



Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES
Pró – Reitoria de Ensino – Coordenadoria de Pós – Graduação
Programa de Pós – Graduação de Desenvolvimento Social



**REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM
MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE DA UNIDADE REGIONAL COLEGIADA -
NORTE DE MINAS**

LIDIA PRAÇA

Montes Claros - MG

Maio / 2009



Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES



Pró – Reitoria de Ensino – Coordenadoria de Pós – Graduação

Programa de Pós – Graduação de Desenvolvimento Social

**REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM
MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE DA UNIDADE REGIONAL COLEGIADA-
NORTE DE MINAS**

Lidia Praça

Orientador: Rômulo Soares Barbosa

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

Montes Claros - MG

Maio / 2009

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES
PRÓ – REITORIA DE ENSINO – COORDENADORIA DE PÓS - GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

LIDIA PRAÇA

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Social**, no Programa de Pós-Graduação de Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES.

Rômulo Soares Barbosa (Dr.)
Orientador

Luciene Rodrigues (Dra.)
UNIMONTES

Eder Jurandir Carneiro (Dr.)
UFSJ

AGRADECIMENTOS

O mestrado foi mais que um processo de (des)construção, foi um momento de descoberta e auto conhecimento, sobretudo de superação dos meus limites. Levo boas estórias desse trecho da minha vida que somente foi possível pelo apoio, envolvimento e influência de algumas pessoas de importância incomensurável na minha passagem pelo PPGDS e pela região *Catrumana* do Norte de Minas. Essas pessoas me ensinaram que há a Minas e a Gerais e uma diversidade maravilhosa de pessoas e culturas dentro delas. Dedico minha vitória principalmente à Heloisa Leão, um ser iluminado que através de sua crença e seu amor por mim me consolidou o sucesso. Ao Ronaldo Praça, um espelho que reflete o que sou e o que quero ser, o apoio e dedicação deles me possibilitou a conclusão do meu sonho. À Nádia Praça, à Luzia Terra Praça, Luiz Praça (*in memorian*), Roselene, Janice, Neuléia, Maria Alice, Rafael, Luciano e todos aqueles que torceram por meu sucesso.

Agradeço ao meu orientador, Rômulo Soares Barbosa, pela qualidade da orientação, paciência e apoio. Meu respeito e admiração. À Fernanda Álvares, uma irmã espiritual, com seu carinho e apoio transformou momentos de tormenta em experiências divertidas e de crescimento pessoal, a minha eterna gratidão. Aos demais professores e funcionários. Aos meus colegas de caminhada, principalmente Magda, Odilon, Elisa, Gilson, Hebert Canela e todos os mestrandos da turma de 2007, pelas contribuições fundamentais. Aos Professores Simone N. Lessa, Hebert Toledo e Carlos Renato Teóphilo.

Agradeço ao Paulinho Ribeiro, à Anildes Evangelista e aos grandes amigos e colegas da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMMA do ano de 2007 e 2008.

Aos colegas da Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMAD que muito contribuíram para o andamento desse trabalho, principalmente ao Celso Constantino, à Ana Luíza D. A. Mazzini, ao Cássio, ao Rogério Noce e ao Cláudio Uemoto.

Aos colegas da SUPRAM – NM, principalmente ao Yuri, Eduardo Wagner, Eduardo Maia, Reinaldo e Alexandre.

Aos professores e colegas do Núcleo Interinstitucional de Estudos Ambientais - NIEA da Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Defesa do rio São Francisco – Sub-bacia do rio Verde Grande na pessoa do Dr. Paulo César Vicente Lima e Professora Jussara M. Jardim.

Aos profissionais e colegas do Colégio UNIMAX – Montes Claros, na pessoa de Helen Maia. E finalmente, a todos que de alguma forma contribuíram para que esse estudo fosse realizado.

RESUMO

PRAÇA, Lidia. **Reestruturação do Sistema de Licenciamento Ambiental em Minas Gerais: Uma Análise da Unidade Regional Colegiada - Norte de Minas**. 2009. 148 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social). Programa de Pós-Graduação de Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros. 2009.

O processo de licenciamento ambiental é um ato administrativo exigido pelo órgão do governo para todo e qualquer empreendimento que se utiliza dos recursos naturais ou cause passivos ao meio ambiental. O presente trabalho de pesquisa tem como objetivo principal analisar a reestruturação do processo de licenciamento ambiental de Minas Gerais, a partir da implementação das Unidades Regionais Colegiadas – URC's, desde 2003, através da dinâmica das reuniões e da percepção dos agentes sociais na especificidade da URC – Norte de Minas. Analisa-se, ainda, a 'reestruturação' mediante a hipótese posta: se a dinâmica do licenciamento ambiental da Unidade Regional Colegiada do Norte de Minas – URC - NM aperfeiçoa o 'desenvolvimento sustentável' orientado pelo 'paradigma da adequação'. Para tanto, valeu-se de quatro procedimentos metodológicos, a saber: i) pesquisa bibliográfica; ii) pesquisa documental; iii) observação direta das reuniões da URC – NM e iv) entrevistas semiestruturada com os agentes sociais inseridos no cenário de objeto do presente estudo que está estruturado em quatro capítulos. E sua abordagem se dá pela linha analítica de que a 'reestruturação' do procedimento político de autorização à intervenção no meio natural: o licenciamento ambiental, prevalece dentro da concepção do 'desenvolvimento ambiental' na lógica do 'jogo de mitigação'. No primeiro capítulo faz-se a conceituação dos processos de descentralização das políticas públicas e suas conotações. O segundo capítulo apresenta as abordagens analíticas do 'desenvolvimento sustentável' pelo 'paradigma da adequação' e pela 'justiça ambiental'. No terceiro capítulo contextualiza-se o cenário das políticas ambientais de Minas Gerais, a partir de uma abordagem histórica. E, por fim, o quarto capítulo analisa as percepções dos agentes sociais inseridos no processo de licenciamento ambiental. Encerra-se o trabalho tecendo considerações sobre as questões analisadas que se relacionem à hipótese em questão.

Palavras-chave: Políticas públicas ambientais, Licenciamento Ambiental, Conselho Estadual de Meio Ambiente.

ABSTRACT

PRAÇA, Lidia. **The Re-structuring of the System of Environmental Licencing in Minas Gerais: as analysis of the Unidade Regional Colegiada -Norte de Minas.** 2009. 148 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social). Programa de Pós-Graduação de Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros. 2009.

The process of environmental licencing constitutes an administrative act which must attend the government for evens enterpreunment either benefiting from natural resources or those borrowing from the environment. The present research aims mainly at analysing the re-structuring of this process in Minas Gerais, due to the installation of the Unidades Regionais Colegiadas – URC’s in 2003. The analysis will be based on the dynamics of their meetings anda also on the perception of the social agents specifically in an area: the worth of Minas Gerais. The re-structuring is also analysed on the basis of hypothesusubg if this licencing enhances the ‘Sustained Development’, required by the ‘Adequacy Paradigm’. For this purpose, four methodilogical procedures were used: i) bibliografical research; ii) documental research; iii) direct observation of those meetings; iv) semi-structured interviews with the social agluts present in the scenery of this study. The study is organized in four chapters following the approach of analysing that the ‘re-structuring’ of the political procedure of authorizing the intervenence in the environmental is prevalent in the concept of the environmental development under the logic of the ‘mitigation game’. The first chapter conceptualizer the process of decentralization of the public policies and their conotation. The second presents analytical approaches to environmental development through the ‘Adequacy Paradigm’ and the ‘Environmental Justice’. In the third chapter the set of the environmental policies of the state of Minas Gerais is contextualized from a historical point-of-view. And, last of all, the fourth chapter analyses the percption the social agents have in the process of licencing. The study finishes by considering the issues analysed in relation to the given hypothesis.

Key words: Environmental public policies, environmental licence, Conselho Estadual de Meio Ambiente.

LISTA DE FIGURAS

- FIGURA 1 Organograma do Sistema estadual de meio ambiente piloto - 1976
- FIGURA 2 Organograma da Comissão de política ambiental – 1977
- FIGURA 3 Sistema Estadual de Meio Ambiente - Minas Gerais – 1997
- FIGURA 4 Regionalização das Unidades Regionais Colegiadas (URC) e SUPRAM's.
- FIGURA 5 Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM - 2007

LISTAS DE QUADROS

QUADRO 1 Estrutura do Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISNAMA

QUADRO 2 Nota atribuída aos indicadores das metas

QUADRO 3 Reuniões observadas da URC – NM

QUADRO 4 Composição do Plenário das URC

QUADRO 5 Representantes da URC – NM / 2008 – 2011

QUADRO 6 Formação Profissional dos Técnicos da SUPRAM –NM

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AAF - Autorização Ambiental de Funcionamento
- ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária
- ACI – Associação Comercial e Industrial
- AGRO – Associação dos Engenheiros Agrônomos do Norte de Minas
- AIA - Avaliação de Impactos Ambientais
- AMS - Associação Mineira de Silvicultura
- AREA – Associação de Arquitetos e Engenheiros do Norte de Minas
- BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAA - Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas
- CBH – Comitê de Bacia Hidrográfica
- CCN - Centro para a Conservação da Natureza
- CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica
- CEEA - Cadastro Estadual de Entidades Ambientalistas
- CEF - Caixa Econômica Federal
- CERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos
- CETEC - Fundação do Centro Tecnológico de Minas Gerais
- CGFAI - Comitê Gestor de Fiscalização Ambiental Integrada
- CNR – Câmara de Normativa e Recursal
- CNUMD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- CODEMA - Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente
- CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
- COPAM/COEMA – Conselho Estadual de Política Ambiental
- COPASA – Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais
- CQNUMC - Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas

CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais

CERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CT - Câmaras Temáticas

DIINF - Divisão de Informações da FEAM

DRH – Departamento de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais

DN – Deliberação Normativa

DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra a Seca

DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral

DTMA - Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

FACIT – Faculdade de Ciência e Tecnologia de Montes Claros

FAEMG – Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais

FCE - Formulário de Caracterização do Empreendimento

FCEI - Formulário de Caracterização de Empreendimento Integrado

FEAM – Fundação Estadual de Meio Ambiente

FEDERAMINAS – Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais

FETAEMG – Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHIDRO - Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais

FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

FJP – Fundação João Pinheiro

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOBI – Formulário de Orientação Básico Integrado

GT – Grupos de Trabalho

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IDENE – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais

IEF – Instituto Estadual de Florestas

IGA – Instituto de Geociências Aplicadas

IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas

IGS – Instituto Grande Sertão – Montes Claros

IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária

INDI – Instituto de Desenvolvimento Industrial

IUCN - International Union for Conservation of Nature

LI – Licença de Instalação

LO – Licença de Operação

LP – Licença Prévia

METAMIG – Metais de Minas Gerais S.A.

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP – Ministério Público

NEPA - National Environmental Policy Act

NARC - Núcleos de apoio as regionais do COPAM

NM – Norte de Minas

OB - Orientação Básica sobre o Licenciamento Ambiental

ONU - Organização das Nações Unidas

OVIVE – Organização Vida Verde – Montes Claros

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PCA – Plano de Controle Ambiental

PGJ - Procuradoria-Geral de Justiça

PLAMBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RCA – Relatório de Controle Ambiental

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SECT - Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia

SECTMA - Secretaria de Ciência e Tecnologia em Secretaria de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente

SEDIVAN - Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas

SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEMAD – Secretaria de Estado de meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SETOP - Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas

SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente

SISMUMA – Sistema Municipal de Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SLU – Sistema de Limpeza Urbana

SMA – Superintendência de Meio Ambiente

SUPRAM – Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

URC – Unidade Regional Colegiada

UNEP - United States Environmental Programme

UNIMONTES – Universidade Estadual de Montes Claros

WWF - World Wildlife Foundation

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	20
1.1. Descentralização e política pública: abordagem conceitual	20
1.1.1. Descentralização ou Desconcentração: dimensões analíticas	22
1.1.2. Descentralização e Federalismo	25
1.2. A descentralização no contexto internacional	28
1.3. O caso brasileiro	31
1.3.1. A Ditadura Militar	31
1.3.2. A Constituição Federal de 1988	33
1.3.3. O Governo Fernando Henrique Cardoso	35
1.4. Mitos da descentralização das políticas públicas brasileiras	39
2. A PROBLEMÁTICA DA SUSTENTABILIDADE	43
2.1. A noção de Desenvolvimento Sustentável e o Paradigma da Adequação	44
2.2. A discussão sobre sustentabilidade no Paradigma da Justiça Ambiental	56
3. O SISTEMA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - SISEMA - DE MINAS GERAIS	61
3.1. A estrutura centralizada	64
3.1.1. Primeira fase da gestão ambiental mineira centralizada – 1977 à 1982	66
3.1.2. Segunda fase da gestão ambiental mineira centralizada – 1983 à 1988	69
3.1.3. Terceira fase da gestão ambiental mineira centralizada – 1989 à 2002	69
3.1.4. O COPAM centralizado	74
3.2. O processo de descentralização do SISEMA	76
3.2.1. As Unidades Regionais Colegiadas – URC’s: nova estrutura do sistema de licenciamento ambiental em Minas Gerais	81

4. O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA URC NORTE DE MINAS: PERSPECTIVA ANALÍTICA DOS AGENTES SOCIAIS	87
4.1. A URC – Norte de Minas	89
4.2. O “Jogo da Mitigação” das políticas públicas ambientais em Minas Gerais	94
4.3. A URC – Norte de Minas na perspectiva do “Paradigma da Adequação”	103
4.3.1. A percepção dos agentes sociais da URC - NM sobre o processo da Barragem de Berizal	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
ANEXOS	124
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	139

INTRODUÇÃO

O processo de licenciamento ambiental é um ato administrativo exigido por um órgão ambiental para todo e qualquer empreendimento que se utiliza dos recursos naturais ou que cause ‘passivos’ ao meio ambiente. É dado como uma tecnologia de instrumentação, estimulando o planejamento dos recursos ambientais e da própria tomada de decisão.

A Licença Ambiental, emitida pelo órgão público competente, é um documento com o intuito de autorizar, ao empreendedor, a iniciativa de intervenção ao meio ambiente referido, após o atendimento às condicionantes, requeridas com o objetivo de ‘diminuir’ ou ‘mitigar’ as conseqüências que a intervenção realizará no meio.

Estudos promovidos pela Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM e Fundação João Pinheiro – FJP (1998) afirmam que a década de 1980, no Brasil, é marcada pela institucionalização e regulamentação da questão ambiental, através do surgimento de importantes instrumentos legais, como a Lei 6938/81, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA e a Resolução CONAMA 001/86, relativa à obrigatoriedade de Estudo de Impacto Ambiental – EIA, para algumas atividades produtivas.

Nessa década, agentes econômicos engajaram-se na gestão ambiental, como, por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que passou a exigir, dos projetos submetidos ao seu financiamento, que fossem enquadrados em conformidade com os instrumentos de Licenciamento Ambiental.

Os setores produtivos perceberam a necessidade de se inserirem nesse contexto, para a defesa dos seus próprios interesses, participando dos diversos fóruns de decisão (Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA e Conselhos Estaduais de Meio Ambiente – COEMA/COPAM), na busca de soluções práticas para os seus problemas com a causa ambiental.

O Licenciamento Ambiental é, por sua vez, um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)¹, brasileira, que, segundo o documento legal, se apresenta

¹ Lei 6.938/81, art. 9º, IV.

com o intuito de agir preventivamente sobre a proteção do bem comum - o meio ambiente – e compatibilizar sua preservação com o desenvolvimento econômico-social.

Com base nesses argumentos, a política ambiental do Estado de Minas Gerais se orienta pela utilização desse procedimento burocrático necessário à regularização dos empreendimentos que utilizem ou degradem o meio natural.

O histórico legal das questões ambientais no Estado de Minas Gerais inicia-se em 1977, com o Decreto nº. 18.466, que instituiu a Comissão de Política Ambiental – COPAM. Desde então, a gestão das políticas públicas ambientais mineiras vem sofrendo mudanças estruturais no processo de regularização ambiental. Todavia, em 2003, uma nova proposta é apresentada aos procedimentos de regularização ambiental, mais especificamente ao processo de licenciamento ambiental, estabelecendo novas regras para os agentes sociais.

Nessa perspectiva, em 2003, inicia-se o processo de descentralização do Licenciamento Ambiental em Minas Gerais, constituindo conselhos deliberativos e estruturação do órgão executivo, de forma regionalizada, chamadas Unidades Regionais Colegiadas – URC's, estruturadas em Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SUPRAM's, órgão executivo integrado.

O presente objeto de pesquisa surge a partir do entendimento de que é no palco da gestão institucional das políticas públicas onde, primordialmente, são deliberadas questões que envolvem a apropriação e a atribuição de sentido sobre os usos dos ambientes, interferindo direta e/ou indiretamente na vida das pessoas.

O objetivo geral do presente trabalho é examinar a reestruturação do Sistema de Licenciamento Ambiental Mineiro, ocorrido a partir de 2003, com a criação das Unidades Regionais Colegiadas – URC's, por meio da análise da URC - Norte de Minas.

Para tanto, procurou-se identificar as características da arquitetura do sistema de licenciamento; bem como a percepção que os agentes sociais têm do processo de mudança da estrutura do sistema de licenciamento ambiental atual e anterior à descentralização.

A perspectiva teórica que orienta este trabalho está dividida em dois momentos: na delimitação conceitual de descentralização e desconcentração que foi feita por meio da interpretação dos teóricos Abrucio (2005), Arretche (1996, 1999 e 2002), Guimarães (1999) e Tobar (1996) e no entendimento do processo de descentralização conforme tendência de reformas de Estado, fomentando estratégias políticas.

E, com relação ao entendimento da noção de sustentabilidade e dos discursos contidos na temática, foram utilizados estudos dos pesquisadores Acselrad (2001, 2004, 2005), Bursztyn (2002), Carneiro (2005 a e b), Sachs (Wolfgang, 2000), Sachs (2002), Santos (2004), Zhouri, Laschesfski e Paiva (2005), Zhouri e Oliveira (2005).

Para a realização da pesquisa foram definidos quatro procedimentos metodológicos. O primeiro deles foi Pesquisa Bibliográfica, responsável pela organização e compreensão de literaturas que envolvam a temática constituinte desse objeto.

O segundo foi Pesquisas Documentais, priorizando Leis, Decretos, Resoluções, Relatórios, Acordos e Apresentações Governamentais, dentre outros, buscando apoio às interpretações, por meio das fontes secundárias em livros, artigos e dissertações de mestrado.

A observação direta foi o terceiro procedimento utilizado para a base fundamental de pesquisa desse projeto. Três reuniões da Unidade Regional Colegiada – URC do Norte de Minas foram observadas, nas seguintes oportunidades: em 19 de agosto de 2008, no município de Grão Mogol, em 16 de setembro de 2008, no município de Januária e em 09 de dezembro de 2008 no município de Montes Claros, quando se pôde perceber a atuação dos agentes dos setores que compõem o conselho (‘poder público’ e ‘sociedade civil’), a atuação dos Analistas Ambientais que elaboram os pareceres técnicos e o Estado na pessoa da Superintendente e do Presidente do Plenário e, por último, os consultores ambientais e empresários, agentes inseridos nesse cenário representantes do ‘setor produtivo’.

O quarto procedimento metodológico utilizado foi a realização de entrevistas semiestruturadas, que, segundo Mazzotti e Gewandsznajder (2004), para as pesquisas dentro das ciências sociais, são de grande importância, já que permitem tratar de temas complexos que dificilmente poderiam ser explorados em profundidade e investigados

adequadamente através de questionários. Essas entrevistas foram dirigidas aos agentes, inseridos no processo de licenciamento ambiental, dentro das políticas públicas ambientais mineiras anteriores e posteriores ao processo de regionalização.

A escolha desses atores sociais foi feita no sentido de obter uma amostra intencional, de acordo com o universo analisado. Foram entrevistados três técnicos Analistas Ambientais, responsáveis pela elaboração dos pareceres dos relatórios de licenciamento ambiental do COPAM na estrutura centralizada; três técnicos Analistas Ambientais do contexto da estrutura descentralizada; quatro conselheiros da Unidade Regional Colegiada - URC – Norte de Minas; dois representantes do ‘poder público’² e dois representantes da ‘sociedade civil’ (dentre esses, um representante do ‘setor produtivo’ e outro de ‘entidade civil’) e, por fim, dois agentes sociais do ‘setor público’ envolvidos diretamente no processo de regionalização. Dentre esses, um representante da Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMAD e um da Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM, totalizando uma amostra de 12 (doze) agentes sociais entrevistados.

O presente trabalho se encontra organizado em quatro capítulos. O primeiro capítulo trata da delimitação conceitual de descentralização no âmbito da esfera governamental, bem como, das tipologias vinculadas a esse processo. Considerando que a descentralização não é um sujeito e, sim, um processo, parte de um projeto maior voltado para reforma das políticas pública, busca-se entender as discussões surgidas a partir dos interesses envolvidos nessas reformas. No contexto internacional são observadas as experiências de outros países, a saber, França, Espanha e Itália. No nacional, é observada a descentralização das políticas públicas ocorridas no Brasil em três momentos históricos específicos: o período da ditadura militar, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o governo Fernando H. Cardoso nos anos 1990. Essa delimitação conceitual, tal como a análise da carga simbólica que nela se insere, também como os interesses envolvidos dentro das reformas políticas constituídas, faz-se fundamental para o entendimento do objeto de estudo desse trabalho.

O segundo capítulo objetiva-se em situar o campo investigativo no qual o estudo se insere, a partir da análise de duas perspectivas paradigmáticas de ‘desenvolvimento sustentável’: o “Paradigma da Adequação ou da Modernização Ecológica” e o

² Todos os setores aqui relacionados serão discutidos com maior detalhamento durante o desenvolvimento deste trabalho.

“Paradigma da Justiça Ambiental”, na lente analítica dos autores Zhouri, Laschefski e Paiva (2005), Zhouri, Laschefski e Pereira (2005), Carneiro (2005 a, 2005 b) e Acselrad (2001, 2004, 2005). Para isso, valer-se-à da delimitação conceitual do próprio desenvolvimento sustentável e das discussões ocorridas dentro da temática, em âmbito nacional e internacional, proporcionando a constituição do cenário onde acontecem as relações dos agentes sociais envolvidos na análise.

O terceiro capítulo se compromete com o entendimento do processo de licenciamento ambiental, anterior e posterior à ‘reestruturação’. A partir da análise de documentos primários e secundários, procura-se conhecer o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e o Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA do Estado de Minas Gerais, considerando o contexto histórico estabelecido pelas políticas públicas ambientais.

O quarto capítulo destina-se à análise das percepções captadas através de entrevistas semiestruturadas feitas aos agentes sociais envolvidos nos contextos centralizados e descentralizados do sistema de Licenciamento Ambiental em Minas Gerais e do processo de descentralização, por meio dos olhares e discursos dos agentes que dinamizam o cenário das políticas ambientais.

Nas considerações finais, busca-se refletir a hipótese que motivou essa pesquisa, procurando compreender se a reestrutura do sistema de licenciamento ambiental de Minas Gerais, especificada pela Unidade Regional Colegiada do Norte de Minas – URC - NM, a partir da percepção de seus agentes sociais, aperfeiçoa o ‘desenvolvimento sustentável’ orientado pelo ‘Paradigma da Adequação’.

CAPÍTULO 1

DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL

1.1. Descentralização e política pública: abordagem conceitual

O conceito de descentralização das políticas públicas vem ganhando espaço no âmbito do debate sobre reformas de Estado. Segundo TOBAR (1991), desde o começo da década de 1980, o conceito tem sido cada vez mais utilizado por organismos internacionais como Organizações das Nações Unidas - ONU e Banco Mundial.

A descentralização vem sendo usada como eixo central das discussões de chefes de Estado, como estratégia de administração pública e como sinônimo de democratização (GUIMARÃES, 2002, p.05). O conceito de descentralização tem se relacionado a valores de equidade, justiça social, redução de clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. “Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia” (ARRETCHE, 1996, p.01). Dentro dessa mesma perspectiva, o conceito de centralização se estabeleceu associado a práticas não-democráticas de decisão (ARRETCHE, 1996, p.01).

Tobar (1991) salienta que se utiliza o conceito de descentralização³, enquanto um modismo, nas discussões de democratização e nos processos de deslocamento de tomada de decisão. Considera esse conceito um “camaleão político”, já que permite ser empregado sob diversas conotações.

O processo de descentralização, como argumenta Arretche (1996), durante a década de 1980, foi utilizado para orientar normalizações que pautaram os programas de reforma de Estado em diversos países. Em 1990, entretanto, após uma década de experiências descentralizantes, esse processo passa a ser visto com mais cautela e os agentes políticos

³ São vários os autores que se referem a diferenciados tipos de conceitos para a descentralização, contudo, nossa análise baseia-se em TOBAR (1991), GUIMARÃES (2002) e ARRETCHE (1996, 2002).

se utilizam da descentralização de políticas públicas em um âmbito mais analítico, problematizando a situação antes de implementar as reformas.

Segundo Guimarães (2002), a descentralização de políticas públicas transformou-se em bandeira universal dos governos. Porém, trata-se de uma discussão polêmica e, na mesma medida, de um processo complexo, multifacetário e geralmente gradual.

O objetivo central deste capítulo é examinar o conceito de descentralização, enfatizando os usos diferenciais dados à formulação das políticas públicas⁴.

A revisão da literatura destaca a discussão sobre o tema, no âmbito da esfera governamental, através dos autores Abrucio (2005) Arretche (1996, 2002), Guimarães (2002) e Tobar (1991), já que a descentralização⁵ se encontra no meio de intenções que determinam certos “fins” (TOBAR, 1991, p.5). Cogita-se, ainda, analisar a delimitação conceitual, bem como outras abordagens que nessa discussão se insiram, sem a pretensão de exaurir o assunto ‘descentralização’. O debate sobre o federalismo contribui para contextualizar a descentralização das políticas públicas do Brasil com a tendência internacional de 1970.

⁴ Para os propósitos desse estudo entende-se por política pública a integração de elementos da análise de estilos políticos e do neo-institucionalismo no quadro da ‘policy analysis’. Visto que o processo de governança é multifacetado, a ciência deve levar em conta o concurso destas várias facetas que, por sua vez, são resultado de uma interação cada vez mais dinâmica entre elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas. Nessa perspectiva as políticas públicas são arranjos institucionais e procedimentais inseridos na ‘policy network’ e na ‘policy arenas’. A primeira se conceitualiza segundo Miller (1994, *apud* FREY, 2000) que trata das redes de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se mostram menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. E a segunda se estabelece segundo Lowi (1972 *apud* FREY, 2000), onde as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. Dessa maneira, as políticas públicas são procedimentos e instituições inseridas nas dinâmicas descritas e se consolidam nas iniciativas de governança tal como igualmente presentes em todas as modalidades de ação política. Representam condições que delimitam o comportamento dos atores individuais, estando estes, por sua vez, reproduzindo permanentemente esses padrões de comportamento nas suas ações cotidianas, conforme definido por FREY (2000).

⁵ “Com efeito, a genealogia da descentralização enquanto princípio político tem uma longa trajetória no pensamento liberal. Desde Tocqueville, as virtudes do *local selfgovernment*, entendido sobretudo em relação à intervenção do Estado central, tem sido reiteradamente enaltecidos por liberais. No campo do pensamento econômico, a descentralização, ao ser assimilada à idéia de mercado, também é advogada por economistas conservadores, de Hayek a Buchanan. A teoria organizacional contemporânea também aponta para a emergência de um paradigma pós-burocrático, que enfatiza estruturas horizontalizadas e cooperativas de *governance* em lugar de estruturas hierarquizadas” (MELO, 1996, p.11). Entretanto, far-se-á uma análise da descentralização utilizada dentro do movimento neoliberal a partir dos anos 1970.

Pretende-se, então, analisar a forma como se planeja e implanta a regionalização das políticas públicas, com o objetivo de fundamentar o entendimento do objeto do presente trabalho.

1.1.1. Descentralização ou Desconcentração: dimensões analíticas

Guimarães (2002) explicita as diferentes conotações que o conceito de descentralização adquiriu em diversos campos disciplinares, tais como:

No campo das ciências políticas é tratada como mecanismo democrático, que permite a autonomia política dos níveis locais e regionais com vistas ao aprofundamento da democratização. No campo das ciências econômicas, ela é vista como transferência de responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado. No campo da sociologia, a descentralização é tida como um mecanismo para a autorização (“empowerment”) da sociedade civil, com o objetivo de incrementar a cidadania. Por fim, no campo da administração pública, ela constitui uma política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, através da desconcentração, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível nacional para os governos regional e local. (GUIMARÃES, 2002, p.2).

Ainda segundo Guimarães (2002), a descentralização pode ser identificada em discussões, de forma distinta, nos planos jurídico e político-institucional. No primeiro caso o termo está ligado à transferência de competências e tomadas de decisão, entre órgãos ou dentro de um mesmo órgão. No plano político-institucional, a descentralização pode ser representada desde uma simples desconcentração até a descentralização do poder decisório, em concernência à dimensão em que esta ocorre: administrativa, social ou política.

A dimensão administrativa está ligada à descentralização de demandas, através das competências e funções das unidades administrativas. Pela dimensão social, entende-se uma descentralização ligada à idéia da participação da sociedade, na passagem de competências e funções da administração pública para a sociedade civil. É dada como estratégica tanto para a participação pública, no sentido de inserir a população na gestão das políticas públicas e nas tomadas de decisão, como para a fiscalização e o controle sobre a gestão dos recursos públicos. E a última delas, a dimensão política, significa a redistribuição do poder de decisão política do Estado, do nível central aos regionais, podendo influenciar nas instâncias de poder de decisão local (GUIMARÃES, 2002).

A descentralização é caracterizada, ainda, a partir de diferentes tipologias. Sendo um processo dinâmico e sua movimentação geradora de conflitos e disputas, utiliza-se, nesse sentido, das tipologias para a reprodução das diferentes realidades:

A **desconcentração**, que se caracteriza pela ocorrência de transferência de responsabilidades administrativas dentro da agência pública central; a **delegação**, que implica transferência de responsabilidades gerenciais da estrutura burocrática central para organizações externas ou para unidades administrativas dentro de uma região ou para organizações não governamentais e filantrópicas; a **devolução**, considerada como transferência de responsabilidade fiscal e administrativa para as unidades sub-nacionais de governo ou para autoridade regional ou local dentro das unidades administrativas; e a **privatização**, que se refere à transferência de responsabilidades públicas para órgãos privados (PENFOLD-BECERRA, 1999, p.6, grifo acrescido).

As tipologias ainda podem ser classificadas de acordo com suas modalidades, definidas em consonância com a forma pela qual ocorre a descentralização:

A descentralização pode ser **funcional**, quando são transferidas, ao ente descentralizado, competências específicas, ou **delimitada**, quando se referem a um só setor de atividade. Ela é **territorial**, quando o poder decisório é transferido a órgãos cujo âmbito de atuação ou cuja jurisdição estão constituídos por um território, ainda que esses órgãos, tendo como personalidade jurídica própria, mantenham uma relação de dependência hierárquica na geração de suas autoridades. Finalmente, a descentralização **política**, considerada como a forma máxima da descentralização, quando o corpo descentralizado é gerado a partir de processos eleitorais e se pode reconhecer uma estrutura administrativa descentralizada, a exemplo dos municípios, províncias, departamento, etc. (BOISIER, 1991, p.32 *apud* GUIMARAES, 2002, p.06, grifo acrescido).

Desconcentração, diferentemente de descentralização, não é uma noção que carrega consigo significações diversas. A desconcentração permite compreender um processo de desagrupamento de uma determinada variável, seja ela simbólica ou material. A implantação de uma instituição que se encontrava em um único local central, reproduzida fidedignamente de forma regionalizada, caracteriza-se por uma desconcentração.

Segundo Melo (1996), pode-se definir “o conceito de desconcentração, como mecanismos de transferência de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou políticas subnacionais” (MELO, 1996, p.13).

Destaca-se ainda que a desconcentração esteja ligada a um procedimento interno de uma estrutura administrativa, com o intuito de acelerar a prestação de serviços. Sendo assim, utiliza-se da citação do estudo de Tobar (1991) para a delimitação de cada um desses

conceitos: “Descentralização implica redistribuição do poder, transferência na alocação das decisões. É, portanto, mexer nos interesses dos grupos de poder. Enquanto a desconcentração é a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório” (TOBAR, 1991, p.4).

Afirma-se, ainda, que a desconcentração poderá fazer parte de um processo de descentralização.

A desconcentração seria, então, uma condição necessária, embora não suficiente, para atingir os níveis desejados de descentralização na tomada de decisões: Assim, é possível pensar que uma medida pode ser, ora funcional à outra e coadjuvar na realização de uma ruptura com o velho sistema, ora substitutiva da outra, cobrindo-a de uma aparência renovadora, mas que incubra o continuísmo do sistema social dominante (TOBAR, 1991, p. 05).

Segundo Lijphart (1999), o conceito de descentralização está vinculado à soberania respaldada por uma base jurídica: Estados Federativos é uma forma particular de governo, dividido verticalmente, de tal modo que os diferentes níveis de escala têm autoridade sobre a mesma população e território (LIJPHART, 1999). E Arretche (2002) reforça, afirmando que:

Nesses Estados, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições (RIKER, 1987), pois cada governo local – cuja jurisdição pode variar, conforme assim o definir a Constituição – está resguardado pelo princípio da soberania, o que significa que estes são atores políticos autônomos com capacidade para implementar (pelo menos, algumas de) suas próprias políticas (PIERSON & LEIBFRIED, 1995, p. 20). A soberania dos governos locais deriva do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais e, em muitos casos, de uma força militar própria. Além disso, as unidades componentes da federação têm uma câmara de representação territorial no plano federal – a Câmara Alta ou Senado –, cuja autoridade legislativa varia entre as federações (LIJPHART, 1999) (ARRETCHÉ, 2002, p.28).

A descentralização é um conceito ligado à transferência do poder de decisão de um governo central para bases regionais:

Entenderemos por descentralização a “transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado” (WORLD BANK, 2002).

A descentralização, por sua vez, diz respeito à distribuição das **funções administrativas entre os níveis de governo** (Riker, 1987). Formas as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções, permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada

política, independentemente de sua autonomia política e fiscal (ARRETCHE, 2002, p. 29, grifo acrescido).

O movimento de descentralização está também ligado ao de regionalização que, por sua vez, é organizado a partir do engajamento das partes de uma federação. O conceito de regionalização será compreendido, segundo Milton Santos (2008), como a tendência à normalização e ao domínio social de um dado espaço, estabelecendo normas de identificação, sejam elas naturais ou econômicas ou, ainda, sociais e culturais.

Entretanto, a descentralização se encontra ligada diretamente ao movimento de federalismo, principalmente após a década de 1980⁶, quando, segundo Arretche (1996), inúmeros foram os fóruns de debate sobre o federalismo, a descentralização e a democracia na base territorial, em contraponto aos limites e vícios postos pelas instituições nacionais da democracia representativa.

1.1.2. Descentralização e Federalismo

O federalismo, como conceito e forma de governo, se origina da Grécia Antiga (CHAUÍ, 2000). Entretanto, o marco do federalismo contemporâneo acontece na Constituição Americana de 1787, entendido como:

Uma modalidade de Estado composto, onde se verifica a superposição de duas ordens jurídicas e federal, representado pela União e federada, representada pelos Estados membros, coordenadas por um processo de repartição de competências determinada pela Constituição Federal, em que a União titulariza a soberania e os Estados-membros detêm autonomia, participando, por um critério de representação, na formação da vontade federal (BARROSO, 2004, p.27).

Esse federalismo é caracterizado pelo fortalecimento do projeto neoliberal da década de 1970, com a ascensão ao poder de Ronald Reagan, nos EUA, e Margareth Thatcher, na Inglaterra, estabelecendo um novo formato das agências multilaterais e das empresas transnacionais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional - FMI, validadas pelas políticas econômicas e sociais praticadas naqueles dois países. Enfatiza-se a “desestatização, a desregulamentação, a descentralização e a abertura comercial”,

⁶ Em 75 países considerados em via de desenvolvimento ou em economias de transição, 63 teriam implementado reformas nas quais teria ocorrido um processo de transferência de poder político para os governos locais (DILLINGER, 1995, p.1 *apud* ARRETCHE, 1996, nota 01).

compondo, assim, uma tendência de “modernidade primeiro-mundista”, adaptada aos interesses dominantes dos países desenvolvidos (GARCIA, 1995).

Pode-se afirmar que o federalismo, como organização de um governo, pretende, na descentralização, regionalizar as políticas públicas, traçadas como plano estratégico de organização política, não somente no setor administrativo, implicando, “a transferência de atribuições administrativas e políticas do poder central” (GARCIA, 1995, p. 07) e de certa autonomia regional, desenvolvida conforme o contexto social e cultural de cada região.

Segundo Arretche (1996), pode-se perceber que:

O sucesso do Estado de tipo descentralizador supõe uma expansão seletiva das funções do governo central, mais especificamente, o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização. Essa função se torna ainda mais relevante em países caracterizados por disparidades intra-regionais muito significativas, como é o caso do Brasil (ARRETCHE, 1996, p.16).

A década de 1980, como já foi referido, caracteriza-se por utilizar um discurso ainda mais afinado, vinculando a descentralização à democratização. Essa tendência foi maior nos países que possuíam sistemas de governo centralizadores e hierarquizados, como é o caso de alguns da América Latina.

O discurso de descentralização, nesse momento histórico, vem inserido dentro de uma perspectiva vinculada ao movimento em busca de maior democracia, utilizando-se de expressões como: descentralização da alocação de recursos tributários e maior equidade para a população, ou seja, descentralização de tributos, das responsabilidades das políticas públicas e maior participação social, como reação à concentração de decisões, de recursos financeiros e da capacidade de gestão no plano federal (TOBAR, 1991; ARRETCHE, 1996).

Autores como G.Shabbir Cheema e Dennis A. Rondinelli (1983) citados por TOBAR, (1991, p. 02), afirmam que, em certos períodos, a idéia de descentralização foi utilizada para “acalmar” os ânimos da revolução dos trabalhadores que procuravam, a partir de uma reforma do governo, uma equidade maior (TOBAR, 1991) Em outros momentos,

“o conceito foi esboçado como ferramenta para expansão e intensificação da democracia e, também, como mecanismo de controle e dominação” (TOBAR, 1991, p.04).

A descentralização está vinculada, como se pôde perceber anteriormente, a uma conceituação dentro de uma perspectiva hegemônica de distribuição e localização da tomada de decisão, podendo ser utilizada como ferramenta, caminho ou método para o planejamento de um projeto de reforma de Estado.

Faz-se necessário entender qual o maior objetivo da descentralização, dentro dessa perspectiva hegemônica. Segundo TOBAR (1991), o principal critério que guiaria a alocação de recursos é a equidade de distribuição dos mesmos, ou seja, a relevância do discurso de descentralização se baseia na funcionalidade econômica do sistema. “As teses descentralistas só começam a cobrar importância quando se enfatiza essa função econômica” (TOBAR, 1991, p.02).

Nessa perspectiva, segundo Arretche (1996), a realização do ideal democrático não pode estar, simplesmente, associada a uma modalidade particular de inclusão dos cidadãos no processo decisório. “É a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter e não a escala ou âmbito das decisões” (ARRETCHÉ, 1996, p.04):

Isso não significa que a descentralização de um conjunto de decisões políticas não possa ser um elemento de radicalização e aprofundamento da democracia, nas circunstâncias atuais. Mais que isto, faz sentido supor que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo. No entanto, não é suficiente que se reforme apenas a escala ou o âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada. É necessário que se construam instituições cuja natureza e formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir (ARRETCHÉ, 1996, p.04).

Não há, assim, uma garantia de que a regionalização das tomadas de decisão possa trazer a democracia. Segundo Arretche (1996), “deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir essa dominação no interior desse subsistema” (ARRETCHÉ, 1996, p.05), desconsiderando, inclusive, uma maior participação da comunidade local.

Não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo: este pode ocorrer em qualquer escala de operações. Na verdade, a redução do clientelismo supõe a construção de instituições que garantam a capacidade de *enforcement* do governo e a capacidade de controle dos cidadãos sobre as ações deste último (ARRETCHE, 1996, p.16)

Ainda, segundo Tobar (1991):

O conceito [descentralização] foi esboçado como ferramenta para a expansão e intensificação da democracia, e também como mecanismo de controle e dominação. Da mesma forma, há definições que são compatíveis com a estatização dos serviços e outras centradas na transferência dos mesmos ao setor privado. Na sua aplicação pode-se perseguir tanto a equidade como manter as diferenças no acesso aos serviços que existem até o presente (TOBAR, 1991, p.03).

As políticas de descentralização, independente da sua intenção conceitual, podem ser consideradas como geradoras de maior participação social, bem como, de distribuição de recursos locais, na intenção de gerar maior equidade. Entretanto, não há garantias de que a descentralização seja utilizada para esses fins. Pode, ao contrário, centralizar a tomada de decisões das políticas públicas regionais, gerando hábitos mais persuasivos e de caráter pessoal, nas regiões para onde se desloca.

Segundo Vieira (1971), citado por Tobar (1991), há um estudo comparativo dos níveis de descentralização em quarenta e cinco países, que alcança conclusões ilustrativas sobre os pontos relevantes na definição do problema, na concepção da garantia da gestão democrática do sistema. A análise mostra que o grau de descentralização, em um país, depende, principalmente, do desenvolvimento de seus recursos econômicos e tecnológicos, no sentido de estruturar e preparar as regiões e a população local, e não dos elementos e das características da organização constitucional.

1.2. A descentralização no contexto internacional

Nos anos de 1970 a 1980, o processo de descentralização foi um tema central da agenda dos Estados que visavam a uma ‘democratização’ maior, como reação à centralização e à hierarquização da tomada de decisão e do gerenciamento dos recursos tributários. Obteve-se, nesse período, abrangência internacional, “difundindo-se dos países capitalistas avançados para aqueles do mundo subdesenvolvido” (MELO, 1996, p.11).

Segundo Melo (1996), a partir da década de 1970, o paradigma centralizado de organização do setor público mostrou sinais de esgotamento, emergindo, nesse contexto, o consenso em torno da idéia de descentralização. Em alguns países, como na França, Espanha e Itália, importantes reformas descentralizadoras foram implementadas por governos socialistas.

Na França, em 1978, o Estado centralizado vinculou-se ao ideal republicano da unidade nacional. E o processo de descentralização deveu-se ao surgimento de novas camadas urbanas que, buscando um processo de representatividade, demandaram uma reforma na gestão, sendo absorvidas pelo Partido Socialista Francês (ARRETICHE, 1996, p. 06). “Uma coalizão descentralizante formou-se entre setores da burocracia, socialistas e notáveis locais, buscando-se desmontar estruturas centralizadas, criadas durante o período napoleônico” (ROSANVALLON, 1993 *apud* MELO, 1996, p.15).

Na Espanha, segundo Arretche (1996, p.05), a descentralização, em 1982, trouxe traços federativos e um completo rearranjo na distribuição do poder político, possibilitando às elites regionais acessibilidade aos recursos institucionais e administrativos.

Na Itália, na década de 1970, ocorre uma reforma na tradição centralizada de governo (PUTNAM, 1996). Entretanto, o movimento pela democratização regionalizada não era uma busca de total descentralização e também não foi impulsionado pela esfera popular, embora a população sentisse a necessidade de certa autonomia regional, inclusive de regionalização tributária. Almejava-se, também, maior planejamento para as ações do governo e que o poder público pudesse oferecer serviços de forma regionalizada.

Nessa perspectiva, a população aspirava por ações concretas e não por acordos entre as esferas governamentais, buscando um entendimento entre a demanda regional e as reformas das políticas públicas. Mesmo não sendo uma iniciativa populista, a pressão exercida pela população local, assim como pelos agentes políticos locais, impulsionam, em alguns estados, maior domínio da esfera pública. Sendo assim, “o processo de descentralização teve início em 1970, com a criação de 15 governos regionais, e culminou com a reforma constitucional de 1991, que extinguiu cerca de metade dos ministérios nacionais – transferindo suas funções para entidades regionais” (MELO, 1996, p.12).

Putnam (1996), em seu estudo ‘Comunidade e Democracia: A experiência da Itália Moderna’ demonstra como a diversidade social e cultural influencia as instituições de tal maneira que um mesmo instrumento jurídico pode ser desenvolvido de formas diferenciadas em distintas regiões de uma mesma nação, “o desempenho prático das instituições é moldado pelo contexto social em que elas atuam” (PUTNAM, 1996, p. 24).

Na América Latina houve uma série de experiências reformistas no processo de descentralização. Na Europa, o debate relacionado à União Européia alimentou a discussão em torno das questões relativas à descentralização e ao federalismo, que passaram a ocupar uma parte importante da agenda política (MELO, 1996, p.12).

Percebe-se que as reformas descentralizantes da última década estão embasadas, fundamentalmente, na idéia de desestruturação do estado central, da redução de sua atividade regulatória e da oferta de políticas públicas (MELO, 1996, p.12).

Sobretudo, percebe-se que a busca da descentralização de tomada de decisão, das responsabilidades das políticas públicas, estão inseridas, cada qual, em um contexto histórico e geográfico⁷ caracterizado pela formação dos agentes sociais incluídos nesse meio.

Segundo Putnam (1996), as instituições são variáveis e dependentes, criando, conseqüentemente, um condicionamento do desempenho institucional à história daquela nação. Pode-se acrescentar que a base cultural, política e intelectual do país, assim como, a participação popular fazem valer de base significativa para o estabelecimento dessas reformas e da consolidação do discurso de democracia inserido nela.

O entendimento da contextualização histórica da retomada do federalismo brasileiro e de sua descentralização da tomada de decisão far-se-á necessário.

⁷ Na Itália, por exemplo, o processo de descentralização, no Norte, foi diferenciado do Sul, adaptando-se às condições socioeconômicas de cada uma das regiões.

1. 3. O caso brasileiro

A história do Brasil, segundo Arretche (1996), é caracterizada por possuir uma administração fortemente centralizada, desde o período colonial, com exceção do período histórico da República Velha, refletindo, assim, um contexto cultural de uma história específica e exclusiva, dentro da descentralização das políticas públicas nacionais. Três momentos da história recente são importantes para a compreensão do processo de descentralização das políticas públicas no Brasil, a saber: o período da ditadura militar, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o governo Fernando H. Cardoso nos anos 1990.

1.3.1. A Ditadura Militar

O período de ditadura militar do Brasil⁸ (1964-1985), marcado pelo autoritarismo, caracterizou-se pela centralização da tomada de decisão. Também pela centralização financeira, instituída pela reforma fiscal da década de 1960, concentrando os tributos nas mãos do governo federal (ARRETCHE, 1999, P.113). Criou-se, assim, um cenário onde, Estados e Municípios recebiam recursos, mas obtinham escassas ou nenhuma autonomia de decisão, inclusive sobre a forma de gastá-los. Ademais, não havendo eleições diretas, os governos dos estados e das cidades grandes eram indicados por representantes do próprio governo federal.

Sobretudo nesse período, o governo federal ampliou a sua capacidade de extrair recursos financeiros através de tributos e fundos extraorçamentários e de regular a atividade econômica e a prestação de serviços sociais através dos órgãos públicos (ARRETCHE, 1996), auxiliando, assim, mais tarde, no processo de descentralização.

Na segunda metade da década de 1970, manifestam-se impulsoras forças de oposição provindas de bases sociais, políticas e ideológicas, perpassando desde a burguesia, dada

⁸ O golpe militar, no Brasil, depôs o presidente João Goulart (Jango), em março de 1964 e instaurou uma ditadura cujo período de duração se estendeu de 1964 a 1985. O golpe ocorreu num momento de crise econômica do Brasil, quando as várias mobilizações sociais ganhavam força na voz e na atuação para as reformas políticas e institucionais chamadas 'reformas de base' com o aval do governo populista de Jango. Sendo assim, o golpe foi uma reação repressiva das classes dominantes ao crescimento dos movimentos sociais, com o apoio da classe econômica internacional e nacional, estreitando assim as relações do Brasil com o capital monopolista internacional. O regime centralizou todo o poder e todas as decisões no Executivo, suspendendo as eleições diretas e fechando partidos políticos existentes (FICO, 2004).

a crise financeira sofrida pelo setor público federal, até as forças de esquerda (FICO, 2004). Dentre esses interesses inserem-se os dos movimentos regionais de descentralização tributária, financeira e decisória (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 1999; FICO, 2004). Estados, Municípios e novas organizações da sociedade civil demandavam fortes mudanças nas políticas públicas (saúde, educação, habitação e saneamento, emprego e salário, dentre outras), criando uma pressão na dinâmica das ações de governo⁹ (ARRETCHE, 1999).

Nesse contexto, inserem-se os agentes locais que reclamavam presença mais incisiva do Estado, cobrando maior eficiência no atendimento ao público e nos serviços mais próximos das necessidades populares. Estabelece-se, nos Estados e Municípios, a reflexão sobre as responsabilidades de cada instância de poder, pela acessibilidade dos tributos e sobre a prestação de serviços ao público (GARCIA, 1995).

Segundo Garcia (1995), o surgimento e a expansão do movimento municipalista¹⁰, as pressões por uma reforma tributária e fiscal e o aumento da autonomia dos governos estaduais e municipais, impulsionaram, no Brasil dois fenômenos distintos mas complementares: a recuperação do federalismo e a descentralização institucional.

Nessa perspectiva, ocorre, na década de 1980, a retomada das eleições diretas em todas as instâncias de poder no Brasil e, nesse contexto, realiza-se o acontecimento ‘marco’ da recuperação das bases federativas brasileiras: a promulgação da Constituição de 1988.

⁹ Vários movimentos nasceram e se desenvolveram nesse momento histórico, refletidos pelo cenário da repressão à participação popular e os malefícios gerados pela crise. Malefícios estes que foram expostos nas condições de vida, induzindo a população a vários atos de revolta, como passeatas, abaixo-assinados, dentre outros. A síntese dessas iniciativas obteve-se no movimento das ‘Diretas Já!’, resultando na abertura política, constatada no regime de governo e nas políticas públicas (FICO, 2004).

¹⁰ A municipalização é fomentada pela Constituição de 1988 que amplia sua autonomia nos âmbitos político, administrativo e financeiro, no tocante à sua responsabilidade para com as políticas sociais de seus territórios municipais.

1.3.2. A Constituição Federal de 1988

A Constituição, que resultou do compromisso com a institucionalização dos valores democráticos do Estado Federativo, ampliou a receita fiscal da União e dos governos nos níveis subnacionais¹¹ através das contribuições sociais, com o objetivo de financiar as políticas sociais, principalmente na municipalização dos serviços de educação e saúde, onde a descentralização assumiu um papel relevante (ALMEIDA, 2005; ARRETCHÉ, 2002 e SOUZA, 1998).

O Brasil, segundo Abrucio (2005), é um dos casos de federalismo mais ricos e complexos do mundo. A redemocratização marcou seu federalismo e um dos motivos para se valer dessa afirmativa foi a pressão gerada pelos governantes locais em busca de autonomia.

Além disso, a partir da retomada do federalismo, ocorreu também a descentralização da gestão de políticas sociais, confirmando o compartilhamento de poder de decisão em uma federação. Melo (1996) afirma que “a conjugação entre reformas descentralizantes (que ocorrem em escala global) e uma crise do pacto federativo confere ao caso brasileiro singularidades que tornam esse país um rico laboratório de experiências político - institucionais” (MELO, 1996, p.19).

Vê-se uma tendência à regionalização dos tributos fiscais, das políticas públicas e, conseqüentemente (inserido no discurso posto dentro da descentralização das políticas públicas), há nacionalmente, a abertura de um panorama de maior participação social. Com a Constituição de 1988, Abrucio (2005) afirma que:

Um novo federalismo nascia no Brasil. Ele foi resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas e grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional desenvolvimentista a ele subjacente. O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para uma parte desses atores, democratizar o plano local. Preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com coordenação federativa ficaram em segundo plano (ABRUCIO, 2005, p.46).

Após 1988 os Estados e Municípios se estabeleceriam como autônomos. Sua representação passou a se originar do voto popular direto e os municípios foram

¹¹ O termo subnacionais é utilizado pelos autores, principalmente por Arretche (1996) e Abrucio (2005) para identificar as instâncias administrativas hierarquicamente vinculadas à União.

declarados entes federativos autônomos, ou seja, o prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição (ARRETCHE, 1999, P.114).

Em Estados federativos, estados e municípios – porque dotados de autonomia política e fiscal – assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas (ARRETCHE, 1999, p.114).

Com base nessas reflexões, no início da década de 1990, um novo olhar abria-se ao movimento federalista brasileiro. A discussão sobre a descentralização fica cada vez mais fortalecida, e, assim, optou-se pela abertura política antes das reformas fiscal, econômica e administrativa¹².

Sendo assim, apesar das instituições políticas federativas estarem em plena implementação, ainda por uma herança da ditadura, o Brasil continuava centralizando a gestão e o financiamento das políticas de saúde, habitação, merenda escolar, livro didático, assistência social, dentre outros (ARRETCHE, 2002), gerando, nesse sentido, uma forte pressão pela descentralização fiscal e ao mesmo tempo pelo fortalecimento do federalismo na incorporação de demandas regionais.

Percebe-se que a Constituição de 1988 estabeleceu um compromisso com a descentralização. Criou-se um novo formato, descentralizando a distribuição dos recursos tributários e do poder político. Entretanto, a diversidade de cenários sociais e a grande disparidade social do país ainda dificultam uma reforma homogênea de descentralização de serviços públicos e infra-estrutura (ARRETCHE, 2002).

Sobretudo até meados da década de 1990, segundo Arretche (2002), os governos locais pretendiam preservar sua autonomia para gastar os recursos recém-adquiridos com a descentralização fiscal, retardando suas responsabilidades pela gestão das políticas sociais. Em reação a isso, o governo central criou normas para que Estados e Municípios se apropriassem efetivamente de suas políticas públicas.

¹² Souza (1998) considera que o federalismo do Brasil pode, ainda, ser ainda encarado como uma ideologia que se baseia em valores e interesses mais do que em um compromisso baseado em arranjos jurídicos e territoriais e afirma que ainda há muitos conflitos e zonas de tensão para a consolidação de uma real autonomia.

Entretanto, “a descentralização dessas políticas somente se iniciou quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais” (ARRETCHE, 2002, p.45). Várias haviam sido as iniciativas de governos, anteriores e posteriores à ditadura militar, na tentativa de transferir as responsabilidades das políticas públicas sociais dos estados aos municípios. Entretanto, foram, na sua maioria, fracassadas.

Além dos governos municipais resistirem em assumir novas atribuições, outro fator significativo para essa afirmativa foi a falta de continuação dos projetos de políticas sociais dos ministérios do governo federal, valendo-se, inclusive, da pouca continuidade no poder dos próprios representantes (ministros) dos referidos governos (ARRETCHE, 2002).

Sendo assim, Arretche (1999) sustenta que, para a consolidação da descentralização política, far-se-á necessária a vontade política local, juntamente com incentivos jurídicos e tributários do governo nacional.

1.3.3. O Governo Fernando Henrique Cardoso

Segundo Arretche (2002), foi no período do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, ainda no primeiro mandato (1995-1998), que houve o desenvolvimento de um ambiente propício para a estruturação e promoção de projetos que dinamizaram a emissão das responsabilidades das políticas públicas sociais aos governos locais. Dentre elas, a descentralização da alocação dos recursos federais e introdução dos princípios de mercado para a provisão de serviços (ARRETCHE, 2002). Ainda assim, as políticas públicas voltadas para o saneamento básico, a habitação social, a educação e a saúde obtiveram, cada qual, estratégias próprias para seu desenvolvimento.

É importante destacar que as políticas sociais possuem graus e níveis de descentralização diferenciados. Arretche (1999), em seu estudo empírico, na década de 1990, concluiu que as políticas de saneamento básico obtiveram uma descentralização zero de porcentagem de implantação nos municípios. Dado os elevados custos financeiros e incertos custos jurídicos para obter a transferência de funções, as políticas

de alocação de FGTS¹³ e de descentralização da merenda escolar foram descentralizadas quase que na totalidade. Em 1995, o governo criou um programa e transferiu vultosos recursos a serem alocados com relativo grau de liberdade pelas instâncias colegiadas estaduais, já que exigia baixo custo de instalação e conferia alto poder decisório aos executivos estaduais (ARRETCHE, 1999, p.117). Sendo assim, essa estratégia trouxe uma adesão rápida e massiva dos governos locais.

Arretche (1999) ainda afirma que a presença ou ausência desses programas não faz diferença no grau de descentralização. A existência dos mesmos é uma condição necessária, mas não suficiente para que ocorra a descentralização (ARRETCHE, 1999, p.118).

Na verdade, o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão de implantar regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem (ARRETCHE, 1999, p.118).

Uma estratégia de indução eficiente, por sua vez, supõe que o nível de governo interessado na descentralização tenha disposição e meios para formular e implementar um programa cujo desenho torne a decisão pela assunção de atribuições de gestão suficientemente atrativa para as administrações locais. (ARRETCHE, 1999, p. 118).

Portanto, quando comparados entre si, o sucesso de cada programa é determinado por uma dada estrutura de incentivos à sua adesão. O desenho e o modo efetivo de implementação de estratégias de indução para transferir atribuições de gestão de políticas públicas são decisivos para a extensão do processo de descentralização (ARRETCHE, 1999, p.120).

Sendo assim, medidas foram tomadas como recursos e estratégias empregados pelo governo federal para consolidar a descentralização das políticas públicas no Brasil, tais como: a aprovação de emendas à Constituição, portarias ministeriais, estabelecimento de exigências para a efetivação das transferências federais, inclusive o desfinanciamento das empresas públicas (ARRETCHE, 2002).

¹³ Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS): fundo federal obtido da arrecadação compulsória de 8% sobre a folha salarial e vinculada ao financiamento dos programas federais de desenvolvimento urbano: habitação, saneamento e infra-estrutura urbana (ARRETCHE, 1996, p.137).

Percebe-se que, ao longo da implantação dessas medidas, o Brasil compunha seu cenário federalista, mesmo enfrentando vários dilemas, tais como a falta de cooperatividade entre as instâncias e as localidades. Poucas prefeituras, por exemplo, se articulam tendo em vista o bem comum de sua região, como é o caso da constituição de consórcios, ou seja, a atuação de duas ou mais prefeituras municipais numa dada região.

Comprova-se, então, que há muito a avançar no debate entre o 'jogo federativo' e uma efetiva descentralização. Segundo Abrucio (2005), este 'jogo federativo' é ainda caracterizado pela prática de barganhas e acordos entre as esferas do governo central e municipal, baseando-se as relações em interesses conflituosos que, na sua maioria, advêm dos conflitos enfrentados pela própria sociedade:

O municipalismo autárquico incentiva, em primeiro lugar, a 'prefeiturização', tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental. Cada qual defende seu município como uma unidade legítima e separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns em termos 'micro' e macrorregionais. (ABRUCIO, 2005, p.49).

A descentralização tem o intuito de promover incentivos para que o governo federal negocie, com os governos subnacionais, a decisão e a implementação de políticas públicas.

Entretanto, a recuperação das bases federativas brasileiras tem como consequência a criação de um sistema partidário competitivo. O controle de postos, no Executivo e nas agências de governo, constitui um importante recurso institucional das partes em disputa, o que implica dizer que tais sistemas tendem a estimular conflitos intergovernamentais (ARRETCHE, 1999, p.114).

Engendram-se barganhas federativas, ou seja, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos desses acordos. Utiliza-se do reescalonamento da dívida de estados e municípios como moeda de troca na aprovação de reformas constitucionais. (MELO, 1996, p.16).

Segundo um estudo empírico, produzido por Arretche (1996), para a análise das políticas de habitação no Estado de São Paulo, conclui-se que as políticas públicas regionais podem ser utilizadas como um capital de barganha política, e não como um

benefício social, representando uma estratégia de reprodução e/ou manutenção de um partido político no controle do governo do estado (ARRETCHE, 1996, P.15)¹⁴.

Em um outro estudo feito pela mesma autora, na análise da descentralização das políticas públicas sociais¹⁵ no Brasil, conclui-se ainda que as variações no nível de riqueza econômica dos estados, no porte dos municípios, no grau de participação política dos cidadãos na vida política de cada estado e na capacidade fiscal de estados e municípios não podem ser utilizadas como variáveis que, isoladamente, determinam rumos da descentralização (ARRETCHE, 1999, P.129).

São variáveis que influenciam algumas determinantes ou, indiretamente, na eficiência dessa descentralização. Entretanto, como variáveis isoladas, não há comprovações empíricas que comprovem alguma eficiência nessa análise.

Considerando ainda, que o Brasil se caracteriza por expressivas desigualdades estruturais na natureza econômica, social, política e na capacidade administrativa de seus governos, percebe-se que a descentralização não deve ser implantada de forma radical, ou seja, esvaziando da União o papel de referência.

A descentralização extrema comprometeria a normalização e funcionamento das políticas públicas sociais, que necessitam de uma base central como referência. Segundo Arretche (1996), o governo central possui uma importância estratégica na direção e coordenação, seja da formulação e aprovação das reformas, seja da sua implantação.

¹⁴ Em seu estudo afirma, ainda, que as obras de dois desses programas eram financiadas pelo Tesouro Estadual e pela Caixa Econômica Federal – CEF, na região metropolitana e no interior do estado. Apenas um dos programas ocorre com a descentralização de gestão do empreendimento habitacional, assumindo as prefeituras a doação do terreno, as obras de terraplanagem e a instalação da infraestrutura. Entretanto Arretche afirma que se tratava de propostas políticas do então governador do estado.

¹⁵ As políticas públicas analisadas foram: educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular. Em seis estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Pernambuco, Ceará e São Paulo.

1.4. Mitos da descentralização das políticas públicas brasileiras

Descentralização é, evidentemente, um termo passível de exprimir diferenciadas conotações, em sua maioria ligadas a um aspecto positivo, tal como ‘democracia’. A descentralização é, bem como define Boisier (1991), citado por Guimarães (2002), semelhante aos conceitos de liberdade, democracia e família, que gozam de dois privilégios: o de ninguém se declarar contra eles e o de poucos se comprometerem efetivamente com eles.

Esse conceito é facilmente granjeador de “cargas simbólicas próprias que permitem sua manipulação em contextos discursivos diversos, produzindo efeitos e sentidos particulares” (GUIMARÃES, 2002, p.11).

Conforme Tobar (1991, p.31) analisou: o debate conceitual observado na literatura sobre a descentralização pode refletir, na verdade, visões de mundo e inclinações ideológicas de seus autores.

Necessita-se assim, que haja análises aprofundadas nos contextos da descentralização de políticas públicas, já que o termo não se explica por si só, além de estar carregado de conotações sugeridas por argumentos tais como democracia e equidade.

Dentro dessa perspectiva, a ênfase dada à descentralização, nas últimas décadas, dentro do contexto brasileiro, está ligada ao termo de redemocratização do processo decisório, incluindo novos arranjos institucionais dos sistemas políticos.

Sobretudo, afirma-se que não há relação necessária entre descentralização e democratização do processo decisório, nem entre descentralização e redução do clientelismo.

Ao contrário, a descentralização das políticas públicas pode abrir caminho para práticas ainda mais clientelistas e excludentes, além de financeiramente onerosas para o tesouro público.

Nem a centralização explica o clientelismo nem, muito menos, as formas descentralizadas de prestação de serviços públicos implicam sua eliminação. Dito de outro modo, não há uma relação necessária entre determinada escala de prestação de serviços públicos e o grau de apropriação privada ou patronagem política que a prestação de tais serviços pode viabilizar. A proximidade não é, assim, condição suficiente para evitar que determinadas

necessidades dos cidadãos sejam atendidas segundo padrões clientelistas (ARRETICHE, 1996, P.122).

Para promover a descentralização, sem o desenvolvimento de ações clientelistas, segundo Arretche (1996), seriam necessárias instituições que possuíssem condições de intervenção efetiva do Estado para controlar as ações econômicas do próprio governo e dos atores privados. E que os cidadãos fossem capazes de controlar as ações dos governos em todas as instâncias.

Valendo-se de Arretche (1996), para que toda ação referida às políticas sociais esteja diretamente ligada ao interesse do bem comum, mesmo que no processo se envolva a esfera privada, a população precisa estar inserida no processo de implantação da descentralização das políticas públicas sociais, “os agentes privados devem se beneficiar quando agem no sentido do interesse público e devem sofrer sanções quando não o fazem; o mesmo deve ocorrer com os governos” (PRZEWORSKI, 1995, p. 8). Sendo assim, para desenvolver a descentralização das políticas públicas sociais, sem práticas de clientelismo, faz-se necessária a elaboração de instrumentos que permitam aos cidadãos controlar as ações do governo.

Destaca-se, ainda, que a contiguidade entre burocracias públicas e cidadãos, no nível local, tenderia a elevar as possibilidades de ocorrência de práticas de corrupção (ARRETICHE, 1996, p. 13), ou seja, o simples fato de descentralizar as políticas públicas necessariamente não desencadeia o bem comum local.

Na perspectiva das políticas públicas ambientais, Acselrad (2006) afirma que a questão do *locus*, no sentido de regionalizar as tomadas de decisões, pregada pelos documentos tal qual a Agenda 21, pode ser utilizada ora como a própria figuração de um movimento de resistência ora como assimilação e adaptação do discurso hegemônico, no intuito de apoderamento dos recursos naturais locais pelo proponente do discurso, já que:

No âmbito das políticas públicas, difundiu-se a crença na racionalidade que decorre dos ajustes de mercado e das negociações efetuadas em espaços decisórios segmentados; encurtaram-se os horizontes temporais das decisões concertadas; substituiu-se a política operada em escalas abrangentes pelos procedimentos técnicos acionados em escalas locais e fragmentárias. Tais ajustes, compatíveis com as mudanças propugnadas pelo chamado “Consenso de Washington” não foram, por certo, de corte puramente econômico. Os Estados nacionais foram, para tanto, agentes decisivos, levados que são permanentemente a optar politicamente entre os distintos modos pelos quais podem ser definidas as coalizões internas e externas de poder (ACSELRAD, 2006, p. 16).

Percebe-se que a descentralização das políticas públicas sociais, incluindo as ambientais, no processo de busca pela descentralização da tomada de poder, não evidencia os interesses que se inserem nessas iniciativas, elaborando assim uma ‘política de escalas’ como destaca Acselrad (2006).

Acselrad (2006) afirma, em relação às constituições de conselhos, comitês e fóruns regionalizados, onde se transferem as práticas governativas para agentes não-estatais, com o intuito de se fazer valer de uma ‘governança’¹⁶, estabelecendo a certos segmentos sociais o direito de parceria com o Estado e, na forma ‘consensual’, instaura-se a corresponsabilidade de todos para com a degradação gerada por alguns setores.

Acselrad (2006) conclui, afirmando que “localismo, ideologia de segurança e tecnologias de consenso são vertentes fortes da agenda de mercantilização da desregulamentação das políticas ambientais” (ACSELRAD, 2006, p.30).

Um outro fator importante, para se destacar na análise da descentralização das políticas sociais brasileiras, é a desigualdade na distribuição e na capacidade de utilizar os recursos financeiros descentralizados.

Com a promulgação da Constituição de 1988, pode-se dizer que a tendência descentralizadora passou a fazer parte da maioria das políticas públicas sociais no Brasil, com reflexos palpáveis na distribuição dos recursos federais aos demais membros da Federação.

Entretanto, dentro do Brasil, percebe-se desigualdade na própria descentralização da distribuição dos recursos e das políticas públicas. Segundo Arretche (1996), é preciso haver uma tendência de reforma do Estado Brasileiro na regulação das políticas nacionais, com o objetivo de corrigir as desigualdades regionais e de compensar as insuficiências locais.

¹⁶ Se buscarmos sua genealogia na literatura do Banco Mundial, perceberemos que a governança nasce do esforço conceitual de técnicos que buscavam legitimar a ação das agências multilaterais de desenvolvimento em países onde os Estados nacionais afiguravam-se corruptos ou com “baixos índices de governabilidade” (ACSELRAD, 2006, p.18).

Sendo assim, afirma-se que, isoladamente, as políticas descentralizadas podem fazer muito pouco. O processo de descentralização não é suficiente por si só. Segundo Arretche (1996):

As feições do sistema descentralizado se tornam crescentemente heterogêneas no território nacional, já que as diferenças financeiras e administrativas, além das distintas disposições políticas de governos e prefeitos: “em algumas regiões, onde os recursos são mais escassos e as demandas mais agudas, o sistema dá sinais evidentes de falência; em outras regiões, com mais recursos, os municípios demonstram capacidade de gestão praticamente autônoma de seus sistemas de saúde” (ARRETCHÉ, 1996, p.11).

Conforme as afirmações de Arretche (1996), para haver sucesso na descentralização, é necessário que haja um governo central fortalecido, administrativa e institucionalmente, para coordenar, regulamentar e fiscalizar as funções descentralizadas de outros governos ou do setor privado (ARRETCHÉ, 1996, P.11), de um governo local comprometido e de uma sociedade civil atuante.

Sobretudo, é preciso que todas as esferas (governo, empresários e população) estejam preparadas para entender e participar de cada passo da descentralização das políticas públicas sociais. Faz-se necessário que haja um complexo bidirecional entre governo e região ou tridimensional entre outras esferas de governo e de atores externos (TENDLER, 1998 *apud* ABRUCIO, 2005), no entendimento político e institucional das práticas dessa reforma.

Vale dizer que, para o sucesso de reformas de Estado do tipo descentralizador, supõe-se uma expansão seletiva das funções do governo central; mais especificamente, o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais, na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização (ARRETCHÉ, 1996, p.16).

A descentralização é dada como um processo complexo que não se estabelece por ações soltas ou isoladas. É parte de um plano e de estratégias com interesses bem estabelecidos.

Nessa mesma perspectiva, o próximo capítulo tem como intuito discutir os paradigmas da ‘modernização ecológica’ e da ‘justiça ambiental’, no sentido de subsidiar a compreensão do objeto de estudo da dissertação.

CAPÍTULO 2

A PROBLEMÁTICA DA SUSTENTABILIDADE

O presente capítulo pretende apresentar dois distintos paradigmas para ‘Desenvolvimento Sustentável’, com a intenção de esclarecer ao leitor as possíveis lógicas, inseridas dentro da concepção de cada movimento e contramovimento ambiental, que ajudaram a configurar o cenário atual das políticas públicas ambientais, mundiais e brasileiras. Nessa lógica inauguram, segundo Acsehrad (2006, p.14), novas e contraditórias formas de produção do espaço e de apropriação do meio ambiente.

Apresenta-se, inicialmente, a discussão apontada por Veiga (2006), na qual constam três diferentes paradigmas de distintos teóricos utilizados na interpretação do conceito ‘desenvolvimento’, enquanto fenômeno social.

Um primeiro grupo de teóricos defende que o desenvolvimento esteja vinculado ao crescimento econômico. “Até o final do século XX, os manuais que serviam para transmitir às novas gerações o paradigma da ciência econômica convencional tratavam, despidoradamente, desenvolvimento e crescimento econômico como sinônimos” (VEIGA, 2006, p.19). Dentro da racionalidade capitalista, esse grupo de teóricos acredita que o crescimento econômico só prejudicaria o meio ambiente até um determinado crescimento da renda *per capita*. “Todos acreditam que as inovações tecnológicas acabarão por superar qualquer impasse que venha colocar em xeque a continuidade do crescimento econômico” (VEIGA, 2006, p. 54).

A segunda interpretação é a de teóricos adeptos da crença de que o desenvolvimento é um conceito utópico, porém institucionalizado. Esse ‘desenvolvimento’ seria a somatória do progresso dos setores de necessidade da sociedade: saúde, segurança, participação política, preservação ambiental, dentre outros. Gilbert Rist (1997), em seu livro a “História do Desenvolvimento”, afirma que “desenvolvimento é só uma palavra útil para a soma de aspirações humanas virtuosas; não existe em nenhuma parte e provavelmente nunca vai existir” (RIST, 1997, p.10). Ainda acrescenta que esse desenvolvimento somente existirá através de sua institucionalização e é onde se mantém

vivo, através das ações que o legitimam e pelos sinais que testemunham sua presença (RIST, 1997, p. 10).

A terceira forma de interpretação de desenvolvimento, conforme sustenta Veiga (2006), defende uma posição de equilíbrio entre as duas interpretações extremistas que foram expostas acima. Pode ser percebido a partir da citação de Mahbud (criador do *Relatório sobre o desenvolvimento humano*, PNUD - 1990) e Amartya Sen (consultor convidado para a elaboração do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1990):

Só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade (VEIGA, 2006, p. 85).

Partindo desse pressuposto, identificam-se as várias facetas em que a noção de ‘desenvolvimento’ consegue ser envolvida. Para o caso do ‘desenvolvimento sustentável’ percebe-se, igualmente, que o conceito é assumido por agentes diversos em um extenso conteúdo semântico, desde as ciências biológicas até as político-sociais.

Duas perspectivas de análise serão descritas no presente trabalho: o “Paradigma da Adequação ou da Modernização Ecológica” e o “Paradigma da Justiça Ambiental”. Para tal explicitação serão utilizados, principalmente, os autores Zhouri, Laschefski e Paiva (2005), Zhouri e Oliveira (2005), Carneiro (2005 a, 2005 b) e Acselrad (2001, 2004, 2005).

2.1. A Noção de Desenvolvimento Sustentável e o Paradigma da Adequação

A construção conceitual de ‘Desenvolvimento Sustentável’, dentro do ‘Paradigma da Adequação’ relaciona-se, inicialmente, à significação conceitual de desenvolvimento. Termo esse proferido pela primeira vez, em larga circulação, em 20 de janeiro de 1949, quando Truman assumiu a presidência dos Estados Unidos e afirmou que: “uma nova era se abria para o mundo: a era do desenvolvimento” (ESTEVA, 2000, p. 59).

Nesse discurso Truman adjetivava o seu país ao falar em desenvolvimento, inspirando-se num contexto econômico e reducionista, mas, por sua vez, ligado diretamente à

‘modernização’ que ainda se associa ao que se origina do ‘mundo novo’ e do ‘mundo ocidental’.

Ao usar pela primeira vez, em tal contexto, a palavra “subdesenvolvimento”, Truman deu um novo significado ao desenvolvimento e criou um símbolo, um eufemismo, que, desde então, passou a ser usado para, discreta ou inadvertidamente, referir-se à era da hegemonia norte-americana (ESTEVA, 2000, p. 60).

Nesse mesmo período, na década de 1950, uma nova discussão inseria-se dentro do contexto internacional. Nos Estados Unidos da América - EUA evoluíam preocupações populares quanto aos problemas oriundos da degradação ambiental e de suas consequências sociais. Os dilemas ambientais começavam a ser entendidos, não como um problema local, mas global: o lixo dos mares, a poluição atmosférica, o buraco da camada de ozônio, são exemplos de degradações afronteiriças e, por este motivo, começavam a ser discutidos internacionalmente.

A década de 1960, por sua vez, segundo Gonçalves (2004), é marcada pela emergência, no plano político, de uma série de movimentos sociais e, dentre eles, o ecológico. Movimentos que criticam, além do modo de produção, os hábitos cotidianos das pessoas. Gonçalves (1989) destaca ainda que há, nesse momento histórico, um deslocamento do ângulo de visão científica do plano temporal para o espacial, quando se atribui uma propriedade maior ao aqui e agora, em contradição aos estudos do passado e do futuro.

Sendo assim, Gonçalves sustenta que “os anos sessenta assinalam, portanto, o início da politização do debate acerca da natureza, colocando-a como parte dos destinos da sociedade” (GONÇALVES, 2004, p. 01). Continuando, em Gonçalves (2004):

Essa politização do debate acerca da natureza abria espaços para que setores técnicos e científicos ganhassem força e buscassem tirar proveito dessa politização, pressionando as autoridades governamentais para que tomassem medidas conservacionistas ou preservacionistas (GONÇALVES, 2004, p. 02).

Até o dado momento a temática ambiental era encarada como um segmento ligado ao conhecimento da natureza e das políticas de protecionismo (SANTOS, 2004). Entretanto, a partir desse momento, cientistas começaram a reproduzir e inserir os

questionamentos de Malthus¹⁷ como pano de fundo do progresso inevitável, prevendo um colapso do sistema a partir do grande crescimento demográfico e do intenso consumo dos recursos naturais.

Em 1968, um documento elaborado pelo Clube de Roma¹⁸, com abrangência mundial, propõe uma nova concepção ambiental associada às questões sociais, políticas e econômicas (SANTOS, 2004).

Dentre os problemas expostos pelo grupo, destacam-se: a preocupação com o limite de uso dos recursos naturais, o rápido crescimento populacional, os níveis de poluição e o futuro da humanidade, gerando, com, base nessas reflexões, um relatório conhecido como “Limites de Crescimento”.

“Limites de Crescimento” foi incipiente na discussão dos problemas ambientais mundiais vinculadas aos conflitos sociais do planeta, a saber: fome, pobreza, crescimento populacional e qualidade de vida da população. ‘Limites de Crescimento’ abalou convicções da época sobre o valor do desenvolvimento econômico e a sociedade passou a fazer maior pressão sobre os governos acerca da questão ambiental (SANTOS, 2004, p. 18).

Entretanto, o documento pouco se preocupou em propor soluções para o degradante crescimento econômico mundial, o alto padrão de produção, de consumo e de exploração dos recursos naturais pelos países industrializados. Nesse sentido, “Limites de Crescimento” furtou-se de provocar reflexões embasadas e críticas na população mundial.

Esse relatório expõe a ilusão técnica e administrativa que esse momento histórico vivia, em que se acreditava que se pudessem criar estratégias globais para obter eficácia nas ações locais (W.SACHS, 2000, p.119).

¹⁷ Economista inglês Thomas R. Malthus (1766 – 1834), autor da teoria segundo a qual a capacidade de crescimento da população humana é indefinidamente maior que a capacidade da Terra de produzir meios de subsistência para o homem; enquanto a população de seres humanos do mundo tende a aumentar em proporção geométrica, o suprimento de alimento aumenta numa proporção aritmética. Dessa forma, haveria escassez de alimento, a menos que houvesse limitação do crescimento populacional, de forma intencional ou por fome, epidemias, guerras, dentre outros (MAZZINI, 2001, p. 328).

¹⁸ O Clube de Roma foi fundado nesse mesmo ano, por Aurélio Peccei, industrial e acadêmico italiano e Alexander King, cientista escocês, sendo caracterizado pela união de empresários, cientistas e representantes estatais de diversos países para debaterem questões relacionadas aos problemas sociais e ambientais e da desigualdade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Concomitante a esse processo, a partir da pressão popular, no final da década de 1960, o congresso dos Estados Unidos da América aprova a *National Environmental Policy Act* – NEPA, a primeira política nacional de meio ambiente do mundo. Um projeto incipiente de ‘planejamento ambiental’¹⁹: “uma legislação que exigia considerações ambientais no planejamento e nas decisões sobre projetos de grandes escalas” (SANTOS, 2004, p.18) de intervenção ao meio físico, segundo Verdum (2006):

(...) Determinando nos objetivos e princípios de legislação, que as ações e projetos de responsabilidade do Governo Federal, que afetassem significativamente a qualidade do meio ambiente humano, incluíssem a avaliação de impacto ambiental - AIA²⁰ (VERDUM, 2006, p. 48).

A partir de 1972 ocorrem as reais vias de discussões que transformaram os problemas ambientais em questões de engajamento, mundialmente populares. Estocolmo (Suécia), sedia a primeira Conferência Internacional, com temática ambiental, instituída pela Organização das Nações Unidas – ONU e marcada por discutir questões sociais relacionadas à gestão pública.

A conferência, que contou com a participação de 114 nações e 1.200 delegados, é um marco político e histórico no plano internacional e, desde a sua realização, a Gestão Ambiental²¹ passou a fazer parte da agenda dos países (MAZZINI, 2003, p.112).

A Conferência de Estocolmo, segundo Santos (2004), gerou documentos e planos de ações para ‘gestão e planejamento ambientais’. A partir desse contexto dois fatores se fizeram importantes para o desenvolvimento das políticas públicas ambientais: o direito

¹⁹ Denomina-se Planejamento Ambiental à forma como políticos e técnicos da área ambiental chamam a identificação de objetivos adequados ao ambiente físico, biótico e socioeconômico e à criação de procedimentos e programas administrativos e técnicos visando atingi-los (MAZZINI, 2003, p. 268).

²⁰ A Avaliação do Impacto Ambiental – AIA é uma tecnologia de instrumentação para tomada de decisão, analisando os fatores ambientais como um dos parâmetros para o planejamento de um empreendimento. “AIA é um instrumento de planejamento e gestão ambiental, implementado pela Política Nacional do Meio Ambiente, com o objetivo de assegurar o exame dos impactos ambientais de planos, programas e projetos e de suas alternativas, tecnológicas e de localização. [...] É um processo que envolve estudos técnicos e consultas à comunidade, visando avaliar os impactos ambientais de uma determinada proposta e oferecer subsídios para a tomada de decisão” (MAZZINI, 2003, p. 70-71).

²¹ Gestão Ambiental é um termo utilizado por políticos e técnicos para determinar a condução, direção e controle, pelo governo, empresas e ONG’s, do uso dos recursos ambientais, por meio de instrumentos como medidas institucionais, jurídicas e econômicas, regulamentos e normalização, investimentos públicos e financiamentos (MAZZINI, 2003, p. 187).

ambiental passou a ser reconhecido como ramo jurídico e a ‘gestão pública ambiental’²² a fazer parte da agenda de vários países.

É relevante destacar que a Conferência de Estocolmo estabeleceu diretrizes para a organização da política ambiental dos países participantes, gerando um relatório de recomendações como base de ações subsequentes à criação de instituições e legislação ambiental desses países, com o objetivo de consolidar a ‘gestão pública ambiental’, prevendo, conseqüentemente, instrumentos de continuidade do crescimento econômico. Nesse sentido, dentre as mais de cem recomendações, setenta e seis se voltam diretamente para a ‘gestão ambiental’, caracterizadas pelo fato de que:

Esta categoria possui funções designadas para facilitar a compreensão do planejamento dado aos efeitos das atividades humanas e, desse modo, protegendo e **melhorando o meio ambiente** humano para as presentes e futuras gerações (RELATÓRIO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972, grifo acrescido)²³.

Nessa mesma conferência foi recomendada a inclusão da Avaliação de Impactos Ambientais - AIA no processo de organização de planos, programas e projetos de desenvolvimento dos governos, reorientando, assim, o processo decisório e a operacionalização de políticas de desenvolvimento:

(...) A definição de metas, o planejamento, o processo decisório e a operacionalização de políticas de desenvolvimento e intervenções econômicas, antes, eram orientadas por parâmetros exclusivamente econômico-financeiros (IBAMA, 1995, p.19).

Nessa perspectiva, conforme afirma Santos (2004) a ‘gestão pública ambiental’ passa a ser encarada como uma ferramenta de planejamento inserida na concepção da expansão tecnológica, criando alternativas ao desenvolvimento econômico. Após 1972, o ‘planejamento ambiental’ começa a se estruturar a partir de novas bases, segundo a mesma perspectiva técnica, entretanto, com outros conceitos inseridos na discussão das intervenções no meio.

²² Pode-se entender a gestão pública ambiental como iniciativas de institucionalização e normatização de alguns países (SANTOS, 2004, p.18).

²³ This category covers functions designed to facilitate comprehensive planning that takes into account the side effects of man's activities and thereby to protect and enhance the human environment for present and future generations (REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, Estocolmo, 1972, tradução nossa).

O avanço dessa discussão ocorria de tal forma que a própria Organização das Nações Unidas – ONU criou um programa para coordenar suas atividades ambientais, a *United States Environmental Programme* – UNEP ou Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, sendo essa uma das iniciativas mais concretas no contexto internacional ambiental dessa época (SANTOS, 2004).

Nessa perspectiva, na década de 1980, fazia-se claro o entendimento da importância do crescimento econômico das nações. Entretanto, percebe-se que este deveria ser socialmente receptivo e favorável às questões ambientais (SACHS, 2002, p.52). Nesse sentido, ocorre uma imbricação entre os conceitos de desenvolvimento e as questões ambientais.

Em 1983, um terceiro grande encontro foi organizado pela Assembléia da ONU. Formou-se uma comissão de especialistas, coordenados pela Primeira Ministra Norueguesa *Gro Harlem Brundtland*, com o objetivo de diagnosticar os principais problemas ambientais do planeta e apresentar propostas para soluções, gerando, ao final de três anos, um relatório conhecido como “*Our future common*” ou “Nosso futuro comum”, apresentado em 1987.

Esse relatório foi considerado um marco em várias discussões envolvendo o meio ambiente. Dentre essas, a mais significativa foi a formulação do conceito “desenvolvimento sustentável”:

O conceito de desenvolvimento sustentável implica limites – não limites absolutos, mas limitações impostas pelo atual estado da tecnologia e organização social sobre os recursos ambientais e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos das atividades humanas. (...) O desenvolvimento sustentável não é um estado fixo de harmonia, mas, pelo contrário, um processo de mudança (...) Desenvolvimento sustentável deve se basear na vontade política (FGV, Prefácio de ‘Nosso Futuro Comum’, p. XIV).

Veiga (2006) afirma que o conceito “desenvolvimento sustentável”²⁴ é constituído no debate teórico e na luta política (VEIGA, 2006, p. 164), ou seja, ele não nasceu definido.

²⁴ Drummond (2006) afirma que o conceito de desenvolvimento sustentável é uma versão sociológica do conceito biológico de capacidade de carga, ou seja, os cientistas naturais estabeleceram conceitos que foram apoderados pelos cientistas sociais, sendo assim, “não há dúvida de que os textos fundadores da???

No entanto, a partir do próprio processo de concepção, esse conceito já estava fadado a se moldar aos interesses de cada discurso, diferenciado pelas linhas de atuação dos agentes sociais:

Preocupados com a conservação do abastecimento para crescimento futuro, os desenvolvimentistas, gradualmente, adotaram aquilo que tinha sido uma linha de pensamento tão antiga quanto a introdução da administração florestal na Alemanha por volta de 1800 e o movimento Progressivo americano após 1900: que, nas palavras de Theodore Roosevelt – “conservação significa o maior bem para o maior número pelo tempo mais longo” (W. SACHS, 2000, p.120).

Entretanto, segundo W. Sachs (2000) o “Nosso Futuro Comum” tinha o intuito de condicionar os problemas ambientais aos dilemas sócio-econômicos, colocando-os de forma indissociáveis (W. SACHS, 2000, 120). “A idéia de desenvolvimento sustentável [do Relatório Brundtland] buscou, explicitamente, atingir um equilíbrio entre as visões ‘naturalista’ e ‘social’ **da moderna questão ambiental**” (DRUMMOND, 2006, p.06, grifo acrescido).

O “desenvolvimento sustentável” pode assumir discursos, tanto para acentuar quanto para atenuar os problemas ambientais, já que sua formulação se deu a partir do momento em que se descobriram os efeitos destrutivos do desenvolvimento, tornando-se, então, um estratagema para “despistar” o real objeto da problemática: o crescimento econômico (W.SACHS, 2000, 121).

Pode-se perceber, conforme assinala W. Sachs (2000), que, após a construção da noção de “desenvolvimento sustentável”, diferentes tipos de intervenção no meio passam a ser permitidos, já que a natureza se torna domínio das políticas e os tecnocratas se sentem autorizados a seguir com o crescimento (W. SACHS, 2000, 122).

Nesse contexto, o Estado assume o papel de intervir nos conflitos ambientais e criar regulamentação política para impor “regras ao jogo”.

O referido relatório expôs algumas lacunas institucionais de inúmeros países, afirmando que a atuação desses se concentra somente na reparação de estragos, dada a falta de

questão ambiental foram quase todos escritos por cientistas naturais ou da área tecnológica [...] levando para a agenda pública as questões ambientais modernas” (DRUMMOND, 2006, p. 08).

‘gestão e planejamento ambiental’. O relatório ofereceu sugestões para a fundamentação dos órgãos ambientais desses países e diretrizes para a constituição de sua base legal:

Para que os danos ao meio ambiente possam ser previstos e evitados é preciso levar em conta não só os aspectos ecológicos das políticas, mas também os aspectos econômicos, comerciais, energéticos, agrícolas e outros. Todos eles devem ser levados em consideração nas mesmas agendas e nas mesmas instituições nacionais e internacionais (FGV, “Nosso Futuro Comum”, 1988, p. 12).

O Relatório Brundtland apresentou uma demanda e criou bases para a elaboração de um próximo encontro, com o intuito de discutir os avanços obtidos desde Estocolmo. E, através da Resolução 44/28, de dezembro de 1989, da ONU, organiza-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMD), no mês de junho de 1992, sediada no Brasil e caracterizada como Rio-92.

A Rio-92 ocorreu vinte anos após o Encontro de Estocolmo, reunindo 178 países que debateram temas voltados à conservação ambiental, à qualidade de vida na Terra e à consolidação política e técnica do desenvolvimento sustentável (SANTOS, 2004, p.19). Nessa oportunidade geraram-se cinco documentos principais: a Declaração do Rio, que apresenta 27 princípios gerais de atuação em meio ambiente e desenvolvimento; a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC); a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB); a Declaração de Princípios das Florestas e a Agenda 21. Este último se apresenta como um documento extenso, que propõe um programa de ações para o ‘desenvolvimento sustentável’.

A Agenda 21 reúne 40 capítulos estruturados em seções, que se referem: ao Papel dos Grandes Grupos Sociais; aos Aspectos Econômicos e Sociais do Desenvolvimento e suas relações com os problemas ambientais e à Conservação e Administração de Recursos para o Desenvolvimento. Em todos os capítulos há termos de base para ação, objetivos, atividades e meios de implantação. Dentre eles alguns possuem referência à ‘gestão’ e ao ‘planejamento ambiental’. O principal se encontra na seção I, do capítulo 8:

Os sistemas de tomada de decisão vigentes em muitos países tendem a separar os fatores econômicos, sociais e ambientais dos planos políticos, de planejamento e de manejo. Esse fato influencia as ações de todos os grupos da sociedade, inclusive governos, indústria e indivíduos e tem importantes implicações no que diz respeito à eficiência e sustentabilidade do desenvolvimento. Talvez seja necessário fazer um ajuste ou mesmo uma reformulação drástica do processo de tomada de decisões, à luz das condições

específicas de cada país, caso se deseje colocar o meio ambiente e o desenvolvimento no centro das tomadas de decisões políticas e econômicas, na prática, determinando uma integração plena entre esses fatores (Agenda 21, Capítulo 8, seção 1, A).

Aos países se sugere a reestruturação de suas bases jurídico-institucionais e do processo de tomada de decisão, reforçando maior participação do público, dentro dos sistemas de planejamento e manejo, a partir de instrumentos políticos como ferramenta dessa estratégia.

Outros capítulos como o 10º da Seção II, 34º, 37º e 40º da Seção IV se referem à estruturação de políticas e instrumentos de tomada de decisões, considerando a questão ambiental correlacionada às questões econômicas e sociais para o desenvolvimento do país.

Todas essas discussões e elaborações conceituais, segundo W. Sachs, estabelecem uma outra perspectiva mundial: organismos internacionais e nacionais, preocupados com a poluição mundial. Cúpulas econômicas, preocupadas com a emissão de carbono, uma maior institucionalização do interesse pelas questões ambientais no mundo, “mas o discurso que está se tornando dominante assumiu uma orientação não imparcial: exige uma gestão ampla, mas não leva em conta uma autolimitação inteligente” (W. SACHS, 2000, 127).

Assim, podemos compreender por que as tentativas de efetivar o controle e o direcionamento político da economia global, ocorridas nas conferências mundiais patrocinadas pela ONU, estão sempre longe de produzir, sequer, a diminuição do ritmo de deterioração das condições naturais do planeta. Os ambientalistas que, impregnados do ‘iluminismo’ da ideologia do desenvolvimento sustentável, lamentam a ‘falta de vontade’ dos soberanos, Viola e Leis (1995), ignoram os travamentos estruturais que tornam impotente a pretensão de ‘corrigir’ politicamente o ‘programa’ ecologicamente suicida da economia (KURZ, 1997c) (CARNEIRO, 2005 a, p.36).

A crise ambiental, encarada como problemas ambientais físico - biológicos, passa a contar com o progresso tecnológico para a ampliação da eficiência no aproveitamento dos recursos e no gerenciamento dos riscos, apagando possíveis tensões entre crescimento econômico e meio ambiente (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005, p.61).

A efetivação conceitual de “desenvolvimento sustentável”, feita pelos organismos internacionais, insere-se dentro do paradigma chamado de: “modernização ecológica”²⁵, em que Zhouri e Oliveira (2005) e Acselrad (2004) apontam como a ‘gestão ambiental’ elaborada a partir da tecnocratização de variáveis. “Os problemas sociais e ambientais, oriundos de projetos econômicos, foram transformados em questões técnicas passíveis de serem contornadas mediante a aliança entre capital, burocracia e ciência” (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005, p. 61).

A problemática ambiental, na lógica mercadológica, passa a ser vista como problemas de desperdício de materiais e energia “destinada a promover ganhos de eficiência e a ativar mercados” (ACSELRAD, 2004, p. 23). A “natureza” – considerada como realidade externa à sociedade e às relações sociais – foi convertida em uma simples variável a ser “manejada”, administrada e gerida, de modo a não impedir “o desenvolvimento” (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005, p.15).

Acselrad (2004) explicita que a “modernização ecológica” está destinada, essencialmente, a promover ganhos de eficiência e a ativar mercados, agindo basicamente na lógica econômica, atribuindo ao mercado a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental, “economizando” o meio ambiente e abrindo mercados para novas tecnologias limpas. “Celebra-se o mercado, consagra-se o consenso político e promove-se o progresso técnico” (ACSELRAD, 2004, p. 23).

Identifica-se que a continuidade do sistema é o objeto de foco de teorias e procedimentos, dentro da perspectiva sustentável. E, nesse sentido, fortalecendo ainda mais o papel do Estado na regularização da utilização dos recursos naturais. “Conclamações para assegurar a sobrevivência do planeta são, muitas vezes, após análise mais minuciosa, nada além de convocações para a sobrevivência do sistema industrial” (W. SACHS, 2000, 128).

Sendo assim, “tem-se dado a capacidade de superar a crise ambiental, fazendo-se uso das instituições da modernidade, sem abandonar o padrão da modernização e sem alterar o modo de produção capitalista, de modo geral” (ACSELRAD, 2004, p. 23).

²⁵ Segundo Blowers (1997), “modernização ecológica” é o processo pelo qual as instituições políticas internalizam preocupações ecológicas, no propósito de conciliar crescimento econômico e resolução dos problemas ambientais, dando-se ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso (ACSELRAD, 2004, p. 34).

O limiar dessa premissa se ilustra na consolidação institucional através das políticas públicas ambientais e nos instrumentos de mensuração da sustentabilidade das intervenções no meio.

Esses instrumentos são geridos no âmago acadêmico e técnico da “modernização ecológica” e estão ligados à valoração ambiental²⁶, que se estabelece comprometida com uma lógica própria do mercado, que, segundo Kurz (1997 *apud* CARNEIRO, 2005 a, p.33):

[...] O conteúdo sensível da produção é submetido a um procedimento econômico puramente quantitativo com aparência de uma lei física. A moeda trabalha como um robô social que não é capaz de diferenciar entre o saudável e o nocivo, o feio e o bonito, o moral e o amoral. Sob a pressão do mercado, o empresário é obrigado a obedecer, em todas as decisões, à racionalidade monetária [...] como um neurótico que, possuído por uma idéia fixa, toma sempre o caminho mais curto entre dois pontos, sem levar em conta o prazer ou a dor [...] (KURZ, 1997c, p. 186, *apud*, CARNEIRO, 2005 a, p.33).

Nessa perspectiva, entende-se a inserção dos elementos naturais e dos problemas ambientais modernos dentro do contexto mercadológico, determinando um ponto de vista voltado diretamente para a valoração desses ‘recursos naturais’²⁷, por onde também segue a lógica do Estado, como pode ser ilustrado pela citação abaixo, de Carneiro (2005 a):

Do ponto de vista da lógica da concorrência pela obtenção da maior rentabilidade no jogo da acumulação privada da riqueza abstrata, as ‘propriedades sensíveis’ das coisas naturais só interessam na medida em que podem ser convertidas em coisas monetárias. Nessa perspectiva, por exemplo, uma montanha não é uma referência geográfica ou uma paisagem a que se está afetivamente vinculado, nem um elemento fundamental na manutenção do clima local, nem ainda um terreno onde se pode plantar aquilo de que se necessita para comer, ou onde se pode construir a casa em que se pode morar, e sim um conjunto naturalmente produzido de meios, isto é, de matérias-primas (minérios, madeiras) e condições (o solo, a forma de relevo, uma vista panorâmica que permita auferir sobrelucro na construção e venda de residências...) que podem ser utilizadas para a acumulação da única quantidade que conta, ou seja, a moeda (CARNEIRO, 2005 a, p.33).

Sendo assim, abre-se caminho para uma idéia imediatista do “ambientalismo de resultados”, que se vale de medidas imediatas para resolver degradações ambientais, dentro da visão desenvolvimentista (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005, p. 16) e, para esse

²⁶ Valoração Ambiental – Atribuição de valores monetários aos ativos e passivos ambientais - Dicionário de Termos Ambientais (MAZZINI, 2003, p.341).

²⁷ Termo utilizado pela visão mercadológica referida aos elementos naturais, considerando-os como recursos obtidos diretamente da natureza, ou seja, matéria-prima de produção.

contexto, desenvolvem-se tendências e hábitos dentro dos órgãos públicos e das ONG's (Organizações não governamentais) que capacitam técnicos para as ações voltadas ao meio ambiente, dentro de suas 'especialidades', "operacionalizando os saberes fragmentados, a partir da lógica hegemônica do desenvolvimento" (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005, p.17).

As universidades, por sua vez, se preparam para esse tecnocentrismo da questão ambiental. Proliferam cursos que, cada vez mais, atribuem valores aos recursos ambientais: Engenharia Ambiental, Marketing e Publicidade Ambiental, Administração Ambiental, Gestão Ambiental, dentre vários.

Nesse contexto, percebem-se a evolução e a consolidação de um meio social, intelectual, jurídico e técnico, consolidando um campo ambiental vigente com 'regras' prontamente estabelecidas. "Sua atuação se destaca, sobretudo, a partir da legislação ambiental que passou a exigir a elaboração de estudos para o licenciamento de empreendimentos que acarretam reconfigurações socioambientais" (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005, p.17).

Consolidam-se então, nos países, estados e municípios, estruturas que reconfiguram o cenário ambiental local, através de institucionalizações e criação de instrumentos de valoração dos recursos naturais. Ressaltam-se, assim, os principais compromissos internacionais para com os instrumentos de promoção da 'gestão dos recursos naturais'. Entretanto, esses compromissos são assumidos, de forma diferenciada, pelos diversos países do mundo, fazendo com que cada qual desenvolva suas políticas públicas ambientais conforme seus próprios interesses.

É importante salientar que os planejamentos de cada país são estruturados a partir de contextos históricos e de situações políticas, sociais, econômicas, ambientais e culturais de cada nação. Seguindo esses parâmetros, o Brasil instituiu a história de estruturas de políticas públicas ambientais dentro de seu próprio contexto.

2.2. A discussão sobre sustentabilidade no Paradigma da Justiça Ambiental

Segundo Acsehrad (2004), o movimento 'Justiça Ambiental' se originou da própria idéia de justiça, ou seja, da distribuição equânime de partes e da diferenciação qualitativa do meio ambiente (ACSELRAD, 2004, p. 28), articulando, nesse sentido, as problemáticas relacionadas com a degradação ambiental e a injustiça social. Acsehrad (2005) ressalta ainda que o “ambiente não é composto de puros objetos materiais ameaçados de esgotamento. Ele é atravessado por sentidos sócio-culturais e interesses fundiários” (ACSELRAD, 2005, p.07). E ainda menciona que “as matas podem ser, ao mesmo tempo, espaço de vida de seringueiros e geraizeiros ou espaço de acumulação e reserva de valor para a especulação fundiária” (ACSELRAD, 2004, p.07).

O meio é um espaço comum, com diferentes significações, interesses e formas de apropriação e uso material simbólico. Sendo assim, Acsehrad (2005, p. 08) conclui que os processos ecológicos são partes constitutivas dos mecanismos do desenvolvimento e, portanto, também parte das lutas sociais em torno do perfil desse desenvolvimento.

Enfatizando as discussões acima, Acsehrad (2005) afirma que o meio ambiente não deve ser visto como fator de constrangimento exógeno ao desenvolvimento, mas, sim, como parte constitutiva dos embates pela construção democrática (ACSELRAD, 2005, p. 9). As questões ambientais não devem ser estabelecidas através de acordos e cooperação entre Estado e capital, já que, cravados no contexto ambiental, há conflitos de interesses de grupos ou indivíduos que, em sua maioria, são impedidos de participar das discussões e, conseqüentemente, desses acordos.

Na década de 1970, grupos organizados começam a discutir a problemática ambiental relacionada aos problemas de saúde da população originados pelas intervenções do capital.

O movimento da Justiça Ambiental inicia-se na década de 1980, através de grupos socialmente discriminados e expostos a riscos ambientais, conceituado como “conjunto de princípios asseguradores de que nenhum grupo de pessoas seja étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional de degradação do espaço coletivo” (ACSELRAD, 2004, p. 09-10). Sua origem ocorre nos Estados Unidos, no final da

década de 1960, quando os movimentos sociais são correlacionados aos problemas ambientais regionais.

A consolidação do movimento, entretanto, se deu em 1982, em Afton, no condado de Warren, na Carolina do Norte, fazendo com que ganhasse força junto à luta dos direitos civis. Então, a partir de 1987, entidades de base iniciaram pesquisas, ligando os problemas ambientais aos de desigualdade social (ACSELRAD, 2005, p.27).

Em 1991, ocorre a I Cúpula Nacional de Lideranças Ambientistas de Povos de Cor, que aprova os 17 princípios da justiça ambiental. Cria-se uma rede multicultural e multirracial nos Estados Unidos, internacionalizando-se o movimento que se consolida como de “resistência global às dimensões mundiais da reestruturação espacial da poluição” (ACSELRAD, 2005, p.28).

O movimento por justiça ambiental vem se articulando, a ponto de dotar de legitimidade sua participação no ‘espaço público’²⁸ mundial e local, consolidando agendas e propostas de intervenção nos processos do governo como resistência de classes que foram excluídas da construção conceitual de ‘Desenvolvimento Sustentável’.

Entende-se, nesse sentido, que o ‘Desenvolvimento Sustentável’, sustenta, na verdade, uma reafirmação da continuidade do desenvolvimento econômico dentro da perspectiva de privação da saúde e do desenvolvimento social de parcelas da sociedade.

Dentro dessa perspectiva, Carneiro (2004) ressalta que:

Ao assumirem os pressupostos da ideologia do desenvolvimento sustentável, os trabalhos nela ancorados estão, já na partida, inexoravelmente incapacitados precisamente para discutir “o que” se desenvolve e, portanto, se “isso” que se desenvolve pode fazê-lo sem destruir as condições naturais. E é por estarem impedidos de empreender uma discussão desse tipo que tais trabalhos supõem ser possível e desejável reorientar politicamente o “desenvolvimento (capitalista) de forma a torná-lo ecologicamente sustentável e socialmente igualitário” (CARNEIRO, 2005 a, p.32).

²⁸ A Esfera pública não está inserida numa espacialidade ou em um território delimitado. É constituída pelo espaço da palavra, da ação, é o local da sociabilidade. Quando se fala de esfera pública está se falando de uma mesma compreensão de um determinado fenômeno. Para Hannah Arendt (2001) e Jürgen Habermas (2003), esfera pública é o espaço onde a participação do público seja efetiva. Onde haja um engajamento individual, valendo-se de argumentos orientados a uma coletividade, que perpassam a noção de interesses do bem comum.

Segundo Harvey (1993), o capitalismo, orientado para o crescimento de lucros, que se pauta pela exploração do trabalho vivo, é, por necessidade tecnológica e organizacional, dinâmico, e sua crise define-se pela falta de crescimento. “O capitalismo tem que preparar o terreno para uma expansão do produto e um crescimento em valores reais, pouco importam as consequências sociais, políticas, geopolíticas ou ecológicas” (HARVEY, 1993, p.166).

Acsehrad (2004) argumenta que o capital possui grande capacidade de mobilidade e, nessa condição, ele especializa gradualmente os espaços, enfraquecendo os agentes locais (menos móveis), produzindo uma divisão espacial da degradação ambiental e gerando uma crescente coincidência entre a localização de áreas degradadas e de residência de classes sócio-ambientais dotadas de menor capacidade para se deslocar (ACSELRAD, 2004, p. 34).

O movimento de Justiça Ambiental indica que a natureza é um espaço comum de recursos expostos a distintos projetos, interesses, formas de apropriação e uso material e simbólico. A causa ambiental é a contextualização dos recursos desse meio com os interesses sociais de todos os grupos envolvidos, segundo Acsehrad (2005):

A força simbólica do movimento de justiça ambiental decorreu de sua capacidade de: a) estender a matriz dos direitos civis ao campo do meio ambiente, fundando a noção de justiça ambiental como alternativa à oposição homem-natureza; b) politizar, nacionalizar e unificar uma multiplicidade de embates localizados; c) elaborar, apropriadamente, uma classificação dos grupos sociais compatível com a posição diferencial dos indivíduos no espaço social (ACSELRAD, 2005, p. 33).

Conforme Zhouri e Oliveira (2005) apontam, a idéia de equidade, no ‘Paradigma da Justiça Ambiental’, não se refere à valorização monetária, à comensurabilidade dos recursos ou à equivalência das necessidades, mas coloca em pauta o reconhecimento de significados culturais distintos, atribuídos ao território, associando-se, assim, aos princípios da diversidade e da democracia (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005, p. 62).

Acsehrad (2004) ainda enfatiza que:

Não há como chamar de progresso e desenvolvimento o processo de empobrecimento e envenenamento dos que já são pobres. Entendem os atores, defensores de uma aproximação entre as lutas sociais e ambientais, não é justo que os altos lucros das grandes empresas se façam à custa da miséria e da degradação do espaço de vida da maioria. Mais do que isso, os propósitos da justiça ambiental não podem admitir que a prosperidade dos

ricos se dê através da expropriação ambiental dos pobres. Esse tem sido o mecanismo pelo qual o Brasil tem ganho os recordes em desigualdade social no mundo: concentra-se a renda e concentram-se também os espaços e recursos ambientais, nas mãos dos poderosos (ACSELRAD, 2004, p. 12).

Dentro do grupo que sofre com as externalidades²⁹ da mobilidade do capital, podem-se destacar os Atingidos por Barragem³⁰, as crianças anencefálicas de Cubatão (SP), os quilombolas do Norte Mineiro ou, como Acselrad (2004) relaciona:

As populações tradicionais de extrativistas e pequenos produtores que vivem nas regiões da fronteira de expansão das atividades capitalistas, que sofrem as pressões do deslocamento compulsório de suas áreas de moradia e trabalho, perdendo o acesso à terra, às matas e aos rios, sendo expulsas por grandes projetos hidrelétricos, viários ou de exploração mineral, madeira e agropecuária. Ou, então, têm as suas atividades de sobrevivência ameaçadas pela definição, pouco democrática e pouco participativa, dos limites e das condições de uso de unidades de conservação. Dentro dessa perspectiva, tanto a área urbana como a rural sofrem com as 'externalidades' da produção da riqueza (ACSELRAD, 2004, p. 14).

MAIA (2008), a partir da análise feita em sua dissertação, destaca o conflito gerado entre os interesses de uma empresa de reflorestamento de eucalipto e a comunidade local Norte Mineira de Cana Brava, com relação à utilização dos recursos hídricos da região. Os moradores da comunidade relatam que, após a instalação da monocultura de eucalipto, houve diminuição e quase escassez na disponibilidade desse recurso natural.

Mesmo com as considerações feitas nos processos e a falta de adaptação de estudos exigidos da empresa, o processo de licenciamento ambiental passou pela intervenção do Estado e “se tais questões foram discutidas ou não, vistoriadas ou não, terminaram por licenciadas, mediante condicionantes, inclusive com relação à utilização dos recursos hídricos, permitindo sua utilização para posterior adequação” (MAIA, 2008, p.10).

Esse quadro ilustra o que Zhouri, Laschesfski e Paiva (2005) chamam de inversão de ordem, ou seja, as medidas de compensação e mitigação da degradação ambiental destinam-se, tão somente, a descobrir maneiras pelas quais o meio ambiente e suas complexidades sócio-culturais e naturais se adaptem ao projeto técnico a fim de que seja aprovado (ZHOURI, LASCHESFSKI e PAIVA, 2005, p.100).

²⁹ As consequências sofridas pelas comunidades locais ou mundiais, a partir das intervenções do mercado, são chamadas de 'externalidades'. Nessa perspectiva, tanto a área urbana como a rural, tanto o local como o global sofrem com as 'externalidades' da produção da riqueza (ACSELRAD, 2004, p. 11).

³⁰ Zhouri e Oliveira (2005) e Zhouri, Laschefski e Paiva (2005) ilustram o processo de injustiça ambiental a partir de estudos elaborados sobre a implantação da barragem da usina hidrelétrica e o conflito entre os atingidos da barragem de Irapé – Vale do Jequitinhonha / MG,

Ainda segundo Zhouri, Laschesfski e Paiva (2005, p.99), o processo de licenciamento ambiental não ocorre em um meio institucional marcado pela interação entre agentes que decidem sobre a utilização e a apropriação do meio. Como ressalta Acselrad (2001):

Tal redução da dimensão ambiental das políticas públicas, ao que alguns chamam de mecanismos simbólicos de “administração das representações de Natureza”, abdica, portanto, de considerar o caráter integrado entre os processos sociais territorializados, a dinâmica reprodutiva dos ecossistemas e a construção dos direitos ambientais da população (ACSELRAD, 2001, P. 80).

Acselrad ressalta que a caracterização da política ambiental é dada pelo isolamento entre o ‘setor ambiental’ do governo e os mecanismos estatais de efetiva gestão do meio ambiente (ACSELRAD, 2001, p. 87).

Nesse sentido, percebe-se que o paradigma de ‘Desenvolvimento Sustentável’ no qual as políticas ambientais se acomodam é o “Paradigma da Adequação”. Não obstante essa tendência, o objeto do presente trabalho estabelece-se a partir desse paradigma, como será relatada, a seguir, a análise descritiva do atual cenário da política ambiental mineira.

CAPÍTULO 3

O SISTEMA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE – SISEMA - DE MINAS GERAIS

O presente capítulo procura apresentar e discutir as estruturas centralizada e descentralizada do sistema de gestão do licenciamento ambiental em Minas Gerais, objetivando demonstrar as mudanças formais ocorridas. Tais informações oferecem ao leitor um breve histórico da institucionalização do SISEMA atual, fundamentado em documentos oficiais da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM (1998, 2001, 2003, 2006), da Fundação João Pinheiro – FJP (1998), SISEMA (2008) como também em estudos já elaborados por pesquisadores como Carneiro (2003), Acsehrad (2006) e Zhouri, Laschefski e Paiva (2005).

Segundo Marcel Bursztyn (2002), a temática ambiental somente se institucionalizou no Brasil após a Conferência de Estocolmo, em 1972, e sua discussão se estruturou em fins da década de 1970 e início dos anos de 1980, com a elaboração da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, Lei nº 6.938/81.

A Política Ambiental do Brasil ocorreu após intensa pressão exercida pelas grandes agências financeiras internacionais que ameaçavam cortar o financiamento de projetos no país.

As principais razões que provocaram a mudança de comportamento do governo [com relação às questões ambientais] foram resultantes de pressões de bancos internacionais, que passaram a exigir estudos de impacto ambiental para financiamento de projetos e exigir a participação nas tomadas de decisão das sociedades estrangeiras ambientalistas, como a IUCN (International Union for Conservation of Nature), a WWF (World Wildlife Foundation) e de ONG's que se organizaram no Brasil. (SANTOS, 2004, p.21).

Nessa mesma perspectiva, Acsehrad (2006) aponta que a elite internacional de economistas e analistas políticos, na década de 1980, estabeleceu 'receitas políticas' para impor à 'sociedade civil' a reestruturação geográfica da circulação e acumulação do capital, alterando assim, tanto as configurações espaciais e as escalas de governo

existentes, como também inaugurando novas e contraditórias formas de produção do espaço e apropriação do meio ambiente (ACSELRAD, 2006, p.14).

Conforme as considerações acima, com a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), instituiu-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, que, segundo o artigo 6º, é constituído pelos órgãos responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, sendo eles: o órgão superior, o órgão consultivo e deliberativo, o órgão central (Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República), o órgão executor, os órgãos seccionais (entidades estaduais) e os órgãos locais (entidades municipais).

A Lei nº 6.938/81 também instituiu o CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente), como parte do SISNAMA, formulou diretrizes de avaliação de impactos, planejamento e gerenciamento (SANTOS, 2004, p.21) e regulamentou como instrumentos da Política Ambiental: o Zoneamento Ambiental, o Estudo de Impacto Ambiental - EIA e o Licenciamento Ambiental³¹.

Como lembram Zhouri, Laschefski e Paiva (2005), o procedimento de licenciamento ambiental, a partir da Lei nº 6.938/81, não só deveria garantir o cumprimento da legislação e das normas em vigor como também possibilitar a participação da ‘sociedade civil’³² nas decisões, sobretudo por meio da Audiência Pública obrigatória. Entretanto, desde então, mesmo se apresentando como um mecanismo historicamente significativo para a prevenção e reparação dos impactos ambientais, o licenciamento

³¹ Segundo o artigo 1º da Resolução CONAMA 237/97, licenciamento ambiental é o procedimento administrativo no qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas, efetiva 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 processo de licenciamento ambiental do SISEMA de Minas Gerais, por sua vez, tem como órgão coordenador a SEMAD que, segundo a Lei Estadual nº. 12.581/97, possui atribuições de formular e coordenar a política estadual de proteção do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos, bem como de articular as políticas de gestão dos recursos ambientais, visando ao ‘desenvolvimento sustentável’.

³² Termo utilizado pelos políticos e técnicos para estabelecer um setor social que não esteja ligado ao Estado, englobando, nessa mesma perspectiva, tanto empresários como entidades de classes.

ambiental vem sofrendo sistemática campanha negativa por meio dos ‘setores produtivos’³³ (ZHOURI, LASCHEFSKI E PAIVA, 2005).

Dentro desse quadro, a década de 1980, no Brasil, é caracterizada por ser um período de regularização e institucionalização ambiental. E, nesse sentido, a ‘gestão ambiental’ foi estabelecida não só através do surgimento de instrumentos legais, mas também, do envolvimento de outros agentes, por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que passou a analisar as implicações ambientais dos projetos submetidos à sua carteira de financiamento, exigindo que fossem enquadrados conforme os instrumentos de licenciamento ambiental (SANTOS, 2004, p.22).

O SISNAMA, por sua vez, é o modelo de ‘gestão ambiental’, que institui respectivas competências nas diferentes instâncias da nação, conforme previsto na Constituição de 1988. Estabelece a descentralização do processo de regularização ambiental pelo território nacional, como é perceptível, através da citação abaixo, retirada de uma cartilha de capacitação de Gestores Ambientais do Ministério do Meio Ambiente - MMA:

No SISNAMA, os órgãos federais têm a função de coordenar e emitir normas gerais para a aplicação da legislação ambiental em todo o país. Possuem também, dentre outras, a responsabilidade de promover a troca de informações, a formação de consciência ambiental, a fiscalização e o licenciamento ambiental de atividades cujos impactos afetem dois ou mais estados. (...)

O modelo de gestão, definido pela Política Nacional de Meio Ambiente, baseia-se no princípio do compartilhamento e da descentralização das responsabilidades pela proteção ambiental entre os entes federados e os diversos setores da sociedade (MMA, 2006, p. 36).

Dentro desse contexto, observa-se no, quadro abaixo, a constituição do cenário do SISNAMA.

³³ Consideramos o ‘setor produtivo’, estabelecido pelos agentes inseridos no contexto do objeto de estudo: um setor social que atua e defende os interesses do capital e do mercado, por exemplo, empresários e consultores ambientais.

QUADRO 1

Estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA -

ÂMBITO ÓRGÃO	FEDERAL	ESTADUAL/MG	MUNICIPAL /MG
CONSELHO	CONAMA Câmaras Permanentes Câmaras Temporárias	COPAM ³⁴	CODEMA ³⁵
SECRETARIA EXECUTIVA AGÊNCIA AMBIENTAL	MMA IBAMA	SEMAD FEAM /IEF / IGAM	Executivos municipais de meio ambiente
ÓRGÃO SUPERIOR	MMA	Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD	Secretarias Municipais de Meio Ambiente

Fonte: RIBEIRO, M. A. *et.al* (1998).

Assim, inserido na descentralização das políticas ambientais brasileiras, na constituição do SISNAMA, institui-se o Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA do Estado de Minas Gerais.

Para o presente trabalho, faz-se necessária a análise do cenário atual do Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA, do Estado de Minas Gerais. Entretanto, o cenário presente é parte conectada a uma evolução histórica, valendo-se de uma breve descrição sobre o SISEMA de Minas Gerais.

3.1. A estrutura centralizada

Desde a Constituição Federal de 1988, segundo o artigo 23, há o estabelecimento de competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, capazes de proteger o meio ambiente, combater a poluição sob qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora. A FEAM (2001) argumenta que a Constituição de 1988 instituiu responsabilidades descentralizadas em várias instâncias, dentre elas a proteção do meio ambiente, estabelecendo diretrizes e princípios normativos, nas suas respectivas jurisdições.

³⁴ Conselho de Política Ambiental do Estado de Minas Gerais.

³⁵ Conselho de Desenvolvimento Ambiental de Municípios.

O Estado de Minas Gerais, por sua vez, instituiu a lei ambiental antes da Constituição de 1988. A história da política ambiental de Minas Gerais, segundo a FEAM/FJP (1998), se iniciou, em 1975, com a criação da Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente (DTMA), que possuía o intuito de promover pesquisas tecnológicas de proteção ambiental, sob a coordenação da Fundação João Pinheiro (FJP).

E, em 1976, a Lei Estadual nº. 6.953 instituiu a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT)³⁶, composta por órgãos e entidades voltados para a área científica e tecnológica, que estabeleceram o início das bases políticas e tecnocráticas ambientais de Minas Gerais.

Como salienta Carneiro (2003), a base da ‘tecnoburocracia ambiental’, em Minas Gerais, foi formada por engenheiros (sanitaristas, nucleares, de mineração etc.) egressos da escola de Minas, de Ouro Preto. Fato que diferencia e caracteriza a ‘política ambiental’ de Minas. Carneiro (2003) ainda aponta que a constituição do campo da política ambiental mineira foi marcada pela atuação de dois tipos de agentes principais: “os membros da tecnoburocracia ambiental e os conservacionistas ‘biocêntricos’³⁷ então ligados ao Centro para a Conservação da Natureza - CCN” (CARNEIRO, 2003, p.264).

A concepção ‘ambiental’, nesse Estado, foi constituída por bases que se preocuparam, principalmente, em estabelecer “parâmetros, normas e procedimentos técnicos para o monitoramento da ‘qualidade ambiental’ e do desenvolvimento de tecnologias que permitam o aproveitamento ‘racional’ das condições naturais e dos resíduos poluentes” (CARNEIRO, 2003, p.184).

Nessa perspectiva, segundo a FEAM e a FJP (1998), ainda em 1976, a publicação de um relatório da Situação Ambiental na Região Metropolitana de Belo Horizonte, elaborado por uma equipe multidisciplinar formada por representantes de vários órgãos governamentais (CETEC, PLAMBEL, SEMA, SLU, COPASA, BDMG, METAMIG,

³⁶ Essa secretaria constituía-se do Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia (SOCT), do qual faziam parte a Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC) e o Instituto de Geociências Aplicadas (IGA), aos quais se atribuiu o trabalho de zoneamento ambiental de Minas Gerais (FEAM/FJP, 1998, p.82).

³⁷ No jargão do campo da questão ambiental, chamam-se “biocêntricas” as concepções que postulam a preservação da natureza por seu suposto valor intrínseco, e não o que ela representa para os seres humanos (CARNEIRO, 2003, p.185), indicado por Carneiro (2003) para caracterizar, tão somente, um grupo de agentes do ‘campo’ da política ambiental em Minas Gerais.

INDI, IGA), acabou por delinear metas e estratégias para a constituição de um projeto piloto do Sistema Estadual de Meio Ambiente - SISEMA (FEAM/FJP, 1998, p.68), iniciando assim, em Minas Gerais, o histórico das ‘políticas públicas ambientais’.

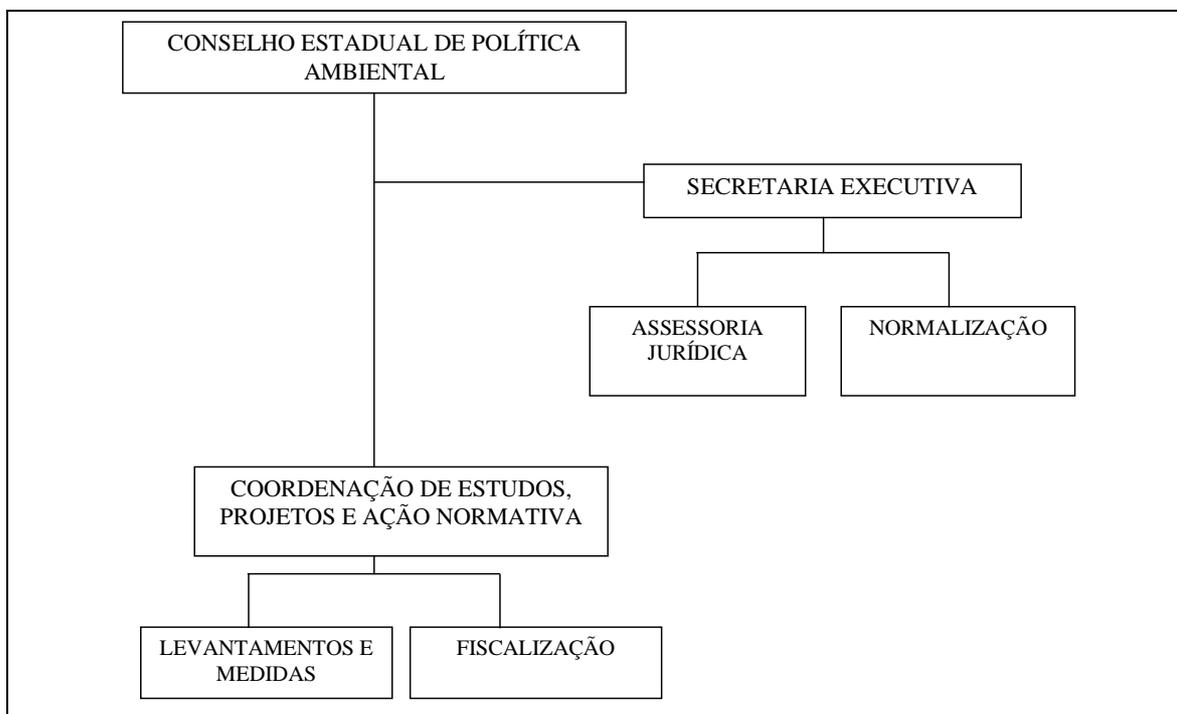


FIGURA 1 - Organograma do Sistema estadual de meio ambiente piloto - 1976

Fonte: Situação ambiental da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 1976, *apud* FEAM/FJP, 1998, p. 70.

Para o entendimento proposto, utilizaremos a divisão histórica de três fases, adaptada de um estudo elaborado pela FEAM e pela FJP (1998), para o SISEMA de Minas Gerais. O presente trabalho caracterizará essas referidas fases como a ‘Estrutura Centralizada’ do processo de licenciamento ambiental mineiro.

3.1.1. Primeira fase da gestão ambiental mineira centralizada – 1977 a 1982

Em 1977, com a criação da primeira política ambiental do governo do Estado, através do Decreto nº. 18.466, de 22 de dezembro de 1977, instituiu-se a Comissão de Política

Ambiental - COPAM³⁸, órgão colegiado, deliberativo e normativo, integrado ao Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia (FEAM, 2001, p.14), com a atribuição de implantar um incipiente processo de licenciamento ambiental no Estado. “Reunindo funções de normatização da política ambiental e de julgamento de casos de licenciamentos e infrações ambientais, no âmbito do Estado de Minas Gerais” (CARNEIRO, 2005 b, p. 67).

Inicia-se o processo de construção de um conjunto cada vez mais complexo de rotinas institucionais, voltadas para a concessão de licenças de funcionamento e fiscalização de empreendimentos econômicos tidos como “potencialmente poluidores”. (...) Essas rotinas acabam por absorver a quase totalidade das atividades do sistema público de meio ambiente (CARNEIRO, 2003, p.215).

A organização da Comissão, dada pelo Decreto nº. 18.662/77, consiste de um Plenário³⁹ e de cinco Câmaras especializadas: Câmara de Poluição Industrial; Câmara de Poluição por Adubos Químicos e Defensivos Agrícolas; Câmara de Política Ambiental; Câmara de Defesa de Ecossistemas e Câmara de Mineração e Bacias Hidrográficas (FEAM, 1998, p. 83), com o intuito de elaborar normas técnicas, de oferecer orientação ao conselho e, também, de implantar um sistema de licenciamento e fiscalização no Estado (FEAM/FJP, 1998, p. 85).

Uma outra e importante engrenagem do sistema do licenciamento ambiental é a secretaria executiva do COPAM que possui o objetivo de apoiar a presidência do Plenário e as Câmaras “na execução e fiscalização das normas de proteção ao meio ambiente e na instrução aos processos a serem submetidos às instâncias deliberativas” (FEAM/FJP, 1998, p.85). Nesse momento histórico, “o suporte técnico e administrativo, (...) será prestado diretamente pela Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, sob a coordenação do Secretário-Adjunto, inclusive no tocante às instalações, equipamentos e recursos humanos necessários” (art. 7, Decreto nº. 18.662/77). Carneiro (2003) aponta que a presença incisiva da ‘tecnocracia regional’ administrativa foi fundamental para a arrancada industrial de Minas, ao garantir a continuidade das estratégias modernizantes, ao longo de diferentes governos (CARNEIRO, 2003, p.191). Representa essa fase o organograma de estruturação do Sistema Estadual de Meio Ambiente, abaixo:

³⁸ Inicia-se como Comissão, mas em 1987, o COPAM se transforma em Conselho de Política Ambiental.

³⁹ O conjunto de membros de qualquer associação, reunidos em grande número numa assembléia (HOUAISS, 2001).

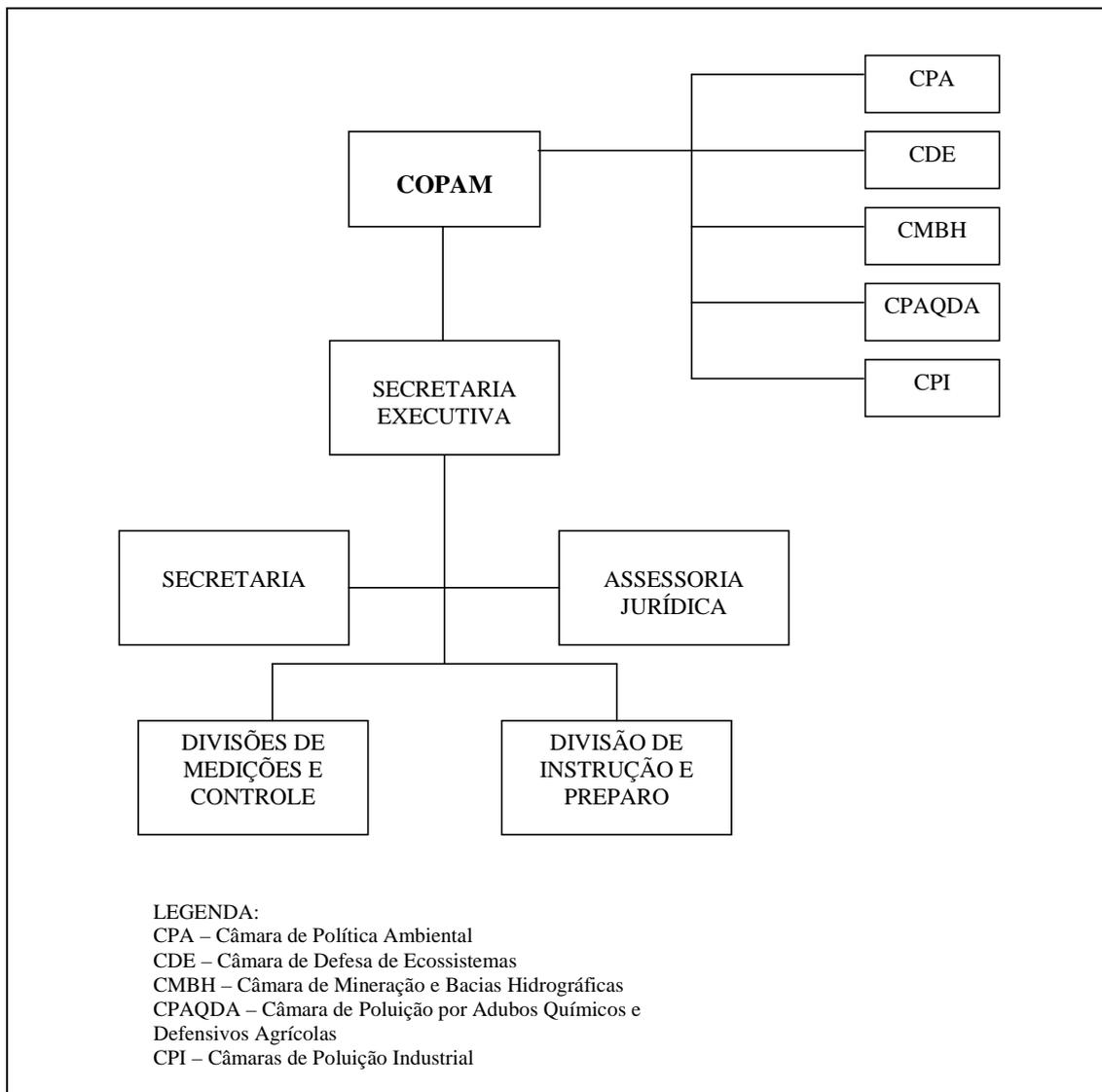


FIGURA 2 - Organograma da Comissão de política ambiental – 1977

Fonte: Dossiê FEAM, 1992 apud FEAM/FJP, 1998, p. 88.

O COPAM, como argumenta a FEAM e a FJP (1998), estabeleceu padrões e conceitos que serviriam de base para a elaboração da legislação ambiental (FEAM, 2001, p.15) e fundamentação do sistema de licenciamento ambiental mineiro. Já na sua primeira reunião, em 6 de junho de 1977, os membros discutiram sobre seu Regimento Interno e formularam a Deliberação Normativa 01/77, responsável por fixar ‘variáveis ambientais’ para a ‘proteção’ do meio ambiente do Estado.

Em 1980, a Lei nº. 7.772 estabelece diretrizes que fundamentaram ações e parâmetros técnicos ainda mais ‘eficientes’ na ‘promoção’ de uma melhor qualidade ambiental em

Minas Gerais, como adjetiva a FEAM e a FJP (1998, p.95). Esse instrumento também estabeleceu um poder de “polícia” ao COPAM e à sua ação fiscalizadora.

Então, em 1983, através do Decreto Estadual nº. 22.658, cria-se a Superintendência de Meio Ambiente - SMA, que responderia como Secretaria Executiva do COPAM, demarcando uma nova fase da política ambiental mineira.

3.1.2. Segunda fase da gestão ambiental mineira centralizada – 1983 a 1988

O Decreto 22.658/83, além de instituir a Superintendência de Meio Ambiente – SMA, também atualizava o regimento interno do COPAM. E, em 1986, com a Resolução CONAMA 001/86, conforme afirmam a FEAM e a FJP (1998), tem-se como intuito ampliar o controle de poluição industrial para uma ação mais global, relativa à implantação de atividades modificadoras do meio ambiente. O licenciamento passa a ser condicionado à elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental – EIA e ao Relatório de Impacto Ambiental – RIMA (FEAM/FJP, 1998, p.103).

Em 1987, a Lei nº. 9.525/87 institui a Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM, como o novo órgão executivo do COPAM, e também regulamenta a Lei nº. 9.514 que transformou a Secretaria de Ciência e Tecnologia em Secretaria de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA) e a Comissão de Política Ambiental em Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, que estabelece a terceira fase da estrutura centralizada do COPAM.

3.1.3. Terceira fase da gestão ambiental mineira centralizada– 1989 a 2002

Essa fase da política ambiental mineira caracteriza-se pela organização da FEAM, enquanto órgão executivo do COPAM, responsável por grande parte dos processos de licenciamento ambiental e normalização, como dos empreendimentos degradantes do meio ambiente.

A Lei nº. 9.525/87 e o Decreto nº. 28.163 de 1988 instituíram e aprovaram o estatuto da Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM, e a sua estruturação deu-se a partir do que já havia sido consolidado na antiga SMA:

O Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Ambiental da SMA deu origem à Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento Ambiental, ao passo

que o Departamento de Fiscalização e Controle Ambiental formou a Diretoria de Controle Ambiental da FEAM. A estrutura inicial da FEAM foi posteriormente simplificada (FEAM/FJP, 1998, p. 125).

Logo após a implantação da FEAM, desenvolvem-se alguns estudos⁴⁰ que, segundo a FEAM e a FJP (2008), têm como intuito orientar, reestruturar e definir prioridades desse órgão (FEAM/FJP, 1998, p. 128) e da ‘gestão ambiental estadual’. Dentre as várias discussões e diretrizes estabelecidas, ressaltam, discutidos na grande maioria desses estudos, os fatores relacionados a seguir:

Descentralização e participação da sociedade civil por meio de representações regionais da FEAM (FEAM/FJP, 1998, p.129), sendo essa uma das questões mais frequentes dos planos de ação e programas: “A estratégia a ser utilizada para tal varia, nesses programas, entre a implantação dos escritórios regionais da Fundação e a municipalização da política ou ambas” (FEAM/FJP, 1998, p.130, grifo acrescido).

E a integração dos órgãos ambientais estaduais:

Uma reorganização institucional das funções atualmente exercidas pelo COPAM, FEAM, DRH (Departamento de Recursos Hídricos) e IEF (Instituto Estadual de Florestas), para se chegar à revitalização das instituições do Estado, voltadas à preservação do meio ambiente, fortalecendo-as e instrumentalizando-as para o pleno exercício de suas funções (RELATÓRIO...⁴¹, 1991, p.44 *apud* FEAM, 1998, p. 132).

Conforme argumentam a FEAM e a FJP (2008), essas discussões orientaram uma reformulação no sistema institucional de meio ambiente do Estado, e, em 06 de setembro de 1995, instituiu-se a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD, conforme a Lei N° 11.903/95.

Entre 1995 e 1997, rediscute-se a estruturação dessa nova Secretaria - SEMAD, integrando-se a ela os órgãos: FEAM, provindo da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente; Departamento de Recursos Hídricos – DRH, provindo da Secretaria de

⁴⁰ Programa trienal de política ambiental para o Estado de Minas Gerais – julho de 1988 a julho de 1991; Programa estadual de meio ambiente do estado de Minas Gerais (1989); Proposta de Política Ambiental (FEAM, 1991); Plano Plurianual de Ação Governamental (1992 – 1995); Relatório dos trabalhos de comissão de transição do Governo Hélio Garcia (1991 – 1994) e o Programa Estadual de Meio Ambiente – PEMA (1992).

⁴¹ Relatório dos trabalhos da comissão de transição do Governo Hélio Garcia (1991-1994). Belo Horizonte, 1991.

Minas e Energia e Instituto Estadual de Florestas – IEF, provindo da Secretaria da Agricultura.

Em 1997, sancionam-se as leis de reorganização dos órgãos SEMAD, COPAM, DRH, IEF E FEAM. Cada Secretaria de Estado, participante do COPAM, deveria formar um núcleo de gestão ambiental para apoiá-lo, visando à compatibilização das políticas públicas setoriais com a proteção do meio ambiente (MARQUES, 2001, p. 25) e, por fim, o DRH foi transformado em IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas, através da Lei Estadual n°. 12.584 de 17 de julho de 1997.

Todo o sistema sofreu uma reorganização institucional e o SISEMA - Sistema Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais passa a ser coordenado pela SEMAD⁴² - Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e composto pelos órgãos executivos vinculados - FEAM, IEF, IGAM; órgãos subordinados colegiados COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental e CERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos e dos Órgãos Associados e Órgãos Locais (MARQUES, 2001, p.26).

De qualquer forma, não resta dúvida de que o desenvolvimento institucional examinado representou um salto significativo no processo de expansão do campo da política ambiental, mediante a estratégia de obter o remanejamento de órgãos e atribuições no interior do aparelho de Estado. Para aferir essa acumulação de capital estatal, basta mencionar que a transferência do IEF representou a incorporação de 14 escritórios regionais, 140 municipais e 887 funcionários, assim como a transferência do IGAM significou o aporte de mais 105 funcionários. Juntem-se a esses os 126 trabalhadores da FEAM e teremos o expressivo contingente de 1.118 funcionários trabalhando no sistema público de meio ambiente. Sem contar o acréscimo de recursos materiais, competências e instrumentos de ação envolvidos nessas mudanças (CARNEIRO, 2003, p.259).

A FEAM passou a se responsabilizar pela chamada Agenda Marrom, no ‘controle’ e ‘prevenção’ da degradação ambiental, proveniente de atividade poluidora; o IGAM, pela Agenda Azul, na gestão dos recursos hídricos, e o IEF pela Agenda Verde, na formulação e execução da política florestal (FEAM, 2003).

⁴² De acordo com a Lei Estadual n° 12.581, de 17 de julho de 1997, a SEMAD tem por finalidade formular e coordenar a política estadual de proteção do meio ambiente e gerenciar os recursos hídricos, bem como articular as políticas de gestão dos recursos ambientais, visando ao desenvolvimento sustentável do estado.

A organização do SISEMA desse período pode ser ilustrada conforme o organograma a seguir.

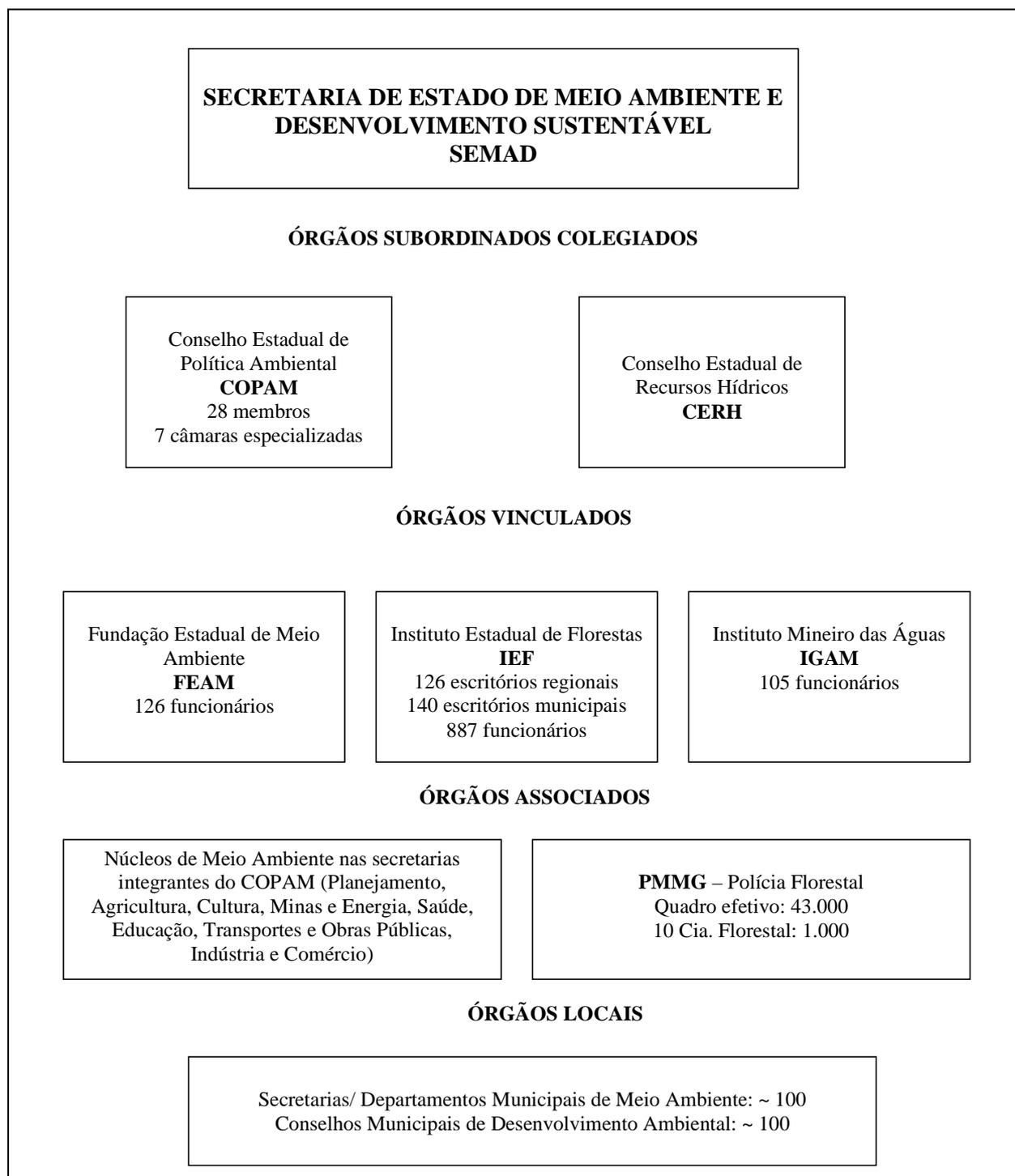


FIGURA 3 - Sistema Estadual de Meio Ambiente - Minas Gerais – 1997

Fonte: FEAM/FJP, 1998, p. 153.

Após as reestruturações ocorridas, os documentos estatais (FEAM/FJP, 1998) evidenciam um crescimento significativo na demanda de trabalho do COPAM, voltando às discussões sobre a descentralização do processo de licenciamento ambiental “as propostas de descentralização retornam do ideário ambiental do Estado que vinha desde meados da década de setenta” (FEAM/FJP, 1998, p. 147), na perspectiva de ‘desburocratizar’ e ‘dinamizar’ o processo de licenciamento ambiental, conforme os argumentos estatais.

Carneiro (2003) indica que toda essa reestruturação consolidou, ainda mais, um “sistema de licenciamento e fiscalização, regido pelo imperativo dóxico da “compatibilização”, reduzido à ações tipicamente mitigatórias e fragmentadas” (CARNEIRO, 2003, p.259), consolidando um cenário de práticas envolvidas com o ‘setor produtivo’:

Assim como no resto do país e do mundo, em Minas Gerais, esse ideal de “desenvolvimento sustentável” permanece irremediavelmente restrito ao âmbito da ideologia, na medida exata de sua contradição com a lógica estrutural do sistema de produção de mercadorias e seus desenvolvimentos históricos mais recentes, particularmente, no caso do Terceiro Mundo, a “desindustrialização endividada” e a crise do Estado (CARNEIRO, 2003, p.260).

Identifica-se, a partir de análises, tanto de Carneiro (2003) como de documentos estatais (FEAM/FJP, 1998), que o sistema de licenciamento e o de fiscalização se encontravam, dentro da perspectiva estatal e do ‘setor produtivo’, ‘ineficientes’. Esse e outros pontos problemáticos sinalizaram tendência natural à reestruturação do sistema.

No Anexo 02, ao final desse trabalho, encontra-se uma descrição da dinâmica do processo de Licenciamento Ambiental, executado no período centralizado. Segundo Zhouri, Laschesfski e Paiva (2005), o licenciamento ambiental tem natureza de procedimento administrativo e é uma exigência legal do Estado em relação a atividades causadoras ou potencialmente causadoras de impactos ambientais (ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA, 2005, p.91). No Anexo 03, há o roteiro de execução do processo de licenciamento ambiental desse período e, no Anexo 04, apresenta-se um quadro que explicita os documentos exigidos para esse processo.

O próximo tópico tem como objetivo descrever, para o leitor, o cenário do COPAM centralizado, a fim de embasar argumentações futuras.

3.1.4 O COPAM centralizado

A composição do COPAM, nesse terceiro período da estrutura centralizada, dava-se pelo Decreto nº. 39.490/98 regulamentando a Lei nº. 12.585/97, que trata da reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM.

Sua composição era dada pelo Plenário e pelas Câmaras Técnicas Especializadas⁴³, a saber: Câmara de Política Ambiental, Câmara de Atividades Industriais, Câmara de Atividades Minerárias, Câmara de Atividades de Infra-Estrutura, Câmara de Atividades Agrossilvopastoris, Câmara de Proteção da Biodiversidade e Câmara de Recursos Hídricos. Dentre elas, à Câmara de Política Ambiental “cabia definir diretrizes e normas deliberativas de política ambiental em Minas Gerais” (ZHOURI, LASCHESFSKI E PAIVA, 2005, p.92).

As Câmaras Técnicas eram compostas por seis conselheiros, quatro membros do Plenário, sendo obrigatoriamente presidida por um deles. Os dois últimos conselheiros são oriundos de órgãos ou entidades indicados na forma do Art. 15, incisos I e II do Decreto nº. 39.490/98. E assim, “essas alterações determinam que haja um total de 44 conselheiros no conjunto do COPAM incluindo-se o Plenário e as sete Câmaras Especializadas” (CARNEIRO b, 2001, p. 72). No anexo 05 encontra-se o organograma, representando o COPAM desse período.

Segundo a FEAM e a FJP (2008) o COPAM, após o Decreto 39.490 de 1998, constitui uma base ‘paritária’⁴⁴ de representação entre ‘sociedade civil’ e ‘setor público’ valendo-se tanto do ‘setor produtivo’, do Estado, como também das entidades de classe e pesquisadores. Entretanto, Carneiro (2005 b), dentro de numa análise qualitativa da constituição paritária do COPAM, considera que há uma divisão tripartite do campo ambiental, caracterizada por suas origens e interesses, a saber: os membros da ‘tecnoburocracia ambiental’, os ‘ambientalistas’ e os ‘representantes do capital’.

⁴³ As Câmaras tinham o papel de exercer as atividades legais e administrativas do Conselho, licenciar, aplicar penalidades, mediar dilemas de questões ambientais entre o setor produtivo e a sociedade, ou seja, o papel licenciador direto é das câmaras.

⁴⁴ A discussão sobre o argumento da base paritária do COPAM, utilizada pelos agentes do ‘campo’ será analisada no capítulo 4, onde propomos o diálogo entre a teoria de Carneiro (2003) sobre a ‘oligarquização do campo ambiental’ e a atual estruturação política ambiental de Minas Gerais.

Ainda segundo os documentos estatais, a constituição do SISEMA, nesse período, comprometia a dinâmica das análises e execução dos processos de licenciamento ambiental, significando o ‘travamento’ do ‘setor produtivo’. Os argumentos utilizados pelo Estado podem ser comprovados com o discurso proferido por um agente do Estado que participou efetivamente da reestruturação:

Nessa época [centralizada], o trabalho era totalmente desarticulado, moroso. Primeiro que o trabalho era detido por uma pessoa. Se o processo chegava à mão dela, a pessoa trabalhava em casa, trabalhava conforme a cabeça dela. Segundo que era um grande volume de trabalho para uma pessoa. A situação ficava retida na mão de uma pessoa só. Se a pessoa ficava doente o processo parava. A situação ficava no plano técnico até exaurir, quando chegava numa conclusão, interagia com o empreendedor, era preciso haver até uma auditoria para saber se aquele processo estava sendo levado com lisura ou se havia interesse [que acabava sendo levado para o conselho] e ia ser feito na definição do conselho. O parecerista é o técnico, mas quem decide é o conselho. (Entrevistado 04 ‘Setor público’, 2008, p.8)

Continuando, na perspectiva do discurso do agente:

E outra coisa você levava para o parecerista final. Chegava lá passava para o técnico jurídico. Aí o jurídico decidia que estava faltando alguma coisa, então devia voltar e fazer todas as considerações. Então todas essas conclusões foram tiradas pela força tarefa, onde vislumbramos uma situação de trabalho de uma equipe. Onde foram escolhidos pessoas para irem para determinados locais (Entrevistado 04 – ‘Setor público’, 2008, p.9).

E ainda, de acordo com o discurso do técnico parecerista da estrutura centralizada:

Na época era centralizado. Todos os empreendimentos [de licenciamento ambiental] de Minas Gerais eram acompanhados de Belo Horizonte. **Isso demandava, muito tempo**, no acompanhamento de cada processo. Pois, na maioria das vezes, os municípios se localizam muito longe, né? Há alguns municípios nos extremos do estado. O COPAM só se reunia em Belo Horizonte. O julgamento dos processos de alto de infração eram feitos pelo COPAM em Belo Horizonte. O licenciamento era feito aqui. O COPAM era todo de Belo Horizonte, era centralizado. (Entrevistado 02 – Analista Ambiental, 2008, p.02, grifo acrescido).

Percebe-se que o discurso de dinamismo do processo de licenciamento ambiental é internalizado pelos agentes, a partir da necessidade do ‘setor produtivo’ em ‘desburocratizar’ o processo e ‘dinamizar’ a concessão das licenças ambientais.

Uma das principais críticas ao funcionamento do COPAM foi formulada por Carneiro (2003). Trata-se da oligarquização desse espaço decisório, com formas de apropriação distintas dos ritos, normas e procedimentos, entre os participantes do COPAM. Essa

abordagem será mais detalhada no capítulo 4, quando se elabora a análise da Unidade Regional Colegiada - URC - Norte de Minas.

Em 2003, o governo iniciou um projeto de intervenção nas políticas públicas do Estado, valendo-se de critérios estratégicos e ‘mercadológicos’⁴⁵. Focado em um projeto de reforma do SISEMA, instituída, principalmente, pela desconcentração das ações públicas ambientais e a descentralização da regularização ambiental, nomeando-a de: “Gestão Ambiental de Minas Gerais para o Século XXI”.

3.2. O processo de descentralização do SISEMA

A partir de 2003, calçado pelo interesse do ‘capital’ na reestruturação do processo de licenciamento ambiental em Minas Gerais, o governo estabelece critérios de mudança no sistema a partir de uma proposta estabelecida com o secretariado:

O secretariado se iniciou na base antecipada. Na primeira reunião do ano [2003] foi firmado o primeiro processo, pactuada a atuação. Essa pactuação gerou uma série de atividades de curtíssimo prazo. Todos os órgãos de governo, de estrutura básica de planejamento de estado, passaram, junto com o governador, a agir numa força tarefa de como é que seriam os campos de colocar os instrumentos postos em marcha e foi daí que resultou no primeiro caderno de compromissos dentro do secretariado para o caderno de resultados. Foi o primeiro choque de gestão (Entrevistado 04 – ‘Setor público’, 2008, p.02).

O Entrevistado continua ilustrando essa perspectiva no cenário da SEMAD:

No caso do meio ambiente a mesma coisa. O secretariado aqui, a instrumentalização toda, o enquadramento, as casas foram chamadas, estabeleceram-se metas, estabeleceram todos os aspectos de gestão, metas, objetivos, ficou tudo mais claro, isso no prazo de 3 meses iniciais. Foi aí que realmente surgiu a situação de quando eu cheguei na secretaria que vislumbrou o que iria fazer com relação ao COPAM (Entrevistado 04 – ‘Setor público’, 2008, p.02).

Continuando na perspectiva do Entrevistado 04:

E na área ambiental as Metas do século XXI seriam exatamente essa expansão e regionalização do COPAM, para garantir recursos para a execução desse trabalho, para garantir recursos da própria SEMAD. Foi tudo articulado e tivemos recursos (Entrevistado 04 – ‘Setor público’, 2008, p.07).

⁴⁵ Voltados para o crescimento da eficiência da máquina, a partir de estratégias de mercado que se focam na redução de custos e aumento de produção.

Essa é a base da reestruturação do sistema: o comprometimento do governo nos repasses estaduais para com as secretarias que cumprissem suas metas. Inicia-se, assim, uma série de mudanças no processo de licenciamento ambiental, tanto no sentido de formalização, análise e julgamento como no de fiscalização. Fase a que chamaremos de ‘Estrutura Descentralizada’.

Para tanto, houve dois marcos característicos em frentes de trabalho concomitantes: a primeira, voltada para a integração dos órgãos executivos e a segunda, empenhada na mobilização para a criação das Unidades Regionais Colegiadas – URC do COPAM.

Criou-se o projeto do Sistema Integrado de Gestão Ambiental, chamada “Agenda Branca”, a partir dos dispositivos da Resolução SEMAD 146 de 2003, cujo objetivo foi a integração de todos os processos de licenciamento e autorizações do SISEMA em um único sistema e banco de dados. Foram, então, integrando-se todos os órgãos executivos à SEMAD: Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM, Instituto Mineiro das Águas - IGAM e Instituto Estadual de Florestas - IEF.

Em obediência aos dispositivos da Resolução SEMAD 146 de 2003, os processos de Regularização Ambiental passam a ser integrados:

O licenciamento ambiental, a outorga de direito de uso de recursos hídricos e a autorização para a exploração florestal – APEF a que se referem respectivamente a Lei n.º 7.772 de 8 de setembro de 1980, regulamentada pelo Decreto n.º 39.424, de 5 de fevereiro de 1998, a Lei n.º 13.199, de 29 de janeiro de 1999, regulamentada pelo Decreto n.º 41.578 de 08 de março de 2001 e a Lei n.º 14.309, de 19 de junho de 2002 serão **integrados em processo único**, iniciado e concluído na Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM ou Instituto Estadual de Florestas - IEF ou no Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM, nos termos desta Resolução.” (MINAS GERAIS, da Resolução 146/03, artigo 1º, grifo acrescido)

O Licenciamento Ambiental, a Autorização para Exploração Florestal e a Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos, antes processados cada qual em seu respectivo órgão, passam a ser integrados em um único processo e supervisionados por um único órgão, a SEMAD.

Em 2006, no intuito de estimular novos vínculos de ‘eficiência’ de trabalho das secretarias com os interesses estabelecidos, o governo do Estado prepara uma nova

proposta de ações do governo para suas secretarias, chamado de ‘Acordo de Resultados’⁴⁶:

É objetivo imediato do Governo a intensificação de sua atuação na Gestão do Meio Ambiente, através da **modernização dos mecanismos de comando e controle**, transformando-os em ferramenta para o desenvolvimento sustentável e também a integração técnica e operacional das Agendas Ambientais do Estado, representadas pelas Entidades vinculadas a SEMAD: Agenda Azul (IGAM), Agenda Verde (IEF) e Agenda Marrom (FEAM) (MINAS GERAIS, ACORDO..., 2006, p. 07, grifo acrescido).

Esse ‘Acordo’ estabelece imediatas medidas de atuação em todas as secretarias de base dos governos, como pode ser ilustrado pelo que estabelece a sua Cláusula primeira:

O presente ‘Acordo’ tem por objeto a pactuação de resultados na execução da gestão da política de proteção, conservação do meio ambiente, de gerenciamento dos recursos hídricos e na articulação das políticas de gestão dos recursos ambientais visando ao desenvolvimento sustentável no Estado de Minas Gerais. Visa, também, à consolidação do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e à **intensificação e modernização da Gestão Ambiental no Estado de Minas Gerais**, em conformidade com o objetivo prioritário constante do Plano Mineiro Desenvolvimento Integrado – PMDI “intensificar a atuação do Governo na gestão do meio ambiente, transformando-a em oportunidade para o desenvolvimento sustentável do Estado” e com os Projetos Estruturadores “Gestão Ambiental em Minas Gerais no Século XXI” e “Revitalização e Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco” (MINAS GERAIS, ACORDO... – 2006, p. 01, grifo acrescido).

O objeto principal desse ‘Acordo’ é o cumprimento de metas, em determinados recortes de tempo, como pode ser especificado na Cláusula Segunda, inciso Primeiro, que obriga o acordado a “alcançar os resultados pactuados”⁴⁷.

O Anexo II do ‘Acordo de Resultados’ relaciona as metas propostas para o SISEMA, em 2006, quantificando todo e qualquer indicador inserido nos quesitos: gestão ambiental, educação ambiental, FHIDRO (Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas), qualidade ambiental, sócio-

⁴⁶ O ‘Acordo de Resultados’ é um instrumento de avaliação de desempenho institucional que direciona o Governo para a busca de resultados. É uma iniciativa do Projeto Estruturador ‘Choque de Gestão’, pois define metas institucionais a serem cumpridas e resultados a serem alcançados (MINAS GERAIS, ACORDO..., 2006).

⁴⁷ Aos servidores dos órgãos e entidades acordados serão concedidos incentivos, baseados em prêmio por produtividade, caso logrem a redução das despesas decorrentes de suas atividades. Para a instituição, será possibilitada a aplicação de recursos economizados no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento de pessoal, modernização, reaparelhamento e racionalização dos serviços públicos prestados (MINAS GERAIS, ACORDO..., 2006).

econômico e institucional. Destacamos, porém, que os indicadores se vinculam aos recursos públicos que a Secretaria Estadual irá receber como espécie de ‘prêmio’, pelo cumprimento das metas, como se percebe a seguir:

Porcentagem de recursos públicos [ofertados] para meio ambiente em relação ao total executado: Este indicador é obtido, anualmente, pelo quociente entre os recursos destinados aos órgãos responsáveis pela execução da política pública de meio ambiente e o total de recursos do poder executivo. Os dados são relativos ao orçamento executado, portanto, realizado, e não previsto. O padrão de desempenho adotado foi a referência canadense com o valor de 2%. O indicador é calculado anualmente pela expressão (0,5 X), obtida pela linearização dos pontos (2; 1) e (0; 0), sendo X o valor em % do orçamento executado para meio ambiente em relação ao orçamento total executado do poder executivo. **O indicador deve ser ponderado pelo coeficiente 0,079** (MINAS GERAIS, ACORDO..., 2006, Anexo II, p. 26, grifo acrescido)

No Anexo IV do Acordo de Resultados, encontra-se a metodologia para o acompanhamento e controle da conclusão dessas metas: “Ao final de cada exercício será calculado o esforço de atendimento da meta prevista para cada indicador, e determinadas as notas de 0 (zero) a 10 (dez)”, conforme a seguinte escala padrão.

QUADRO 2

Nota atribuída aos indicadores das metas

Resultado Observado	Nota atribuída
90 a 100%	10
80 a 89,9%	9
70 a 79,9%	8
60 a 69,9%	7
50 a 59,9%	6
Abaixo de 50%	0

Fonte: MINAS GERAIS, ACORDO..., 2006, p.26

O alcance das metas é estabelecido pela pontuação adquirida a partir da média dos indicadores relacionados acima. “A pontuação final será calculada pela média ponderada dos resultados e então enquadrada em um dos seguintes conceitos: Excelente (9 a 10), bom (7 a 8,9) e insatisfatório (abaixo de 7)” (MINAS GERAIS, ACORDO ..., 2006, p.26).

Ressalta-se ainda que: “Será considerado satisfatório o desempenho dos órgãos e entidades que obtiverem o conceito Excelente ou Bom” (MINAS GERAIS, ACORDO ..., 2006, p.26).

Vinculam-se, assim, ao objetivo de alcançar ou superar as metas fixadas, “as medidas destinadas a ampliar suas autonomias gerencial, orçamentária e financeira, previstas no Anexo VI” (MINAS GERAIS, ACORDO ..., 2006, p.03).

Percebe-se que o ‘Acordo de Resultados’, para o SISEMA, é a quantificação de indicadores na lógica do “ambientalismo de resultados”, mensurando a qualidade ambiental, a partir da dinamização e operacionalização dos processos do Estado. Além disso, é ainda a garantia de recebimento dos recursos públicos pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

Sendo assim, a dinâmica do funcionamento do licenciamento ambiental, em sua reestruturação é, na sua maioria, influenciada pelas metas estabelecidas a partir do ‘Acordo de Resultados’, que determina uma ‘competitividade’ entre as secretarias do Estado no quesito maior ‘eficiência’ na prestação de serviços. Principalmente quando o serviço pode influenciar, de alguma forma, o desenvolvimento econômico, como é o caso do licenciamento ambiental, já que se vincula a liberação de recursos ao desempenho do órgão.

A segunda frente de trabalho, que se caracteriza pela estruturação da regionalização do COPAM, a partir das Unidades Regionais Colegiadas – URC’s, em determinadas regiões do Estado, será mais bem descrita no próximo tópico.

3.2.1. As Unidades Regionais Colegiadas – URC’s: nova estrutura do sistema de licenciamento ambiental em Minas Gerais

A descentralização dos processos de licenciamento ambiental é marcada, segundo o SISEMA (2008), pela desconcentração do processo decisório de regularização ambiental – julgamento de licenciamento e aplicação de penalidades – para unidades regionais do COPAM, através de um processo gradual de criação, capacitação, instalação e operacionalização de dez (10) Unidades Regionais Colegiadas (URC),

dotadas de equipes de apoio operacional que atuam em estruturas físicas denominadas SUPRAM's – Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, supervisionado pela SEMAD.

O Decreto Estadual n°. 44.667 de 2007, que dispõe sobre a reorganização do COPAM, apresenta a seguinte estrutura:

- I - Presidência;
 - II - Plenário;
 - III - Câmara Normativa e Recursal;
 - IV - Câmaras Temáticas:
 - a) Câmara de Energia e Mudanças Climáticas;
 - b) Câmara de Indústria, Mineração e Infra-Estrutura;
 - c) Câmara de Atividades Agrossilvopastoris;
 - d) Câmara de Instrumentos de Gestão Ambiental; e
 - e) Câmara de Proteção à Biodiversidade e de Áreas Protegidas;
 - V - Secretaria Executiva; e
 - VI - Unidades Regionais Colegiadas, em número máximo de quatorze, com sede e jurisdição estabelecidas no Anexo deste Decreto;
- Parágrafo único. A coordenação do apoio técnico e jurídico das Câmaras Temáticas e das Unidades Regionais Colegiadas do COPAM será feita pela SEMAD, cabendo aos órgãos seccionais competentes e às SUPRAMs exercerem as atividades de apoio e assessoramento técnico e jurídico.(MINAS GERAIS, Decreto Estadual n°.44.667/07).

As URC's, segundo o Decreto Estadual n°. 43.278/03, são, por sua vez, órgãos deliberativos e normativos, encarregados de analisar planos, projetos e atividades de proteção ambiental, compatibilizando-os com as normas que regem a espécie, no âmbito de sua competência territorial (MINAS GERAIS, Decreto Estadual n°. 43.278/03, art. 14). O artigo 15, desse mesmo Decreto Estadual, estabelece que as URC's, segundo o critério de representação 'paritária' sobre seus representantes, prevista no § 5º do art. 6º da Lei n°. 12.585, de 17 de julho de 1997, componham-se de, no mínimo, doze e, no máximo, vinte membros designados pelo Presidente do COPAM, sendo:

- I - um representante da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável por unidade regional colegiada, que será seu respectivo Presidente;
- II - representantes de órgãos ou entidades da administração pública, de entidades civis representativas dos setores produtivos, de categorias de profissionais liberais e de organizações não governamentais, sediadas nas respectivas regiões (MINAS GERAIS, Decreto Estadual n°. 43.278/03).

Ainda segundo o Decreto Estadual nº. 43.278/03, no seu art. 16 – as URC's têm as seguintes competências, dentro de seu âmbito de ação territorial:

- I - propor políticas de conservação e preservação para o meio ambiente, os recursos naturais e para o desenvolvimento sustentável;
 - II - propor normas e padrões de proteção e conservação do meio ambiente, no âmbito de sua especialidade e observada a legislação vigente;
 - III - decidir consulta formulada sobre matéria de sua competência;
 - IV – submeter, à apreciação do Plenário, assuntos de política ambiental que entenderem necessários ou convenientes;
 - V - julgar, em primeira instância, processo por infração ambiental, aplicando a respectiva penalidade;
 - VI - receber e julgar pedido de reconsideração de penalidades por eles aplicadas;
 - VII - decidir sobre os pedidos de concessão de Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, bem como de licenças corretivas para atividade efetiva potencialmente poluidora ou degradadora, cujos impactos diretos não extrapolem os limites de sua abrangência territorial;
 - VIII - requerer ao Plenário, motivadamente, a aplicação das penalidades de suspensão de atividades e as previstas no inciso III do art. 16 da Lei nº 7.772, de 8 de setembro de 1980;
 - IX - exercer outras competências previstas neste Regulamento.
- (MINAS GERAIS, Decreto Estadual nº. 43.278/03).

Os processos, atualmente, são formalizados, analisados, julgados e publicados de forma regionalizada, contando com a estrutura técnica dos órgãos ambientais de uma mesma instituição.

Sendo assim, o Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, por intermédio das Unidades Regionais Colegiadas - URC's e das Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SUPRAM's, possui as atribuições para executar a regularização ambiental, não podendo, no entanto, normalizar, já que esse papel passa a ser das Câmaras Técnicas.

Foram criados, nesse sentido, 9 SUPRAM's e 10 URC's, já que o COPAM Central se dividiu em duas URC's: Rio das Velhas e Rio Paraobepa, ilustrada a seguir pela relação das URC's e de suas respectivas sedes:

- URC/COPAM Triângulo Mineiro - Sede: Uberlândia;
- URC/COPAM Sul de Minas – Sede: Varginha;
- URC/COPAM Zona da Mata – Sede: Ubá
- URC/COPAM Alto São Francisco – Sede: Divinópolis;

- URC/COPAM Norte de Minas - Sede: Montes Claros;
- URC/COPAM Noroeste de Minas – Sede: Unaí;
- URC/COPAM Leste Mineiro - Sede: Governador Valadares;
- URC/COPAM Jequitinhonha - Sede: Diamantina;
- URC/COPAM Central Metropolitana / Rio Paraopeba - Sede: Belo Horizonte;
- URC/COPAM Central Metropolitana / Rio das Velhas - Sede: Belo Horizonte.

Abaixo se apresentam o mapa de regionalização das URC's e o esquema ilustrativo da estrutura do COPAM atual.



FIGURA 4 - Regionalização das Unidades Regionais Colegiadas (URC) e SUPRAM's.

Fonte: SISEMA, 2008.

CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL - COPAM

Base legal: Lei Delegada n.º 178, de 29/01/2007 e Decreto n.º 44.667, de 03/12/2008

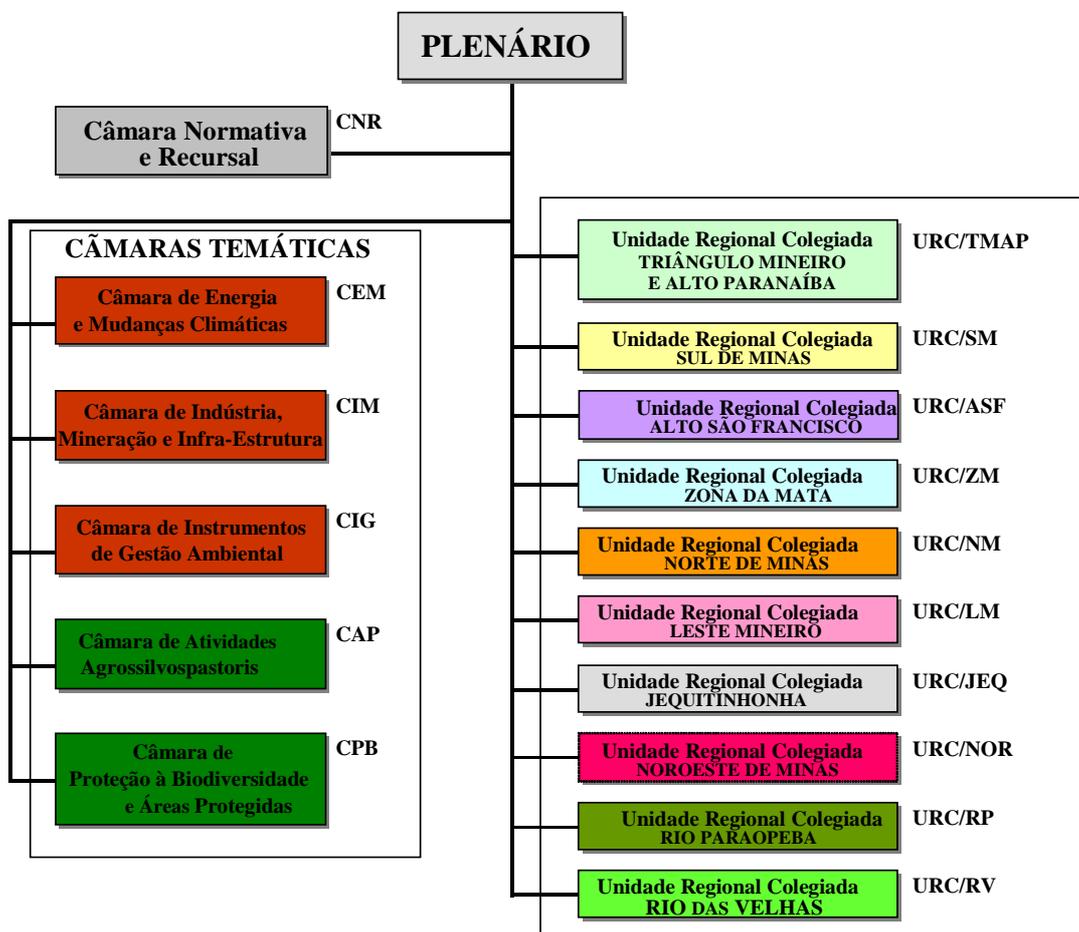


FIGURA 5 - Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM - 2007.

Fonte: SISEMA, 2008.

As SUPRAM's, por sua vez, são o braço executivo das Unidades Regionais Colegiadas, compostas por equipes multidisciplinares dotadas de profissionais de diferentes áreas técnicas, e, também, do corpo jurídico.

Esse cenário, em todo o Estado, resulta num total de 914 conselheiros, que, através do Regimento Interno do Conselho, tratado na Deliberação Normativa n.º 30 de 1998, possuem relacionadas regras para seguirem, conforme sua competência e frequência,

dentre outros procedimentos (SISEMA, 2008). No Anexo 06, encontram-se descritas as estruturas do COPAM e das SUPRAM's, no processo descentralizado.

A fiscalização dos processos, após o julgamento, ficou atribuída ao Comitê Gestor de Fiscalização Ambiental Integrada – CGFAI, através da Lei nº 15.972/2006 e estruturada pela Lei Delegada 125/2007.

A reestruturação do processo de licenciamento ambiental, em Minas Gerais ocorreu, a partir de delimitações históricas específicas. A integração dos órgãos executivos e a regionalização do COPAM ocorrem sobre interesses que existam desde sua criação, em 1977, prevalecidos e aperfeiçoados através do tempo, com as próprias experiências de agentes sociais envolvidos no presente contexto.

O próximo capítulo dedica-se a analisar esses interesses e argumentos, na problematização das relações nele contidas, a partir da percepção dos agentes sociais inseridos no processo de tomada de decisão do licenciamento ambiental, nas bases das 'regras do jogo' da URC – Norte de Minas.

CAPÍTULO 4

O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA URC NORTE DE MINAS: PERSPECTIVA ANALÍTICA DOS AGENTES SOCIAIS

O quarto capítulo tem como objetivo analisar a reestruturação do processo de licenciamento ambiental do Estado de Minas Gerais através da URC – Norte de Minas, a partir da percepção dos agentes sociais, a saber: o Estado, os técnicos da FEAM e da SUPRAM - NM, as comunidades atingidas pelos empreendimentos e os conselheiros da URC - NM.

Para tanto, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com os agentes sociais inseridos nos processos de licenciamento ambiental. A escolha desses agentes sociais se deu no sentido de obter uma amostra intencional, de acordo com o universo proposto. Elegeram-se três grupos de agentes envolvidos diretamente com o julgamento do licenciamento ambiental: a) o Estado, representado pelos responsáveis da descentralização dos órgãos estaduais ambientais (gerentes, superintendentes) e os conselheiros da URC - NM caracterizados como ‘poder público’⁴⁸; b) os técnicos ‘Analistas Ambientais’ da SUPRAM – NM e da FEAM; e c) os representantes das ‘Entidades de classe’ caracterizadas como ‘sociedade civil’⁴⁹ pela URC – NM.

Entende-se, nesse momento, a necessidade de caracterizar os setores de representatividade da URC. Sendo assim, utilizaremos a categorização de Carneiro (2003) apresentada como estrutura tripartite. O setor homogeneizado pelo COPAM como ‘sociedade civil’, dado como um setor de argumento único, engloba, na verdade, tanto os ‘representantes do capital’ a que chamaremos de ‘empresariado’ como os representantes de associações civis ou órgãos públicos de ‘defesa do meio ambiente’ como ‘bem público’, a que chamaremos de ‘ambientalistas’. E os conselheiros da URC

⁴⁸ Poder público refere-se na categorização da URC como os agentes funcionários da máquina estatal. A categorização da URC apresenta o Estado como um bloco monolítico, mas há agentes de vários órgãos diferenciados inseridos nesse contexto, contendo interesses também diferenciados.

⁴⁹ A parcela nomeada pelos técnicos e políticos do Estado de ‘sociedade civil’ engloba empresários (representantes do ‘capital’) e representantes de ‘entidades de classe’ como ONG’s e Associações. Vê-se logo à frente na dissertação a caracterização dessas categorias.

inseridos na categoria de ‘poder público’ serão chamados de ‘tecnoburocratas ambientais’.

Foram entrevistados doze (12) agentes, sendo eles: três técnicos ‘Analistas Ambientais’ do Estado, responsáveis pela elaboração dos pareceres dos relatórios na estrutura centralizada do sistema de licenciamento ambiental; igualmente três técnicos ‘Analistas Ambientais’ do Estado na estrutura descentralizada; quatro conselheiros da Unidade Regional Colegiada - URC – Norte de Minas, sendo, dois representantes ‘tecnoburocratas ambientais’, um representante do ‘empresariado’ e um ‘ambientalista’ e, por último, dois agentes sociais do ‘setor público’ envolvidos diretamente no processo da regionalização das políticas públicas ambientais, um representante da Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMAD e um da Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM, a que chamaremos de ‘setor público’. A relação dos entrevistados encontra-se no Anexo 08.

Outra técnica metodológica utilizada foi a Observação Direta em algumas das reuniões itinerantes da URC – NM, através da qual tivemos oportunidade de analisar a dinâmica dos processos de julgamento, a saber:

QUADRO 3

Reuniões observadas da URC – NM

Data da Reunião	Localidade
19 de agosto de 2008	Grão Mogol
16 de setembro de 2008	Januária
09 de dezembro de 2008	Montes Claros

A partir da organização dos dados obtidos em campo, analisou-se o processo de Licenciamento Ambiental dentro da reestruturação através da constituição das URC’s e, como delimitação de ‘caso’, a URC – Norte de Minas, a partir do pressuposto de que a dinâmica de julgamento dos processos na URC - NM reforça e/ou aperfeiçoa a dinâmica do ‘Paradigma da Adequação’ do ‘Desenvolvimento Sustentável’.

Para tanto, apresentaremos o cenário constituído e os papéis atribuídos aos grupos organizados de agentes sociais na URC – Norte de Minas.

4.1. A URC - Norte de Minas

A estruturação das URC's ocorreu logo após a pactuação de um termo de compromissos entre a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e o governo do Estado de Minas Gerais, firmada por uma base dirigente do Estado, responsável pelas políticas públicas ambientais, no ano de 2003, e executada gradualmente:

Todos os órgãos de governo, de estrutura básica de planejamento de estado, passaram, junto com o governador, a agir numa força tarefa de como é que seria o campo de colocar os instrumentos postos em marcha e foi daí que resultou no primeiro caderno de compromissos dentro do secretariado para o caderno de resultados. Foi o primeiro choque de gestão (Entrevistado 04 – 'setor público', 2008, p.02).

Primeiramente, o processo se iniciou, na Assembléia Legislativa, com a formulação de leis e a aprovação da reestruturação no plano das políticas públicas ambientais. Uma dessas normas atuava na reestruturação do COPAM (Decreto nº. 43.278, de 22 de abril de 2003): “O foco da desconcentração era, ou pela regionalização das atividades do COPAM ou pela municipalização. Aí é a descentralização mesmo” (Entrevistado 04 - 'setor público', 2008, p.03); E, nessa perspectiva, “resolveu-se criar um piloto da desconcentração que seria regionalizar as atividades do COPAM” (Entrevistado 04 – 'setor público', 2008, p.03).

A regionalização⁵⁰ se iniciou no Triângulo Mineiro e na região Sul do estado: “Definiu-se atacar o Triângulo primeiro, já que lá a demanda era maior e depois o Sul” (Entrevistado 04 - 'setor público', 2008, p.05). Equipes do governo visitaram as regiões e elaboraram dinâmicas para a estruturação do modelo: “Montamos um perfil de apresentações para as reuniões públicas. Visitamos os vereadores e os prefeitos, testando o modelo, do final de julho até meados de outubro. E as entidades de classe seriam eleitas com a elaboração de um edital” (Entrevistado 04 - 'setor público', 2008, p.06).

⁵⁰ A regionalização das URC's no Estado de Minas Gerais a princípio seria feita dentro da territorialidade natural das Bacias Hidrográficas. “Não foi possível definir [as URC's] em relação a unidades [por bacias hidrográficas], já que havia aspectos geopolíticos, de deslocamento de um ponto a outro, alguns precisariam deslocar até 500 km” (Entrevistado 4 – 'setor público'). Acabaram por regionalizar a partir da caracterização de identidade das próprias regiões e da base de dados georreferenciada.

Toda a ação foi planejada e executada a partir das metas norteadoras dos acordos entre Secretaria e Estado, como é perceptível na afirmação do Entrevistado 04 do ‘setor público’, a seguir:

E na área ambiental para as Metas do século XXI seria exatamente essa expansão e regionalização do COPAM, para garantir recursos para a execução desse trabalho, para garantir recursos da própria SEMAD.

Foi tudo articulado e tivemos recursos.

O instrumento já existia. Primeiro foi criado o instrumento de gestão, a situação da desconcentração, no caso da regionalização do COPAM aderiu a esse processo, a esse projeto. Então o projeto estruturador de Gestão para o século XXI se iniciou na adesão.

O que aconteceu é que assumimos, organizamos a coisa e cumprimos (Entrevistado 04 - ‘setor público’, 2008, p.07).

Nessa mesma perspectiva, foram criados os NARC’s - Núcleos de Apoio as Regionais do COPAM, posteriormente transformados em Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SUPRAM, quando já articulavam a elaboração da Deliberação Normativa que reestruturou a DN 01/90, considerada a base do sistema de licenciamento ambiental em Minas Gerais, responsável por integrar os órgãos executivos do COPAM numa agenda única: A Agenda Branca.

Segundo o Entrevistado 04 do ‘setor público’ (2008, p.09), após a inauguração das duas primeiras URC’s, iniciou-se a segunda fase na estruturação das URC’s da Zona da Mata, Alto São Francisco e Norte de Minas e no planejamento do Leste Mineiro e do Jequitinhonha. Em julho de 2004 as setes unidades estavam operando: “Estávamos com o sistema operativo em ritmo mensal de reunião” (Entrevistado 04, ‘setor público’, 2008, p.09).

Ainda segundo o Entrevistado 04 (2008, p.09), sentiu-se a necessidade de separar o Norte de Minas e gerar uma URC – Noroeste de Minas com sede em Unaí, implantada em julho de 2006. O argumento para tanto se traduziu em: “Ir para Montes Claros era mais difícil do que ir a Belo Horizonte, para as pessoas do extremo noroeste de Minas”. E, em março de 2008, ainda dividiu-se a URC Central em URC Rio Paraopeba e URC Rio das Velhas (SISEMA, 2008).

A URC – Norte de Minas foi implantada em 31 de março de 2004, contendo um diferencial:

Em Montes Claros foi diferente. Como já havia um escritório que funcionava como uma FEAM, aqui era um dos poucos municípios que já possuía todas as estruturas já do estado. Então eu fui trazendo as pessoas para montar a estrutura que hoje está na SUPRAM. Era a estrutura [física], os funcionários e os estagiários. (Entrevistado 12 - 'setor público', 2008, p.02).

As primeiras reuniões foram improvisadas, porque não havia essa estrutura para dar o suporte. Anteriormente quem fazia as reuniões eram 5 pessoas. (Entrevistado 12 - 'setor público', 2008, p.02).

E a Deliberação do COPAM nº. 330, de 22 de janeiro de 2008, normaliza a Unidade Regional Colegiada do COPAM – Norte de Minas, com sede na cidade de Montes Claros, sendo apresentada por esse documento como:

Uma unidade deliberativa e normativa, com a atribuição de analisar e compatibilizar, no âmbito de sua atuação territorial, planos, projetos e atividades de proteção ambiental com a legislação aplicável e propor, sob a orientação do Plenário e da Câmara Normativa e Recursal – CNR, ambas do COPAM, as políticas de conservação e preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável, sendo composta, em regime 'paritário' (COPAM, Deliberação 330/08).

Nos Anexos 09 e 10 encontram-se a relação dos municípios inseridos na região da URC – Norte de Minas e o mapa que caracteriza o território da URC – NM.

De acordo com o Decreto nº. 43.278, de 22 de abril de 2003, a URC – NM é composta pelo plenário, a base administrativa e o apoio executivo, técnico e jurídico de responsabilidade da Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SUPRAM – Norte de Minas.

A composição do Plenário da URC – NM, determinada no Anexo único da Deliberação COPAM 330/08, se faz por, no máximo, vinte (20) conselheiros estabelecidos na mesma lógica 'paritária' do COPAM: que são presididos pelo Secretário Adjunto Shelley de Souza Carneiro - SEMAD, apresentado no quadro a seguir:

QUADRO 4

Composição do Plenário das URC's⁵¹

PODER PÚBLICO	SOCIEDADE CIVIL
SEMAD	FIEMG
SEAPA	FAEMG
SEDIVAN	FETAEMG
SEDRU	FEDERAMINAS
SETOP	ABES
PMMG	Representante de 'entidades civis' representativas de categorias de profissionais liberais ligadas à proteção do meio ambiente
PGJ	ONG - CEEA
IBAMA	ONG - CEEA
Prefeituras	Profissionais Liberais
CBH	Comunidade Científica ou CODEMA ou Pessoa de notório saber

Fonte: MINAS GERAIS, Deliberação COPAM 330/08

Para cada cargo relacionado acima são eleitos um titular e dois suplentes, com o mandato de três anos, conforme se especifica no Edital de Convocação SEMAD/COPAM nº. 06/2008. Para as 'entidades de classe' é necessário haver o cadastramento na SUPRAM – NM, obedecendo à obrigatoriedade de comprovação de sua atuação por mais de dois (2) anos na região Norte Mineira.

No cenário constituído para a URC - Norte de Minas, percebe-se a reprodução do COPAM central, anterior à reestruturação. A regionalização estrutural, física e técnica é dada como desconcentração, que, no capítulo 1, foi conceituada como “um processo de desagrupamento de uma determinada variável, seja ela simbólica ou material, reproduzida fidedignamente de forma regionalizada” e constituinte de um processo maior que é a descentralização.

Já a descentralização das políticas públicas ambientais, em Minas Gerais, ocorreu devido à regionalização da tomada de decisão, através da instituição de conselheiros representantes do 'poder público' – 'tecnoburocratas ambientais' e da 'sociedade civil' -

⁵¹ As especificações das siglas se encontram na Lista de Siglas desse trabalho.

‘empresariado’ e ‘ambientalistas’ regionais, não somente pela desconcentração institucional do órgão executivo, mas pela descentralização do órgão deliberativo do processo de licenciamento ambiental estadual.

Na concepção de alguns agentes entrevistados, a descentralização da tomada de decisão foi estabelecida como uma estratégia de ‘desburocratizar’, ‘dinamizar’ e ‘gerar’ maior ‘democracia’ na tomada de decisão. Descrevemos abaixo algumas considerações feitas pelos entrevistados sobre a descentralização do processo de tomada de decisão do licenciamento ambiental em Minas Gerais:

Acho que foi [o processo de descentralização] uma proposta totalmente importante e está no caminho para dar certo. É um processo, não está totalmente maduro, tem muitas falhas. Até porque a equipe técnica da SUPRAM, agora que estão sendo treinadas né?

Então, mas eu acho que foi importante. E com relação a SUPRAM acho que resolveu muitos problemas nos locais próximos a SUPRAM (Entrevistado 08- ‘tecnoburocrata ambiental’, 2008, p.6-7).

Eu acho interessante o fato de ter descentralizado. De ser paritário, de ter inserido ONG’s, a FETAEMG por exemplo, e também essa história de ser por regiões, né? URC, ser regional. E as leituras dos processos e avaliação dos processos de forma regional.

Nesse sentido, avançou bastante. (Entrevistado 10 – ‘ambientalista’, 2008, p.01).

Acho que ela foi totalmente positiva, eu até brinco com o Shelley que foi um grande ganho para o Estado, acho que Minas Gerais tem um grande salto ambiental para formar o órgão fiscalizador. Porque ao mesmo tempo que ele é um órgão que fiscaliza, que orienta, ele tá próximo do local em que está acontecendo o impacto, acho que é fundamental. Para conhecer os problemas da região, ter a comunidade mais próxima, acesso. Dá para fazer um processo mais legítimo. Acho mais interessante fazer aqui (Entrevistado 09 - ‘tecnoburocrata ambiental’, 2008, p.03).

Eu acho que o grande benefício da descentralização foi esse, os conselheiros conhecem a região, então eles têm o conhecimento de causa, para garantir que o projeto esteja dentro das leis.

E para você levar para toda a sociedade o que está acontecendo ali, o caminho é um dos melhores coisas que aconteceram em Minas Gerais. (Entrevistado 11- ‘empresariado’, 2008, p.01).

A partir da análise elaborada no primeiro capítulo desse trabalho concluiu-se que não há relação direta entre descentralização, democratização ou redução do clientelismo. Isso envolveria, necessariamente, a inserção e o controle dos agentes privados e dos cidadãos na implementação da descentralização e das ações dos governos em todas as instâncias.

Sendo assim, o fato de descentralizar as políticas públicas não se faz condição suficiente para influenciar ações visando ao bem comum local. Mais ainda, a segmentação da tomada de decisão pode ser utilizada como assimilação e adaptação do discurso hegemônico no intuito de apoderamento dos recursos naturais locais pelo proponente do discurso, e, ainda, uma articulação desses agentes hegemônicos para a “desregulamentação das políticas ambientais” (ACSELRAD, 2006, p.30).

Carneiro (2003) defende que há um ‘jogo’ de interesses inserido dentro do cenário das políticas públicas ambientais mineiras que seleciona e delimita a participação de certos agentes sociais nesse contexto. Para tal entendimento, explicitaremos melhor a teoria do ‘Jogo da Mitigação’ de Carneiro (2003).

4.2. O “Jogo da Mitigação” das políticas públicas ambientais em Minas Gerais

Carneiro (2003) afirmou, a partir da teoria de ‘campo’⁵² (e demais conceitos por ela envolvidos) de Pierre Bourdieu, que há um ‘campo da política ambiental mineira’, um espaço, minimamente estruturado, onde coexistem relações objetivas. “O COPAM foi concebido como *locus* de processamento de conflitos relativos ao uso das condições naturais que abrigaria, basicamente, três tipos de agentes: ambientalistas, representantes do capital e membros da tecnoburocracia ambiental” (CARNEIRO, 2005b, p. 81), propiciando relações hierarquizadas dentro desse campo.

No estudo da formação e desenvolvimento do conjunto de agências estatais encarregadas da política ambiental em Minas Gerais, Carneiro (2003) identifica a busca dos agentes em criar e sustentar um ‘diálogo’, um ‘entendimento’ entre si, com relação aos conflitos gerados pelos processos de licenciamento ambiental julgados pelo COPAM, tentando “realizar, na prática, a compatibilização entre ‘preservação ambiental’ e ‘desenvolvimento’” (CARNEIRO, 2003, p.381).

⁵² Para um entendimento prático dos conceitos de Bourdieu, ver THIRY-CHERQUES (2006). Entretanto, para maior compreensão da utilização do ‘campo’ por Carneiro (2003): Campo é uma construção social, onde os agentes interagem, influenciam e são influenciados, ‘um espaço de relações objetivas entre indivíduos, coletividades ou instituições’ (BOURDIEU, 1984 *apud* THIRY-CHERQUES, 2006). No entanto, Bourdieu refere ao campo como um não-lugar físico, mas de influências, onde há uma moeda para a troca dessas influências a que ele se refere como capital (interesses postos em jogo). Esse capital pode aparecer da forma como lhe for conveniente, seja social ou econômico, etc. São utilizados pelos agentes como estratégias, que lhes permitem conservar ou conquistar posições, em uma luta que é explícita e travada no plano simbólico. A posição do agente dentro do campo está diretamente relacionada aos produtos de consumo desse indivíduo, e da forma de produzir e acumular (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 37).

Para Carneiro (2003), o COPAM se organiza numa lógica tripartite do campo, sendo eles: a tecnoburocracia ambiental (técnicos-gerentes executivos de órgãos do sistema público de meio ambiente de Minas Gerais), os ‘ambientalistas’, (representantes de associações civis ou órgãos públicos de ‘defesa do meio ambiente’ como ‘bem público’), e os representantes do capital (lideranças de associações empresariais ou de órgãos públicos ou secretarias de Estado que articulam interesses de frações do capital) (CARNEIRO, 2005b, p. 73-74).

Esses agentes tendem, ao longo do tempo, a consolidar as relações, aumentando as complexidades do conjunto de conhecimentos técnico - jurídico e prático, tanto para o ingresso de novos agentes, como para a formação de uma ‘elite’ detentora de maior ‘capital cultural’ e do ‘capital de representação’ dentro desse grupo. E, sendo assim, a consolidação desse ‘campo’ se estabelece com o tempo e com a experiência dos seus agentes:

À medida que o campo se desenvolve institucionalmente, maior se torna o *quantum* de “capital específico” - na forma incorporada do domínio operativo do complexo de normas técnicas, jurídicas e informais que regem o jogo – para ingressar e continuar no campo (CARNEIRO, 2003, p. 381).

Esse cenário, conforme Carneiro (2003), fecunda a “oligarquização do campo”, onde predomina o que ele chama de ‘primazia da negociação’ (CARNEIRO, 2005b, p. 67), na pactuação das apreciações dos processos pelos agentes e pelas instituições que eles representam.

Como consequência, Carneiro (2005b) afirma que há uma tendência à formação de um senso comum, de haver sempre um resultado esperado pelo grupo; há uma forte tendência à resolução consensual dos ‘casos’. “O jogo transforma-se num sistema rotinizado de disputas técnicas e ‘jurídicas’ sobre o grau de rigor a ser aplicado a cada caso” (CARNEIRO, 2005b, p. 77). Os agentes tendem a discutir somente o grau de mitigação que será aplicado e não a viabilidade do processo de intervenção. Carneiro (2003) explica, nesse sentido, que a discussão dos agentes sobre os processos se alinham dentro de uma lógica “mitigatória legal e moralmente sustentável” (CARNEIRO, 2003, p. 366) nos aspectos jurídicos.

Estabelecendo um diálogo entre a iniciativa incipiente do Estado de regionalização dos COPAM’s através das Unidades Regionais Colegiadas – URC’s e da teoria da

‘oligarquização do campo ambiental mineiro’ de Carneiro (2003), analisaremos a organização do campo da URC - NM *à priori*, a partir da apresentação dos agentes constituintes da URC – Norte de Minas.

O quadro abaixo apresenta os agentes ‘conselheiros’ da URC – NM, a entidade para a qual o representante foi indicado e aquela em que o agente atua.

QUADRO 5

Representantes da URC – NM / 2008 - 2011

PODER PÚBLICO	Titular	1º Suplente	2º Suplente	SOCIEDADE CIVIL	Titular	1º Suplente	2º Suplente
SEMAD	Shelley de Souza Carneiro – Secretário Adjunto SEMAD	Thiago Alexsander Costa Grego – Subsecretário de Inovação e Logística - SEMAD	-	FIEMG	José Augusto Ferreira Dias – Diretor de Gestão Industrial da Valleé	Ezio Darioli - FIEMG	Dárcio Calais – Diretor Florestal da AMS – Associação Mineira de Silvicultura
SEAPA	José Aloizio Nery - EMATER	Wagner Brant Monteiro - IMA	Sérgio Oliveira Azevedo – EMATER	FAEMG	Lucas Elmo Pinheiro	Bernardo Pinheiro	Pedro Narciso
SEDEVAN	Edson Ferreira do Couto	Odilon Martins Guimarães Júnior - IDENE	Vago	ONG com mandatos vigentes CODEMAS	Valquíria Dias Moreira – CODEMA MOC/CAA	Luciane Carvalho Oliveira - CODEMA Janaúba	Jônatas Gonçalves Rego - CODEMA Mirabela
SETOP	Roger Gama Veloso – 37ª CRG Janaúria	Aurélio Salgado de Campos – 32ª CRG Janaúba	Geovanini da Silva Junior – 34ª CRG-Salinas	FETAEMG	Arimar Gomes dos Santos - Assessor FETAEMG	Beatriz Fagundes Alves - Diretora Regional FETAEMG	Ediran Pereira Oliveira - Assessor FETAEMG
SEDRU	Aníbal Oliveira Freire - COPASA	Mônica Maria Ladeira - COPASA	Willian Machado da Silva – COPASA	FEDERA-MINAS	Julius César Denucci – ACI / MOC	Geraldo Estáquio Andrade Drumond – ACI /MOC	Edílson Torquato – ACI / MOC
PMMG	Major César Ricardo de Guimarães - PMMG	Capitão Paulo Eliedson Veloso – PMMG	Tenente Thiago Alves Ribeiro – PMMG	ONG'S	Soter Magno Carmo – OVIVE / COPASA	Alda Maria Silva de Souza – GRUFINC H.	Wendel Brito Nunes – GRUFINC H.
PGJ	Paulo César Vicente de Lima - MP	Aluísia Beraldo Ribeiro - MP	Vago	ONG'S	Vanessa Veloso – IGS.	Ramon Risério Dourado Leite – IGS.	Felipe Teixeira Martins – IGS.
CBH	José Walter Alves -	Luiz Antonio de Souza	Dalton Soares de Figueiredo	Comunidade e Científica ou CODEMA ou pessoa de notório saber.	Anete Marília Pereira – UNIMON TES.	Sandra Matias Damasceno – FACIT.	Murilo César Osório Camargos - Instituição Santo Agostinho
IBAMA	Marco Túlio Simões Coelho - IBAMA	Ney de Magalhães Barbalho - IBAMA	Danilo Augusto Furtado da Silva – IBAMA	Profissionais Liberais	Berilo Prates Maia Filho – AGRO.	Ailton Barbosa Vilane – AREA.	Roberto Mauro Amaral – AGRO.
Prefeituras Municipais	-	Marcelo Albano Ferreira de Moraes	-	ABES	José Ponciano Neto - COPASA	Tiburtino José de S. Oliveira - COPASA	Leopoldo Magalhães Rabello Miranda - COPASA

Fonte: MINAS GERAIS. COPAM 2008-2011 - COMPOSIÇÃO DA URC NORTE DE MINAS, 2008.

Observa-se um total de 19 titulares e 37 suplentes, totalizando 56 conselheiros na URC – NM, no período de 2008 a 2011. Percebe-se, no entanto, que no setor ‘poder público’ a indicação de representantes pelas Secretarias do Estado pode ser feita com agentes de outras instituições, já que na região referida não há representantes de algumas secretarias indicadas como conselheiras. Para tanto, no setor ‘sociedade civil’, repetem-se indicações pela falta de instituições regionais representantes das entidades estabelecidas legalmente, como é o caso das ONG’s, onde se percebem três representantes de uma mesma instituição.

Podemos observar que, no quadro dos conselheiros, há um total de 7 funcionários da COPASA, incluindo titulares e suplentes, nas indicações da SEDRU – Secretaria de Estado e Desenvolvimento Regional e Política Urbana, da ABES- Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental e, por fim, um representante de uma ONG.

Outro destaque observado é o número de empresários e comerciantes inseridos no quadro de conselheiros da URC – NM: 5 conselheiros ao todo, como representantes da FIEMG e da FEDERAMINAS, dentro de um contingente de 56 agentes. Pode-se destacar que 9% dos conselheiros são diretamente ligados ao setor comercial da região.

Nota-se que há uma grande variedade de segmentos estabelecidos para representação no Conselho. Entretanto, limitado é o número de entidades que os representa, devido à restrição de agentes sociais que, segundo Carneiro (2003), se encaixem no ‘perfil’ da lógica do COPAM, ou seja, acumuladores de ‘capital cultural’ e ‘capital de representação’. Destaca-se também que esses conselheiros ainda podem e são representantes de outros conselhos voltados para a questão ambiental na região, como é o caso dos Comitês de Bacia Hidrográfica, proporcionando uma maior interação entre os agentes.

Nessa perspectiva, entende-se que há uma limitação de agentes ‘preparados’ para participarem da Plenária da URC. Sobretudo pelo fato de os conselheiros necessitarem possuir o acúmulo de ‘capital cultural’, que, segundo Carneiro (2003), é um dos que mais legitima o ‘jogo da mitigação’. Os entrevistados reforçam a afirmação de que a maioria dos conselheiros são técnicos ou pessoas consideradas de confiança pela instituição indicante:

Como eu sou técnica da área, para mim não faz muita diferença, a gente sempre está aprendendo alguma coisa (Entrevistado 09 – ‘tecnoburocrata ambiental’, 2008, p.03).

O conselho é misto, você tem o Ministério Público, técnicos, sociedade. Você tem um acúmulo de conhecimento, então quando há um questionamento, geralmente esse conselheiro faz a fundamentação técnica em cima desse questionamento e isso enriquece conhecimento do grupo, e acaba compartilhando isso com os outros. **Democratização até do conhecimento.** (Entrevistado 11 – ‘empresariado’, 2008, p.02, grifo acrescido).

Nós tivemos evolução, você vê que as pessoas que estão no campo, já têm formação acadêmica, **são engenheiros**, e isso ajuda muito (Entrevistado 11 – ‘empresariado’, 2008, p.07, grifo acrescido).

É muito boa [a capacitação técnica dos conselheiros], porque os conselheiros são técnicos também. Há Engenheiro Agrônomo, Engenheiro de Minas, Engenheiro Florestal, os técnicos da COPASA, então cada um ali é técnico na sua área (Entrevistado 05 – Analista Ambiental, 2008, p.04).

Alguns conselheiros utilizam as assessorias de suas entidades, para se embasarem com o amparo técnico e jurídico dos seus argumentos:

[Com relação ao julgamento do processo da MMX, na URC – Jequitinhonha] Nós fizemos visita ao local do projeto, colocamos o departamento jurídico analisando o projeto, nós temos esse suporte, para saber qual é o posicionamento que podemos fazer. Isso nos dá uma retaguarda (Entrevistado 11 – ‘empresariado’, 2008, p.04).

A dificuldade é isso, você saber qual a decisão a tomar, mas esse suporte dentro da ‘instituição’, nós dá maior clareza de posicionamento (Entrevistado 11 - ‘empresariado’, 2008, p.04).

O ‘jogo de mitigação’ é embasado pelo conhecimento técnico dos conselheiros que, segundo Carneiro (2005b), para fazerem parte da elite interna, precisam ser capazes de acumular o ‘capital’ específico que se gera no campo da ‘política ambiental’ (CARNEIRO, 2005b, p. 71).

Pode-se destacar, ainda, no caso das URC’s, que ocorria a correlação entres esses agentes, mesmo antes do processo de descentralização do COPAM, pressupondo que a região possuía o seu próprio ‘campo ambiental’ antes da constituição da URC – NM. Sendo assim, o prévio contato entre os agentes, antes da URC, e a ‘acumulação cultural’, após a URC, gera uma tendência maior de afinidade e articulação entre os conselheiros, confirmando a premissa de Carneiro (2003) de que há a vocação ao

‘diálogo pedagógico’⁵³ no COPAM ou, nesse caso, na URC – NM, podendo ser ilustrada pela afirmação abaixo, do Entrevistado 10, representante ‘ambientalista’:

Às vezes dá para fazer uma intervenção em um processo com qualidade, entendeu? E aí há alguns conselheiros que navegam legal (...). Tem processo que eu ligo para ele, tem uns que ele ligam para mim. Então a gente faz (...). Agora mesmo acabei de receber um e-mail [de um dos conselheiros], ele pedindo para a gente não votar em um processo, já justificando. Então há uma articulação também dentro do conselho. Não dá para ser com todos, mas a gente criou uma lista, para discutir processos, né? Eu acho isso, penso isso. Então por isso eu acho que avançou bastante também (Entrevistado 10, - ‘ambientalista’, 2008, p.05).

Comprovadamente, percebe-se que a teoria de Carneiro (2003) do ‘diálogo pedagógico’ no COPAM é reproduzida na URC – NM, gerando uma naturalização e automatização desse ‘consenso’, onde “essa aproximação se mostra, no geral, objetivamente proveitosa para todos os agentes: por meio dela eles se legitimam mutuamente e, ao mesmo tempo, reforçam os limites do campo e as barreiras à entrada de novos agentes” (CARNEIRO, 2005b, p.82). A partir das afirmações dos conselheiros entrevistados identifica-se a articulação fora das sessões da URC – NM, objetivando a discussão de resoluções dos processos:

Ela é positiva [a articulação entre os conselheiros], para termos um entendimento e uma discussão prévia do processo entre os conselheiros. Sobre Barragem de Berizal, por exemplo, nós fizemos reuniões com parte do conselho, alguns membros do conselho, meio que se articulando. Quais são as condicionantes favoráveis para a gente acrescentar? Plano A e Plano B. Vão pedir vistas, pediu vistas, né? Vamos tirar, o ideal seria tirar de pauta o processo para fazer o EIA/RIMA. Mas não ia passar porque a gente já sabia que não iria passar (Entrevistado 10 – ‘ambientalista’, 2008, p.06).

Conforme identifica Carneiro (2003), a visão de compatibilização, com o tempo, vai se firmando no campo, a chamada *doxa*⁵⁴, pelo fato dos representantes do capital, “valendo-se do seu lugar de dominantes do campo econômico procuram, em nome do ‘desenvolvimento’, obter a ‘mínima mitigação possível’” (CARNEIRO, 2003, p.265).

⁵³ “Consensos negociados entre interesses divergentes” (CARNEIRO, 2005b, p. 69).

⁵⁴ Segundo Bourdieu todo campo desenvolve uma *doxa*, um senso comum, e *nomos*, leis gerais que o governam. Todo campo possui agentes que dominam e são dominados. A *doxa* é aquilo sobre o que todos os agentes estão de acordo (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 37).

Perguntado ao conselheiro representante da ‘sociedade civil’ sobre o que evoluiu no cenário descentralizado, sua resposta estabelece o contato da mitigação entre empresários, órgão ambiental e conselheiros:

Nós estamos julgando o que é nosso, o que é da região, o conhecimento de causa favorece a tomada de decisão.
Outra coisa, com o conhecimento que tem, o técnico consegue obter um nível de acerto muito maior na avaliação de um processo. Ele tem uma avaliação pormenorizada, sobre o que existe naquele contexto.
O empresário ele conhece com quem vai trabalhar. Ele tem uma afinidade com os órgãos ambientais, não fica um relacionamento frio, você vai lá e ouve o técnico (Entrevistado 11- ‘empresariado’, 2008, p.05).

Na afirmação do entrevistado, percebe-se que a articulação se faz pelos conselheiros e pelo Estado, que propõe aos representantes do ‘Poder público’ o apoio aos interesses estatais:

Então eu pedi vista, mas quando fui apresentar a justificativa que era para tirar de pauta, aí eu já não tive o apoio dos outros. Inclusive a grande maioria não apareceu. Apareceram os suplentes.
Nós tivemos notícias que houve reunião mesmo [do Estado com os conselheiros]: - Não apóiem, entendeu? Agora, comprovar? É complicado a gente falar, porque falam uma outra coisa para você (Entrevistado 10 – ‘ambientalista’, 2008, p.04).

Nesse sentido, descortina-se o cenário em que Carneiro (2003) aponta o funcionamento do ‘campo ambiental’, de forma a aproximar os ‘adversários-cúmplices’, ampliando ainda mais a automatização do consenso. Esse cenário se caracteriza como confortável e funcional para os conselheiros acumularem seu ‘capital cultural e social’.

Essa ‘lógica de acumulação’ do ‘capital cultural’ se aprofunda ainda mais com a elitização de alguns conselheiros que possuem domínio da linguagem técnica e jurídica e da ‘articulação’ argumentativa, obtendo maior ‘poder’ sobre outros conselheiros. Essa hierarquização do ‘campo’ pode ser percebida a partir das afirmações dos agentes abaixo:

Às vezes dá para fazer uma intervenção em um processo, com qualidade, entendeu? E aí tem alguns conselheiros que **navegam legal** [possuem o conhecimento técnico-jurídico] (Entrevistado 10 – ‘ambientalista’, 2008, p.05, grifo acrescido).

Eu já peguei dois conselhos, hoje há um novo conselho. Acredito que os conselheiros hoje são mais técnicos, mais exigentes. O conselho anterior não

era tão exigente como este é. Mas eu acho que há certa **indução de alguns conselheiros com relação aos outros**, porque cada um deles defende uma instituição então eles precisam ter um posicionamento próprio. Então muitas vezes existem alguns que induzem, não é mesmo induzir a palavra, como eu diria influenciam, também não é influenciar, são tendenciosos (...). Então muitos conselheiros talvez vão na onda que normalmente, todo grupo tem um líder. Vão na onda do líder, mas não estou falando que todos são assim, existem conselheiros muito bons, hoje nós temos alguns conselheiros que tem personalidade, têm opinião, nos ajudam, nos alertam. Mas em alguns casos eles vão 'na onda'. Tem que ter personalidade e tem que ter opinião. Eles estão ali representando uma instituição (Entrevistado 06 – Analista Ambiental, 2008, p.04, grifo acrescido).

Dentro do próprio conselho há conselheiros que influenciam a maioria, viu? Tem aqueles que têm o poder de persuasão maior e muitos vão com ele (Entrevistado 07 – Analista Ambiental, 2008, p.02).

Ressalta-se que, na reprodução do COPAM em forma regional, através das URC's, reproduz-se também a 'oligarquização do campo da política ambiental', enfatizando o 'jogo da mitigação' regionalizado, que consolida a lógica do 'desenvolvimento sustentável' conforme o 'Paradigma da Adequação'.

A reestruturação das políticas públicas ambientais fundamentou-se no discurso da agilidade e eficiência na execução dos processos de 'licenciamento ambiental', baseado nas metas determinadas pelo 'Acordo de Resultados' firmado entre Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Governo do Estado de Minas Gerais, aperfeiçoando ainda mais a lógica do 'capital'. O próximo tópico empenha-se em analisar a regionalização do COPAM a partir do 'Paradigma da Adequação'.

4.3. A URC – Norte de Minas na perspectiva do “Paradigma da Adequação”

O desenvolvimento sustentável, na perspectiva do ‘Paradigma da Adequação’, como já foi apresentado no capítulo 2 desse trabalho, caracteriza-se pela lógica do ‘ambientalismo de resultados’ cimentada na ‘modernização ecológica’, onde políticos e tecnocratas se articulam em nome do desenvolvimento econômico, legitimados pelo Estado através das Unidades Regionais Colegiadas do COPAM, embasadas pelo ‘jogo das mitigações’.

Analisa-se a perspectiva acima a partir de duas vertentes: da constituição da equipe técnica multidisciplinar da SUPRAM - NM e dos pareceres técnicos que são, em sua maior parte, a única referência do processo de ‘licenciamento ambiental’ para os conselheiros da URC:

Os nossos olhos são os técnicos, **difícilmente os pareceres dos técnicos não são levados em consideração** [para a tomada de decisão pelos conselheiros]. Evidente que muita decisão que nós tomamos é pelos pareceres técnicos. (Entrevistado 11 – ‘empresariado’, 2008, p.03, grifo acrescido).

A constituição da equipe multidisciplinar da SUPRAM – NM caracteriza-se por se pautar dentro dos valores da ‘tecnoburocracia ambiental’ que interpretam o meio natural e social, a partir de variáveis. A afirmativa se percebe a partir da formação profissional dos 18 técnicos contribuintes da SUPRAM – NM, apresentadas no quadro a seguir:

QUADRO 6

Formação Profissional dos Técnicos da SUPRAM –NM

Formação	Número de Técnicos
Zootecnista	2
Engenheiro Agrônomo	3
Engenheiro Civil	1
Engenheiro Florestal	2
Biólogo	1
Engenheiro Agrícola	2
Engenheiro Metalúrgico	1
Engenheiro Ambiental	1
Químico Industrial	1
Advogados	3
Bacharel em Direito	1

Fonte: Entrevistado 06, 2008.

Assinala-se a ausência de técnicos com formação social, como Assistente Social, Pedagogo, Cientista Social, dentre outros. Esclarece-se que os empreendimentos são implantados nos espaços geográficos onde grupos sociais, na sua diversidade, possuem, cada qual, seu valor e seus interesses que deveriam ser evidenciados por técnicos preparados para as situações propostas. E, nessa lógica, ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA (2005) acreditam que, na percepção de técnicos inseridos na racionalidade ‘tecnocrata ambiental’, há:

A preponderância de uma concepção reducionista e hegemônica, que define e impõe os modos de uso dos recursos naturais a partir de uma lógica meramente mercantil, impede que as comunidades atingidas por barragens [ou quaisquer intervenções] sejam reconhecidas como sujeitos ativos e constitutivos do espaço de discussão e de deliberação (ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA, 2008, p, 98).

Apresenta-se a percepção dos conselheiros sobre os pareceres dos Analistas Ambientais:

Eu acho que falta uma melhor capacitação, eu acho que inclusive eles deveriam ter um olhar, fica muito técnico e eles esquecem que há gente, sabe? Povo, direito, e mesmo a história do meio ambiente, a gente ta fazendo a discussão da análise ambiental, então deveria incorporar tudo, eu acho falho, acho que os técnicos da SUPRAM, eles deveriam ser mais capacitados e ter um olhar mais para o social. Eu nem sei se tem um técnico social lá dentro, certamente não.

Acho que eles trabalham com uma certa arrogância, como se fossem detentores do conhecimento, junta tudo, entendeu, a vaidade, a falta de capacitação, a pressão (Entrevistado 10 – ‘ambientalista’, 2008, p.07).

Não, eu acho que o técnico quando a gente lê não tem um crivo social né? O lado humano não é muito olhado não, eles olham mais a parte técnica. O empreendimento. Fala dos impactos ambientais, mas é difícil, né? Falar da parte humana, comenta, né? Os problemas, mas não olha muito o lado humano não (Entrevistado 09 – ‘tecnoburocrata ambiental’, 2008, p.02).

Houve uma evolução, mas tem que melhorar muito. Mas precisa melhorar nessa perspectiva social. E a questão não é só a lei.

Outra questão também é a compensação ambiental que às vezes passa, que o passivo ambiental, tem que ficar insistindo, toda vez tem que ficar levantando a situação. Então muitas vezes ele não observa essa compensação, as condicionantes que eles colocam são muito vagas, a gente tem que ficar concertando lá na hora. Por serem vagas as condicionantes acabam não sendo cumpridas (Entrevistado 08 – ‘tecnoburocrata ambiental’, 2008, p.04).

Mas eu não sei se realmente existe aí um lado sensível mais aprofundando disso. Porque o técnico geralmente tem uma formação daquela área, ou é um biólogo, não lembro se na área técnica tem um sociólogo, não lembro disso. (Entrevistado 11 – ‘empresariado’, 2008, p.06).

Nessa concepção, as citações acima reforçam a afirmação de ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA (2005), que ressalta o despreparo do profissional, instruído por técnicas estabelecidas pelo ‘ambientalismo de resultados’, para compreender o contexto sócio-político da região de um empreendimento. Destaca-se a afirmação do entrevistado 10 (ambientalista) que se refere à arrogância própria de quem compreende o ‘conhecimento técnico’ em contraposição ao ‘conhecimento tradicional’, próprio das comunidades atingidas, legitimando o interesse do capital em correlacionar a ‘técnica’ à lógica mercantil.

A ‘tecnoburocracia ambiental’ orienta o trabalho dos Analistas Ambientais, segmentando o conhecimento nos pareceres e delimitando as ‘reconfigurações socioambientais’ (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005, p.17) próprias do ‘jogo da mitigação’.

Acselrad (2004) afirma que o movimento social, insubmisso às ‘regras do jogo’ do capital, possui dificuldades de se pronunciar com relação a seus interesses:

Podemos dizer que todos os movimentos sociais que não se articulam de forma direta com a esfera produtiva não dispõem de capacidade de influir diretamente na configuração de forças pela pressão sobre o processo de acumulação. Tais movimentos são levados assim a configurar o poder de barganha na esfera simbólica, acumulando força no plano da legitimidade e colocando em causa o conteúdo das noções prevalecentes de justiça (ACSELRAD, 2004, p.29).

Nesse sentido, com a falta dessa representatividade, legitima-se a valoração sócio-ambiental dos tecnoburocratas. Incorporando essa lacuna, percebe-se a atuação do Estado ao privilegiar ainda mais o interesse hegemônico do ‘capital’, no processo de ‘licenciamento ambiental’, ressaltado pela percepção do Entrevistado 10, a seguir:

Se tem um processo que está sendo avaliado pelo COPAM, e ele vai ser executado em determinado município, em determinada comunidade. Por mais que a participação das pessoas diretamente atingidas, isso não interfere muito nos resultados, inclusive na avaliação dos processos, não, apesar de que eu acho apesar de ter avançado e ter a participação de muitos atores, o processo é muito centralizado, muito de cima para baixo. Eu tenho uma avaliação fortíssima da intervenção do Estado, a força mesmo, da definição, quando quer que o projeto seja aprovado, não dá muita liberdade. Existe uma articulação, eu consigo enxergar isso com muita clareza, uma articulação, dentro do próprio COPAM, principalmente por quem está na ponta. Quem coordena o COPAM, vamos dizer assim. Existe uma articulação que as coisas não avançam muito não (Entrevistado 10 – ‘ambientalista’, 2008. p.02).

Outros fatores agravantes são: a dificuldade de mobilizar e organizar essa população receptora das ‘externalidades’ do empreendimento e a de elaborar seus argumentos dentro de uma “linguagem técnico – científica” (CARNEIRO, 2005a, p.43), própria ao entendimento dos conselheiros.

Nessa perspectiva, destaca-se, ainda, a dificuldade de inserção da comunidade dentro dos processos de licenciamento. A comunidade, como sustenta Carneiro (2005a), não consegue se fazer inteligível aos conselheiros, privando-se de participar de um conselho que delibera sobre o seu meio e a sua qualidade de vida.

O processo de elaboração dos pareceres obedece ao seguinte roteiro: os técnicos da SUPRAM, ao receberem os documentos do processo, sejam, RCA, PCA ou EIA/RIMA, analisam o empreendimento *in loco*, para maiores esclarecimentos. Após esse procedimento, os técnicos ‘sintetizam’ a realidade posta pelo empreendimento, através de variáveis sociais e ambientais, já que a lógica do licenciamento ambiental somente se faz inteligível a partir do comparativo dessas variáveis. Reafirmando Carneiro (2005a), “as ‘propriedades sensíveis’ das coisas naturais só interessam na medida em que podem ser convertidas em coisas monetárias” (CARNEIRO, 2005 a, p.33). Com relação aos pareceres técnicos, os conselheiros destacam que:

Eu acho que falta um pouco a parte humana mas a parte técnica é interessante. Mas só que têm muito técnico novo, né? A capacitação demora tempo. Acho que cada processo é uma aprendizagem, entre eles, tem o setor

técnico, eles têm o apoio de Belo Horizonte também (Entrevistado 09, 'tecnoburocrata ambiental', 2008, p.03).

O parecer é bem resumido (Entrevistado 09 – 'tecnoburocrata ambiental', 2008, p.03).

Acho que eles trabalham com certa arrogância, como se fossem detentores do conhecimento. Junta tudo, entendeu, a vaidade, a falta de capacitação, a pressão (Entrevistado 10 – 'ambientalista', 2008, p.07).

Outro importante destaque dado aos técnicos pareceristas, diz respeito à pressão recebida pelo 'setor produtivo', categoricamente evidenciada nas entrevistas e na observação direta em reuniões:

Então nós temos muitos problemas com isso, nos passam como exigente demais, como se nós atrapalhamos o desenvolvimento do país, mas no final da história só queremos fazer com que se cumpra a lei. Os consultores e empreendedores. Eles nos acham muito exigentes, porque quem analisa é uma equipe. Então, é lógico que queremos que fique melhor aquele relatório ou aquele EIA/RIMA (Entrevistado 06 – Analista Ambiental, 2008, p.03).

Uma coisa que eu acho interessante é a avaliação técnica do pessoal da SUPRAM. Às vezes fico percebendo assim, durante as reuniões, uma certa pressão por parte dos empresários, com os técnicos. Tem técnico que vai apresentar o projeto que ele avaliou e que ele analisou, **ele treme. Você enxerga ele tremendo, você enxerga ele verde, amarelo.** Entendeu, por quê? O empresário está lá em cima, entendeu? Essa pressão que a gente tem que avançar demais, muito mesmo (Entrevistado 10 – 'ambientalista', 2008, p.04, grifo acrescido).

Com base nessas reflexões percebe-se a pressão sobre os Analistas Ambientais – técnicos pareceristas, exercida pelo empreendedor, na tentativa de 'agilizar' a atividade de licenciamento ambiental, legitimado pelo Estado como compromisso com o 'capital', na promoção de ganhos de eficiência (ACSELRAD, 2004).

Consolida-se, assim, a 'modernização ecológica', na instituição de metas, com intuito de facultar o 'desenvolvimento sustentável' de Minas Gerais' e, conforme o 'ambientalismo de resultados', oferecer medidas imediatas para o estabelecimento, ainda mais fortalecido, do 'jogo da mitigação'. Essa dinamização pode ser observada nas citações expostas abaixo:

[Melhorou na] Agilidade, setor ambiental, em questão pro empresário e para o meio ambiente. A gente está conseguindo ganhar tempo, principalmente na questão democrática e na questão de conhecimento da área ambiental (Entrevistado 09 – 'tecnoburocrata ambiental', 2008, p.04).

Nós tivemos grandes avanços, primeiro na agilidade de licenciamento ambiental. Para mim isso foi fantástico, pro empreendedor isso é fundamental. Você coloca seu processo; se ele estiver bem feito com 30 dias ele está liberado (Entrevistado 11 – ‘empresariado’, 2008, p.04).

A cada ano vai ter que reduzir a análise do processo. Hoje são 120 dias, em 2009 vai passar para 90 dias e a previsão do Estado é, até 2010, analisar o processo em 60 dias (Entrevistado 05 – Analista Ambiental, 2008, p.03).

A partir da interiorização do argumento, dos interesses do Estado, evidencia-se a dinamização dos processos de licenciamento ambiental, no conselheiro entrevistado do ‘poder público’:

Fazer o detalhamento maior do processo, ou você estuda mais o processo e demora, ou você agiliza. **O empresário não pode ficar muito tempo esperando.** Se você estudar, para cada reunião, dois ou três processos, pela demanda que existe, acho que não tem condições do empresário ficar esperando para emitir o parecer. Por isso que o técnico vai até o empreendimento e faz o parecer técnico. Muitas vezes a gente acredita, confia naquela visita (Entrevistado 09 – ‘tecnoburocrata ambiental’, 2008, p.04, grifo acrescido).

E, ainda, o Estado legitima seu interesse a partir dos investimentos que guarnecem a SUPRAM – NM de equipamentos auxiliares na agilidade dos processos de licenciamento ambiental, garantindo, assim, as metas estabelecidas:

Hoje o Estado manda mais equipamento, mais carro para poder suprir essa carência. Agora veja no final do ano o Estado vai mandar mais 6 carros novos aqui para a SUPRAM, no início tinha poucos computadores, hoje tem GPS na quantidade que a gente precisa, sempre falta uma coisinha ou outra, mas com relação ao que era a SUPRAM ontem e hoje melhorou bastante. A princípio tinha 5 ou 6 técnicos, atualmente tem 14 técnicos. A quantidade de técnicos é suficiente, o problema é a qualidade do processo que chega. (Entrevistado 05 – Analista Ambiental, 2008, p.05).

Elaboradas as análises sobre a constituição da equipe técnica e sua perspectiva de atuação do ‘jogo da mitigação’, desenvolvido pelos conselheiros, e a privação de participação da comunidade local, percebe-se o aperfeiçoamento do ‘Paradigma da Adequação’ nas ‘políticas ambientais’ de Minas Gerais.

Com base nessas reflexões, a reestruturação do processo de licenciamento ambiental oportuniza, pouco ou nada, a participação da parcela social atingida pelos empreendimentos. Nas afirmativas dos conselheiros, percebe-se que tal participação ocorre de forma ‘marginal’ ao processo:

O conselheiro vai se sensibilizar quando aquilo for causar um impacto maior na comunidade. Quando você vê uma interferência popular, aí você toma mais informação, você acaba aprofundando muito o conhecimento.

Você procura na perspectiva de ajudar mesmo, quando você não tem a segurança você se abstém mesmo, eu tenho decisões que eu tomo mesmo.

Pra época, o conselho ainda está distante. Apesar de haver a reunião itinerante, as pessoas [atingidas] não têm conhecimento, que esses processos são julgados. Tem as associações, as ONG, mas poderia ser melhorado (Entrevistado 11 - 'empresariado', 2008, p.05).

Tivemos, por exemplo, um processo de uma atividade altamente poluidora e a comunidade não estava lá. Acho que a população não sabia.

Teve uma reunião que eu não fui. Era uma indústria totalmente poluidora, que a comunidade ou não sabia que iria ser prejudicada, mas não participou, porque eu acho que seria um peso, a comunidade lá defendendo, porque no parecer você não sente isso, porque, na realidade, o técnico é que fala se a poluição atmosférica esta atingindo a comunidade ou não e, muitas vezes, a comunidade não sabe né? Nessa eu imaginei que teria uma discussão maior e ela foi aprovada.

Uns conselheiros questionaram, mas a aprovaram a e comentaram que os atingidos pela poluição atmosférica nem sabiam. Estavam respirando aquele ar poluído, tendo problema de saúde e ninguém participou (Entrevistado 09 – 'tecnoburocrata ambiental', 2008, p. 06).

Conforme afirma Carneiro (2003), os posicionamentos fora dos fundamentos *dóxicos* dos agentes inseridos no contexto oligarquizado, estão, de antemão, excluídos do jogo, ou, quando nele se apresentam, são sistematicamente rechaçados (CARNEIRO, 2003, p. 366).

Nessa perspectiva, analisaremos o Processo da Barragem de Berizal, tão somente a título de ilustração, onde se observam, com maior clareza, as estratégias dos agentes oligarquizados no 'campo ambiental' para a manipulação de seus interesses dentro da Unidade Regional Colegiada – Norte de Minas.

4.3.1. A percepção dos agentes sociais da URC - NM sobre o processo da Barragem de Berizal

O Departamento Nacional de Obras Contra a Seca - DNOCS contratou a TECISAN – TÉCNICA DE ENGENHARIA CIVIL E SANITÁRIA LTDA, para elaboração do Relatório de Controle Ambiental – RCA do Açude Público de Berizal, localizado no médio Rio Pardo, pertencente ao Município de Berizal, região norte do estado de Minas Gerais, a ser apresentado ao órgão ambiental competente, a SUPRAM – Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Norte de Minas.

Segundo esse Relatório de Controle Ambiental – RCA, o projeto tem como objetivo:

Açude Público de Berizal é uma obra com objetivo primordial de garantir o abastecimento de água para o consumo da população regional em períodos de estiagem e viabilizar também, a regularização e perenização do médio Rio Pardo. Outros usos poderão advir após a regularização da vazão e estabilidade do lago (RCA BERIZAL, vol. 1, 2008, p.10).

Com relação aos objetivos, percebe-se que o argumento principal é o abastecimento de água à comunidade. Entretanto, o argumento abre precedentes para outras utilizações sem a devida descrição das possíveis atividades, como, por exemplo, a irrigação, já que, na região, há um alto índice de plantio de eucalipto. Como se pôde observar na afirmativa de um representante da Comissão Pastoral da Terra - CPT que se encontrava participante da 38ª reunião:

Diz que, no início da obra, o desenho do projeto técnico é uma obra cuja maior parte é para irrigação, e grande parte da pressão política para que a obra saia é da parte de grandes irrigantes que vivem na região, têm pivôs-centrais e são o grande problema quanto à disponibilidade de água no rio. Afirma que, para facilitar o processo de licenciamento, colocou-se como objetivo a perenização do rio, sem, entretanto, haver mudança na obra (ATA 38ª Reunião da URC – NM, p. 07).

O empreendimento vem sendo planejado segundo seu RCA (2008), desde 1988, iniciando sua obra anteriormente ao processo de licenciamento. A barragem seria utilizada *à priori* como hidrelétrica para a CEMIG, gerando o seguinte histórico: o projeto executivo da barragem foi realizado pela empresa YIBI Engenharia Consultiva, em 1999. O primeiro levantamento ambiental do barramento foi realizado pela POENTE Engenharia e Consultoria em 2000; em 2004, a FUNARBE, Fundação Arthur Bernardes, realizou o relatório de informações complementares para o DNOCS e, em 2007, o DNOCS contratou a TECISAN Engenharia para elaboração de novo estudo ambiental visando à atualização dos dados (RCA BERIZAL, vol. 1, 2008, p.11).

Na busca histórica do empreendimento, identifica-se que a obra se iniciou sem o devido licenciamento ambiental, em 1998, e, após alguns esforços da comunidade e do Ministério Público, o devido órgão ambiental busca junto ao empreendedor (DNOCS) as vias legais de resolução:

O Ministério Público firmou um TAC com a DNOCS, para dar entrada no processo de licenciamento ambiental que estava parado em Belo Horizonte. Inclusive tem parecer antigo da SUPRAM falando que o empreendimento é inviável, então a SUPRAM ao invés de exigir do DNOCS um EIA/RIMA ou

um estudo mais completo, parece que o DNOCS já tinha até contratado uma empresa para fazer isso. A SUPRAM exigiu um PCA, simplesmente porque o empreendimento não estava instável, na DN 01/86. Então houve uma interpretação literal da DN, então o DNOCS mudou de Barragem de Irrigação para Barragem de ‘estabilização’. A SUPRAM entendeu que não era o caso de EIA/RIMA, não teve Audiência Pública, por causa da mudança, mesmo assim mediante a pressão do PAC, do Ministério Público, mesmo assim o processo foi aprovado por unanimidade lá em Pirapora ou Buritizeiro. Mesmo os conselheiros apontarem uma série de irregularidades. Agora o Ministério Público vai entrar com a ação (Entrevistado 08 – ‘tecnoburocrata ambiental’, 2008, p. 05).

Entretanto, conforme se identifica na citação acima, o empreendedor interessado em ‘apressar’ a liberação do processo, modificou o tipo de barragem de irrigação para barragem de ‘perenização’, que, conforme prevê a Deliberação Normativa 01/86, exige somente o RCA – Relatório de Controle Ambiental. Com essa mudança não seria mais necessária a execução do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental EIA/RIMA.

No processo de julgamento, alguns conselheiros questionam que o projeto não indicou ser somente um barramento de água para abastecimento da comunidade. Deixa ‘em aberto’ a sua utilização, como pode ser percebido pela fala do Conselheiro da ‘Sociedade civil’ na ATA da 38ª reunião:

Diz caber ressaltar que nossa Constituição não é só inovadora como superior à Resolução CONAMA 001/86 e estabelece, como pressuposto pela exigência do EIA/RIMA, a significativa degradação ambiental. Destaca que em nenhum momento o empreendedor afasta a possibilidade de utilização do açude público de Berizal para usos múltiplos (ATA 38ª Reunião da URC – NM, 2008, p.04).

O conselheiro ainda ressalta a questão de o RCA ser um estudo superficial para o tamanho do empreendimento que, segundo um integrante da comunidade atingida, aponta “703 famílias ou em torno de mais de 3.000 pessoas que serão despejadas dessas áreas” (ATA da 38ª reunião da URC – NM, 2008, p.08):

O estudo do RCA Berizal não avalia os impactos sobre as comunidades ou populações vegetais, Questões sociais graves: não existe definição concreta de reassentamento com interlocução e discussão transparente sobre as formas de negociação e critérios de ressarcimento de perdas e danos sociais e econômicos que afligem as mais de 600 famílias atingidas pela barragem. Não foram apresentados programas, visando à mitigação de impactos sócio-ambientais de graves consequências sobre o aumento do ônus social sobre uma região, considerada com graves carências sociais (ATA 38ª Reunião da URC – NM, 2008, p.04).

O primeiro destaque nesse processo surge no próprio Relatório de Controle Ambiental – RCA, através de uma análise elaborada pelo Centro de Agricultura Alternativa – CAA⁵⁵, Comentários sobre o Relatório de Controle Ambiental – RCA Volume II - Diagnóstico Ambiental Meio Sócio-econômico. Com o intuito de pedir ao conselho o EIA/RIMA do empreendimento, identifica-se uma generalização das informações oferecidas aos técnicos, falta de dados primários, de pesquisas em bibliografias específicas sobre o Norte de Minas e, principalmente, negligência em relação às atividades econômicas da população, como o extrativismo, tal como se ignora a percepção ambiental da população com relação à região.

Assim, o RCA não diagnostica as estratégias produtivas e a dinâmica econômica dos agricultores da AII e da ADA. Contenta-se com os dados agregados municipais disponibilizados por órgãos como o IBGE e a FJP. Esta negligência se evidencia na dificuldade do diagnóstico em mensurar a atividade econômica das unidades produtivas (CAA, 2008, p.01).

Segundo ainda o CAA (2008), a superficialidade do Relatório de Controle Ambiental não esclarece os benefícios e prejuízos sofridos pela região. Sugerem-se medidas mitigadoras, fora do contexto regional, que abrangem somente a inserção da mão-de-obra local no empreendimento:

Com essa medida propõe-se que o empreendedor estimule as empresas encarregadas da obra, mediante cláusulas contratuais, a contratarem, preferencialmente, a mão de obra local, principalmente para aquelas atividades que não demandam qualificação ou que podem ser treinadas no próprio local de trabalho (RCA - Vol.IV, p.20).

Outro fator destacado pelo CAA (2008) foi a afirmação de que o Programa de Reassentamento diz garantir à “população uma condição de vida melhor ou igual àquela apresentada anteriormente ao empreendimento” (RCA, vol. IV, 2008, p.81). Nesse sentido, o Relatório de Controle Ambiental não esclarece sobre a dinâmica sócio-

⁵⁵ O Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas - CAA-NM é uma Organização Não Governamental – ONG, com o intuito principal de colaborar com agricultores, agricultoras e extrativistas do norte de Minas, para o desenvolvimento de propostas direcionadas à agroecologia. “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”. “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”. (CAA-NM, 2009).

econômica da população, a ponto de conceber um comparativo de situação anterior e posterior ao empreendimento (CAA, 2008).

Para a 38ª reunião da URC – NM, a comunidade se organizou com o apoio da Comissão da Pastoral da Terra e do MASTRO - Movimento Articulado do Sindicato dos Trabalhadores do Alto do Rio Pardo, deslocando-se do Alto do Rio Pardo para o município de Janaúba, que sediou a reunião com recursos próprios, para apresentar seus argumentos sobre o projeto. O conselheiro representante da ‘sociedade civil’ pediu vistas do projeto, justificando achar que o processo não estivesse tão claro quanto à participação da comunidade na reunião da URC – NM, bem como quanto às condicionantes apresentadas pelos técnicos da SUPRAM – NM:

[O conselheiro] Diz que conhece um pouco da condução da luta da implantação da barragem, não de agora, mas de anos anteriores, por ter oportunidade de estar na região em razão de outros projetos que acompanha. Entende que as condicionantes apresentadas no processo são muito limitadas e que seu pedido de vistas será para contribuir com a análise realizada pela SUPRAM, por não ter sido convincente. Diz que vê esse empreendimento como muito grande, e que, por suas possibilidades concretas de intervenções nas dinâmicas econômicas, sociais, ambientais, pede maior zelo por parte dos Conselheiros (ATA 38º Reunião da URC – NM, 2008, p.05).

Nessa oportunidade, alguns agentes da comunidade se pronunciaram com relação à obra, destacando-se as afirmativas abaixo:

O **Sr. Sizen José de Souza**, de Berizal, questiona como se vai consumir uma água que está contaminada por veneno. Diz que nunca se ouviu falar de alguém que vai fiscalizar essa água. Diz que a obra deixa uma preocupação muito grande, pois o que, de fato, se quer é água para molhar café. Não se está preocupando com pequeno produtor. Diz que essa é sua indignação. E pede que não se libere qualquer documento antes de se ver o que está ocorrendo e ouvir os pequenos. Pede que não se ouçam prefeitos e outras pessoas, porque o que eles querem é acabar com a pobreza, mas é com veneno. (ATA 38º Reunião da URC – NM, 2008, p. 07).

O **Sr. Valdemar** diz que ele e toda sua família foram criados na beira do rio Pardo e **nunca faltou água para beber**, porque o rio tem poços que cobrem uma casa, mesmo quando o rio corta. Questiona por que se vem fazer barragem para roubar as terras. Diz que foi criado trabalhando na roça com os amigos e não aprendeu a roubar. O que tem é a terra e paga imposto por ela. Pergunta o que vai fazer com seu gado, se perder a terra. Diz que os latifúndios jogaram veneno no rio e mataram os peixes. (ATA 38º Reunião da URC – NM, 2008, p. 07)

O **Sr. Adão Mendes** questiona por que essa audiência não poderia estar acontecendo dentro dos municípios atingidos, pois foi um sacrifício para eles estar na reunião sem almoçar até agora. Diz que isso é um desrespeito aos atingidos (ATA 38º Reunião da URC – NM, 2008, p. 07)

O **Sr. Joaquim Ronaldo dos Santos** diz que a barragem, desde que começou, está errada. Com cinco anos já não vai ter água, não vai servir para irrigação nem nada mais. Questiona como se está conseguindo renovar esse processo. Diz-se chocado porque ninguém está preocupado com a água do rio que está pouca, está-se preocupado com os 42 milhões que ouviu falar que estão no PAC (ATA 38º Reunião da URC – NM, 2008, p. 09).

A **Sra. Francisca Maria Souza** diz que está aqui para fazer as denúncias e reivindicações, porque há muitos anos vem com a preocupação de que, nesse projeto, entra dinheiro apenas para construção e não entra dinheiro para indenizações. Onde há mais de 700 famílias, houve indenização apenas para cento e poucas. E se continua apenas querendo construir. Diz que, muitas vezes, prefeitos e irrigantes passam pela região e fecham os olhos para não verem os pequenos, pois só enxergam os grandes. Acredita que, se se quer fazer um projeto para proteger todo mundo, primeiro devem-se olhar os que estão na base, os pequenos. Diz que, quando vê cartazes e faixas falando que é preciso reviver o rio com urgência, tem uma preocupação, porque não são os pequenos que estão destruindo rio, são os grandes, os empresários, os irrigantes (ATA 38º Reunião da URC – NM, 2008, p. 09).

Percebe-se, pelas afirmações dos ‘atingidos’, o pouco diálogo estabelecido entre empreendedor e comunidade. Os argumentos levantados por essa parcela da população ressaltam o quão necessárias se fazem a participação e a exposição dos seus interesses, apesar de evidenciarem o desinteresse do Estado em facilitar esse diálogo e sua participação nas sessões da URC, bem como o de exprimir esses argumentos para os conselheiros através dos pareceres técnicos.

Legitima-se a afirmativa anterior através da resposta dada pelo Estado. Logo após a apresentação das inquietações da comunidade, o Presidente da reunião se validou somente pelo discurso da regionalização: “O Presidente diz que, há cinco anos, essa reunião seria fechada, em Belo Horizonte. No entanto, se conseguiu trazer para aqui com um grande esforço. Entende que já é um grande passo fazer na região, com pessoas da região” (ATA 38º Reunião da URC – NM, 2008, p. 09). O Estado se preocupou em evidenciar seu esforço na descentralização do processo de licenciamento ambiental. E não cuidou de responder às questões dos atingidos. Tal fato assinala a ineficiência em democratizar as participações na reunião da URC – NM.

Percebe-se que a comunidade, dentro de uma série de angústias, apresenta aos conselheiros uma realidade não retratada pelo parecer técnico, como pode ser entendido com a citação do Entrevistado abaixo:

Ao ler o processo eu não senti isso não [os conflitos sociais]. Mas quando eu cheguei na reunião que eu vi aquele número de pessoas lá falando do apego da família, da realidade deles, de ter que mudar, a gente fica mais

sensibilizado. Então, nesse ponto acho falho, talvez faltasse um sociólogo ou um assistente social [na equipe técnica da SUPRAM – NM], talvez fosse interessante (...) (Entrevistado 09 – ‘tecnoburocrata ambiental’, 2008, p.02).

Entretanto, destaca-se, concomitantemente à organização da comunidade, uma organização paralela com interesses no sentido de ‘agilizar’ a aprovação do processo:

Há uma pressão para resolver logo. Marcou reunião dos próprios conselheiros, convidaram pessoas da comunidade, então o ‘agilizar’, pode até colocar esse processo na frente dos outros, porque existe um fundo de investimento, envolve seis cidades (...). (Entrevistado 09 – ‘tecnoburocrata ambiental’, 2008, p.7).

Então houve uma articulação por parte do Estado que deixou as pessoas falarem, mas a gente sabe, aí eu não tenho provas, mas a gente sabe, que ao pedir vistas do projeto, quando eu fui apresentar o parecer técnico, a minha justificativa técnica. Quem estava na reunião do COPAM, na segunda reunião deveria ter uns 30% dos conselheiros que ouviram a minha justificativa. Foram poucos titulares, entendeu, foram todos os suplentes (Entrevistado 10 – ‘ambientalista’, 2008, p.02).

Nota-se, que não se evidenciam as preocupações colocadas pela população, no estudo elaborado para a implementação da obra, apresentando, assim, um quadro distinto das necessidades dessa comunidade. Esse quadro é fundamentado por interesses de alguns setores:

Sr. Dermeval Germano – Prefeito de Taioberas, diz que as pessoas saem daqui frustradas porque se deslocaram por mais de 270 quilômetros, mas não vai discutir o mérito da questão, pois é democrático e faz parte do processo. Pede que se olhe isso com muito carinho, porque é uma região de quase 200.000 pessoas. Diz que o vale do Rio Pardo está esquecido. (...) A barragem vai proporcionar 60km de inundação. “Sem essa barragem vê-se esvaírem-se as esperanças de um desenvolvimento sustentável” (ATA da 38ª reunião da URC – NM, 2008, p. 06).

É importante ressaltar que o presente tópico não pretende discutir a importância da implantação ou não da Barragem de Berizal, mas os discursos inseridos para tal, destacados pelo ‘jogo’ entre Estado e agentes, enfatizada pelos discursos, pelas reuniões extra-oficiais entre os conselheiros e Estado e, principalmente, pela pressão exercida sobre conselheiros possuidores de argumentos distintos aos propostos pelo ‘poder público’, ilustrada pela citação do entrevistado 10 abaixo:

No dia da avaliação da Barragem de Berizal, que eu pedi vistas, na hora que eu pedi vistas, foi um, né? Mas ‘poxa’, eu podia fazer isto. Então assim, eles podiam chiar que não tinha problema. E aí o seguinte quando foi para Pirapora, menina, na hora que eu cheguei lá, eu senti isso na pele. Eu cheguei com o advogado aqui do CAA que foi simplesmente aqui para me acompanhar. Lá tinha não sei quantos prefeitos que eu não posso te falar,

todos de terno, a empreiteira e aí eles fizeram questão de sentar todos na primeira fila. E aí eles fixavam o olhar assim em mim, **para me intimidar**, você entendeu? **Para mesmo intimidar, para fazer pressão** (Entrevistado 10, 'ambientalista', p.05, grifo acrescido).

Outra pressão exercida foi a do empreendedor (Estado), que organizou parcela da comunidade, levando-a a participar da reunião em Buritizeiro, em julho de 2008 (na definição do processo), uniformizada e mobilizada a favor do empreendimento. Como se evidencia na afirmativa abaixo, essa parte da população não possuía o entendimento do seu papel naquele contexto:

E aí eles organizaram os agricultores, aí eles dividiram, porque tem agricultor que não sabe, né, é a questão da formação mesmo. Eles têm o entendimento, mas eles são fáceis de serem manipulados. Vestiram camisetas, fizeram camisetas: Não deixe o rio Pardo com sede. Não deixe o povo de Berizal passar sede, aí eles chegaram uniformizados, me parece que dois ônibus de agricultores. E aí o que acontece, é tão interessante que ao terminar minha fala, o meu parecer, que foi umas 8 ou 10 páginas, entendeu? **Esses agricultores me aplaudiram.**

Eles foram lá, mas eles não sabiam nem o que eles estavam fazendo lá, então essa mesma pressão que um determinado conselheiro recebe, né? E o técnico, eu enxergo isso com uma clareza (Entrevistado 10, 'ambientalista', 2008, p.05, grifo acrescido).

Aí a comunidade falou, as pessoas que estavam diretamente atingidas, nós queremos um projeto não contra a barragem, mas a gente quer um projeto que venha atender um todo e não um grupo de pessoas (Entrevistado 10, 'ambientalista', 2008, p.02).

Outro fator de destaque é indicado pelo desinteresse do Estado em facilitar a articulação da população, ilustrado pelo fato da sessão, onde se definiu o processo, não ocorrer em local próximo ao empreendimento, como solicitado pela população, “foi pedido para que fosse feito o processo mais próximo da região, no próprio município do Rio Pardo, para que os produtores rurais pudessem ter acesso. Porque eles não têm dinheiro” (Entrevistado 10, 'ambientalista', 2008, p.46). No entanto, a reunião ocorreu em Buritizeiro, em julho de 2008, e, nessa oportunidade, o projeto foi aprovado com a inclusão de 22 condicionantes:

Aí o que nós conseguimos com isso, foi que tinha um número de condicionantes, uma coisa escandalosa, não significava nada essas condicionantes. E nós conseguimos, através do pedido de vista, que eu considero um ganho, porque tudo que a gente queria era barrar o projeto, para que fosse feito o estudo de EIA/RIMA, para que o projeto fosse implantado mais nas condições que o socioambiental exigia, atendendo todo mundo, e nós conseguimos aumentar o número de condicionantes, que eu não tenho certeza, mas parece que conseguimos 18 ou 21, fizemos um número que acrescentou bastante. Que foi significativo, não tanto quanto ao estudo de EIA/RIMA. O EIA/RIMA que era necessário. Porque a lei estava no papel, exigia o EIA/RIMA, nem a lei sobressaiu, complicado, eu acho complicado (Entrevistado 10 – 'ambientalista', 2008, p. 3-4).

Verifica-se, por fim, que a comunidade volta para seu cotidiano de enfrentamento das ‘externalidades’ na luta usual de quem não possui representação e voz nos processos de ‘licenciamento ambiental’ de seus interesses. Entretanto, o Estado consegue aprovar seus interesses e os conselheiros se sentem orgulhosos por cumprirem o papel de cidadãos:

Eu acho que a forma do COPAM é uma coisa nova, a tendência é com tempo a gente ir melhorando mesmo. Por enquanto, participar da reunião me deixa satisfeita, eu acho que estou contribuindo para melhorar a situação ambiental, agora falha, todo lugar tem (Entrevistado 09 – ‘tecnoburocrata ambiental’, 2008, p.04).

Utilizamo-nos da citação de Acselrad (2004), para sintetizar o cenário proposto pelo julgamento dos processos de licenciamento ambiental pela URC - NM “tem-se dada a capacidade de superar a crise ambiental fazendo uso das instituições da modernidade, sem abandonar o padrão da modernização e sem alterar o modo de produção capitalista de modo geral” (ACSELRAD, 2004, p. 23).

O que se discutiu sobre a Barragem de Berizal não está vinculado ao fato de ser algo positivo ou negativo para a região do Alto Rio Pardo de Minas, mas como é estabelecido o ‘poder’ de participação da comunidade atingida dentro do critério do COPAM conselho ‘paritário’ e ‘democrático’.

Percebe-se, a partir do processo da Barragem de Berizal, a pressão exercida pelo empreendedor sobre o Estado e, dos dois, às comunidades despreparadas para a mobilização social, comprometendo, assim, sua participação nas reuniões da URC – NM.

A partir do cenário evidenciado pelas relações sociais dentro do contexto da URC – NM, reafirma-se, como foi analisado por Carneiro, em 2003, que o ‘jogo da mitigação’ ainda se estabelece como no cenário do COPAM Central, após a reestruturação e a regionalização. Sobretudo nesse dado momento, há o crivo das relações entre os agentes, previamente estabelecidas pela região, nas Unidades Regionais Colegiadas – URC’s, reforçando os interesses do setor da sociedade que busca, a partir da acumulação do capital, construir formas para driblar as determinantes normativas relacionadas aos interesses do ‘bem comum’.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aos 19 de agosto de 2008, às 13h30min, inicia-se mais uma sessão da URC – Norte de Minas, no município de Grão Mogol. Quem profere essas palavras é o presidente – substituto da reunião, Dr. Gastão Vilela França Filho, vice-presidente da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM, que inicia os trabalhos, cumprimentando todos os presentes e justificando a ausência de Dr. Shelley de Souza Carneiro – secretário adjunto da SEMAD.

Em seus lugares na plenária encontram-se os conselheiros, com uma placa indicativa que representa seus respectivos nomes e instituições indicadas. O presidente, o assessor jurídico e o prefeito da cidade lideram os trabalhos, em frente à configuração do plenário. A ‘platéia’ é composta de consultores ambientais e de alguns empreendedores. A única parcela da comunidade, participante, é a das artesãs que expunham seu trabalho no *hall* de entrada do Sindicato dos Produtores Rurais de Grão Mogol.

Logo de início percebem-se conversas paralelas dos consultores ambientais e dos seus ‘clientes’ (empresários e produtores rurais) e um burburinho chama a atenção. É a chefe da equipe técnica da SUPRAM, alinhando técnicos como se fossem seus ‘soldados’, colocando-os a postos para a batalha. Ela ‘articula’ durante todo o tempo em que a reunião acontece. Convoca alguns para tirar as dúvidas dos conselheiros e, à medida que o ‘jogo’ vai se complicando, convoca os técnicos mais experientes.

Postos como juízes, os conselheiros se impõem com argumentos técnicos que, às vezes, não são entendidos nem pelos próprios técnicos da SUPRAM; articulam-se e se afirmam com seu conhecimento técnico - jurídico.

Os processos são julgados e, ao fim da reunião, nota-se um ar de cumplicidade entre os conselheiros que se aliviam na postura de ‘juízes’ e, relaxados, conversam entre si sobre seus argumentos e estratégias.

Na ‘platéia’ escuta-se um ‘Parabéns, você conseguiu minha licença’. Nota-se um empreendedor que respira aliviado por ter conseguido a liberação para implantar seu projeto, comentando com o consultor contratado.

Essa é a impressão cênica da Unidade Regional Colegiada do Norte de Minas – URC. Raramente as reuniões apresentarão um cenário diferenciado do que foi descrito acima.

O presente trabalho de pesquisa analisou a reestruturação do processo de licenciamento ambiental de Minas Gerais, a partir da implementação das Unidades Regionais Colegiadas – URC's, desde 2003, através da dinâmica das reuniões e da percepção dos agentes na especificidade da URC – Norte de Minas. Pretendeu-se, ainda, analisar a 'reestruturação', mediante a hipótese posta: se a dinâmica do licenciamento ambiental da Unidade Regional Colegiada do Norte de Minas – URC - NM aperfeiçoa o 'Desenvolvimento Sustentável' orientado pelo 'Paradigma da Adequação'.

A problemática do processo de licenciamento ambiental enfatizou sua visibilidade analítica na história da sociologia, após um diálogo entre movimento ambiental e de atingidos por 'externalidades', através da implantação dos grandes empreendimentos, chamada 'Justiça Ambiental'. Por meio dos estudos de ZHOURI (2003), CARNEIRO (2003) e ACSELRAD (2000), dentre outros pesquisadores, essa problemática, relacionada com os procedimentos utilizados pelo governo de Minas Gerais para a regularização ambiental, vem sendo tema de análises e discussões, no sentido de colaborar para a prática das 'lutas ambientais' (CARNEIRO, 2003, p.385).

Para tanto, evidencia-se que, a partir da utilização das análises de documentos, das entrevistas semiestruturadas e das observações diretas das reuniões da URC - NM, o discurso do Estado relacionava a descentralização da tomada de decisão dos licenciamentos ambientais como uma estratégia que une as expectativas de agilidade nesses processos, por seu comprometimento com o 'capital' e que acalma as súplicas da comunidade de maior participação no conselho.

A descentralização caracteriza-se por ser um conceito que recebe facilmente as expectativas de atuação desse Estado. Nesse processo de 'política de escalas', transferem-se as práticas governativas para agentes não-estatais e estabelecem-se regras específicas e cimentadas na lógica do 'consenso'. O processo de 'reestruturação' do licenciamento ambiental em Minas Gerais efetivou-se em duas frentes: na integração dos órgãos executivos do COPAM e na descentralização da tomada de decisão, transferindo essa responsabilidade do COPAM para as URC's.

Na transferência e reprodução do COPAM central para as URC's, percebeu-se pouco ou nenhum envolvimento e/ou conhecimento por parte das comunidades atingidas. O processo de mobilização estabeleceu-se no território do Estado, dos empreendedores, de algumas 'organizações de classe' e de algumas ONG's (Organizações Não-governamentais) envolvidas nessa descentralização, o que não se fez suficiente para a representatividade dessa parcela da sociedade.

Percebe-se que, no cenário do COPAM central, mesmo havendo a problemática da distância geográfica entre as comunidades e o conselho, as entidades representantes dos atingidos, tais como grupos de pesquisadores de universidades e ONG's, possuíam um dinamismo de organização para as intervenções no contexto centralizado. Confirmando, nesse sentido, o que Arretche (1996) e Acselrad (2006) apontam, ao afirmar que as práticas de clientelismo e de reprodução do discurso hegemônico se fazem mais facilmente na atuação local.

A análise do objeto pautou-se na lógica da dinâmica do processo de licenciamento ambiental do Estado de Minas Gerais. Sendo assim, destacam-se alguns pontos de interesse, conquistados pelo Estado, a partir do processo de 'reestruturação'.

Numa análise qualitativa percebe-se que, a partir de 2003, o Estado firmou acordos com as secretarias, chamados de 'Choque de Gestão', quando as secretarias estabeleceram metas de atuação que geraram resultados concretos para essa gestão estabelecida. No caso da Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMAD, a atuação tinha como eixo norteador a reforma das "políticas de gestão dos recursos ambientais, visando o desenvolvimento sustentável no Estado de Minas Gerais". E para isso estabeleceram-se metas e resultados com o intuito de "intensificar e modernizar a Gestão Ambiental no Estado de Minas Gerais, em conformidade com o objetivo prioritário constante do Plano Mineiro Desenvolvimento Integrado – PMDI" (MINAS GERAIS, ACORDO..., 2006, p.01), prevalecendo o crescimento econômico.

O argumento principal é a "intensificação" da atuação do Governo na gestão do meio ambiente, transformando-a em oportunidade para o desenvolvimento sustentável do Estado" (MINAS GERAIS, ACORDO..., 2006, p.01). Descortinando o argumento, essa 'intensificação' relaciona-se com o dinamismo na análise dos processos de

licenciamento ambiental, que se caracterizam como autorização de implantação dos empreendimentos.

Confirma-se a afirmativa anterior, a partir da observação das metas estabelecidas para as SUPRAM's, dentro do 'Acordo de resultados' da SEMAD. Uma dessas apresenta-se como: "Aprimorar continuamente o processo de regularização ambiental", possuindo como indicador a média de dias para a liberação da licença ambiental para os empreendimentos.

Destacam-se, também, as estratégias estabelecidas pela SUPRAM – NM para o cumprimento dessa meta, identificando-se três percepções que marcam essa análise. A primeira é a constituição da equipe técnica multidisciplinar, caracterizada por especialistas, apropriados de conhecimentos técnicos e fragmentados, responsáveis pela elaboração dos pareceres técnicos. Esses especialistas se apoderam da realidade natural e social e a interpretam por meio de 'variáveis', com o intuito de traduzir todo o contexto numa lógica monetária, consolidando a visão hegemônica do desenvolvimento. Por meio da observação direta e da percepção dos conselheiros, entende-se que há uma lacuna na análise desses pareceres que seriam concretizados por profissionais 'treinados' na lógica de interpretar os fatores sociopolíticos de um território.

O segundo aspecto a se destacar é a composição do conselho, dentro da lógica 'paritária' do governo. Observa-se, a partir da análise do processo da Barragem de Berizal, que há uma parcela fundamental da sociedade, os 'atingidos', pouco incluída nessa configuração 'paritária' e no processo de licenciamento ambiental. Evidencia-se que há uma usurpação dessa parte da população no processo de licenciamento. Sendo assim, mesmo que haja no conselho a possibilidade de apresentação dos argumentos da comunidade, dificilmente a sua organização prevalecerá em relação aos argumentos técnico - jurídico dos consultores, contratados pelos empreendedores. Ou seja, na configuração atual da URC – NM, mesmo havendo o 'espaço' de participação, a comunidade atingida não consegue se inserir no 'campo' em que se estabelece o 'jogo'.

A marginalização dessa parcela da sociedade confirma as 'injustiças ambientais' estabelecidas no contexto da atual estrutura do COPAM. Percebe-se a 'inversão de ordem' do papel do Estado ao proporcionar a 'democratização' dos interesses ambientais do seu território. E o setor da 'sociedade civil' ('ambientalistas' e

empresariado) da URC – NM, em sua maioria, se resguarda para obter os benefícios propiciados pelo ‘jogo’ da plenária.

E, por último, destaca-se a consolidação do ‘jogo da mitigação’ estabelecido pelos conselheiros da URC – Norte de Minas. Esse ‘jogo’ se traduz pela automatização das articulações dos agentes que detêm o conhecimento técnico – jurídico, interpretam e traduzem facilmente, em ‘variáveis’, os processos de licenciamento ambiental da região Norte de Minas, valorando a paisagem e o contexto socioambiental. Desse modo, se reproduzem do COPAM Central as especificidades de um ‘campo ambiental oligarquizado’ e se reforça a idéia de que, com o tempo, há uma legitimação desse ‘campo’.

Para tanto, o processo de estruturação das URC’s inclina-se no ideário da ‘modernização ecológica’; objetivando o processo de ‘esvaziamento do debate político’ e da imposição dos interesses mercadológicos do espaço natural, monetizando identidades, valores e significados e admitindo variáveis para as paisagens naturais e para as expectativas das comunidades atingidas pelos empreendimentos.

Reforça-se, a partir da confirmação da hipótese norteadora desse trabalho, que a Unidade Regional Colegiada – Norte de Minas reincide na prática da ‘oligarquização do campo ambiental’, a partir da reprodução dos papéis dos agentes ‘tripartite’, tal qual ocorria no COPAM único e centralizado, como também pelos limites de participação da comunidade.

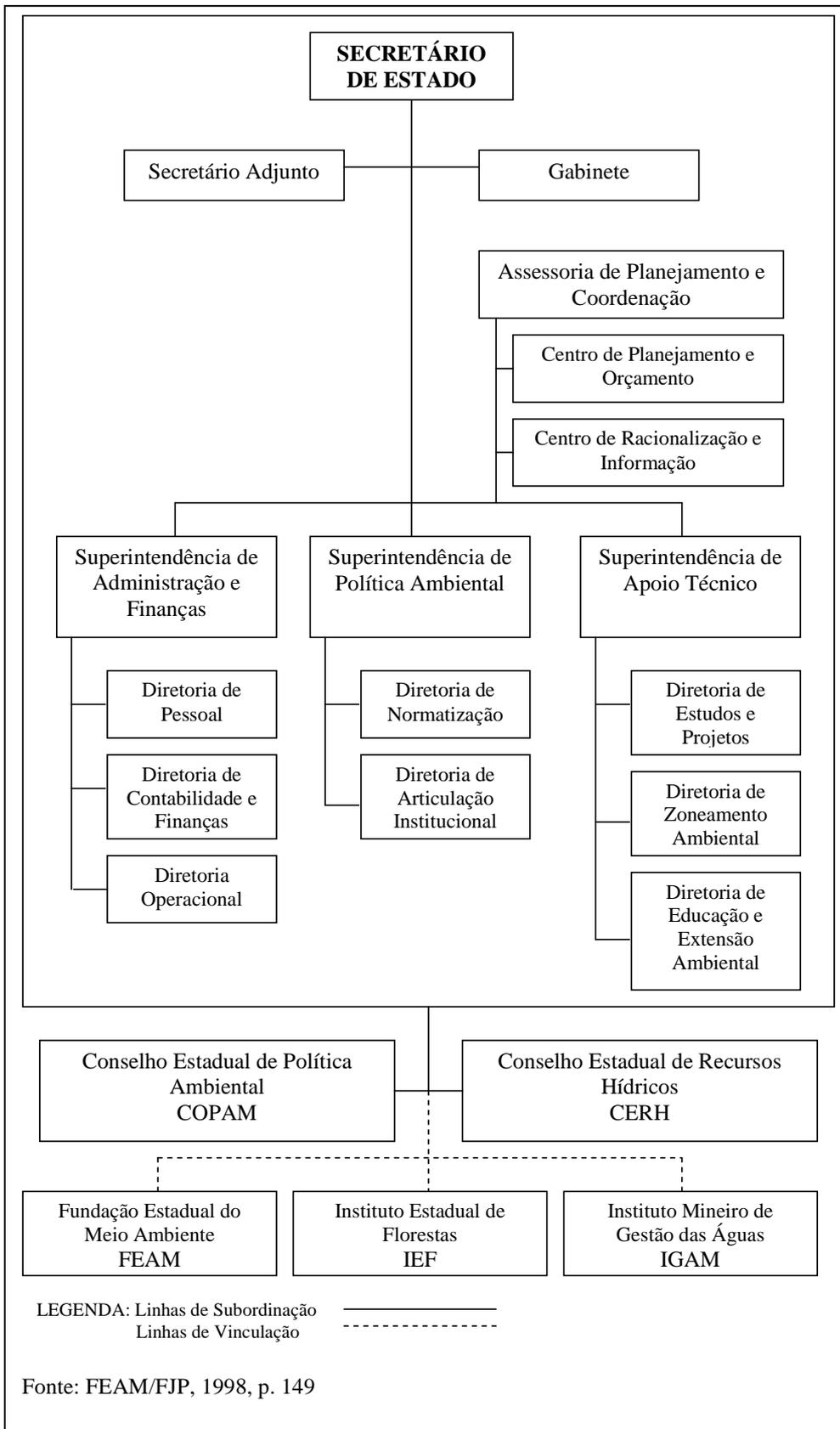
Destaca-se que a ‘reestruturação’ da dinâmica de licenciamento ambiental em Minas Gerais possui consideráveis avanços nos quesitos dinamismo e ‘apoderamento’ das discussões pelos agentes sociais regionais. Entretanto, o processo de licenciamento ambiental de Minas Gerais ainda precisa ser disposto como objeto de intenso estudo e desconstruções, provocando interpretações diversas e descortinando cenários que, por hora, são impostos pelo setor hegemônico da sociedade que detem o conhecimento técnico – jurídico e estabelece regras de análises e atuação, apoderando-se dos recursos naturais das regiões que, despreparadas para a mobilização e para a articulação, acabam por reproduzir o que se tem como referência: o ‘consenso’ de um conselho organizado para naturalizar essa dinâmica.

Os agentes sociais regionais se apresentam como reprodutores da dinâmica ainda enraizada pelo COPAM central, na ‘oligarquização do campo ambiental’, já que o comodismo do ‘consenso’ impera nas relações estabelecidas e conduzidas pelo Estado.

Na atuação dos agentes sociais percebe-se o empenho em dinamizar os processos de licenciamento e suas articulações são elaboradas com esse intuito, reforçando-se a lógica estabelecida pelo discurso hegemônico do ‘Paradigma da Adequação’. Esse desempenho conduz os processos de licenciamento ambiental da URC da região do Norte de Minas a cenários de ‘injustiças ambientais’, ou seja, problemas socioambientais gerados pelo ‘desenvolvimento (econômico) sustentável’. E, por último, essas ‘injustiças ambientais’ são destacadas nos discursos de promoção da ‘eficiência’ na gestão ambiental, através dos acordos e projetos estabelecidos pelo governo do Estado de Minas Gerais.

ANEXOS

ANEXO 01
 ESTRUTURA SEMAD - 1998



ANEXO 02

3.1.4. Dinâmica centralizada do processo de licenciamento ambiental

Para a análise do cenário centralizado das Políticas Ambientais de Minas Gerais, o presente estudo valer-se-à da descrição do processo dinâmico de licenciamento ambiental do período centralizado - 2002.

Segundo a Resolução SEMAD 116/02, através do seu anexo único, ficou definido que os órgãos seccionais de apoio serão responsáveis por atuar no licenciamento e na fiscalização ambiental das atividades listadas no anexo desta Resolução. As responsabilidades se dividiram entre o Instituto Estadual de Florestas – IEF, com as competências agrosilvopastoris e a Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM as atividades de indústrias e mineração, assim como, as competências relacionadas aos recursos hídricos, ao IGAM.

A FEAM se caracteriza como o órgão que, segundo o capítulo II da Lei Estadual N°39.489/ 98, possui os objetivos de propor e executar a política de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no que concerne à prevenção e à correção da poluição ou da degradação ambiental provocadas por atividades poluidoras, bem como de promover e realizar estudos e pesquisas sobre a poluição, qualidade do ar, da água e do solo.

O IEF, segundo o Decreto 12.582/97 no artigo 5, inciso V, tem como competência a promoção e o disciplinamento, a fiscalização, o licenciamento e o controle da exploração, utilização e consumo de matérias-primas oriundas das florestas e da biodiversidade. Deve, ainda, coordenar e promover ações de prevenção, controle e combate a queimas e incêndios florestais, atuando, ainda, junto ao Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM -, como órgão seccional de apoio, nas matérias de sua competência.

E, por sua vez, o IGAM é uma autarquia vinculada à SEMAD. E de acordo com o Decreto N° 39.490, de 13 de Março de 1998, Art. 28 é responsável por:

Instruir os processos de outorga do direito de uso das águas para atividades de grande porte e potencial poluidor ou degradador a serem julgados pela Câmara de Recursos Hídricos e instruir os recursos contra a decisão da

Câmara de Recursos Hídricos que indeferir o pedido de outorga do direito de uso a que se refere o inciso anterior (MINAS GERAIS, Decreto Estadual n.º. 39.490/98).

Analisa-se os processos de licenciamento executados pela FEAM, onde Licenciamento Ambiental é dividido em três etapas⁵⁶. A Licença Prévia – LP é concedida no início do projeto, “em observação aos requisitos básicos das regulações vigentes de uso e ocupação do solo, além de aspectos ligados à sua localização, instalação e operação, a partir de sua viabilidade ambiental” (FEAM/FJP, 1998, p. 156). O empresário apresentará os Estudos de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), partindo para a análise dos técnicos da FEAM, sob a viabilidade ambiental da intervenção (ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA, 2005, p.93).

Caso haja outras atividades, na região incompatibilizando o empreendimento ou impedindo a LP de ser concedida, faz-se necessário, em fase próxima, a elaboração de um Plano de Controle Ambiental - PCA⁵⁷ propondo medidas minimizadoras (ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA, 2005, p.94).

A segunda etapa é a Licença de Instalação – LI, em que se procede à análise do projeto executivo, para verificar sua conformidade com a concepção aprovada na etapa anterior. A análise dessa Licença é feita com base no Plano de Controle Ambiental – PCA, onde devem estar detalhados os sistemas de controle e/ou as medidas mitigadoras propostas, ao lado dos respectivos cronogramas de implantação. Vincula-se o início da instalação da obra com a LI.

E a terceira etapa é a Licença de Operação - LO, emitida com base na verificação da efetiva implantação dos sistemas de controle e das medidas mitigadoras, executadas de acordo com os projetos e diretrizes aprovados na fase anterior. Sendo concedida, inicia-se o funcionamento do empreendimento (ZHOURI, LASCHESFSKI e PAIVA, 2005, p.94).

É importante destacar que para a execução do processo de licenciamento que era todo realizado em Belo Horizonte, empresários e consultores de todo Estado deveriam se

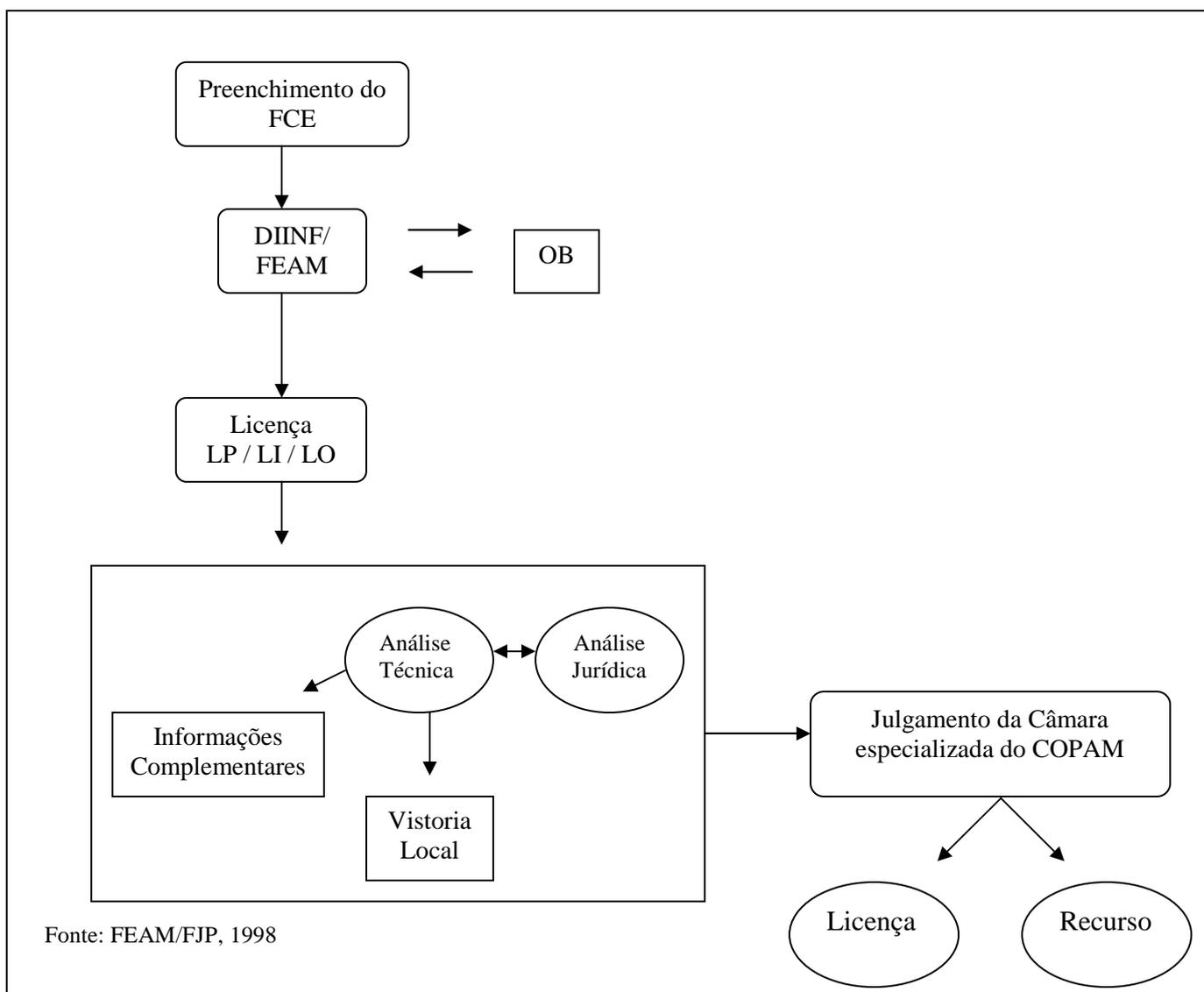
⁵⁶ Conforme o Decreto Federal n.º. 99.274, de 6 de junho de 1990 que regulamenta as leis federais n.º. 6.938/81 e 6.902/01 e a Resolução CONAMA n.º. 001/86 e n.º. 237/97.

⁵⁷ É um dos documentos técnicos necessários ao Licenciamento Ambiental. Exigido pela Resolução CONAMA n.º. 09, de 06 de dezembro de 1990, para concessão de Licença de Instalação (LI) de atividade de extração mineral de todas as classes previstas no Decreto Lei n.º. 227/67 e tem sido exigido, também, por órgãos ambientais estaduais para outros tipos de atividades (MAZZINI, 2003, p. 270).

deslocar para a capital onde se encontrava a sede da FEAM para a elaboração da normatização do empreendimento, estando esse na categoria de ‘degradador’ ou ‘poluidor’.

Abaixo apresenta-se um fluxograma do roteiro para o processo de obtenção do licenciamento ambiental junto à FEAM.

FLUXOGRAMA DO ROTEIRO PARA O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL JUNTO À FEAM NO ANO DE 2002



ANEXO 03

Roteiro para execução do processo de Licenciamento Ambiental da Estrutura Centralizada⁵⁸

O empreendedor preenchia o Formulário de Caracterização do Empreendimento – FCE e o encaminhava devidamente preenchido, à Divisão de Informações, DIINF/FEAM, já que “a área de controle da FEAM atua por tipologia, por tipo de ação impactante; ou seja, a fiscalização e o licenciamento são feitos em função do tipo de agente poluidor” (FEAM/FJP, 1998, p. 159).

A DIINF, nesse sentido, emitia a “Orientação Básica sobre o Licenciamento Ambiental - OB”, que orientava quanto aos custos, estudos e documentos necessários à formalização do processo de licenciamento. Estes deveriam ser providenciados pelo empreendedor e protocolados na DIINF/FEAM. Tal procedimento se repetia em cada uma das 03 (três) etapas do Licenciamento.

Depois de todos os documentos providenciados, o empreendedor protocolava a documentação discriminada na “Orientação Básica” na DIINF/FEAM, requerendo a Licença. O processo chegava a um técnico da FEAM para a análise dos estudos e da documentação apresentados, que realizava a vistoria no local do empreendimento, cumprindo os prazos estimados, apresentados no quadro abaixo:

Prazos de Análise de Processos de Licenciamento pela FEAM

CLASSE DO EMPREENDIMENTO ⁵⁹	I	II	III
Prazo, estimado pela FEAM, para análise*	60 dias	120 dias	180 dias
Prazo, previsto em lei, para análise pela FEAM	180 dias	180 dias	180/360* dias

*Quando apresentado EIA/RIMA ./ Fonte: RIBEIRO, et al, 1998.

⁵⁸ O Roteiro referido nesse estudo foi adaptado do projeto de Dissertação de MARQUES (2001) e dos estudos da FEAM e FJP (1998, 2003), tal qual da apostila do curso de Legislação Ambiental ministrado pela FEAM (2001). Outros autores que estudam o processo de Licenciamento desse período histórico de Minas Gerais são CARNEIRO (2005b) e ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA (2005).

⁵⁹ A classe do empreendimento era estabelecida pela Deliberação Normativa do COPAM n°. 01 de 22 de março de 1990, onde classifica-se o empreendimento pelo seu potencial poluidor.

Caso fosse necessário, a FEAM solicitava do empreendedor informações complementares aos estudos realizados. Informações essas que o interessado protocolaria.

Concluída a análise, o técnico enviava o Parecer Técnico ao departamento jurídico que iria também fazer sua avaliação. Após a conclusão desses procedimentos, os pareceres Técnico e Jurídico iriam à julgamento da Câmara especializada do COPAM .

Conforme Zhouri, Laschesfski e Paiva (2005):

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 ambiental (ZHOURI, LASCHESFSKI E PAIVA, 2005, p.92).

Continuando com a argumentação de Zhouri, Laschesfski e Paiva (2005):

Cada câmara composta por seis conselheiros, que representam entidades governamentais, não-governamentais e “sociedade civil”, [...] sendo a presidência de cada uma delas exercida por um de seus membros, que é eleito pelos demais conselheiros. Cabe às câmaras, de acordo com a especificidade dos temas tratados, a decisão sobre a concessão da licença ambiental (ZHOURI, LASCHESFSKI E PAIVA, 2005, p.92).

A Câmara especializada do COPAM apreciava o Processo de Licenciamento e o COPAM emitia Certificado de Licença, se o requerimento fosse deferido.

Se necessitasse de outro tipo de licenciamento ou autorização, como o de desmatamento ou de outorga de recursos hídricos, o empreendedor deveria procurar, nesse caso, os órgãos respectivos IEF e IGAM e elaborar novo e paralelo processo, cada qual com uma sede física própria na capital de Belo Horizonte. Segundo a FEAM/FJP (1998), os processos aconteciam concomitantemente sem a ocorrência da comunicação entre os técnicos dos respectivos órgãos.

ANEXO 04

Documentação exigida para o Licenciamento Ambiental em Minas Gerais

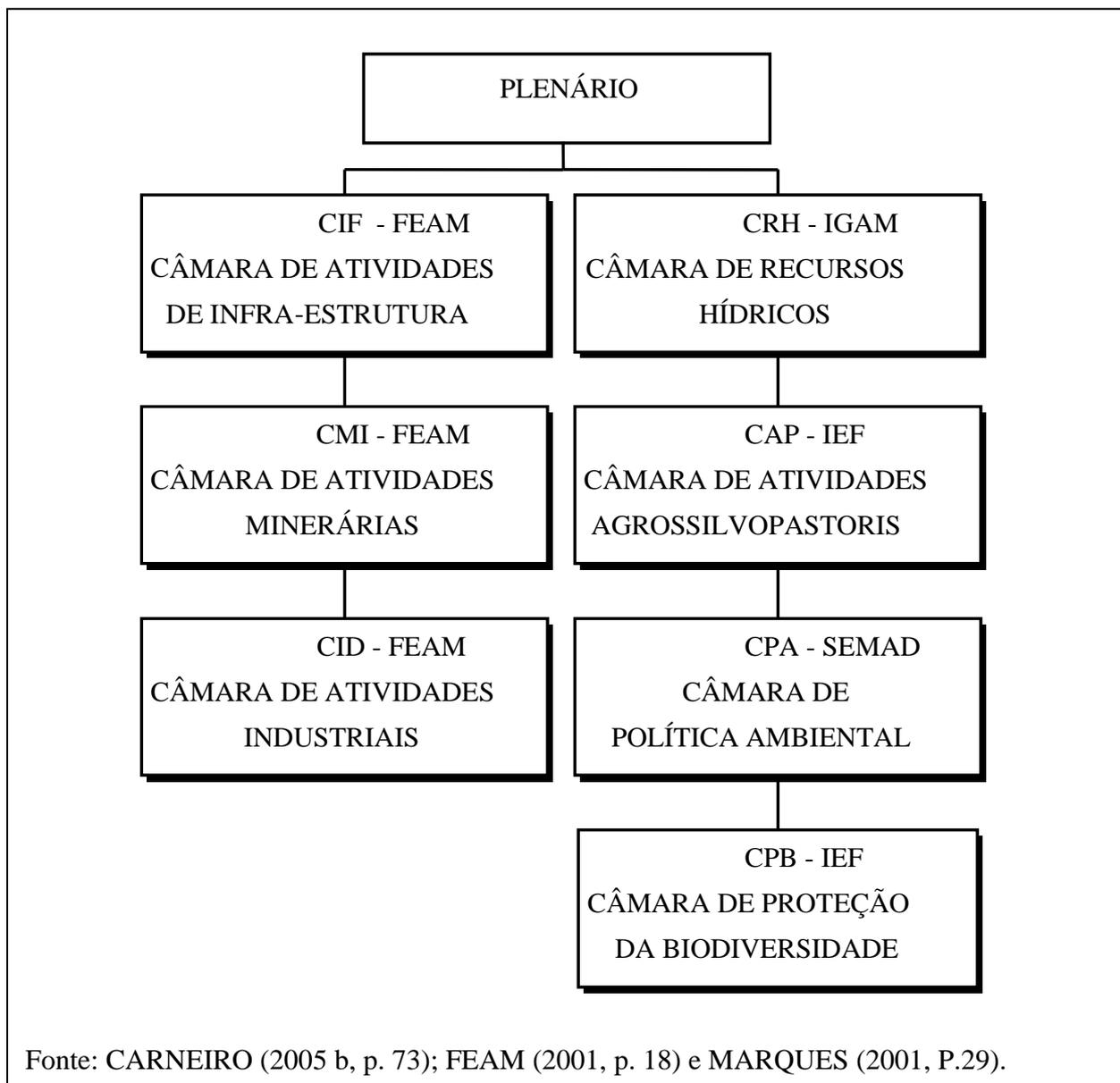
DOCUMENTO	OBJETIVO	CONTEÚDO	APLICABILIDADE
Formulário de Caracterização do Empreendimento (FCE)	Caracterizar o empreendimento, para enquadramento no processo de licenciamento.	- Dados cadastrais, localização, tipo de atividade, porte e estágio de implantação do empreendimento.	Todos os empreendimentos
Requerimento de licença	Identificar a licença ambiental que está sendo requerida ao COPAM.	- Nome do empreendimento - Localização - Características específicas (tipo de atividade...).	Todos os empreendimentos
Certidão da Prefeitura	Expressar a anuência da Prefeitura Municipal quanto à implantação do empreendimento	- declarar se o local e o tipo de empreendimento proposto estão em conformidade com as normas e regulamentos administrativos municipais.	Todos os empreendimentos
Relatório de Controle Ambiental (RCA)	Apresentar a avaliação do impacto ambiental do empreendimento proposto, na sua área de influência. O RCA é um RIMA simplificado.	- conteúdo básico, de acordo com termo de referência fornecido pela FEAM: . Descrição do empreendimento e de sua área de influência; . Identificação dos impactos ambientais; . Proposição de medidas mitigadoras.	Todos os empreendimentos exceto os que desenvolvem as atividades listadas no Artigo 2º da Resolução CONAMA 001, de 23.01.86, ou que se localizem em áreas ambientalmente sensíveis.
Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)	Apresentar a avaliação do impacto ambiental do empreendimento proposto, na sua área de influência.	Seguir roteiro básico fornecido ou aprovado pela FEAM; contém basicamente os mesmos itens do RCA, porém com informações mais detalhadas e de acordo com a Resolução CONAMA 001/86.	Todos os empreendimentos que desenvolvam as atividades listadas no Artigo 2º da Resolução CONAMA 001, de 23.01.86, ou que se localizem em áreas ambientalmente sensíveis
Plano de Controle Ambiental (PCA)	Apresentar projetos executivos das medidas mitigadoras propostas.	Projetos executivos das medidas mitigadoras dos impactos ambientais, propostas no RCA ou no EIA/RIMA, além de nova (s) medida (s) proposta (s) pelo COPAM em fase anterior do licenciamento.	Todos os empreendimentos
Documentação específica setor de produção elétrica	Atender às exigências legais do setor.	Conforme Resolução CONAMA nº. 001 de 16.09.87 e Deliberação Normativa COPAM nº. 24 de 21.10.97.	Empreendimentos do setor de produção elétrica
Documentação específica no setor de produção mineral	Atender às exigências legais do setor.	Conforme Deliberações Normativas nº. 03 e 04/90 e Resolução Normativa nº. 03/90 do COPAM.	Empreendimentos do setor de produção mineral

FONTE : Ribeiro et al, 1998 *apud* MARQUES, 2001, p.39

ANEXO 05

ESTRUTURA DO COPAM – 2002

E OS RESPECTIVOS ÓRGÃOS EXECUTIVOS DAS CÂMARAS TÉCNICAS



ANEXO 06

Estrutura Básica do COPAM e das SUPRAM's na Estrutura Descentralizada

A composição atual dos COPAM's é feita pela Presidência, exercida pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que fará o controle de legalidade dos atos e decisões da Câmara Normativa e Recursal e das Unidades Regionais Colegiadas. A Presidência das Câmaras Temáticas será dos órgãos seccionais, por delegação do Secretário-Adjunto.

Segundo ainda o Decreto Estadual nº. 44.667/07, o Plenário é o órgão superior de deliberação do COPAM, composto de forma paritária, poder público e a sociedade civil organizada. Fazendo parte os Secretários de Estado. O Plenário emitirá diretivas, entretanto não definirá normas, nem julgará recursos de licenciamento ou aplicação de penalidade.

Continuando no Decreto Estadual nº. 44.667/07, a Câmara Normativa e Recursal – CNR é responsável pela aprovação de normas a partir de diretivas ou de propostas vindas das Câmaras Temáticas e última instância recursal. As Deliberações Normativas terão vigor a partir de sua aprovação na CNR, podendo haver “revisão” em Plenário.

As Câmaras Temáticas – CT, por sua vez, são câmaras especializadas em temas ambientais. Não desenvolver as propostas de normas e decisões sobre a política ambiental. Poderão constituir Grupos de Trabalho (GT) para focar discussões. As CT são assessoradas técnica e juridicamente pelos órgãos seccionais (FEAM / IGAM / IEF). São elas: Câmara de Energia e Mudanças Climáticas, Câmara de Indústria, Mineração e Infraestrutura, Câmara de Atividades Agrossilvopastoris, Câmara de Instrumentos de Gestão Ambiental e Câmara de Proteção à Biodiversidade e de Áreas Protegidas.

E, por último, a Secretaria Executiva é exercida pelo Secretário Adjunto de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com apoio da Subsecretaria de Gestão Ambiental Integrada, que possui como base a SUPRAM.

ANEXO 07

Roteiro para o processo de licenciamento descentralizado

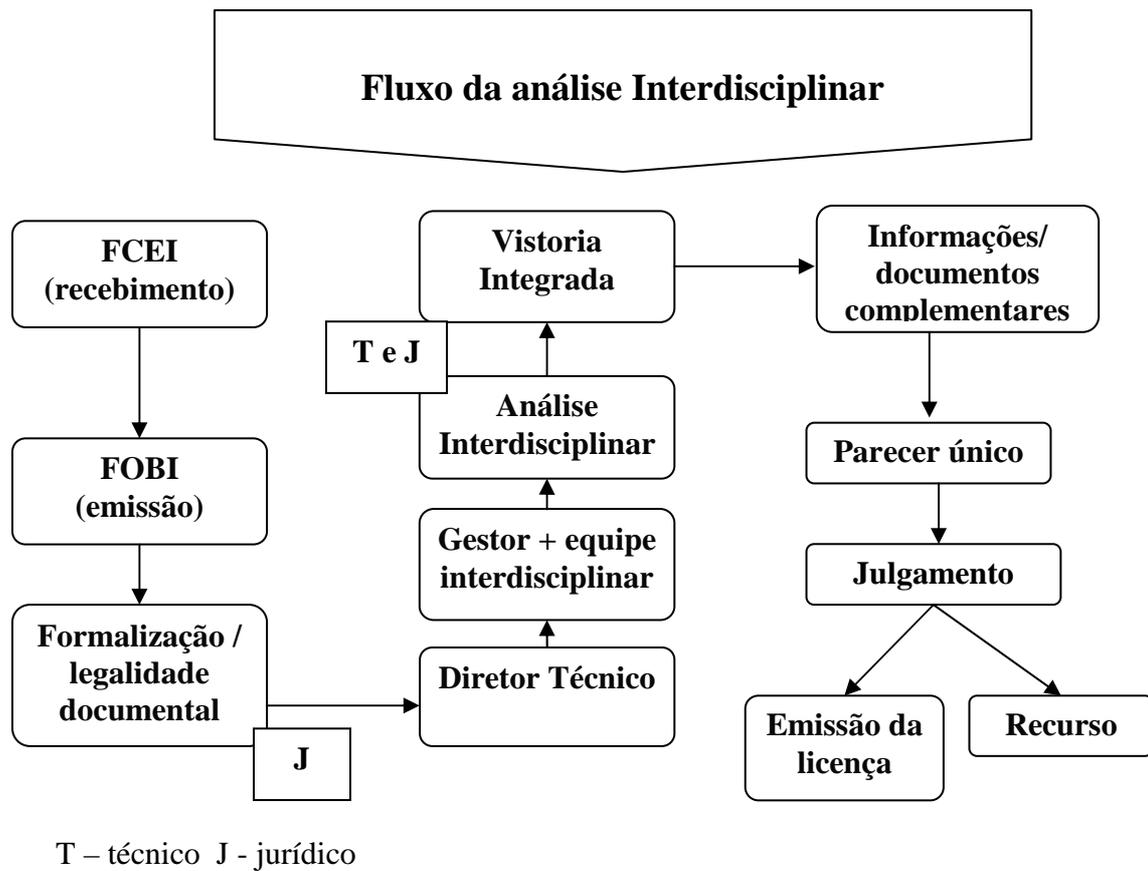
A execução do processo de licenciamento inicia-se com a caracterização do empreendimento junto às seguintes informações: localização da propriedade; uso de água para qualquer finalidade; as principais atividades da propriedade e se há necessidade ou não de desmatamento.

Após esse procedimento faz-se necessário protocolar o Formulário de Caracterização de Empreendimento Integrado - FCEI nos escritórios das SUPRAM's. Sendo assim, analisa-se o FCEI e classificado-se o empreendimento de acordo com seu porte e potencial poluidor, tendo como base a DN-74/04. Depois desse procedimento, os órgãos expedem o FOBI, onde são listados os documentos necessários para a formalização do processo e os valores a serem pagos pelo Licenciamento.

Sendo assim, os processos de licenciamento são analisados pelo corpo técnico e assessoria jurídica dos órgãos e, posteriormente, encaminhados aos conselhos (COPAM's), para julgamento.

O licenciamento ambiental, então, passa pelos procedimentos de formalização, análise, julgamento e publicação (FEAM, 2006).

Fluxograma para o processo de Licenciamento Ambiental - 2008



Fonte: SISEMA, 2008.

ANEXO 08

Lista de Entrevistados

Técnicos Ambientais Institucionais

Analistas Ambientais da FEAM na Estrutura Centralizada		Analistas Ambientais da SUPRAM – NM na Estrutura Descentralizada	
Engenheiro Químico	Entrevistado 01	Biólogo	Entrevistado 05
Engenheiro Químico	Entrevistado 02	Engenheiro Agrícola	Entrevistado 06
Engenheiro Civil	Entrevistado 03	Zootecnista	Entrevistado 07

Agentes envolvidos com o processo de descentralização

Superintendente de Licenciamento e Atos Autorizativos – SULA/SEMAD – 2003 à 2008	Superintendente da SUPRAM – NM em 2004
Entrevistado 04	Entrevistado 12

Conselheiros

PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL	
SEMAD		FIEMG	Entrevistado 11
SEAPA		FAEMG	
SEDEVAN		Representantes de não-governamentais com mandatos vigentes nos – CODEMA's	Entrevistado 10⁶⁰
SETOP		FETAEMG	
SEDRU	Entrevistado 09	FEDERA-MINAS	
PMMG		ONG'S	
PGJ	Entrevistado 08	ONG'S	
CBH		Comunidade Científica ou CODEMA ou pessoa de notório saber.	
IBAMA		Profissionais Liberais	
Prefeituras Municipais		ABES	

⁶⁰ Representante do Centro de Agricultura Alternativa de Montes Claros – CAA.

ANEXO 09

Relação da Unidade Regional Colegiada do Norte de Minas possui jurisdição em área com noventa e um Municípios, a saber:

- 1 Águas Vermelhas
- 2 Berizal
- 3 Bocaiúva
- 4 Bonito de Minas
- 5 Botumirim
- 6 Brasília de Minas
- 7 Buritizeiro
- 8 Cachoeira de Pajeú
- 9 Campo Azul
- 10 Capitão Enéias
- 11 Catuti
- 12 Claro dos Poções
- 13 Cônego Marinho
- 14 Coração de Jesus
- 15 Cristália
- 16 Curral de Dentro
- 17 Divisa Alegre
- 18 Divisópolis
- 19 Engenheiro Navarro
- 20 Espinosa
- 21 Francisco Dumont
- 22 Francisco Sá
- 23 Fruta de Leite
- 24 Gameleiras
- 25 Glaucilândia
- 26 Grão-Mogol
- 27 Guaraciama
- 28 Ibiaí
- 29 Ibiracatu
- 30 Icaraí de Minas
- 31 Indaiabira
- 32 Itacambira
- 33 Itacarambi
- 34 Jaíba
- 35 Janaúba
- 36 Januária
- 37 Japonvar
- 38 Jequitaiá
- 39 Joaquim Felício
- 40 Josenópolis
- 41 Juramento
- 42 Juvenília
- 43 Lagoa dos Patos

- 44 Lassance
- 45 Lontra
- 46 Luislândia
- 47 Mamonas
- 48 Manga
- 49 Mata Verde
- 50 Matias Cardoso
- 51 Mato Verde
- 52 Mirabela
- 53 Miravânia
- 54 Montalvânia
- 55 Monte Azul
- 56 MONTES CLAROS (SEDE)
- 57 Montezuma
- 58 Ninheira
- 59 Nova Porteirinha
- 60 Novorizonte
- 61 Olhos-d'Água
- 62 Padre Carvalho
- 63 Pai Pedro
- 64 Patis
- 65 Pedra Azul
- 66 Pedras de Maria da Cruz
- 67 Pintópolis
- 68 Pirapora
- 69 Ponto Chique
- 70 Porteirinha
- 71 Riacho dos Machados
- 72 Rio Pardo de Minas
- 73 Rubelita
- 74 Salinas
- 75 Santa Cruz de Salinas
- 76 Santa Fé de Minas
- 77 Santo Antônio do Retiro
- 78 São Francisco
- 79 São João da Lagoa
- 80 São João da Ponte
- 81 São João das Missões
- 82 São João do Pacuí
- 83 São João do Paraíso
- 84 São Romão
- 85 Serranópolis de Minas
- 86 Taiobeiras
- 87 Ubaí
- 88 Vargem Grande do Rio Pardo
- 89 Várzea da Palma
- 90 Varzelândia
- 91 Verdelândia

Fonte: MINAS GERAIS, Decreto Estadual nº. 44.667, 3 dez 2007.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, p. 41 – 69, Jun 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 set. 2008.

ACSELRAD, Henri. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, Gilney. SILVA, Marina. DINIZ, Nilo (orgs). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo. 2001.

_____. Justiça Ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004.

_____. Apresentação. In: ZHOURI, Andréa (org.). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte. Autêntica. 2005.

_____. Território, localismo e políticas de escala. ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília C. do A.; BEZERRA, Gustavo das N. (org.). *Cidade, ambiente e política: problematizando a Agenda 21 local /*. – Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

AGENDA 21. Disponível em : <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=575>>, acesso em 26 mar 2008.

ALMEIDA, Herminia T. Recentralizando a federação? *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a04n24.pdf>>, acesso em: 02 set. 2008.

ARENDT, Hannah. *A condição Humana*. 10ª ed. Forense Universitária. Rio de Janeiro. 2001.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ANPOCS. N. 31, ano 11. 1996. p. 01 – 20. Disponível em: < http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em 02 set 2008.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111 – 141. Jun 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 set 2008.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48. Set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 set 2008.

ATA 38º Reunião da URC – NM. Minas Gerais. Janaúba. 2008. Disponível em: < http://www.semاد.mg.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=137>. Acesso em 15 jan 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). RPGE, Porto Alegre, v. 28, n. 60, p. 27-65, jul./dez. 2004. Disponível em < http://www.pge.rs.gov.br/revistas/revista_pge_60.pdf#page=27>. Acesso em 10 set 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. São PAULO: Imprensa Oficial do Estado, 1998.

_____. Decreto nº 99. 274, 06 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=22>. Acesso em 27 nov. 2008.

_____. Lei nº. 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 dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: < <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=4>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Resolução CONAMA nº. 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental-RIMA. Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: < <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2080>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Resolução CONAMA nº. 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: < <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8902>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

BURSZTYN, Marcel. Novas institucionalidades e gestão do meio ambiente. In: Rio +10 Brasil: uma década de transformações. FELDMANN, F (ed.); ISER – Instituto de Estudos da Religião; MMA – Ministério do Meio Ambiente; Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Rio de Janeiro, 2002. 220 p.

CAA-NM. Histórico do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas. Disponível em: <<http://www.caa.org.br/new/historia.php>> . Acesso em: 15 fev. 2009.

CAA-NM. Comentários sobre o Relatório de Controle Ambiental – RCA. Volume II - Diagnóstico Ambiental Meio Socioeconômico. CAA-NM. 2008.

CARNEIRO, Eder Jurandir. Modernização Recuperadora e o Campo da Política Ambiental Em Minas Gerais. 2003. 450 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política). Faculdade de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. Política ambiental e a ideologia do desenvolvimento sustentável. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Orgs.). A

insustentável leveza da política ambiental. Desenvolvimento e conflitos sócio-ambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005 a. p. 27-47.

_____. A Oligarquização da Política Ambiental Mineira. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Orgs.). A insustentável leveza da política ambiental. Desenvolvimento e conflitos sócio-ambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005 b. p. 65-88.

CHAUÍ, Marilena. Convite à filosofia. Editora Ática, São Paulo, 2000.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 1988.

DRUMMOND, José Augusto. A Primazia dos Cientistas Naturais na Construção da Agenda Ambiental Contemporânea. Revista Brasileira de ciências sociais, São Paulo – ANPOCS – v. 21, n. 62, p. 05-25. Out. 2006.

ESTEVA Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang. Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis. RJ: Vozes, 2000. p. 59 – 83.

FEAM e FJP. A Questão Ambiental em Minas Gerais; Discurso e Política, Belo Horizonte, 1998. 328 p.

FEAM. Legislação Ambiental. Programa de Qualificação do Servidor Público. Belo Horizonte: FEAM. 2001. p. 94.

FEAM. Iniciação ao Desenvolvimento Sustentável. Fundação Estadual do Meio Ambiente. Belo Horizonte. FEAM. 2003. 464 p.

FGV. Nosso Futuro Comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Editora da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 1988.

FICO, Carlos. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. Rev. Bras. Hist., São Paulo, v. 24, n. 47, p.29-60, 2004 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882004000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 set 2008.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à práticas de análises de políticas públicas no Brasil. Revista Planejamento e Políticas Públicas. V. 21, jun 2000. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>. Acesso em 30 nov. 2008.

GARCIA, R. C. Descentralização: Um Processo a Ser Acompanhado e Avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos). Texto para discussão: 364. 1995. p. 5 – 19. Disponível em <http://desafios2.ipea.gov.br/pub/td/1995/td_0364.pdf>. Acesso em: 10 set 2008.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. Os (des) caminhos do meio ambiente. Editora Contexto. 1989. 148 páginas.

GONÇALVES, C. W. P. Editor Eletrônico Responsável: Ester Limonad Universidade Federal Fluminense - Instituto de Geociências - Campus da Praia Vermelha. n. 8. ano IV - nº 8 - jul-dez 2002 - Publicação on-line em dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/rev_08/cwalter8.pdf>. Acesso em: 01 dez 2008.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *Revista Organizações & Sociedade*, v. 08, n.º. 23, p. 01 - 17. 2002. Disponível em: < <http://www.revistaoes.ufba.br/viewissue.php?id=6> >. Acesso em: 28 set 2008.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia: entre a facticidade e validade*. Vol. II. 2ª ed. Tempo Brasileiro. RJ. 2003.

HARVEY, David. *Teorizando a Transição*. In: HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993. p. 163-176.

IBAMA. *Avaliação de impacto ambiental: agentes sociais, procedimentos e ferramentas, coordenação e adaptação de Miriam Laila Absy, Francisca Neta A. Assunção, Sueli Correia de Faria, versão de Paula Yone Stroh. [et al.] - Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, 1995. 136p.*

LIMONGI, F. P. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C (org.). *Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”*. 1º vol. 13ª ed. Ed. Ática. 2006.

LIJPHART, A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University, 1999.

MAIA, Raquel Mendes. *Recursos comuns, lógicas distintas e desigualdades na utilização do meio ambiente*. Artigo da Dissertação defendida no Programa de Pós-graduação de Desenvolvimento Social – PPGDS da Unimontes. Montes Claros. 2008. p. 01 – 22. Não publicado.

MARQUES, C. C. *Gestão ambiental no município: estudo dos processos de descentralização da gestão ambiental em Minas Gerais e proposição de um roteiro prático para implementação da Deliberação Normativa COPAM n. 029/98*. 2001. p. 109. *Gestão Ambiental*. Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2001.

MAZZOTI, A. J. A. GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas Ciências Naturais e Sociais: Pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo. Pioneira Thomson Learning, 2ª ed. 2004.

MAZZINI, Ana Luiza D. de A. *Dicionário Educativo de Termos Ambientais*. Belo Horizonte. A.L.D. Amorim Mazzini. 2003. p.383.

MEADOWS, Donella H. MEADOWS, Dennis L. RANDERS, Jorgen. BEHRENS III, William W. *The Limits to Growth: Short Version of the Limits to Growth* . Disponível em <<http://www.clubofrome.org/>> . Acesso em 20 mar. 2008.

MELO, Marcus André. *Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização?*. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 10(3) 1996. p. 11 – 20. Disponível em: < http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf > . Acesso em: 01 out 2008.

MINAS GERAIS. *Acordo para Resultados*. 2006. Domínio em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/acordo_resultado_2003-2006/acordo_o_que_e.asp> . Acesso em 27 nov 2008.

_____. Decreto Estadual n°. 18.466, de 24 de abril de 1977. Institui a Comissão de Política Ambiental - COPAM - e dá outras providências. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: < <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1041> >. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Decreto Estadual n°. 18.662, de 25 de agosto de 1977. Regimento da Comissão de Política Ambiental - COPAM. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: < <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1044> >. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Decreto Estadual n°. 22.658, de 06 de janeiro de 1983. Aprova o Regimento da Comissão de Política Ambiental - COPAM. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1119>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Decreto Estadual n°. 28.163, de 06 de junho de 1988. Institui a Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM, aprova seu estatuto e dá outras providências. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: < <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1229> >. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Decreto Estadual n°. 12.582, de 17 de julho de 1997. Dispõe sobre a reorganização do Instituto Estadual de Florestas - IEF - e dá outras providências. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5305>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Decreto Estadual n°. 39.489, de 13 de março de 1998. Aprova o Estatuto da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: < <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1503> >. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Decreto Estadual n°. 39.490, de 13 de março de 1998. Regulamenta a Lei n° 12.585, de 17 de julho de 1997, que dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, e dá outras providências. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=86>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Decreto Estadual n°. 43.278, 22 de abril de 2003. Dispõe sobre a organização do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM e dá outras providências. Diário do Executivo. Disponível em: < <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=400> > . Acesso em 08 dez 2008.

_____. Decreto Estadual n°. 44.667, 03 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, de que trata a Lei Delegada n° 178, de 29 de janeiro de 2007. Disponível em: < <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=7551> > . Acesso em 08 dez 2008.

_____. Deliberação COPAM n°. 330, de 22 de janeiro de 2008. Estabelece a composição da Unidade Regional Colegiada do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM - Norte de Minas, e dá outras providências. Belo Horizonte. Disponível em: < <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=7782> >. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Deliberação Normativa n°. 01, de 25 de agosto de 1977. Fixa em caráter provisório normas e padrões de proteção ao meio ambiente para cumprimento das

unidades do Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8644>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Deliberação Normativa n°. 74, de 09 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 ambiental de funcionamento ou de licenciamento ambiental no nível estadual, determina normas para indenização dos custos de análise de pedidos de autorização ambiental e de licenciamento ambiental, e dá outras providências. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5532>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Deliberação Normativa n°. 30., de 29 de setembro de 1998. Estabelece o Regimento Interno do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5478>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Edital de convocação. SEMAD / COPAM n°. 06/2008.

_____. Lei Estadual n°. 6.953, de 16 de dezembro de 1976. Cria a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, institui o Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNCET e dá outras providências. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2169>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Lei Estadual n°. 7.772, de 08 de setembro de 1980. Dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5407>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Lei Estadual n°. 9.525, de 29 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a instituição da Fundação Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2210>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Lei Estadual n°. 9.514, de 29 de dezembro de 1987. Transforma a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia em Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e a Comissão de Política Ambiental COPAM - em Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM - e dá outras providências.. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2208>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Lei n°. 11.903, de 06 de setembro de 1995. Cria a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, altera a Denominação da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e dá Outras Providências. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2303>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Lei n°. 12.581, de 17 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD - e dá outras providências. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2339>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Lei Estadual n°. 12.584, de 17 de julho de 1997. Altera a denominação do Departamento de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais - DRH - MG -,

para Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM-, dispõe sobre sua reorganização e dá outras providências. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2342>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Lei Estadual nº. 12.585, de 17 de julho de 1997. Dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM - e dá outras providências. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <Dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM - e dá outras providências. >. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Lei nº. 15.972, 12 de janeiro de 2006. Altera a estrutura orgânica dos órgãos e entidades da área de meio ambiente que especifica e a Lei nº 7.772, de 8 de setembro de 1980, que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, e dá outras providências. Diário do Executivo. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5408>>. Acesso em 08 dez 2008.

_____. Lei Delegada nº. 125, 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD - e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=6611>>. Acesso em 08 dez 2008.

_____. Resolução SEMAD nº. 116, de 02 de setembro de 2002. Define o órgão seccional de apoio responsável pelo licenciamento e fiscalização das atividades listadas e dá outras providências. Diário do Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=142>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

_____. Resolução SEMAD nº. 146, de 05 de junho de 2003. Estabelece normas para a integração dos processos de licenciamento ambiental, de outorga de direito de uso de recursos hídricos e de autorização para exploração florestal - APEF e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5101>>. Acesso em: 27 nov. 2008.

MMA. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. 2006. CD 1.

PENFOLD-BECERRA. Institutional Electoral Incentives and Decentralization outcomes: state reform in Venezuela. Novembro 1999. Disponível em: <<http://www.ceris-sciencespo.com/archive/novemb99/becerra.pdf>>. Acesso em 20 jan 2009.

PLENÁRIO. In: Houaiss. Dicionário eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa 1.0. Instituto Antônio Houaiss. Ed. Objetiva. Dez. 2001. CD 1.

PRZEWORSKI, Adam. (1995), *Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention*. Conferência proferida durante o 19º Encontro Anual da ANPOCS em Caxambu, em novembro de 1995. Domínio em: <http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_32/rbcs32_02.htm>. Acesso em 21 jan 2009.

PUTNAM, Robert. Introdução: estudo do desempenho institucional. In: PUTNAM, R. Comunidade e Democracia: A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 19 - 31.

_____. Mudança das regras: duas décadas de desenvolvimento institucional. In: PUTNAM, R. Comunidade e Democracia: A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 33 - 76.

_____. Capital social e desempenho institucional. In: PUTNAM, R. Comunidade e Democracia: A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 173 - 194.

REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT. Estocolmo 1972: United Nations Environment Programme. Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97>>. Acesso em 20 mar. 2008.

RCA BERIZAL. Açude Público de Berizal – Minas Gerais. Caracterização Geral. vol. 1. TECISAN. maio 2008.

RIBEIRO, Maurício Andrés, BRUSCHI Denise Marília, PEIXOTO, Mônica Campolina Diniz, SANTOS, Rita de Cássia Soares, FRANCO, Roberto Messias. Manual de Saneamento e Proteção Ambiental para os Municípios; Municípios e Meio Ambiente. Belo Horizonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente, 1998. 2ed. revisada e atualizada. 132p.

RIST, G. *The History of development: from western origins to global faith*. London: Zed Books, Disponível em: <1997. <http://books.google.com/books?id=NpV64yAbBvQC&printsec=frontcover&dq=+The+History+of+development:+from+western+origins+to+global+faith&lr=&hl=pt-BR#PPA4,M1>>. Acesso em 20 jan. 2008.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 95.

SACHS, Wolfgang. Meio Ambiente. In: SACHS, Wolfgang. Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis. RJ: Vozes, 2000. p. 117 – 131.

SANTOS, Rozely Ferreira dos. Planejamento Ambiental: teoria e prática. Rozely Ferreira dos Santos. São Paulo. Oficina de textos. 2004. 184 p.

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço. Edusp. 2008.

SISEMA. Formação dos Conselheiros das Unidades Regionais Colegiadas – COPAM: Triênio 2008/2011. Apostila. 2008.

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. Dados, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 01 – 22. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 set 2008.

_____. Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tendências Recentes. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). GT03: Estrutura social e desigualdade [00GT0312]. Petrópolis, RJ. p. 23-27 outubro de 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001226.pdf>. Acesso em: 02 set 2008.

_____. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2003, v. 18, n. 51, p. 15-20. ISSN 0102-6909. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>>. Acesso em 30 nov. 2008.

SISEMA. Processo Integrada de Regularização Ambiental. Manual de Procedimentos. Belo Horizonte. 2006. p. 182.

SISEMA. Formação de Conselheiros das Unidades Regionais Colegiadas – URC, COPAM. Triênio 2008/2011. 2008.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. RAP Rio de Janeiro 40 (1) :27-55, Jan./Fev. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-6122006000100003&script=sci_arttext&tlng=ptpt>. Acesso em 28 set. 2008.

TOBAR, Federico. O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos. Artigo Publicado em: Planejamento e Políticas Públicas. no. 5. p. 31-51, jun 1991. Disponível em: <<http://www.federicotobar.com.ar/pdf/Portugues/O-conceito-de-Descentralizacao-usos-e-abusos.pdf>>. Acesso em: 01 out 2008.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2 ed. 2006.

VERDUM, Roberto. MEDEIROS, Rosa Maria Vieira (orgs.). RIMA: Relatório de Impactos Ambientais. 5 ed. Porto Alegre. Editora da UFRGS. 2006.

ZHOURI, Andréa. LASCHEFSKI, Klemens. PEREIRA, Doralice B. Introdução: Desenvolvimento, Sustentabilidade e Conflitos Socioambientais. In: ZHOURI, Andréa (org.). A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte. Autêntica. 2005 a. p. 11 -24.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros. 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 b. p. 89-116.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. Paisagens Industriais e Desterritorialização de Populações Locais: Conflitos Socioambientais em Projetos Hidrelétricos. In: ZHOURI, Andréa (org.). A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte. Autêntica. 2005. p. 49 – 64.

WORLD BANK. 2002. *Decentralization: What, Why and Where*. Disponível em : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTDSRE/0,,contentMDK:20246045~menuPK:509216~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:390243,00.html>. Acesso em : 19 jan 2009.