

UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE – UNIVALE
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS DA UNIVALE
MESTRADO EM GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO

KARLA CRISTINE COELHO LAMOUNIER

**TERRITÓRIO, CONFLITO E REGULAÇÃO: O PARQUE ESTADUAL DO
RIO DOCE ENTRE A CONSERVAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO**

GOVERNADOR VALADARES - MG
MARÇO/2017

KARLA CRISTINE COELHO LAMOUNIER

**TERRITÓRIO, CONFLITO E REGULAÇÃO: O PARQUE ESTADUAL DO
RIO DOCE ENTRE A CONSERVAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do território da Universidade Vale do Rio Doce, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Renata B. F. Campos

GOVERNADOR VALADARES - MG
MARÇO/2017

FICHA CATALOGRÁFICA

L236t Lamounier, Karla Cristine Coelho

Território, conflito e regulação: o Parque Estadual do Rio Doce entre a conservação e o desenvolvimento / Karla Cristine Coelho Lamounier. – 2017.

124 f.

Dissertação (mestrado em Gestão Integrada do Território) – UNIVALE – Universidade do Vale do Rio Doce, 2017.

Orientação: Renata B. F. Campos.

1. Unidade de conservação. 2. Parque Estadual do Rio Doce. 3. Rodovia LMG 760. I. Título.

CDD-711.4

UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE
Núcleo de Estudos Históricos e Territoriais – NEHT/Univale
Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do Território

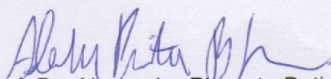
KARLA CRISTINE COELHO LAMOUNIER

“Território, conflito e regulação: o Parque Estadual do Rio Doce entre a conservação e o desenvolvimento”

Dissertação aprovada em 24 de março
de 2017, pela banca examinadora com
a seguinte composição:



Prof.^a Dr.^a Renata Bernardes Faria Campos
Orientadora - Universidade Vale do Rio Doce



Prof. Dr. Alexandre Pimenta Batista Pereira
Examinador – Universidade Vale do Rio Doce



Prof. Dr. Evandro Klen Panquestor
Examinador – Instituto Federal de Minas Gerais

*Dedico este trabalho ao meu filho Mateus,
que me inspira a voar mais alto.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por esta oportunidade de crescimento pessoal e profissional e por estar à minha frente, aplainando meus caminhos.

Agradeço ao meu amado filho Mateus, por compreender meus momentos de ausência e também os de cansaço e ansiedade, trazendo sua doçura e carinho. Seu sorriso e seu abraço são bálsamos!

Agradeço ao meu amado Orestes, pelo incentivo, encorajamento e companheirismo em me ouvir e apoiar no cotidiano profissional. Obrigada por cada mimo, cada gesto de cuidado e conforto. Você é um presente!

Agradeço meus pais, que me animaram e não pouparam suas orações por mim. Vocês são meus anjos e meus faróis.

Aos meus irmãos, Flávia e Júnior, meu muito obrigada, por dividirem comigo as dificuldades próprias dessa jornada e me incentivarem a prosseguir.

À Professora Renata, minha orientadora, agradeço o otimismo e firmeza que marcou cada etapa deste processo, de forma sempre positiva. Agradeço, também, por me mostrar um novo olhar sobre o meio ambiente. Sua orientação foi transformadora.

À Professora Maria Cecília (*in memoriam*), agradeço o exemplo de perseverança e dedicação.

Ao Professor Gustavo Iorio, agradeço por sua disponibilidade em contribuir com este trabalho, suas orientações foram valiosas.

Aos Professores Mauro, Patrícia, Eunice, Suely, Marileny, Rosângelo, Sueli e Alexandre, agradeço por todos os ensinamentos, especialmente, ao Professor Haruf, pela amizade e contribuições a este trabalho.

Agradeço ao Professor Carlos Alberto, por apostar no meu potencial.

Agradeço pelas amizades construídas, Diego, David, Claudiane, Karina e Beth, que coloriram essa caminhada.

Agradeço a toda equipe do Parque Estadual do Rio Doce, especialmente ao gerente, Vinícius Moreira, por todo o apoio prestado para realização deste estudo.

Obrigada aos amigos, professores e funcionários do Programa de Mestrado em Gestão Integrada do Território da UNIVALE. A colaboração e amizade de vocês fizeram toda diferença.

Enfim, obrigada a todos que participaram dessa conquista. Vocês, certamente, deixaram marcas na minha história, muito obrigada!

RESUMO

Os conflitos ambientais constituem-se uma das faces da problemática ambiental que vem marcando as preocupações e debates da sociedade. Alguns dos conflitos enfrentados por unidades de conservação relacionam-se à apropriação e uso do espaço, como se verifica no Parque Estadual do Rio Doce, onde, historicamente, incidem disputas pela abertura, construção e pavimentação de estradas e pontes. A pavimentação da rodovia LMG 760, trecho entroncamento da BR 262/Cava Grande, que permitirá a ligação com a BR 381, inserida na zona de amortecimento do parque é parte importante desse conflito na atualidade. Assim, o objetivo deste estudo é analisar os projetos territoriais dos diferentes atores sociais, enquanto um conflito de territorialidades concorrentes, em relação ao uso e apropriação da rodovia, através dos posicionamentos assumidos no processo de licenciamento. Para a identificação dos atores e de seus projetos, utilizou-se metodologia de revisão bibliográfica e de análise documental dos processos judiciais que discutiram o licenciamento das obras de pavimentação, sob o pano de fundo da contextualização histórica, geográfica e ambiental do território. A investigação fez emergir do conflito a participação controversa do Estado, na sua função constitucional de defesa do meio ambiente, pela atuação de flexibilização das normas ambientais em favor do desenvolvimento econômico.

Palavras chave: estrada, unidade de conservação, LMG 760, Estado, flexibilização.

ABSTRACT

Environmental conflicts are one of the faces of the environmental problem that has marked the concerns and debates of society. Some of the conflicts faced by conservation units are related to the appropriation and use of space, as in the Rio Doce State Park, where, historically, disputes have arisen for the opening, construction and paving of roads and bridges. The paving of the highway LMG 760, section of the BR 262 / Cava Grande, which will allow the connection with BR 381, inserted in the buffer zone of the park is an important part of this conflict today. Thus, the objective of this study is to analyze the territorial projects of the different social actors, as a conflict of territorialities competing, in relation to the use and appropriation of the highway, through the positions assumed in the licensing process. For the identification of the actors and their projects, Bibliographical review and documentary analysis of the judicial processes that discussed the licensing of paving works, under the background of the historical, geographic and environmental context of the territory. The controversial participation of the State emerged from the conflict, in its constitutional function of defending the environment, through the act of flexibilization of environmental norms in favor of economic development.

Keywords: road, Conservation Unit, LMG 760, State, flexibilization

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Mapa do empreendimento da pavimentação MG320/LMG760	40
Figura 2- Construção da Estrada de Ferro Vitória a Minas - EFVM	49
Figura 3 - Mapa da área de influência do PERD	56
Figura 4 - Remanescente de Mata Atlântica em Minas Gerais	57
Figura 5 - Vista aérea de lagoas do PERD	59
Figura 6 - Mapa área de uso e ocupação do solo na zona de amortecimento do PERD	61
Figura 7- Nota explicativa da Acesita a respeito da reconstrução da Ponte Queimada	66
Quadro 1	70

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
CCN	Centro para Conservação da Natureza em Minas Gerais
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
EFVM	Estrada de Ferro Vitória a Minas
PERD	Parque Estadual do Rio Doce
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IEF	Instituto Estadual de Florestas
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
MRD	Médio Rio Doce
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente no Brasil
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SOM	Sociedade Ornitológica Mineira
UC	Unidade de Conservação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 CONFLITOS AMBIENTAIS	14
2.1.1 O Estado e os conflitos ambientais	19
2.2 REGULAÇÃO DO MEIO AMBIENTE	21
2.2.1 Deveres constitucionais do Poder Público na proteção do meio ambiente	23
2.2.2 Estudo de Impacto Ambiental	26
2.2.3 Sistema Nacional das Unidades de Conservação	29
2.2.4 Princípios da prevenção e precaução	30
2.2.4.1 Prevenção	30
2.2.4.2 Precaução.....	31
2.3 ESTUDOS TERRITORIAIS E REGULAÇÃO	32
2.3.1 Dinâmicas no território da regulação	34
3 CONFLITO PELO USO E APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO DO PERD E DE SEU ENTORNO	39
3.1 DELIMITAÇÃO DO CONFLITO	39
3.2 ANÁLISE DE CONFLITOS AMBIENTAIS DE LITTLE (2001).....	41
3.3 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, GEOGRÁFICA E AMBIENTAL DO CONFLITO.....	43
3.3.1 Formação Territorial do Médio Rio Doce	43
3.3.2 A criação do PERD	51
3.3.3 O Parque Estadual do Rio Doce e seus atributos	55
3.3.4 Conflitos socioambientais no PERD	60
3.4 OS PROCESSOS JUDICIAIS	68
4 ANÁLISE DO CONFLITO	70
4.1 ATORES SOCIAIS PRESENTES NO CONFLITO.....	70
4.2 ARGUMENTAÇÃO PROCESSUAL RELATIVA À PAVIMENTAÇÃO	72
4.3 A ESCALA LOCAL COMO ESTRATÉGIA	78
4.4 FLEXIBILIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	80
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

APÊNDICE I	89
COMPILAÇÃO DOS ARGUMENTOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	89
APÊNDICE II	102
COMPILAÇÃO DOS ARGUMENTOS DO DER/MG	102
APÊNDICE III	109
COMPILAÇÃO DOS ARGUMENTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS,.....	109
EM DEFESA DO ÓRGÃO AMBIENTAL, SUPRAM-LM.	109
APÊNDICE IV	117
COMPILAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DAS DECISÕES JUDICIAIS.....	117
DE PRIMEIRA E SEGUNDA INSTÂNCIAS.....	117

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente vem atravessando crises que despertaram a sociedade para sua defesa e promoção. Temas como a escassez de recursos naturais, a crise hídrica, o aquecimento global e a extinção de espécies preocupam cada vez mais o homem. Um dos maiores problemas enfrentados são os conflitos ambientais, que desenham disputas territoriais pelos atributos do ambiente e importam em riscos para a preservação.

Nesse sentido, muito se desenvolveu no campo legislativo, com a edição de normas de proteção e a instituição de unidades de conservação. A onda de regulação do meio ambiente iniciou-se em vários pontos do globo e não foi diferente no Brasil, território em que a abundância de recursos termina por trazer uma multiplicidade de conflitos.

A Mata Atlântica é um exemplo de bioma brasileiro que historicamente sofreu grande devastação e continua a sofrer. Em Minas Gerais, seu maior representante, em área contígua, é o Parque Estadual do Rio Doce – PERD, que vem, ao longo dos anos, enfrentando conflitos que ameaçam sua biodiversidade.

A fim de contribuir para a compreensão dos conflitos e das dinâmicas que atingem importantes espaços protegidos, em especial o PERD, partimos para a análise de um dos conflitos enfrentados: os estudos empregados no processo de licenciamento para pavimentação da rodovia MG320/LMG760, localizada na zona de amortecimento do parque. O conflito culminou com o ajuizamento de processos judiciais, os quais serão instrumentos de análise neste trabalho.

Esta investigação parte do seguinte problema de pesquisa: qual controvérsia emerge do conflito no processo de licenciamento da pavimentação da LMG 760, nomeadamente em relação ao papel do Estado? Para perseguir esta problematização, o presente estudo tem como objetivo geral analisar os projetos territoriais dos diferentes atores conflitantes enquanto um conflito de territorialidades concorrentes, em relação ao uso e apropriação da rodovia, por meio dos posicionamentos assumidos no processo de licenciamento.

Os objetivos específicos traçados para que se responda ao problema proposto incluem: 1) contextualizar ambiental, histórica e geograficamente o conflito presente no processo judicial que suspendeu as obras de pavimentação, em razão das práticas adotadas no processo de licenciamento da rodovia, 2) identificar os atores envolvidos no conflito e sua argumentação processual relativa à pavimentação, sob o ângulo de suas demandas territoriais, e 3) identificação e análise dos principais agentes naturais envolvidos no conflito, e de modo particular o PERD, enquanto unidade de proteção ambiental da Mata Atlântica.

A pesquisa é de abordagem qualitativa e utilizou a revisão bibliográfica sobre os temas focalizados e a análise documental dos processos judiciais 002413255715-8 e 002414006123-8, tendo em vista que ambos têm o mesmo objeto. O primeiro deles, em caráter cautelar, demandou pedido liminar de paralisação das obras, e o segundo, como ação de conhecimento, demandou o debate, em definitivo, da continuidade ou não das obras. A partir da coleta dos dados, os argumentos processuais das partes, favoráveis e contrários, foram analisados sob a ótica dos conceitos e metodologias de Paul Little, desenvolvidos acerca de análise de conflitos ambientais.

O trabalho se organiza em três capítulos. O primeiro capítulo cuida da revisão bibliográfica sobre os conflitos ambientais, a regulação do meio ambiente, especialmente, a constitucional e a perspectiva territorial da regulação. O segundo capítulo trata da metodologia utilizada para análise do conflito e apresentação dos resultados, desde a contextualização histórica, ambiental e geográfica do conflito, até os argumentos coletados nos processos judiciais. O terceiro capítulo consiste na análise dos resultados da contextualização histórica, ambiental e geográfica, como também, dos argumentos descritos nos processos judiciais.

Esta pesquisa parte da hipótese de que o presente conflito revela demandas controversas do Estado, que no caso em tela atua tanto em favor, quanto contra o licenciamento da pavimentação da LMG760. Essa controvérsia emerge justamente em função da sua obrigação de proteger o PERD enquanto unidade de conservação de proteção integral respeitando a zona de amortecimento de seu entorno, enquanto *in casu* flexibiliza o direito ao meio ambiente em favor do desenvolvimento, em vez de promover uma efetiva compatibilização.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONFLITOS AMBIENTAIS

A problemática ambiental é caracterizada pela acentuada degradação dos ecossistemas e recursos naturais. A partir da Conferência das Nações Unidas pelo Meio Ambiente, em Estocolmo, 1972, fez-se notar o crescimento do meio ambiente no cenário de debates políticos e sociais (CUNHA E COELHO, 2009).

Contudo, a problemática tende à compreensão objetiva, refletida na ideia de finitude dos recursos ameaçados pelo crescimento econômico e tecnológico. Essa concepção ambiental quantitativa focaliza o mundo material e desconsidera as dinâmicas sociais (ACSELRAD, 2004). O autor acrescenta que “aquilo que as sociedades fazem com seu meio material não se resume a satisfazer carências e superar restrições materiais, mas consiste também em projetar no mundo diferentes significados” (op. cit., p. 15).

O estudo das questões ambientais, que envolve os processos físicos de sustentabilidade, degradação e impactos (CARVALHO, 1995), aponta também para os processos sociais de gestão dos recursos naturais. Daí a importância da compreensão dos conflitos ambientais vividos na sociedade quando se propõe a luta pela proteção do meio ambiente. Além disso, para Magnaghi (2000) *apud* Saquet, (2015, p. 116) “degradar o território significa degradar o ambiente e vice-versa” sendo que, para Saquet (2015, p. 116) “este ‘vice-versa’ que tem centralidade, pois a sustentabilidade é pensada para além da proteção da natureza”.

Os processos sociais de caracterização dos conflitos ambientais têm a dificuldade preliminar relacionada ao consenso ambiental ou universalismo ambiental, de onde decorre “o fato do meio ambiente não ter um sujeito específico que o represente e o defenda. Assim posta, a alternativa pareceria estar colocada entre a unidade total entre os sujeitos ou a ausência total de sujeitos” (ACSELRAD, 2004, p.13).

O meio ambiente como um bem universal e uniforme não existe no campo das relações sociais. Nem tampouco existe um sujeito universal preocupado com a proteção ambiental. Existem, sim, situações concretas, passíveis de se transformarem em mobilização de grupos sociais específicos, que contam com acervos definidos de recursos (simbólicos e organizacionais) e que falam a partir de percepções, valores, projetos, necessidades e interesses pertinentes ao lugar que ocupam. Isso significa que esses grupos atribuem valores próprios, apresentam demandas específicas e elaboram as suas compreensões a respeito do meio ambiente (FUKS, 2011, p. 97).

Fuks (2011) demonstra assim, que a multiplicidade de sentidos que as questões ambientais podem assumir impede que o meio ambiente seja um bem, cujo atributo essencial seja a universalidade.

Todavia, enquanto bem coletivo que é, o meio ambiente desperta diferentes propostas de apropriação e de uso. Muniz (2010) corrobora o entendimento de Leff (2006, p. 282), concebendo que as diferentes propostas, muitas vezes, colidem com os interesses difusos “que põem em jogo os interesses de diferentes grupos de poder”. Sobre as interações que se estabelecem com este recurso/bem comum, Carvalho (1995, p. 12) destaca:

Considerando o meio ambiente como constituinte do espaço público – um bem coletivo –, onde os atores disputam os seus interesses, a proteção ambiental pode ser uma solução para um determinado conflito, mas pode ser justamente a causa de outros conflitos, dependendo de como essa política é negociada com as populações locais ou como é construído o conceito de conservação.

Vê-se que as diferentes práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material, advindas de sujeitos envolvidos com discursos e ações fundadas em suas visões sobre a utilização do espaço, dão causa a conflitos ambientais em razão das oposições de práticas sociais (ZHOURI E LASCHEFSKI, 2010). Os autores defendem que, ao analisar os conflitos ambientais, é aberta a possibilidade de reconhecimento e identificação dos projetos de sociedade, com suas distintas formas de produção material e simbólica, as quais são fruto das assimetrias de poder, e conseqüentemente, das dinâmicas políticas e sociais.

Com a finalidade de analisar os conflitos, Zhouri e Laschefski (2010, p. 5-6) classificaram as modalidades de conflito da seguinte forma:

a- **distributivos**, derivados das desigualdades sociais no acesso e na utilização dos recursos naturais, b- **os espaciais**, engendrados pelos efeitos ou impactos ambientais que ultrapassam os limites entre os territórios de diversos agentes ou grupos sociais; e c- os **territoriais**, relacionados à apropriação capitalista da base territorial de grupos sociais. (grifo nosso)

Os conflitos ditos distributivos abrem a discussão sobre a justiça ambiental e reavivam debates sobre desigualdades na distribuição dos recursos naturais e nas desigualdades advindas de dinâmicas econômicas e sociais, que depositam os efeitos deletérios do desenvolvimento, como poluição e contaminação, sobre comunidades mais pobres, discriminadas e socialmente excluídas (MUNIZ, 2010).

A noção de justiça ambiental promove uma articulação discursiva distinta daquela prevalecente no debate ambiental corrente – entre meio ambiente e escassez. Nestes últimos, o meio ambiente tende a ser visto como uno, homogêneo e quantitativamente limitado. A idéia de justiça, ao contrário, remete a uma distribuição equânime de partes e à diferenciação qualitativa do meio ambiente. [...] A denúncia da desigualdade ambiental sugere uma distribuição desigual das partes de um meio ambiente de diferentes qualidades e injustamente dividido (ACSELRAD, 2004b, p. 28).

Além da questão relacionada aos conflitos decorrentes da distribuição de externalidades negativas e do controle sobre os recursos naturais, é necessário considerar as dimensões atingidas pelos conflitos: política, social e jurídica. Nesse aspecto, vê-se por exemplo, a dimensão jurídica dos conflitos expressa por meio das disputas do controle formal dos recursos. Vale dizer, a situação que se caracteriza quando dois ou mais grupos mantêm dispositivos legais sobre a mesma área geográfica, que podem ser vinculadas a instituições governamentais diversas. Veja-se as situações entre conservacionistas e povos indígenas, em que os fundamentos legais assistem a ambos diferentemente. Little (2001, p. 111) defende que nesses casos, “além do conflito entre grupos locais, há um conflito institucional dentro do governo federal”.

Quanto aos conflitos ambientais espaciais, estes não correspondem a disputas entre grupos distintos pela produção do espaço, mas se constituem por aqueles conflitos decorrentes dos impactos ambientais que infringem os limites territoriais de diferentes grupos sociais (ZHOURI E LASCHEFSKI, 2010). As formas de produção material de determinado ator ou grupo social implicam em efeitos negativos sobre o território de outros atores ou grupos sociais. Podemos apontar, exemplificativamente, a contaminação da água ou do solo, que geram impactos ambientais negativos difusos, a variar a intensidade, seja nas dimensões físico-espaciais ou antropológicas das territorialidades, como referenciam os autores.

Pode-se dizer que os conflitos espaciais decorrem de efeitos advindos de impactos causados por contaminação, esgotamento de recursos ambientais ou da degradação de ecossistemas (LITTLE, 2001). Esses efeitos podem ser vistos, por exemplo, em áreas de monocultura de eucalipto, que implica em consequências para a região e cursos d'água, muitas vezes interferindo na atividade de pescadores artesanais (ACSELRAD, 2004).

Já os conflitos territoriais manifestam a sobreposição de reivindicações de diversos grupos sociais. Os grupos envolvidos têm diferentes formas de produção de seus territórios, expressas nas distintas formas de apropriação da natureza, num determinado recorte espacial. Os conflitos territoriais podem ter significados variados, mas que se preenchem, de acordo com o contexto em que se inserem. Os conflitos podem ser considerados territoriais quando se

referem às lutas travadas entre grupos sociais (ZHOURI E LASCHEFSKI, 2010). Tais lutas podem refletir a disputa pelo uso dos conhecimentos ambientais como o controle sobre a propriedade intelectual de saberes relativos a recursos naturais, ou ainda relacionados à percepção de risco de novas tecnologias capazes de gerar impactos negativos, como acontece com as discussões sobre os transgênicos e sua consequente polinização.

Apesar da classificação proposta, que contribui analiticamente para o estudo dos conflitos, é defendido que as diferentes modalidades de conflito, distributiva, espacial e territorial, coexistem dinamicamente e na prática, podendo ocorrer simultaneamente (ZHOURI E LASCHEFSKI, 2010).

Apropriadamente, Acselrad (2004) ressalta as dificuldades teóricas advindas da classificação dos conflitos ambientais e as atribui à complexidade da caracterização do ambiente como um campo específico de construção e manifestação dos conflitos. Nesse ponto, o autor assevera que “os agentes sociais distribuem-se segundo princípios de diferenciação que constituem os campos de forças relativas – espaços de conflito pela posse das espécies de poder/ “capital” específicas que os caracterizam” (ACSELRAD, 2004, P. 18).

A partir dessa ótica, o meio ambiente é considerado um terreno contestado material e simbolicamente, nos quais se visualizam dois espaços de conflito: o espaço material, que exprime o diferencial de poder dos sujeitos de acessar os recursos naturais por meio de lutas sociais, econômicas e políticas e o espaço das representações, da percepção e das ideias, que exprime as visões de mundo e legitima o modo de distribuição do poder (ACSELRAD, 2004).

No caso do meio ambiente, verificamos no primeiro espaço, por exemplo, disputas por apropriação dos rios entre populações ribeirinhas e grandes projetos hidroelétricos, “embates” confrontando seringueiros e latifundiários pelo controle de áreas de seringais etc. No espaço das representações, veremos disputas entre as distintas formas sociais de apropriação do território pela afirmação de seus respectivos caracteres “competitivo”, “sustentável”, “compatível com a vocação do meio”, “ambientalmente benigno” etc. (ACSELRAD, 2004, p. 23).

Assim, é possível notar que a análise dos conflitos ambientais precisa, simultaneamente, considerar os recursos do território sob as formas de apropriação material e simbólica. Sobre esse aspecto, Viegas (2009) observa que diferentes significados podem ser atribuídos a uma mesma base material, de acordo com a perspectiva assumida pelos atores sociais.

Os atores sociais envolvidos nos conflitos utilizam-se do mundo simbólico a fim de defenderem seus próprios interesses, “de tal maneira que é possível identificar que além da base material, existem disputas discursivas e semióticas, na tentativa de gerar opinião pública

favorável”, transformando os conflitos ambientais em campos de luta (LITTLE, 2001, p.118). O autor ressalta ainda que a análise dos conflitos socioambientais deve partir da contextualização particular e específica, mas cada conflito, independentemente de sua categoria, relaciona-se às diferentes formas de produção dos grupos sociais. Os conflitos mais difíceis tendem a ocorrer onde se verifica um choque entre sistemas produtivos.

Pode-se afirmar que não há receitas fixas e tratamento uniformes para os conflitos ambientais, considerando que cada um tem suas especificidades. No entanto, partindo da contextualização ambiental, geográfica e histórica, Little (2001, p.118-119) defende a análise dos conflitos ambientais sob, pelo menos três procedimentos relacionados sucintamente, a saber: 1- identificação e análise dos principais atores sociais; 2- identificação e análise dos principais agentes naturais e possíveis impactos, e 3- análise sintética e global do conflito.

O terceiro passo, relativo à análise global, demanda o que o Little (2001) denominou “análise da equação de poder” entre os participantes no conflito, de forma a enfatizar as assimetrias entre os poderes e os antagonismos de interesses. A análise global do autor supracitado refere-se também a análise das relações sociais, políticas e econômicas entre os atores, assim como a identificação de impactos ambientais, ainda que potenciais.

Qualquer que seja o conflito, sua análise e tratamento dependem do conhecimento da escala na qual o conflito se inscreve, se em escala local, regional, ou global. O alcance dos impactos discutidos nos conflitos e dos recursos em disputa é determinante das estratégias e capitais empenhados, bem como é determinante na identificação dos grupos envolvidos, pois “Cada escala tem uma rede particular por meio da qual funciona e esta rede tem seus atores e conflitos próprios” (LITTLE, 2001, p. 116).

Resalte-se que os conflitos em escala local não podem ser tratados por programas globais, uma vez que as ações precisam ter efeitos para as pessoas e suas localidades, onde estão envolvidas as tramas territoriais (SEABRA, 2009).

Todavia, na prática, os níveis podem variar a fim de invocar argumentações legitimadoras das ações empregadas. Uma das estratégias usadas no cenário social remete à variação de escalas das argumentações ambientais que oscilam, “indo do local ao geral, do presente ao futuro, do gesto imediato aos efeitos de longo prazo, ora em nome do equilíbrio biosférico, ora do patrimônio, da qualidade de vida e do bem comum” (ACSELRAD, 2004, p. 20). Essas variações se dão em razão das assimetrias de poder entre os grupos envolvidos e dos recursos que dispõem. Na escala do conflito são propagados consensos relativos ao meio ambiente, mas defendidos interesses particulares.

Através de um caminho inverso ao do senso comum, não se procura aqui, entender como diferentes atores somam-se na defesa de um mesmo “todo ambiental” dado, mas como a defesa do “todo ambiental” é construída a partir da defesa de projetos parcelares: instrumentos de justificação legítima, forjados pelas comunidades políticas, serão caracterizados assim por sua capacidade de relacionar causas particulares a entidades mais gerais (ACSELRAD, 2004, p. 20).

Os atores sociais do conflito, mesmo que ocultos, lançam argumentos que variam de escala como estratégia na defesa dos projetos próprios. Nesse contexto, Swyngedouw (2004) concebe a escala enquanto “construção social conflitiva”, formada por coalizões entre a associação do poder público local às elites locais tradicionais, a fim de produzirem um ambiente jurídico-institucional propício a projetos de agentes hegemônicos que, em geral, são representantes do mercado de capitais (QUINTSLR, 2014).

2.1.1 O Estado e os conflitos ambientais

Sob essa dinâmica simbólica e que integra o campo de forças da distribuição do poder, o papel do Estado merece abordagem particular na constituição do campo dos conflitos ambientais, mais especificamente, na apropriação simbólica da base material, através da qual, são impostas duas formas de natureza: uma natureza a conservar e outra “natureza ordinária, aberta aos apetites econômicos” (ACSELRAD, 2004, p. 21).

De forma geral, é natural a presença do Estado nesses processos conflituosos, a fim de impor a regulação das dinâmicas contrapostas. Zhouri E Laschefski (2010), contudo, registram que a presença do Estado tem se apresentado dúbia.

Essa dubiedade pode ser interpretada como expressão da incidência dos conflitos ambientais sobre o campo institucional das chamadas “políticas ambientais”, fato que evidencia a presença de brechas de contestação no interior da dominação exercida pelo paradigma do desenvolvimento. Por meio destes conflitos exprimem-se as contradições do agenciamento espacial de atividades e formas sociais de uso e apropriação dos recursos territorializados (ZHOURI E LASCHEFSKI, 2010, p. 17).

Assim, pode-se encontrar respostas a questionamentos sobre o modo como as “empresas do setor elétrico podem alegar fazer estudos ambientais requeridos por lei ou precaução ecológica, mantendo todavia, intocável o escopo convencional de seus projetos de apropriação do meio para fins energéticos” (ACSERALD, 2004, p. 21).

Little (2001) considera o Estado uma entidade contraditória por representar, ainda que de forma desigual, interesses divergentes. Suas secretarias, ministérios e agências promovem interesses divergentes, de diferentes grupos sociais, implicando em conflitos em suas políticas

públicas.

Autores como Zhouri e Laschefski (2010, p. 5) observam que:

A presença do Estado, nos diferentes casos, mostra-se carregada de dubiedade: de um lado, surge como implementador das políticas conservacionistas autocráticas que acirram conflitos ambientais; de outro, surge como mediador que, por vezes, postase ao lado das populações atingidas.

Defendemos a posição de que o Estado se apresenta em dubiedade, valendo registrar que as implementações de políticas conservacionistas, paradoxalmente, são flexibilizadas por políticas desenvolvimentistas, caracterizando a multiplicidade ou dubiedade de projetos territoriais.

Acsehrad (2004, p. 28) aponta que

Ao contrário dos conflitos ambientais engendrados pelo desenvolvimento autoritário, abriu-se nesta nova conjuntura, espaço crescente para a emergência de contenciosos originados na desregulação do ambiente, por meio da flexibilização das normas ambientais ou da fragilização das agências públicas responsáveis por sua aplicação.

Contudo, o autor supracitado adverte que tais conflitos são constrangidos por um “estreitamento do espaço aberto para sua politização”. Dessa forma, os espaços onde deveria haver um debate que levasse ao crescimento territorial da democracia, acabam por ser enfraquecidos. A politização dos conflitos permitiria, no cenário social, que houvesse a problematização das escolhas de desenvolvimento, ou seja, que as diferenças de projetos territoriais fizessem parte do debate social e da construção das tomadas de decisão. Em contrapartida, o que vem ocorrendo é a formação de tecnologias do consenso pelas forças hegemônicas, que consideram os litígios como um problema a ser eliminado, como fruto da inabilidade para o consenso.

Isto porque a aparência de estabilidade obtida por meio dos consensos simbólicos revela-se elemento essencial das políticas de atração de investimentos internacionais. E a necessidade de oferecer vantagens para os capitais internacionais – consenso social, segurança, sustentabilidade ecológica – justifica que a especificidade dos projetos em disputa seja ofuscada em favor da unidade requerida pela competição interlocal ou interurbana (ACSELRAD, 2004, p.29).

Os conflitos ambientais “por desregulação” buscam esvaziar a legitimidade das críticas e assim, promover um consenso que evite que os conflitos venham a manifestar “restrições ambientais ao desenvolvimento”. Na perspectiva econômica, o tratamento dado a

esses conflitos, que têm se mostrado cada vez mais frequentes, opera pressões sobre o Estado “pelo estabelecimento de regulações que limitem a colonização indiscutida do meio ambiente pelos grandes empreendimentos” (ACSELRAD, 2004, p. 29).

Paul Little (2001, p. 117) enfatiza que o funcionamento do Estado passou por mudanças significativas nos últimos 30 anos, especialmente no papel do setor privado, na ação política da sociedade civil e na mídia, produzidos pela força neoliberal que entrou na economia e pelo capital financeiro, sendo assim, “neste novo cenário, as empresas transnacionais se colocam como um dos principais atores sociais no desenvolvimento da crise ambiental”. Nesse sentido, é importante ressaltar que Leroy e Soares (2010) apontam o empresariado como atores frequentemente ocultos nas relações estabelecidas em torno de projetos de desenvolvimento.

A noção de conflito ambiental sugere ao seu estudo enfatizar quem “são os atores que estão envolvidos no uso e na gestão dos recursos, a maneira como se dão os processos decisórios, as relações de força que configuram uma dada situação de acesso ou não, aos recursos.” (CARVALHO, 1995, p. 12).

2.2 REGULACÃO DO MEIO AMBIENTE

Os Estados reagiram à problemática dos conflitos ambientais por meio de regulações a fim de dirimir tais questões. Benjamin (2003, p. 12) afirma que “Só através da lei cuida o direito dessa matéria”. Das palavras do autor, extrai-se a função do direito de pacificar a sociedade, impondo deveres e conferindo direitos. Na esfera ambiental, não tem sido diferente, pois o Estado tem cumprido seu papel através do Direito, em regulamentar as práticas ambientais e em constituir o meio ambiente, um direito de todos, objetivando minimizar conflitos ambientais e promover a proteção dos recursos naturais.

Ainda segundo Benjamin (2003, p. 9) “O Estado legisla e organiza um sistema de implementação em reação a um dos fenômenos mais evidentes e desafiantes do nosso século, o conflito ambiental”. Ainda que em momentos diversos ao de vários países da comunidade internacional, o Brasil seguiu a tendência mundial de proteção constitucional ao meio ambiente (BENJAMIN, 1999). O Estado lançou mão de suas prerrogativas para normatizar e gerir os conflitos ambientais, legislando de forma preventiva, reparatória e repressiva.

Falamos em momentos diversos, ao nos determos, ainda que em linhas gerais, sobre a evolução histórica da legislação ambiental no Brasil. Benjamin (1999) observa que, do descobrimento em 1500 até a segunda metade do século XX, o País deu pouca atenção à

proteção ambiental. As normas de conteúdo ambiental, na verdade, objetivavam evitar a escassez de alguns recursos naturais preciosos, como o pau-brasil. Entretanto, o espírito dessas normas não era a proteção ambiental, enquanto valor em si. Rodrigues (2015, p. 59) atenta para o fato de que o legislador impunha proteção a recursos ambientais por perceber o valor econômico de determinados recursos, dada a sua “oferta limitada ou limitável”, ante a possibilidade de “esgotamento dos recursos naturais” e da “incapacidade do meio ambiente de absorver todas as degradações”.

Do período colonial até a década de 60 do século XX, é possível afirmar que haviam ações pontuais de conservação ambiental por parte do Poder Público. Trata-se de uma fase em que predominou a exploração desregrada e a conquista de novas fronteiras agrícolas, pecuárias e minerárias. Os conflitos ambientais recebiam soluções dispersas, de cunho privado, afeto aos direitos de vizinhança (BENJAMIN, 1999). É uma fase marcada por legislações esparsas, de fundo utilitarista, com predomínio do interesse nos recursos com valor econômico. Além dos interesses econômicos, havia nessa fase uma preocupação de fundo sanitário, ainda que para tutelar a si, o legislador avaliava sua relação com o ambiente que habitava (RODRIGUES, 2015). Ainda não havia uma visão holística do meio ambiente.

Somente com a Conferência de Estocolmo, em 1972, inaugurou-se uma onda de consciência ecológica, que fez com que o Brasil, a partir da década de 1980, operasse uma onda mais sistêmica e global de proteção ambiental (MILARÉ, 2001).

Benjamin (1999) afirma que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, nº 6.938/81, indica uma “reorientação radical de rumo” e dá início à fase holística, na qual o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, com autonomia valorativa, e assim, podemos considerá-la o primeiro marco nacional de proteção ao ambiente. Segundo Milaré (2001, p. 98) “entre outros tantos méritos, teve o de trazer para o mundo do Direito o conceito de meio ambiente, como objeto específico de proteção em seus múltiplos aspectos, o de instituir um Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)”.

A lei não só estabeleceu os princípios, objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, como ainda incorporou, de vez, no ordenamento jurídico brasileiro o Estudo de Impacto Ambiental, instituindo, ademais um regime de responsabilidade civil objetiva para o dano ambiental, sem falar que lhe coube conferir ao Ministério Público, pela primeira vez, legitimação para agir nessa matéria (BENJAMIN, 1999, p. 52).

O segundo marco, conforme defende Milaré (2001), é a Lei nº 7.347/85, que instituiu a ação civil pública enquanto ferramenta para a defesa processual do meio ambiente e de

outros bens difusos e coletivos. Além do Ministério Público, as Associações Cívicas ganharam legitimidade para defenderem judicialmente o meio ambiente.

Em continuidade às lições de Milaré (2001, p. 98), o terceiro marco coincide com a Constituição da República, promulgada em 1988, que dedicou um capítulo próprio à disciplina ambiental “em um dos textos mais avançados em todo o mundo”. No compasso da Constituição Federal, vieram as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais, normatizando a questão ambiental nas diversas esferas.

O autor supracitado estabelece como quarto marco, a edição da Lei n.º 9.605/98, conhecida como Lei dos Crimes Ambientais. A norma cuida de sanções penais e administrativas, em face de lesões ao meio ambiente, além disso, são tipificados os crimes ambientais e incluída a possibilidade da pessoa jurídica ser sujeito ativo de crimes ecológicos.

2.2.1 Deveres constitucionais do Poder Público na proteção do meio ambiente

Como vimos demonstrando, os conflitos por apropriação e uso dos recursos ambientais, decorrentes da incongruência dos modelos produtivos e da manutenção da qualidade de vida despertaram a conscientização da possibilidade de esgotamento dos recursos e da ocorrência de catástrofes, trazendo a consciência quanto a necessidade de proteção legal ao meio ambiente e juridicamente o fenômeno conhecido como esverdeamento das Constituições dos Estados. Vale dizer, a tomada do direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental (LEITE, et al, 2007).

No Brasil, como citamos, foi dedicado um capítulo ao Meio Ambiente, na Constituição da República de 1988. O tratamento constitucional dado ao meio ambiente implica que as demais normas ambientais retirem seu fundamento de validade da Constituição. Essa importância não está apenas no fato da Constituição ocupar o topo do ordenamento jurídico, mas também pelo fato da tutela ambiental ter atingido status constitucional, inclusive consagrando os princípios fundamentais do Direito Ambiental, os quais são os guias das demais normas infraconstitucionais (RODRIGUES, 2015).

Rodrigues (2015, p. 95) enumera que a Constituição trouxe para seu rol de proteção institutos “como a responsabilidade civil objetiva, a responsabilidade penal da pessoa jurídica, a visão ecocêntrica e holística do meio ambiente, o EIA/RIMA, fixou a proteção do meio ambiente como princípio da atividade econômica”, tudo a fim de conferir tutela ao ambiente.

O art. 225 da CF/88 é a maior referência constitucional ao meio ambiente, sendo o conteúdo do capítulo VI, do título VIII, especificamente dedicado à questão. Contudo, além

deste, outros dispositivos ressaltam o meio ambiente enquanto norma balizadora de outras atividades, a saber:

Art. 5º, LXXIII: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo (...) ao meio ambiente (...), ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Art. 23, VI: “É competência comum da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

Art. 24, VI e VIII: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...) responsabilidade por dano ao meio ambiente (...)”.

Art. 129, III: “São funções institucionais do Ministério Público: (...) promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Art. 170, VI: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Art. 174, §3º: “O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros”.

Art. 186, II: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: (...) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

Art. 200, VIII: “Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.

Art. 220, §3º, II: “Compete à lei federal: (...) estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem (...) da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.” (RODRIGUES, 2015, p. 96-97).

Uma vez, vislumbrado o rol de dispositivos constitucionais que cuidam de forma indireta da matéria ambiental, dedicaremos o estudo propriamente ao art. 225 da CF/88, que cuida da matéria de forma direta, a fim de compreender qual o espírito dado à proteção ambiental pelo legislador constituinte.

Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, Constituição Federal 1988, p. 01).

É preciso enfatizar que o artigo criou um “direito fundamental ao meio ambiente equilibrado” (MILARÉ, 2011, p. 235). Enquanto direito fundamental, é um direito indisponível e nos termos do dispositivo, deve ser assegurado às presentes e futuras gerações, como um “patrimônio” (MILARÉ, 2011) a ser transmitido à toda sociedade de maneira geral,

visto ser um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida.

Da norma, extrai-se do disposto, os titulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, todos. BENJAMIN (1999, p. 54) considera que o vocábulo “todos” não está qualificado homocentricamente, o que permite o entendimento biocêntrico de “todos os seres vivos”. Já quanto aos deveres, o autor defende que pontualmente o texto constitucional estabeleceu como seus destinatários o “Poder Público” e a “coletividade”, conforme aponta:

(...) cria-se para o Poder Público um dever constitucional geral e positivo, representado por verdadeiras obrigações de fazer, vale dizer, de zelar pela defesa (defender) e preservação (preservar) do meio ambiente. Não mais tem o Poder Público uma mera faculdade na matéria, mas está atado por verdadeiro dever. Transforma-se sua atuação, quanto à possibilidade de ação positiva de defesa e preservação, de discricionária em vinculada. Sai-se da esfera da conveniência e oportunidade para se ingressar num campo estritamente delimitado, o da imposição, onde só cabe um único, e nada mais que único comportamento: defender e proteger o meio ambiente. Não cabe, pois, à Administração deixar de proteger e preservar o meio ambiente a pretexto de que tal não se encontra entre suas prioridades públicas. Repita-se, a matéria não mais se insere no campo da discricionariedade administrativa. O Poder Público, a partir da Constituição de 1988, não atua porque quer, mas porque assim lhe é determinado pelo legislador-maior.

Para garantir a efetividade do direito positivado no *caput* do art. 225, transcrito retro, o constituinte enumerou nos incisos do §1º, os deveres específicos do Poder Público. O conteúdo dos incisos I, II e III recebeu regulamentação na Lei nº 9.985/2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Tal legislação fixou definições de preservação e restauração dos “processos ecológicos essenciais e manejo ecológico” (inciso I), de preservação da “diversidade e integridade do patrimônio genético do País e fiscalização das entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético” (inciso II) e definição “em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” (inciso III).

Relativo ao inciso III, o legislador definiu até mesmo o regime jurídico de criação e supressão dos espaços protegidos, sendo de competência do Poder Público, sua criação e definição. A utilização só é possível quando preservada a integridade dos atributos que justificaram sua criação. Quanto à supressão ou alteração, somente são possíveis mediante lei. A especial atenção que recebem esses espaços se justifica “em razão da importância ecológica que possuem” (RODRIGUES, 2015, p. 102). O inciso IV cuida do Estudo de Impacto Ambiental, ao qual nos deteremos à parte, após os outros conteúdos do art. 225.

O controle da produção, comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, pelo Poder Público (inciso V), é reconhecido pelo legislador como risco advindo de atividades, especialmente econômicas, que utilizem defensivos agrícolas, pesticidas, adubos químicos, técnicas da indústria siderúrgica e etc, nas lições de Rodrigues (2015).

Está, também, dentre os deveres do Poder Público, o de “promover a educação ambiental, em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (inciso VI). Milaré (2011, p. 247) ressalta que a Constituição não é apenas a lei fundamental. Sob o ângulo da cidadania ambiental, ela precisa “encarar as transformações profundas que se fazem necessárias e urgentes na organização e na dinâmica do Estado e da sociedade”, especialmente, quanto à busca da conscientização da população para a necessidade de preservação ambiental. Dessa maneira, constitui dever do Estado não só a proteção do meio ambiente, como também a promoção da educação ambiental.

É dever do Poder Público “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (inciso VII). A norma demonstra a preocupação do legislador em resguardar as funções ecológicas, de maneira a evitar a extinção das espécies de flora e fauna, bem como sua preocupação em preservar o bem-estar dos animais, proibindo práticas que os submetam a crueldade.

2.2.2 Estudo de Impacto Ambiental

Como dito alhures, o Estudo de Impacto Ambiental constitui-se um dos deveres do Poder Público em sede de proteção ao meio ambiente. A importância da realização do estudo é um dos pontos de discussão em alguns conflitos ambientais, daí a opção em dedicarmos espaço próprio para seu estudo.

Assim, nos termos do artigo 225, §1º, inciso IV da CF/88 e das regulamentações trazidas pelas resoluções nº 01/86, nº 09/87 e nº 237/97, o EIA é exigível nos casos de significativa degradação ambiental, *in verbis*:

Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.
(BRASIL, Constituição Federal 1988, p. 01).

O artigo colacionado consagra constitucionalmente esse instrumento importante de proteção ambiental. Dentre os instrumentos de proteção, os preventivos merecem destaque por serem capazes de garantir a preservação do meio ambiente, pois nos casos de dano manifestado, o equilíbrio ecológico é dificilmente e às vezes até impossível de ser reparado (BENJAMIN, 1992). Por essa feição preventiva, o EIA tem recebido atenção dos legisladores e acolhida de vários sistemas jurídicos, conclui o autor citado.

Segundo Milaré (2001) o papel reservado ao EIA consiste em qualificar e, na medida do possível, quantificar antecipadamente o impacto ambiental, como forma de dar suporte ao planejamento adequado de empreendimentos que interfiram no meio ambiente. Trata-se de estudo dos prováveis efeitos nos elementos socioeconômicos e biofísicos de meio ambiente que podem decorrer de uma obra ou atividade.

O EIA, normalmente, é elaborado antes da concessão da licença ambiental, com vistas a contribuir nos fundamentos da decisão administrativa do processo licenciatório. Quando o Estado “opta por uma das alternativas apontadas pelo EIA, que não seja ambientalmente falando a melhor, ou quando deixa de determinar a elaboração do EIA por reconhecer a inexistência de significativa degradação, deve fundamentar sua decisão, inclusive para possibilitar seu questionamento futuro pelo Poder Judiciário” (MILARÉ, 2001, p. 323).

Após a produção do EIA, é feito o RIMA – Relatório de Impacto Ambiental, com a finalidade de dar compreensão do conteúdo dos estudos do EIA ao público, noutras palavras, o objetivo do RIMA é tornar compreensível o conteúdo do EIA, com esclarecimento das vantagens e consequências do empreendimento e assim viabilizar sua publicidade.

O estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O Estudo de Impacto Ambiental compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório (MACHADO, 2001, p. 207).

Para elaboração do EIA, são necessários técnicos habilitados, haja vista a complexidade dos estudos. As despesas com o estudo e a equipe técnica são arcadas pelo proponente do projeto.

A exigência de elaboração de EIA depende, conforme previu o legislador constituinte, de significativa degradação, ainda que potencial. Contudo, definir o que é significativa

degradação não é tarefa simples e abre a possibilidade de juízos de valor. Rodrigues (2015) defende que nos casos em que não se verifica a significativa degradação, o administrador poderá optar por outros estudos ambientais. Apesar da indeterminação da expressão significativa degradação, o art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/86 elenca rol exemplificativo das obras e atividades, que importam em maior potencial ofensivo (MILARÉ, 2001).

As atividades e obras elencadas no rol acima citado gozam de presunção de significativo impacto ou degradação, sendo exigível a realização do EIA naqueles casos. Na hipótese de empreendimento não compreendido no rol do art. 2º da Resolução nº 01/86, a exigência ou a dispensa do EIA dependem de ato discricionário do Administrador.

De igual maneira, questiona-se se as conclusões do EIA vinculam a decisão do processo licenciatório. Neste sentido, Benjamin (1992, p. 09) assevera que o “EIA não se resume a uma mera técnica formal de apreciação dos impactos ambientais de um determinado projeto, mas repercute, ou deve repercutir, diretamente, no conteúdo e qualidade da decisão administrativa final.”

Não se pode deixar que o EIA resuma-se a uma mera ferramenta procedimental. A Constituição Federal e a legislação aplicável à matéria obrigam o administrador, a partir da elaboração e avaliação do EIA, a escolher a alternativa para a implantação de um determinado projeto, que compatibiliza com outros interesses, seja a mais favorável ao meio ambiente (BENJAMIN, 1992, P. 10).

O conteúdo e as conclusões do EIA/RIMA não determinam que o Administrador extinga seu juízo discricionário, mas confere alternativas para sua escolha, através da conclusão pela viabilidade ou inviabilidade do empreendimento ou atividade, como também das propostas mitigadoras e compensatórias.

A Constituição Federal propôs o desenvolvimento econômico e social e também a proteção ambiental. Assim, tem a Administração liberdade para decidir quanto ao licenciamento ambiental, mas sempre balizada pelas prerrogativas do direito ambiental e pelo conteúdo e conclusões do EIA/RIMA.

É de simples percepção o objetivo final do EIA: evitar que um projeto (construção ou atividade), justificável no plano econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, venha, posteriormente, a se revelar nefasto ou catastrófico para o meio ambiente (BENJAMIN, 1992, p. 13).

Vale dizer, que através do EIA é possível verificar os impactos ao ambiente e planejar medidas mitigadoras a fim de tornar os efeitos do empreendimento suportáveis ao meio, concluindo-se pela viabilidade do projeto.

2.2.3 Sistema Nacional das Unidades de Conservação

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Lei nº 9.985/2000 é de suma importância no amparo legal dos atributos naturais, biodiversidade e serviços ecossistêmicos. Benjamin (2001, p. 278) defende que “os benefícios das unidades de conservação são multifacetados, tanto são diversos, quanto essenciais e discretos”.

O SNUC regulamenta o art. 225, §1º, I, II, III e VII da CF, que previu a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, gênero do qual, as unidades de conservação são espécies. O Sistema deixou de uniformizar o tratamento dos espaços territoriais especialmente protegidos (RODRIGUES, 2015), já que não foram arrolados na lei espaços protegidos como Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal. O legislador cuidou das Unidades de Conservação, como sendo o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (art. 2º, I).

O entorno da UC, conforme a Lei nº 9.986/2000, do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC), é sujeito a normas e restrições para as atividades antrópicas, a fim de minimizar os impactos negativos sobre a unidade. Essa área de entorno de uso especial em razão da UC é a zona de amortecimento, como define o SNUC. A lei define ainda que haverá corredores ecológicos, sempre que for conveniente, e estabelece que o órgão responsável por sua administração regulará através de normas específicas, a ocupação e o uso dos recursos localizados na zona de amortecimento. A zona de amortecimento de uma UC do tipo proteção integral será considerada zona rural, não podendo ser transformada em zona urbana, art. 49, SNUC.

Rodrigues (2005) observa que a palavra conservação vem sendo designada na doutrina ambiental como diferente de preservação. A esta atribui-se o sentido daquilo que é intocável no meio ambiente, enquanto àquela atribui-se a ideia de uso sustentado, racional dos recursos naturais. Contudo, a criação das unidades de conservação as dividiu em unidades de proteção integral e em unidades de uso sustentável, o que não corresponde ao significado doutrinário de conservação e preservação. Pelo SNUC, as unidades de conservação poderão ser do tipo de uso sustentável ou de proteção integral.

2.2.4 Princípios da prevenção e precaução

O Direito Ambiental procura se anteceder à ocorrência de danos e riscos, a fim de garantir a norma constitucional que elege o meio ambiente equilibrado, um direito fundamental das presentes e futuras gerações. Para que se alcance o meio ambiente saudável, imprescindível ao bem estar de todos, é necessário que as ações produtoras de poluição ou degradação sejam evitadas, impondo-se medidas preventivas e cautelares (MILARÉ, 2001).

O Direito Ambiental é regido por princípios balizadores que norteiam a interpretação das normas e sua aplicação. Neste estudo, dedicaremos atenção aos princípios da prevenção e da precaução, ainda que considerados, por doutrinadores como Milaré (2001) e Sirvinskas (2015), como sinônimos, guardam diferenças que fixam os limites de sua atuação.

A regulação jurídica do ambiente requer processos de gestão de riscos que contemplem a compreensão de conflitos estabelecidos entre relações sujeitas a instâncias variadas, e “Essas relações impõem, como problema fundamental, a necessidade de estabelecer condições de acesso à informação suficiente e adequada para a decisão em contextos de risco, mesmo quando tais condições não se fazem presentes” (AYALA, 2009, p. 135).

Por essas razões, necessário é enfatizar as características específicas de cada uma das condições de aplicação dos princípios em questão. As diferenças entre os princípios repousam sobre a natureza e teleologia destes, uma vez que “O princípio da precaução deve ser visto como um princípio que antecede a prevenção: sua preocupação não é evitar o dano ambiental, mas antes disso, pretende evitar qualquer risco de dano ao meio ambiente” (RODRIGUES, 2015, p. 332).

No princípio da prevenção acautela-se porque se sabe quais as consequências de se iniciar determinado ato, prosseguir com ele ou suprimi-lo. O nexos causal é cientificamente comprovado, é certo, decorre muitas vezes até da lógica. Por outro lado, no princípio da precaução não há certeza científica, logo, previne-se porque não se sabe quais as consequências de determinado ato, empreendimento ou aplicação científica causarão ao meio ambiente (AYALA, 2002).

2.2.4.1 Prevenção

A palavra prevenção traz consigo a ideia de cautela, de cuidado, de conduta a ser escolhida com vistas a evitar a ocorrência do dano ambiental. O princípio da prevenção

encontra previsão expressa no texto constitucional, como se lê no *caput* do art. 225, ao impor à coletividade e também ao Poder Público, o dever de proteger e preservar o equilíbrio ecológico (RODRIGUES, 2015).

O princípio da prevenção estipula que o conhecimento de que um empreendimento ou atividade implica em riscos de danos ambientais, implica em sua inviabilidade, haja vista que a reparação de qualquer dano ambiental é muito difícil (MILARÉ, 2001). Nesse sentido:

Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais, em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam. Enfim, como o meio ambiente, decididamente, é melhor prevenir do que remediar (RODRIGUES, 2005, p. 331).

Conclui-se, assim, que o princípio da prevenção refere-se ao conhecimento antecipado dos sérios danos que pode sofrer um bem ambiental em determinada situação e a relação de providências para evitá-lo. A prevenção é concernente à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o surgimento de atentados ao Meio Ambiente, de forma a reduzir ou eliminar as fontes e causas suscetíveis de modificar a sua qualidade, ante o conhecimento, a certeza sobre a possibilidade de ocorrência de dano ao ambiente. Verifica-se que a prevenção é a melhor, quando não a única solução diante da pouca valia da reparação, sempre incerta e quando possível, onerosa e aquém da dimensão do dano causado.

2.2.4.2 Precaução

É possível afirmar que a precaução antecede a prevenção, na medida em que sua preocupação não está em evitar o dano ambiental, mas antes, em evitar qualquer risco de dano ao ambiente (RODRIGUES, 2015). Para explicitar o significado do princípio da precaução, o autor o diferencia do princípio da prevenção, a saber:

Dessa forma, nos casos em que é sabido que uma atividade pode causar danos ao meio ambiente, atua o princípio da prevenção, para impedir que o intento seja desenvolvido. Há, todavia, casos em que não se tem certeza se um empreendimento pode ou não causar danos ambientais. É justamente nessas hipóteses em que atua o princípio da precaução (RODRIGUES, 2015, p. 332).

Esse princípio é decorrente do princípio quinze da Conferência Rio/92, que determina que:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (RAMID, RIBEIRO, 1992, p. 157).

Sirvinskas (2015) comenta que os líderes políticos e legisladores receberam, por meio do princípio da precaução, uma ferramenta de regulação internacional da inovação tecnológica e alerta que o contexto jurídico, lentamente, enquanto a biotecnologia e a consequente demanda por certezas científicas, de forma acelerada.

Por meio do princípio da precaução, a dúvida é tratada em benefício do meio ambiente, vale dizer, que deve-se “evitar o risco mínimo ao meio ambiente, nos casos de incerteza científica acerca da sua potencial degradação” (RODRIGUES, 2015, p. 316).

Acerca da incerteza, vale citar que:

No mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa a gerir a espera da informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se (MACHADO, 2009, p. 49).

O meio ambiente não pode suportar as incertezas científicas sobre a possibilidade ou não de danos e sua extensão, tendo em vista a grande dificuldade de reparação dos danos ambientais. O princípio da precaução visa resguardar o meio ambiente de danos ou da possibilidade de danos, ainda que não conhecidos cientificamente, como forma de cautela.

2.3 ESTUDOS TERRITORIAIS E REGULAÇÃO

O universo jurídico é tema de grande relevância nos estudos dos geógrafos, notadamente pelas transformações de paradigmas nas quais se fundam a atualidade, especialmente o meio ambiente. Os estudos sobre território, inaugurados pela geografia, abrem possibilidades que merecem aproveitamento na compreensão do espaço e das relações da sociedade, como se preocupa o Direito.

Há autores essenciais para conhecimento dos estudos territoriais (RATZEL, 1893; CLAVAL, 1979; RAFFESTIN, 1993; SANTOS, 1996; HAESBAERT, 2003). Nessa seara, não há dúvidas sobre o papel da obra de Raffestin, “Por uma geografia do Poder”, livro que abriu as cortinas dos pesquisadores para uma geografia mais relacional, partindo então, para o desenvolvimento de conceituações de território e territorialidade, relacionando os elementos

que integram as dinâmicas do poder.

A geografia política clássica, desde Ratzel (1893), é uma geografia do Estado, que relacionou o Estado ao solo, com grande atenção para as fronteiras territoriais, transformando o Poder em Estado, e com isso levou o Estado a ser o único elemento de análise.

A visão de Ratzel termina por ser superada por uma problemática relacional, tendo o poder como o traço condutor dos estudos. Continua o poder a ser um tema de reflexões inesgotáveis, uma vez que “O poder não é nem possuído nem adquirido, mas simplesmente exercido.” Dessa forma, “Conhecer e operar sobre uma realidade material supõe – e até mesmo postula – um sistema de relações no interior do qual circula o poder, uma vez que este é consubstancial a toda relação” (RAFFESTIN, 1993, p. 40).

O território tem a ver com a ação de um ator social, que pode ser uma instituição, um indivíduo ou uma coletividade. [...] observa-se que diz respeito ao território, tanto as relações de poder sobre o espaço que possuem as instituições, quanto as que possuem os indivíduos (HEIDRICH, 2010, p. 27).

O ator sintagmático manifesta, com precisão, a ideia de processo e de articulações sucessivas no interior do processo. Assim, todas as organizações, da família ao Estado, passando pelos partidos, pelas igrejas e as empresas, são atores sintagmáticos. O ator sintagmático combina todas as espécies de elementos para “produzir”, *lato sensu*, várias coisas (RAFFESTIN, 1993, p. 40).

Território é assim, um conceito extenso e aberto, que assume realidades variadas. Raffestin (1993) e Sack (1986) o compreendem sob o véu da territorialidade, como fato humano e vinculado a relações da sociedade com o espaço. Para outros, constitui relações entre a territorialidade e as representações socioculturais (CLAVAL, 1999). É incontroverso, porém, que o território e a territorialidade são produtos de relações de poder.

Heidrich (2009, p. 274) defende que o “território e a territorialidade não são apenas a simples ocorrência, posição ou distribuição de objetos no espaço.” Lefebvre (2000) lembra que estar no espaço é poder ocupar a extensão, ter acesso e se relacionar, fazer uso e participar da transformação da extensão, consiste em ocupar, usar, relacionar-se. Heidrich (2009, p. 275) conclui então, que a “territorialidade é uma construção a partir do estabelecimento de vínculos, em que o objeto do vínculo é acercar-se e dominar uma extensão ou participar dela.”

[...] muitos problemas que interferem na territorialidade humana são exatamente problemas entre instituições e indivíduos, especialmente aqueles que se referem aos conflitos territoriais, como as ocupações de áreas em que a sociedade estipula a redefinição de uso, por exemplo nas áreas de preservação da natureza (HEIDRICH, 2010, p. 27).

As territorialidades podem ser vistas na perspectiva das instituições, dos indivíduos e das problemáticas territoriais entre instituições e indivíduos, envolvendo atributos políticos e sociais. Todavia, também é possível que um mesmo objeto justifique territorialidades em conflito pelo uso, ainda que não se trate de áreas delimitadas, mas de espaços vividos, quer funcional ou simbolicamente (HEIDRICH, 2009).

As compreensões das ações de ocupação, uso e apropriação podem explicar os conflitos no espaço social e apontar para a interação de atores sociais com os objetos e com as formas geográficas. Contudo, é preciso atentar para o momento presente, de territorialidades sobrepostas, de coexistências e de conflitos. Heidrich (2009, p. 287) conclui que “cada vez mais se exige do ordenamento territorial a definição e a normatização de novos usos”.

Para se refletir sobre normatização do território, melhor dizer, sobre o que seja o território da regulação e as territorialidades que criam normas, jurídicas ou não, abordamos a noção de território e regulação, bem como da sobreposição de territorialidades, normatizações e formas geográficas, o fenômeno do pluralismo jurídico.

2.3.1 Dinâmicas no território da regulação

Algumas das relações entre geografia e direito contribuem para a compreensão das formas como se dão a construção de temas como soberania, Estado nação, sistemas jurídicos, norma jurídica, pluralismo jurídico e tantos outros (ANTAS JR, 2005).

Importa considerar as contribuições à Geografia do Direito, em especial as de Ricardo Mendes Antas Júnior (2005), relativas à sua proposta metodológica e conceitual, segundo a qual, o espaço geográfico é compreendido enquanto instância social, de forma a permitir a análise da regulação do território, com base nas interações com o espaço geográfico.

Assim, o direito deixa a posição somente de ciência para ser entendido como instância social, da mesma forma que se demonstrará que as formações territoriais relacionam-se estritamente com diversos sistemas normativos.

É necessária a noção de que a norma jurídica abrange três dimensões: comunicativa, sancionatória e burocrática, enquanto o espaço geográfico é compreendido como um condicionador, o qual transporta intencionalidades, o espaço é condicionador material da vida social (ANTAS JR, 2005). Por sua vez, as interações sociais entre os atores, carregadas de finalidades e estratégias de poder constituem interesse da geografia (RAFFESTIN, 1993).

Nesta esteira de estudos, a concepção de Milton Santos (1985), para quem o espaço geográfico é constituído de objetos e ações, então vale dizer que “por conjunto de objetos em

sistema, inerentes à conjuntos de ações constitui-se o ponto inicial sobre o tema. Conforme as relações entre os objetos e as ações desenvolvem-se e variam as densidades normativas, em função da quantidade e qualidade dos elementos, objetos e ações, dado que dentre os vários sistemas de objetos e ações, há o sistema normativo. As normas, especialmente as jurídicas, buscam a regulação dessas relações que, muitas vezes, apresentam-se assimétricas.

Os objetos são constituídos pela técnica e assim como a norma, são determinações de procedimentos a serem seguidos, o que permite a compreensão de que a norma está nos objetos. Já as ações, por serem humanas, trazem intencionalidades, partindo de atores ou grupos sociais que buscam um fim (ANTAS JR., 2005).

Antas Jr. (2005) defende que as concentrações populacionais fazem variar as densidades normativas. Quanto maior a modernização e produção, mais intensa a densidade normativa, mais definidos e específicos serão os ordenamentos técnicos e jurídicos, o que se verifica nos grandes centros urbanos e que inversamente é observado em parques naturais, por exemplo, onde os sistemas normativos apresentam-se menos coesos pela reunião de formas de direito de escalas diversas, nacionais e internacionais.

Os diversos grupos sociais buscam controlar o território que produzem, através dos recursos que dispõem, as normas jurídicas e as formas geográficas. Esses são elementos do mesmo processo, a regulação.

Articulam-se a isso a própria estruturação e a organização do território, realizadas segundo uma racionalidade que se pretende o mais eficaz possível na ordem econômica vigente, reguladoras dos comportamentos e diretrizes das ações pautadas pelo que se afigura útil a essa ordem (ANTAS JR, 2005, p. 60).

Milton Santos (1994) dá importante contribuição sobre a inferência do território nas normas ao estabelecer um território normado, como sendo aquele da normatização pelas ações, e um território como norma, produzido pela configuração territorial produtora de normas. É observado que o traço repressivo é o que predomina no território normado, enquanto no território como norma é o traço comunicacional, pois “O espaço submetido a uma lei e um poder jurídico, é normado por esse poder”, enquanto “o território é também uma norma que derivam das ações e do próprio território como ele se apresenta arranjado” (SANTOS, 1994, p.3).

Noutras palavras, podemos dizer que as normas jurídicas e as formas geográficas são condicionadoras da sociedade. O direito e o espaço geográfico se fazem representar nas diversas instâncias sociais, nas várias relações de poder produzidas. Assim, há no espaço arranjos que condicionam comportamentos socialmente desejáveis, como também, aqueles

que em vez de promoverem ações, condicionam comportamentos pela coação impondo punição, são as lei ou regras (SANTOS, 1994).

É nesse âmbito que podemos observar a íntima relação entre formas geográficas e normas: geram, por meio de alguns mecanismos de controle peculiares a cada uma delas, o que denomina usualmente regulação. A regulação pode ser econômica, social ou política. Frequentemente abarca essas três instâncias indiferenciadamente (ANTAS JR, 2005, p. 63).

As contribuições de Antas Jr trazem questões como as referentes às “principais fontes reguladoras dos territórios nacionais no período contemporâneo e o modo como se dá essa regulação” (ANTAS JR, 2005, p. 63). Essa regulação só se faz compreendida quando se contempla o “espaço geográfico como fonte material e não formal do direito, sem ignorar o fato inequívoco de que a norma jurídica é um elemento central na produção dos territórios” (ANTAS JR, 2005, p.64).

Do mesmo modo existem normas, como as sociais e culturais, que mesmo não tendo força de lei, existem concretamente e encontram-se instituídas regulando comportamentos. São formas sociais herdadas, entre as quais se inserem a cultura local e regional, em oposição a global. Interessa-nos entretanto, apontar, que hoje o território é também uma norma, em função da racionalidade da produção do próprio espaço, de sua dependência técnica (SANTOS, 1994, p. 3).

Daí, a crítica de Antas Jr (2005) apontar que a “crise de regulação que o Estado atravessa neste período não se dá em função de uma obsolescência de sua forma e de seu ente; reside, antes, na crença de que ele é o único a regular o território em que está circunscrito” (ANTAS JR, 2005, p. 51). Ao considerar que o Estado não é o único produtor de normas no território, nota-se que os agentes que produzem as normas, produzem também novos contextos geográficos, na medida em que mesmo não vinculados ao Estado, produzem normas que têm atingido o monopólio estatal.

Ressurge a questão já tratada por Raffestin (1993) sobre os recursos e as intencionalidades dos atores produtores de territorialidades. Antas Jr (2005) aponta então para organizações sociais de atuação local, regional, nacional e supranacional, de um lado, e corporações transnacionais, de outro, e os denomina “agentes hegemônicos”. Esses atores têm demonstrado a capacidade de produzir juridicidades que interferem no cotidiano de um dado território, já que “São as razões do mercado global que impõe um nexos que escapa ao sentido local” (SANTOS, 1994, p. 3).

A regulação social e territorial quer nos parecer, é efetivamente exercida pelas instâncias que detêm poder de fato e não apenas um poder declarado. Advém daí a proposta de um entendimento de que a regulação do território nacional atravessa hoje uma transição para uma evidente divisão entre poderes: 1. O poder monolítico e extensivo da hegemonia soberana; 2. O poder fragmentado, especializado por setores econômicos (não necessariamente produtivos), formado por redes técnicas e organizacionais – a hegemonia corporativa; e 3. A constituição de novas formas de poder fundada no multiculturalismo (ANTAS JR, 2005, p. 70).

O cenário fragmentado, no qual corporações transnacionais com seus trunfos perfazem juridicidades que interferem na organização territorial (RAFFESTIN, 1993), delinea a noção de pluralismo jurídico, de sistemas de ações em co-presença nos lugares.

Podemos dizer que as normas jurídicas regulam os sistemas de objetos e as ações, de acordo com o contexto socioeconômico, de forma a atender os agentes que concentram poder. Nesta era globalizada, essa forma de produção normativa faz considerar que a regulação tem se dado de forma híbrida, entre Estado e corporações transnacionais (ANTAS JR, 2005).

Por outro lado, o fato de haver interação entre norma e espaço geográfico, entre ações e objetos, sejam eles elementos nacionais ou agentes hegemônicos, permite-nos inferir que o direito ao regular tantas matérias e setores diferentes, termina por constituir ordenamentos jurídicos específicos, assim como é preciso atentar que os sistemas jurídicos gozam de abertura capaz de absorver as territorialidades culturais, políticas e econômicas, incorporando normas ao ordenamento jurídico (ANTAS JR, 2005).

Seguindo essa linha de raciocínio, constata-se que aqueles com maior capacidade de produzir território segundo interesses gerais ou específicos (agentes hegemônicos), produzem regras com vistas a facilitar suas ações (ANTAS JR, 2005). A capacidade do Estado de produzir o território normado, diferentemente, é garantida pelo uso da soberania, que impõe seu cumprimento e lhe confere o monopólio da regulação.

O território, contudo, vem demonstrar a presença de outras forças:

Ora, o discurso do Estado sobre sua condição de única instância capaz de regular o território através de sua hegemonia soberana funda-se num poder mítico e hereditário para extrair riquezas das extensões territoriais. Ao contrário, o que passaremos a denominar aqui de hegemonia corporativa ou de corporações hegemônicas se vale do poder disciplinar para constituir redes (hoje estabelecidas em escala planetária) com vistas a extrair as riquezas segundo outro princípio, a saber, sobre pontos específicos da superfície terrestre, constituindo, assim, uma fonte de poder com pretensões de regular o território juntamente com o Estado territorial (ANTAS JR, 2005, p. 91).

As corporações hegemônicas constituem forças presentes no território, capazes de criar disciplinas, articulando regulações que atuam paralelamente ao Estado, muitas vezes, normatizando regras não jurídicas, contrárias àquelas estabelecidas pelo Estado, que até então era considerado a única instância reguladora. As normas dessas corporações hegemônicas se valem de trunfos locais e de mercado para alcançar legitimidade.

3 CONFLITO PELO USO E APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO DO PERD E DE SEU ENTORNO

3.1 DELIMITAÇÃO DO CONFLITO

O conflito quanto ao uso e apropriação do espaço na região do PERD é notado historicamente por meio de disputas pela abertura de estradas e construção de pontes no interior do parque e seu entorno, que se iniciaram em 1947, apenas três anos após sua criação, mas se estendem até os dias atuais, incluindo as iniciativas de pavimentação da estrada MG320/LMG 760. Algumas fases desse conflito estão descritas para contextualização (item 3.3.4) e demonstram os interesses econômico e político em ligar regiões através da área do interior ou do entorno do PERD e favorecer projetos territoriais.

A rodovia LMG 760, instalada na década de 1980 pelo Programa do Carvão¹, atravessa os municípios de Timóteo, Marliéria, Dionísio e São José do Goiabal. Trata-se de uma rodovia de ligação entre a BR-381 e a BR-262, permitindo a conexão do Vale do Aço à Zona da Mata e está inserida, em sua maior parte, na zona de amortecimento do PERD (Figuras 1 e 6). A proposta de sua pavimentação atende as expectativas de alguns atores sociais desse território, como a comunidade do entorno da UC e o setor industrial do Vale do Aço, e contrapõe-se a outros, como os ambientalistas.

Esse conflito ambiental é analisado no presente estudo por um recorte que desenha o cenário territorial da disputa, com seus atores sociais e projetos, instrumentalizado nos processos judiciais que discutiram as obras de pavimentação da rodovia.

De acordo com as ações judiciais, extraímos que o Estado de Minas Gerais, por meio de seu Departamento Estadual de Estradas de Rodagem – DER, em 25/08/2010, deu início ao processo de licenciamento 09043/2010/001/2010, perante o órgão ambiental competente, a saber, a Superintendência Regional de Meio Ambiente do Leste Mineiro – SUPRAM LM, para obter licença ambiental para obra de pavimentação de rodovia, trecho MG 320/LMG 760 – Entroncamento da BR262/Cava Grande, com 57,09 km, constituído por parte da MG-320 (6,0 km) e pela LMG-760 (51,09 Km). A figura 1 mostra o eixo do empreendimento e sua inserção na zona de amortecimento do PERD.

¹ Trata-se de programas de incentivos fiscais ao reflorestamento, a fim de substituir a madeira nativa, como forma de proteção ambiental e pelos riscos de escassez (BACHA, 1991).

Para o processo licenciatório, a SUPRAM – LM exigiu, como estudos ambientais, o Plano de Controle Ambiental e Relatório de Controle Ambiental – PCA/RCA, os quais foram pautados para deliberação do Conselho Regional de Política Ambiental – COPAM, em 22/10/2013, ocasião em que alguns Conselheiros pediram vistas do processo, motivo pelo qual a deliberação foi então pautada para 12/12/2013.

As licenças ambientais, prévia e de instalação, foram concedidas *ad referendum* do COPAM, pelo Secretário Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, após o pedido de vistas, antes que houvesse a reunião em pauta para o dia 12/12/2013 e culminaram com o início das obras.

A estrada está inserida na zona de amortecimento do Parque Estadual do Rio Doce, unidade de conservação (UC) de proteção integral, destacada por ser a maior representante, em área contígua, de Mata Atlântica em Minas Gerais, razão pela qual o Ministério Público – MP ajuizou no foro da Capital, ação cautelar a fim de suspender as obras sob o fundamento de que o licenciamento estaria eivado de vícios intransponíveis, representando riscos para a UC.

Reportagens juntadas pelo DER-MG aos processos judiciais mostram que as manifestações da população são contra a suspensão das obras de pavimentação da estrada, desejadas desde a sua instalação há mais de 30 anos.

A decisão liminar, em dezembro de 2013, determinou a suspensão das obras, suspensão das licenças prévia e de instalação concedidas *ad referendum* e na retirada do processo de licenciamento da pauta de deliberações do COPAM, até a decisão final do processo.

3.2 ANÁLISE DE CONFLITOS AMBIENTAIS DE LITTLE (2001)

Os dados coletados neste trabalho buscam atender as indicações de análise de conflitos ambientais de Little (2001), pois o autor afirma que diante da especificidade de cada um dos conflitos, torna-se difícil estabelecer uma receita fixa e uniforme para análise dos diversos tipos de conflitos. Os procedimentos nos quais se apoia esta pesquisa são constituídos por dois passos, o primeiro deles, revisão bibliográfica para contextualização dos conflitos ambientais, da regulação atinente e da perspectiva territorial, e o segundo, análise documental de dois processos judiciais a fim de colher das argumentações e documentos apresentados, os programas territoriais em debate.

A recomendação prévia do autor está relacionada à contextualização ambiental, histórica e geográfica do conflito, como um pano de fundo, para o entendimento do cenário

em questão. Assim, tecemos uma breve narrativa da história da Mata Atlântica e sua devastação, especialmente na região do Médio Rio Doce (MRD). A partir desse contexto, foram pontuados alguns eventos formadores da história de criação do PERD e demonstrada sua importância, sua inserção regional e seus atributos naturais. Como parte da trajetória da UC, descrevemos alguns dos conflitos enfrentados por ela.

Little (2001, p. 118) descreve três passos para a análise, a partir da contextualização prévia. Primeiramente. a:

[...] identificação e análise dos principais atores sociais envolvidos nos conflitos. Cada ator social deve ser entendido com base nos seus interesses econômicos e ambientais. Uma breve hierarquização desses interesses deve ser feita para se entender melhor os interesses principais de cada ator social, as táticas e estratégias utilizadas para reivindicá-los, os símbolos e identidades em jogo e os pontos que eles consideram como negociáveis e não negociáveis. Diretamente vinculado à questão dos interesses é a quantidade e tipo de poder à sua disposição. O poder político ou econômico pode ser exercido localmente ou em distintas instâncias extra-locais e depende, em parte, das fontes de legitimação sociocultural que cada ator social mantém.

O segundo é a identificação e análise dos principais agentes naturais envolvidos no conflito. [...] Esta agência pode gerar tanto impactos ambientais – por exemplo, esgotamento de recursos –, quanto impactos sociais – por exemplo, enchentes que arrasam bairros de uma cidade.

O terceiro passo, envolveria a análise sintética e global do conflito específico. Para investigar quais os principais atores envolvidos, além da contextualização histórica, geográfica e ambiental, utilizamos as informações constantes nos processos judiciais 002413255715-8 e 002414006123-8, que tramitaram perante o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na comarca da Capital, os quais julgaram o pedido de suspensão das obras de pavimentação da rodovia, formulado pelo Ministério Público, em face do DER e do Estado de Minas Gerais. O processo 002413255715-8 trata-se de ação cautelar e o processo 002414006123-8 de uma ação civil pública. O licenciamento foi questionado nos processos judiciais citados que forneceram dados sobre agentes naturais e sociais envolvidos no conflito, sendo objeto de debate os impactos ambientais decorrentes da pavimentação.

Para análise sintética e global do conflito, as argumentações foram compiladas (APÊNDICES I, II, III E IV) e em seguida foi feito o confronto das argumentações tecidas nas peças processuais e dos documentos juntados aos autos, sob a ótica dos conceitos construídos na fase de revisão bibliográfica desta pesquisa. A análise sintética permitiu a elaboração de um quadro analítico, que forneceu uma visão categórica do conflito e a discussão dos resultados dos dados coletados.

3.3 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, GEOGRÁFICA E AMBIENTAL DO CONFLITO

3.3.1 Formação Territorial do Médio Rio Doce

A história da Mata Atlântica e do Médio Rio Doce (MRD) conta processos territoriais desse espaço desde o período colonial até os dias atuais. Essa história compreende a participação de diversos atores sociais, que paulatinamente inscreveram territorialidades, modificaram, construíram e desconstruíram o território MRD. Ao nos determos sobre a história do MRD, passamos a notar as diversas tessituras tramadas por seus atores para a realização de seus projetos territoriais, produtos de intencionalidades e também dos recursos políticos, sociais, econômicos e naturais.

Neste texto, trazemos diversas notas da formação territorial do bioma Mata Atlântica, enfatizamos os acontecimentos relacionados à ocupação e exploração da Mata Atlântica em Minas Gerais, especialmente no MRD, onde se situa o PERD, objeto do presente estudo.

Nosso interesse por esta narrativa tem por objetivo destacar a forma de uso e apropriação do espaço, no tocante a relação com os recursos naturais regionais e a transformação. Com a finalidade de esboçar os componentes da história ambiental dessa região, traçaremos os principais aspectos históricos do bioma prevalecente, a Mata Atlântica.

Cada bioma possui uma regionalidade bem definida, que permite delimitar o espaço de acordo com seus conjuntos de componentes naturais. Além desses componentes, os biomas são compostos por elementos sociais e humanos. Assim, as diferenças manifestam-se também sob o aspecto do contexto histórico, advindo das modificações sofridas pela devastação da cobertura original e pressão antrópica. Os biomas distribuem-se pelo território nacional e apresentam-se com diferentes tamanhos e graus de homogeneidade (PÁDUA, 2009).

É preciso destacarmos a compreensão do bioma Mata Atlântica no cenário de preocupações do direito ambiental brasileiro, desde sua importância à sua vulnerabilidade e preservação. Cada bioma pode ser visto como mosaico de ecossistemas (PÁDUA, 2009).

Dean (1995, p. 28) defende que

os ecossistemas são delineados pela própria natureza; portanto, são cobaias naturais – ilhas, lagos ou desertos, por exemplo. A Mata Atlântica é uma cobaia dessa ordem. Graças a seu tamanho avantajado, sua complexidade e variabilidade, os biogeógrafos e ecologistas tatearam em busca de designações comuns para seus componentes, mas seu caráter distinto é indiscutível.

A Mata Atlântica pode ser dividida em florestas estacionais, semidecíduais ou decíduais e florestas ombrófilas densas e mistas. Estendia-se por todo o litoral Nordeste ao Sul do Brasil. Entre 8° e 28° de latitude sul, interiorizava-se acerca de cem quilômetros da costa no norte e alargava-se a mais de quinhentos quilômetros no sul. Cobria, na totalidade, cerca de 1 milhão de quilômetros quadrados (DEAN, 1995).

Originalmente, a Mata Atlântica abrangia uma área equivalente a 1.315.460 km² e estendia-se originalmente ao longo de 17 Estados (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Alagoas, Sergipe, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí).

Uma das principais características da Mata Atlântica é a sua extraordinária diversidade de árvores (PÁDUA, 2009). Várias plantas e animais da Mata Atlântica são muito raros, não sendo encontrados em nenhuma outra floresta do mundo.

A extraordinária diversidade de suas árvores, uma das marcas características da floresta – em um local no sul da Bahia encontraram-se 270 espécies em um único hectare –, é acompanhada pela diversidade de outras espécies de plantas, principalmente epífitas, parasitas e saprófitas, e de animais invertebrados (DEAN, 1995, p. 32).

A especialização implica maior eficiência, e a Mata Atlântica foi realmente eficiente na captação de energia solar, absorção de nutrientes do solo, da água de chuva e atmosfera e na reciclagem e intercâmbio de recursos. O resultado foi uma biomassa vegetal que, em alguns lugares, pode ter chegado a seiscentas toneladas por hectare e a uma capacidade de gerar talvez cinquenta toneladas de biomassa por ano (DEAN, 1995, p. 33).

A enorme variedade de formas de vida dessa Floresta a torna destacável em todo o globo. Potencialmente, a biodiversidade média da Mata Atlântica é maior que a da Floresta Amazônica, sendo o grau de endemismo da sua flora muito alto, podendo atingir as taxas de 50% a 70%. A Unesco reconhece essa importância, tendo concedido em 1999 o título de “Patrimônio da Humanidade” para algumas reservas de remanescentes de Mata Atlântica (PÁDUA, 2009). Em 2006, foi publicada a Lei nº 11.428, conhecida como lei da Mata Atlântica, que prevê como objetivo:

Art. 6º: A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica têm por objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social.

As Reservas de Mata Atlântica do Sudeste, nos estados de Paraná e São Paulo, reúnem alguns dos melhores e maiores exemplos de Mata Atlântica no Brasil. As 25 áreas protegidas que formam o sítio (cerca de 470.000 hectares, no total) preservam a riqueza biológica e a história evolucionária dos últimos vestígios de vegetação

atlântica remanescentes. Com montanhas cobertas por densas florestas, passando por áreas de mangue, ilhas costeiras com montanhas isoladas e dunas, a área compreende um ambiente natural rico e um cenário de grande beleza. (UNESCO, 2017, p. 01).

A história da Mata Atlântica e do Brasil confundem-se desde o período colonial pela exploração dos recursos naturais, como o corte de pau-brasil e captura de animais selvagens. A exuberância da Mata corroborava com a ideia de abundância de recursos, fato que motivou a exploração pelos portugueses. Mais tarde, a devastação continuou avançando para dar lugar às monoculturas de cana, algodão e café, especialmente pela prática da queima da floresta, como agricultura de plantio. No lugar da adubação do solo, era feita a queima da floresta para que os nutrientes minerais da cinza da floresta queimada garantissem produtividade por aproximadamente três anos. Passado esse período, partia-se para a queima de nova área de floresta, abandonando-se a anterior e avançando a fronteira (PÁDUA, 2009).

O período colonial trouxe imensos perigos para a Floresta, com uma sociedade estruturada em mão-de-obra compulsória, que não tinha preocupação com o ambiente. “A introdução de africanos na região da Mata Atlântica começou nos anos de 1550.” (...) “Os plantadores de cana não viam na floresta nada além de um obstáculo à realização de suas ambições” (DEAN, 1995, p. 74-75).

Com as descobertas de ouro e diamantes, a população deslocou-se para as áreas de mineração. A atividade reforçou a compra de escravos africanos, aos quais cabia, juntamente com seus descendentes, a interpretação e destruição da Mata Atlântica. A degradação provocada pela mineração foi mais intensa nas planícies aluviais cheias de cascalho e nos fundos dos rios (DEAN, 1996). À medida que as áreas mineradoras cresciam, também aumentavam as derrubadas e queimadas da agricultura itinerante, implicando em devastação.

As lavouras produziam por dois ou três anos, quando então, eram ocupadas por formigas cortadeiras, chamadas saúvas. A dificuldade em combatê-las reforçava a agricultura itinerante com a abertura de nova clareira por meio da derrubada e queima da floresta, assim, garantia-se nova lavoura sem as formigas pelo intervalo de até três anos e o ciclo repetia-se (DEAN, 1996). Por vezes, nas terras de cultivo abandonadas cresciam capins de origem africana, o que determinava a destinação desses campos ao gado. A pecuária extensiva em expansão era um obstáculo à regeneração das lavouras abandonadas em floresta (DEAN, 1996).

Segundo Dean (1996), durante o século XVIII, Karl Friedrich Philipp Von Martius (1794-1868), famoso botânico acolhido no Brasil, supôs que a região do ouro e do diamante, a

sudoeste de Minas Gerais e a região nordeste da cidade de São Paulo, nunca haviam tido floresta, erro esse que foi repetido por outros geógrafos por um século, tamanha a devastação verificada.

Com o declínio do ouro, a Coroa Portuguesa decidiu encontrar fontes alternativas de receita, por meio da pesquisa científica voltada para o mundo natural. Tais investimentos ocorreram à época em que Dom João VI veio para o Brasil em razão da invasão francesa e o tornou a sede do Império (1808). Ainda que muitos conhecimentos sobre a Mata Atlântica tenham se perdido com os índios, a ideia de manejo da floresta por alguns grupos de pesquisadores representa os primeiros passos conservacionistas (DEAN, 1996).

Os proprietários de terras pleiteavam constantemente a remoção dos indígenas de suas terras e seu recrutamento para trabalho forçado, o que costumava ser proibido pela Coroa, como num decreto de 1758. Contrariamente, a chegada da corte portuguesa ao Brasil coincide com a declaração de guerra de 1808, “do regente aos botocudos, que habitavam a região serrana entre os distritos de ouro e diamante e o litoral”. “Tal declaração destinava-se a incentivar a garimpagem na região, até então interdita para a colonização a fim de coibir o contrabando” (DEAN, 1996, p. 168).

O objetivo estratégico, no entanto, não era a utilização da mão-de-obra indígena, mas a ocupação do território e abertura do rio Doce à navegação. A insistência em se atribuir aos Botocudos a antropofagia servia para justificar a ocupação como sendo uma guerra justa, e legitimar o cativeiro ou extermínio determinados pela Carta Régia de 13 de maio de 1808 (ESPINDOLA, 2005, p. 160).

Outra medida tomada pela Coroa, quando se instalou no Brasil, foi a edição de ordens reais a partir de 1698, para limitar o corte de madeira de lei e reservar seu monopólio ao suprimento dos estaleiros reais, por meio de proibições e exigências de autorização para corte (ESPINDOLA, 2005). Tais medidas de cunho conservacionista não alcançavam seus efeitos pela falta de fiscalização e pelas reações dos madeireiros às restrições (DEAN, 1996). A Coroa tinha conhecimento de que as árvores não cresceriam a partir de tocos e que se fossem replantadas, não aceitariam arvoredos homogêneos e levariam décadas para serem colhidas (DEAN, 1996). Assim, para atingir seus interesses bélicos, a saída para suprir com madeira de lei os navios era o manejo das florestas.

Espindola (2005), afirma que se de um lado, as proibições eram violadas, por outro, a conservação da floresta era imposta pelas dificuldades e custos na extração e transporte da madeira, que fazia com que a madeira vinda da Nova Inglaterra tivesse melhor preço nos portos de Portugal e do Rio de Janeiro. Infelizmente, outro efeito indesejado que decorria da

falta de mercado gerada pelo alto custo da madeira de lei era a destruição indiscriminada das matas.

Por outro lado, a política de concessão de terras, as sesmarias, funcionava de forma descontrolada ao beneficiar os prediletos da Corte com vastas áreas, sem contar o costume de requerer novas sesmarias em nome de parentes como forma de aumentarem suas propriedades. O fato deixava inúmeros agricultores sem propriedade, o que contribuía para que exercessem agricultura itinerante, que aumentava a fronteira de devastação.

Na primeira metade do século XIX, cresceram as plantações de café, os garimpos de ouro e as pastagens de gado bovino, que eram abertas através de derrubadas e queimadas, fossem essas atividades exercidas em sesmarias ou sob a posse violenta de terras (DEAN, 1996).

Com a independência, os brasileiros estavam livres da tutela colonial e poderiam escolher como se dariam suas relações com a floresta. Dean (1996) observa, contudo, que infelizmente, terminaram por ignorar as tentativas de investigá-la e racionalizar seu uso e as limitações de manejo de madeira de lei, lançando mão dos recursos da Mata Atlântica.

A Mata Atlântica passaria por uma nova provação quando seus proprietários de terra se desviassem para uma forma nova e drástica de produção. Abandonando em grande parte a busca de pedras e metais preciosos, tornaram-se novamente agricultores, adotando uma cultura exótica de enorme potencial econômico (DEAN, 1996, p. 182).

A cultura do café trouxe a queima da floresta para seu plantio, embora a devastação da Floresta no século XIX não tenha sido produto apenas das queimadas, mas também de crescimento demográfico, urbanização, industrialização e instalação das ferrovias. Em 1840, a produção de café foi responsável pela abertura de estradas, que mais tarde perderam expressão para as ferrovias (DEAN, 1996).

Enquanto se acreditasse que os solos de floresta primária eram os mais adequados ao café, os especuladores avançariam inexoravelmente para os limites extremos do oeste e sudoeste da Mata Atlântica. (...) Nos anos 30, o algodão tomou por algum tempo o lugar do café como principal produto de exportação de uma série de municípios, e o algodão e o açúcar continuaram a ser importantes gêneros básicos do mercado interno. Mas a associação do café com a floresta primária no Sudeste permaneceu o fator decisivo na aceleração do avanço da fronteira agrícola (DEAN, 1996, p. 263).

A ocupação e exploração das áreas de floresta da região leste de Minas Gerais só aconteceram em razão da queda da produção aurífera. O MRD, que até então servia como

obstáculo natural ao contrabando de ouro, passou a ser visto como nova alternativa de exploração.

Os soberanos portugueses bloquearam durante 300 anos a ocupação do vale e a navegação do rio. Assim, durante três séculos, os “sertões do leste” de Minas Gerais foram classificados como “áreas proibidas”, interditadas aos luso-brasileiros. Algumas razões determinaram essa interdição. Para as autoridades da colônia era fundamental impedir o estabelecimento de mais uma ligação das minas com o litoral, a fim de não facilitar o descaminho de ouro e diamantes. Além disso, as autoridades de Lisboa temiam uma possível invasão estrangeira (COELHO, 2011, p. 19).

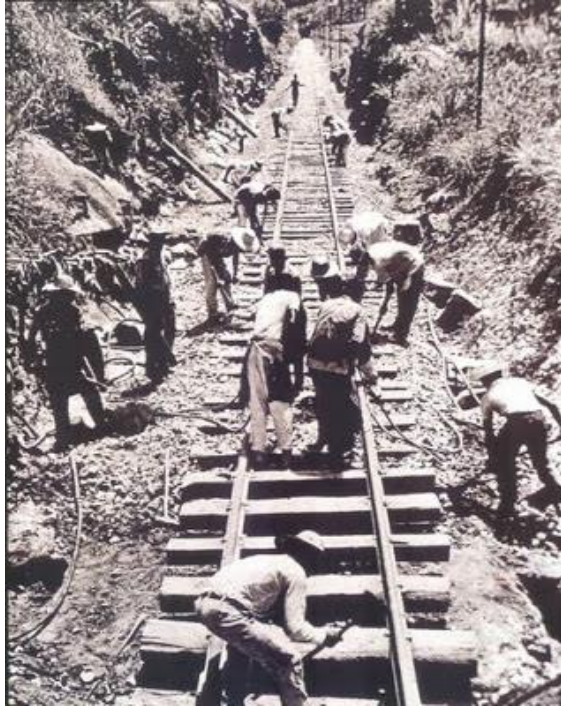
Os “botocudos” de Minas ocupavam um imenso território dos chamados “sertões do leste”, nos vales dos rios Mucuri, Doce e Jequitinhonha. Essa região permaneceu intocada até o início do século XIX por ser considerada “zona proibida” pela Coroa portuguesa e não podia ser franqueada aos civilizados (COELHO, 2011, p. 28).

Apesar dos portugueses terem registrado o contato com o Rio Doce em 13 de dezembro de 1501, com o declínio da mineração adveio o especial interesse em ocupar o leste de Minas Gerais, que passou a ser “cobiçado pelos interessados na produção da agricultura e da pecuária, e, particularmente, na exportação de madeira”. “O território era ocupado pelos botocudos e coberto pela Mata Atlântica” (COELHO, 2011, p. 31).

Na primeira metade do século XX, a política do Estado, de forma intervencionista e o capital determinaram mudanças na relação do homem com a natureza. Espindola, et al (2013, p. 3) lembram a opinião de Senna, que acreditava que a possibilidade de lucros no MRD seria imediata “porque o solo e o subsolo ali podem, no lendário rio, oferecer ao homem as maiores opulências e tesouros”.

No entanto, o MRD foi efetivamente ocupado a partir da construção da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), iniciada em 1903. A estrada devastou uma área de floresta pouco conhecida, de pequena população e muitas ocorrências de malária. A figura 2 mostra a construção da estrada de ferro e a abertura da floresta. A estrada entrou pela floresta através das margens do rio Doce até seu afluente, o rio Piracicaba. Receitas obtidas do café, madeiras de lei e transportes de passageiros foram as responsáveis pela sustentação da ferrovia (ESPINDOLA, et al, 2013).

Figura 2- Construção da Estrada de Ferro Vitória a Minas - EFVM



Fonte: ambientalhistoria.blogspot.com.br

Em 15 de agosto de 1910, já com 300 km trafegáveis, a ferrovia chegou à Estação de Figueira, atual Governador Valadares, razão da migração de inúmeros posseiros, retirantes, trabalhadores do campo e comerciantes, como também da residência dos coronéis da região. Nesse ano, sob o controle da Itabira Iron One Company, de Percival Farquhar, o traçado da Ferrovia passou para Itabira, em vez de Diamantina, a fim de transportar o minério de ferro (ESPINDOLA, et al, 2013).

A partir da década de 1930, capital e Estado foram os responsáveis pela expansão de atividades econômicas como a mineração, indústria da madeira, reflorestamento de eucalipto, indústria de carvão vegetal para as siderúrgicas e extração da lenha no Médio Rio Doce. As atividades refletiram-se no crescimento veloz da população urbana e do número de cidades. Agricultores e fazendeiros vendiam carvão vegetal, madeiras de lei, dormentes e lenha, como forma de iniciarem as lavouras e criação de gado (ESPINDOLA, et al, 2013).

O entroncamento da EFVM com a Estrada de Ferro Central do Brasil, na estação de Nova Era, ligou o Vale do Rio Doce (que estava ligado a Vitória/ES) a Belo Horizonte, e por ela, à ferrovia Central do Brasil, ao Rio de Janeiro. Outro grande impacto no Vale do Rio Doce foi a intervenção do governo federal em 1937, com a construção da rodovia Rio-Bahia, atualmente, BR 116. Tais eixos abriram portas à intensificação da exploração dos recursos da Mata Atlântica (ESPINDOLA, et al, 2013).

Com o sistema viário, a abertura de inúmeras estradas vicinais permitiu a ocupação de terras de floresta pelo fato dessas terras estarem disponíveis, já que eram devolutas e também porque a floresta demonstrava a fertilidade do terreno. Os posseiros praticavam o sistema de queima e rotação de terras. Contudo, a valorização da terra trouxe a retração das posses dos lavradores pobres e a propriedade privada como condição para obtenção da posse, o que se constituiu numa ferramenta do Estado e do capital para a formação de latifúndios, visando madeira de lei e carvão vegetal.

A expansão das grandes fazendas de gado utilizava capim colômbio, espécie invasiva cujo crescimento e multiplicação são beneficiados pelo fogo dos incêndios florestais. Assim, o fogo era usado pelos posseiros para consumir o restante da madeira que não utilizariam e rebrota do capim para pasto. Ocorriam também incêndios criminosos por parte dos grileiros que objetivavam o abandono das terras pelos posseiros ante a destruição de suas lavouras e benfeitorias (ESPINDOLA, et al, 2013). Além disso, as fagulhas das locomotivas foram responsáveis por inúmeras queimadas.

Nas primeiras três décadas do século XX, a floresta foi desmatada pelos lavradores para abrir clareiras para a agricultura e consumo interno, como forma de constituir a posse dos terrenos, o que era feito com apoio de compadres e laços de parentesco. Com a valorização da madeira e intervenção do Estado na aquisição de terras devolutas, as posses de pequenos lavradores deram lugar à formação de latifúndios, que exploravam a extração de madeira de lei e produção de carvão e lenha para atender às siderúrgicas (ESPINDOLA, et al, 2013). A partir da década de 50, algumas terras desmatadas foram reflorestadas com eucalipto, e outras tantas formaram pastagens para pecuária.

A composição de recursos como a ferrovia, floresta e minério de ferro facilitaram a construção de um parque siderúrgico, à carvão vegetal. A opção pelo carvão vegetal era justificada pelo fato do carvão mineral brasileiro ser de baixa qualidade. A maior usina siderúrgica a carvão vegetal do mundo foi inaugurada pela Belgo-Mineira, em 1937, em João Monlevade. A companhia também introduziu o reflorestamento à base de eucaliptos (ESPÍNDOLA, et al, 2013).

Em 1930 talvez tenham sido plantadas 4 milhões e 500 mil árvores em Minas Gerais – apenas 37 Km². A usina Belgo-Mineira iniciou o plantio de eucalipto quando descobriu, alarmada, que as terras que havia desmatado na década de 1920 não se reconverteram em floresta, como se esperava, mas em capim (DEAN, 1996, p. 270).

Como para Minas Gerais era de fundamental importância impulsionar a indústria siderúrgica, houve consenso no estado em usar carvão vegetal. Justificava-se essa opção com a existência de grandes recursos florestais – exatamente a Mata Atlântica. Diante das objeções a essa alternativa audaciosa, promessas foram

lançadas proclamando a realização de um intenso trabalho de reflorestamento. Só muitos anos depois esse compromisso foi parcialmente concretizado (COELHO, 2011, p. 87).

Esse suprimento de carvão vegetal decorreu da utilização, em 1950, de matas nativas da Belgo-Mineira, administradas por vários empresários. A empresa já dispunha de 235.610 hectares, dois terços deles no vale do Rio Doce. Para o CEDEPLAR, “a Belgo-Mineira comprava de terceiros mais de 43% do carvão consumido, apesar de ter avançado sobre a maior parte das terras disponíveis entre João Monlevade e Governador Valadares” (COELHO, 2011, p. 87-88).

Nesse clima de incentivo ao progresso e desenvolvimento mineiro, por parte do Estado e do capital, o Vale do Rio Doce contava na primeira metade do século XX, com a ferrovia, sistema rodoviário, indústria siderúrgica, serrarias e mineradora, recursos estes, catalisadores da exploração da Mata Atlântica.

A exploração da floresta afetou a economia, quando na década de 1960, a indústria da madeira começou a perder relevo, até que desapareceu. Na sequência, na década de 1980, em razão do esgotamento dos solos, a pecuária ruiu em decadência. Mesmo a VALE, deslocou grande parte de suas atividades para Carajás, em 1986 (ESPINDOLA, et al, 2011).

Água, matas e ferro foram fatores decisivos para a ocupação da região, porém configuraram um território contra a floresta. A força do capital e do Estado mudou a relação com a natureza, porém é preciso questionar quais foram os danos infligidos ao ambiente por siderurgias, mineradoras, carvoarias, ferrovias, entre outros. Hoje a bacia hidrográfica do rio Doce é uma das mais degradadas do estado de Minas Gerais, apesar de ter sido a última a ser ocupada (ESPINDOLA, et al, 2013).

Os recursos presentes na bacia do rio Doce produziram a ocupação desse espaço, mas a força do Estado, aliada aos interesses do capital, determinaram o tipo de exploração da natureza na região, o que implicou nos altos níveis de degradação da região.

3.3.2 A criação do PERD

As práticas de exploração dos recursos da floresta foram motivo de grande interesse na ocupação do território, mas por outro lado, despertaram a preocupação com a finitude de tais recursos, que importaram em iniciativas de regulação das atividades antrópicas para com a natureza, fossem elas de extração de madeira, produção de carvão, cultivo de gado ou instalação de siderúrgicas.

Nesse sentido, o Código Florestal de 1934, Decreto nº 23.793 já tratava de florestas protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. A categoria inspirada no conservacionismo são as florestas remanescentes.

Art. 5º Serão declaradas florestas remanescentes:

- a) as que formarem os parques nacionais, estaduais, ou municipais;
- b) as em que abundarem ou se cultivarem espécimes preciosos, cuja conservação se considerar necessária por motivo de interesse biológico ou estético;
- c) as que o poder público reservar para pequenos parques ou bosques, de gozo público.

Art. 9º Os parques nacionais, estaduais ou municipais, constituem monumentos públicos naturais, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do país, que, por circunstâncias peculiares, o merecem.

§ 1º É rigorosamente proibido o exercício de qualquer espécie de atividade contra a flora e a fauna dos parques. Ver o art. 86.

§ 2º Os caminhos de acesso aos parques obedecerão a disposições técnicas, de forma que, tanto quanto possível, se não altere o aspecto natural da paisagem.

Apesar dos conhecimentos científicos sobre a necessidade de preservação dos recursos naturais ainda não serem amplamente difundidos, a criação do Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos, em 1872, tornou-se um marco preservacionista, pela preocupação de socializar as belezas cênicas para toda população e por proibir o uso direto dos recursos naturais, além de proibir a presença de habitantes no seu interior (BRITO, 2000). Assim, com fundamentação no Código Florestal de 1934, que regulamentava o uso de florestas e a separação de parte delas com a finalidade de preservação, diversos estudos sobre a criação de parques no Brasil foram iniciados.

As primeiras unidades de conservação no Brasil foram criadas em 1937 e 1939. Parque Nacional do Itatiaia (1937), Parque Nacional do Iguaçu (1939) e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (1939).

O arcebispo de Mariana, Dom Helvécio Gomes de Oliveira, conhecido como “bispo das matas virgens” iniciou o projeto de criação do PERD em 1930, no coração de uma região que vinha sendo devastada (RIBEIRO, 2009). Dom Helvécio era bispo da arquidiocese mais importante de Minas Gerais e possuía forte influência no cenário político mineiro e nacional.

Pelo Decreto-Lei 1.119, de 14 de julho de 1944, o governador Benedito Valadares criou o parque, o primeiro de Minas Gerais, nos terrenos devolutos existentes na área delimitada pelos rios Doce e Piracicaba, desde a confluência até a linha já demarcada pelo Serviço de Terras Devolutas da Secretaria da Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho (RIBEIRO, 2009, p. 78).

O Parque Estadual do Rio Doce, que continha a última faixa de bom tamanho de floresta primária de Minas Gerais, ficava no meio do complexo de fornos de carvão vegetal e usinas siderúrgicas do estado e também estava sujeito à poluição do ar (DEAN, 1996, p. 344).

Acerca dos motivos sobre a escolha da localização do PERD, pode-se citar a grande concentração de terras devolutas e a grande visibilidade da degradação da natureza, em

função da mineração de ferro, da siderurgia a carvão vegetal, e do aumento populacional ligado à implantação da linha férrea (SANTOS, 2015). A autora aponta que a região passou a conviver com a coexistência – por vezes conflituosa, mas por vezes complementares – de dois projetos: um voltado à preservação da natureza e outro que priorizava a vocação siderúrgica da região, integrando o plano político de desenvolvimento industrial. A devastação das matas florestais mineiras foi considerada calamitosa na Conferência Brasileira para a proteção da natureza realizada em 1934 (DEAN, 1996).

Entre os atores envolvidos, no território da conservação do Vale do Rio Doce, a atuação de Dom Helvécio destaca-se por sua forte influência no cenário político mineiro e nacional. O arcebispo ocupava papel de destaque no movimento chamado de neocristandade, que buscava aproximação entre Estado e Igreja Católica, política e religião. A política se dava por meio de contatos pessoais, não nas igrejas (PEREIRA, 2010).

Dom Helvécio teve seu reconhecimento garantido, quando no contexto da Revolução de 30, convence as tropas aquarteladas em São João Del Rey a se entregarem como forma de participação nas tessituras e relações de poder entre o governo de Antônio Carlos e a Igreja Católica, a favor da Aliança Liberal. O prestígio do arcebispo era tal que todos os dias chegavam a ele pedidos de intervenção junto ao poder público. Suas relações de poder eram reconhecidas não só para com o Estado, mas para com a sociedade em geral (PEREIRA, 2010).

Na primeira visita de Dom Helvécio à Marliéria, conheceu as belezas naturais da região e registrou no livro de Tombos da cidade a necessidade de instituir uma área de preservação. Por ocasião da segunda visita, os moradores abriram uma picada até a maior lagoa da região, onde o arcebispo celebrou uma missa, na qual reiterou seu interesse na preservação da área. Próximo à lagoa, foi construída uma capela para Nossa Senhora da Saúde (PEREIRA, 2010).

Em 1934, o arcebispo solicitou ao governador Benedito Valadares a criação do parque naquela região. O engenheiro agrônomo Joaquim Gomes da Silveira Neto, responsável pelo Distrito de Fiscalização de Terras e Matas no Vale do Rio Doce, foi designado para fazer estudos para criação do parque. Classificou terras, flora e fauna, assim como o fazem os americanos, europeus, e asiáticos. Ele apontou a necessidade de construção de uma estrada que passaria por fora do parque, mas com acesso a sua entrada e ligaria Vitória a Belo Horizonte, como forma de fomentar o turismo (SANTOS, 2015).

O governador Benedito Valadares e o arcebispo Dom Helvécio mantiveram os debates para criação do parque florestal que preservasse as florestas da região de Marliéria. Ao

mesmo tempo, Benedito Valadares precisava do apoio de Dom Helvécio nas negociações que tratavam de seu projeto de criar um porto de mar para Minas Gerais. O arcebispo era nascido em Benevente, no Espírito Santo, onde o porto seria ligado ao ramal ferroviário de Carangola para escoar a produção mineira. Ambos tinham seu próprio projeto territorial e contavam, estrategicamente, com a influência do outro como uma rede de nós (SANTOS, 2015).

Santos (2015) relata que, em 1936, o governador Valadares discursou à Assembleia Legislativa sobre demarcação de terras e sobre os trabalhos de demarcação do espaço que se tornaria o parque florestal do Estado. Nessa época, os posseiros de regiões próximas aos limites do que viria a ser o parque foram retirados por Joaquim Gomes Silveira Neto.

Os jornais da época, a exemplo do Jornal do Brasil, publicaram sobre a criação do PERD, afirmando a importância da preservação e os benefícios econômicos de manutenção da fertilidade das terras e preservação das riquezas minerais que adviriam da proteção às margens dos rios Doce e Piracicaba. Conforme conclui Santos (2015), a abordagem denota o pensamento da década de 30, que tentava conciliar desenvolvimento e preservação dos recursos naturais num projeto nacionalista.

Vários posseiros, ao saberem da demarcação para a criação do parque, requereram autorização para mudarem para outras terras devolutas e foram atendidos. Já, os proprietários, dividiram-se entre os que aceitaram a indenização e aqueles que buscaram judicialmente a revisão dos valores (SANTOS, 2015).

Contudo, a existência do parque não correspondia às intencionalidades de todos os atores do território do Vale do Rio Doce, que foi ocupado, dentre outros motivos, pela oferta de recursos para a Siderurgia, especialmente, na região hoje chamada de Vale do Aço. Assim, de forma contrária à conservação daquele espaço, foi dada autorização para construção de uma estrada no interior do Parque à Acesita, em 1947, por Milton Campos e Américo Renné Giannetti (SANTOS, 2015).

Dean (1996, p. 291) registra as incongruências.

Dessa forma, o governo de Minas Gerais decidiu abrir uma estrada pelo parque estadual do Rio Doce, que continha a última faixa de bom tamanho de floresta primária em Minas Gerais. Supostamente, o objetivo era facilitar o acesso da companhia siderúrgica estatal, Acesita, a fontes de carvão vegetal situadas além do parque, mas era mais provável que fosse para iniciar a destruição do próprio parque. Os políticos estavam ansiosos para facilitar esse tipo de exploração, de que se beneficiavam na forma de fundos de campanha e votos. Os generais, que em grande parte careciam de outros meios de atrair a colaboração da elite política, descobriram que esta sempre poderia ser obtida em troca de uma concessão para devastar um recurso público.

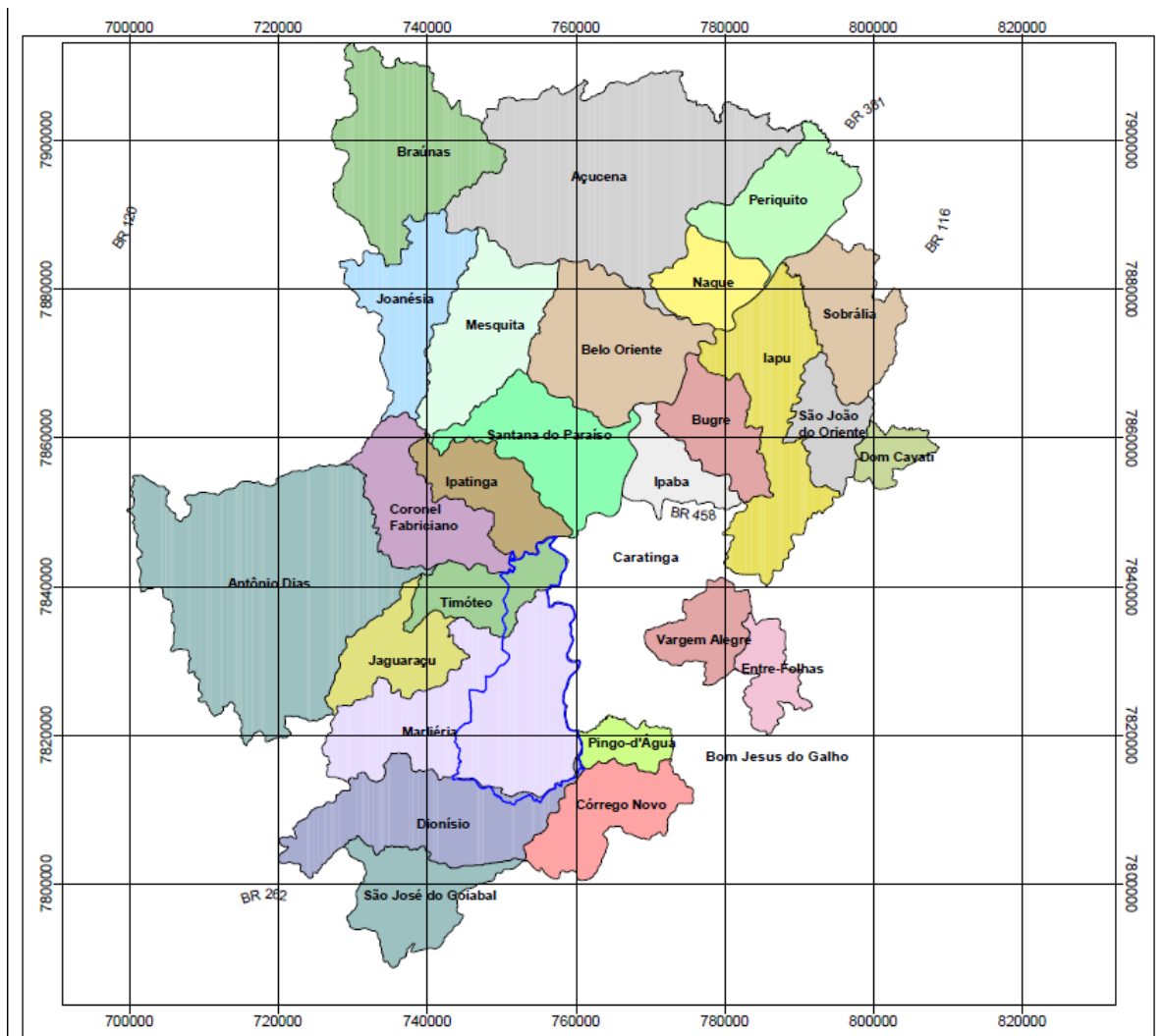
Dean (1996) demonstra através da narrativa sobre a abertura da estrada no PERD pela Acesita, que apesar da força do Estado na criação do Parque, sua presença constituía uma limitação aos interesses de expansão industrial do Vale do Aço, em seção à parte, serão relatados alguns dos diversos conflitos provenientes de intencionalidades dos atores desse território, que contrapunham a exploração dos recursos naturais para o desenvolvimento à conservação da natureza.

3.3.3 O Parque Estadual do Rio Doce e seus atributos

Situado na porção sudoeste do estado de Minas Gerais, a 248 km da Capital, o PERD é uma unidade de conservação de proteção integral, localizada nos municípios de Marliéria, Dionísio e Timóteo, na região do Vale do Aço (Fig. 3). Sua área totaliza 35.970 hectares, além de sua zona de amortecimento.

A zona de amortecimento do PERD foi delimitada com base nas bacias hidrográficas, principalmente na porção oeste, onde os cursos d'água drenam para o interior do parque, e na localização das áreas urbanas que foram excluídas da zona de amortecimento. A figura 3 mostra os limites do PERD e os municípios onde se localiza e aqueles que são vizinhos, integrando a área de influência do Parque.

Figura 3 - Mapa da área de influência do PERD



ÁREA DE INFLUÊNCIA DO PERD ENGLOBALANDO A REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO

CONVENÇÕES CARTOGRÁFICAS

- LIMITE DO PARQUE
- LIMITE MUNICIPAL
- RODOVIAS

PROJEÇÃO UTM
DATUM HORIZONTAL - SAD 69

AGRADECEMOS A GENTILEZA DA COMUNICAÇÃO DE FALHAS OU OMISSÕES VERIFICADAS NESTA CARTA

EDIÇÃO 2001

FONTES DE REFERÊNCIA:

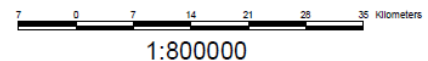
IBGE/DSG-CARTAS TOPOGRÁFICAS
ESCALA 1:100.000 e 1:50.000

RADAM BRASIL - MAPA DE VEGETAÇÃO
ESCALA 1:1.000.000

IBGE-MAPA DE VEGETAÇÃO
ESCALA 1:5.000.000 - 1988

ARQUIVO GRÁFICO MUNICIPAL
DO IBGE/DSG/DETRÉ - 1994

INPE - IMAGENS TM-LANDSAT



O contorno azul escuro mostra a localização da área do PERD, no contexto regional

Fonte: ief.mg.gov.br

Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos são categorias naturais que justificam a importância das florestas, em especial as florestas da Mata Atlântica, pela alta biodiversidade e pelos serviços ecossistêmicos.

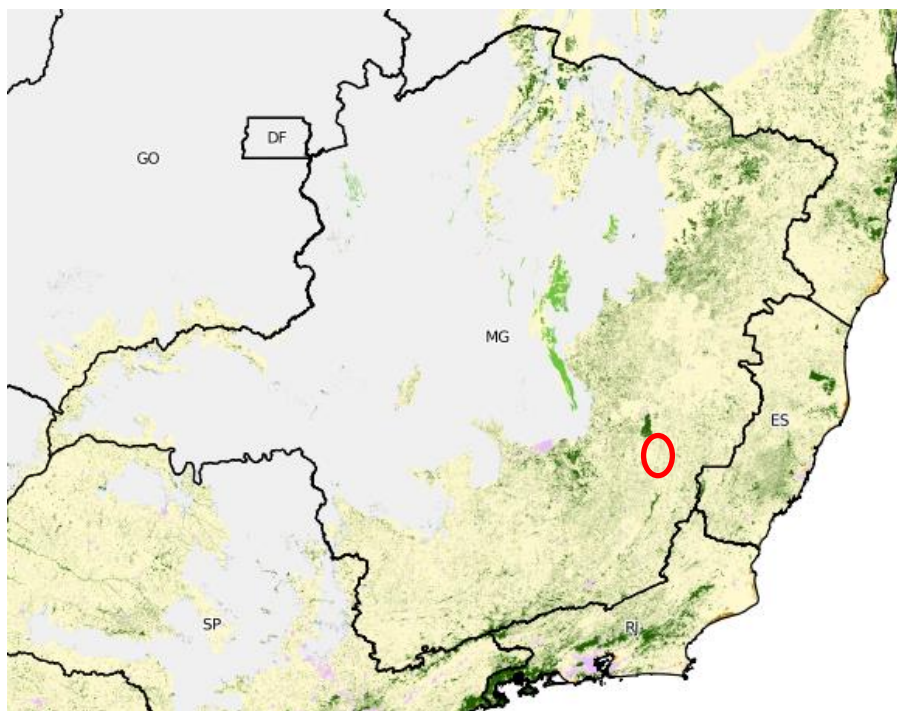
Os serviços ecossistêmicos são aqueles prestados exclusivamente pelos ciclos naturais como a produção de biomassa, produção de água, regulação do clima, armazenamento de carbono, produção de alimentos, *habitat* para animais, exemplificativamente (TEEB, 2010).

A biodiversidade da Mata Atlântica é marcada pelas imensas florestas ricas em árvores que se destacavam pela diversidade de espécies, além de inúmeras espécies de flora e fauna. Outra grande característica do bioma Mata Atlântica é o seu endemismo, muitas de suas espécies são encontradas exclusivamente nesse bioma.

O PERD abriga a maior floresta tropical do Estado, com árvores centenárias, madeiras nobres de grande porte e uma infinidade de animais nativos que compõem o cenário de um dos poucos remanescentes de Mata Atlântica (IEF).

A figura abaixo (Fig. 4) ilustra os remanescentes do bioma, em Minas Gerais.

Figura 4 - Remanescente de Mata Atlântica em Minas Gerais



Em amarelo claro, a cobertura original do bioma (em 1500), em verde os remanescentes atuais e o PERD circulado em vermelho.

Fonte: SOS MATA ATLÂNTICA, 2012

A Fundação SOS Mata Atlântica e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) divulgaram os novos dados do Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica, no período de 2014 a 2015 (...) Minas Gerais, que vinha de dois anos de queda nos níveis de desmatamento, voltou a liderar o desmatamento no país, com decréscimo de 7.702 ha (alta de 37% na perda da floresta). A vice-liderança fica com a Bahia, com 3.997 ha desmatados, 14% a menos do que o período anterior. Já o Piauí, campeão de desmatamento entre 2013 e 2014, ocupa agora o terceiro lugar, após reduzir o desmatamento em 48%, caindo de 5.626 ha para 2.926ha (SOS MATA ATLÂNTICA, 2016).

Em suma, a perda de 93% de sua cobertura original constitui uma verdadeira tragédia, inclusive pelo fato de que, entre as inúmeras espécies endêmicas que perdemos para sempre, poderia estar a cura do câncer, da Aids e de outras doenças. Os serviços ambientais que os seus remanescentes prestam para os Estados e cidades do litoral brasileiro, especialmente nos setores Leste e Sul, onde vive 70% da nossa população, são inestimáveis, incluindo a preservação das nascentes e cursos d'água, a regulação do clima, a renovação da fertilidade dos solos etc. (PÁDUA, 2009, p. 129).

A importância do PERD é notada sobremaneira pelo contexto histórico da devastação sofrida pela Mata Atlântica, com ênfase na região do MRD. Em Minas Gerais, apenas 7% de sua cobertura florestal original restaram como fragmento de Mata Atlântica, da relação de exploração travada entre a floresta e o homem. Desses 7% remanescentes, em Minas Gerais, a maior faixa contígua é o PERD.

Sobre a vegetação do parque, publicou o IEF:

Foram listadas 1129 espécies pertencentes a 134 famílias. Possivelmente, diversas espécies tratadas apenas ao nível de gênero podem constituir-se da mesma espécie, ou mesmo de erros de identificação. De qualquer forma, esta listagem dá uma ideia do universo florístico existente no parque. No entanto, saliente-se que este universo deve ser bem maior, já que poucos foram os trabalhos, com objetivo de levantamento florístico da Unidade de Conservação. Das espécies apresentadas nos documentos consultados, algumas são referidas como ameaçadas de extinção a nível estadual (Deliberação COPAM N°85 de 21/10/97 – Mendonça & Lins, 2000) e nacional (Portaria IBAMA n° 06-N de 15/01/1992 – Melo Filho et. al., 1992). As espécies ameaçadas de extinção são: *Billbergia leptopoda* L.B. Sm., *Brosimum glaziovii* Taub., *Cattleya labiata warneri* T Moore (O'Brien), *Dalbergia nigra* (Vell.) Allemão ex Benth., *Dorstenia arifolia* Lam. *Euterpe edulis* Mart., *Guatteria odontopetala* Mat., *Guatteria vilosissima* A. St.-Hil., *Melanoxylon brauna* Schott, *Ocotea odorifera* (Vell.) Rohwwer, *Ocotea percoriacea* Kosterm., *Persea rufotomentosa* Ness & Mart. ex Ness, *Psychotria ipeacacuanha* (Brot.) Stokes, *Solanum warminguii* Hiern.

Quanto à fauna presente no PERD, o IEF relaciona que:

No Parque Estadual do Rio Doce foram registradas 77 espécies de mamíferos, distribuídas em nove ordens, ou seja, apenas esta área possui cerca de 30% de todas as espécies de mamíferos da Mata Atlântica. Cerca de 16% das espécies registradas são endêmicas ao bioma mata atlântica, além de 12 espécies, que figuram na lista das ameaçadas de extinção do IBAMA (Portaria 1522/89) e 14, que constam na lista de Minas Gerais (Deliberação COPAM 041/95).

Alguns dos animais ameaçados de extinção presentes no PERD são a onça pintada (*Panthera onca*), o puma ou suçuarana (*Puma concolor*), o macuco (*Tynamus solitarius*) e o monocarvoeiro ou muriqui (*Brachyteles arachnoides*), considerado o maior primata das Américas (IEF).

A riqueza de espécies ameaçadas, de vários grupos faunísticos presentes no PERD, motivou sua indicação pela Fundação Biodiversitas, em 2005, como área de “importância

biológica especial” nas definições de prioridades para conservação da biodiversidade do Estado, por ser considerado um ambiente único. O trabalho “Avaliação de ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos” também indicou o PERD como área de extrema importância biológica, por sua relevância no cenário de conservação da biodiversidade brasileira, especificamente da diversidade biológica da Mata Atlântica. O Parque é definido pela UNESCO como Área Núcleo da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica no Estado de Minas Gerais (IEF).

O PERD destaca-se também por abrigar 40 lagoas em seu interior (Fig. 5), sendo que a maior delas, Lagoa Dom Helvécio, tem cerca de 6,7 Km² e profundidade de até 32,5 metros. Esse sistema de lagoas constitui o terceiro maior do País, atrás apenas da Amazônia e do Pantanal (IEF).

Desde 2010, o PERD é o representante de Minas Gerais, dentre os oito estados brasileiros que detêm um Sítio Ramsar. A Convenção de Zonas Úmidas tem importância internacional, com objetivo de preservar áreas úmidas, especialmente como habitat de aves aquáticas. Os Sítios Ramsar recebem investimentos de pesquisa e preservação com financiamento internacional. Ao país cabe proteção da biodiversidade e dos atributos ecológicos, razão pela qual, no Brasil, apenas as unidades de conservação abrigam Sítios Ramsar (BRASIL). A partir da figura 5 é possível ver inúmeras lagoas presentes no PERD.

Figura 5 - Vista aérea de lagoas do PERD



Fonte: uol.com.br

3.3.4 Conflitos socioambientais no PERD

O PERD está em uma região de grande industrialização e silvicultura, o que motiva diversos conflitos, especialmente na apropriação e uso do espaço do seu entorno. Na região, contrapõem-se os grupos conservacionistas e aqueles interessados na urbanização e desenvolvimento do espaço.

Podemos observar as dinâmicas territoriais que se dão no espaço de localização e entorno do PERD. As comunidades do entorno que têm projetos de urbanismo, as indústrias com projetos de expansão econômica, e os conservacionistas, por sua vez, têm projetos de proteção da unidade de conservação. Os projetos sobrepõem-se e disputam o espaço.

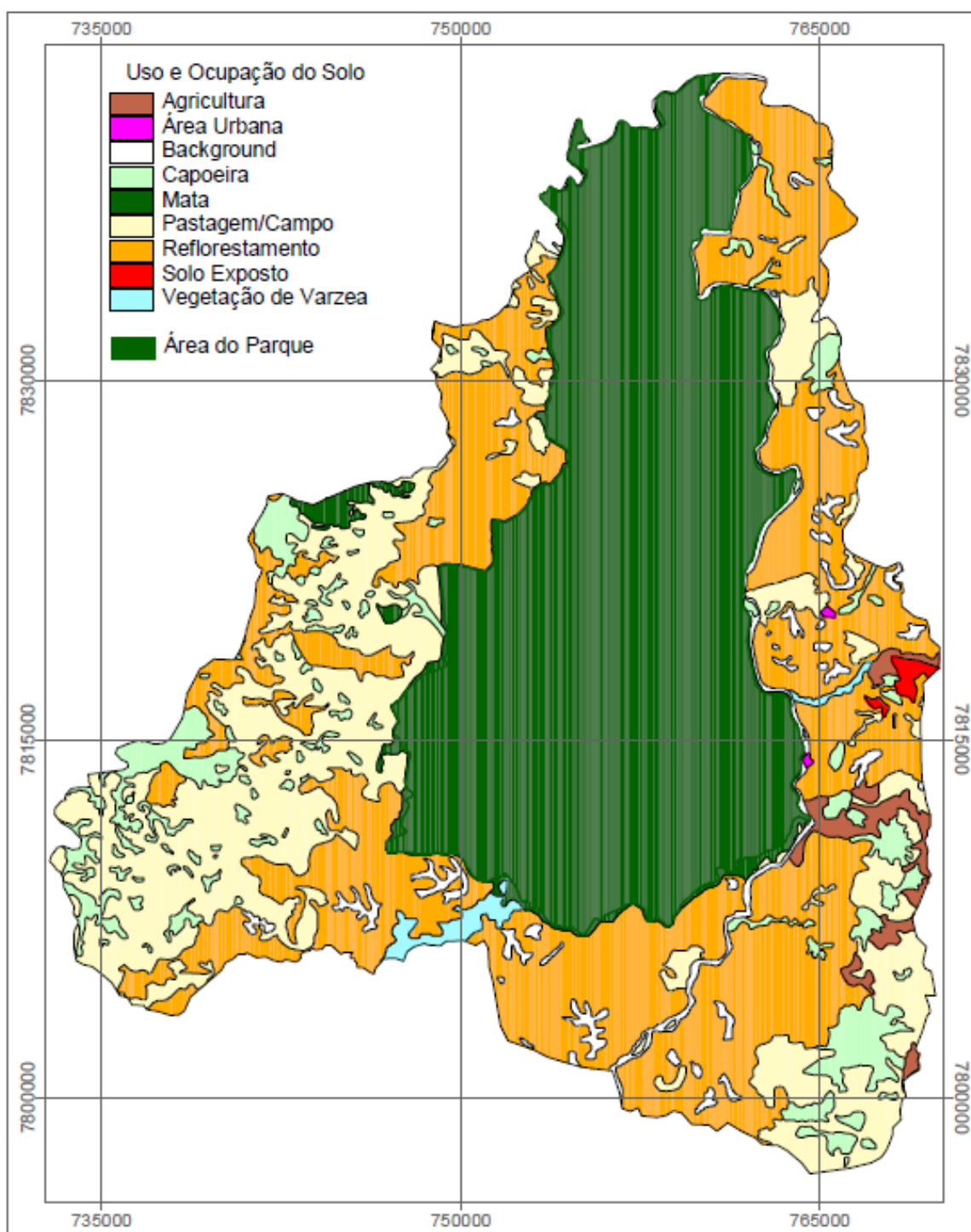
Esse embate, para além de uma disputa espacial, consiste num conflito socioambiental territorial entre grupos sociais distintos, cada um com seus interesses e, principalmente, cada um portador de uma visão diferente acerca da importância da preservação da natureza. Santos (1978, p. 1) explica que a história do espaço é vinculada à história das sociedades, uma vez que “O espaço, ele mesmo, é social”. Não é possível conceber uma sociedade a-espacial ou uma natureza a-social.

A zona de amortecimento do PERD abrange nove municípios, sendo eles: Timóteo, Raul Soares, Pingo d’água, Marliéria, Jaguarapu, Dionísio, Córrego Novo, Caratinga e Bom Jesus do Galho, totalizando 61 mil hectares (RELICTOS, 2014).

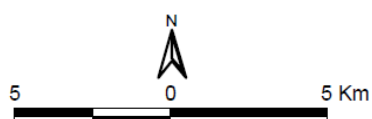
Na bacia do Rio Doce, aponta-se que cerca de 78 a 80% do uso dos solos corresponda a pecuária, que se dá de forma extensiva, com emprego de fogo no manejo de pastagens. A agricultura é de subsistência. Mas a silvicultura industrial representa 3% da área total da bacia. Grandes áreas no entorno do PERD são ocupadas pela silvicultura, servindo à indústria da celulose e ao carvão vegetal para siderurgia (BARBOSA *et al.*, 2001 *apud* RELATÓRIO PELD – *site* 4, 2005). Juntamente às áreas de cultivo do eucalipto, encontram-se diversas baterias de fornos de carvão vegetal, além de estradas de terra para escoamento da produção. Os programas de reflorestamento têm adotado a cultura de eucalipto (*Eucalyptus sp.*), em razão da ampla utilização de sua madeira e da rapidez de seu crescimento. Há ressalvas ao seu cultivo em estudos que defendem que o crescimento de espécies nativas é inibido (RELATÓRIO PELD – *site* 4, 2000 – 2007).

Na figura 6, pode-se observar em laranja as áreas de reflorestamento, em amarelo claro as áreas de pastagens, e em marrom a área de agricultura.

Figura 6 - Mapa área de uso e ocupação do solo na zona de amortecimento do PERD



USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NA ZONA DE AMORTECIMENTO DO PARQUE ESTADUAL DO RIO DOCE



Fonte: ief.mg.gov.br

A Unidade de Conservação (UC) está localizada no Vale do Aço, o maior parque siderúrgico nacional, que abriga também inúmeras áreas de monocultivo de eucalipto para abastecimento da indústria siderúrgica, madeireira e de celulose. No entorno do Parque podem também ser encontradas pequenas propriedades agrícolas, muitas áreas de pasto, manchas de Mata Atlântica em diferentes estágios de sucessão e as demais lagoas características da região (PEIXOTO, 2011, p. 15).

Apesar do amparo legislativo e da importância da conservação das florestas, o PERD sofre pressões antrópicas que provocam conflitos em sua proteção. O Plano de manejo do PERD (IEF) cita alguns dos usos conflitantes que afetam a Unidade e o entorno, como a caça e pesca ilegais, incêndios, expansão urbana no município de Timóteo (mas a expansão urbana dos demais municípios também são presentes) e o atropelamento de animais na estrada da Ponte Queimada (como também nas demais). Outros usos e apropriações conflitantes são descritos a seguir para que se tenha uma visão mais abrangente de estratégias e nós dos diversos atores envolvidos em conflitos que envolvem o PERD.

Estrada da Ponte do Revés do Belém

Em Revés do Belém, no ano de 1953, uma ponte de concreto foi construída ligando as margens do Rio Doce àquela região. A construção tinha a autorização do secretário de viação e obras públicas do Estado de Minas Gerais, José Augusto Ferreira Filho, que havia sido prefeito de Caratinga e deputado estadual. A intenção era a redução da distância entre Caratinga e Belo Horizonte por meio de uma estrada no interior do PERD, que contaria com oito quilômetros. A falta de recursos, contudo, fez com que a obra ficasse suspensa até 1970 (IEF, *apud* SANTOS, 2015).

Em 1956, funcionários do PERD flagraram empregados da Acesita avaliando as possibilidades de construção da estrada. A estrada possibilitaria diminuição no percurso de transporte do carvão das regiões produtoras até a usina. Tais vistorias não tinham a autorização do Parque (SECRETARIA DE AGRICULTURA, *apud* SANTOS, 2015).

Todavia, foi em 1971, que a retomada das obras foi autorizada pelo governador Israel Pinheiro e recebeu uma verba federal para custeio (MOREIRA, *apud* SANTOS, 2015). Entretanto, a verba também foi insuficiente para a conclusão da obra, e em 1973, o governador Rondon Pacheco concedeu novamente licença para as obras (IEF, *apud* SANTOS, 2015).

O Centro de Conservação da Natureza – CCN e a Sociedade Ornitológica Mineira – SOM representaram, em março de 1973, junto ao Procurador da República em Minas Gerais contra a construção dessa estrada. Valeram-se de pareceres técnicos e científicos sobre a importância do Parque, a fragilidade da área atingida, desmatamento em Minas Gerais e legislação nacional e internacional (SANTOS, 2015).

Os argumentos convenceram o Procurador da República, Antônio Amaro Filho, que apresentou seu parecer ao governador Rondon Pacheco, em defesa da ilegalidade da construção da referida estrada. O parecer demonstrava que as ilegalidades contrariavam não só as leis nacionais, mas tratados internacionais dos quais o Brasil era signatário. O governador acabou por acolher o parecer. Em abril de 1973, o projeto de construção da estrada do Revés do Belém foi suspenso. A vitória alcançada pelo CCN e SOM trouxe repercussão na imprensa, contrária a construção da estrada (IEF, *apud* SANTOS, 2015).

Estrada da Ponte Queimada

O engenheiro Percival Farquhar valeu-se do capital adquirido com as desapropriações para formação da CVRD – Cia Vale do Rio Doce e associou-se a Amintas Jacques de Moraes e Athos Rache para criarem a Companhia de Aços Especiais Itabira (Acesita). Assim, indicaram o engenheiro Alderico Rodrigues de Paula para escolher o melhor lugar para a construção da usina. Após considerarem vários lugares, a planície à margem do rio Piracicaba foi escolhida, pela topografia favorável, acesso à água, minério vindo pela ferrovia e carvão vegetal (QUECINI, 2012).

Após muitas pressões com a compra de fazendas do entorno e ameaças de desapropriação em favor do progresso do país, solicitadas em cartas enviadas ao Presidente da República, o engenheiro Alderico conseguiu comprar as terras que objetivava, cuja área julgava ser a ideal para implantação da usina. A compra ocorreu em 31 de outubro de 1944 e oficializou a fundação da empresa produtora de aços especiais (ALVES, 2011).

Uma vez implantada a Usina, era preciso carvão vegetal para sua produção, motivo pelo qual foram compradas inúmeras porções de terras no MRD. Vários proprietários e agricultores locais passaram a dedicar-se às carvoarias da região (ARAÚJO, *apud* SANTOS, 2015). Em 1947, a Acesita solicitou autorização ao governador Milton Campos para a construção de uma estrada no interior do PERD, na direção oeste a leste, a fim de ligar a área produtora de carvão da empresa à usina. A solicitação foi atendida e a estrada construída para transporte de carvão.

Somente em razão da queda da ponte queimada em decorrência de uma das maiores enchentes do Vale do Rio Doce, em 1979, abriu-se espaço para discussão sobre a existência da estrada no interior do PERD. A partir da queda, passou-se a usar, alternativamente, outras estradas por fora do parque (SANTOS, 2015).

A Acesita, à época da queda da ponte, era uma das principais usuárias da estrada da Ponte Queimada para transportar carvão e na tentativa de solução, pediu ao IEF autorização para abertura da estrada do Revés do Belém, propondo o fechamento definitivo da estrada da Ponte Queimada, apesar de já haver, a essa época, uma decisão judicial contrária à construção da estrada do Revés do Belém. A Acesita garantiu o fechamento da antiga estrada, além da construção de passagens subterrâneas para os animais e telas nas laterais para evitar atropelamentos (FLORESTAL ACESITA, *apud* SANTOS, 2015).

O IEF, que poderia ter negado a proposta da Acesita, propôs uma comissão mista para estudo do projeto. No entanto, a Acesita não esperou pelos estudos da comissão e reiniciou a construção da Ponte Queimada e o patrolamento da estrada de acesso, mesmo sem nenhuma autorização. Para construção, utilizava-se terra extraída do PERD, condutas flagrantemente contrárias às previsões do Código Florestal de 1965 (SANTOS, 2015).

Em 1979, a ideia de “crescimento econômico” continuava sendo a palavra de ordem na política oficial. O incentivo às indústrias era inegável e as empresas siderúrgicas na região detinham muito poder. Exemplo disso foi o decreto 19.873, publicado no Diário Oficial no dia 23 de março de 1979, quando o então governador de Minas Gerais, Francelino Pereira, cedeu parte do PERD (uma área ao norte, próxima ao rio Piracicaba, conhecida como Ponta do Tomazinho) para expansão industrial. Novamente, os políticos tentavam dispor dessa área como se não houvesse uma legislação que a protegesse. Todavia, como vimos anteriormente, as ideias ambientalistas começavam a ganhar força na sociedade e, tanto a sua influência quanto a ilegalidade da ação, levaram à sua rápida revogação pelo decreto 19.875, no dia 31 de março de 1979 (IEF, *apud* SANTOS, 2015, p. 01).

O Instituto dos Arquitetos do Brasil, a Associação Mineira para a Defesa do Ambiente, a Sociedade Ornitológica Mineira e o Centro para a Conservação da Natureza em Minas Gerais representaram contra a reconstrução da Ponte junto à Procuradoria da República (IEF, *apud* SANTOS, 2015).

Em contestação aos argumentos usados pela Acesita de que o transporte de carvão, de mercadorias e passageiros estaria prejudicado, o grupo conservacionista defendeu que durante os oito meses em que a estrada não pôde ser usada, o tráfego ocorreu por outro caminho, fora do PERD e que esse percurso não oferecia tantas desvantagens, haja vista a compensação pela proteção do Parque. Acrescente-se o argumento de que em momento algum, a produção da Acesita entrou em colapso por falta de carvão (IEF, *apud* SANTOS, 2015).

Em 18 de outubro de 1979, a procuradoria acolheu a representação, juntamente com o governador Rondon Pacheco, e solicitou do IEF providências urgentes para o embargo das obras de reconstrução da Ponte Queimada pela Acesita ou por qualquer outra empresa privada. Essa proibição estaria amparada, principalmente, pelo Código de 1965 e pela Convenção Internacional aprovada pelo Decreto Legislativo n. 3, de 1948 (IEF, *apud* SANTOS, 2015, p. 01).

Em 19 de novembro de 1979, o IEF recebeu solicitação do Procurador da República e oficiou ao Diretor Presidente da Florestal Acesita sobre o embargo das obras de reconstrução da Ponte Queimada e solicitou à Polícia Florestal que fizesse cumprir o mesmo. Em 23 de novembro as obras foram paralisadas (IEF, *apud* SANTOS, 2015).

Em 28 de novembro do mesmo ano, a Acesita publicou no Diário do Aço uma nota onde acusa os ambientalistas de escreverem inverdades sobre sua postura. Defendeu que não explorava o parque por não extrair nada dele. A utilização da estrada para transporte de carvão até a siderurgia não significaria exploração, mas um direito que teria de usar um caminho mais curto que os externos ao parque, de forma a economizar tempo e dinheiro, como se o tráfego não trouxesse prejuízo às áreas preservadas. Em sua nota, figura 7, a Acesita relacionou obras e parcerias de preservação do meio ambiente, na tentativa de mostrar que seus interesses não eram apenas a expansão industrial, mas também o meio ambiente (DIÁRIO DO AÇO, *apud* SANTOS, 2015).

Figura 7- Nota explicativa da Acesita a respeito da reconstrução da Ponte Queimada

acesita
CIA. AÇOS ESPECIAIS ITABIRA

A ACESITA E O PARQUE FLORESTAL
SUBSÍDIOS AO RESTABELECIMENTO DA VERDADE

A CIA. AÇOS ESPECIAIS ITABIRA — ACESITA - tem por norma discutir suas questões apenas nos campos próprios, em que o debate possa ser útil e a solução definitiva. Contudo, em respeito tão somente à verdade e ao dever de informação que o público merece, volta a prestar alguns esclarecimentos que servirão de subsídio aos que desejarem examinar a questão sem fanatismo ou preconceitos.

1 — Os escorreitos princípios ecológicos não dependem de inverdades para a sua defesa e manutenção, nem à opinião pública devem ser sonogados fatos e acontecimentos reais.

2 — As obras já realizadas pelo GRUPO ACESITA são testemunho da sua sensibilidade aos esforços de preservação da natureza: a) oferecimento ao IBDF de vasta área de sua propriedade, superior a 10.000 hectares, no Espírito Santo e Bahia, para preservação permanente do remanescente da Mata Atlântica; b) plantio de mais de meio milhão de perobas, no Vale do Rio Doce, quando tal espécie estava ameaçada; c) proteção e manejo racionais de áreas de preservação nos Vales do Rio Doce e do Jequitinhonha; e muitas outras obras, atitudes e iniciativas de conhecimento corrente nas áreas em que atua. Assim, jamais poria em risco um patrimônio florestal.

3 — No entanto, à guisa de defesa do PARQUE FLORESTAL DO RIO DOCE, inúmeros ataques vem sofrendo a ACESITA, apresentada apressadamente como devastadora e não submissa a decisões judiciais.

4 — A ACESITA não explora o PARQUE e dele nada extrai. Usuária da ESTRADA e da PONTE QUEIMADA, por mais de 30 anos, tem direitos adquiridos, protegidos pelo CODIGO CIVIL e garantidos pela CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Lei Maior do Brasil. Portanto, não usurpa direitos de terceiros, nem procura criar regalias para si.

5 — Estes mesmos direitos são garantidos à vasta comunidade circunvizinha, formada por diversos municípios e dezenas de milhares de pessoas.

6 — Com base nesses direitos, TODOS — quatro Prefeituras, proprietários rurais e a FLORESTAL ACESITA — reuniram esforços para a reconstrução da PONTE QUEIMADA, levada pelas enchentes de fevereiro último.

7 — Necessário é salientar que **não estão construindo uma ponte**, mas reconstruindo ponte secular, erguida nos primórdios do Século XIX. Quando o parque foi criado, estrada e ponte já existiam.

8 — Antigamente, as províncias de Minas e Espírito Santo eram ligadas justamente pela ESTRADA DO PARQUE e pela PONTE QUEIMADA, de Ouro Preto a Vitória. Há, no Arquivo Público Mineiro, documentos de inegável valor histórico que, seguidamente, se referem a ESTRADA e a PONTE QUEIMADA, bastando citar o datado de 27-08-1825, assinado por Guido Tomaz Marlieri, então "Tenente-Coronel Comandante das Divisões do Rio Doce e Diretor dos Índios", que revela a importância econômica e social das obras referidas (estrada e ponte).

9 — Diante da magnitude histórica, econômica e social que a via de acesso contém, tornam-se frágeis as ameaças e incabíveis os procedimentos dos que fogem à discussão judicial do assunto.

Dizem que o "Parque" é reserva inviolável, procurando confundir institutos juridicamente distintos e com contornos próprios — "Parque" e "Reserva Biológica", ambos contemplados em nossa legislação e nas convenções internacionais.

Ocultam a existência, no esforço comum da reconstrução da ponte, da ação da populosa comunidade do VALE DO AÇO, prejudicada pela interrupção daquela via, atribuindo apenas a ACESITA este esforço que, na verdade, é de todos.

Tentando influenciar a opinião pública, propalam a existência de um **embargo**, quando na realidade fizeram mera notificação.

Alegam descumprimento de **mandado**, quando foram apresentados simples parecer, manifestação e/ou solicitação.

Houvesse decisão judicial, irrecusável seria seu acatamento pela ACESITA, que continua convencida da legitimidade de seu comportamento.

a) A DIRETORIA.

Fonte: A Acesita e o Parque Florestal: subsídios ao restabelecimento da verdade.

Diário do Aço, 28 de novembro de 1979, p. 6.

Após falar de seus interesses ambientais, a Companhia passava a defender que teria direito adquirido por ter utilizado da estrada por mais de trinta anos. Declarou que a reconstrução da ponte seria apoiada por vários grupos e prefeituras, porque se trataria de interesse da população local e não de interesse próprio, exclusivamente.

A Acesita também argumentava não se tratar de abertura de novo caminho, mas que se tratava da antiga estrada do Degredo, existente desde o século XVIII, como se houvesse um direito histórico ao uso daquele caminho, tentando incutir legitimidade e legalidade em sua demanda. Entretanto, os registros do agrimensor Herculano Mourão, que demarcou o terreno

do PERD dão conta de que não havia estrada, mas uma trilha acanhada, que partia de Ouro Preto, passava por Antônio Dias e atravessava São Domingos do Prata. A trilha era usada para condução de criminosos ao degredo de Cuieté. O agrimensor registrou ainda que o perímetro do futuro parque foi fechado em novembro de 1939, ou seja, nem mesmo a trilha continuou a ser usada. Assim, tornava-se claro que para construção da estrada da Ponte Queimada, uma longa faixa de floresta foi desmatada (MOURÃO *apud* SANTOS, 2015).

IEF e conservacionistas defendiam o valor ambiental do PERD e os prejuízos que a estrada traria, em contraposição aos benefícios que a preservação traria à população local. Contudo, a Acesita retomou a construção da ponte em dezembro de 1979, sob o argumento de que não houve embargo da obra, mas apenas uma notificação e então, contestou a demanda judicial do IEF. Em consórcio, as cidades do entorno ajudaram financeiramente a obra de reconstrução, além do apoio político que prestavam (ESTADO DE MINAS *apud* SANTOS, 2015).

Durante a disputa judicial, a Acesita continuou a reconstruir a ponte que, depois de pronta, foi novamente derrubada por uma enchente, em 1984. Além da ponte, essa enchente derrubou a casa do responsável pela fiscalização do PERD na área da Ponte Queimada, que se localizava próxima à Ponte. Em 1987, a ponte foi reconstruída e a estrada voltou a ser utilizada. Novamente, em 1989, a região foi atingida por uma forte enchente, mas dessa vez a ponte não foi derrubada. Com a reconstrução da Ponte e a utilização da Estrada da Ponte Queimada depois de 1987, a Acesita saiu vitoriosa à revelia dos interesses do IEF e da legislação (FRANCISCO *apud* SANTOS, 2015).

O valor ambiental do PERD, reconhecido pela legislação, foi desconsiderado frente aos interesses da Acesita referentes à estrada e à Ponte Queimada. A disputa contava com apoio político dos Municípios e terminou por manter a Estrada e a Ponte abertas ao tráfego até os dias atuais.

Urbanização

No passado, a maioria das preocupações na conservação do parque focalizava-se no problema relativo à construção de estradas e pontes no seu interior. Embora a maior parte das estradas que cruzam o parque já tenha sido desativada, o entorno (incluindo sua zona de amortecimento) do parque continua sendo ameaçado em decorrência da pressão do mercado imobiliário e dos programas de desenvolvimento e expansão econômica, que se divergem das finalidades da UC.

[...] a estrada deixou de ser o foco principal da preocupação dos gestores em relação à proteção do PERD e as atenções se voltaram para a crescente urbanização, principalmente na regional leste de Timóteo.

Os documentos desse período e os mais recentes ressaltam os problemas enfrentados pelo Parque por causa da ocupação desordenada dessa região que acabou por afetar diretamente a área da UC (SANTOS, 2015, p. 245).

Entretanto, essa mudança de foco revela, na verdade, uma relação em via de mão dupla em que a estrada traz a ocupação e a ocupação demanda ainda mais estradas. A facilidade de acesso trazida pela pavimentação trará estabelecimentos para a beira da estrada, loteamentos clandestinos e irregulares, problemas relacionados a saneamento básico, descarte irregular de lixo, aumento no fluxo de veículos e acidentes e aumento do fluxo de pessoas e mercadorias, como exemplos.

3.4 OS PROCESSOS JUDICIAIS

Iniciadas as obras de pavimentação da MG320/LMG760 sem a elaboração de EIA/RIMA, e valendo-se de licença ambiental concedida *ad referendum* do COPAM, o Ministério Público ajuizou ação cautelar ambiental, processo 002413255715-8, requerendo liminarmente, a suspensão das obras de pavimentação, por considerar que significavam risco para o meio ambiente. Os argumentos de que se valeu o órgão ministerial nos autos do processo foram descritos no Apêndice I.

Por tratar-se de pedido liminar, característico do processo cautelar, que visa assegurar a utilidade de processo de conhecimento seguinte, o Juízo decidiu sobre o pedido de liminar, antes mesmo de citar a parte contrária dos termos do processo. Os fundamentos da decisão constam do Apêndice IV.

A parte contrária, no caso presente, o DER-MG e o Estado de Minas Gerais, representando seu órgão ambiental, SUPRAM-LM, foram então intimados da decisão liminar que suspendeu as obras e citados a apresentarem contestação. Contra a decisão liminar, o DER-MG interpôs recurso de Agravo de Instrumento. Em seguida, apresentou sua contestação (defesa) em resposta aos pedidos e argumentos do MP. Os argumentos utilizados pelo DER-ME, em suas peças processuais, foram descritos no Apêndice II.

O Estado de Minas Gerais, representando o órgão ambiental SUPRAM-LM também apresentou recurso contra a decisão liminar, os embargos de declaração. Em sequência, apresentou sua contestação em resposta aos pedidos e argumentos do MP. Após a decisão do recurso de embargos de declaração, o qual não reconheceu seu pedido, o Estado de

MG/SUPRAM- LM interpôs outro recurso, novo Agravo de Instrumento. As argumentações utilizadas foram descritas no Apêndice III.

No decorrer da tramitação dessa ação cautelar, por força de lei, o MP ajuizou a ação principal, em função da qual a cautelar é proposta a fim de lhe garantir os efeitos. No caso, a principal utilizada foi uma ação civil pública, ajuizada no prazo legal de 30 dias, a contar da efetivação da decisão liminar. Assim, enquanto a ação cautelar tramitava, com defesas e recursos, o outro processo, principal, a ação civil pública, também passou a tramitar, implicando na apresentação dos pedidos pelo MP, nas contestações dos dois réus e assim por diante, na marcha processual. Todas as argumentações foram descritas e estão separadas de acordo com o ator/parte processual que a apresentou, assim como, a enumeração dos documentos juntados como prova no processo.

Contudo, antes que o Juízo passasse à fase probatória do processo, mas já tendo ocorrido julgamento dos recursos de embargos e agravos de instrumentos que mantiveram a decisão liminar em todos os seus termos, o Estado de MG/SUPRAM-LM revogou a licença *ad referendum*, juntando aos autos processuais cópia da publicação no Diário Oficial do Estado e requerendo a extinção do processo, sem seu devido julgamento de mérito, e informando ainda que seria feito o EIA/RIMA. Após a devida manifestação do DER-MG e do MP, o pedido foi acolhido pelo Juízo e extinguiu ambas ações, cautelar e principal (ação civil pública).

Exposto, ainda que sucintamente o *modus operandi* dos processos, interessa a este estudo as argumentações defendidas no seio desses processos a fim de extrair delas os projetos territoriais dos atores do conflito. Além das citações de trechos dos processos referenciadas junto à Análise do conflito, os argumentos do processo foram descritos integralmente e compilados nos Apêndices.

4 ANÁLISE DO CONFLITO

Conforme as instruções de análise de conflitos socioambientais traçadas por Little (2001), o conflito em torno da pavimentação da MG-320/LMG-760 foi estudado e categorizado no Quadro 1, com a finalidade de contribuir com seu estudo analítico que se fará à luz das noções de território da regulação, proposto por Antas Jr (2005).

Quadro 1

CONFLITO	Pavimentação da rodovia MG320/LMG760, inserida na zona de amortecimento do PERD
ESCALA	Local e regional
ATORES	DER, Estado de MG, MP, comunidade regional, empresários, ONG - Fundação Relictos
NATUREZA DO CONFLITO	Política e econômica
OBJETO DA DISPUTA	Rodovia inserida na zona de amortecimento do PERD
AGENTES NATURAIS	Fauna, flora e recursos hídricos
IMPACTOS AMBIENTAIS	Atropelamento de fauna, inclusive de indivíduos em extinção, supressão de mata atlântica em estágio médio de regeneração, risco de acidentes com produtos químicos, contaminação de recursos hídricos e incêndios.
GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	Judicial ²

Nos moldes propostos por Little (2001), notamos que alguns conflitos permanecem latentes por anos, às vezes, com a impressão de terem encerrado, mas em geral, constituindo fases diversas de disputas territoriais. O exame de alguns dos conflitos vividos pelo PERD, desde a década de 1980, relativos à reconstrução da Ponte Queimada e a construção da Estrada do Revés do Belém, juntamente com o conflito aqui analisado, desenha recortes de um conflito territorial pelo uso e apropriação do espaço protegido pela UC.

4.1 ATORES SOCIAIS PRESENTES NO CONFLITO

Os conflitos revelam quais os atores presentes e quais os projetos territoriais propostos para aquele espaço. O interesse da indústria siderúrgica, ACESITA, atualmente, APERAM South American, no acesso a regiões que exigiam a travessia do PERD a fim de diminuir distâncias é incontroverso, visto por sua participação nos conflitos acima citados e descritos no tópico 3.3.4 deste estudo. Os conflitos ambientais passados em torno da reconstrução da

² Embora haja um processo administrativo relacionado ao conflito (licenciamento) de modo mais abrangente, o recorte utilizado para a presente análise trata exclusivamente do processo judicial.

Ponte Queimada também mostram a preocupação da ACESITA, na época, em publicar justificativas sobre sua atuação, para o conhecimento das comunidades, que conforme é citado, apoiavam a reconstrução da Ponte por meio de financiamentos por parte das Prefeituras.

A presença da empresa se faz perceber pelos conflitos passados e também por sua própria localização geográfica no município de Timóteo, com vistas na logística de acesso ao Porto no Rio de Janeiro para exportação, bem como pelo mapa de ocupação do solo no entorno do PERD (Figura 6), que mostra as extensas propriedades de reflorestamento, sugerindo o interesse na estrada, trecho MG320/LMG760. Deve-se atentar também para a importância dessa indústria para o Estado mineiro, e assim, os trunfos de que se vale e poder que exerce. A participação da Indústria é notada por seu interesse manifestado histórica e geograficamente, mas é preciso registrar que, no processo aqui analisado, se trata de um ator oculto, que não explicitou seu interesse no cenário social.

A contextualização histórica, geográfica e ambiental, assim como os processos judiciais 0024.13.255.715-8 e 0024.14.006.126-8 (TJMG)³, desenham também outros atores sociais presentes no conflito. As comunidades do entorno, em especial, dos municípios de Timóteo, Marliéria, Dionísio e São José do Goiabal, são objetos da argumentação da defesa judicial do DER, que juntou aos autos diversas reportagens⁴ sobre a manifestação das comunidades em apoio à pavimentação da MG320/LMG760, ao fundamento de que a população deseja a pavimentação da estrada há mais de 30 anos, com interesse em maior conforto no tráfego, em melhoria do comércio da região e na expectativa de atração de oportunidades de desenvolvimento.

A Fundação Relictos⁵ constitui-se uma ONG ambientalista, atuando no conflito como ator de defesa do meio ambiente. A ONG participa do Conselho Consultivo do PERD como conselheira, e como membro do COPAM. Sua participação se apresenta no pedido de vistas do processo licenciatório, na reunião COPAM, e também na realização de estudos sobre o referido processo de licença ambiental. A Fundação aponta e analisa as condicionantes apresentadas pelo PERD e afastadas pelo IEF em seu parecer, e inclui outras cinco condicionantes para a viabilidade do empreendimento. Em sua defesa, o Estado de Minas

³ www.tjmg.jus.br

⁴ Algumas destas reportagens, publicadas em jornal de ampla circulação na região do Vale do Aço podem ser visualizadas nos links abaixo:

http://www.diariodoaco.com.br/ler_noticia.php?id=39921&t=justica-suspende-obras-da-rodovia-lmg-760
http://www.diariodoaco.com.br/ler_noticia.php?id=39924&t=paralisacao-da-obra-da-mg-760-preocupa-moradores-e-empresarios

⁵ Mais informações sobre a fundação podem ser encontrados em www.relictos.org.br

Gerais, enquanto representante do órgão ambiental SUPRAM-LM, juntou aos autos do processo judicial, o parecer da Fundação Relictos, que apesar de favorável à pavimentação, critica os estudos do DER-MG e aponta novas condicionantes.

Outro ator de grande envergadura no conflito pela pavimentação é o Estado. Esse ator se apresenta de diversas formas, a saber, como empreendedor, por meio do DER-MG; como licenciador do projeto, por meio da SUPRAM-LM; como tutor do meio ambiente, por meio do MP-MG e como mediador, por meio do Poder Judiciário. Para melhor compreensão, usaremos os nomes das instituições do Estado, para que haja distinção didática de dois polos de grande atuação na disputa, o DER e a SUPRAM de um lado e o MP, de outro. O Poder Judiciário, apesar de mediador, não se configurou um ator do conflito nesta análise, mas uma instância de debate e julgamento.

O DER-MG e a SUPRAM-LM são os atores que, como vimos, propuseram e apreciaram o pedido de licença ambiental, respectivamente. O DER-MG, enquanto empreendedor da obra, tem o ônus legal de apresentar os estudos ambientais e demonstrar a viabilidade ambiental do projeto. A SUPRAM-LM, enquanto licenciadora e fiscal do meio ambiente, tem o ônus legal de avaliar os estudos ambientais e fundar parecer sobre a outorga ou não da licença ambiental, propondo condicionantes, se couber. Ambos foram demandados nos processos que suspendem as obras e questionam os estudos ambientais. Nos processos judiciais, vê-se as peças processuais do DER-MG, por sua procuradoria própria, e da SUPRAM-LM, pela procuradoria do Estado de Minas Gerais. Cada um deles apresentou suas próprias contestações, separadamente.

O MP-MG é o ator que atuou em diversas fases do conflito, porque faz parte do Conselho Consultivo do PERD, é membro do COPAM, e no exercício de sua função constitucional de defesa do meio ambiente, questionou os estudos ambientais apresentados e requereu a suspensão das obras de pavimentação, tendo atuado nas fases administrativa e judicial do conflito.

4.2 ARGUMENTAÇÃO PROCESSUAL RELATIVA À PAVIMENTAÇÃO

As manifestações processuais e documentos juntados pelos atores permitem conhecer a atuação dos atores sociais e os projetos territoriais que intencionam. O conflito se faz perceber pelas diferentes apropriações feitas daquele espaço. Enquanto há grupos pleiteando a pavimentação da rodovia em busca de desenvolvimento, há grupos questionando a viabilidade da pavimentação em razão dos riscos ambientais para o PERD. São programas territoriais

diversos, relacionados à conservação do meio ambiente e ao desenvolvimento econômico e social.

Na contextualização histórica, Santos (2015) enfatiza a vocação siderúrgica industrial da região do Vale do Aço, que continua a se manifestar pelo anseio de desenvolvimento regional por parte da população, a favor da pavimentação da estrada, como defende o DER-MG, em sede de recurso de Agravo de Instrumento e de Contestação da Ação Cautelar e da Ação Civil Pública:

É importante destacar que a determinação da paralisação das obras causa sérios transtornos ao interesse público. Conforme se constata pelas diversas reportagens em anexo: *“percebe-se na população uma expectativa de que a obra vai trazer progresso, desenvolvimento e comodidades que até então eram um sonho de mais de 40 anos”*

A divulgação na mídia (Diário do Aço) sob o título *“População quer ver máquinas na estrada”* e, posteriormente, na data de 17/12/13 sobre a liminar que suspendeu as obras sob o título *“Paralisação da obra da MG-760 preocupa moradores e empresários”*, denota o enorme interesse público na liberação das obras, assim como os transtornos com que tal paralisação acarreta a comunidade.

Ressalte-se que a referida mídia entrevistou alguns moradores locais tendo colhido depoimentos como a da Sra. Maria Geralda Carvalho Dias, 54 anos, comerciante: *“Ela diz que fala em nome dos outros moradores quando diz esperar progresso e desenvolvimento para a localidade.”* Esclarece a mesma: *“...É a pavimentação vai trazer comodidades como diminuir o tempo do percurso. O cansaço dos viajantes será menor também. Além disso, haverá investimentos por aqui como reflexo do asfaltamento na MG 760”* (Ação Cautelar, f. 163 e 197, Ação Civil Pública, f. 206).

A Procuradoria do Estado (SUPRAM-LM) defende que sua atuação seria no sentido de compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento, como defende em Contestação, na Ação Cautelar. Apesar da defesa da compatibilização, o processo de licenciamento mostra, não uma compatibilização, mas, implicitamente a prevalência do segundo sobre o primeiro. Prova da incompatibilização de projetos está na dispensa de EIA/RIMA pelo órgão ambiental para estudos ambientais de impactos de empreendimento a ser realizado na zona de amortecimento de unidade de conservação de proteção integral. A dispensa de EIA/RIMA demonstra interesse em facilitar o processo de licenciamento da obra numa região onde há restrições legais por ser zona de amortecimento de unidade de proteção integral.

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos de que a Administração Pública dispõe para implementar sua política de meio ambiente e visa compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção dos recursos naturais, mediante controle prévio das atividades efetiva ou potencialmente causadoras de impacto ambiental. Daí porque lhe compete aferir a oportunidade e a conveniência do deferimento ou não da licença (Ação Cautelar, f. 365).

É necessário retomar que o licenciamento ambiental em apreço apenas buscou cumprir uma exigência administrativa, pois os estudos elaborados não demonstram planejamento detalhado e efetivo de medidas mitigadoras. O procedimento não compatibiliza desenvolvimento econômico e proteção dos recursos naturais, porque o controle prévio realizado é manifestamente insuficiente para garantir a proteção ambiental.

Nesse sentido, vale a pena trazer ao debate alguns pontos da legislação ambiental discutidos nos processos judiciais, os quais são flexibilizados pela SUPRAM-LM no processo de licenciamento e são objeto da defesa no processo judicial, em detrimento da conservação ambiental.

O MP-MG aponta que, para pavimentação da rodovia, trecho MG320/LMG760, é necessário como instrumento de estudo ambiental, o EIA/RIMA, pois quando foi usado instrumento mais simplificado, o RCA/PCA, que se valeu de fontes secundárias no estudo da fauna e flora locais, bem como de medidas mitigadoras genéricas, sem especificação dos projetos executivos, não foram mencionadas as espécies em extinção que serão afetadas pelo risco de atropelamentos, haja vista o aumento do tráfego na rodovia em razão da pavimentação, de cerca de 500 para 1500 veículos por dia, além do afugentamento de indivíduos da fauna, que requerem grandes áreas de habitat.

Sobre o uso de fontes secundárias no estudo da fauna e flora locais, seguem as argumentações da SUPRAM-LM:

É clara a definição de que os estudos que compõem o processo de licenciamento possuem o objetivo de trazer ao conhecimento do órgão ambiental o diagnóstico da situação atual e não o de promover pesquisa científica para constituição de inventário de dados da fauna. No entanto, tais estudos podem e devem ser utilizados como incremento de dados ao inventário da biodiversidade local/regional, para o avanço na proposição de estratégias e ações de conservação, mas não substituí-los em princípio e objetivo (Ação Civil Pública, f. 187).

O EIA/RIMA, por ser mais amplo, poderia também contemplar medidas locais que projetassem um traçado que afastasse o leito da rodovia do PERD. As licenças ambientais, LP e LI, que permitiram o início das obras foram concedidas *ad referendum* do conselho do COPAM, concedida pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a requerimento do DER-MG. Contudo, a licença *ad referendum* somente deve ser dada em situações urgentes, hipótese que não se configurou.

A seguir, as justificativas do Parecer Único da SUPRAM-LM quanto a urgência em conceder a LP e LI *ad referendum* do conselho do COPAM, e em seguida, os contrapontos do MP-MG:

- 1- O DER obteve informação que os recursos orçamentários-financeiros necessários para início das obras de melhoria e pavimentação da rodovia LMG 760 – Trecho entroncamento BR262 – Cava Grande, objeto de contrato PRC- 22.038/12, celebrado com a empresa Tamasa Engenharia S/A, integrante do Programa Caminhos de Minas, serão disponibilizados em agosto de 2013;
 - 2- Que a referida obra é de grande interesse da comunidade local uma vez que favorece a trafegabilidade e incentiva as atividades econômicas e sociais dos municípios envolvidos;
 - 3- A importância do início das obras antes do período chuvoso, evitando que haja carreamento do material das obras de terraplanagem e processos erosivos [...]
- As justificativas 1 e 2 não são suficientes para fundamentar uma decisão e obras a toque de caixa, com diversas ilegalidades e omissões graves. Tornam-se ainda mais questionáveis diante do fato do licenciamento ter se iniciado em 2010. Recursos financeiros para asfaltamento de uma estrada justificam o risco de extinção da onça pintada na região do Parque Estadual do Rio Doce, que abriga uma das últimas populações viáveis da espécie em Minas Gerais? [...]
- Se o asfaltamento é de grande interesse da comunidade, tal circunstância não surgiu de um dia para o outro. Sempre houve o interesse, o que não configura urgência. A justificativa nº3, no entanto, é a mais insensata, desafiando a inteligência e o bom senso comuns. Isso porque as obras foram iniciadas no final de novembro, justamente quando as chuvas torrenciais começaram (Ação Cautela, f. 29).

A Procuradoria do Estado, em defesa da SUPRAM-LM, traz argumentos fundados no Ofício do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento – SEMAD, sobre o fato de a estrada já existir, sendo as obras apenas de pavimentação e melhoria, não se constituindo obra de abertura de rodovia. Alega que, segundo previsão legal do art. 2º, da Resolução CONAMA nº01/86, a exigência de EIA/RIMA se dá para as estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento e reputa que a LMG760 seria constituída de pista simples.

Não se trata, portanto, de implantação de nova rodovia, conforme faz parecer as alegações do Ministério Público. Se assim fosse, a atividade seria enquadrada no código E-01-01-5, cujo potencial poluidor/degradador geral é grande (Ação Civil Pública, f. 170).

A rodovia objeto da presente ação é constituída por pista simples e não duplicada não se enquadrando nas exigências contidas na norma acima descrita, ou seja, para esse tipo de rodovia não há obrigação legal de ser apresentado Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA no processo de licenciamento (Ação Civil Pública, f. 172).

Sendo assim, a apresentação do PCA/RCA, no presente caso, não afronta a legislação ambiental vigente, sendo os estudos adequados e suficientes para a análise do projeto apresentado pelo empreendedor (Ação Civil Pública, f. 173 e 209).

A questão relativa ao argumento de que a rodovia seria constituída de pista simples foi derrubada pelo Tribunal em decisão de um dos recursos que o DER – MG interpôs contra a Decisão Liminar, em sede de Agravo de Instrumento em Segunda Instância. A decisão demonstrou que em consulta ao artigo “Noções de Topografia para Projetos Rodoviários,

capítulo 5, Elementos Geométricos das Estradas de Rodagem”, onde se constata, no subitem 5.5.3 a definição de faixas de tráfego (ou faixa de rolamento), como o espaço dimensionado e destinado à passagem de um veículo por vez. De igual maneira, define o subitem 5.5.4, que pista de rolamento é o espaço correspondente ao conjunto das faixas de tráfego contíguas. Conclui o Tribunal que as fotos acostadas aos autos dão conta de que a pista de rolamento do trecho em questão é composta por 2 (duas) faixas de rolamento, impondo-se à necessidade de EIA/RIMA.

A Procuradoria do Estado de MG (SUPRAM-LM) defende que o PERD é uma das poucas UC's que possui Plano de Manejo, elaborado em 2002, com apoio do Projeto Doces Matas. O Plano de Manejo definiu a zona de amortecimento e a elaboração de Subprograma de Incentivo a Alternativas de Desenvolvimento com a participação popular, com vistas à integração da comunidade com os objetivos do parque. Dentre as medidas do Subprograma, está o asfaltamento da LMG760, como forma de ligar Ipatinga a Pingo D'Água e a Bom Jesus do Galho, “visando, no futuro, o fechamento da MG 425, em seu trecho que corta a unidade”.

Em função do exposto, entende-se que a alternativa do projeto de pavimentação e melhoramento da LMG-760, estrada de uso consolidado no entorno da UC, considerou a relevância do PERD e está em consonância com a perspectiva de desenvolvimento regional integrado ao planejamento do uso e ocupação do solo em sua zona de amortecimento, conforme estabelece o Plano de Manejo da UC (Ação Civil Pública, f. 183).

Contudo, a proposta de fechamento da MG 425⁶, no trecho que corta a UC, apesar de ter sido citada como constante do Subprograma de Incentivo a Alternativas de Desenvolvimento, não consta das propostas e medidas do DER-MG ou de exigência da SUPRAM-LM, não sendo sequer aventado no processo de licenciamento, como possível compensação.

O DER-MG defende que o Conselho Consultivo do PERD elaborou parecer favorável à pavimentação da estrada. Contudo, somente pelos documentos da Fundação Relictos, juntados aos autos, f. 573, é possível inferir que o parecer continha 53 condicionantes, em sede de recurso administrativo do DER-MG ao IEF, que por meio de sua Gerência de Áreas Protegidas, considerou o Conselho do PERD incompetente para sugerir condicionantes, reduzindo as condicionantes para três e mantendo o parecer favorável à obra.

⁶ Apesar de constar do Plano de Manejo do PERD e do processo judicial a referência à MG425, essa estrada é municipal, segundo informação do PERD sobre consulta ao DER-MG. Trata-se da estrada conhecida popularmente como Estrada da Ponte Queimada.

Além das APAs municipais, foi consultado o Instituto Estadual de Florestas, por meio do gestor da “APE Lagoas Marginais do Rio Doce” e do “Parque Estadual do Rio Doce”, Sr. Marcus Vinícius, que se manifestou favoravelmente às intervenções necessárias para realização do empreendimento, por meio do Termo de Autorização PERD nº01/2012 de 20/08/2012 e da Manifestação de Anuência de 30/03/2011.” Em, 12/06/2013, o Diretor de Áreas Protegidas do IEF, Sr. Henri Dubois Collet, emitiu parecer técnico favorável ao andamento do processo de licenciamento, retificando algumas condicionantes afirmando que tal atribuição compete ao órgão licenciador (Ação Cautelar, f. 214).

[...] a anuência do Conselho Consultivo do PERD, onde são listadas 53 condicionantes [...] (Ação Cautelar, f. 573).

Após análise do pedido de reconsideração somos favoráveis ao andamento do processo de licenciamento. Sugerimos que as seguintes medidas compensatórias sejam consideradas para fins de implantação de condicionantes da licença ambiental:

- Inserir placas de sinalização com cunho educativo no trecho da rodovia num intervalo de 10 km informando sobre a UC do Parque do Rio Doce;
- Manter aceiros da unidade de conservação nos locais onde a rodovia confronta com a UC;
- Apresentar Plano de Resgate da Fauna que venha a ser capturada ou atropelada durante a implantação da obra (Ação Cautelar, f. 256-257).

A SUPRAM-LM classificou o empreendimento como de médio risco, por tratar apenas de asfaltamento e melhoria de rodovia já existente, não levando em conta para aferição do risco, a localização da estrada na zona de amortecimento de UC de proteção integral, o que demonstra o significativo impacto ambiental a ensejar o EIA/RIMA, conforme art. 225 da CF. A redação utilizada pelo órgão ambiental demonstra sua postura em esquivar-se da lei, ao afirmar “apesar de estar próxima ao Parque Estadual do Rio Doce”, e evitar afirmar “apesar de inserida na zona de amortecimento do Parque Estadual do Rio Doce”, como prescreve a lei. As atuações do órgão ambiental se dão no sentido de adequar a lei a projetos de desenvolvimento, quando deveria defender o meio ambiente.

No entendimento do órgão ambiental, a rodovia, por já estar implantada, não significava grande impacto ambiental, apesar de estar próxima ao Parque Estadual do Rio Doce (Ação Cautelar, f. 323).

Reforça essa posição de flexibilização do meio ambiente e de prevalência do desenvolvimento econômico, os seguintes argumentos do DER-MG:

[...] Não se deve admitir razoáveis, com todo o respeito, preciosismos, que em nada contribuirão na realização desta importante obra.

É certo e inegável que há um enorme interesse público na preservação do meio ambiente e nem o DER-MG nem, por certo, o Estado de Minas Gerais desconhecem isto e neste sentido, observam rigorosamente a legislação ambiental pertinente. Mas não deve-se esquecer que há ainda outro interesse público na pavimentação desta rodovia igualmente relevante que não pode ser simplesmente desconsiderado.

Deve-se, pois, perseguir o desenvolvimento sustentado, ou seja, nem o desenvolvimento à custa do meio ambiente, nem a imposição de considerações pelo órgão do Ministério Público que vá além das detalhadas e precisas considerações do

órgão ambiental competente e, na prática, acabem por inviabilizar o desenvolvimento, gerando enorme insatisfação na comunidade (Ação Civil Pública, f. 216).

Os debates acima colacionados foram extraídos das peças dos processos judiciais e demonstram o quanto a SUPRAM-LM e o DER-MG buscam flexibilizar as normas ambientais, numa conduta contrária aos princípios da prevenção e precaução do Direito Ambiental, o que significa impor risco de danos ao meio ambiente.

4.3 A ESCALA LOCAL COMO ESTRATÉGIA

A visibilidade de conflitos ambientais, como o presente, é bastante embaçada por estratégias de consenso que favorecem a desregulação. Apesar do conflito ter sido alvo de publicações na imprensa e redes sociais⁷, como o DER-MG juntou aos autos dos processos judiciais e como se vê da mídia, os fatos foram noticiados apenas na mídia local. A escala local do conflito foi usada como um trunfo. A flexibilização de normas ambientais em prol de desenvolvimento local é aceita facilmente, enquanto que em outras escalas apresentaria repercussão diferente, e não se verificaria o mesmo consenso. O poder público local proporciona condições vantajosas aos agentes hegemônicos por meio de alianças com as elites locais, permitindo a criação de ambiente jurídico-institucional necessário a projetos parcelares (QUINTSLR, 2014).

Em escala local, nas comarcas do interior, os projetos de desenvolvimento defendidos pelas manifestações da comunidade podem assumir significados e valores que são atribuídos conforme o caso concreto e os interesses pertinentes ao lugar (FUKS, 2011), e terminam por ser contrapostos aos projetos de conservação ambiental, que carecem de um sujeito, por se constituírem um bem universal (ACSELRAD, 2004).

As defesas nos processos judiciais mostraram a tentativa de usar a escala como estratégia, nas argumentações do DER-MG e da Procuradoria do Estado (SUPRAM-LM), relativas à arguição de incompetência absoluta do Juízo da Capital para julgamento dos processos.

Com a devida vênia, o Ministério Público se equivocou ao dizer que a ação refere-se a danos regionais, o que deslocaria a competência para a capital do Estado (com suporte no art. 93, II, do CDC). Com efeito, apesar da estrada a ser pavimentada atravessar o território de duas comarcas (Timóteo e São Domingos do Prata), os impactos decorrentes do empreendimento são locais e não, regionais. [...]

⁷ <https://www.facebook.com/Movimento-Asfalta-ja-LMG-760>

Por certo, eventuais danos ocorridos pela pavimentação do trecho de estrada em questão não compreendem nem mesmo grande parte do Estado. Razão pela qual a competência será, por prevenção, de uma das comarcas onde pode ocorrer o dano alegado. [...]

Diante de tais fundamentos, deve ser reconhecida a incompetência absoluta deste douto juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte/MG para processar e julgar o feito, com a consequente declaração de nulidade da decisão que deferiu a liminar, com a subsequente remessa dos autos ao juízo competente, nos termos do art. 113 do CPC (Ação Cautelar, f. 340-342).

O interesse pelo desenvolvimento local tem valor e significados diferentes na comarca do interior e na Capital. As territorialidades das comunidades locais criam normas, das quais se valem os agentes hegemônicos. O território enquanto norma (SANTOS, 1994) pode fazer incidir normatizações não jurídicas, e territorialidades que operam, caso a caso, flexibilizações da norma e manifestam uma regulação do território diversa da Estatal. Daí a concepção de escala de Swyngedouw (2004) como uma construção social conflitiva.

As argumentações do DER-MG e do Estado de MG, na defesa da SUPRAM-LM, demonstram a relativização dos danos ambientais ao dar-lhes tratamento minimizado, como se o impacto ambiental fosse apenas local. Contudo, a importância ambiental do PERD é internacional, reconhecida pela UNESCO. Os ganhos sociais com o desenvolvimento proveniente da pavimentação da rodovia, estes sim, são locais. Já os possíveis ganhos econômicos do empresariado do Vale do Aço, pela melhoria nas condições de transporte de mercadorias e diminuição de custos, podem afetar interesses de escala supranacional de acordo com a origem dos capitais das empresas, como ocorre com a Aperam South America, já identificada acima como ator social.

O MP, ao ajuizar ação cautelar no foro da Capital, fez com que o conflito recebesse apreciação no território normado (SANTOS, 1994), aonde as territorialidades de atores sociais como a comunidade e agentes hegemônicos têm seus trunfos relativizados pela falta de interesse em projetos de desenvolvimento locais, em contraposição à conservação, de reconhecida importância internacional, pela UNESCO, como é o PERD. Os movimentos de resistência, como se vê da atuação do MP, deve efetuar articulações por meio de diferentes escalas a fim de transcender particularismos locais (SWYNGEDOUW, 2004).

Havendo formal e, portanto, inequívoca declaração do interesse do Estado de Minas Gerais na proteção ambiental do parque Estadual do rio Doce, não se pode negar, em sede de cognição sumária, que eventual dano ou ameaça de dano a dito interesse ambiental se enquadra no conceito de “dano regional”, que se extrai dos art. 2º e 21 da LACP 9Lei nº7.347/85) c/c o art. 93, II do CDC (Lei nº8.078/90).

Nos processos judiciais, a competência do Juízo da Capital prevaleceu pelo interesse estadual pelo PERD, haja vista que a estrada está inserida na zona de amortecimento do Parque.

4.4 FLEXIBILIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

As atuações do Estado, enquanto empreendedor, por meio do DER-MG, e enquanto licenciador, por meio da SUPRAM-LM, demonstram que diante dos conflitos ambientais é verificada a flexibilização da proteção ao meio ambiente. Noutras palavras, apesar das inúmeras normas ambientais impostas para proteção ambiental, o cenário de conflitos ambientais construído pelas diferentes apropriações do ambiente tem mostrado a desregulação através da flexibilização das normas, como forma de favorecimento de um dos polos, que em geral é constituído por agentes hegemônicos (ACSELRAD, 2004).

Os danos ambientais, como atropelamentos da fauna, causados por estradas especialmente em regiões onde estão localizadas unidades de conservação é de amplo conhecimento científico (FARIA E MORENI, 2000; CHEREM, ET AL, 2007; GUMIER-COSTA E SPERBER, 2009), razão esta que bastaria para determinar que o Órgão Ambiental tivesse exigido no processo de licenciamento, estudos ambientais mais amplos, como o EIA/RIMA, em vez do PCA/RCA, que se constitui de uma modalidade de estudo ambiental simplificada. A conduta do órgão ambiental é marcada pela omissão na proteção ambiental.

A contradição que marca a atuação do Estado de MG nas condutas do Órgão Ambiental ao negligenciar suas funções⁸ na defesa ambiental e licenciar um empreendimento à custa de adequações do meio ambiente revela flexibilizações na aplicação das normas por parte do Estado, que envolvem verdadeiro óbice à compatibilização entre desenvolvimento e conservação.

Dessa forma, o que se viu pelas argumentações processuais foram os danos ambientais, o PERD, e especialmente as leis e normas receberem reinterpretações a fim de viabilizarem adequações para atender a projetos econômicos, que de forma geral, se revestem de legitimidade a título de interesse público, garantindo o consenso. As flexibilizações das normas implicam na adequação do meio ambiente ao empreendimento e visam economia de recursos e agilidade dos processos.

⁸ A missão dos órgãos ambientais citados pode ser visualizada: www.meioambiente.mg.gov.br/suprams-regionais e www.meioambiente.mg.gov.br/copam/missao

Contudo, na prática, os processos são desacelerados pelas intervenções do MP, como vimos em Zhouri, Laschefski e Pava (2014). Se de um lado, o Estado age de forma omissa administrativamente ao permitir um licenciamento eivado de vícios que beneficiam o empreendimento em detrimento da conservação ambiental, a fim de garantir baixos custos e agilidade, por outro lado, as intervenções do MP interrompem essa dinâmica, com ações e medidas que resguardem o meio ambiente dos riscos e danos representados por projetos econômicos, a fim de tentarem garantir a conservação do ambiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conflitos ambientais pela apropriação e uso do espaço na região onde se localiza o Parque Estadual do Rio Doce, em particular, a fase do conflito marcada pela disputa em torno da pavimentação da rodovia, trecho MG320/LMG760, trazem à tona os interesses no desenvolvimento econômico.

Por meio da análise dos argumentos processuais e da contextualização histórica, geográfica e ambiental, foi possível desenhar os projetos territoriais e conhecer os atores sociais envolvidos, que se manifestam por atuações dialeticamente polarizadas entre o desenvolvimento e a conservação. Todavia, também foi possível configurar, implicitamente, um projeto econômico, defendido por atores, que mesmo ocultos, estão presentes no conflito.

Nesse cenário, observa-se a presença do Estado, especialmente na figura do Órgão Ambiental que fez emergir a controvérsia entre sua função constitucional de defesa ambiental e sua ação de flexibilização das normas de direito ambiental. Isso evidencia-se na medida em que o mesmo Estado que legisla, regulando a proteção do meio ambiente e institui áreas protegidas, atua nos processos de licenciamento, flexibilizando as normas do direito ambiental, e assim, adequando a conservação do meio ambiente em favorecimento de projetos de desenvolvimento econômico.

Torna-se necessário questionar quais as implicações da flexibilização do meio ambiente no cenário normativo ambiental? Possivelmente está na insegurança jurídica do meio ambiente, verificada por articulações de interesses que subtraem importantes conquistas jurídico-políticas e significam o controle do meio ambiente pelo mercado e a flagrante degradação.

Por outro lado, a atuação do Ministério Público no conflito perfaz os contornos do projeto de conservação, ao impedir que as leis e normas de proteção do meio ambiente sejam adequadas para atender os projetos de desenvolvimento. Efetivamente, as medidas judiciais acionadas pelo órgão ministerial viabilizaram que o processo de licenciamento das obras de pavimentação da rodovia realizasse o devido estudo ambiental, EIA/RIMA, a fim de garantir maior conhecimento das condições ambientais.

Por meio da elaboração de EIA/RIMA, o empreendimento de pavimentação da rodovia poderá observar maior planejamento e contemplar medidas mitigadoras eficientes às condições específicas da região, tornando o impacto ambiental causado pela ação antrópica mitigado a ponto de tornar-se suportável pelo meio ambiente, viabilizando o empreendimento.

Paralelamente, a suspensão judicial das obras permitiu que a importância do PERD, enquanto remanescente da Mata Atlântica, ganhasse destaque no contexto local, de forma a incrementar na comunidade os debates sobre o valor de seus atributos naturais, como a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos, em que pese também a percepção do parque enquanto entrave para o desenvolvimento. Nesse sentido, o meio ambiente deixa a posição de recurso a ser transposto ou simplesmente explorado para a posição de bem protegido pelo Direito.

É imprescindível considerar que os conflitos ambientais têm diversas fases, caracterizadas por diferentes práticas espaciais a incidirem sobre um território, o que importa em embates de uso, apropriação e significação do ambiente. Os atores desses conflitos não representam apenas dois polos de debate, mas um território de forças assimétricas, políticas ou econômicas, capazes de suscitar discursos sociais nas comunidades e flexibilizar as normas ambientais de forma a colocar em risco a conservação ambiental.

Há de se ter em vista que a atuação do MP no conflito objetivou que os estudos do processo de licenciamento, EIA/RIMA, sejam amplos como determina a legislação e demanda o PERD, unidade de conservação de proteção integral, a fim de garantir constitucionalmente o meio ambiente ecologicamente equilibrado, capaz de garantir o bem estar das presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, 294 p.
- ACSELRAD, Henri. Justiça Ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri, et al (org). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004b, p. 23-40.
- ALVES, Carlos Eduardo Azeredo. **Construção em aço no Vale do Aço do estado de Minas Gerais: cronologia, características e patologias**. 2011. 177p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2011.
- AMBIENTAL HISTORIA. **Ambiental Historia Blog**. Disponível em <<http://ambientalhistoria.blogspot.com.br>. > Acesso em: 16 ago. 2016.
- ANTAS JR, Ricardo Mendes. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. São Paulo: Humanitas, 2005.
- AYALA, Patryck de Araújo. **Direito e incerteza: a proteção jurídica das futuras gerações no Estado de Direito Ambiental**. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.
- BACHA, Carlos José Caetano. A expansão da silvicultura no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 45, n. 1, p. 145-168, 1991.
- BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 48-82, abr./jun. 1999.
- BENJAMIN, Antônio Herman V. O Estado Teatral e a Implementação do Direito Ambiental. In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL**, 7, 2003, São Paulo. Anais. São Paulo: IMESP, 2003. p. 335-366.
- BENJAMIM, Antonio Herman de Vasconcellos e. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. **Revista Forense**. Rio de Janeiro. v. 88. n. 317. p. 25-45. jan./mar. 1992.
- BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos et al. **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 363-3, 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. **Relatório Técnico-Científico Das Atividades Do Programa De Pesquisas Ecológicas De Longa Duração**, Site 4, Mata Atlântica e Sistema lacustre do Médio Rio Doce – MG – 2004. Março, 2005. 356 p.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. **Relatório Técnico-Científico Das Atividades Do Programa De Pesquisas Ecológicas De Longa Duração**, Site 4, Mata Atlântica e Sistema lacustre do Médio Rio Doce – MG – 2007. Setembro, 2008. 501 p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sítios Ramsar**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/sitios-ramsar>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume, 2000.

CARVALHO, Isabel. Abertura do Seminário. In: Equipe do Projeto Meio Ambiente e Democracia. **Conflitos sociais e meio ambiente: desafio Políticos e Conceituais**. Rio de Janeiro: IBASE, 1995, 151p.

CLAVAL, Paul. **Espaço e poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979

CLAVAL, Paul. O território na transição da pós-modernidade, **Geografia**, Niterói, v. 1, n. 2, 1999, p. 7-26.

CHEREM, Jorge J. et al. Mamíferos de médio e grande porte atropelados em rodovias do Estado de Santa Catarina, sul do Brasil. Florianópolis: **Biotemas**, v. 20, n. 3, p. 81-96, 2007.

COELHO, Marco Antônio Tavares. **Rio Doce: A espantosa evolução de um vale**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011, 205p.

CUNHA, Luis Henrique; COELHO, Maria Célia Nunes. Política e Gestão Ambiental. In: GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista (org.) **A questão ambiental**. Diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, 5 ed, p.43-79.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

ESPINDOLA, Haruf Salmen; DE MORAIS, Júlio César Pires Pereira; DE AQUINO, Barbara Parreiras. Nada se perde tudo se consome: devastação da floresta tropical de Minas Gerais no século XX. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 14, 2013.

ESPINDOLA, Haruf Salmen. **Sertão do rio Doce**. Editora Univale, 2005.

FARIA, Helder Henrique de; MORENI, Patricia Daniele Casanova. ESTRADAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: O CASO DO PARQUE ESTADUAL DO MORRO DO DIABO, TEODORO SAMPAIO, SP. In: **Anais do I Fórum de Debates em Ecologia da Paisagem e Planejamento Ambiental**, Rio Claro: UNESP, 2000

FUKS, Mario. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**. Editora UFRJ, 2001

FUNDAÇÃO RELICTOS. **Arquivos**. Disponível em: <http://relictos.org.br/index_arquivos/Page1956.htm>. Acesso em 21 jan. 2017.

GUMIER-COSTA, Fabiano; SPERBER, Carlos Frankl. Atropelamentos de vertebrados na Floresta Nacional de Carajás, Pará, Brasil. **Acta Amazonica**, v. 39, n. 2, p. 459-466, 2009.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 19, p. 11-24, 2003. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/bgg/article/view/38739/26249>>. Acesso em 14 jan. 2016.

HEIDRICH, Álvaro Luiz. Conflitos territoriais na estratégia de preservação da natureza. SAQUET, Marcos Aurélio e SPOSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 271-290.

HEIDRICH, Álvaro Luiz. Espaço e multiterritorialidade entre territórios: reflexões sobre a abordagem territorial. In PEREIRA, Sílvia Regina; COSTA, Benhur Pinós da; SOUZA, Edson Belo Clemente de (org.). **Teorias e práticas territoriais: análises espaço-temporais**. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 25-35

LEITE, José Rubens Morato; PILATI, Luciana Cardoso; JAMUNDÁ, Woldemar. Estado de direito ambiental no Brasil. **Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais. Cuiabá, ano**, v. 1, 2007, p. 101-119.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris:Anthropos, 2000.

LEROY, J. P. **Territórios do futuro: educação, meio ambiente e ação coletiva**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

LITTLE, Paul E. "Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política." **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p. 107-122.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILANO, Miguel Serediuk. Por que existem as unidades de conservação? In: MILANO, Miguel Serediuk (org.). **Unidades de conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002, p.193 – 208.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MINAS GERAIS. CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL. **Missão**. Disponível em: <<http://meioambiente.mg.gov.br/copam/missao>>. Acesso em 26 fev 2017.

MINAS GERAIS. **Departamento De Estradas De Rodagem**. Disponível em: <<http://der.mg.gov.br/images/2016/meio-ambiente/rima%20digital%2010%20mb.pdf>>. Acesso em: 29 jan 2017.

MINAS GERAIS. INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS. **Plano de Manejo do Parque Estadual do Rio Doce**. Disponível em: <<http://ief.mg.gov.br/component/content/article/306>>. Acesso em 10 ago. 2016.

MINAS GERAIS. **Superintendência Regional De Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://meioambiente.mg.gov.br/suprams-regionais>>. Acesso em 26 fev 2016.

MUNIZ, Lenir Moraes. Ecologia Política: o campo de estudo dos conflitos sócio-ambientais. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 6, n. 12, 2010.

PÁDUA, José Augusto. Um país e seis biomas: ferramenta conceitual para o desenvolvimento sustentável e a educação ambiental. In: PADUA, José Augusto (Org.). **Desenvolvimento, Justiça e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Editora UFMG; São Paulo, 2009, 324 p

PEIXOTO, Esperança de Lacerda, **Caracterização e perspectivas do Parque Estadual do Rio Doce-MG: uma abordagem a partir de imagens de sensoriamento remoto e fotografias hemisféricas de dossel**. 2011. 105p. Dissertação (Mestrado em Análise e Modelagem de Sistemas Ambientais). UFMG, Belo Horizonte, 2011.

PEREIRA, Mabel Salgado. **Dom Helvécio Gomes de Oliveira, um salesiano no episcopado: artífice da Neocristandade (1888-1952)**. 2010. Dissertação de Mestrado, FAFICH, Departamento de Pós Graduação em História. UFMG, Belo Horizonte, 2010.

QUECINI, Vanda Maria. Um projeto e seu destino: o plano de urbanização de Romeu Andrade Duffles Teixeira para a Acesita (Timóteo-MG). **Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**, v. 11, n. 2, 2012.

QUINTSLR, Suyá. Desenvolvimento e Escalas de Conflito Ambiental: o caso do Complexo Logístico-Industrial do Porto do Açú em São João da Barra (RJ). In: **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 4, p. 116-140, Rio de Janeiro: Fundação CEPERJ, 2014.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RAMID, João; RIBEIRO, Antônio. Declaração do Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 6 n. 15, 1992, p. 153-159. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

RATZEL, Friedrich. **Die Vereinigten Staaten von Amerika**. Alemanha: R. Oldenbourg, 1893

RIBEIRO, Maurício Andrés. Origens Mineiras do Desenvolvimento Sustentável no Brasil. In: PADUA, José Augusto (Org.). **Desenvolvimento, Justiça e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Editora UFMG; São Paulo, 2009, 324 p

RODRIGUES, Marcelo Abelha. LENZA, Pedro (coord). **Direito Ambiental Esquemático**. – São Paulo: Saraiva, 2015.

SACK, Robert David. **Human territoriality: its theory and history**. CUP Archive, 1986.

SANTOS, Elisangela Maria Barbosa. **O parque e a estrada: uma análise acerca de conservação e desenvolvimento na história do Parque Estadual do Rio Doce (1944-1993)**. 2015. 292p. Tese de Doutorado. FAFICH: Departamento de Pós graduação em História,

UFMG.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. Desafio do ordenamento territorial: “O pensamento”, fotocópia do original, 1994. Disponível em: <<http://ricardoantasjr.org/wp-content/uploads/.../Desafio-do-Ordenamento-Territorial>> Acesso em 25 jan 2017

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: formação espacial como teoria e como método. **São Paulo: Boletim Paulista de Geografia**, n. 54, 1978.

SEABRA, Lília. Turismo sustentável: planejamento e gestão. In: CUNHA, Sandra Baptista da e GUERRA, Antonio José Teixeira (org.). **A questão ambiental: diferentes abordagens. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2009, 250p.**

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, 13 ed.

SOS MATA ATLÂNTICA. **Remanescentes de Mata Atlântica**. Disponível em: <<http://sosmataatlantica.org.br>>. Acesso em 02 out 2016.

SWYNGEDOUW, E. Scaled geographies: nature, place, and the politics of scale. In: SHEPPARD, E. e MCMASTER, R. (orgs.). **Scale and geographic inquiry: nature, society, and method**. Malden, Blackwell Publishing, 2004.

THE ECONOMICS OF ECOSYSTEMS E BIODIVERSITY. **A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade para Formuladores de Políticas Locais e Regionais**, 2010. Disponível em: <<http://teeb.web.org>>. Acesso em 16 jan. 2016.

UOL.ENTRETENIMENTO. **Parque Estadual Do Rio Doce**. Disponível em: <http://imguol.com/c/entretenimento/38/2015/12/02/parque-estadual-do-rio-doce-em-minas-gerais-1449102728517_615x300.jpg>. Acesso em 02 set. 2016

UNESCO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Patrimônio Mundial no Brasil**. Disponível em: <<http://unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil>>. Acesso em 15 set. 2016.

VIEGAS, Rodrigo Nunez. Conflitos ambientais e lutas materiais e simbólicas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 19, p. 145-157, jan./jun. 2009

ZHOURI, Andrea; LASCHEFSKI, Klemens. Conflitos ambientais. A. Zhouri, & K. Laschefski, **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: UFMG. ANEXOS, 2010.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PAIVA, Angela. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental**. Desenvolvimento e conflitos sócio-ambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 89-116.

APÊNDICE I

COMPILAÇÃO DOS ARGUMENTOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

As peças processuais do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na Ação Cautelar Inominada é a petição inicial; na Ação Civil Pública são a petição inicial e a manifestação sobre o pedido de extinção do processo sem julgamento de mérito. Na Ação Cautelar os documentos juntados são: Parecer Único SUPRAM-LM, Adendo ao Parecer Único SUPRAM-LM, Pauta da 98ª Reunião Ordinária da Unidade Regional Colegiada Leste Mineiro do COPAM, Laudo Técnico em resposta ao Parecer Único. Na Ação Civil Pública são juntados os mesmos documentos juntados na Ação Cautelar.

Os fundamentos que norteiam as argumentações processuais apresentadas estão abaixo colacionadas:

1 Competência do Juízo da Capital

Em razão do Parecer Único da SUPRAM atestar que os impactos ambientais se estenderão pelos municípios de Timóteo e Marliéria, integrantes da Comarca de Timóteo e pelos municípios de Dionísio e São José do Goiabal, integrantes da Comarca de São Domingos do Prata, a competência para julgamento da demanda é o foro da Capital do Estado, conforme artigo 93, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor.

2 Localização na Zona de Amortecimento do PERD e supressão de Mata Atlântica

A estrada objeto de projeto de pavimentação situa-se em área extremamente sensível, na zona de amortecimento do PERD. A estrada margeia, na maior parte do trecho, os limites da UC, o que exige o máximo de critério na análise de viabilidade ambiental do empreendimento. Além da previsão de supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente, que além de margear o PERD, insere-se no bioma Mata Atlântica, que é área prioritária para conservação da biodiversidade da categoria de máxima relevância, denominada “Especial”.

A partir desse ponto, decorre a argumentação sobre a importância do PERD, conforme extraído do sítio eletrônico do IEF, que demonstra que o parque abriga a maior floresta tropical de Minas Gerais, em seus 35.970 hectares, tendo sido a primeira UC do Estado, criada em 14/07/1944.

Relata a existência de árvores centenárias e uma infinidade de animais nativos, que compõe um cenário de um dos raros remanescentes de Mata Atlântica do País, além do destacável sistema lacustre, com quarenta lagoas naturais.

Registra a presença de diversas espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção habitando o PERD. Dentre as espécies, destaca os grandes mamíferos como a onça-pintada e a onça-parda que dependem de grandes territórios para sua sobrevivência, onde se ressalta a importância da zona de amortecimento, tendo em vista que tais animais não se restringem aos limites da UC.

A importância prioritária do PERD para a conservação da biodiversidade estende-se a todos os grupos temáticos, como se depreende do atlas “Biodiversidade em Minas Gerais: Um Atlas para sua Conservação”, citando mamíferos, aves, répteis, anfíbios, peixes, invertebrados e a flora, em categorias de prioridade especial, alta, muito alta e extrema, variando conforme os grupos.

Com base no Atlas citado, o COPAM, Deliberação Normativa nº55/2002, estabelece diretrizes e critérios para a conservação da Biodiversidade de Minas Gerais, projeto desenvolvido pelo Estado de Minas Gerais, SEMAD, IEF, Fundação Biodiversitas e Conservation International do Brasil como forma de garantir a qualidade ambiental e a diversidade biológica do Estado, através da criação e gestão de espaços protegidos, revisão dos instrumentos fiscais e financeiros e linhas de ação destinadas a aprimorar a gestão de políticas públicas de proteção da biodiversidade.

Em suma, o Ministério Público demonstra o inegável interesse do Estado de Minas Gerais na gestão e conservação do PERD, indicado como prioridade no Atlas publicado pelo Estado.

3 Omissões e vícios nos estudos apresentados pelo DER-MG

O órgão ambiental exigiu apresentação de diversas informações complementares em 26/10/2010, 27/04/2011, 16/04/2012, 20/12/2012 e 13/03/2013, em virtude de omissões nos estudos apresentados.

Não bastasse a incompletude dos estudos apresentados pelo DER, o Ministério Público demonstra a irregularidade da dispensa do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, ante o caráter constitucional fundamental difuso do meio ambiente, imprescindível à sadia qualidade de vida e bem-estar da comunidade.

Constitui exigência constitucional o devido processo de licenciamento ambiental, com Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental para aferição do potencial de danos ao meio ambiente que possa ser causado por um empreendimento. Neste sentido, a lei nº 6.938/81 incumbiu o CONAMA de estabelecer critérios para o licenciamento, bem como, fixar as hipóteses em que se deve exigir o EIA/RIMA (art. 8º, incisos I e II).

A Resolução CONAMA 237/1997, em seu artigo 3º, exige que a licença ambiental para os empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação sejam precedidas de prévio EIA/RIMA, garantida a realização de audiência pública e total publicidade.

Os objetivos da realização do EIA/RIMA são: a) prevenção de danos ambientais; b) transparência administrativa quanto aos efeitos ambientais de determinado projeto; c) consulta aos interessados; d) propiciar decisões administrativas informadas e motivadas.

A Resolução CONAMA 1/1986, em seu artigo 2º, inciso I, prevê dentre as hipóteses de obrigatoria elaboração do EIA/RIMA, a relativa às estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento. O rol de atividades da Resolução CONAMA 1/1986 têm presunção absoluta de serem causadoras de significativo impacto ambiental.

Diante das atividades previstas, o Estado não pode dispensar os estudos ambientais completos – EIA/RIMA, sob pena de afronta à Constituição Federal, de insubordinação ao princípio da hierarquia vertical das normas e malferimento ao princípio do *due process* ambiental, conforme julgamento do Tribunal de Justiça, em sede arguição de inconstitucionalidade, (Arg. Inconstitucionalidade, julgamento em 24/04/2013).

A fim de demonstrar que o Estado de Minas Gerais, por meio da SUPRAM Leste Mineiro, além de afrontar à legislação, em claro retrocesso ambiental, ao dispensar a apresentação de EIA/RIMA, também considerou que o empreendimento de pavimentação da rodovia MG-320/ LMG-760, não causaria impacto ambiental significativo.

Para corroborar a argumentação, são enumerados alguns dos impactos ambientais inerentes às estradas:

a) Impactos radiais: via de regra dispensados de análise nos estudos ambientais e no licenciamento ambiental. No entanto, tais impactos podem ser até mais significativos que aqueles relativos ao leito da rodovia, tais como ocupação não planejada de novas áreas (fomento à urbanização), aumento da ocorrência de incêndios, fragmentação de áreas protegidas, entre outros. Destaca-se que tais impactos já são considerados a principal ameaça ao Parque do Rio Doce;

b) O desenvolvimento de ocupações em locais despovoados, que se inicia com a facilitação do acesso;

c) Aceleração do processo de fragmentação de ecossistemas;

d) Aumento do desmatamento no entorno;

e) Abandono de áreas de empréstimo e bota-fora, bastante comum na implantação das rodovias, sem a recuperação ambiental necessária. Existe enorme passivo em Minas Gerais decorrente destas áreas, que se tornam foco de severos processos erosivos;

f) desenvolvimento de processos erosivos, assoreamento e contaminação de cursos d'água em razão do carreamento de sedimentos na drenagem pluvial;

g) A utilização de gramíneas exóticas com grande potencial invasor na recuperação de taludes de estradas causa grande impacto, especialmente no caso de empreendimentos localizados em áreas de ocorrência de campos naturais, onde o capim se espalha como praga, e unidades de conservação;

h) Impactos sobre as comunidades, tais como emissão de particulados, poluição sonora, risco de acidentes, alteração da dinâmica de vida local e afluxo de população.

i) Alteração do curso d'água (intervenção em APP, transposição de cursos d'água), com consequências severas para a vida aquática;

j) Poluição de recursos hídricos, pelo transporte de químicos para a faixa lateral de estradas e além (nutrientes, sais corrosivos, metais pesados, pesticidas e agrotóxicos);

k) Perda de biodiversidade pela supressão de vegetação para implantação, melhoramento e alargamento de rodovias, causado fragmentação e isolamento de populações;

l) Perda de biodiversidade (fauna) pela perda de *habitat*, com a supressão de vegetação, e pela ocorrência de atropelamento da fauna silvestre e doméstica. Tais questões ainda são tratadas de forma tímida no licenciamento ambiental.

Não bastassem esses impactos ambientais decorrentes de atividades como estradas de rodagem, a localização da estrada em apreço dá-se ao lado de uma UC de proteção integral, o que torna o empreendimento potencialmente causador de impactos ambientais de alta significância, sendo indispensável do EIA/RIMA.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal, STF, decidiu que o Poder Público, em caso de obras ou atividades, potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente devem exigir o EIA. Realçando que a sua importância enquanto instrumento preventivo, determina que a proteção à ecologia, em sede legislativa, deve aperfeiçoar a proteção e nunca flexibilizá-la ou abrandá-la. (STF, AgRg no RE 396.541-7 – RS – Rel. Min. Carlos Veloso J. 16.06.2005).

3.1 Críticas ao Relatório de Controle Ambiental – RCA apresentado no licenciamento

O RCA constitui um estudo muito mais simplificado que o EIA. No caso do RCA apresentado no licenciamento ambiental em discussão, nota-se que possuiu falhas metodológicas, omissões e informações incorretas, conforme contrapõe o laudo técnico anexado, elaborado por solicitação do Ministério Público.

O artigo 5º da Resolução CONAMA 01/1986 mostra a diferença de detalhamento e exigência entre EIA e RCA:

Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade ;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

O estudo de alternativas técnicas e de localização, como correções no traçado e obras de arte especiais, a considerar a especificidade de uma estrada que margeia uma UC de proteção integral são medidas básicas, mas que foram desconsideradas pelo Estado ao dispensar o EIA/RIMA.

3.2 Não comprovação de viabilidade ambiental do empreendimento. Risco de extinção de espécies.

Este é um dos pontos-chave para avaliação da viabilidade do empreendimento. De acordo com a Biologia da Conservação, o tamanho de uma população é o parâmetro para avaliar a chance de sobrevivência de uma espécie. O conceito de Análise da População Mínima Viável relaciona a quantidade de indivíduos necessários para a sobrevivência da espécie em longo prazo e qual a área mínima com qualidade de *habitat* necessária.

A Constituição Federal determinou ao Poder Público o dever de proteger a fauna e a flora, vedando, de forma expressa, qualquer prática que venha a provocar a extinção de espécies, nos termos do artigo 225, §1º, inciso VII da CF, a fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

O princípio da precaução deve orientar os processos de licenciamento ambiental, como estatui o princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, “quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”

O impacto possivelmente conhecido é a perda de *habitat* e a consequente contribuição para a extinção de espécies. Contudo, dados científicos sobre a população, variabilidade genética e hábitos territoriais não são conhecidos. Não é possível mensurar o número e a forma de impacto dos indivíduos, pelo empreendimento, impondo-se a aplicação do princípio da precaução.

O RCA, em razão de sua superficialidade, não apresenta dados relativos à fauna atingida. O estudo apresentado valeu-se de dados secundários do Plano de Manejo do PERD. Não houve monitoramento prévio para análise dos hábitos dos animais silvestres a fim de constatar quais os pontos da estrada são mais acessados, onde então, impõe-se mecanismos especiais de passagem de fauna, redutores de velocidade, sinalização específica ou relocação do trecho.

Os estudos do meio biótico de flora e fauna foram baseados no Plano de Manejo do Parque Estadual do Rio Doce (IEF 2002), apresentando um resumo dos itens flora e fauna. Não houve coleta de dados na Área Diretamente Afetada e Área de Influência Direta do empreendimento. Os únicos dados primários coletados constam no inventário florestal e no levantamento de árvores a serem suprimidas no traçado da rodovia.

Apesar de fornecer dados importantes sobre a biota do Parque, o diagnóstico do Plano de Manejo está desatualizado. Atualmente, já existe um acréscimo de publicações científicas com dados recentes em todos os grupos biológicos. A lista de trabalhos publicados relativos à biota do Parque é extensa, tanto sobre a flora quanto a fauna e ambientes aquáticos. Nesse ponto, o RCA/PCA desta estrada negligenciou a extensa bibliografia existente sobre o Parque e seu entorno. (TJMG, processo 2557158-56.2013, p.14)

O RCA apenas apontou a existência de animais na lista de animais ameaçados, sem, contudo, estudar seus hábitos e populações na região e conseqüentemente, sem apresentar propostas específicas e eficazes para prevenção e mitigação de impactos sobre as espécies animais, causados pelas mudanças decorrentes do aumento no tráfego da estrada, que está ausente no estudo apresentado e apontado no Laudo Técnico em resposta ao Parecer Único nº1632302/2013 e adendo nº1917241/2013, referente à rodovia MG320/LMG760.

O Laudo Técnico do Instituto Prístino, solicitado pelo Ministério Público descreve hábitos de animais presentes no PERD e demonstra os riscos potenciais da pavimentação da estrada. Apesar de não ser um estudo completo como o EIA, já aponta a fragilidade e

insuficiência do RCA. O PCA também se apresenta insuficiente, ao propor medidas mitigadoras generalistas e em número reduzido de categorias.

- **Muriqui-do-norte ou mono-carvoeiro** (*Brachyteles hypoxanthus*) – **Criticamente em Perigo** de extinção pela Lista da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (Machado *et al.*, 2005), **Em Perigo** pela Revisão das Listas das Espécies da Flora e da Fauna Ameaçadas de Extinção do Estado de Minas Gerais (Biodiversitas, 2007). O Parque abriga uma das maiores populações conhecidas e foram registrados vários grupos familiares na margem esquerda do rio Doce, incluindo grupos próximos ao empreendimento.
- **Sagui-caveirinha ou sagui-da-serra-escuro** (*Callithrix aurita*) – **Vulnerável** à extinção pela Lista da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (Machado *et al.*, 2005) e **Em Perigo** pela lista do Estado de Minas Gerais (Biodiversitas, 2007). Animais altamente dependentes de sua vocalização característica para defesa de territórios, estão sujeitos a estresse e alterações comportamentais. Foram observados na borda do Parque, na margem esquerda do rio Doce.
- **Bugio ou barbado** (*Alouatta guariba clamitans*) – **Quase Ameaçado** de extinção pela Lista da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (Machado *et al.*, 2005) e **Vulnerável** pela lista do Estado de Minas Gerais (Biodiversitas, 2007). Animais altamente dependentes de sua vocalização característica para defesa de territórios; estão sujeitos a estresse e alterações comportamentais devido ao ruído gerado pelos veículos.
- **Sauá ou guigó** (*Callicebus nigrifrons*) – **Quase Ameaçado** de extinção pela Lista da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (Machado *et al.*, 2005). Animais altamente dependentes de sua vocalização característica para defesa de territórios; estão sujeitos a estresse e alterações comportamentais devido ao ruído dos veículos. Espécie com grande potencial de atravessar vias, mesmo asfaltadas, com grande risco de atropelamento.
- **Macaco-prego** (*Sapajus nigritus*) – **Quase Ameaçado** de extinção pela Lista da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (Machado *et al.*, 2005). Animais sujeitos a estresse e alterações comportamentais devido ao ruído gerado.
- **Lobo-guará** (*Chrysocyon brachyurus*) – Considerado **Vulnerável** à extinção pela Lista da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (Machado *et al.*, 2005) e pela Lista do Estado de Minas Gerais (Biodiversitas, 2007). Animal registrado no entorno do Parque se deslocando nas estradas de acesso. Animais sujeitos a atropelamento nas estradas de acesso.
- **Jaguatirica** (*Leopardus pardalis*) – Considerado **Vulnerável** à extinção pela Lista da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (Machado *et al.*, 2005) e pela Lista do Estado de Minas Gerais (Biodiversitas, 2007). Animais sujeitos a atropelamento nas estradas de acesso e perseguição pela população.
- **Gato-do-mato** (*Leopardus tigrinus*) – Considerado **Vulnerável** à extinção pela Lista da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (Machado *et al.*, 2005) e pela Lista do Estado de Minas Gerais (Biodiversitas, 2007). Animais sujeitos a atropelamento nas estradas de acesso.
- **Onça-pintada** (*Panthera onca*) – **Vulnerável** à extinção pela Lista da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (Machado *et al.*, 2005). **Criticamente em Perigo** pela Lista do Estado de Minas Gerais (Biodiversitas, 2007). Animais sujeitos a atropelamento nas estradas de acesso e perseguição pela população.

O Ministério Público enfatiza que as principais causas de ameaça às onças são a perda de habitat, caça e atropelamento em estradas. A espécie requer extensas áreas de vida e se locomovem por grandes distâncias, sendo vulneráveis ao risco de atropelamentos, sendo que essa fatalidade não tem sido rara. Enfatiza que a “perda de um indivíduo de onça-pintada representa um impacto muito alto para uma população remanescente”.

- **Onça-parda** (*Puma concolor*) – Considerado **Vulnerável** à extinção pela Lista da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (Machado *et al.*, 2005) e pela Lista do Estado de Minas Gerais (Biodiversitas, 2007). Animais sujeitos a atropelamento nas estradas de acesso e perseguição pela população.
- **Anta** (*Tapirus terrestris*) – **Em Perigo** de extinção pela Revisão das Listas das Espécies da Flora e da Fauna Ameaçadas de Extinção do Estado de Minas Gerais (Biodiversitas, 2007). O Parque apresenta uma das maiores populações do estado de Minas Gerais.
- **Tatu-canastra** (*Priodontes maximus*) – **Vulnerável** à extinção pela Lista da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (Machado *et al.*, 2005), **Em Perigo** pela Revisão das Listas das Espécies da Flora e da Fauna Ameaçadas de Extinção do Estado de Minas Gerais (Biodiversitas, 2007). Registrado na borda do Parque na margem esquerda do rio Doce.
- **Morcego** (*Chiroderma doriae*) – **Quase Ameaçado** de extinção pela Revisão das Listas das Espécies da Flora e da Fauna Ameaçadas de Extinção do Estado de Minas Gerais (Biodiversitas, 2007).
- **Morcego** (*Platyrrhinus recifinus*) – Considerado **Vulnerável** de extinção pela Lista da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (Machado *et al.*, 2005).
- **Lontra** (*Lontra longicaudis*) – **Quase Ameaçado** de extinção pela Lista da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (Machado *et al.*, 2005) e **Vulnerável** à extinção pela Lista do Estado de Minas Gerais (Biodiversitas, 2007). Animais sujeitos a estresse e afugentamento pela poluição sonora.

Mesmo diante das solicitações de informações complementares por parte da SUPRAM, o DER-MG apresenta estudos que desconsideram a possibilidade de impacto para as espécies raras, ameaçadas de extinção e protegidas. Muitas espécies abrigadas no Parque e seu entorno sofrerão impactos diretos do asfaltamento da rodovia, como é o caso de mortes por atropelamento e pela contaminação de córregos, devido a possibilidade de acidentes com produtos tóxicos e inflamáveis.

Impactos ambientais sobre a fauna já são notados em outras estradas pavimentadas e mesmo na estrada em apreço, como se vê das fotografias juntadas ao processo, referentes a monitoramento de atropelamento no trecho da BR381. Haverá o consequente crescimento no fluxo de veículos e na velocidade destes, com a pavimentação e aumento nos impactos.

Outra falha do RCA é relativo à flora, que destaca apenas as espécies *Ocotea odorifera* e *Euterpe edulis* como de ocorrência no PERD, sem declarar seu status de ameaçada. Contudo, o Laudo Técnico do Instituto Prístino refere-se a ocorrência de dezessete espécies da flora ameaçadas de extinção no Parque. A falta de certeza e conhecimento sobre as espécies impede a mitigação dos impactos, pela falta de condições de elaboração de programas específicos.

Em Contraminuta ao Agravo de Instrumento interposto pelo Estado de Minas Gerais, o Ministério Público destaca que o documento apresentado pelo empreendedor, intitulado “Estudo dos impactos positivos e negativos causados ao Parque Estadual do Rio Doce, pela implantação e operação da rodovia entroncamento BR 262/Cava Grande (MG-329 e LMG

760)”, somente após haver exigência do órgão ambiental, não avaliou a possibilidade de impacto sobre as espécies raras, ameaçadas de extinção e protegidas.

É defendido que um dos maiores danos que o empreendimento pode causar é o atropelamento da fauna silvestre, o que já ocorre, em número crítico, apesar das condições atuais da estrada não permitirem o emprego de alta velocidade.

Outra falha, admitida pelo órgão ambiental, nos estudos que apresentaram, constitui fator de maior gravidade, relativa a Condicionante 13 do Anexo I, sobre a inobservância da Instrução Normativa IBAMA nº146, de 10/01/2007, que exige nas campanhas de amostragem, a contemplação da sazonalidade, razão pela qual foi recomendada a revisão no cronograma.

Noutras palavras, deveria ter sido feita pelo menos, uma coleta de dados primários de todos os grupos da fauna no período chuvoso e outra no período seco.

3.3 Ameaças à Mata Atlântica

Em conformidade à Lei Federal nº 11.428/2006, Lei da Mata Atlântica, sua aplicação depende de adequada caracterização da vegetação. O processo de licenciamento é eivado de ilegalidades relativas a Lei citada.

O projeto de pavimentação prevê a supressão de 8,5 hectares de Mata Atlântica em estágio médio de regeneração. Para autorização da supressão é necessário apresentação de estudo de alternativa técnica e locacional.

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

A declaração de utilidade pública do empreendimento é insuficiente, é necessário demonstrar que a opção de traçado e as técnicas, especialmente de mitigação de impactos, constituem as melhores para o meio ambiente, o que não ocorreu no processo de licenciamento.

Quanto ao artigo 11 da Lei da Mata Atlântica, a SUPRAM Leste Mineiro demonstra total omissão.

Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando:

I - a vegetação:

- a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies;
- b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão;
- c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração;
- d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou
- e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

No mesmo sentido, o Decreto Federal 6.660/2008, que regulamenta a Lei nº 11.428/2006 acrescenta a necessidade de, nos casos de supressão ou corte de remanescentes de vegetação nativa, de espécies ameaçadas de extinção, a elaboração de parecer técnico de órgão ambiental competente, que ateste: a inexistência de alternativa técnica e locacional; a mitigação dos impactos do corte e supressão; o não agravamento do risco à sobrevivência *in situ* da espécie.

Contudo, o processo de licenciamento é omissivo ante a inexistência do parecer exigido pelo Decreto acima referido, mesmo diante da presença de espécies de flora e fauna ameaçadas de extinção. Contrariamente, a autorização para supressão foi dada, *ad referendum*.

3.4 Indevido fracionamento do licenciamento ambiental

O fracionamento do licenciamento é considerado reprovável, usado com o fim de burlar a exigência de EIA/RIMA, através da fragmentação do empreendimento em duas ou mais fases. Trata-se de uma maneira de subdimensionar os impactos, exigindo-se estudos simplificados

O primeiro trecho, entroncamento BR-262 – Cava Grande, cuja discussão versa sobre seu licenciamento, apresentou estudo simplificado de impacto ambiental, RCA/PCA. Já o segundo trecho, relativo ao “Contorno de Timóteo”, contraditoriamente está sendo estudado através de EIA/RIMA, o que corrobora a importância de unificação de análise do empreendimento.

3.5 Concessão irregular de licenças *ad referendum*

Por exigência da Constituição Estadual, artigo 214, §1º, inciso IX, o órgão de controle e política ambiental deve ser colegiado, com garantia da participação da sociedade civil. A Constituição Mineira segue o Princípio da Participação Comunitária, Princípio nº10 da Declaração do Rio de Janeiro, ratificada pelo Congresso Nacional, Decreto Legislativo 2/1994, que dispõe sobre a imposição de participação dos cidadãos no processo decisório da política ambiental.

No mesmo sentido, a Lei Complementar 140/2011, artigo 15, inciso I, em sede de competência concorrente referente à proteção ambiental, exige a existência de conselho de meio ambiente no Estado, como *conditio sine qua non* para as atividades da administração pública de licenciamento e autorização ambiental, sob pena de atuação supletiva da União, até que seja criado o órgão colegiado.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, sob a prerrogativa estatuída na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, artigo 6º, II e 8º, VII, Lei nº6.938/81, estabeleceu a Resolução 237/1997, determinando a implementação de Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social para exercício de suas competências licenciatórias.

O órgão colegiado de Minas Gerais é o Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, subordinado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, Decreto nº18.466/77. O COPAM atua regionalmente através das Unidades Regionais Colegiadas - URC'S, às quais incumbe decidir sobre a concessão de licenças ambientais.

Contrariamente, o empreendedor requereu licença *ad referendum* ao Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a qual foi concedida em 23/08/2013.

O Decreto Estadual nº 44.667/2007 criou a licença *ad referendum* em contrariedade ao sistema de política ambiental que prevê a participação social e a instituição de órgãos colegiados. O conteúdo do citado Decreto estabelece:

Art. 8º - Compete ao Presidente:

(...)

V - decidir casos de urgência ou inadiáveis, do interesse ou salvaguarda do Conselho, *ad referendum* da unidade competente do COPAM, mediante motivação expressa constante do ato que formalizar a decisão;

Nota-se a ausência de fundamento legal para a concessão de licença *ad referendum* no caso em exame. Não se configura hipótese de urgência, pela própria tramitação do processo de licenciamento, iniciado em 2010, não tendo havido qualquer fato, desastre ou acidente que justificasse tecnicamente a licença.

O Parecer Único da SUPRAM Leste Mineiro, carreado aos autos, traz as seguintes justificativas:

1. O DER obteve informação que os recursos orçamentários-financeiros necessários para início das obras de melhoria e pavimentação da Rodovia LMG 760 – Trecho Entr^a BR262 – Cava Grande, objeto de contrato PRC-22.038/12, celebrado com a empresa Tamasa Engenharia S/A, integrante do Programa Caminhos de Minas, serão disponibilizados em agosto de 2013;
2. Que a referida obra é de grande interesse da comunidade local uma vez que favorece a trafegabilidade e incentiva as atividades econômicas e sociais dos municípios envolvidos;
3. A importância do início das obras antes do período chuvoso, evitando que haja carreamento de material das obras de terraplanagem e processos erosivos;

A justificativa de nº 1 não fundamenta a urgência, haja vista, que a proteção ambiental não pode ser flexibilizada em razão de disponibilidade financeira para o empreendimento, a dispensar o necessário e devido licenciamento; a justificativa de nº 2 também não é suficiente, pois o interesse da comunidade é demanda existente há muitos anos, não constituindo razão para a caracterização da urgência; a justificativa de nº 3 apresenta-se insensata, pois, as obras foram iniciadas no fim do mês de novembro, exatamente quando começam as chuvas torrenciais.

4 Fundamentação do pedido de liminar ambiental

Os princípios de Direito Ambiental, da Prevalência do Meio Ambiente, da Prevenção e da Precaução autorizam as tutelas específicas de urgência, afastando-se o ilícito ambiental a fim de impedir a ocorrência ou a interrupção do dano ambiental.

A necessidade de concessão de provimento jurisdicional de urgência, medida liminar, para retirada de pauta do processo de licenciamento ambiental da rodovia MG-320/LMG-760 e para suspensão da licença ambiental *ad referendum* concedida.

Além dos princípios de prevenção e precaução foram satisfeitos os critérios processuais para deferimento de tutela cautelar, quais sejam, o *fumus boni iuris*, o *periculum in mora* e a verossimilhança das alegações.

O *fumus boni iuris* consta da normatização aplicável à espécie. A Constituição Federal estabeleceu a proteção do meio ambiente e especificou regras quanto à necessidade de prévio licenciamento ambiental, com EIA/RIMA, para análise de viabilidade de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

O *periculum in mora* está nos riscos de que a concessão de licença de instalação do empreendimento implique em continuidade das obras e a conseqüente consumação de danos irreparáveis ao ambiente.

A verossimilhança das alegações se faz pela análise do processo de licenciamento que contraria textos normativos expressos, como foi demonstrado.

Acrescenta-se que qualquer empreendimento que implique em perda e fragmentação de *habitat* de espécie ameaçada contribui proporcionalmente com o processo de extinção, dado que as populações são proporcionais à área disponível.

5 Análise de conveniência e oportunidade

Em sede de Contraminuta de Agravo de Instrumento, o Ministério Público defende que sua atuação não constitui subtração ao órgão colegiado administrativo competente (URC) de seu juízo de conveniência e oportunidade, mas objetiva garantir que a Unidade Regional Colegiada licenciadora tenha a possibilidade de examinar um processo administrativo regular e devidamente instruído, com a devida garantia de transparência e robustez das informações levadas para deliberação do conselho.

Esclarece que busca, na realidade, a legalidade e efetividade do processo de licenciamento, como instrumento de política ambiental, fundamental para promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

APÊNDICE II

COMPILAÇÃO DOS ARGUMENTOS DO DER/MG

As peças processuais, nas quais se manifesta o DER, na Ação Cautelar Inominada, são: Minuta de Agravo de Instrumento, Contestação e Pedido de extinção do Processo sem julgamento de mérito; na Ação Civil Pública, é a Contestação. Na Ação Cautelar foram juntados os seguintes documentos: Reportagens veiculadas na imprensa – Interesse da comunidade nas obras, Cópia do Processo de Licenciamento Ambiental, Parecer Único da SUPRAM-LM, Informações da SEMAD e Informações apresentadas pelo DER-MG. Na Ação Civil Pública foi juntado pelo DER-MG cópia do Diário Oficial com a suspensão das Licenças Prévia e de Instalação.

Os argumentos lançados nas peças processuais estão abaixo colacionados.

1 Incompetência absoluta da Comarca de Belo Horizonte

Em suma, no tocante a incompetência, o DER considera que o Ministério Público refere-se a danos regionais, enquanto os considera locais, razão pela qual argui preliminar de incompetência do Juízo da Capital para julgamento do feito.

2 Ausência de *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para o deferimento da liminar

A liminar deferida não teria respeitado os seus requisitos de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, ante os seguintes argumentos:

2.1 Regularidade do processo de licenciamento ambiental

2.1.A Do interesse público na pavimentação da MG302/LMG760

É destacado que a mídia divulga a preocupação da população e do empresariado em razão da paralisação das obras de pavimentação da LMG760. Demonstra-se que há reportagens onde se lê: “percebe-se na população uma expectativa de que a obra vai trazer progresso, desenvolvimento e comodidades que até então eram um sonho de mais de 40 anos”.

2.1.B Da legalidade da utilização “in casu” do Plano de Controle Ambiental/Relatório de Controle Ambiental (PCA/RCA)

O cabimento da utilização do PCA/RCA é defendido em razão de tratar-se de pavimentação de rodovia já existente e não construção de nova rodovia, diferentemente da posição do MP que alega ter havido dispensa indevida do EIA/RIMA, como reconheceu a Juíza “a quo” ao deferir a liminar entendendo que “a estrada de rodagem se submete de forma compulsória ao prévio estudo de impacto ambiental.

O DER ressalta que o empreendimento não constitui construção de uma rodovia, mas o melhoramento/pavimentação, conservação e ampliação de uma rodovia já implantada na década de 80, que demanda pavimentação em razão do fluxo de veículos apesar de estar próxima ao PERD.

Nota técnica do Coordenador da 40ª CRG do DER/MG é citada:

Esta rodovia foi implantada nos anos 80, através do Programa do Carvão, quando foi executada a terraplenagem e drenagem superficial (bueiros de groa). O atual contrato tem como objetivo primordial, complementar a terraplenagem para a elevação do greide da rodovia, a drenagem superficial e profunda e a pavimentação asfáltica, além da revegetação das áreas de empréstimos, bota fora e taludes, ou seja, não estamos implantando uma nova rodovia, mas apenas, pavimentando uma existente há mais de 30 anos.”

É defendido que o DER e o Estado de Minas Gerais não desconhecem a importância do meio ambiente e que observa rigorosamente a legislação ambiental, conforme o art. 225, §1º, IV da CF que prevê a obrigatoriedade de EIA/RIMA nos casos de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. De outra forma, ressalva que a resolução CONAMA nº237/97 expõe no art. 3º, parágrafo único que o órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento”.

Como a resolução CONAMA nº01/86, na qual se fundamentou a liminar concedida pela Juíza “a quo”, estabelece um rol de atividades poluidoras que ensejam EIA/RIMA, e cita o art. 2º, I que prevê “estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento”.

Contudo, o DER alega que conforme o ofício Semad nº04/14, a rodovia objeto da presente ação é constituída por pista simples e não duplicada, o que ensejaria a dispensa de EIA/RIMA. O DER traz os esclarecimentos apresentados pela Gerência de Meio Ambiente do DER/MG, através da CI 1148/13, que considera a rodovia por já estar implantada, não

significava grande impacto ambiental, **apesar de estar próxima ao Parque Estadual do Rio Doce.**

Destacou-se também que os estudos foram realizados de forma detalhada e minuciosa, apresentando detalhado programa obrigatório de mitigação dos impactos ambientais. O PCA/RCA seriam suficientes para a análise do projeto.

2.2 Do enquadramento do empreendimento na classe 3, conforme parâmetros da deliberação normativa do COPAM nº74/04

Destaca-se que por se tratar de pavimentação de rodovia já existente, o empreendimento está classificado na classe 3, de médio impacto ambiental. Caso fosse situação de implantação da rodovia, o empreendimento seria classificado na classe 5, ou seja, de grande impacto ambiental.

Assim, a Gerência de Meio Ambiente do DER/MG defende “A classificação se deu dessa forma por se tratar de rodovia já implantada, com extensão de 57,09 Km, sendo necessário apenas a execução de serviços de adaptação da rodovia (melhoria e pavimentação; código E-01-03-5) **à nova condição de tráfego e especificidade da região**”.

2.2.A Da inexistência de indevido fracionamento de licenciamento ambiental

Sobre o fracionamento do licenciamento ambiental, o DER cita a manifestação da Gerência de Meio Ambiente do DER/MG (CI n.º1.172/13):

“A alegação de fracionamento do trecho em questão, refere-se ao motivo de não ter sido licenciado junto ao trecho em questão o segmento que conecta Cava Grande à Timóteo. Esclarecemos que tais segmentos não foram licenciados em conjunto pois o trecho: Entr. BR 262 – Cava Grande possui projeto concluído e obra contratada, enquanto o segmento de Cava Grande – Timóteo está em processo de elaboração de projeto executivo e EIA/RIMA.”

2.3 Do Processo de Licenciamento Ambiental

O DER defendeu-se dos apontamentos feitos pelo MP, referentes a cinco pedidos de informações por parte do SUPRAM, alegando não se tratar de insuficiência ou omissões dos estudos ambientais por ele promovidos, mas de análise criteriosa do órgão ambiental, as quais declara terem sido sanadas.

2.4 Dos impactos sobre as unidades de conservação

O DER/MG ressalta estar ciente da relevância ambiental do Parque Estadual do Rio Doce e de seu entorno e declara que as unidades de conservação existentes no local, as quais poderiam ser impactadas pelo empreendimento, foram consultadas e não se manifestaram contrariamente à obra.

Neste sentido foram relacionadas cartas de anuência emitidas pelas APAM Dionísio e Nascentes do Ribeirão Sacramento e um ofício da SEMAD onde constaria que além das APAs municipais, o IEF, através dos gestores da APE Lagoas Marginais do Rio Doce e do Parque Estadual do Rio Doce teriam se manifestado favoráveis ao empreendimento.

Vale ressaltar, que o Diretor de Áreas Protegidas do IEF, Henri Dubois Collet, foi quem emitiu o parecer técnico favorável, **retificando as condicionantes apresentadas pelo gestor do PERD**, ao afirmar que tal atribuição compete ao órgão licenciador.

Ressaltou ainda que os estudos apresentados contemplariam programas obrigatórios de mitigação de impacto.

2.4.A Da proteção da fauna

O parecer do órgão ambiental, SUPRAM LM, é defendido dos apontamentos do MP, considerando o DER que o parecer atenta de forma minuciosa e técnica para a proteção da fauna. Considera que não devem ser admitidos preciosismos, que não contribuem para efetiva proteção da fauna e que prejudicarão enormemente, o interesse da comunidade na realização de obra tão importante.

Assim, declara inegável o interesse público na preservação do meio ambiente e a observância rigorosa da legislação ambiental, mas pondera, que não se deve esquecer que há outro interesse público na pavimentação da rodovia, que não pode ser simplesmente, desconsiderado.

Conclui quanto ao dever de perseguir o desenvolvimento sustentado, o qual considera aquele desenvolvimento que não ocorra à custa do meio ambiente, nem a imposição de considerações do órgão do MP, que vá além das detalhadas pelo órgão ambiental competente, e que segundo o DER, na prática, acabem por inviabilizar o desenvolvimento e gerando enorme insatisfação na comunidade.

2.4.B Da proteção da Mata Atlântica

É lembrado que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e de veracidade, a fim de concretizar a atuação estatal que, de outro modo, ficaria prejudicada, como estaria ocorrendo no presente caso, afetando o interesse público.

Diferentemente das alegações ministeriais quanto aos preceitos da lei da Mata Atlântica sobre supressão de vegetação secundária em estágio de regeneração, o DER defende não haver outra alternativa técnica ou locacional a evitar a supressão de mata, por tratar-se de pavimentação de estrada já existente.

Apesar de comentar ter havido manifestação do IBAMA, o órgão declarou não ser de sua competência a anuência ao empreendimento por localizar-se em área rural e não na Região Metropolitana do Vale do Aço, mas sim na Região do colar metropolitano do Vale do Aço.

O art. 3º da Lei da Mata Atlântica prevê que a supressão de vegetação secundária em estágio de regeneração somente poderá ser autorizada, em caso de utilidade pública. O inciso VII considera utilidade pública: b) as obras essenciais de infra-estrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo Poder Público Federal ou dos Estados. Em **30/04/2013, foi publicado o Decreto Estadual nº269/2013**, de Utilidade Pública para intervenção no bioma.

2.4.C Da legalidade da concessão das licenças *ad referendum*

A competência do Presidente do COPAM para decidir casos de urgência ou inadiáveis, do interesse ou salvaguarda do Conselho, *ad referendum* da unidade competente do COPAM deve ser motivada a fim de formalizar a decisão.

Assim, o empreendedor solicitou a concessão *ad referendum*, Licença Prévia concomitante à Licença de Instalação, por meio do ofício nº2825/2013, a qual foi outorgada sob as seguintes justificativas:

1. O DER obteve informação que os recursos orçamentários-financeiros necessários para início das obras de melhoria e pavimentação da Rodovia LMG 760 – Trecho Entrª BR262 – Cava Grande, objeto de contrato PRC-22.038/12, celebrado com a empresa Tamasa Engenharia S/A, integrante do Programa Caminhos de Minas, serão disponibilizados em agosto de 2013;
2. Que a referida obra é de grande interesse da comunidade local uma vez que

favorece a trafegabilidade e incentiva as atividades econômicas e sociais dos municípios envolvidos;

3. A importância do início das obras antes do período chuvoso, evitando que haja carreamento de material das obras de terraplanagem e processos erosivos;

3 Considerações Finais

Neste tópico, o DER procura demonstrar que tem responsabilidade ambiental e que o procedimento de licença ambiental observou os princípios da legalidade e razoabilidade. Salaria que o empreendimento traz benefício direto à coletividade (moradores e cidades da região, economia local, bem estar da população) e redução de acidentes, inclusive os ocorridos com a fauna.

Enfatiza que não é facultado ao Judiciário usurpar a função de outro poder, como no caso, teria sido ao cassar a licença ambiental e retirar de pauta a matéria, sob pena de ferir ao princípio da separação dos poderes.

Pondera que mesmo que a licença tenha sido dada *ad referendum*, foi amparada por procedimento administrativo, iniciado em meados de 2010, ou seja, que duraram mais de 3 anos, com muitos estudos, diligências e pareceres.

3.1 Concessão de efeito suspensivo, **periculum in mora reverso, lesão ao orçamento público e lesão ao interesse da comunidade**

Pleiteia a concessão de efeito suspensivo da liminar que cassou a licença ambiental a fim de que dela não resulte lesão grave e de difícil reparação, como risco para o orçamento público, já votado e disponível, em razão da paralização das obras significarem custo adicional, com adiamento de contratos, multas e substituição de material por perecimento.

O perigo da demora em decorrência da suspensão das obras, que favoreceria muitos municípios, a economia desses e de muitas pessoas, implicariam em lesões sérias à comunidade e aos entes públicos, o que defende estar demonstrado pelas reportagens veiculadas na imprensa local e anexadas aos autos, impondo a continuidade das obras, por serem consideradas imprescindíveis para a segurança dos usuários e para o desenvolvimento local, sob pena, de grave dano ao erário e à coletividade, que seriam de difícil e até incerta reparação.

4- Fato Superveniente – Revogação da Licença *Ad Referendum*

O DER defende que o Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a fim de submeter a matéria à decisão do COPAM e abandonar o debate com o “preciosismo do Ministério Público”, revogou as licenças prévia e de instalação, concedidas *ad referendum*, o que demonstrou por cópia da publicação no “Minas Gerais”.

Defende ainda, que o Judiciário não pode usurpar a função de outro poder, retirando a matéria da pauta do Órgão Ambiental, comprometendo o princípio da harmonia e separação dos poderes.

Em razão do fato superveniente, revogação das licenças prévia e de instalação, concedidas *ad referendum*, requer a revogação parcial da liminar deferida, para que o processo de licenciamento tramite junto ao COPAM.

APÊNDICE III

COMPILAÇÃO DOS ARGUMENTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, EM DEFESA DO ÓRGÃO AMBIENTAL, SUPRAM-LM.

As peças processuais do Estado de Minas Gerais na Ação Cautelar Inominada são: embargos declaratórios, contestação, agravo de instrumento; na Ação Civil Pública são a Contestação e a Petição requerendo extinção do feito sem julgamento do mérito. Na Ação Cautelar os documentos juntados são: Ofício do Gabinete da SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Parecer Único SUPRAM-LM, Ofício SUPRAM-LM nº002/2014, Memo SUPRAM-LM nº001/2014, Certidão de retirada de processo da pauta do COPAM, Certidão DER da paralisação das obras, Decisão do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da suspensão das licenças prévia e de instalação, Cópia do Diário Oficial com a decisão administrativa de suspensão, Terminologias Rodoviárias – DNIT, Relatório de Vistas da Fundação Relictos. Na Ação Civil Pública é juntado o Ofício do DER-MG pedindo a suspensão das licenças prévia e de instalação, nº1512/2014.

Os fundamentos que norteiam as argumentações processuais apresentadas estão abaixo colacionadas:

1 Omissão e obscuridade da decisão que deferiu a liminar pleiteada pelo Ministério Público

1.1 Omissão da decisão liminar: relativa a alegação de incompetência absoluta do Juízo

O Estado de MG alega equívoco por parte do Ministério Público ao referir-se a danos regionais, o que deslocaria a competência para a Capital e considera que apesar da estrada atravessar duas comarcas, que os danos seriam apenas locais e não regionais.

1.2 Omissão quanto a ausência de audiência prévia dos representantes judiciais do Estado/MG e do DER/MG

Atacou-se a decisão liminar, por considerar que deveria ter havido audiência prévia, a teor do art. 2º da Lei nº8437/92, que tratam de ação civil pública e mandado de segurança coletivo.

1.3 Obscuridade e contradição existentes na Decisão

É questionada a obscuridade e contradição da decisão liminar no tocante ao impedimento da Administração em decidir sobre o licenciamento ambiental, ainda que superadas as ilegalidades que o MP alegou existir, como seria com o cancelamento do *ad referendum* do Presidente do COPAM e a elaboração do EIA/RIMA.

1.4 Da perda da eficácia da medida liminar

Neste item, o Estado de MG requerer que seja declarada a perda da eficácia da medida liminar, ante o não ajuizamento da ação principal no prazo de 30 dias, a contar da efetivação da medida.

2 Incompetência absoluta do Juízo

O Estado de MG salientou que “eventuais danos ocorridos pela pavimentação do trecho de estrada em questão não compreendem nem mesmo grande parte do Estado”. Por este motivo, a competência deveria se dar, por prevenção, em uma das comarcas atingidas.

3 Dos limites para o controle jurisdicional do licenciamento ambiental

Argumenta-se que o licenciamento ambiental é instrumento da Administração Pública **para implemento da Política de Meio Ambiente e que visaria compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção dos recursos naturais, mediante controle prévio das atividades efetiva ou potencialmente causadoras de impacto ambiental.**

Assim, o licenciamento seria um ato discricionário do administrador, conforme oportunidade e conveniência, objetivando o interesse público, cabendo ao Judiciário, apenas o exame da legalidade.

4- Da presunção de legalidade do licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental, enquanto ato administrativo que é, traz consigo presunção de legitimidade, devendo por isso, produzir efeitos. Nesse ponto, o Estado de MG alega que o MP não demonstrou haver ilegalidade no licenciamento.

5 Da competência concorrente do Estado para legislar sobre proteção do meio ambiente.

É defendido o teor do art. 24 da Constituição Federal, que estabelece a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, em matéria ambiental.

Segundo tal determinação e as contidas em seus incisos e parágrafos, a União deverá editar normas gerais, cabendo aos Estados reger questões específicas. **Relativo a peculiaridades locais e regionais, o Estado de MG defende ter competência para legislar e disciplinar a regularização ambiental dos empreendimentos, especialmente os de baixo impacto ambiental.**

6 Resolução CONAMA nº01/98 – Ausência de presunção absoluta de significativo impacto ambiental – análise dos casos concretos – possibilidade de dispensa do EIA/RIMA

O EIA/RIMA, nos termos do art. 225, §1º, inciso IV, da Constituição Federal, deve ser exigido, quando se tratar de atividades que causem significativo impacto ambiental.

A resolução CONAMA nº01/98 traz um rol de atividades consideradas de significativo impacto ambiental. O Estado de MG defende que as atividades que a citada resolução elenca constituem um rol exemplificativo, não implicando sua obrigatoriedade, que seria ato discricionário da Administração, devendo o potencial impacto ser analisado caso a caso.

Neste sentido, conclui o tópico, afirmando que: “**conclusão desfavorável ao empreendedor no âmbito do EIA/RIMA sequer vincula a Administração, sendo possível a concessão da licença diante de outros fatores favoráveis, em prol do desenvolvimento sustentável**”.

7 Regularidade ambiental do empreendimento

O Estado de MG argumenta que as alegações do MP seriam infundadas em considerar que o licenciamento está eivado de ilegalidades. Como fundamento, o Estado transcreve partes do ofício do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, onde é defendido que o potencial poluidor/degradador seria médio, classe 3, o que permite a concessão de licença prévia e de instalação concomitantemente.

É defendido que a rodovia é constituída de pista simples e não duplicada, o que dispensaria a obrigação de realização de EIA/RIMA. Bem como, que se trata de pavimentação e/ou melhoramentos de rodovias, ao contrário da implantação ou duplicação de rodovias, ou

seja, que o empreendimento seria de menor complexidade, razão pela qual foi exigido do empreendedor a apresentação de PCA/RCA.

Em continuidade, são trazidas à argumentação, o art. 12, parágrafo único, da Resolução CONAMA nº237/97, que permite que se estabeleça procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, a serem aprovados pelos Conselhos de Meio Ambiente

Foi argumentado que:

a atuação do COPAM, ao estabelecer parâmetros para as tipologias de implantação de rodovias e pavimentação/melhoramentos de rodovias, com a criação de hipóteses não passíveis de autorização ou licença ambiental, “não contraria as normas federais, dando-lhes, isto sim, concretude, criando uma **sistemática lógica e adequada à realidade que a sociedade, amplamente representada no COPAM, necessitava para a compatibilização da preservação ambiental com o desenvolvimento sócio-econômico**, na linha traçada pela atual Constituição Federal e pela Política Nacional do Meio Ambiente. (Ação Cautelar, p.383)

7.1 Omissões dos estudos e pedidos de informações complementares

O Estado de MG justifica que os cinco pedidos de esclarecimentos por parte do órgão ambiental não constituem omissões nos estudos que o empreendedor elaborava, mas, etapas possíveis do procedimento, afirmando ainda, que os questionamentos foram sanados.

7.2 Alternativa locacional e supressão de vegetação – Mata Atlântica e APP

A possibilidade de alternativa locacional argumentada pelo MP, como forma de proteção a pontos de passagem de fauna, é rebatida sob a justificativa de que não há que se falar neste recurso, alternativa locacional, em razão de o projeto ser de pavimentação de estrada já existente e utilizada. **“O asfaltamento e as pequenas alterações no traçado servirão para aumentar a segurança do usuário da estrada”**

Quanto a supressão de vegetação de Mata Atlântica, é defendido que a mesma se dará em função do interesse público, demonstrado pelo Decreto de Utilidade Pública, nº269/2013, publicado na Imprensa Oficial, em 30 de abril de 2013.

O Estado de MG declarou que após consulta, houve anuência das APAs Municipais atingidas pelo empreendimento, do Instituto Estadual de Florestas sobre a APE Lagoas Marginais do Rio Doce, bem como, pelo gestor do PERD, Sr. Marcus Vinícius e cita que o Diretor de Áreas Protegidas do IEF, emitiu parecer favorável ao andamento do processo de

licenciamento, **retificando algumas condicionantes e afirmando que tal atribuição compete ao órgão licenciador.**

7.3 Concessão de licença *ad referendum*

A licença *ad referendum* foi justificada pelos seguintes fatores:

1. O DER obteve informação que os recursos orçamentários-financeiros necessários para início das obras de melhoria e pavimentação da Rodovia LMG 760 – Trecho Entr^a BR262 – Cava Grande, objeto de contrato PRC-22.038/12, celebrado com a empresa Tamasa Engenharia S/A, integrante do Programa Caminhos de Minas, serão disponibilizados em agosto de 2013;
2. Que a referida obra é de grande interesse da comunidade local uma vez que favorece a trafegabilidade e incentiva as atividades econômicas e sociais dos municípios envolvidos;
3. A importância do início das obras antes do período chuvoso, evitando que haja carreamento de material das obras de terraplanagem e processos erosivos;

Defendeu-se o Estado de MG, de que estas são as razões que fundamentam a urgência da licença *ad referendum*, e que a afirmação do MP “de que já foram iniciadas as obras, não procede”.

“Quanto a justificativa 3, destaca-se que a concessão da Licença *ad referendum* ocorreu em 23/08/2013, portanto, com a previsão de início das obras anterior ao mês de novembro, ou seja, ainda no auge do período seco.”

8 Relevância do PERD e seu entorno, acesso à UC e asfaltamento da MG 760

O Estado de MG defendeu que o PERD está entre os poucos parques que têm um Plano de Manejo, o qual foi elaborado em 2002, com apoio do Instituto Doces Matas. Demonstrou que o Plano de Manejo define qual a zona de amortecimento, bem como, que a elaboração do Plano contou com a participação popular que registrou a importância de asfaltamento da MG 760, como de forma de ligar Ipatinga a Pingo D’Água e a Bom Jesus do Galho, “visando, no futuro, o fechamento da MG 425, em seu trecho que corta a unidade”.

Segundo consta da contestação, o Planejamento da UC trouxe um sub-programa de Incentivo a Alternativas de Desenvolvimento, com o objetivo de envolver a população, lideranças e setores produtivos com os objetivos do parque, difundindo alternativas produtivas menos danosas ao meio ambiente e que promovam o aumento de rentabilidade e qualidade de vida.

9 Enquadramento do empreendimento e estudos ambientais

A previsão legal de exigência de EIA/RIMA, se dá para as estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento, conforme art. 2º, da resolução CONAMA nº01/86.

É apresentada, então, a argumentação no sentido de que “não se pode confundir pista com faixa, pois faixa de rolamento constitui a pista”. Defende que a LMG 760 é uma rodovia simples.

Outro ponto que cumpre salientar é relativo a alegação do MP, de que o empreendimento é de significativo impacto ambiental em razão de sua localização espacial, na zona de amortecimento do PERD. A alegação é rebatida sob o argumento de que o órgão ambiental considerou o empreendimento como de porte médio, sujeito a estudos ambientais a serem definidos pelo órgão ambiental competente.

9.1 Viabilidade ambiental do empreendimento

São contestadas alegações do MP no sentido de que são desconhecidos dados científicos sobre a população de espécies da fauna, variabilidade genética e hábitos territoriais e qual o número de indivíduos será impactada ou de que maneira. Outra alegação ministerial contestada é a de desobediência ao princípio da Precaução, considerando que existem dúvidas, haja vista que os estudos do empreendedor utilizaram dados do Plano de Manejo da UC, ou seja, dados secundários, entendendo serem necessários dados primários de campo, que contemplem a sazonalidade para conhecimento dos hábitos da fauna.

A contestação argumenta que os dados do Plano de Manejo são representativos do local, em função da proximidade do empreendimento com o PERD. **Sobre os desconhecimento da estimativa de indivíduos a serem impactados, argumenta-se que o objetivo do PCA é de contornar tal assertiva, desenvolvendo ações que não permitam que o risco de tal degradação venha a se concretizar.**

O Estado de MG defende que os estudos contemplam programas para minimizar os impactos sobre a fauna e flora, como a “utilização de sinalizadores, placas de advertência e educativas, redutores de velocidade e a construção de passagens para os animais sob a estrada”. Outra alternativa mitigadora apontada é um Projeto de Acompanhamento de Desmate e eventual Resgate de Fauna.

É argumentado ainda, que o Programa de Monitoramento de Fauna trará dados qualitativos e quantitativos da fauna da área diretamente afetada e na área de influência direta.

9.2 Ameaça a Mata Atlântica

Sobre a alegação do MP de que apesar da declaração de utilidade pública, deveria haver nova alternativa de traçado, a fim de mitigar os impactos à fauna, é também relatado a omissão do órgão ambiental relativamente ao art. 11 da Lei Federal nº11.428/06, quanto à vedação de corte e supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica, quando:

I - a vegetação:

- a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies;
- c) proteger o entorno das unidades de conservação;

As alegações são contestadas ao argumento de que o art. 14 da mesma Lei Federal prevê a possibilidade de supressão de vegetação secundária em estágio médio e regeneração, em casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, o que teria sido sanado pelo Parecer único de LP +LI nº1632302/2013 e o Adendo ao Parecer Único LP+LI nº1917241/2013, referentes ao Processo de Intervenção Ambiental nº4659/2010.

Quanto à alternativa locacional, foi defendido que o interesse de desenvolvimento da região converge na proposta definida na elaboração do Plano de Manejo do PERD.

9.3 Fracionamento do Licenciamento

A defesa do Estado de MG argumenta que o “fato de o empreendedor desenvolver qualquer estudo prévio para alternativa de implantação de um projeto não caracteriza que todos devam ser integrados”. Destaca ainda, que não há outro procedimento licenciatório junto ao órgão ambiental, não sendo uma obra dependente de outra para ser concluída, o que descaracterizaria a fragmentação da atividade.

10 Pedido de remodelação dos efeitos da decisão

Em sede de agravo de instrumento, após a rejeição dos embargos declaratórios, o Estado de MG reiterou os fundamentos de sua contestação e requereu, no caso de serem ultrapassadas as questões, que seja reformada a decisão liminar, modulando seus efeitos, a fim de autorizar o órgão ambiental estadual a dar continuidade ao processo de licenciamento ambiental do empreendimento, com a ressalva de cancelamento da licença *ad referendum* do Presidente do COPAM e com a exigência de elaboração do EIA/RIMA. Foi juntada cópia de decisão do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que suspendeu as Licenças Prévia e de Instalação concedidas em 23/08/2013, *ad referendum* da Unidade Regional Colegiada Leste do Conselho Estadual de Política Ambiental, lavrada em 26/03/2014.

11 Arquivamento do Processo de Licenciamento - Perda do superveniente do objeto da Ação

O DER/MG solicitou ao Secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável o cancelamento do procedimento de licenciamento ambiental, para que seja feito novo licenciamento, com a elaboração de EIA/RIMA. A solicitação foi atendida pelo COPAM, através da URC – Leste Mineiro, que arquivou o processo, conforme publicado no “Minas Gerais” em 01/10/2014, como demonstra a cópia juntada aos autos.

Assim, nota-se a perda superveniente do objeto da presente ação, motivo pelo qual o Estado de MG requereu a extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC, por não mais haver interesse de agir.

APÊNDICE IV

COMPILAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DAS DECISÕES JUDICIAIS DE PRIMEIRA E SEGUNDA INSTÂNCIAS

As peças decisórias, nas quais se manifesta o Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais, na Ação Cautelar Inominada, são decisões sobre Pedido Liminar, Agravo de Instrumento, Embargos de Declaração e Sentença Terminativa; na Ação Civil Pública, são as seguintes: Sentença Terminativa e decisão sobre Agravo de Instrumento.

Os fundamentos que norteiam as decisões judiciais estão abaixo colacionados.

1 Decisão liminar, em Primeira Instância

A Juíza *a quo* iniciou fundamentação de sua decisão, na existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado como pressuposto à concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, citando que o constituinte de 1988 instituiu uma disciplina rigorosa e abrangente dos bens ambientais, prevendo um rol de princípios aptos a tutelar a manutenção de um meio ambiente equilibrado, nos termos do art. 225 da CF. Destacou a imperiosidade do princípio da prevenção, a exigir a realização prévia de estudos quanto à instalação e à operação das atividades potencialmente poluidoras. Citou a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – RIO 92:

Princípio 15 – Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Foi demonstrado que a Constituição Federal refere-se à necessária adoção do Estudo de Impacto Ambiental acerca das atividades que, ainda que potencialmente, representem sérios riscos de degradação (art. 225, §1º, inciso V da CF/88). Citou a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81, em seu art. 10, que prevê o licenciamento ambiental prévio para construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento e atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes de degradação. Na sequência, o art. 11 dá ao IBAMA competência para propor ao CONAMA normas e padrões para o licenciamento previsto no art. 10.

Neste sentido, colacionou-se o art. 2º da Resolução CONAMA nº01/86:

Art. 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

Por fim, conclui que diante de tal raciocínio, restou patente que a licença prévia concedida mediante simples ato do Presidente do COPAM, fundado em deliberação normativa, não pode suplantar os preceitos do ordenamento jurídico, restando evidente a sua ilegalidade. Por outro lado, conclui também que a área vinculada à pavimentação da estrada por estar inserida em zona de amortecimento, torna imprescindível a realização de um estudo minucioso, sob pena de se colocar em risco a sobrevivência da fauna da unidade de conservação.

Assim, considerou que os fundamentos suscitados pelo autor conduzem à relevância exigida para a concessão da medida liminar pleiteada, deferindo o pedido liminar formulado pelo Ministério Público de Minas Gerais, determinando:

a) suspensão das Licenças Prévia e de Instalação concedidas *ad referendum* pelo Presidente do COPAM; b) a retirada do Processo Administrativo de Licenciamento Ambiental nº 09043/2010/001/2010 da pauta da 98ª Reunião Ordinária da aludida Unidade Regional Coelgiada; c) impor a abstenção da Presidência da Unidade Regional Colegiada do Leste Mineiro do conselho Estadual de Política Ambiental quanto à inclusão do referido processo administrativo em pauta de julgamento até a efetiva resolução de mérito no feito principal; d) determinar ao Departamento Estadual de Estradas de Rodagem – DER que suspenda imediatamente as obras iniciadas, até que aja decisão judicial final na ação principal.

2 Decisão de Agravo de Instrumento em Segunda Instância, interpostos pelo DER e outro, pelo Estado de MG

A 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, conforme se vê dos autos do processo de ação Cautelar, decidiu, em sede de Agravos de Instrumento, interpostos pelo Estado de Minas Gerais e pelo DER MG - Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais, contra decisão de primeira instância que concedeu a liminar, objeto da ação Cautelar, requerida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

2.1 Quanto ao pedido dos Agravantes de declaração de incompetência do Juízo da Capital

O Tribunal decidiu que, no caso, há particularidade relativa ao fato de estar a estrada a ser pavimentada dentro da “zona de amortecimento” do PERD, o qual foi instituído parque estadual pelo Estado de Minas Gerais, nos termos do DL nº1.119/1944.

Entendeu:

havendo formal e, portanto, inequívoca declaração do interesse do Estado de Minas Gerais na proteção ambiental do Parque Estadual do Rio Doce, não se pode negar, em sede de cognição sumária, que eventual dano ou ameaça de dano a dito interesse ambiental se enquadra no conceito de “dano regional”, que se extrai dos arts. 2º e 21 da LACP (Lei nº7.347/85) c/c o art. 93, II do CDC (Lei nº8.078/90)

2.2 EIA/RIMA

Relativo às alegações do agravante no sentido de que as fotografias indicadas na peça inaugural confirmariam que a rodovia em questão trata-se de faixa simples e não duplicada, razão pela qual a intervenções na mesma não estariam incluídas no art. 2º, I da Res nº1/86, do CONAMA, como sendo hipótese de obrigatoriedade da apresentação do EIA/RIMA.

Contudo, o Tribunal demonstra que a redação dada pela Res CONAMA nº11/86, ao art. 2º, I da Res CONAMA nº1/86

Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente e da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem **com duas ou mais faixas de rolamento.**

Em suas razões, o Tribunal apresenta consulta ao artigo “Noções de Topografia para Projetos Rodoviários, capítulo 5, Elementos Geométricos das Estradas de Rodagem”, onde se constata, no subitem 5.5.3 a definição de faixas de tráfego (ou faixa de rolamento), como o espaço dimensionado e destinado à passagem de um veículo por vez. De igual maneira, define o subitem 5.5.4, que pista de rolamento é o espaço correspondente ao conjunto das faixas de tráfego contíguas.

Tendo em vista, que as fotos acostadas aos autos dão conta de que a pista de rolamento do trecho em questão é composto por **2 (duas) faixas de rolamento**, impondo-se a necessidade de EIA/RIMA.

Em apreciação sobre o argumento dos agravantes de que o empreendimento não se trata de construção de rodovia, mas apenas de melhoramento/pavimentação, conservação e ampliação de uma rodovia já implantada desde a década de 80, o Tribunal entendeu, que nos termos do art. 2º, I da Res. Nº1/86 CONAMA, não soa possível distinguir entre atividades modificadores do meio ambiente em estrada de rodagem implantada e aquelas em estrada de rodagem em implantação.

O Tribunal considerou inaceitável, tal tentativa de distinção, visto que se trata de uma restrição de uma regra de proteção ambiental.

2.3 Urgências burocráticas e orçamentárias

Sobre os argumentos dos agravantes, relativos à urgência de cunho burocrático e orçamentário, entendeu o Tribunal, que tais questões não podem sobrepor-se à imperiosa necessidade de proteção de nossa flora e fauna, mesmo que tendo em vistas, o desenvolvimento socioeconômico de uma região.

Por fim, conclui pelo indeferimento do efeito suspensivo da liminar atacada pelo recurso de agravo de instrumento.

3 Decisão de Embargos de Declaração, em Primeira Instância

No mesmo sentido da decisão de segunda instância, o Juízo de primeira instância decidiu que o fato da estrada estar localizada na zona de amortecimento do Parque Estadual do Rio Doce, demonstra o interesse regional na proteção da biodiversidade do local, afastando-se a incompetência absoluta do juízo da Capital.

Nos demais pontos considerados pela parte embargante como obscuridade, a Juíza não vislumbrou vícios sanáveis pela via dos embargos de declaração.

Relativo, ao fato da liminar ter sido concedida sem a oitiva do representante judicial do ente público, é demonstrada a urgência verificada nos autos ante a data da 98ª Reunião Ordinária da Unidade Regional Colegiada, em 12/12/2013, haja vista que os autos foram conclusos em 09/12/2013, não havendo como se cumprir o prazo de 72 horas para manifestação. “Prevaleceu, nesta hipótese, o interesse público consubstanciado na máxima preservação do meio ambiente, sob pena de se privilegiar a forma em detrimento do direito tutelado”.

De igual maneira, a parte embargante não demonstrou prejuízos pela ausência de intimação prévia, bem como, a contestação apresentada supre a manifestação prévia, e a argumentação trazida não permitiu, juízo de retratação.

A alegação de que a liminar impediria o trâmite do licenciamento ambiental, foi afastada, ante a possibilidade de que frente às providências necessárias, EIA/RIMA, o licenciamento será possível.

Por fim, verificou não assistir razão o embargante quanto a perda da eficácia da liminar, por ter sido proposta a devida Ação Civil Pública, cujo prazo não seria contado da data da reunião do dia 12/12/2013, tendo em vista, que se verifica a ocorrência de efetivação de outras medidas.

Os embargos de declaração foram rejeitados e o processo cautelar suspenso para julgamento em conjunto com a ação principal.

4 Informações prestadas no Agravo de Instrumento, pelo Juízo de Primeira Instância

A Juíza *a quo* informou que foi concedida medida liminar, pela “relevância do fundamento de que a licença prévia de instalação não observou a devida precaução consagrada pelo direito ambiental, ante a inexistência de EIA/RIMA”.

Informou seu entendimento quanto a existência de risco de “ineficácia da medida, caso deferida ao final, tendo em vista a natureza frágil e, muitas vezes, irreversível dos danos ambientais causados pelas atividades poluidoras.”

5 Sentença terminativa – fato superveniente

O Juízo de Primeira Instância julgou a Ação Cautelar e a Ação Civil Pública, conjuntamente, em razão do Estado de MG e o DER terem requerido a extinção do processo, sem resolução de mérito, motivados pelo cancelamento do procedimento de licenciamento ambiental, objeto da lide, ou seja, perda superveniente do interesse de agir.

O MP manifestou-se pela resolução do mérito, aduzindo que o cancelamento do procedimento licenciatório demonstra o reconhecimento do pedido e concluiu requerendo a procedência da ação.

Assim, como a licença ambiental outrora concedida foi cancelada pelo poder público, tendo havido o arquivamento do respectivo processo de licenciamento ambiental, os pedidos inicialmente formulados pelo MP não apresentam mais utilidade, não ostentando o órgão ministerial uma das condições da ação, que é o interesse de agir. (Sentença, f. 263-264)

Por estas razões, o Juízo extinguiu os processos, sem resolução do mérito e revogou a liminar concedida, em sede de ação cautelar.