental, RCA/PCA apresentado pela empresa reflorestadora, 2001, p. 439-440.

“ambientalmente corretas” e bem quistas em debates mundiais sobre as causas de degradação ambiental, nesse caso relacionando o desaquecimento global com a contribuição de plantações arbóreas homogêneas.

Entretanto, encobre toda a problemática socioambiental que envolve a produção de carvão vegetal por meio de plantações arbóreas homogêneas:

A contribuição dessas plantações para o chamado “desenvolvimento sustentável” permanece um assunto bastante polêmico. Enquanto instituições governamentais e algumas organizações ambientalistas apóiam tais iniciativas, os moradores locais e outras entidades temem a reativação da fronteira de monoculturas, sobretudo o bioma Cerrado, com graves conseqüências ambientais e sociais. Em Minas Gerais, tais diferenças originam conflitos profundos entre os vários segmentos da sociedade, contrariando, assim um dos mais importantes princípios para o desenvolvimento sustentável: o consenso. São principalmente os pequenos produtores rurais, apoiados por movimentos sociais, que se sentem ameaçados por um sistema urbano-industrial, cujos impactos no espaço ambiental e social estão prejudicando a sua reprodução social. Parece que, no âmbito de tais conflitos, ressurgem os velhos debates da época pré Eco-92 sobre o significado da sustentabilidade, ou seja, da relação das sociedades com a natureza, o que coloca em questão as estratégias pragmáticas da adequação ambiental próprias do modelo de desenvolvimento vigente pós Eco-92. (LASCHEFSKI, 2005, p. 274)

Em pesquisa de campo, nota-se que a concepção desenvolvimentista instalada economicamente com a atividade da silvicultura não determina desenvolvimento às comunidades locais e compromete a própria sobrevivência dessas populações.

Pra driblar esses problema o pessoal não tem muita opção entendeu? Porque são pessoas pobres, todo o pessoal é pobre, então assim, muitos mudaram da comunidade, venderam as terras. [...] Terminou o segundo grau todo mundo sai da comunidade pra procurar emprego porque não tem opção entendeu? Ou você vive do carvão ilegal, ou você... sei lá? O que que se faz? Porque igual as condições climáticas não tem muito ajudado, né? (Entrevistado 11, p. 03).

Nesse contexto, as comunidades assumem, como uma das estratégias para driblar a não disponibilidade de recursos, a evasão de seus territórios, o êxodo rural:

O povo começou a sair muito para a colheita de café, pro sul de Minas e alguns pouquíssimos empregos que as empresas geraram. Alguns estão trabalhando, muitos trabalham em empregos públicos, na prefeitura e outros, a grande maioria passou a sobreviver da aposentadoria rural. E ainda continua produzindo a lavoura, né? Continua ainda plantando de tudo no espaço que sobrou. Então eles conseguiram ainda fazer isso [...], foi a forma que o pessoal conseguiu se ajeitar. (Entrevistado 06, p. 05).

É uma coisa triste você vê as coisas tudo desaparecendo assim, vê aquela situação, mas ninguém quer fazer nada entendeu? Ninguém importa então, assim, eu me preocupo com isso porque eu quero que as pessoas que, o futuro né, vamos supor, meus filhos e meus netos possam conhecer o que conheço hoje, o que eu já vivi hoje entendeu? Eles possam no futuro eles possam conhecer essas coisas, e pelo o que eu tô vendo vai se tornar difícil porque as gerações futuras não vai [...] ter acesso a essas coisa. [...] Porque na roça, a gente acha que na cidade que a gente tem tudo, mas não é, é engano, na roça que a gente tem tudo, porque lá a gente planta de tudo, tudo dá, e lá que a gente tem fartura. Às vezes você não tem dinheiro, mas você tem muita fruta, você tem muita opção, você pode fazer doce, você pode fazer um monte de coisa na roça, com as frutas assim (Entrevistado 11, p. 03).

Nesse contexto, o que reforça e possibilita estruturar o enfrentamento das diferentes lógicas é a resistência, o vínculo dessas populações com seu território, com a terra e a forma de utilização que fazem dos recursos naturais. A possibilidade de reprodução social é sustentada pela construção da contra-lógica¹¹¹ da racionalidade econômica da eucaliptocultura, pois ainda continuam, mesmo em espaços menores produzindo uma lavoura, vendendo nas feiras livres, colhendo alguns frutos. Todavia, também assumem, como reação estratégica, comportamentos, algumas vezes adversos às suas concepções, mas incutidos como necessários para sobrevivência em seus territórios:

Outra forma também que o pessoal caiu na dependência também foi o incentivo à produção de carvão. Como o pessoal, as comunidades, não tem mais o cerrado, que o próprio cerrado também, os órgãos ambientais não teve controle do cerrado e o incentivo à produção de carvão, o pessoal cortou também o cerrado para a produção de carvão, cortou mesmo. E agora com o cerrado praticamente acabado, mais o incentivo e a dependência da produção de carvão

¹¹¹ A expressão contra-lógica utilizada no texto é uma forma de expressar a existência de um embate sobre ou de uma disputa de definições, projetos e estratégias vinculadas à utilização do meio ambiente.

pra poder ganhar dinheiro, o pessoal passou a panhar sobras de eucalipto nessas chapadas, pra tá fazendo carvão pra vender. (Entrevistado 06, p. 05).

De repente o pessoal foi então pegar aquelas lenha mesmo contra a vontade deles e desde o início as vigilância, as guarda e tudo pra não deixar o pessoal pegar. E às vezes por causa de uma coisinha de nada que a pessoa pegava, [...] outra hora ia lá e pegava uma lenhazinha fraca, um garrancho uma coisa qualquer, e ali mesmo chegava os guarda e pegava a pessoa e muitas vezes levou preso e o pessoal ali foi abusando com aquilo e o pessoal muitas vezes mesmo sentindo acuado por causa dela e aquilo e o pessoal já chegou e invadiu (Entrevistado 01, p. 05).

A comunidade parece que até uma tendência natural, né? É como se ela tivesse entrado no jogo, que era isso mesmo. Quando não tinha mais emprego, quando não tinha mais o que pegar, aí começô a cozinhar a lenha dela (da empresa). Então aí teve que manter a casa comprando, mais tirando o dinheiro do carvão que era vendido do eucalipto. Aí foi a chegada dessas entidades, a cooperativa grande sertão por exemplo que trouxe outras alternativas porque, por exemplo, o fruto do cerrado que era vendido só na feira livre da cidade, passou também a ser fornecido também pra cooperativa. Porque alguns frutos, até então, num tinham muito mercado. Então quando apareceu deu uma ajuda muito boa nisso, e eles virou como uma outra alternativa, mais outras fontes de renda (Entrevistado 09, p. 05).

Nota-se que a relação entre a apropriação das sobras de lenha dada como alternativa de subsistência das comunidades é ao mesmo tempo determinada por certa cooptação pelo sistema, da submissão à nova dinâmica, dada pela existência de mercado consumidor e a possibilidade de gerar renda. Entretanto, ao admitirem isso, “o entrar no jogo”, determinam tal apropriação estrategicamente como forma de resistência para suas permanências em seus territórios:

O conflito tá instalado entre as empresas e as comunidade porque é um choque, um impacto de dois projetos, dois grandes projetos, é o projeto do agronegócio, através da monocultura, da plantação de eucalipto e o projeto de sustentabilidade da agricultura familiar, com a produção diversificada que sempre a agricultura familiar teve. E o outro conflito que é instalado é a disputa por espaço que as comunidades, pelo território, né? Porque as comunidades perderam seu espaço para as plantações de eucalipto e aí existe essa disputa pelo espaço: as empresas querendo mais áreas para aumentar o plantio de eucalipto e as comunidades querendo retomar o seu espaço que elas tinha anteriormente e principalmente porque a população vai crescendo, né? As famílias vão se multiplicando, vai aumentando o povo e cada vez mais depende de mais espaço, de

mais terra, de mais área, pro pessoal construir habitação, plantar e também produzir. (Entrevistado 06, p. 12).

O entrevistado compara a lógica do agronegócio, movido por uma razão de mercado, que se impõe como motor do consumo e da produção, contrapondo-se a práticas sociais, fertilizadas por saberes locais e elementos culturais, que, se fortalecidas, podem se contrapor ao agronegócio, através da agroecológica. Essa fala mostra o embate, o conflito de interesses por projetos distintos. Nesse sentido comenta Alier (2007):

O resultado em nível global é de que a fronteira do petróleo e do gás, a fronteira do alumínio, a fronteira do cobre, as fronteiras do eucalipto e do óleo da palma, a fronteira do camarão, a fronteira do ouro, a fronteira da soja transgênica ... todas avançam na direção de novos territórios. Isso gera impactos que não são solucionados pelas políticas econômicas ou por inovações tecnológicas e, portanto, atingem desproporcionalmente alguns grupos sociais que muitas vezes protestam e resistem (ALIER, 2007, p. 34).

No caso mencionado da monocultura de eucalipto, por exemplo, a expansão indiscriminada das áreas cultivadas pode associar-se à inviabilização da pequena agricultura familiar, da reprodução dos grupos indígenas, da pesca artesanal e do abastecimento de água para as comunidades urbanas. Ao erodir e compactar solos, reduzindo seus nutrientes, ao alterar microclimas, diminuindo a água disponível e comprometendo sua qualidade, ao afetar negativamente a biodiversidade animal e vegetal, os efeitos da monocultura do eucalipto podem atingir desfavoravelmente atividades desenvolvidas em suas vizinhanças (ACSELRAD, 2004, p. 25).

Nesse contexto, os conflitos socioambientais gerados pelas monoculturas de eucalipto estão dispostos sobre dois pilares com relação a utilizações diversas dos recursos dispostos na natureza, o que impõe lógicas de ação também diversas para o enfrentamento entre projetos. De um lado, a proposta de desenvolvimento impõe as plantações arbóreas homogêneas, fundada no agronegócio. De outro, o projeto que busca garantir a reprodução das populações tradicionais cercadas pelas plantações. Todavia, ambos os projetos adotam estrategicamente a tomada/retomada do território, perpassada por valores e conhecimentos, projetos distintos para a relação sociedade-natureza.

Hoje com a ajuda de muitos órgãos, de movimentos sociais e a própria universidade e com a organização dos trabalhadores, as comunidades têm se organizado e começa agora, já começa a se posicionar na retomada de seus territórios. [...] Então é uma luta longa, mas se a comunidade tiver disposta a atingir esse objetivo ela vai atingir, ela vai atingir, mesmo que demore, mesmo que demora um tempo, mas ela vai atingir. [...] Vereda Funda já tá fazendo isso, aí que você consegue perceber que eles tão conseguindo fazer a retomada da questão, do jeito tradicional de vida que eles tinham antes da chegada do eucalipto. E com a retomada da área também a comunidade vai conseguir recuperar o cerrado, vai conseguir recuperar o cerrado, não completamente porque muitas espécies do cerrado com a mecanização da terra e a aplicação de adubos químicos na terra muitas espécies do cerrado não voltam mais, elas se perderam totalmente, algumas espécies bem mais sensíveis. Recuperam o cerrado em parte. Agora, na questão das nascente de água é possível as comunidade, talvez recuperar todas é só preservar o cerrado na bacia, né? Aonde que há nascente, fazer as bacias de contenção de enxurradas de forma que, que segure mesmo a água, deixar recuperar a mata ciliar na beira dos cursos de água, então eu acredito que pode demorar um pouco, mas as comunidades nas áreas retomadas pelas comunidades elas vão conseguir recuperar o jeito tradicional de ser e o próprio ambiente, pra poder preservar (Entrevistado 06, p. 13).

Para isso, as populações tradicionais se organizam. Os movimentos sociais e redes de representação de interesses assumem posicionamento estratégico nesse cenário tanto para a reocupação de seus territórios e recuperação dessas áreas como também mantendo como foco a questão do extrativismo, do aproveitamento do que se tem, como na colheita de frutos de forma sustentável.

Ações no campo da reapropriação dos territórios pelos povos tradicionais e no campo da restauração dessas áreas que foram impactadas pela monocultura do eucalipto. Aí restauração é também ações é no campo da produção agroecológica. Então o CAA apóia esses povos na luta das áreas que momentaneamente perderam para as empresas, na reocupação dessas áreas e assessoria técnica em como fazer a recomposição dessas áreas, no campo agroecologia (Entrevistado 07, p. 12).

A valorização de uma agricultura a partir da preservação do Cerrado e da Caatinga, como forma de compromisso social e ambiental, impulsiona a construção de uma identidade coletiva, o que gera organização social para enfrentamento dos conflitos socioambientais. Nesse sentido, vislumbram-se resultados concretos, conquistas como resultado da persistência das comunidades em seus territórios

diante dos conflitos socioambientais, como no caso de Vereda Funda. Como também no resultado de práticas adotadas pelas comunidades, por intermédio de conhecimentos tradicionais e apoio técnico das organizações de apoio, que vêm recuperando o meio ambiente e que começam a perceber resultados positivos diante das iniciativas das populações tradicionais.

Um projeto em Vereda Funda de monitoramento do lençol freático. A gente tá percebendo então, que as águas, que o lençol freático ele vem subindo novamente, que ele vem aumentando. Então a gente iniciou agora esse ano um projeto com a Embrapa de Brasília, o CPAC, o projeto prevê monitorar o nível de água, o nível do lençol freático, é acompanhar isso ao longo dos anos, como que, como que o lençol freático vem se recuperando, e já é visto pelos agricultores, eles mesmo já fazem esse monitoramento. Então tem agricultor lá que já percebeu que a nascente dele já subiu no terreno, cem, cento e cinquenta metros. Então, essas ações, ações no sentido da água, orientar essas organizações de agricultores na recuperação do solo, nas contenções do próprio assoreamento dessas estradas de explorações do eucalipto, que tão sendo abandonadas dentro das áreas, estão sendo fechadas, os carregadores também que caem dentro dos cursos d'água tão sendo eliminados, então é um grande trabalho de contenção de enxurradas que hoje tem em torno dessas plantações de eucalipto. Então o, o CAA tem atuado nesse sentido. Na questão da água, no acompanhamento técnico, uma assessoria técnica às organizações de agricultores nesse sentido, tanto de orientação técnica como também apoiando na captação de recursos para a execução desses serviços que é caro. Então, se tem recurso... (Entrevistado 07, p. 13)



**FOTO 5 - Recuperação de nascente no Território de Vereda Funda –
Rio Pardo de Minas**

Fonte: Terceira Conferência Geraizeira, 2007

Verifica-se que projetos como esses são idealizados como formas de avaliação dos impactos ambientais, pelos órgãos públicos, no entanto, não são colocados em prática, comprometendo, conseqüentemente, a eficácia do instrumento legal da forma idealizada.

Em relação aos recursos hídricos? É que isso é muito difícil da gente estar avaliando em vistoria, isso tem que ter um estudo, a longo tempo para estar personalizando esse impacto, numa vistoria não tem como você estar verificando isso. [...] Seria mais o estudo do curso das águas, por exemplo, a vazão, ao longo do tempo medindo a vazão confrontado com o gráfico da implantação do eucalipto, até que seja notado que houve uma interferência, normalmente é muito difícil, porque a cultura já foi implantada, não tem nenhum dado assim. Então realmente fica difícil de estar avaliando, praticamente a gente não tem dado nenhum parecer em relação a esses dados aí (Entrevistado 05, p. 12-13).

O Estado, ao entrar nesse jogo, através da legislação ambiental, seja em sua formulação ou aplicação, busca correlacionar os interesses polarizados. Contudo, na tentativa de garantir direito difuso e coletivo ao meio ambiente, equilibrado e sadio, determinado como fundamental e procedimental do Estado democrático de direito, o poder público, na gestão do meio ambiente, não detém uma conduta linear, pois ora visa beneficiar os interesses empresariais, submetendo, muitas vezes, a adequação do ambiental ao econômico, comprometendo interesses adversos:

Uma coisa que eu acho que nenhum governante abre mão e nem deve abrir, é o desenvolvimento certo? Então o desenvolvimento é uma coisa que não adianta falar não, num vai desenvolver mais não porque tem que preservar, a gente pode muito bem preservar em desenvolvimento. A idéia é essa, desenvolvimento sustentável, pra isso a idéia é justamente poder fazer isso de uma maneira menos fragmentada. Porque realmente a coisa era uma loucura, certo? O empreendedor às vezes ficava esperando anos por uma licença porque tinha que ir num órgão e ir em outro e não tinha comunicação e isso aconteceu muitas vezes, o empreendedor, ele ficava, a licença dele ficava três, quatro anos pra sair (Entrevistado 04, p. 10).

Verifica-se o posicionamento do agente público, no uso de suas atribuições incorporando ao discurso do desenvolvimento sustentável a necessária e relevante concessão do licenciamento às atividades econômicas, entretanto superficial demais com relação aos efeitos dessa atividade em prol de um pretenso desenvolvimento, o que resulta em uma objetivação legal também simplista, na aplicação do licenciamento às monoculturas de eucalipto, sem nenhuma visibilidade dos impactos sociais e ambientais que pode causar.

Não obstante esse entendimento, existem posicionamentos críticos dentro da estrutura estatal com relação à ação das empresas reflorestadoras na região norte-mineira.

Há graves impactos decorrentes do reflorestamento, que como qualquer monocultura acaba provocando impactos ambientais significativos. Quanto à questão social, em se existindo no Norte de Minas vários tipos de populações tradicionais: veredeiros, vazanteiros, indígenas e geraizeiros, como estas populações sempre viveram do extrativismo, explorando os terrenos de uso comum, há toda evidência que a destruição da mata nativa gera significativo impacto em suas fontes de renda. [...] Historicamente é noticiado

destruição de nascentes, veredas, intervenções em APPs e reservas legais, perdas de biodiversidade em razão do desmatamento de grandes áreas de mata nativa. [...] Os impactos principais são em razão da destruição de fontes de recursos hídricos e diminuição das áreas comuns que eram utilizadas para extrativismo. [...] Na minha opinião, é preciso aperfeiçoar o licenciamento, só que somente os grandes empreendimentos são obrigados pela legislação estadual a apresentar o EIA/RIMA. Entendo importante agregar aos estudos ambientais medidas sociais especialmente relativas à geração de renda para as comunidades carentes do entorno dos empreendimentos (Entrevistado 02, p. 03).

Os conflitos ocorrem exatamente em decorrência deste passivo ambiental gigantesco, que algumas empresas teimam em não reconhecer e da piora na qualidade de vida destas populações decorrente da perda dos recursos ambientais. É fundamental que estas empresas invistam nessas comunidades, é fundamental que parte dos lucros do reflorestamento venha beneficiar estas comunidades, favorecendo a uma maior inclusão social na região (Entrevistado 02, p. 10).

O Ministério Público assume, nesse contexto, posicionamento crítico e tem clareza de sua posição na intermediação dos interesses e expectativas na utilização do meio ambiente. A expectativa é de que o mapeamento, quantificando e valorando o passivo ambiental, possibilite impor às empresas a responsabilidade pela geração desse passivo ambiental.

Assim, à medida que os conflitos se acirram, o Estado, para manter a própria ordem e coesão social, faz concessões beneficiando interesses de grupos diversos, como uma negociação sobre o bem ambiental. Nesse sentido, também é possível definir as negociações sobre a reconversão agro-extrativista, determinadas como estratégia de reconstrução de práticas agro-ambientais (CAA-NM, 2007), entre as populações tradicionais e o Estado, como fruto dessas negociações e condição para se manterem no jogo, pois o Estado, seja sob uma ou outra finalidade da legislação posta em prática, é fruto das relações e contradições sociais, podendo servir ora aos interesses do capital, licenciando projetos grandiosos na utilização dos recursos naturais, ora apoiando e fazendo valer interesses contrapostos de grupos impactados por tais projetos econômicos.

A descrença na legislação ambiental como garantidora do meio ambiente como direito humano fundamental, difuso e coletivo, apto a procedimentalizar a garantia da qualidade de vida é produto das relações de poder na formulação e aplicabilidade das normas garantidoras de tal direito e isso fica explícito nas falas

dos entrevistados capazes de visualizar os impactos sociais e ambientais causados pelas monoculturas de eucalipto.

Os órgãos de governo eles seguem essa orientação do estado, uma orientação de governo. Então, por exemplo a questão da própria legislação ela não é aplicada nesses reflorestamentos, você pega por exemplo, reflorestamento precisa de EIA/RIMA, e eu sei o que é EIA/RIMA, mas eles usam várias técnicas pra burlar [...] eles parcelam as fazendas, eu acho isso um absurdo e os órgãos do governo são coniventes com isso entendeu? Ah, mas aí, alegam que é possível pela legislação ou alguma brecha que eles encontram... nossa é dureza. Então é essa atuação dos órgãos que a gente vê (Entrevistado 07, p. 09).

Ó, o que eu acho da atuação dos órgãos do meio ambiente, atua, assim, a nível de escritório, você não consegue perceber um acompanhamento dos funcionários, acompanhando a questão de perto, a coisa é feita um pouco a nível de escritório, de licença ambiental e outra coisa também que eu acho que os órgãos ambientais deveriam fazer era consultar a população de onde que vai dar uma licença para recolher uma opinião ou mesmo explicar pro povo o que que tá sendo licenciado na região. O povo não tem conhecimento disso, não tem conhecimento, porque não é feita essa discussão com o povo. (Entrevistado 06, p. 06).

Então você vê que o Estado não tem muito controle dessas atividades, desses empreendimentos na região. Porque não tem o controle ambiental, não dá conta de fazer o controle ambiental ou mesmo não quer fazer, o Estado não investe nos órgãos ambientais pra ter esse controle, parece que o próprio Estado deixa os órgãos ambientais desfalcados. Sem recurso, nem condição pra poder fazer esse controle, não é muito o interesse, o Estado não consegue fazer isso e também não consegue também a arrecadação, o controle da arrecadação de impostos, porque existe as máfias aí que driblam o próprio Estado para não pagar imposto, então a gente vê de uma forma geral é o favorecimento do Estado a esses grupos econômicos, a essas empresas (Entrevistado 06, p. 10).

Contudo, diante dessa descrença na legislação e licenciamento ambiental como mecanismo político institucional de gestão na utilização dos recursos naturais, notam-se novas vias de acesso e alternativas de desenvolvimento. As contradições geradas pela crise ambiental na utilização dos recursos naturais, decorrentes de relações globalizadas, por intermédio da contra-força do capital, dando espaço a novas vias de acesso, construídas pela reação das comunidades tradicionais. São lutas travadas por comunidades que reivindicam justiça ambiental, por dignidade

humana na conquista do direito ao meio ambiente e seus recursos, por direitos de reapropriação de seus territórios, abocanhados pela lógica do agronegócio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo apresentou como objetivo geral a análise da legislação ambiental, mais precisamente o licenciamento ambiental, como mecanismo político institucional, no que se refere à sua eficácia, seja nos efeitos de sua formulação ou aplicabilidade.

A quem serve a legislação ambiental? Essa é a questão que estimulou este estudo, decorrente da tomada do bioma cerrado por extensos maciços florestais que se proliferam na região norte-mineira, principalmente para a produção de carvão vegetal e abastecimento das siderúrgicas no Brasil. A atividade monocultural de eucalipto para produção de carvão vegetal utiliza-se dos recursos naturais disponíveis no meio ambiente com o intuito de atender a demanda para sua produção. No entanto leva à oposição entre plantações arbóreas homogêneas, compostas por uma única espécie e florestas com biodiversidade e, conseqüentemente, esconde por detrás dos maciços florestais os conflitos sociais na disputa por território e na utilização de recursos comuns, mediante a exposição de projetos distintos, como também interesses, formas de apropriação e uso material e simbólico desses recursos naturais, utilizados anteriormente pelas sociedades que ali já se encontravam fazendo uso comum desses recursos.

Nesse contexto, o Estado interfere com a proposição de regular a gestão na utilização dos recursos dispostos no meio ambiente. Para isso, elege o meio ambiente à categoria de bem jurídico no instrumento legal posto para dirimir os conflitos. De antemão, atribui-se à legislação o estatuto de produto da razão humana, que busca conciliar interesses na norma legal, estabelecida como uma regra de convivência, regulando os conflitos sociais a partir de um denominador comum, que visa proteger interesses de todos indistintamente. Entretanto, esse conjunto normativo, mesmo posto como resultado de embates e conflitos de interesses, quando atuando sobre a realidade da dinâmica social é passível de manipulação ou de explicitar relações de poder, seja em sua formulação ou aplicação, produzindo, em decorrência, resultados e soluções distintas aos destinatários das normas, sujeitos de direito; vejamos por quê.

Este estudo mostrou que a regulação dos recursos naturais está disposta desde as primeiras legislações que aqui vigoraram, mesmo antes de ser considerado estado nacional brasileiro. No entanto, nos primórdios dessa regulação, a valoração do meio ambiente como bem jurídico era praticamente inexistente, pois o que realmente era valorado como bem jurídico eram elementos da natureza, individualizados e que fossem de interesse econômico para propriedade da nobreza e da coroa portuguesa. Nessa época, o Estado português usufruía ao máximo dos recursos naturais e a legislação se mostrava incapaz de controlar a expropriação do patrimônio natural brasileiro.

Posteriormente, a significação jurídica do bem ambiental seguiu uma tendência estritamente privada. A inserção no ideal normativo de princípios e direitos do Estado Liberal sobrepõe o direito à propriedade privada e o meio ambiente passa a ser discutido somente quando necessário para garantir esse direito.

A alteração normativa com relação à valoração do meio ambiente acontece por volta da década de 1960, quando recursos naturais, ainda individualmente considerados, passam a ser considerados como bem comum, contrapondo-se ao caráter de bem particular que até então vinham assumindo, ou seja, passam a ser o bem jurídico que é o fim de todas as pessoas em conjunto, passam a ser vistos como bem da comunidade e de interesse público. Mesmo antes, entre as décadas de 1930 e 1940, já havia alguns diplomas normativos estratégicos valorando-os como bem comum, como o caso do Código Florestal de 1934. Essa valoração apresenta-se como resultado da própria política econômica que se colocava em prática no Brasil: a nova dinâmica de acumulação de capital – a industrialização, inserida no processo de crescimento econômico.

Nesse sentido, o Estado passa a dispor de seus recursos naturais com o fito de atingir as metas do desenvolvimento. Isso fica bem claro na normatização das florestas como bens de interesse comum de toda a comunidade. A regulação normativa se insere em um intenso processo de desmatamento, onde a vegetação nativa dava lugar à agropecuária e, ao mesmo tempo, identificavam as florestas como elementos para o processo de crescimento. Deste modo, a norma valora, ao mesmo tempo, florestas nativas e plantadas como bem comum (art. 3º do Código Florestal de 1934), ou seja, ao mesmo tempo visa à proteção das florestas com biodiversidade como bem de interesse comum, como também valora as florestas

plantadas da mesma forma sob argumentos de eficiência econômica (rendimento). O legislador, no afã da preponderância dos interesses econômicos, justifica a formulação legal, argumentando que o Brasil é pobre em florestas homogêneas que são muito mais vantajosas, pois permitem exploração industrial em larga escala.

Nesse contexto se insere, concomitantemente, a política florestal, como resultado da determinação governamental de que a produção de aço era estratégia importante no processo de desenvolvimento econômico do país. O desenvolvimento da siderurgia culmina com o crescimento e estímulo às monoculturas de eucalipto.

A política florestal se intensifica a partir de 1968, como os incentivos e fomentos governamentais à atividade reflorestadora, imersos numa estratégia governamental de modernização, com a abertura da economia brasileira ao mercado internacional. A adequação das políticas econômicas à regulação estatal na gestão dos recursos naturais dispostos no meio ambiente foi fundamental para se colocar em prática os planos governamentais e de boa parte da elite econômica e empresarial do país. O Código Florestal de 1965, no intento de conciliar os interesses do setor empresarial com o dos setores preocupados com a diminuição da cobertura vegetal nativa, assegura a todos os indivíduos a preservação da boa condição da cobertura vegetal nativa, dependendo sua exploração estritamente de ato do poder público. No entanto, as florestas plantadas, anteriormente protegidas como bens comuns, passam, a partir desse momento, não mais a assumir esse *status*, sendo garantida a sua livre extração de lenha e produtos florestais ou a fabricação de carvão. Os proprietários das florestas plantadas poderiam colher os frutos de seu investimento, desde que as florestas já estivessem sob essa caracterização. E mais, para aquelas áreas antes desmatadas, essa lei introduz a obrigação de replantio, concedendo incentivos para a reposição vegetal de áreas desmatadas. Nessa época, os incentivos fiscais (FISSET) aos interessados no reflorestamento chegam a 50% de desconto no imposto de renda, desde que comprovadamente aplicado em plantações florestais. No entanto, como visto, essa sutil determinação legal, sob o ideário de se garantir direito e interesse público à cobertura vegetal se configurou no passaporte do empresariado para formação de cobertura vegetal mediante florestas plantadas de eucalipto.

Essas plantações chegam à região norte-mineira sob a modalidade de política de desenvolvimento regional por meio de incentivos fiscais e financeiros da

SUDENE. O discurso do progresso e da ocupação de um vazio demográfico existente nessa região escamoteia toda e qualquer reprodução social anteriormente constituída e das relações sociedade – natureza, que se configuravam na utilização dos recursos naturais.

Atores sociais envolvidos na problemática relatam que a ocupação das terras na região, pelos maciços florestais, se deu como uma verdadeira expropriação tanto dos recursos naturais disponíveis, que garantiam uma reprodução social determinada sob o uso comunal, pelas práticas mantidas pelas populações tradicionais, como também a expropriação dada na desvalorização da cultura, dos costumes e dos conhecimentos agregados a essa utilização, ao valor simbólico intrínseco nos elementos da natureza.

Nesse contexto, o aparato jurídico se mostrou com baixa capacidade para regular qualquer outro interesse que não estivesse vinculado à ocupação do território pelos maciços florestais e seus resultados econômicos porque a lei como produto das relações sociais, em última instância, termina por expressar as correlações de poder existentes em dada sociedade. A apropriação das terras se fundamentou principalmente em mecanismos disponibilizados pelo próprio Estado. Nesse caso, a cessão de terras devolutas aos empresários sequer cogitou a valoração dos recursos ali dispostos como bem comum, de interesse público e de utilização conjunta por comunidades que a utilizavam para subsistência, e que espaços territoriais sob domínio público estavam sendo cedidos à apropriação e utilização estritamente privada. Todavia, essa realidade foi completamente desconsiderada. Práticas na desocupação das terras, como a compra dos direitos de uso que aquelas populações mantinham, demonstram implicitamente um reconhecimento da utilização comunal dos recursos, mas, sobretudo estrategicamente, buscam a eliminação daquele uso, com o fito da determinação daquele espaço e dos recursos disponíveis voltados exclusivamente para a acumulação de capital.

Neste estudo, percebeu-se que a implantação das florestas homogêneas contribuiu para a degradação ambiental e social. A infiltração do reflorestamento em território de ocupação tradicional foi parte de um projeto de modernização que gerou marginalização, desconsiderando toda a dimensão territorial do vivido e dos valores ambientais ali dispostos, sendo direcionada pela apropriação e uso privado dos

recursos naturais, desconsiderando toda a valoração político-institucional garantida na norma. A combinação das ações estatais – regulação do uso dos recursos florestais e incentivos governamentais ao reflorestamento - permitiu, regulando, a expansão dos maciços florestais homogêneos e a legislação, ao contrário de controlar, favoreceu essa expansão.

Nesse período, a degradação ambiental toma forma de um problema político mundial e começa-se a discutir a relação do desenvolvimento com o meio ambiente, sobretudo quanto à forma de utilização dos recursos disponibilizados na natureza. O desenvolvimento sustentável é o produto de toda essa discussão, que orienta uma nova concepção da sociedade, sendo sua implementação decorrente da vontade política dos governantes e mobilização da sociedade.

O Brasil segue essa tendência. Em tese, no ideário normativo, o bem jurídico protegido passa a ser o meio ambiente como um todo, ultrapassando a já insuficiente leitura restritiva de sua dimensão individual ou fragmentada da proteção como bem comum de alguns dos recursos naturais. Sob a dimensão de direito difuso, o meio ambiente como um todo passa a pertencer a todos indistintamente, que estão ligados por circunstâncias de fato em sua utilização. Transcende outros aspectos do direito como a propriedade privada, pois ultrapassa o limite da esfera do individual. E o seu caráter de indisponibilidade permite o comprometimento das gerações atuais com as futuras gerações e incumbe ao poder público ordenar e controlar as atividades econômicas que possam afetar o equilíbrio econômico.

Dessa maneira, o licenciamento ambiental entra para o sistema legal como instrumento para efetivar essa nova política ambiental. Esse mecanismo político institucional se propõe como instrumento de controle ambiental, por meio das três esferas estatais, seja em sua formulação ou aplicabilidade, na medida em que se torna necessário a toda e qualquer atividade econômica utilizadora de recursos ambientais e potencialmente poluidora e capaz de causar degradação ambiental. Nesse rol se insere a atividade da silvicultura e exploração econômica de florestas.

No entanto, a pesquisa de campo e a literatura apresentada neste estudo mostraram que não tem sido exatamente assim. As incongruências na formulação do licenciamento, como a ambigüidade que se apresenta em sua caracterização jurídica, os conflitos de competência já apresentados em sua aplicabilidade, a discricionariedade apresentada pelo agente público na definição das etapas do

licenciamento, como a definição ou não por um estudo de impacto ambiental mais completo e, conseqüentemente, de audiência pública, todas essas dificuldades foram adicionadas às já existentes, obtendo-se como resultado uma contínua permissividade da expansão das monoculturas de eucalipto.

Em termos de aplicabilidade observou-se que:

1- os espaços considerados democratizados para participação dos interessados têm se descaracterizado como instâncias de negociações e pactos entre concepções e interesses distintos, desviando-se, assim, dos objetivos explicitados na natureza do licenciamento. Nesse sentido, verificou-se a pouca ou nenhuma importância às audiências públicas que garantem, em tese, a participação comunitária. Agentes públicos relatam nunca ter visto uma audiência pública, decorrente da sua ínfima aplicabilidade. Quanto ao EIA/RIMA, estudos completos com relação aos impactos ambientais que uma atividade econômica pode causar, apresentados pelo explorador da atividade econômica, praticamente não existe, não se encontra, materialmente, a existência desse procedimento, por mais impactante que um empreendimento possa ser, seja em termos ambientais ou sociais.

2- Os indicadores tomados como referência para análise da eficácia do licenciamento como instrumento de controle da utilização ambiental mostram esse mecanismo político institucional como pouco eficaz na contenção da degradação ambiental e, conseqüentemente, comprometendo a reprodução social. Na utilização dos recursos hídricos, verificou-se que a apresentação e definição dos aspectos ambientais, impactos e medidas mitigadoras em estudos, relatórios e planos de controle podem se transformar em um mero cumprimento de procedimento, pois, quando verificados seus efeitos, mostram outra face, não raro distinta da planejada e, sobretudo, produzindo impactos socioambientais.

3- Os espaços institucionais das decisões acerca da utilização dos recursos disponíveis no meio ambiente se revelaram entrelaçados às relações de poder, como uma verdadeira oligarquização do campo de decisão com relação ao meio ambiente e sobreposição dos interesses dos mais poderosos. Isso se revelou na forma como foi concedido o licenciamento único a aproximadamente 140 mil ha de monocultura de eucalipto. Tal procedimento se revela pouco eficaz no que se refere à análise das peculiaridades de cada uma das áreas onde as monoculturas de eucalipto serão inseridas como também da detecção dos impactos socioambientais,

retirando a possibilidade de as comunidades atingidas acompanharem e participarem do processo decisório de licenciamento, conforme lhes é de direito.

4- A verificação de irregularidades em áreas de preservação permanente e reserva legal mostrou a pouca eficácia da legislação na definição e manutenção desses espaços territoriais protegidos dentre esses mares de plantações de eucalipto, com o condão de garantir direito ao meio ambiente equilibrado e sadio. O abuso do poder público na decisão da exploração dessas áreas corrobora que decisões ainda são tomadas de forma antagônica à disponibilidade dos recursos ambientais que são finitos e às necessidades e outras formas de utilização, mas que atendem a atual produção de capital e consumo existentes.

Este quadro vem se perpetuando, paralelamente, ao longo da história de construção da legislação ambiental brasileira. A proteção do meio ambiente deveria ser um aspecto de consideração obrigatória em contextos de decisão sobre os riscos ambientais proporcionados pela atividade da silvicultura e exploração florestal, contudo isso não acontece. A análise feita neste estudo descortina incongruências na formulação e implementação da política ambiental, de seus instrumentos e da atuação dos agentes públicos no domínio do poder público. A proteção ambiental no aparato jurídico é redefinida por relações de poder como instrumento favorável à otimização de operações, apresentando como vetor a ecoeficiência. A lei que protege o meio ambiente, regulando seu uso com o intuito, em tese, de conservá-lo, protegendo-o, pode se apresentar, como no caso em tela, conciliável e permissiva à expansão das plantações homogêneas e aos seus impactos socioambientais. A lógica desenvolvimentista daqueles que a formulam e a colocam em prática leva a resultados tais, que permitem um uso exacerbado dos recursos naturais.

Nesse sentido, a questão aqui problematizada: “a quem serve a legislação ambiental” pode ser sintetizada nos pontos: a) apesar das mudanças de valoração do bem jurídico ambiental, a crise e a conflituosidade ambiental permaneceram com a exploração dos recursos ambientais florestais pelas monoculturas de eucalipto na região, com o intuito, sobretudo, de atender à produção e consumo de uma economia capitalista; b) o licenciamento ambiental, como instrumento de controle na utilização dos recursos ambientais, se adapta ao jogo, constituindo-se, muitas vezes, em instrumento de conformação da política de proteção ambiental aos interesses econômicos preponderantes; c) A legislação ambiental apresenta-se como

mecanismo político-institucional imperfeito no que se refere à sua eficácia, seja em sua formulação, seja em sua aplicação, a partir do licenciamento ambiental à atividade da silvicultura e dos conflitos socioambientais que gera, por ser decorrente do fato de ser apropriada ou beneficiar determinados atores sociais e seus interesses, em detrimento da coletividade e do próprio meio ambiente, tornando-se assim fonte originária de conflitos socioambientais.

Conclui-se, diante do paradigma do desenvolvimento sustentável que norteia a atual fase da legislação ambiental brasileira e prima, sobretudo, pela realização do consenso, ou seja, da não contradição entre desenvolvimento, no sentido de crescimento econômico e meio ambiente, no sentido de estoque de recursos naturais e de capacidade de absorção dos ecossistemas, que a eficácia do licenciamento se relativiza, pois é produto da própria ação estatal, a qual, nesse sentido, determina como condição primordial a continuidade do processo de acumulação capitalista, em busca do desenvolvimento, conciliando, sob consenso, situações inconciliáveis.

Nesse sentido, a análise do direito ao meio ambiente, fundamentado em ideais do Estado democrático de direito, condicionado pelo seu reconhecimento como direito humano fundamental, essencial à sadia qualidade de vida, procedimentalizado sob a forma difusa da sua garantia é imprescindível à efetivação do próprio direito à vida. Entretanto isso não tem se efetivado com a expansão das monoculturas sobre o bioma cerrado, comprometendo a sustentabilidade e equilíbrio socioambiental, com as graves conseqüências ambientais e sociais que proporciona.

Nesse contexto se intensificam os conflitos socioambientais, proporcionados pelas desigualdades legitimadas pelo Estado na utilização dos recursos disponíveis no meio ambiente. Tais conflitos têm produzido a contra-força da lógica capitalista dominante, evidenciando a possibilidade de projetos distintos, sustentáveis social e ambientalmente, protagonizados pelas populações tradicionais, estruturadas na agricultura familiar, sob a articulação de conhecimentos relacionados à agroecologia. Nesse processo de resistência das populações tradicionais, com a permanência e uso que faziam de seus territórios e recursos naturais, é que se evidencia a expectativa de desenvolvimento social, mediante a possível procedimentalização do direito ao meio ambiente pelas populações tradicionais, estruturadas na

sustentabilidade da utilização dos recursos naturais, tradições e culturas que resistem à expansão da lógica do agronegócio.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

_____. Apresentação. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental**. Desenvolvimento e conflitos sócio-ambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

ALIER, Juan Martínez. **O ecologismo dos pobres**: conflitos ambientais e linguagem de valoração. Tradução de Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2007.

AMS. ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE SILVICULTURA. Disponível em: <<http://www.showsite.com.br/silviminas>>. Acesso em: 15 nov. 2007.

_____. Disponível em: <<http://www.showsite.com.br/silviminas>>. Acesso em: 15 jan. 2008

ANDRADE, José Célio Silveira; RIBEIRO, Maria Teresa Franco; GÓES, Maria de Fátima Barbosa; VARGENS, Emiliana da Costa. **Conflitos sócio-ambientais**: análise da relação entre o complexo Costa do Sauípe e atores locais. 2002. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/dimensões_socio_políticas>. Acesso em: 16 out. 2007.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris 1999, 529p.

_____. **Direito ambiental**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

ARRUDA, Rinaldo. "Populações tradicionais" e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. In: DIEGUES, Antônio Carlos (Org.). **Etnoconservação**: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. São Paulo: Hucitec, NUPAUB, 2000.

BASE DE DADOS TROPICAL. Disponível em: <<http://www.bdt.fat.org.br>>. Acesso em 30 set. de 2004.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**: amok, violência, guerra. Tradução de Jesús Alborés Rey. Espanha/Madrid: Siglo XXI, 2001. 290p.

_____. **La sociedad del riesgo**: hacia una nueva modernidad. Tradução de Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona/Buenos Aires: Paidós, 1998. 304p.

BECK, Ulrich; GUIDDENS, Anthony; SCOTT, Lash. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997. p. 11-71.

BRASIL. CONAMA. Resolução n. 1 de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre os procedimentos relativos a estudo de impacto ambiental. **Diário Oficial da União**, 17 fev. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 8 abr. 2007.

_____. CONAMA. **Resolução n. 237 de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Acesso em: 8 abr. 2007.

_____. Congresso Nacional. Decreto n. 99.274 de 6 de junho de 1990. Dispõe sobre a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental e sobre a política nacional do meio ambiente. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jun. 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 set. de 2007.

_____. Congresso Nacional. Decreto Federal n. 23.793 de 23 de janeiro de 1934. Institui o código florestal. **Diário Oficial da União**, 21 mar. 1935. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2007.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal n. 4771 de 15 de setembro de 1965. Institui o novo código florestal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 set. 1965. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 8 abr. 2007

_____. Congresso Nacional. Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 8 abr. 2007.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 jan. 2007.

BRITO, Isabel Cristina Barbosa de. **Comunidade, território e complexo industrial florestal**: o caso de Vereda Funda – Norte de Minas. Montes Claros, 2006. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, Universidade Estadual de Montes Claros, 2006.

CAA-NM. CENTRO DE AGRICULTURA ALTERNATIVA DO NORTE DE MINAS. Disponível em: <<http://www.caa.org.br/new/historia.php>> . Acesso em: 15 jan. 2008.

_____. **Actionaid Brasil**. Estudo exploratório do complexo siderúrgico-florestal em Minas Gerais/Brasil. Relatório. Apresentado na 3ª Conferência Geraizeira. Rio Pardo de Minas/MG, Vereda Funda, set. 2007.

CALIXTO, Juliana Sena. **Reflorestamento, terra e trabalho**: análise da ocupação fundiária e da força de trabalho no Alto Jequitinhonha, MG. Lavras, 2006. Dissertação (Mestrado) – Área de concentração em Gestão Social Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal de Lavras, 2006.

CAENEGAN, R. C. van. **Uma introdução histórica ao Direito Privado**. trad. Carlos Eduardo Lima Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento sustentável**: dimensões e desafios. Campinas/SP: Papyrus, 2003. 160p.

CAPORAL, Francisco Roberto. Agroecologia como paradigma para a sustentabilidade. **Portal do Meio Ambiente**, Rebia Rede Brasileira de Informação Ambiental, Niterói, v. 5, dez. 2006.

CARNEIRO, Eder Jurandir. Política ambiental e a ideologia do desenvolvimento sustentável. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental**. Desenvolvimento e conflitos sócio-ambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 27-47.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Volume 1.

CMMAD. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998. 430p.

DAYRELL, C. A; OLIVEIRA, C. L. (Org.). **Cerrado e desenvolvimento**: tradição e atualidade. Montes Claros/MG: CAA/NM-Rede Cerrado, 2000.

DELGADO, Guilherme C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 51-90.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 727p.

ELDRIDGE, K. et al. **A importância do eucalipto**. 1993. Disponível em: <<http://www.cpatc.embrapa.br>> Acesso em: 15 fev. 2008.

EMBRAPA. EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Disponível em: <<http://www.embrapa.br>>. Acesso em: 15 jul. 2007 e 23 jan. 2008.

ESMPU. **Deficiências em estudos de impacto ambiental**: síntese de uma experiência. Ministério Público Federal, 4ª Câmara de Coordenação e Revisão: Escola Superior do Ministério Público da União, 2004. 48p.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

FANZERES, Ana. (Coord.). **Temas conflituosos relacionados à expansão da base florestal plantada e definição e estratégias para minimização dos conflitos identificados**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. (Relatório final de consultoria).

FASE-ES; CARBON TRADE WATCH; TRANSNATIONAL INSTITUTE - TNI. **Onde as árvores são um deserto**. Histórias da terra. Amsterdã: TNI, 2003.

FEAM. **A questão ambiental de Minas Gerais**: discurso e política. Belo Horizonte: FEAM, 1998. 327 p.

FERNANDES, Rubem C. **Privado porém público**. O terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERRAZ, João Carlos; CROCCO, Marco; ELIAS, Luiz Antônio (Org.). **Liberalização econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Futura, 2003.

FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**. Técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 370p.

FORMULÁRIO de Caracterização do Empreendimento em Processo de licenciamento. 2001, p. 1-2 do Processo de licenciamento ambiental.

GILISSEN. John. **Introdução histórica ao Direito**. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

GONÇALVES, Múcio Tosta. Complexo plantações florestais de eucalipto e pinus. In: SEMINÁRIO MONOCULTURA DE EUCALIPTO/PINUS E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO NORTE DE MINAS GERAIS, 1., 2007, Montes Claros. **Anais...** Montes Claros: Unimontes, maio 2007.

_____. Exploração florestal, desenvolvimento e sociedade. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **Meio ambiente e democracia**. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

_____. **Nós da madeira**: mudança social e trabalhadores assalariados das plantações florestais nos Vales do Aço/Rio Doce de Minas Gerais. Rio de Janeiro, 2001. 292p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2001.

_____. Plantações e política florestal no Brasil: análise da formação e da institucionalização de demandas (1960-2000). In: CONGRESSO DA SOBER: questões agrárias, educação no campo e desenvolvimento. XLIV. Fortaleza: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2006, 20p.

_____. **Política florestal e interesses agroindustriais em Minas Gerais** - uma análise do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais. 1990. Mestrado (Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, 1990.

_____. **Tons do verde no Brasil**: subordinação da política florestal à lógica da *plantation*. Paper apresentado no Seminário sobre Reforma do Estado, CPDA-UFRRJ. Rio de Janeiro, 19 e 20 de agosto de 1999. 30p.

HABBERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Vol. 1 e 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HERCULANO, Selene C. (Org.). **Meio ambiente**: questões conceituais. Niterói: Riocor, 2000. 215 p.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção da extração vegetal e da silvicultura**. Rio de Janeiro, v. 19, p. 1-59, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 15 fev. 2008.

LASCHEFSKI, Klemens. O comércio de carbono, as plantações de eucalipto e a sustentabilidade das políticas públicas – uma análise geográfica. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental** – desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 245-285.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 555 p.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, José Rubens Morato; BELLO, Ney de Barros Filho (Org.). **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004.

LIMA, André. (Org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. 412p.

MACHADO; Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MINAS GERAIS. COPAM. Deliberação Normativa n. 74 de 27 de setembro de 2004. Estabelece critérios para classificação segundo o porte e potencial poluidor de

empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ou de licenciamento ambiental no nível estadual. **Diário Oficial de Minas Gerais**, 2 out. 2004. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2007.

_____. Lei n. 13.199, de 29 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos e dá outras providências. **Diário Oficial de Minas Gerais**, 30 jan. 1999. Disponível em: <<http://hera.almg.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2008.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.309, de 19 de junho de 2002. Dispõe sobre a política florestal e de biodiversidade do estado. **Diário Oficial de Minas Gerais**, 20 jun. 2002. Disponível em: <<http://www.hera.almg.gov.br>>. Acesso em: 8 abr. 2007.

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.mg.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/publicacoes>>. Acesso em: 7 nov. 2007.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Apresenta a Agenda 21. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2006.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Lisboa: Editora Instituto Piaget, 1990.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1994.

NOBRE, Marcos. Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual. In: NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de Carvalho (Org.). **Desenvolvimento sustentável**: a institucionalização de um conceito. Brasília: Ed. IBAMA, 2002.

NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de Carvalho (Org.). **Desenvolvimento sustentável**: a institucionalização de um conceito. Brasília: Ed. IBAMA, 2002.

PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004, 318p.

PEREIRA, O. D. **Direito florestal brasileiro**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950. 573p.

PORTAL DO COMÉRCIO. Disponível em:
<<http://www.portaldoagronegócio.com.br.index.php>>. Acesso em: 7 nov. 2007.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Tradução de Alberto Monjardim. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, 260p.

RIBEIRO, Ricardo Ferreira. Da “largueza” ao “cercamento”: um balanço dos programas de desenvolvimento do Cerrado. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental**. Desenvolvimento e conflitos sócio-ambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 171-216.

RIST, Gilbert. **The history of development**: from Western origins to global faith. London, New York: Zed Books, 2002.

SACHS, Ignacy. **Crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

SARTORI, Giovanni. Compare why and how. Comparing, miscomparing and the comparative method. In: DOGAN, Mattei; KAZANCIGIL, Ali. **Comparing nations**. Concepts, strategies, substance. Estados Unidos: Blackwell, 1994.

SBS. SOCIEDADE BRASILEIRA DE SILVICULTURA. 2005. Disponível em:
<<http://www.sbs.org.br>>. Acesso em 15 Jul. 2007.

_____. **Demarcação de área**, 2001. Disponível em:
<http://www.sbs.org.br/area_plantada.htm>. Acesso em: 23 set. 2007.

_____. **Relatório**: fatos e números do Brasil Florestal. Publicado em novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.sbs.org.br/FatoseNumerosdoBrasilFlorestal.pdf>>. Acesso em: out. 2007.

SCOTTO, G.; LIMONCIC, F. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: IBASE, 1997.

SEMAD. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br>>. Acesso em: 24 jan. 2008.

_____. Disponível em: <<http://www.semad.mg.gov.br>>. Acesso em: 16 jan. 2008.

SEMINÁRIO MONOCULTURA DE EUCALIPTO/PINUS E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO NORTE DE MINAS GERAIS. 1. 2007. Montes Claros: Unimontes, Maio/2007.

SILVA, Carlos Eduardo Mazzetto. **Os cerrados e a sustentabilidade: Territorialidades em tensão**. Niterói, 2006. Tese (Doutorado em Ordenamento Territorial e Ambiental) – Departamento de Geografia, Universidade Federal Fluminense, 2006. 1 CD-ROM.

SILVA, Francisco de Assis. **História do Brasil**. São Paulo: Moderna, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003. 349p.

STRUMINSKI, Edson. **A política ambiental na era Vargas**, 6 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.cienciahoje.pt.>>. Acesso em: 15 jul. 2007.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRTH, Frank. (Orgs.). **Structuring politics**. Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. Niterói/RJ: Impetus, 2007. 265p.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. 226p.

_____. **A emergência sócio-ambiental**. São Paulo: Ed. SENAC São Paulo, 2007. 138p.

V & M DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.vmtubes.com.br>>. Acesso em: 2006.

VIOLA, Eduardo J. O Movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 1, ANPOCS, 1986.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PAIVA, Angela. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental**. Desenvolvimento e conflitos sócio-ambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 89-116.

ZHOURI, Andréa L. M.; TEIXEIRA, Raquel O. S. **Desenvolvimento, Conflitos Sociais e Violência no Brasil Rural: o caso das usinas hidrelétricas**. Caxambu/MG: ANPOCS, 2007.

ANEXO I

CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

- **Entrevistado 1:** Agricultor, 62 anos, morador da Comunidade de Cana Brava. Entrevista concedida em julho/2007.

- **Entrevistado 2:** Promotor Público – Representante do Ministério Público na Promotoria de Justiça da Bacia do Rio São Francisco. Entrevista concedida em outubro/2007.

- **Entrevistado 3:** Agente público lotada no IEF – Montes Claros, 54 anos. Entrevista concedida em novembro/2007.

- **Entrevistado 4:** Agente público lotado na Supram – Norte, 51 anos. Entrevista concedida em novembro/2007.

- **Entrevistado 5:** Engenheiro agrônomo, agente público lotado na Supram – Norte, 25 anos. Entrevista concedida em janeiro/2008.

- **Entrevistado 6:** Agricultor, membro do Sindicato dos trabalhadores rurais de Rio Pardo de Minas e da diretoria do CAA-NM. Entrevista concedida em janeiro/2008.

- **Entrevistado 7:** Engenheiro florestal, membro da diretoria do CAA-NM, 39 anos. Entrevista concedida em janeiro/2008.

- **Entrevistado 8:** Engenheiro agrônomo, agente público lotado no IGAM, 47 anos. Entrevista concedida em janeiro/2008.

- **Entrevistado 9:** Agricultor, membro do Sindicato dos trabalhadores rurais de Bocaiúva – ex-membro da diretoria, 53 anos. Entrevista concedida em janeiro/2008.

- **Entrevistado 10:** Agricultora, 59 anos, moradora da Comunidade de Cana Brava. Entrevista concedida em janeiro/2008.

- **Entrevistado 11:** Agricultora, 26 anos, moradora da Comunidade de Cana Brava. Entrevista concedida em janeiro/2008.