UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

RAFAEL OLIVEIRA FONSECA

A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL:

Compensação para que e para quem?

Versão corrigida

São Paulo
2017

RAFAEL OLIVEIRA FONSECA

A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL:

Compensação para que e para quem?

Versão corrigida

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências (Geografia).

Área de concentração: Geografia Humana

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Neli Aparecida de Mello-Théry

De acordo,

São Paulo

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

F676c

Fonseca, Rafael Oliveira
A Compensação Ambiental no Brasil: compensação para que e para quem? / Rafael Oliveira Fonseca ; orientadora Neli Aparecida de Mello-Théry. - São Paulo, 2017.
302 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.

1. Meio Ambiente. 2. Políticas territoriais. 3. Licenciamento Ambiental. 4. Compensação Ambiental. 5. Usinas Hidrelétricas. I. Mello-Théry, Neli Aparecida de, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: FONSECA, Rafael Oliveira

Título: A Compensação Ambiental no Brasil: compensação para que e para quem?

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências (Geografia).

Área de concentração: Geografia Humana

Aprovado em: ____/____/_____

Banca Examinadora

Prof.ª Dr.ª: *Neli Aparecida de Mello-Théry*

Instituição: *Universidade de São Paulo*

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: *Wagner Costa Ribeiro*

Instituição: *Universidade de São Paulo*

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: *Wanderley Messias da Costa*

Instituição: *Universidade de São Paulo*

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: *Eduardo de Lima Caldas*

Instituição: *Universidade de São Paulo*

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: *Claudio Antônio Gonçalves Egler*

Instituição: *Universidade Federal do Rio de Janeiro*

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Ao meu filho Leonardo, um anjinho que surgiu no decorrer desta pesquisa para iluminar o meu caminho.

À minha esposa Ana Paula, pelo apoio incondicional e incentivo em todos os momentos de incertezas e de inseguranças. Sua cumplicidade é fundamental nos desafios que encontramos e encontraremos.

Aos meus pais Adair e Leontina, que dignamente me apresentaram à importância dos estudos e à trajetória de persistência.

À toda minha família e amigos, fundamentais para minha formação como ser humano, pelo carinho e constante apoio.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um momento sempre muito especial, pois é uma ocasião singela na qual podemos manifestar nossa gratidão e tentar simbolicamente retribuir àqueles que de alguma forma contribuíram com esta pesquisa e especialmente com a minha formação.

Por consequência, nessa etapa de ponderação, ao escrever os agradecimentos desta tese, não consigo deixar de refletir sobre o meu ingresso na Universidade de São Paulo há 12 anos.

Naquela época eu tinha muitas dúvidas sobre como seria o caminho, mas tinha a certeza que em algum momento eu perpassaria pela ocasião atual, no entanto, desde aquele período eu sabia que isso não seria possível sem o apoio e a dedicação de várias pessoas e a da instituição, o que de fato se concretizou. Portanto, eu nunca percorri esse trajeto solitário, pelo contrário.

Por isso afirmo seguramente que após esses anos de aprendizado em minhas etapas acadêmicas, muitos foram fundamentais para minha formação no âmbito da ciência geográfica e para a vida como um todo, mas infelizmente é impossível agradecer cada um, como de fato gostaria.

Assim sendo, agradeço em primeiro lugar a professora Neli Aparecida de Mello-Théry, que ao me conceder a oportunidade de apresentar minhas inquietações, indagações e ideias acreditou nas possibilidades desta pesquisa. Muito obrigado pela atenção dedicada ao longo desses anos e sobretudo, pelas numerosas horas aplicadas por meio de sua valiosa e criteriosa orientação que tornou tangível enfrentar o tortuoso caminho deste trabalho. Seu rigor científico foi imprescindível para o desenvolvimento e a conclusão desta tese.

Agradeço aos professores Everaldo Santos Melazzo e Wagner da Costa Ribeiro pelas precisas análises, avaliações e críticas realizadas no exame de qualificação, que foram fundamentais para compreender com maior exatidão alguns dos percursos que foram e poderiam ser percorridos.

Agradeço a todos os professores do Departamento de Geografia da USP pelos ensinamentos no decorrer da graduação, do mestrado e do doutorado, compartilhando conhecimento e expandindo meu fascínio pela ciência geográfica. Em especial à Mónica Arroyo, Sandra Lencioni, Rita Ariza da Cruz e Hervé Thery, que foram substanciais nessas etapas de minha formação.

Agradeço a minha esposa e professora Ana Paula Camilo Pereira, suas críticas e contribuições foram de imenso valor, aliado ao seu incentivo, cumplicidade e contribuições cotidianas que tornaram mais claros os momentos mais nebulosos. A USP e a Geografia, nesses anos todos, me proporcionaram o acesso a um universo de conhecimento, proporcionaram várias oportunidades, alguns amigos, bem como excelentes e inesquecíveis lembranças. Mas, também possibilitaram o nosso encontro, nosso relacionamento, nosso casamento e nosso filho, Leonardo, que desde então ilumina nossos caminhos e nos inspira em nossas pesquisas.

Agradeço aos vários amigos que encontrei durante a pós-graduação, pelas conversas, sugestões, correções e críticas que foram de primordial valia para o desenvolvimento desta pesquisa, em especial nesta fase de doutorado Solen Le Clec'h, Paulo Roberto Cunha, Luciana Riça Mourão Borges e Suzana Cristina Lourenço.

Agradeço aos servidores e colaboradores do Ministério do Meio Ambiente, Ibama, ICMBio, Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá, Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Laranjal do Jari/AP, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura de Laranjal do Jari/AP, do Instituto Socioambiental (ISA), da *The Nature Conservancy* (TNC), da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e da EDP Energias do Brasil, que me receberam pessoalmente e por inúmeras vezes responderam a todos as minhas dúvidas e questionamentos no decorrer desses últimos anos.

Agradeço aos chefes da Estação Ecológica do Jari e do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque que, da mesma forma, me receberam e sempre estiveram à disposição para esclarecer minhas demandas e indagações, e, além disso, disponibilizaram integralmente a infraestrutura dessas Unidades de Conservação para as atividades de campo. Os senhores engrandeceram minhas percepções e admiração por aqueles que atuam cotidianamente em defesa da Amazônia brasileira.

Agradeço à Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) pela Bolsa concedida (processo nº 2013/16022-3) que contribuiu e possibilitou a minha integral dedicação à pesquisa.

Enfim, agradeço a todos aqueles que de alguma forma colaboraram para a efetivação dessa pesquisa, incluindo os técnicos administrativos da FFLCH, em especial da Secretaria de Pós-Graduação do Departamento de Geografia.

O momento de inércia da vida e do pensamento humano parece imenso, e a capacidade de sofrimento dos indivíduos talvez chegue muito perto daquela dos animais.

Não obstante, existe um limite absoluto, mesmo que este esteja à beira da destruição do mundo, limite do qual ninguém pode dizer o quanto estamos distantes.

É possível que a era das trevas da crise do sistema produtor de mercadorias,
com suas formas de percurso e acontecimentos catastróficos,
abranja boa parte do século XXI.

(KURZ, 1993 [1991], p.223)

RESUMO

FONSECA, Rafael Oliveira. **A Compensação Ambiental no Brasil:** compensação para que e para quem? 2017. 302f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

A temática ambiental se constitui em um contexto complexo e dinâmico de inúmeras relações de interdependência e/ou de subordinação, pois está inserida em um constante movimento ocasionado pelas variadas forças e interesses de atores que as circundam, como por exemplo, o Estado, a sociedade civil e o mercado. Nesse sentido, a questão não deve ser compreendida como simples resultante do vínculo entre os homens e a natureza, mas como um componente das relações humanas, como um objeto econômico, político e cultural. No Brasil, a relevância do tema é evidente devido a sua posição de protagonista internacional nas esferas ambiental e socioeconômica. Dessa forma, um instrumento constituinte da política territorial e ambiental nacional, que está diretamente inserido nessa complexa e dinâmica temática e envolvo pelos interesses e poderes de vários atores, é a Compensação Ambiental (CA). Objeto central desta pesquisa, a CA está subordinada ao processo estatal de emissão de licenças ambientais e visa contribuir para o fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A hipótese deste trabalho é que a Compensação Ambiental Federal, na forma como está estabelecida e operacionalizada na atualidade, é pouco eficaz em relação ao seu propósito. Assim, o objetivo desta pesquisa é compreender e analisar o papel e/ou a finalidade do Estado (e de suas políticas públicas) na definição da CA, bem como o potencial deste instrumento em influenciar no ordenamento do território, particularmente ante a abordagem ambiental e a sua conjuntura contemporânea, perpassando igualmente pelos outros atores que envolvem este instrumento. Para isso consideramos a escala federal da administração do território, ou seja, a atuação da União, abarcando, dessa maneira, as atividades dos principais órgãos ambientais do país, sejam: do Ministério do Meio Ambiente, do Ibama, do ICMBio etc. Para atingir tal proposição, este trabalho se baseia em pesquisas bibliográficas, levantamento de dados e estatísticas, entrevistas em órgãos públicos e em instituições não-estatais, produção de elementos gráficos, tabulares e cartográficos, e em um estudo de caso, a UHE Santo Antônio do Jari, e seu respectivo trabalho de campo. O conteúdo está segmentado em três etapas: a primeira aborda a tríade dos atores que envolvem a CA, com base em um esquema conceitual de análise; a segunda apresenta um aprofundamento sobre o instrumento em uma perspectiva histórica, legislativa e operacional; e, a terceira transpõe a teoria e tange o território a partir da análise empírica do estudo de caso. Ao final, visando responder o “para que e para quem” que intitula este trabalho, conclui-se em relação ao “para que”, que de fato, a CA Federal visa fortalecer o SNUC, essa finalidade está consolidada. Por outro lado, a análise do “para quem” nos leva a afirmar que no presente o instrumento serve a todos os atores que o envolvem apesar de não atender todas as suas demandas, deixando uma lacuna sobre o seu futuro se nenhuma alteração significativa for realizada em suas diretrizes operacionais.

Palavras-chave: Meio ambiente. Políticas territoriais. Licenciamento Ambiental. Compensação Ambiental. Usina Hidrelétrica.

ABSTRACT

FONSECA, Rafael Oliveira. **The Environmental Compensation in Brazil:** compensation for what and for whom? 2017. 302f. Thesis (Doctorate in Human Geography) - Faculty of Philosophy, Languages and Literature, and Human Sciences (FFLCH) of the University of São Paulo (USP) - Brazil. São Paulo, 2017.

Environmental issues constitute a complex and dynamic context of numerous relationships of interdependence and/or subordination because they are part of a constant motion due to the different forces and interests of the actors that surround them, such as the State, the civil society and the market. In this sense, these questions should not be understood as a simple result of the relationships between human beings and the nature, but should be seen as part of a component of human relations, as an economic, political and cultural object. In Brazil, the relevance of the questions is evident due to its position as an international protagonist in the environmental and socioeconomic spheres. Environmental Compensation (EC) is an instrument that is part of the national territorial and environmental policy, that is directly inserted in this complex and dynamic thematic and that envelops the interests and powers of several actors. The central object of this research, the EC, is related to the State´s allocations of environmental licenses and aims to contribute to the strengthening of the National System of Conservation Units (SNUC). This study is based in the following hypothesis: Environmental Compensation managed by the federal government is not very effective in relation to its purpose, as currently established and operationalized. Thus, this research aims to understand and analyze the role and/or the purpose of the State (and its public policies) in the definition of EC, as well as the potential of this instrument in influencing the spatial planning, particularly facing the contemporary conjuncture of the environmental issue, also permeating the other actors that are involved in this instrument. For this, we consider the federal scale of territory administration, covering in this way, the activities of the main public environmental institutions in Brazil, such as the Ministry of the Environment, Ibama, ICMBio, etc. In order to reach such a goal, this work is based on bibliographical research, data collection and analyses, interviews with public agencies and non-state institutions, production of graphics, tables and maps, and on a case study, in the Santo Antônio do Jari Hydroelectric Power Plant, and its related field research. The content is segmented into three parts: the first one presents the triad of the actors that are involved in the EC, based on a conceptual schema of analysis; the second one presents a theoretical understanding of the instrument in a historical, legislative and operational perspective; and the third part transposes the theory and covers the territory from the empirical analysis of the case study. In the end, in order to answer "for what and for whom", the question in the title of this research, we conclude, with regard to the “for what", that in fact, the Federal EC aims to strengthen the SNUC, this purpose seems consolidated. The analysis of the "for whom" leads us to affirm that, in the present, the instrument serves all the actors that involve it, even if it does not meet all your demands. Thus leaves doubts about its future if no significant change in its operational guidelines is made.

Keywords: Environment. Territorial policies. Environmental Licenses. Environmental compensation. Hydroelectric Power Plant.

RÉSUMÉ

FONSECA, Rafael Oliveira. **La Compensation Environnementale au Brésil:** compensation pourquoi et pour qui? 2017. 302f. Thèse (Doctorat en Géographie Humaine) - Faculté de Philosophie, Lettres et Sciences Humaines (FFLCH) de l´Université de São Paulo (USP) – Brésil. São Paulo, 2017.

Les questions environnementales constituent un contexte complexe et dynamique de nombreuses relations d'interdépendance et/ou de subordination, parce qu'elles s'insèrent dans un mouvement constant provoqué par les divers forces et intérêts des acteurs qui les entourent, comme par exemple, l'État, la société civile et le marché. En ce sens, ces questions ne doivent pas être comprises comme simplement résultant d'une relation entre l'homme et la nature, mais comme une composante des relations humaines, comme un objet économique, politique et culturel. Au Brésil, la pertinence de ces questions est évidente en raison de la position du pays comme un protagoniste international dans le domaine de l'environnement et du point de vue socio-économique. Ainsi, un instrument constitutif de la politique territoriale et environnementale nationale, directement inséré dans ce sujet complexe et dynamique et qui enveloppe pour les intérêts et les pouvoirs des différents acteurs, est la Compensation Environnementale (CE). L'objet central de cette recherche, la CE, est lié à l'attribution par l'Etat de licences environnementales et vise à contribuer au renforcement du Système National des Unités de Conservation (SNUC) du Brésil. Ce travail repose sur l'hypothèse que la Compensation Environnementale gérée par le gouvernement fédéral est faible dans la façon dont elle est établie et est mise en œuvre actuellement par rapport à sa finalité. De cette façon, l'objectif de cette recherche est de comprendre et d'analyser le rôle et/ou le but de l'État (et de ses politiques publiques) dans la définition de la CE, ainsi que le potentiel de cet instrument pour influencer l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne l'approche environnementale et de son cadre contemporain, considérant logiquement les autres acteurs qui entourent cet instrument. Pour cela, nous considérons seulement le niveau fédéral de l'administration du territoire brésilien et ainsi, les activités des principaux organismes environnementaux du pays, comme le Ministère de l'Environnement, l´Ibama, l'ICMBio, etc. Pour atteindre cet objectif, ce travail est basé : sur une recherche bibliographique, la collecte et l'analyse statistique de données, des interviews auprès des organismes publics et d'institutions non gouvernementales, la production de graphiques, de tableaux et de cartographies, et une étude de cas, sur la zone de la centrale hydroélectrique de Santo Antônio do Jari, impliquant un travail sur le terrain. Le contenu est segmenté en trois étapes : la première traite de la triade des acteurs qui entourent des CE, basée sur un cadre conceptuel de l'analyse ; le second présente un approfondissement de l'instrument dans une perspective historique, législative et opérationnelle; et, le troisième porte sur l'application de la théorie à partir d'une analyse empirique basée sur l'étude de cas. Pour terminer, afin de répondre à la question « pourquoi et pour qui » posée dans le titre ce travail, nous concluons, d'une part, que l'objectif de la CE fédérale visant à renforcer le SNUC est atteint et, d'autre part, que cet instrument sert à tous les acteurs impliqués mais sans répondre à toutes leurs demandes, laissant ainsi des doutes sur son avenir si aucun changement important dans ses directives opérationnelles n'est fait.

Mots-clés: Environnement. Politiques territoriales. Licences environnementales. Compensation environnementale. Centrale hydroélectrique.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema conceitual de análise da Compensação Ambiental no Brasil 47

Figura 2 - Esquematização da metodologia de cálculo da Compensação Ambiental 137

Figura 3 - Simulação de cálculo da CA Federal para empreendimento de impactos negativos extremos, desconsiderando os valores máximos permitidos pela metodologia vigente 138

Figura 4 - Evolução cronológica dos principais eventos que envolvem a Compensação Ambiental Federal 161

Figura 5 - Coletânea de fotos do distrito de Monte Dourado, Almeirim/PA 174

Figura 6 - Sequência de fotos das *company towns* de Monte Dourado e Munguba e das suas respectivas vizinhas Laranjal do Jari e Vitória do Jari 176

Figura 7 - Imagem de satélite das margens do Rio Jari nas proximidades do município de Vitória do Jari/AP 179

Figura 8 - Área industrial às margens do Rio Jari 180

Figura 9 – Coletânea de fotos de Laranjal do Jari/AP - o "Beiradão" 185

Figura 10 - Fotos de Vitória do Jari/AP - o "Beiradinho" 185

Figura 11 - Coletânea de fotos da UHE Santo Antônio do Jari em operação 201

Figura 12 - Coletânea de fotos UHE Santo Antônio do Jari durante as obras 204

Figura 13 - Representação do cálculo da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari 213

Figura 14 - Imagens de satélite do Rio Jari na área da UHESAJ – 1969 e 2014 216

Figura 15 - Base administrativa da Esec do Jari localizada no distrito de Monte Dourado em Almeirim/PA 224

Figura 16 - Coletânea de fotos da sede da UC localizada no interior da Esec do Jari 224

Figura 17 - Coletânea de fotos da sede da UC localizada no interior da Esec do Jari 225

Figura 18 - Fotos de elementos da execução orçamentária da CA na Esec do Jari 229

Figura 19 - Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque 231

Figura 20 - Coletânea de fotos da infraestrutura do Parna Montanhas do Tumucumaque .. 233

Figura 21 – Base rústica de campo do Parna Montanhas do Tumucumaque 240

Figura 22 – Coletânea de fotos da Cachoeira de Santo Antônio do Rio Jari 248

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Gráfico linear para simulação de cálculo da CA Federal para empreendimento de impactos negativos extremos, desconsiderando os valores máximos permitidos pela metodologia vigente 139

Gráfico 2 - Variação populacional nos municípios na área de influência da UHE Santo Antônio do Jari 184

Gráfico 3 - Representatividade percentual dos setores no PIB-M dos municípios na área de influência da UHE Santo Antônio do Jari 187

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação 123

Mapa 2 – Bacia hidrográfica do Rio Jari e seus municípios 170

Mapa 3 – Área de Influência Direta (AID) da UHE Santo Antônio do Jari 182

Mapa 4 – Unidades de Conservação no entorno da UHE Santo Antônio do Jari 183

Mapa 5 – Áreas protegidas do Amapá, norte do Pará e países vizinhos 190

Mapa 6 – Unidades de Conservação na região do Vale do Jari 193

Mapa 7– Unidades de Conservação e respectivas faixas circundantes no entorno UHE Santo Antônio do Jari 208

Mapa 8 - Unidades de Conservação beneficiárias da Compensação Ambiental da UHESAJ 221

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Sistematização das Unidades de Conservação Federais 122

Tabela 2 - Variação do Índice Magnitude (IM) 132

Tabela 3 - Variação do Índice Biodiversidade (IB) 132

Tabela 4 - Variação do Índice Abrangência (IA) 133

Tabela 5 - Variação do Índice Temporalidade (IT) 133

Tabela 6 - Variação do Índice Comprometimento de Áreas Prioritárias (ICAP) 134

Tabela 7 - Variação do Índice de Influência em Unidade de Conservação (IUC) 136

Tabela 8 - Critérios de destinação dos recursos da Compensação Ambiental Federal 150

Tabela 9 - Sistematização hierárquica das principais legislações vigentes acerca da Compensação Ambiental Federal 154

Tabela 10 - Dados estatísticos dos municípios na área de influência da UHE Santo Antônio do Jari 188

Tabela 11 - Unidades de Conservação localizadas no entorno do Vale do Jari ordenadas cronologicamente pela data de criação 192

Tabela 12 - Terras Indígenas localizadas na bacia do Rio Jari ordenadas cronologicamente pela data de criação 197

Tabela 13 - Características básicas da UHE Santo Antônio do Jari 200

Tabela 14 - Condições de financiamento da UHE Santo Antônio do Jari 202

Tabela 15 - Síntese das informações relativas ao processo de Licenciamento Ambiental e de Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari 217

Tabela 16 - Síntese das informações relevantes para análise da destinação dos recursos da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari 219

Tabela 17 - Destinação e aplicação dos recursos da CA oriunda da UHE Santo Antônio do Jari 220

Tabela 18 - Detalhamento da Infraestrutura disponível na Esec do Jari 226

Tabela 19 - Decisão do CCAF acerca da destinação dos recursos da CA para a Esec do Jari 228

Tabela 20 - Síntese do relatório orçamentário da CA na Esec do Jari em 31/12/2015 228

Tabela 21 - Síntese da execução orçamentária da CA na Esec do Jari em 31/12/2015 229

Tabela 22 - Síntese do provisionamento orçamentário da CA na Esec do Jari em 31/12/2015 230

Tabela 23 - Detalhamento da Infraestrutura disponível no Parna Montanhas do Tumucumaque 234

Tabela 24 - Decisão do CCAF acerca da destinação dos recursos da CA para o Parna Montanhas do Tumucumaque 235

Tabela 25 - Síntese do relatório orçamentário da CA no Parna Montanhas do Tumucumaque em 31/12/2015 236

Tabela 26 - Síntese da execução e do provisionamento orçamentário da CA no Parna Montanhas de Tumucumaque em 31/12/2015 236

Tabela 27 - Síntese da redestinação orçamentária da CA oriunda da UHE Santo Antônio do Jari 243

LISTA DE SIGLAS

AAR	Área de Abrangência Regional
ABCE	Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica
Abema	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
ADA	Área Diretamente Afetada
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
AID	Área de Influência Direta
AII	Área de Influência Indireta
Airehg	Área de Influência Real de Empreendimentos Hidroelétricos
Anamma	Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
APA	Área de Proteção Ambiental
Arie	Área de Relevante Interesse Ecológico
Arpa	Programa Áreas Protegidas da Amazônia
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CA	Compensação Ambiental
Cadam	Caulim da Amazônia S/A
Caemi	Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração
CAP	Comprometimento de Área Prioritária
CCAF	Comitê de Compensação Ambiental Federal
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CEA	Companhia de Eletricidade do Amapá
Ceja	Companhia Energética do Jari (Jari Energia)
Ceot	Carta Europeia de Ordenação do Território

CFCA	Câmara Federal de Compensação Ambiental
Cgter	Coordenação Geral de Consolidação Territorial
CMA	Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle
CMN	Conselho Monetário Nacional
Cnen	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
CNT	Confederação Nacional do Transporte
Cnuc	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
Cnuds	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
Cnumad	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
Cnumah	Conferência da Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano
Cocam	Coordenação de Compensação Ambiental
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPS	Compras Públicas Sustentáveis
Crub	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
Dilic	Diretoria de Licenciamento Ambiental
Diplan	Diretoria de Planejamento
Direp	Diretoria de Unidades de Conservação e Proteção Integral
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
Esec	Estação Ecológica
EUA	Estados Unidos da América
FBCN	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
FCP	Fundação Cultural Palmares
Fica	Fundo de Investimentos de Compensações Ambientais
Fiong	Fórum Internacional de Organizações Não-Governamentais
Flona	Floresta Nacional
Flota	Floresta Estadual
FMI	Fundo Monetário Internacional

FSC	*Forest Stewardship Council*
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funbio	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
GI	Grau de Impacto
IA	Índice Abrangência
IA	Impacto Ambiental
IAIA	*International Association for Impact Assessment*
IB	Índice Biodiversidade
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICAP	Índice Comprometimento de Área Prioritária
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFC	*International Finance Corporation*
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
IM	Índice Magnitude
IN	Instrução Normativa
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISA	Instituto Socioambiental
ISB	Impacto Sobre a Biodiversidade
IT	Índice Temporalidade
IUC	Influência em Unidades de Conservação
LA	Licenciamento Ambiental
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
LT	Linha de Transmissão

MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
Mona	Monumento Natural
MW	Megawatts
Nepa	*National Environmental Policy Act*
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organizações das Nações Unidas
Oscip	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Parna	Parque Nacional
PBA	Plano Básico Ambiental
PCA	Programa de Compensação Ambiental
PIB	Produto Interno Bruto
PIB-M	Produto Interno Bruto Municipal
PNAP	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PT	Parecer Técnico
PTCA	Plano de Trabalho de aplicação dos recursos de Compensação Ambiental
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
Rebio	Reserva Biológica
Redd	Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
Refau	Reserva de Fauna
Resex	Reserva Extrativista
Rima	Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural

RVS	Refúgio de Vida Silvestre
Sema	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SIN	Sistema Interligado Nacional
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Termo de Compromisso
TCCA	Termo de Compromisso para o cumprimento de Compensação Ambiental
TCU	Tribunal de Contas da União
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TNC	*The Nature Conservancy*
TRF	Tribunal Regional Federal
UC	Unidade de Conservação
UCs	Unidades de Conservação
UHE	Usina Hidrelétrica
UHESAJ	Usina Hidrelétrica de Santo Antônio do Jari
UICN	União Internacional para Conservação da Natureza
UN	*United Nations*
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VR	Valor de Referência
WWF	*World Wide Found for Nature*
ZA	Zona de Amortecimento
ZEI	Zonas Estritamente Industriais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 26

CAPÍTULO I – A TRÍADE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E MERCADO 44

1.1. Estado, ordenamento territorial e políticas públicas 48

1.1.1. Estado: das acepções conceituais à sua finalidade 49

1.1.2. Ordenamento territorial: instrumento de coesão do território 53

1.1.3. Políticas públicas: materialização de concepções policêntricas sobre o território 57

1.2. A sociedade civil e o ambientalismo no Brasil 66

1.2.1. Sociedade civil: entre as concepções teóricas do passado ao presente 66

1.2.2. Ambientalismo: seu desenvolvimento e as suas influências no Brasil 72

1.3. O mercado e seus vínculos inerentes 81

1.3.1. Mercado e Estado: percepções de uma antiga relação 81

1.3.2. Mercado e recursos naturais: um elo impossível de se romper 86

1.3.3. A demanda infraestrutural e a proteção do meio ambiente: a contemporaneidade de um antigo paradoxo 87

CAPÍTULO II – A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL: ENTRE ASPECTOS HISTÓRICOS, LEGISLATIVOS E OPERACIONAIS 94

2.1. O impacto ambiental e a sua avaliação 96

2.2. O Licenciamento Ambiental Federal 103

2.3. A Compensação Ambiental Federal e o Sistema Nacional de Unidade de Conservação 114

2.3.1. Compensação Ambiental: o que é, como e quando surgiu? 114

2.3.2. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC): a conjuntura atual e os desafios de consolidação 118

2.3.3. Compensação Ambiental: a legislação federal vigente e a atual metodologia de cálculo 126

2.3.4. A judicialização do processo: um instrumento, diversos atores, inúmeros interesses 140

2.3.5. A operacionalização da Compensação Ambiental Federal 146

2.3.5.1. A (i)legalidade da execução indireta da Compensação Ambiental Federal 155

CAPÍTULO III – A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E O TERRITÓRIO: UMA INTRÍNSECA CONEXÃO EMPÍRICA 162

3.1. O caminho até o Vale do Jari 164

3.2. A bacia hidrográfica do Rio Jari: caracterização geral da área 169

3.3. A formação histórica e territorial do baixo Jari 171

3.3.1. A expansão da ocupação humana e a chegada do capital estrangeiro 171

3.3.2. O Projeto Jari e o princípio das profundas mudanças no território 173

3.3.3. A desistência de Ludwig e os caminhos até a atualidade 177

3.4. O baixo Jari na atualidade: os municípios e as áreas protegidas na área de influência da UHE Santo Antônio do Jari 180

3.4.1. A relevância das áreas protegidas da região 189

3.4.2. Unidades de Conservação e Terras Indígenas na região do Vale do Jari ... 191

3.5. A Usina Hidrelétrica Santo Antônio do Jari 198

3.5.1. Da ambição à concretização: os caminhos até a produção energética da UHE de Santo Antônio 198

3.5.2. O processo vigente de Licenciamento Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari 203

3.6. A trajetória da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari 206

3.6.1. O cálculo da Compensação Ambiental: da metodologia às práxis 213

3.6.2. A destinação dos recursos da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari 217

3.6.3. A execução da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari 222

3.6.3.1. A Estação Ecológica do Jari 223

3.6.3.2. Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque 231

3.7. Um diagnóstico acerca da trajetória da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari 237

3.8. A formação histórica-territorial do baixo Jari: algumas considerações 245

CONCLUSÕES 250

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 276

INTRODUÇÃO

Nós somos a Terra, os povos, as plantas e animais, gotas e oceanos, a respiração da floresta e o fluxo do mar. Nós honramos a Terra como lar de todos os seres viventes. Nós estimamos a Terra, pela sua beleza e diversidade de vida. Nós louvamos a Terra, pela sua capacidade de regeneração, sendo a base de toda a vida. Nós reconhecemos a especial posição dos povos indígenas da Terra, seus territórios e seus costumes, e sua singular afinidade com a Terra. ***Nós reconhecemos que o sofrimento humano, pobreza e degradação da Terra são causados pela desigualdade do poder.*** *Nós aderimos a uma responsabilidade compartilhada de proteger e restaurar a Terra para permitir o uso sábio e equitativo dos recursos naturais, assim como realizar o equilíbrio ecológico e novos valores sociais, econômicos e espirituais. Em nossa inteira diversidade somos unidade. Nosso lar comum está crescentemente ameaçado [...]*

(FIONG, 1992, p. 1, grifo nosso)[1]

[1] Preâmbulo da versão da Carta da Terra elaborada pelas entidades da sociedade civil no Fórum Internacional de Organizações Não-Governamentais (Fiong) que ocorreu paralelamente a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad) realizada no Rio de Janeiro em 1992.

A temática ambiental é complexa e dinâmica. Uma afirmação que poderia conter outros vários adjetivos, mas os dois elencados por si só já revelam o intricado teor desta pesquisa. É complexa pois seus elementos funcionam entre si em um contexto de inúmeras relações de interdependência e/ou de subordinação e dinâmica pois está inserida em um constante movimento ocasionado pelas variadas forças e interesses de atores[2] que as circundam. A epígrafe desse trecho introdutório reforça essa assertiva.

Nesse sentido, consideramos que a questão, conforme ressalta Moraes (2005 [1994]), não deve ser compreendida como simples resultante do vínculo entre os homens e a natureza, mas como uma face [ou como um componente] das relações humanas, ou seja, como um objeto econômico, político e cultural, o que, complementando o autor, corrobora para o seu caráter complexo e dinâmico.

No cotidiano da sociedade contemporânea o tema se faz presente de diversas maneiras e acaba, de uma forma ou de outra, por envolver impreterivelmente vários atores. Os próprios conceitos ambientais utilizados rotineiramente são abrangentes e utilizados com frequência como sinônimos quando na verdade são complementares[3].

Ademais, a temática abarca um conjunto de questões que se dispõe em diversas escalas desde o âmbito global até as mais tênues e sutis especificidades locais dos territórios. Está diretamente incorporado à sociedade contemporânea que em grande medida busca no início do século XXI, ao menos no discurso, um novo caminho "coletivo" tendo como base um desenvolvimento adjetivado de sustentável[4].

---

[2] No dicionário da Língua Portuguesa (HOUAISS; VILLAR, 2009) ator é aquele que tem papel ativo em algum acontecimento, etimologicamente o substantivo possui derivação do latim *actor* que significa "o que faz mover, o que representa, orador, o que executa, dirige". Enquanto que agente é quem atua, opera, agencia, pessoa ou algo que desencadeia ação ou efeito, possuindo também derivação do latim *agens* que significa "que faz ou traz". Optou-se neste trabalho pelo uso predominante do termo ator, considerando, conforme Di Méo e Buléon (2007) que esse pode ser definido como uma instância (indivíduo ou organismo) munido de grande capacidade de transformar o espaço [e/ou o território] de acordo com seus interesses com um maior alcance de ação em relação ao agente. Dessa forma, entende-se por agente aquele que atua sob uma ação, que, portanto, possui uma definição sinonímia de ator, mas que não altera os processos devido sua característica passiva, e por ator aquele que além de atuar com esse mesmo objetivo é produtor dos processos, portanto, nessa interpretação os atores possuem um papel mais ativo que os agentes.

[3] Nesse sentido, neste trabalho consideramos que meio ambiente inclui os elementos do mundo natural (flora, fauna, atmosfera, solo, recursos hídricos etc.), mas também as relações entre as pessoas e o meio onde vivem (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012). Sempre que tratarmos da "questão ambiental", da " temática ambiental", do "tema ambiental", dentre outras alusões similares, estamos nos referindo aos aspectos que tratam das questões que possuem como perspectiva central o meio ambiente como um todo.

[4] Cada vez mais incorporado ao cotidiano e empregado de diversas formas e com diferentes interpretações apesar de similares, o conceito de desenvolvimento sustentável foi popularizado pelo Relatório *Brundtland* em 1987 como aquele desenvolvimento "(...) que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades" (CMMAD, 1991 [1987], p. 46). Há outras definições

A questão está mais do nunca incorporada na agenda política, tendo em vista a modificação dos discursos e a utilização do conceito de desenvolvimento sustentável pelas instituições governamentais, mesmo aquelas que nunca tiveram o meio ambiente como objeto de trabalho (MELLO-THÉRY, 2011)

Acrescentamos que apesar de sua relevância ser relativamente recente, a ação dos seres humanos sobre o meio ambiente é tão antiga quanto à própria existência do homem, afinal o uso dos recursos disponíveis é uma ação intrínseca a sobrevivência de qualquer espécie, argumento utilizado regularmente até os dias atuais para justificar as ações antrópicas no planeta Terra.

De qualquer maneira parece coerente que os seres humanos utilizem os recursos naturais para suprir suas necessidades, mas é preciso administrar o seu acesso, especialmente porque são raros em algumas situações e, além disso, estão disponíveis de forma não equilibrada, por isso a necessidade de gestão dos recursos naturais se impõe no período atual (RIBEIRO; SANT'ANNA, 2012).

Também é admissível que o avanço do conhecimento humano desde os primórdios foi lentamente minimizando as influências do determinismo geográfico na relação entre o homem e a natureza, de tal forma que, a nossa espécie passou a ocupar uma proeminência ímpar e, ao mesmo tempo, perversa na hierarquia dos seres vivos da Terra.

Nesse processo de evolução, o homem ampliou a exploração dos recursos naturais a tal ponto que a degradação ambiental atingiu níveis drásticos provocando desequilíbrios que afetam a qualidade da vida no planeta, inclusive dos próprios seres humanos.

Há um longo tempo é fato que o uso intensivo desses recursos, a intensa poluição, além das demais alterações antrópicas provocadas em pouco mais de um século (considerando o período pós-Revolução Industrial) foram suficientes para acarretar a diminuição e até mesmo a extinção de várias espécies da fauna e da flora, sobretudo nos países desenvolvidos, causando perdas irreparáveis à biodiversidade como um todo.

---

similares, feitas por pesquisadores de diversas áreas, sobretudo biológicas e humanas, bem como por organizações e entidades internacionais. Em suma, uma análise realizada por Pearce, Markandya e Barbier (1992 [1989]), apenas dois anos após a publicação do Relatório *Brundtland*, sugere que apesar da falta de precisão de alguns autores, as ideias em relação ao conceito se correlacionam. Posteriormente, outros autores realizaram análises do conceito de forma similar como, por exemplo: Acselrad (1999), Frey (2001), Guimarães (1992, 2001), Herculano (1992), Montibeller-Filho (1993, 2008), Romeiro (2012), Sachs (2000, 2004, 2007), Veiga (2005), dentre outros.

Ricupero (1993), em sua discussão sobre economia e meio ambiente, mostra que apesar da economia clássica ser autônoma e utilitarista em relação a natureza, alguns economistas e/ou pensadores do passado já perpassavam pelas questões ambientais (como Adam Smith, John S. Mill, David Ricardo, Thomas R. Malthus e mesmo Karl Marx). Não necessariamente por estarem preocupados com aspectos relacionados a proteção do meio ambiente, mas por considerarem em suas análises um possível esgotamento dos recursos naturais e cada um de sua maneira os "limites do crescimento"[5] em relação ao planeta.

Por tudo isso, há muitas décadas (ou séculos) é cada vez mais corrente a difusão da ideia de que a degradação e a insustentabilidade de determinados ecossistemas em assegurar a vida poderá atingir uma situação extrema e, até mesmo desconhecida, com a possibilidade de comprometer a continuidade da espécie humana.

Esse cenário reforça a existência de um paradigma antropocêntrico que fundamentaria a dominação humana sobre a natureza colocando-a como o centro da vida no planeta, uma postura que interfere profundamente nas decisões e ações das políticas ambientais[6] (FERREIRA; BOMFIM, 2010) manifestando às vezes situações contraditórias com ações que resultam em desapreço pela vida terrestre.

Para isso julgamos pertinente compreender a história recente em uma perspectiva ambiental com o objetivo de assimilar como chegamos ao estágio atual da questão, pois a própria construção do objeto de estudo, a Compensação Ambiental, está inserida nesse processo histórico conforme abordaremos no decorrer deste trabalho.

Desse modo, é relevante termos ciência de que a temática ambiental se encontra na atualidade em uma posição de amplitude e relevância por múltiplos fatores, apesar das ameaças contemporâneas ao meio ambiente em um contexto de copiosas crises econômicas "momentâneas", sobretudo a partir da década de 1970.

Em geral, esses fatores estão relacionados a historicidade da questão ambiental, sobretudo a partir da Revolução Industrial, dado que os impactos das atividades humanas sobre o meio ambiente se aprofundaram com a expansão da lógica urbano-industrial. O cenário de

---

[5] Adiante abordaremos a questão dos limites do crescimento ao abordar o Clube de Roma.

[6] Política ambiental pode ser compreendida como o conjunto de metas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos das ações antrópicas sobre o meio ambiente (LUSTOSA; YOUNG, 2002; LUSTOSA; CÁNEPA; YOUNG, 2010) e em alguns casos visam até mesmo não apenas reduzir, mas evitar a ocorrência desses impactos. Posteriormente retornaremos a essa discussão conceitual sobre este tipo de política pública relacionando-a com as políticas territoriais.

satisfação do século XIX, apesar da sua poluição e deprimente condições de vida urbana para grande parte da população, se alterou gradativamente dando lugar a relevantes avanços tecnológicos em inúmeras áreas e a consciência ecológica do século XX (HOBSBAWN, 1995).

A relação entre o capitalismo e a sociedade como um todo a partir desta Revolução foi e está sendo marcada por estatísticas excepcionais, sobre todos os aspectos, com resultantes positivas e negativas, até mesmo na área ambiental[7]. Talvez nem mesmo alguns intelectuais do século XIX, como Karl Marx, ou mesmo do início do século XX, como Max Weber, poderiam prever, apesar do tom profético de parte de suas obras, toda a dimensão dos efeitos negativos do desenvolvimento da modernidade sobre o meio ambiente, corroborando com as colocações de Ricupero (1993) expostas anteriormente.

De qualquer maneira, timidamente o tema começa a angariar relevância e, dessa maneira, ainda nas últimas décadas do século XIX, alguns tratados internacionais foram criados para o estabelecimento de instrumentos legais de defesa dessas áreas (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012; RIBEIRO, 2001), por isso no final deste século a expansão do crescimento demográfico, do avanço tecnológico, do domínio de fontes de energias a um nível capaz de alterar o planeta, levou a consciência ambiental se tornar uma questão de sobrevivência (PÁDUA, 2004).

No decorrer do século XX, sobretudo a partir da sua segunda metade, o debate sobre a temática se ampliou gradativamente, principalmente a partir do contexto de expansão econômica do Pós-guerra[8], que contribuiu para a ampliação de discussões sobre a capacidade do planeta em sustentar tal sistema[9].

Sachs (2004), destaca que desde então o grande desafio se tornou o delineamento de uma estratégia que seja ambientalmente sustentável, economicamente sustentada e

---

[7] A primeira Revolução Industrial promoveu uma alteração na escala das mudanças ambientais causadas pelo homem que se ampliaram enormemente, com a devastação, por exemplo, das florestas secundárias europeias que se converteram em carvão vegetal além da intensificação do uso do carvão mineral. Posteriormente no século XIX, com a segunda Revolução Industrial e o predomínio de uma lógica da dominação da natureza, a introdução e expansão do uso de novas fontes energéticas fósseis não-renováveis modificou profundamente a relação da humanidade com a natureza. (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

[8] Nos referimos especificamente ao período após a Segunda Guerra Mundial quando por aproximadamente três décadas ocorreu uma fase de grande expansão econômica conhecida como a "Era do Ouro" ou os "Trinta Gloriosos" baseado em muitos países em políticas keynesianas e no *Welfare State* (HOBSBAWN, 1995).

[9] Como por exemplo, aquele situado pelo Clube de Roma a partir de seu célebre relatório sobre "os limites do crescimento". Desde então ocorreram algumas conferências ambientais globais (a primeira em Estocolmo – 1972) e a expansão de outros espaços de discussões (reuniões, fóruns, pesquisas etc.) que conjuntamente foram fundamentais para os avanços conceituais e paradigmáticos acerca das questões ambientais, influenciando, sem dúvida, na sua conjuntura atual.

socialmente includente. Refletindo claramente um avanço na compreensão das esferas ambiental e social que contribuem para elevarem seus significados em relação às questões econômicas que imperam no capitalismo ao menos desde o século XV.

Nesse contexto, a ampliação do debate ambiental com suas evoluções conceituais e paradigmáticas permitiu também avanços políticos, principalmente no que se refere as posturas, tomada de decisões e porque não dizer em relação aos compromissos dos Estados signatários dos grandes acordos internacionais, incluindo nesse caso, logicamente, o Brasil.

É evidente que a influência estrangeira acaba por estimular uma dinâmica que possibilita o estabelecimento de políticas públicas territoriais e ambientais[10], como reflexo das pressões e/ou como forma de efetivar no território brasileiro os acordos internacionais os quais o país é signatário.

Logo, grande parte das obrigações assumidas pelo Brasil ecoam na legislação que, como um conjunto de leis[11], contribuem para o estabelecimento de políticas públicas que influenciam no ordenamento territorial, como por exemplo, por meio da criação e gestão de áreas protegidas[12].

Nesse sentido, o território e o seu ordenamento, bem como as políticas públicas territoriais e ambientais são conceitos fundamentais nesta pesquisa tendo como base uma perspectiva geográfica, pois se correlacionam diretamente com a temática ambiental e, consequentemente com o objeto de análise central.

---

[10] A seguir ainda neste trecho introdutório e no decorrer do Capítulo I será explicitado a análise que justifica o uso dos adjetivos “territorial” e “ambiental” às políticas públicas.

[11] Podemos contemplar esta perspectiva legislativa com ênfase em áreas protegidas perpassando: pelo Código Florestal de 1934 (Decreto Federal nº 23.793) (BRASIL, 1934a); pelo Código Florestal de 1965 (Lei Federal nº 4.771) (BRASIL, 1965); pelo Estatuto do Índio de 1973 (Lei Federal nº 6.001) (BRASIL, 1973); pela Política Nacional de Meio Ambiente de 1981 (Lei Federal nº 6.938) (BRASIL, 1981b); pela Lei específica para Área de Proteção Ambiental e Estação Ecológica de 1981 (Lei Federal nº 6.902) (BRASIL, 1981a) que posteriormente agregou outras categorias de Unidades de Conservação; pela criação de um Ministério que incorporou o meio ambiente (Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente) em 1985; evidentemente pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); em 2000 pela criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei Federal nº 9.985) (BRASIL, 2000); e por fim, em 2012 com o atual Código Florestal (Lei Federal nº 12.651) (BRASIL, 2012).

[12] Um exemplo disso foi o estabelecimento do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) instituído pelo Decreto Federal nº 5.758/2006 que em suas considerações iniciais menciona que o respectivo Plano reflete “(...) os compromissos assumidos pelo Brasil ao assinar a Convenção sobre Diversidade Biológica, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), em 1992 (...)” (BRASIL, 2006b). Não há no Brasil uma definição única para áreas protegidas, mas podemos ter como base a definição da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) que considera área protegida um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido, por meio de meios legais ou outros meios eficazes, com objetivo de alcançar a longo prazo a conservação da natureza, de seus serviços ecossistêmicos e dos valores culturais associados (DUDLEY, 2008, tradução nossa).

Assim sendo, a seguir apresentamos brevemente algumas concepções sobre tais fundamentos, uma vez que consideramos essencial deixar claro quais as noções que temos sobre esses conceitos que são inerentes para uma ampliação da discussão no decorrer do trabalho.

A saber, ao tratarmos de território consideramos o conceito de Raffestin (1993 [1980]), no qual o espaço se apresenta como algo preexistente (como se fosse uma matéria-prima) e o território é algo produzido a partir deste. Em outras palavras, o território se forma a partir da apropriação do espaço (concreta ou abstratamente) por um ator que o "territorializa", projetando um trabalho (seja energia e informação) e, consequentemente revelando relações marcadas pelo poder. Por isso, compreendemos que a concepção do autor é substancial e harmoniosa com esta pesquisa, pois nas análises julgamos que a produção e o ordenamento do território se inscreve num complexo campo de poder, relações e interesses onde circundam vários atores conforme nos aprofundaremos adiante.

No que tange ao ordenamento territorial o concebemos como um instrumento de articulação transetorial e interinstitucional com o objetivo de promover o planejamento integrado e especializado da ação do poder público, além de operar de forma articulada às políticas públicas visando evitar conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes (MORAES, 2005 [1994]) se baseando assim em um instrumento de coesão do território.

A partir dessa concepção compreendemos ainda que este ordenamento, contribui para o estabelecimento de um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências, demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual deve atuar de forma articulada as políticas públicas tendo como foco os objetivos estratégicos do governo.

Política pública pode, por exemplo, ser concebida como tudo que os governos decidem fazer ou deixam de fazer, destacando que a inação também pode ser compreendida como uma forma de política (DYE, 2009), mas de fato não existe uma única e ideal definição.

Por conseguinte, o que se observa na contemporaneidade é uma forma política pública sem o monopólio do Estado, buscando assim uma construção a partir de uma multiplicidade de atores, com interesses e demandas que podem ser similares ou dispares, caracterizando-se como um modelo de ação policêntrico (MASSARDIER, 2003), ou seja, sem a exclusividade do Estado apesar da sua importante tarefa de coordenação e oficialização.

Por isso é preciso enfatizar que as políticas compreendidas como "públicas" não apenas se realizam no território como receptáculo morto de intervenção, pois vão além, ao propor ações que (re)direcionam os usos do território nacional que ativamente interage com a

sociedade e seus atores diversos. Como por exemplo, no âmbito ambiental e, por extensão territorial, dado que intervir na natureza [e no meio ambiente] é intervir no seu suporte que é o território (STEINBERGER, 2013), verificando-se assim a articulação dessas duas dimensões no interior das políticas públicas ambientais.

Nesse sentido, o território brasileiro [e o seu ordenamento] passaram nas últimas três décadas por profundas mudanças estruturais e sociopolíticas que resultaram em diferenças importantes nos mecanismos de planejamento estatal, diferindo-se daqueles baseados em um Estado centralizado e autoritário do período militar. Nesse contexto, no meio acadêmico e também político-institucional se expande o uso do conceito de território, entendido como uma construção histórica e social que possibilita a expressão humana e política ao espaço, permitindo caracterizar a estrutura de uma sociedade relacionada com seu ambiente (SILVA, 2013b).

O território, em suas dimensões, foi apropriado para fins de definição da agenda governamental, propiciando o surgimento de diversas políticas nas mais diferentes estruturas de governo que se reportam a este conceito para justificar a adoção de mecanismos de intervenção (SILVA, 2013b).

De fato, o território está presente em quase todas as políticas públicas formuladas após 2002, o que corrobora para a análise de que atualmente há uma inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território (STEINBERGER, 2013) e, consequentemente de todos os atores que produzem e/ou são influências por essas políticas.

Portanto, conforme Mello-Théry (2011), o território não pode ser concebido como um conceito exclusivo da Geografia, embora o olhar do geógrafo o individualize especialmente quando se trata de interpretar as políticas que o estruturam, pressupondo compreender a relação da sociedade com seus territórios e como os processos e configurações das dinâmicas socioeconômicas o organizam.

Desse modo, dada as concepções apresentadas e voltando-nos para os reflexos territoriais ocasionados, por exemplo, pelas obrigações assumidas pelo país e suas decorrentes legislações, é imprescindível ter cautela para não concebermos as mudanças das leis como uma perene evolução, porque não é um processo linear e muito menos unânime.

Para Faria *et al* (2014), isso pode ser verificado, a título de exemplo, nos debates que envolvem o mais recente Código Florestal aprovado em 2012, considerado por grande parte dos ambientalistas um retrocesso, enquanto para os ruralistas se coloca como positivo.

Todavia, essas divergências reforçam a compreensão de que ainda há uma grande dificuldade de consonância em relação as questões ambientais como um todo. Dentre os grandes desafios está a definição de quem arcará com os dispêndios pela transição para um desenvolvimento considerado sustentável, do ponto de vista do financiamento e das responsabilidades históricas, em um cenário de "fadiga" do sistema de conferências e da perda de legitimidade e força política da ONU (Organizações das Nações Unidas), refletindo no baixo comprometimento dos governos (PIETRICOVSKY, 2014).

É uma conjuntura complexa pois parte dos debates passaram a focar em questões de enfrentamento das dificuldades socioeconômicas ainda que as questões ambientais não fossem esquecidas, mas se tornaram mais um elemento primordial de uma crise global que há muito tempo já não pode ser adjetivada simplesmente de econômica.

Até por isso o resultado geral e os documentos da última conferência internacional sobre o meio ambiente, realizada em 2012[13], não apresentaram compromissos para concretizar o desenvolvimento sustentável. Não houve decisões internacionais vinculantes, não houve metas e nem mesmo mecanismo para definir "o futuro que queremos"[14] (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012).

Nesse sentido, dentre todos os problemas enfrentados pelo sistema mundial, a degradação ambiental talvez seria o mais intrinsecamente transnacional, podendo então ser a plataforma para um exercício de solidariedade global e também intergeracional (SANTOS, 1995).

É nessa conjuntura que há crescentes preocupações globais relacionadas às mudanças climáticas e a utilização dos recursos naturais, sendo caracterizado nos últimos anos por alguns avanços e impasses na regulação quanto ao acesso à biodiversidade e o controle das emissões de gases estufa (RIBEIRO; SANT'ANNA, 2012)[15]

Por isso tudo existe uma notável dificuldade no enfrentamento do embate entre a expansão econômica e a proteção do meio ambiente, apesar de toda "evolução" da sociedade pós-Revolução Industrial, onde a temática ambiental foi gradativamente, década após década,

---

[13] Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Cnuds), conhecida também como Rio+20, realizada no Rio de Janeiro em 2012.

[14] "O Futuro que Queremos" é o título da declaração final da referida conferência.

[15] As mudanças climáticas e seus reflexos ocupam grande espaço nos debates atuais, sendo difundido que os efeitos previstos poderão gerar conflitos, sobretudo nas áreas mais pobres do planeta, devido à provável escassez de recursos naturais (NORDAS; GLEDITSCH, 2007), possíveis influências na produtividade agrícola, a elevação do nível dos oceanos com probabilidade de tornar áreas atualmente habitadas em inabitáveis, dentre outros fatores.

ampliando sua relevância e principalmente seu espaço de discussão se situando na atualidade como um componente fundamental das relações humanas. Ainda mais em um cenário complexo e dinâmico permeado por uma crise econômica "momentânea" que se estabelece de forma cada vez mais permanente.

No capitalismo, tanto no passado como ainda no presente, as propostas que se chocam de alguma forma com a ideia de crescimento econômico perene raramente são consideradas adequadas, até porque o discurso do capitalismo como meio para o fim da pobreza e do subdesenvolvimento mundial por vezes é tratado como algo axiomático. Ao mesmo tempo, parece consolidada a necessidade de preservação e/ou conservação ambiental. Isso se apresenta em uma encruzilhada, pois em um contexto de relações de poderes os atores da sociedade, por vezes, se enfrentam com suas várias demandas e seus respectivos interesses.

Focalizando no Brasil, a importância do tema é evidente devido ao seu protagonismo internacional nas esferas ambiental e socioeconômica[16]. Em vista disso, o país possui destacada posição nas discussões atuais da ordem ambiental internacional (RIBEIRO, 2002) como signatário dos principais acordos globais do âmbito, o que acaba por influenciar decisivamente no estabelecimento de políticas territoriais e ambientais.

Perante o exposto, um instrumento que se estabelece como constituinte da política ambiental e territorial do Brasil e está diretamente inserido na complexa e dinâmica temática ambiental é a Compensação Ambiental (CA), objeto central desta pesquisa.

Estabelecido de forma vinculada ao processo de Licenciamento Ambiental (LA), a Compensação Ambiental é um instrumento de política pública territorial e ambiental, fundamentado em estudo de impacto e respectivo relatório (EIA/Rima), que visa contrabalançar os impactos previstos e/ou decorrentes de empreendimentos com significativos impactos ambientais, onerando os empreendedores com o objetivo de fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Considerando que todo o recurso financeiro captado por este

[16] O Brasil detém em seu território a maior parte da Amazônia e uma abundante diversidade biológica dentre seus vários ecossistemas e grande quantidade de recursos hídricos e minerais. Além disso, se posiciona com o nono maior PIB mundial (WORLD BANK, 2015), a quinta maior população global com 206 milhões de habitantes (UN, 2015), é um importante ator no comércio internacional de *commodities* agrícolas e minerais, concentra uma das maiores áreas mundiais dedicadas às atividades pecuárias posicionando-o dentre os maiores comercializadores de carne do mundo, dentre outros fatores sociais e econômicos que resultam em consequências ambientais nocivas e degradantes, sobretudo se não gerenciadas satisfatoriamente.

mecanismo deve ser obrigatoriamente destinado as Unidades de Conservação (UC)[17] que compõem esse Sistema.

A escolha do objeto de pesquisa e consequentemente a **justificativa** desse trabalho é resultado de um processo relativamente longo que abarca um conjunto de experiência e inquietações. A prática acadêmica, a atuação profissional e vivências pessoais instigaram o interesse pelo processo de Licenciamento Ambiental do Brasil, em particular pelo instrumento da CA, pois esse sempre foi concebido como um mecanismo relevante por seu potencial em promover a consolidação[18] do Sistema Nacional de Unidade de Conservação e, consequentemente por possuir uma capacidade de influenciar no ordenamento do território brasileiro, particularmente perante a perspectiva ambiental.

Com o passar dos anos, após leituras, análises, experiências, numerosos diálogos com profissionais da área ambiental, dentre outras ações, dois pontos se constituíram de forma marcantes: primeiro, a execução da CA estava, pode-se dizer, deslocada da teoria, pois era perceptível que havia, de forma geral, uma dificuldade na operacionalização da mesma considerando seu ciclo completo como um instrumento ambiental; segundo, haviam muitas confusões conceituais e normativas por parte dos profissionais, mesmo da área ambiental, sobre o que é a CA no todo, relevando, frequentemente, insuficientes ou controvertidas compreensões sobre o instrumento.

Nesse cenário, foi durante a vivência profissional como Geógrafo na Secretaria de Meio Ambiente do município de Campinas/SP que se concretizou o interesse no aprofundamento sobre o tema, pois foi nesse período que ocorreu uma ampliação das atividades profissionais atreladas a temática ambiental, inclusive com o processo de Licenciamento Ambiental, e um alargamento expressivo do contato cotidiano com profissionais de diferentes formações, tais como profissionais do setor público, de órgãos de vários segmentos (não exclusivamente ambiental), de todos os entes federativos (municípios, estados e União) e também do setor privado, que atuavam principalmente na elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA), bem como aqueles que atuavam em organizações da sociedade civil, como

---

[17] Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000: "Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências". Art. 2º, inciso I. Unidade de Conservação é definido como um 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 (BRASIL, 2000).

[18] Considerando as etapas de consolidação de uma UC de Vedoveto *et al* (2014) expostas em detalhes adiante no item 2.3.2.

Organizações Não-Governamentais (ONG) ambientais, em entidades de classes, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) etc.

Desse modo, esse período, além de reforçar os dois pontos anteriormente mencionados, nos conduziram à várias outras questões, pois nos inserimos em um contexto intricado e dinâmico de relações de poderes e interesses, envolvendo membros da tríade Estado[19], sociedade civil[20] e mercado[21] que circundavam e circundam as questões ambientais, em alguns casos especificamente o instrumento da Compensação Ambiental.

Como uma questão global, o título desse trabalho é a base de todos os questionamentos. Ademais, consideramos que a CA carece de pesquisas na ciência geográfica, pois a maior parte das análises existentes predominantemente são focadas em seus aspectos jurídicos, o que contribui para que o instrumento seja ocasionalmente considerado mais como uma medida administrativa e/ou legal do que como uma medida ambiental que provoca ou poderia provocar impactos no território. Fator que contribui para a extensão das críticas quanto a sua ineficiência e também a formação das dúvidas de todos os atores envolvidos. Pois afinal, a Compensação Ambiental no Brasil serve para que e compensa para quem?

Visando responder essa questão o **objetivo** desta pesquisa consiste em compreender e analisar o papel e/ou a finalidade do Estado (e de suas políticas públicas) na definição da Compensação Ambiental, bem como o potencial e a capacidade deste instrumento em influenciar no ordenamento do território, particularmente ante o viés ambiental e a sua conjuntura contemporânea, perpassando pelos outros principais atores que o envolve.

---

[19] Com base em Poulantzas (1977 [1968], 1973 [1969], 1985 [1978]), o Estado se fundamenta como organizador da classe dominante em situações de intrínsecas contradições de classe e suas tensas relações que são, quando necessárias, (re)organizadas para o (re)estabelecimento das forças hegemônicas. Concebemos que está concepção se encaixa com a nossa noção para a investigação da Compensação Ambiental no Brasil. No Capítulo I retornaremos a questão explicando como chegamos a tal consideração.

[20] Consideramos que a sociedade civil é um campo de interesses que se contrapõem e só podem se estabelecer mediante ações políticas deliberadas, não sendo organizada exclusivamente por bons valores e/ou pelos interesses mais justos, mas um terreno que também comporta interesses escusos, ideias perversas e valores egoísticos (NOGUEIRA, 2003) não abrangendo diretamente entes estatais ou do mercado. Deve ser concebida como um domínio heterogêneo, complexo, distante da utopia de ser plenamente íntegra e ética como representante da figura do "bem", mas que sobretudo se coloca ainda como campo das lutas sociais e consequentemente de luta de classes. Da mesma maneira, no Capítulo I retomaremos a questão explicitando como chegamos a essa definição.

[21] Nesta pesquisa consideramos mercado a totalidade das instituições que atuam visando majoritariamente o lucro, principalmente por meio de ações empreendedoras, mas também mediante ações políticas com o objetivo de intervir na dinâmica do crescimento econômico de diversas maneiras, como por exemplo, influenciando na atuação do Estado e de integrantes da sociedade civil tendo como base seus interesses. No Capítulo I esclareceremos como chegamos a tal definição.

Para isso consideramos a escala federal da administração do território, ou seja, exclusivamente a atuação da União[22], abarcando dessa maneira a atuação dos principais órgãos ambientais do país, sejam: do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Devido o instrumento estar vinculado ao processo público de emissão de licenças ambientais, também consideramos a conjuntura dos atores não-estatais que envolvem a CA, como alguns segmentos/representantes da sociedade civil e do mercado, e como estes se posicionam no contexto ambiental.

Também visamos esclarecer como está estabelecida a atual metodologia de cálculo que resulta no valor a ser despendido pelo empreendedor em favor da Compensação Ambiental de forma que este ponto fique exposto com clareza, em um cenário de valoração ambiental[23].

Desse modo e considerando o objetivo principal, o foco é discutir o potencial da CA com base em sua capacidade, como um instrumento de política pública, em influenciar no território e no seu ordenamento, e dessa forma, consequentemente no meio ambiente.

Ademais, a **hipótese** dessa pesquisa é que a Compensação Ambiental Federal, atrelada ao processo de emissão de licenças ambientais, na forma como está estabelecida e sendo operacionaliza na atualidade é pouco eficaz por não tirar todo o proveito de sua capacidade ao não contribuir de forma satisfatória para a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e, consequentemente, para o ordenamento do território, principalmente na perspectiva da proteção do meio ambiente.

Para analisar tal proposição e atingir o objetivo deste trabalho nos baseamos em pesquisas bibliográficas, levantamento de dados e estatísticas (sobretudo estatais), entrevistas em órgãos públicos (MMA, Ibama, ICMBio, Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá, Unidades de Conservação etc.), entrevistas em instituições não-estatais (ONGs, entidades de classe, associação de moradores, empresas privadas etc.), produção de elementos

---

[22] A União, segundo a Constituição de 1988 é a pessoa jurídica representante do governo federal (BRASIL, 1988).

[23] A valoração do meio ambiente é uma questão ampla que não é objeto central dessa pesquisa mas que pode ser debatida pela ótica da Economia Ambiental, da Economia Ecológica ou mesmo mediante análise específica de alguns instrumentos econômicos de cunho ambiental como: a cobrança pelo uso da água, o ICMS Ecológico, *royalties*, o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Floresta), as Compras Públicas Sustentáveis (CPS), as medidas dispostas na Lei Federal nº 11.828/2008 (BRASIL, 2008), além claro dos Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e a Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (Redd), dentre outros.

gráficos, tabulares e cartográficos, na retroalimentação obtida com a produção e a participação em eventos acadêmicos, e em um estudo de caso e seu respectivo trabalho de campo.

Durante o período dessa pesquisa dezenas de entrevistas/conversas foram realizadas, sobretudo em São Paulo/SP, Brasília/DF, Almeirim/PA, Laranjal do Jari/AP, e Macapá/AP, além de inúmeras outras que ocorreram por meio de contatos frequentes via meios digitais de comunicação, bem como em eventos acadêmicos e profissionais da área ambiental[24].

Ressalta-se que fizemos a opção de não identificar neste trabalho as identidades nominais dos entrevistados, pois inferimos que a maioria não se sentia confortável com tal possibilidade. Essa escolha se deve ao fato de que em grande parte dos diálogos realizados, apesar do caráter institucionalizado predominante, os profissionais acabaram manifestando posicionamentos profissionais de cunho pessoal, que foram de suma importância para as análises, mas que não necessariamente representam a visão ou as práticas da instituição as quais eles representam. Assim, por não ser um elemento indispensável, optamos por uma questão de discrição não explicitar em nenhum momento os nomes dos entrevistados, mas apenas das instituições que esses atuam com o cuidado de distinguir os posicionamentos institucionais dos pontos de vistas pessoais[25].

Destarte, para o estudo de caso, como uma metodologia de abordagem de investigação, consideramos relevante analisar a execução da Compensação Ambiental em um empreendimento infraestrutural[26] planejado pelo Estado, na figura do governo federal, tendo como base o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em execução desde 2007.

---

[24] As principais entrevistas ocorreram, em alguns casos em mais de uma ocasião, com representantes do: Ministério do Meio Ambiente (Secretaria de Biodiversidade e Florestas), Ibama (Diretoria de Licenciamento Ambiental), ICMBio (Coordenação de Compensação Ambiental, Chefia da Estação Ecológica do Jari, Chefia do Parque Nacional Montanhas de Tumucumaque, Chefia do Parque Nacional do Jamanxim, Chefia da Estação Ecológica da Terra do Meio), Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá (Coordenadoria de Gestão e Unidades de Conservação), Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Diretoria de Gestão Florestal), Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari/AP (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura), do Instituto Socioambiental – ISA (Coordenadoria do Programa de Política e Direito Socioambiental), da *The Nature Conservancy* – TNC (Coordenadoria de Infraestrutura Inteligente), da Confederação Nacional das Indústrias – CNI (Gerência Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade), da EDP Energias do Brasil (Gestão Executiva de Meio Ambiente da Geração, Jari Energia), bem como outros vários profissionais da área ambiental que já tínhamos contato e/ou fomos conhecendo no decorrer da pesquisa, em um muitos casos através de indicações dos próprios entrevistados.

[25] Nesse sentido, quando neste trabalho nos referimos aos profissionais da área ambiental, englobamos um amplo conjunto de indivíduos que incluem logicamente parte dos entrevistados durante esta pesquisa.

[26] De forma geral, o conceito de infraestrutura corresponde ao conjunto de estruturas e atividades de um país (instalações, equipamentos físicos, estruturas organizacionais e institucionais), ou fundações econômicas e sociais que servem de base para o desenvolvimento de outras atividades (PINTO JÚNIOR, 2010), essa concepção é a base dessa pesquisa.

Para tanto, foi definido como estudo de caso, a partir de alguns critérios que serão explicitados no Capítulo III, o processo de Compensação Ambiental da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio do Jari (UHESAJ), localizada no rio homônimo na divisa entre os estados do Pará e Amapá, que destinou recursos para serem aplicados em duas Unidades de Conservação.

Em vista disso, partindo da questão global, desmembramos nossas inquietações em outras possibilidades de compreensão dessa abordagem. Assim sendo, qual seria o papel do Estado e seu posicionamento na formulação e na execução das políticas públicas territoriais e ambientais. Como a sociedade civil e o mercado atuam e se relacionam com o Estado nesse complexo contexto ambiental. E por fim, como o processo de Licenciamento Ambiental, e, consequentemente o instrumento da Compensação Ambiental, se inserem nesse cenário intricado tendo como base a matéria da expansão infraestrutural.

Assim, o Capítulo I primeiramente apresenta: o esquema conceitual de análise que norteia essa pesquisa; posteriormente trata do Estado, do ordenamento territorial e das políticas públicas territoriais e ambientais; a seguir aborda a sociedade civil, enfatizando uma de suas esferas ao considerar o desenvolvimento e as influências exercidas pelo movimento ambientalista[27] brasileiro; por fim, versamos sobre o mercado e a sua conexão intrínseca com o Estado e, também sua indissociabilidade em relação aos recursos naturais, além de seus vínculos para com as demandas por infraestruturas e seus reflexos monetários na Compensação Ambiental.

A importância desse capítulo está no sentido de esclarecer o papel e a atuação dos atores que envolvem as questões ambientais com destaque para a Compensação Ambiental, nos direcionando, dessa forma, para o segundo capítulo que trata especificamente deste instrumento.

Em um segundo momento os questionamentos se voltam especificamente para a Compensação Ambiental e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Nessa perspectiva, considerando exclusivamente a escala de análise desta pesquisa, a princípio as dúvidas se baseiam em: o que é, como e quando surgiu a CA no Brasil, no contexto da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e do processo de Licenciamento Ambiental; e, como a mesma está estabelecida juridicamente com base nas legislações ambientais vigentes. Subsequentemente, as indagações se direcionam para a sua operacionalização, considerando

[27] O termo ambientalismo será utilizado para designar os fenômenos sociais que prezam pelo meio ambiente, englobando os assuntos das alçadas dos ativistas chamados indistintamente por suas preocupações ambientalistas ou ecologistas (TILIO NETO, 2010).

todas as etapas e órgãos estatais envolvidos pormenorizando, nesse sentido, como as normas estão atualmente estabelecidas. Além disso, complementando essas questões nos indagamos sobre qual seria a conjuntura atual do SNUC e o seus desafios atuais, sobretudo em relação ao tema orçamentário

Partindo dessa compreensão, o Capítulo II dispõe de uma análise aprofundada da Compensação Ambiental no Brasil, considerando a escala federal de execução, perpassando primeiramente pela questão do impacto ambiental e de sua avaliação, e, logo após pelo processo de Licenciamento Ambiental. Em seguida, abordamos a Compensação Ambiental focando na sua definição, no seu surgimento, bem como o posicionamento atual do SNUC e sua questão orçamentária. Em seguida, nos voltarmos à operacionalização da CA considerando os agentes estatais responsáveis pela sua execução, sua metodologia de cálculo, e as questões que envolvem a constante judicialização do instrumento.

A contribuição deste segundo capítulo está em propiciar um aprofundamento sobre o instrumento da Compensação Ambiental, vislumbrando aspectos históricos, legislativos e operacionais que o envolvem e que nos direcionam para outros questionamentos que serão respondidos com base no estudo de caso, objeto central do terceiro capítulo.

Em vista disso, em um terceiro momento, tendo como base a análise teórica realizada nos dois primeiros capítulos, observou-se a necessidade de partir para uma compreensão empírica, articulando a teoria e analisando a Compensação Ambiental na prática em conjunto com os aspectos históricos, legislativos e operacionais.

Assim, a partir do estudo de caso, nos questionamos inicialmente sobre a formação histórica e territorial da região onde a Usina Hidrelétrica de Santo Antônio do Jari foi construída e no qual as Unidades de Conservação beneficiárias estão localizadas, para então nos indagarmos sobre como ocorreu a idealização, o planejamento e, principalmente o processo de Licenciamento Ambiental do empreendimento. Essas análises construíram um segundo momento no qual se desenrolaram várias outras questões mais específicas acerca da CA.

Nesse sentido, nos indagamos sobre como ocorreu especificamente o processo de Compensação Ambiental do referido empreendimento, quais foram as Unidades de Conservação beneficiadas e por qual razão e como foram escolhidas, de que maneira os recursos deveriam ser aplicados e como ocorreu a aplicação de fato, e, sobretudo, qual impacto da CA para as UCs beneficiadas e para o ordenamento do território da região em sua perspectiva ambiental.

Diante dessas análises, o Capítulo III apresenta a princípio o caminho percorrido para a definição de um estudo de caso adequado a esta pesquisa delimitando a escolha da Usina Hidrelétrica Santo Antônio do Jari. Em seguida dispõe de um exame sobre a formação histórica e territorial, das condições socioeconômicas atuais da região e de suas áreas protegidas. Logo após, uma análise do desenvolvimento da concepção da UHE e do seu atual processo de Licenciamento Ambiental e, consequentemente da Compensação Ambiental. Dado isso, posteriormente se apresenta um diagnóstico sobre as Unidades de Conservação beneficiadas com os recursos da Compensação Ambiental oriundos da UHE e principalmente a análise da sua execução, finalizando com algumas considerações sobre a formação histórica e territorial do baixo Jari.

O capítulo final discorre como forma de contribuir, principalmente com a compreensão de como a operacionalização da CA se realiza na prática e se efetiva no território ao beneficiar algumas Unidades de Conservação, bem como se o instrumento possui de fato potencial para influenciar no ordenamento do território em sua perspectiva ambiental

Por fim, esta pesquisa se encerra com nossas conclusões sobre as principais análises e, sobretudo com algumas respostas interpretativas, com base teórica e empírica, às numerosas questões mencionadas no trecho introdutório, apresentando em seu desfecho, algumas possibilidades para o futuro da Compensação Ambiental a partir de uma reflexão final.

CAPÍTULO I

A TRÍADE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E MERCADO

Quem escapa ao Estado e ao poder hoje, e, também quem disso não fala?

(POULANTZAS, 1985 [1978], p. 13).

A relação de complexidade e dinamicidade, elementos evidenciados anteriormente para nos reportamos a compreensão sobre a temática ambiental, conduz, dentre outras vertentes, a uma intrínseca abordagem também relacional, qual seja: a adjacência entre Estado, sociedade civil e mercado, que por sua vez, revela vetores primordiais nessa análise, isto é, a necessidade de observar como a Compensação Ambiental, enquanto instrumento de política pública territorial e ambiental, contribui e influencia no ordenamento territorial, sobretudo na perspectiva ambiental.

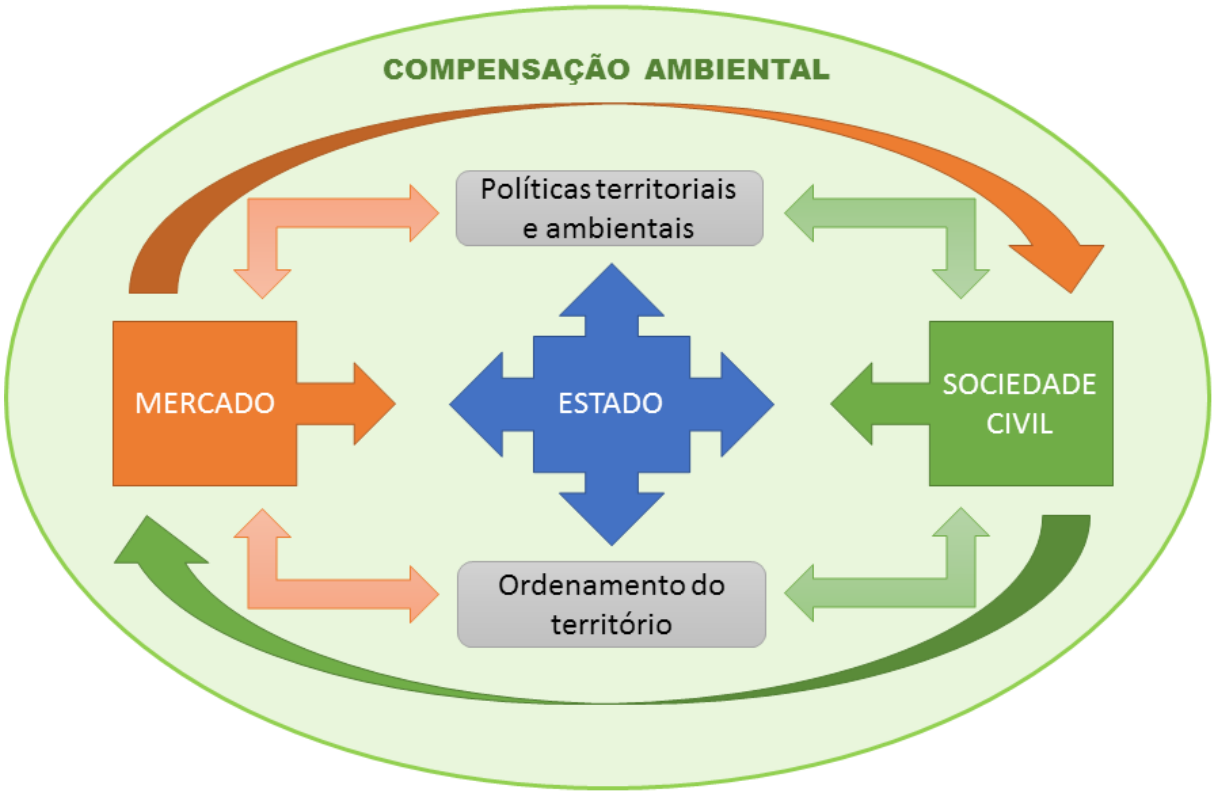
Nesse sentido a temática hoje se faz presente de diversas maneiras, como um tema de primeira ordem e intrinsecamente transnacional (apesar de estar fortemente vinculado as ações dos Estados nacionais), promovendo, por exemplo, um embate, que supera as teorias e conceitos e atinge as práticas do cotidiano, entre o desenvolvimento considerado sustentável e a contínua demanda pelo crescimento exclusivamente econômico[28] envolvendo os interesses e engendrando relações de poderes e forças de vários atores da sociedade.

Essa concepção foi reforçada em nossas vivências. Por isso, concebemos que no âmbito do processo de Licenciamento Ambiental e, consequentemente do instrumento da Compensação Ambiental, há uma relação indissociável entre Estado, sociedade civil e mercado, que se estabelece de forma intricada interferindo na normatização e na execução deste instrumento.

Desse modo, buscou-se metodologicamente estabelecer uma configuração esquemática para definirmos, teórica e conceitualmente, os principais elementos de análise da pesquisa, como forma de tornar mais elucidativa a perspectiva de investigação utilizada para a compreensão da temática ambiental referendada. Assim, o esquema conceitual a seguir reflete uma proposta particular norteadora de análise (Figura 1).

[28] Nos referimos àquele crescimento econômico mensurado exclusivamente pelo PIB (Produto Interno Bruto), que não considera aspectos socioambientais em seu cálculo. Em geral, o crescimento é antes de tudo um fenômeno quantitativo tradicionalmente medido pelo PIB (BAUDELLE; GUY; MÉRENNE-SCHOUMAKER, 2011). As inúmeras críticas ao conceito do PIB impulsionaram a ONU a criar o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), que considera diversos aspectos sociais, mas não os impactos ambientais (MARTINEZ-ALIER, 2007), dessa forma, nenhuma listagem classificatória parece conseguir ocupar a lacuna que há dentre os inúmeros índices utilizados internacionalmente por não agregarem satisfatoriamente os aspectos ambientais em conjunto com aspectos econômicos e sociais.

Figura 1 - Esquema conceitual de análise da Compensação Ambiental no Brasil



Fonte: elaborado pelo autor.

A elipse (Figura 1) representa como a Compensação Ambiental está inserida em um campo de poderes, forças e interesses envolvidos pelo Estado, pela sociedade civil e pelo mercado, estabelecendo uma relação complexa, dinâmica e que promove reflexos diretos e/ou indiretos nas políticas territoriais e ambientais e, consequentemente no ordenamento do território.

O Estado está posicionado ao centro pois sem dúvida é o principal ator dessa dinâmica e as setas representam a complexidade dos fluxos que percorrem esse campo, considerando que todos atores ora agem como indutores, ora são induzidos pelas ações de outrem.

Em suma, concebemos que há uma totalidade de atores que ordenam, planejam, decidem, executam, avaliam, ou seja, que atuam de forma a influenciar, da mesma maneira que são influenciados pelas diretrizes, normas e outros aspectos que envolvem a CA.

Para tanto, acordamos que na realidade os limites entres esses atores são difusos, por vezes imprecisos e abrangem um conjunto de questões extremamente amplo que se dispõe

em diversas escalas, desde o âmbito global até as mais tênues e sutis especificidades locais dos diferentes territórios. Isso nos conduz a delimitação da escala de análise pré-determinada, a escala federal, voltando-se quando necessário especificamente para o estudo de caso, com o objetivo de tornar a pesquisa executável e coerente.

Assim, apesar do esquema conceitual de análise estar baseado em uma tríade, não significa que em nossa sociedade haja exclusivamente uma divisão tripolar. Esta proposta é uma forma de esquematizar tal complexidade e também viabilizar a execução das análises.

Além disso, ao abordar cada um desse atores é necessário compreender a inevitável existência de interesses plurais na construção da sociedade. De qualquer forma, as políticas públicas territoriais e ambientais, para uma maior efetividade, precisam ser elaboradas com a participação de todos os afetados por suas resultantes, por isso consideramos relevante abordar a tríade em sua totalidade.

Nesse sentido, tendo como base o objeto de estudo, consideramos o Estado como o ator central na dinâmica proposta na configuração esquemática conceitual (Figura 1), por isso, a partir dos questionamentos elencados na parte introdutória, nos interessa neste princípio compreender qual o seu papel e/ou finalidade e, consequentemente a sua importância na formulação e na execução das políticas públicas territoriais e ambientais, destacando, para tanto, a relevância do ordenamento territorial.

1.1. Estado, ordenamento territorial e políticas públicas

A epígrafe deste capítulo escrita em 1978 por Poulantzas expõe um pensamento de quase quatro décadas atrás, mas que continua contemporâneo. Apesar de breve, nos serve de inspiração para este capítulo, pois corroboramos com a colocação do autor de que realmente não há “escapatória”.

O Estado é o principal ator na dinâmica da gestão e do planejamento ambiental do território. Conforme destaca Mello-Théry (2011), falar do meio ambiente é tratar indissociavelmente do território, da mesma forma que falar de política é tratar de seus vínculos com a sociedade e com esse agente [ou ator], assim como as relações de poderes existentes.

Nessas relações de poderes encontram-se todos os atores que promovem reflexos no território, passando do indivíduo ao Estado, que está sempre organizando seu território a partir de suas políticas, normas e ações.

Dessa forma, o Estado é um ator inerente na compreensão sobre a complexidade e dinamicidade da temática ambiental, e particularmente da Compensação Ambiental.

Compreendê-lo, considerando que o mesmo não possui um conceito universal devido numerosas definições e posicionamentos díspares, se impõe como crucial nessa abordagem, uma vez que é a partir das diferentes perspectivas de análises em diferentes momentos históricos que autores elencados teoricamente se contrapõem e/ou se complementam.

Dessa forma, contribuindo para a construção intelectual sobre o Estado, suas relações com a sociedade civil e o mercado e para definições das políticas territoriais e ambientais, bem como suas influências no ordenamento territorial.

1.1.1. Estado: das acepções conceituais à sua finalidade

Compreender qual fim do Estado, ou seja, sua finalidade, se coloca como uma rica discussão com diferentes correntes, que se reflete na proposta de compreensão de nossa concepção de Estado.

Nas origens do pensamento liberal do século XVII, Hobbes definiu o Estado como um sujeito com lógica e razão própria baseada em um pacto social para controlar a natureza humana egoísta e violenta, logo após Locke agrega ao Estado a tarefa fundamental de garantidor da propriedade (FONTES, 2008), elemento fundamental da sociedade capitalista.

Segundo a autora, posteriormente no século XIX Marx e Engels demonstram as razões históricas do surgimento de Estados e, nessa perspectiva, analisam o caso específico do Estado burguês e capitalista, derrubando a ideia de pacto revelando como o Estado representa as necessidades das classes sociais dominantes para assegurar a reprodução de sua dominação.

Ressaltando, dessa maneira, que o pensamento liberal tomava parte na luta burguesa contra as precedentes formas de Estado e classes dominantes, ocultando a existência das relações sociais de exploração e subalternização entre as novas classes sociais do período.

Portanto, se o Estado perfaz a forma por meio da qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns, se impondo de diversas formas, de maneira que em todas as instituições públicas este atua como mediador e adquirem por meio dele uma forma política (MARX; ENGELS, 1998 [1846]). Em síntese, o Estado capitalista seria baseado na divisão da sociedade em classes, como um dispositivo de repressão do proletariado,

garantindo assim a continuidade da lógica de acumulação e reprodução do capital, e consequentemente do capitalismo.

Na metade do século XX, no aprofundamento de suas reflexões sobre a recomposição do poder burguês na Europa, apesar da Revolução de Outubro, e decorrentes questionamentos pessoais sobre o poder nas sociedades capitalistas, Gramsci (1976 [1937]) formulou uma concepção ampliada do Estado, rompendo com a ideia de Estado (de Marx) enquanto representante exclusivo da burguesia.

Para Gramsci, o Estado seria a própria sociedade organizada de forma soberana, como uma organização constituída de instituições complexas (públicas e privadas), que articuladas entre si, apresentam um papel que varia por meio de lutas, relações e poderes de grupos específicos, que se articulam para garantir a hegemonia dos seus interesses (SILVA, 2005), envolvendo nesse sentido o conceito de sociedade civil que trataremos no subitem a seguir.

Afastando-se brevemente dos teóricos marxistas, é interesse perceber como a finalidade do Estado se altera na visão de juristas onde a concepção de “bem comum” é ressaltada, sendo assim relevante, quando se considera a legislação ambiental como a base jurídica de grande parte das políticas territoriais e ambientais conforme abordaremos no decorrer deste trabalho.

Dallari (1995 [1972]) considera que o Estado, como sociedade política, tem um propósito geral que se constitui como um meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares, dessa maneira pode-se concluir que a finalidade do Estado é o “bem comum” (como o conjunto de todas as condições de vida social) de um certo povo localizado em determinado território.

Nessa perspectiva, a noção de poder está implícita na concepção de soberania como uma característica da própria ordem jurídica, seu caráter político afirmado no “bem comum” vinculado a um povo, e por fim, sua territorialidade, considerada a limitadora da ação jurídica e política do Estado que está exposta na menção a determinado território (DALLARI, 1995 [1972]).

Para Azambuja (2008 [1943]) o sentido do Estado é o objetivo que ele visa atingir quando exerce o poder, sendo seu propósito invariável, o bem público[29]. Destaca que não devemos confundir finalidade com competência, que varia conforme a época e o lugar.

Ademais, em uma outra perspectiva, Ricupero (1993) enfatiza que, de uma forma ou de outra, diferentes concepções de economia parecem reconhecer que a ação do Estado é fundamental quando tratamos de meio ambiente. Tanto aqueles que concebem a natureza como uma externalidade, como aqueles que encaram como um valor intrínseco, argumentam que a intervenção direta do Estado é necessária para garantir a conservação ambiental.

Com efeito voltamo-nos para Poulantzas (1977 [1968], 1973 [1969], 1985 [1978]) que já na segunda metade do século XX, ampliando as análises marxistas com influência nos trabalhos de Gramsci, desenvolveu uma abordagem ampla para o Estado como uma relação social que, de forma geral, serve de base para a forma atual do sistema capitalista vigente.

A questão da função geral do Estado de maneira alguma parece evidente, dado que possui de um lado uma tendência economicista (com objetivo econômico) e por outro lado uma tendência utópica-idealista (esse seria o objetivo ideológico) (POULANTZAS, 1977 [1968]).

Para Poulantzas (1985 [1978]), ainda que o Estado desempenhe papel fundamental na organização da nação moderna, não pode ser concebido como um simples instrumento a serviço das arbitrariedades de uma classe dominante, pois se evidenciam contradições decorrentes de relações de forças, por isso, haja vista sua natureza de classe, seria a condensação de uma relação de força que é uma relação de classe.

Assim, o Estado se apresenta com uma estrutura própria que não pode ser mais reduzido a simples dominação política, pois o seu aparelho não se esgota no seu poder em si, não sendo mais integralmente produzido e/ou monopolizado pelas classes dominantes, por isso nem todas as suas ações se reduzem a simples dominação política (POULANTZAS, 1985 [1978]).

Todavia, não é por isso que essa dominação é constitutivamente inexistente ou menos marcantes e o Estado não tenha papel constitutivo na existência e na reprodução dos poderes e na luta de classes da sociedade.

---

[29] Azambuja (2008 [1943]) considera a definição de bem público de DABIN (1929) que consiste no conjunto dos meios de aperfeiçoamento que a sociedade politicamente organizada tem por finalidade oferecer aos homens, ou seja, a coordenação das atividades particulares e públicas tendo em vista a satisfação harmoniosa de todas as necessidades legítimas dos membros da comunidade.

O Estado então organiza o campo de lutas, incluindo as relações de produção e de conformação do mercado, pois em relação as classes dominantes, em particular a burguesia, o Estado tem um papel fundamental de organização e representação de forma inscrita em sua materialidade institucional (POULANTZAS, 1985 [1978]).

Ele também se revela como uma entidade contraditória em si mesma, pois no Estado convive a sua dimensão comunitária, expressão dos interesses gerais da sociedade, em uma relação subalterna com a sua dimensão repressiva, como expressão dos interesses gerais da classe dominante, logo, é um Estado como força que recoloca os pressupostos da reprodução do sistema (HADDAD, 2014).

Nos momentos de crises econômicas essa contradição surge de forma ostensiva quando o Estado intervém na economia de forma a suplantar as contradições do sistema capitalista. São nesses momentos que as suas ações são transmitidas para a sociedade de forma a legitimá-las.

Nesse sentido, o conceito de hegemonia se insere no domínio da ideologia, na medida que uma classe dirigente atua baseada nas características de seus intelectuais como oficiais dessa ideologia, que buscam implantar sua própria concepção de mundo ao conjunto da sociedade, e dessa maneira, governar apoiado em um consentimento condicionado mais do que dominado em *stricto sensu* (POULANTZAS, 1973 [1969]).

Por fim, em suas próprias palavras Poulantzas (1985 [1978], p.157, grifo do autor) resume suas ideias:

> [...] entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo *como um campo e um processo estratégico*, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros. Emanam daí táticas movediças e contraditórias, cujo objetivo geral ou cristalização institucional se corporificam nos aparelhos estatais. Esse campo estratégico é transpassado por táticas muitas vezes bastante explicitas ao nível restrito onde se inserem no Estado, táticas que se entrecruzam, se combatem, encontram pontos de impacto em determinados aparelhos, provocam curto-circuito em outro e configuram o que se chama “a política” do Estado, linha de força geral que atravessa os confrontos no seio do Estado. Nesse nível, essa política é certamente decifrável como cálculo estratégico, embora mais como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes que como formulação racional de um projeto global e coerente.

Mediante o exposto, sobre as diferentes concepções de Estado, concebemos que ora essas se contrapõem, ora se complementam e, desse modo, se constituem como aportes essenciais à nossa compreensão. De modo geral, as análises de Poulantzas (1977 [1968], 1973 [1969], 1985 [1978]), sobre o Estado se direcionam mais diretamente a definição que propomos para compreender sua relação com a temática ambiental, ou seja, com a nossa concepção para a investigação da Compensação Ambiental no Brasil.

Temos, assim, que o Estado se fundamenta como organizador da classe dominante em situações de intrínsecas contradições de classe e suas tensas relações que são, quando necessárias, (re)organizadas para o (re)estabelecimento das forças hegemônicas.

Atrelado a essa concepção de Estado, é importante ressaltar que se pensarmos o território a partir do exercício do poder (RAFFESTIN, 1993 [1980]), estamos considerando sua dimensão política, da mesma maneira se o apreciamos com base na legitimidade desse poder, consequentemente ingressamos na ideia de soberania e nos aproximamos inevitavelmente de sua dimensão jurídica. Logo, essa dimensão político-jurídica do território está vinculada a existência do Estado e, dessa forma, atingimos a ideia de território do Estado ou de Estado territorial (ARROYO, 2004).

Nesse contexto, o Estado contemporâneo tem uma finalidade ampla que abrange todos os setores da vida em sociedade, possui uma relação intrínseca com o sistema capitalista, com a classe dominante e obviamente as suas ações (mesmo quando em inércia) acarretam diretamente e/ou indiretamente em reflexos no território.

Por isso, compreendemos que, partindo de seu propósito organizador o Estado teria, dentre outras funções, a importante tarefa de como ator regulatório e harmonizador do território executar o seu ordenamento, mediante, por exemplo, de políticas territoriais e ambientais.

1.1.2. Ordenamento territorial: instrumento de coesão do território

Consideramos o ordenamento territorial um instrumento de articulação transetorial e interinstitucional com o objetivo de promover o planejamento integrado e especializado da ação do poder público, além de operar de forma articulada às políticas públicas visando evitar conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes (MORAES, 2005 [1994]) se baseando assim em um instrumento de coesão do território. A partir dessa compreensão entende-se que o

ordenamento territorial é fundamental para o setor ambiental, que deveria ser encarado de forma transversal em todas as esferas da administração pública.

Para além dessa noção, é necessário explicitar que ordenamento territorial é um conceito abrangente, polissêmico e sem um consenso quanto a sua definição. Isso pode ser observado inclusive, por exemplo, no processo de construção da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) (MI, 2006) sob a tutela do Ministério da Integração Nacional (MI) que ainda aguarda conclusão e aprovação.

Compreende-se que essa imprecisão se deve em grande parte a dois fatores: o primeiro, por se tratar de ações vinculadas a um outro conceito também considerado polissêmico, o de território; e segundo, por ser um processo de construção vinculado a processos e experiências de políticas públicas sobre territórios nacionais diversos, respondendo consequentemente a políticas diversas, interesses e realidades múltiplas (BALBIM; CONTEL, 2013)

O marco jurídico da questão acerca do ordenamento territorial no Brasil está presente na Constituição de 1988 legitimando-a como uma obrigação do Estado[30], mas sem dizer nada a respeito do seu conteúdo (BERTONE; MELLO, 2006). Uma das inspirações naquele período de redemocratização e descentralização decorreu dos esforços de constituição de uma unidade democrática europeia que nesse mesmo momento buscava elaborar um plano de ordenação (BALBIM; CONTEL, 2013)

Por conseguinte, observamos que a definição da Carta Europeia de Ordenação do Território (CEOT/CEMAT, 1983) se posiciona dentre as mais utilizadas, definindo o conceito de ordenamento territorial como: a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural e ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública concebidas com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz.

Para tanto há outras discussões como as análises de André Fischer, que de acordo com a organização de suas ideias realizadas por Castreghini e Sposito (2008), o ordenamento supõe a existência de um projeto social que contempla os objetivos coletivos, implicando dessa

[30] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 21. Compete à União. Inciso IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 1998).

maneira na busca de um equilíbrio entre os imperativos econômicos e as necessidades locais, o que se apresenta frequentemente de maneira contraditória ou estão em situação de conflitos.

Situações essas ocasionadas, por exemplo, pelos tempos diferentes, pois em geral a planificação econômica, baseada em ciclos de curto ou médio prazos, tem efeitos mais ou menos rápidos, enquanto que as realizações dos objetivos sociais são vinculadas a ciclos longos pois sua evolução se dá a longo prazo (CASTREGHINI; SPOSITO, 2008).

Nesse sentido, Fischer destaca um aspecto pouco trabalhado quando se trata do ordenamento do território, a questão do tempo. Pois o homem não atua somente no espaço, mas igualmente no tempo, por isso a dimensão temporal dever ser uma dimensão fundamental de toda política de ordenamento dado que não se pode planejar se não se dispõe de tempo. A questão não é apenas de duração, mas também em relação ao deslocamento dos efeitos no tempo (CASTREGHINI; SPOSITO, 2008).

De outra maneira, o ordenamento territorial para Rückert (2005), por não ser muito bem definido, pode ser compreendido como um “corte transversal” que afeta as atuações públicas com incidência territorial, concedendo a elas uma abordagem integrada.

Ademais das definições, fato é que no Brasil o ordenamento do território é fundamentalmente uma questão política e que exige uma pluralidade de negociações [entre todos atores envolvidos] ao mesmo tempo que é de fundamental importância para promover um processo mais democrático de acesso ao território (MELLO-THÉRY, 2011).

Além disso, observa-se que o conceito de território passou a ser adotado na atualidade com mais frequência na agenda governamental, sendo utilizado como referência na justificativa das intervenções por diversas políticas públicas nos últimos anos, ainda que de forma difusa e carente de fundamentação teórica e operacional (SILVA, 2013a).

Mediante o exposto, consideramos a definição de Moraes (2005 [1994]) previamente citada coerente e direcionada ao propósito de análise desta pesquisa, pois para o autor o ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (como biomas, regiões, redes de cidades etc.) além de espaços de interesse estratégico ou usos especiais (como Unidades de Conservação, Reservas Indígenas, zona de fronteira etc.).

Trata-se, portanto, de uma escala de planejamento que aborda o território em seu conjunto, atentando para as formas de ocupação, as redes instaladas e os sistemas existentes.

Busca captar os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de penetração do povoamento e das inovações técnicas e econômicas, além da direção prioritária dos fluxos populacionais e de produtos.

O ordenamento, contribui para o estabelecimento de um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências, demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual deve atuar de forma articulada as políticas públicas tendo como foco os objetivos estratégicos do governo.

A partir dessa proposição sobre Estado e ordenamento territorial, destacamos que compreendemos que a Compensação Ambiental, inserida no processo de Licenciamento Ambiental, é um dos múltiplos elementos que servem de instrumento para execução da política territorial e ambiental do país ao intervir diretamente em outro instrumento mais amplo, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, influindo dessa maneira nessa visão macro e consequentemente no ordenamento do território brasileiro.

Assim, pensando ademais dos conceitos, para que ordenar o território? Santos (2005) destaca que a ideologia do Estado se apresenta nos propósitos do ordenamento com questões relacionadas: ao desenvolvimento econômico equilibrado das regiões, a melhora da qualidade de vida, a gestão dos recursos naturais e a utilização racional do território.

As ações de ordenamento territorial, no âmbito nacional, devem ser baseadas em uma concepção teórica e metodológica que permita identificar e representar os principais movimentos e vetores que impactam as várias regiões, resultando em um conjunto de diagnósticos temáticos de síntese para uma visão integrada e de larga escala do território nacional, atuando assim no conjunto das forças que modelam atualmente o desenvolvimento do país (COSTA, 2005).

Todavia, se o Estado organiza o território por intermédio, por exemplo, de políticas públicas de maneira a representar majoritariamente os interesses da classe dominante, parece coerente considerar que este ator ordena o acesso ao território e/ou a distribuição das infraestruturas necessárias para manutenção de uma hegemonia predominante.

Conforme destaca Steinberger (2013) o território não é um mero recipiente morto que abriga a ação do Estado, os agentes e atores sociais fazem uso de sua atividade devido sua permanente interação com a sociedade e com o próprio Estado

Diante disso é preciso também compreender o território como um ente político, dado que a estrutura governamental do Brasil não dispõe de um sistema que hierarquize e

possibilite uma ação integrada dos diferentes níveis de governo (MELLO-THÉRY, 2011). Considerando especificamente apenas um instrumento, as Compensações Ambientais federais, já é possível observar dificuldades dessa natureza conforme abordaremos adiante.

Destarte, convém ainda destacar dois pontos acerca do ordenamento do território. Primeiro, um aspecto fundamental a ser considerado pelas políticas territoriais refere-se as diferentes escalas, dado que é um desafio tratar das múltiplas escalas que se diferenciam ao mesmo tempo que se integram na organização do território (MELLO-THÉRY, 2011).

Segundo, é preciso ponderarmos que as diversas concepções de ordenamento territorial evoluem de uma subordinação estrita ao Estado para uma caracterização de política pública participativa, em um contexto de minimização do Estado e crescimento dos poderes de organizações paralelas como as empresas privadas, organismos multilaterais e ONGs (BERTONE; MELLO, 2006).

Esse segundo ponto corrobora com o esquema conceitual de análise (Figura 1), pois apesar do Estado ser um relevante, central e fundamental ator na questão territorial e ambiental (e consequentemente no instrumento da Compensação Ambiental) há uma forte atuação de outros atores que, de diversas maneiras, se fazem presentes, influenciam e são influenciados pelo todo.

Na medida em que até o momento abordamos alguns aspectos do Estado e do ordenamento territorial, concebemos que para que o primeiro promova o segundo é imprescindível a adoção de políticas públicas, elemento central do subitem a seguir.

1.1.3. Políticas públicas: materialização das ações policêntricas sobre o território

A gestão do meio ambiente por vezes privilegia o território apenas como suporte físico, desconsiderando a problemática das suas dinâmicas e configurações. Logo, para compreender este objeto de políticas públicas e suas correlações é indispensável entendê-lo em diferentes sentidos como elemento de referência para a gestão ambiental, sendo: simbólico, como soberania de uma nação; concreto, como suporte físico e objeto de planejamento; e ainda como um artifício, uma categoria de análise (MELLO-THÉRY, 2011).

Em relação as políticas públicas, Steinberger (2006) realizou uma análise sobre as denominadas políticas espaciais, cujas reflexões teóricas distinguem o espaço, o território e

ambiente. Para a autora há um grupo especial de políticas públicas consideradas espaciais que abrangem cinco noções: ambiental, territorial, regional, urbano e rural.

Nesse sentido, a autora destaca se as noções de territorial e ambiental seriam equivalentes. Alguns pesquisadores consideram que não existe ambiental que seja a-territorial, portanto toda política ambiental seria territorial, enquanto outro defendem que a noção de ambiental possui um sentido próprio que não deve ser confundida com a territorial, dado que a relação homem-natureza constituiria a chave da diferença. Para a autora fato é que, apesar de vários aspectos, o espaço é o elo que une todas essas noções (STEINBERGER, 2006).

Alguns anos mais tarde, Steinberger (2013) é ainda mais incisiva ao afirmar que na prática toda política pública concretiza-se no território, dessa maneira o território está sempre, explicito ou implicitamente, presente nessas ações. Logo, admite-se que todas as políticas públicas possuem uma dimensão territorial.

Portanto, [parece coerente afirmar que de uma forma ou de outra] as dimensões territoriais e ambientais articulam-se no interior das políticas públicas espaciais (MELLO-THÉRY, 2011).

Acrescentamos que para Moraes (2005 [1994]) as políticas públicas podem ser agrupadas em três campos: políticas econômicas (cambial, financeira, tributária etc.), políticas sociais (educação, saúde, previdência etc.) e as políticas territoriais (urbanização, regionalização, transportes etc.).

As políticas ambientais seriam uma modalidade de política territorial, pois o ambiental se coloca aqui mais como um fator na modelagem do espaço terrestre. Essa avaliação mais simples não resulta na perda da complexidade que envolve a questão ambiental, pelo contrário, reforça o fato de que a gestão ambiental deveria acompanhar toda a atividade de gestão do território (MORAES, 2005 [1994]).

Também nessa perspectiva Costa (1988) salienta que as políticas territoriais podem ser qualquer atividade do Estado que resulte concomitantemente uma dada concepção do espaço nacional, a uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e a mecanismos concretos que tenham a capacidade de propiciar essas políticas.

Concebemos que de fato as transformações territoriais estão vinculadas ao uso político do território e as ações do Estado como o seu organizador. Isso ocorre baseado, por exemplo, em políticas territoriais, com efeitos na dinâmica de relações, interesses e poderes de todos atores que circundam as mesmas.

Portanto, considerando o processo de Licenciamento Ambiental e o instrumento da Compensação Ambiental, entendemos que ambos são elementos inseridos em políticas territoriais e, por conseguinte ambientais devido ao caráter vinculante e efeitos diretos ao meio ambiente, por isso na configuração esquemática de análise (Figura 1) ressaltamos essa nomenclatura: políticas territoriais e ambientais.

Ambos os adjetivos atrelados as políticas públicas se correlacionam com o objeto central desta pesquisa, pois seja qual for o termo utilizado para adjetivar e/ou classificar as políticas públicas, compreendemos que os seus efeitos terão reflexo no meio ambiente e no território como um todo de qualquer maneira, ademais das concepções desses termos.

Mas para além de discutir os adjetivos e/ou classificações, é importante indagar sobre o que é uma política pública. Verifica-se nessa perspectiva que, da mesma maneira que outros conceitos elencados até o momento, não existe uma única ou ideal definição.

Segundo a definição clássica, política pública seria a própria ação da autoridade pública de forma que o Estado é visto por vezes como um organismo isolado da sociedade devido ao seu monopólio de gestão (MASSARDIER, 2003).

Para Dye (2009) política pública seria tudo que os governos decidem fazer ou deixar de fazer, destacando que a inação também pode ser compreendida como uma forma de política. Enquanto para Peters (1986), seria a soma das atividades dos governos que agem direta e indiretamente influenciando a vida de todos os cidadãos.

Podemos ainda definir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (mediante uma variável independente) e, quando considerar necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (por meio uma variável dependente) (SOUZA, 2006).

Muller (2000) denota em uma perspectiva diferente, pois busca captar uma política pública como um processo de mediação social, na medida em que o objetivo de cada uma seria se encarregar dos desajustes que podem ocorrer entre setores, ou mesmo entre um setor e a sociedade global. Nesse sentido, o seu objeto é a gestão de uma relação global-setorial.

Salienta-se que esse é um conceito associado ao Estado moderno em que o poder público é entendido como uma instância sob cuja responsabilidade são tomadas decisões em conformidade com os princípios da democracia, estando, portanto, associadas aos processos de

decisão vinculados aos governos, ou seja, são ações regulares, institucionalizadas, de governos, visando objetivos e fins determinados (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

Em geral, a ideia de progresso que move a sociedade ocidental há quatro séculos e que consolidou uma revolução paradigmática na maneira subjetiva de compreensão do mundo pelos seres humanos, promoveu o surgimento um novo ideal, o de desenvolvimento, que exigiu o advento do conceito de política pública, além logicamente dos desdobramentos conceituais e operacionais que estas implicam. Portanto, as políticas públicas se apresentam com elemento decisivo do desenvolvimento moderno (HEIDEMANN, 2009).

Para além das definições, segundo Massardier (2003), o que está sendo observado na contemporaneidade é uma forma de política pública que emerge sem o monopólio do Estado [apesar de o Estado esse ainda ser um ator importante, indispensável e poderoso], buscando assim uma construção a partir de uma multiplicidade de atores, com interesses e demandas por vezes similares ou dispares, caracterizando-se como um modelo de ação policêntrico.

Nesse contexto que a política pública não deve ser concebida como uma prerrogativa exclusiva do Estado, mas de todos os agentes e atores sociais, cabendo-lhe de fato a tarefa de oficialização bem como de coordenar as ações (STEINBERGER, 2013) materializando sobre o território uma construção de concepções policêntricas.

A perspectiva de política pública vai além de políticas governamentais, dado que os governos (com suas estruturas administrativas) não é o único integrante da comunidade política, portanto não detém a promoção [exclusiva] das políticas públicas (HEIDEMANN, 2009), reforçando o esquema conceitual de análise desta pesquisa (Figura 1).

Dessa maneira, Steinberger (2006) afirma que no início deste século há uma retomada da formulação de políticas públicas por parte do Estado nacional brasileiro, mas de uma forma que a existência de poderes plurais não podem mais ser desconsiderada, sejam os federativos ou os interesses contra-hegemônicos de novos sujeitos sociais como, por exemplo, os movimentos populares urbanos e rurais.

Para a autora o território não é propriedade do Estado, mas sim de todos os atores sociais que possuem o poder de agir politicamente na sociedade, por isso não pode ser capturado pelo Estado nem pelos que detêm o direito de propriedade.

Dessa maneira o planejamento atual não pode ser mais simplesmente normativo e tecnocrático, as políticas públicas não podem mais definir autoritariamente metas e recursos para sujeitos como se não tivessem projetos próprios, assim, um planejamento compartilhado

entre Estado e sociedade com o objetivo último de promover transformação social seria o mais coerente no período atual (STEINBERGER, 2006).

No que se refere especificamente a política ambiental a tendência é a mesma.

Até a década de 1980 o Estado a ditou de forma centralizada, mas posteriormente esse segmento do planejamento passou a ser, gradativamente, produto da interação entre ideias, valores e estratégias de ação de atores diversos, revelando um farto campo marcado por contradições, alianças e conflitos que revelam a multiplicidade de interesses envolvidos com a problemática da proteção do meio ambiente (CUNHA; COELHO, 2003).

Essas conveniências envolvidas atingem evidentemente a escala global, pois a importância das políticas ambientais só aumenta, sobretudo nos países industrializados, e seus efeitos sobre o comércio internacional podem ser percebidos, por exemplo, com o surgimento de barreiras não tarifárias, também chamadas de barreiras verdes, que são criadas para restrição do comércio global com o objetivo de proteger o meio ambiente (LUSTOSA; YOUNG, 2002; LUSTOSA; CÁNEPA; YOUNG, 2010).

A multiplicidade de interesses revela uma relação de poderes na qual o processo de formulação de políticas públicas é influenciado por um contexto social e histórico que tem como base a maneira como os indivíduos compreendem a realidade. Além disso, é notória que a forma como a sociedade compreende a questão ambiental vem se alterando década após década.

Apesar dessa aparente descentralização das decisões, o Estado continua sendo a instância na qual se formalizam as decisões e na qual os conceitos são instrumentalizados em políticas públicas territoriais e ambientais, reforçando aspectos de concentração das ações.

Por isso, segundo Mello-Théry (2011), as políticas públicas como um conjunto de ações ou normas de iniciativas governamentais atrelados a determinados objetivos sempre possuem um caráter estatal ainda que sua execução possa envolver agentes [e/ou atores] privados.

De qualquer forma, a maneira como as políticas ambientais foram sendo criadas e implementadas são em geral respostas aos seus respectivos períodos. Pode se dizer, por exemplo, que as políticas públicas na década de 1990 estavam entre um discurso-legislação bem ambientalizados e um comportamento individual-social consideravelmente predatório contribuindo para estabelecer um sistema de proteção ambiental no país, mas que, por outro

lado, o poder público não teve a capacidade de fazer os indivíduos e os agentes privados cumprirem a legislação vigente (VIOLA; LEIS, 1992).

Nesse sentido, foram fundamentais a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)[31] em 1981 e da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Steinberger e Abirached (2013) analisam a trajetória da política ambiental brasileira segmentada em dois períodos pelo ano de 1981, quando a partir PNMA o Brasil passou a ter uma atuação ambiental tida mais coordenada.

Para os autores, a PNMA é uma lei relativamente sucinta com um conteúdo amplo, complexo e pioneiro, que sofreu poucas modificações desde sua instituição, agregando uma variada gama de assunto relativos ao meio ambiente, razão pela qual usualmente é denominada como lei "guarda-chuva". Ao passo que a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) foi um marco para o tratamento das questões ambientais no Brasil, pois lhe concedeu uma posição inédita no ordenamento jurídico nacional por meio do artigo 225[32].

O texto constitucional brasileiro é um herdeiro do crescimento político do ambientalismo por todo o mundo, sobretudo após a Conferência de Estocolmo (PAGNOCCHESCHI; BERNARDO, 2006).

Para Mello (2006) a Carta Magna incorporou instrumentos e reforçou o aspecto democrático, participativo e descentralizador da PNMA, além de ter avançado na proposição de proteção dos diversos ecossistemas brasileiros. Mudanças que refletiram parte da pressão organizada da sociedade quando concomitantemente o governo assumia uma postura pró-ecologia refletindo o crescimento da conduta nacionalista da época (BECKER, 2001)

Nesse sentido, Monosowski (1989) distingue quatro abordagens estratégicas nas políticas ambientais brasileiras até 1988: primeiro a administração dos recursos naturais, a partir de 1930 caracterizada pela regulamentação de alguns recursos naturais com base nas demandas oriundas da expansão da lógica urbano-industrial; segundo, o controle da poluição industrial a partir de 1970; terceiro o planejamento territorial, também a partir de 1970, com ações direcionadas para o setor privado frente ao processo de urbanização intensa e crescimento de

---

[31] Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981: "Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências" (BRASIL, 1981).

[32] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 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 (BRASIL, 1998).

regiões metropolitana; e quarto, a fase da gestão integrada de recursos, com base da PNMA de 1981 e suas consequências.

Cunha e Coelho (2003) elaboraram uma outra proposta de periodização para essas políticas ambientais dividindo-as em três grandes momentos: de 1930 a 1971, como um período marcado pela construção de uma base de regulação do uso dos recursos naturais; de 1972 a 1987, quando a ação intervencionista do Estado atinge um alto nível e, concomitantemente aumenta a percepção de uma crise ecológica global; e, a partir de 1988 em um período marcado pelos processos de democratização e descentralização decisórias e pela veloz disseminação da noção de desenvolvimento sustentável.

Pagnoccheschi e Bernardo (2006) analisam o desenvolvimento das políticas ambientais brasileira sob uma perspectiva histórica a partir da década de 1970. Para os autores o contexto inaugural das mesmas tem como ponto de partida a Conferência de Estocolmo, impulsionando, por exemplo, o movimento ambientalista brasileiro conforme abordaremos a seguir. Os autores consideram ainda a Constituição de 1988 (conforme mencionamos anteriormente), a Rio-92 e a criação do Ministério do Meio Ambiente como outros pontos marcantes para a questão no Brasil, até chegar à atualidade com a agenda da transversalidade.

A partir dessa agenda se esperava quebrar o isolamento da área ambiental dentro dos governos, bem como a fragmentação de suas políticas por meio dessa transversalidade da questão que se expressaria de maneira integrada, incluindo também a sociedade, sendo assim teoricamente possível obter maiores êxitos.

Desse modo, os órgãos ambientais não podem ser vistos pelos Estados como mais um setor da administração pública, mas sim como um elemento de articulação e coordenação intersetorial, cujas ações perpassam por diferentes políticas públicas (MORAES, 2005 [1994]), devendo os órgãos ambientais estatais atuar de forma transversal perpassando por todos os outros setores públicos.

Essa transversalidade sem dúvida é um desafio que está posto, pois envolve os interesses de vários atores e mudanças de práticas consolidadas há décadas ou mesmo séculos (LITTLE, 2003), e por vezes, alguns interesses econômicos procuram inviabilizá-la, criando obstáculos para promoção de uma política ambiental integrada para o desenvolvimento sustentável (VIEIRA; CADER, 2013).

Além disso, apesar da questão ambiental ser tratada pelo Estado brasileiro há décadas, esse se encontra frequentemente inserido em uma conjuntura de incessante expansão

voltada a obter o crescimento econômico em geral medido simplesmente pela variação do PIB desprezando indicadores socioambientais.

Guimarães (1992) afirma que se há uma síntese para o século XX pode-se caracterizá-la como o esgotamento de um estilo de desenvolvimento que se mostrou extremamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto.

Nesse cenário, a sociedade de maneira geral, passa a exigir posições do Estado em relação à proteção dos recursos naturais e, ao mesmo tempo, busca transformar esses recursos em produtos de consumo, ou seja, exige simultaneamente uma forte política de proteção, bem como de inserção do país no mercado global; dois aspectos contraditórios (MELLO, 2006) colocando o Estado em uma encruzilhada entre o necessário e o indispensável.

Para Moraes (2005 [1994]) esta contradição se expressaria em uma situação paradoxal, pois o Estado frente à questão ambiental dispõe de parte do seu aparelho como os principais canais institucionais de defesa da qualidade do meio ambiente, enquanto outra parte se constitui como os principais agentes de degradação devido sua ação direta no território.

Ademais, observamos que as políticas ambientais se inserem em um campo de forças repleto de posições conflitantes acerca das questões econômicas, políticas, institucionais, ecológicas e sociais. Ocasionalmente o discurso do crescimento econômico a qualquer custo pressiona a proteção da diversidade biológica a tal ponto que a não realização de um empreendimento é considerado um prejuízo à coletividade (BECHARA, 2009), revelando novamente essa discrepância cada vez mais evidente nos dias atuais.

A resolução desse paradoxo ou ao menos a tentativa, segundo Moraes (2005 [1994]) remete ao nível de democratização do regime político vigente, ou seja, ao grau de controle do Estado pela sociedade.

Mas isto não é nada simples até porque nem sempre o interesse de todos, considerando a soma dos indivíduos de uma comunidade, corresponde aquilo que denominamos de interesse público, ou seja, o bem-estar geral da sociedade. Esta diferenciação é um ponto crucial para as políticas ambientais (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012), até porque eventualmente esse bem-estar geral é considerado em uma escala global, ou está restrito aos interesses das classes dominantes, sobretudo quando consideramos a finalidade do Estado como organizador dessas classes em situações de intrínsecas contradições de classe e suas tensas relações.

Enfim, conforme mencionamos, apesar da ampliação da participação dos atores não estatais, o Estado ainda possui um papel de extrema relevância nas questões territoriais e ambientais. Mesmo quando consideramos algumas críticas dos movimentos socioambientais quanto ao excessivo posicionamento estatal em benefício do mercado sua importância não é minimizada, pelo contrário.

No que se refere especificamente ao instrumento da Compensação Ambiental seu papel é ainda mais evidente pois cabe ao Estado a emissão das licenças ambientais para todo empreendimento obrigado de tal procedimento administrativo. Momento que pode ocorrer a materialização de sua finalidade como (re)organizador do território para um contínuo (re)estabelecimento das forças hegemônicas.

Para tanto o Estado atua em vários sentidos, tanto na sua regulação, por meio da ação direta como definidor, implementador e fiscalizador, como na sua regulamentação, mediante leis, diretrizes e mecanismos de indução territoriais e ambientais.

Assim, compreendemos que o Estado tem a finalidade de organizar o território em uma relação intrínseca com a classe dominante em situações de contradições de classes, adotando informalmente uma posição imparcial, mas que na verdade se apresenta como tendenciosa e que influencia no ordenamento do território por intermédio de ações impulsionadas por políticas públicas territoriais e ambientais e seus respectivos instrumentos.

Apesar de que eventualmente o Estado pode, como resultado de pressões e/ou questionamentos organizados e recorrentes das classes dominadas, agir de forma contraditória aos interesses maiores (POULANTZAS, 1985 [1978]), são nesses momentos eventuais que as medidas que vão contra aos interesses hegemônicos conseguem seguir adiante, ocupando alguns espaços nas ações públicas.

Por fim, é preciso compreender que ademais do poder estatal, estamos inseridos em um cenário no qual outros atores ampliaram suas ações, relevâncias e influências nas últimas décadas, um exemplo disso seriam aqueles vinculados a sociedade civil, como por exemplo, ao ambientalismo brasileiro e atuação de ONGs ambientais, que como o Estado também, década após década, foram se adaptando, se assim podemos dizer, às demandas que envolvem a proteção do meio ambiente conforme veremos a seguir.

Por isso, nos interessa compreender como a sociedade civil atua e exerce pressão sobre o Estado no complexo contexto ambiental, em particular por meio das influências exercidas pelo movimento ambientalista brasileiro.

1.2. A sociedade civil e o ambientalismo no Brasil

Pensar a ação do Estado coloca como possibilidade de análise algumas reflexões sobre a distinção que existe entre o político e o social, entre o Estado e a sociedade.

Diante dessas reflexões, observamos grandes dificuldades nessa diferenciação, dado que a sociedade não é apenas um sistema social distinto, mas aquele que gera o sistema político (MELLO-THÉRY, 2011).

Com isso, antes de compreendermos como a sociedade civil atua, se faz necessário entender quem é e como age esse ator.

1.2.1. Sociedade civil: entre as concepções teóricas do passado ao presente

A categoria de sociedade civil nasceu com a burguesia, associado ao conceito de Estado, avançando conjuntamente com o pensamento liberal do pacto social de Hobbes, implicando no surgimento de duas categorias, uma sociedade política e uma sociedade civil, apresentando assim uma divisão com um Estado pairando acima do todo, assegurando e não interferindo nos interesses privados da sociedade civil (interesses burgueses) que se posicionava de forma subordinada (FONTES, 2008).

Segundo a autora, com Locke essa noção se altera, pois, todos os homens faziam parte da sociedade civil, mas apenas os proprietários (protegidos pelo Estado) poderiam se manifestar plenamente. Por outro lado, no século XIX, Marx e Engels, rompem como esse pacto, demonstrando um Estado que corresponde as classes dominantes e resulta das relações de classes sociais (conforme já abordamos) e, portanto, não imprimindo nenhuma distinção entre Estado e sociedade, praticamente abandonando o conceito de sociedade civil, desprezando-a ao passado liberal.

Para Marx e Engels (1998 [1846]) a sociedade civil seria o conjunto das relações materiais dos indivíduos no interior de um determinado estágio de desenvolvimento das forças produtivas, assim, a sociedade civil enquanto tal só se desenvolve vinculada a burguesia que consequentemente se constitui como a base do Estado e do resto da superestrutura idealista.

Sendo o Estado a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante procuram valer os seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, é possível concluir que todas as instituições públicas têm o Estado como mediador e adquirem mediante dele uma forma determinada de política (MARX; ENGELS, 1998 [1846]).

Coube a Gramsci refundar o conceito, considerando a sociedade civil inseparável da noção de totalidade, ou seja, da luta entre as classes sociais integrando uma reflexão mais densa sobre o Estado a partir do momento que ocorrem conquistas do tipo democratizantes como resultado de lutas populares (FONTES, 2008).

Dessa forma, haveria sim uma sociedade civil (como a base da vida social ou privada) e uma sociedade política (constituída pelas instituições do poder soberano – o Estado), mas em planos que correspondem a função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade (GRAMSCI, 2001 [1937]), sendo assim o Estado se estabelece em um arranjo atrelado a hegemonia, a coerção e o consenso em uma lógica "Estado = sociedade política + sociedade civil".

Nesse sentido, o conceito de hegemonia de Gramsci se coloca como fundamental. Em um ambiente de contradições de classe, a hegemonia se dispõe como a capacidade política de um grupo social dominante fortalecer ou impor o seu projeto político para o conjunto da nação, ou seja, para os grupos dominados evitando manifestações dos contrastes existentes (COUTINHO, 1992).

Assim, a sociedade civil não é um mero terreno de iniciativas privadas, mas tem desde logo uma função estatal a partir do momento em que se coloca como uma forma de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como elemento ético do Estado (GRAMSCI, 1976 [1937]).

Acrescenta-se que a sociedade civil gramsciana se apresenta de forma inerente dos aparelhos privados de hegemonia dos interesses burgueses, assinalando a ampliação dos espaços de luta de classes em uma íntima vinculação com o Estado.

Ademais, para Nogueira (2003), enquanto Gramsci compreende-a como parte orgânica do Estado, o debate sobre o tema evoluiu por uma outra via predominante, pois as correntes mais recentes tenderam a considerar sociedade civil como uma instância separada do Estado e da economia.

Trilhou-se assim uma imagem de sociedade civil como palco de lutas políticas e influências hegemônicas, para uma imagem como recurso gerencial, em outras palavras, como um arranjo social destinado a viabilizar tipos de políticas públicas ou como fator de reconstrução ética e estimulador de debates da vida social (NOGUEIRA, 2003).

Segundo esse autor essa recomposição, redescoberta e a larga difusão do conceito ocorreram estruturadas por quatro vertentes principais, que consideramos relevante destacar:

- Primeiro, a complexificação, diferenciação e fragmentação das sociedades contemporâneas nas últimas décadas, que apesar de mais integradas e estandardizadas, ficaram mais diversificadas e individualistas;
- Segundo, a concepção foi impulsionada por um mundo mais interligado, integrado economicamente e inseridos em redes de comunicação e informação que relativizaram o poder dos Estados nacionais propiciando uma maior transparência e autonomia relativa do social diante do político. Apesar do avanço da integração o mundo não se tornou mais igual, pelo contrário, se tornou mais diverso e desigual.
- Terceiro, a difusão do conceito também foi impelida pela crise da democracia representativa e em decorrência de transformações socioculturais atreladas a globalização, que contribuíram para que a política se tornasse mais midiática, espetaculosa e, consequentemente bem menos controlada pelos tradicionais operadores políticos. Isso remodelou os circuitos em que se moldam as consciências e opiniões dos cidadãos, por isso, se alterou o modo como se produz o consenso e como se constroem hegemonias. Esse processo reforçou o protagonismo de organizações e movimentos autônomos em relação à esfera política, congestionando a sociedade civil e confundindo-se com ela. Assim, de espaço dedicado à articulação política dos interesses de classe e afirmação de projetos de hegemonia, a sociedade civil se reduziu a um acampamento de movimentos, ganhando na organização, mas perdendo em termos de unidade política.
- Por fim, quarto, a expansão da cultura democrática em geral e a da cultura participativa em particular, que impulsionaram o ativismo comunitário e, consequentemente novos movimentos sociais. Isso ficou evidente, ao longo dos anos de 1980, com as sucessivas crises dos regimes ditatoriais sul-americanos, pois os movimentos democratizantes questionavam um Estado e padrões societários em crise. Esse cenário impulsionou uma terceira esfera desvinculada de partidos, regras institucionais e compromissos formais, em um ambiente de generosidade social e construção democrática, promovendo a vinculação dessa a expressão de sociedade civil.

Diante da compreensão dessas vertentes, é preciso ficar claro que ao longo desse amplo movimento histórico-social novas ideias de sociedade civil foram elaboradas e, gradativamente, inserida ao vocabulário cotidiano nesse movimento de redescoberta do conceito.

Como representação de prevalência do mercado (liberalista), chegou ao ponto de a sociedade civil estar tão despolitizada que passou a ser concebida como um abrigo para proteger o indivíduo e as associações voluntárias contra o Estado ou como ambiente capaz de reestabelecer as tradições cívicas destruídas pelo próprio mercado. Ao mesmo tempo que, como representação de crescimento da democracia participativa, cresceu a imagem positiva da sociedade civil (criada pela esquerda liberal-democrática) como esfera plural de interesses, negativando e se opondo ao Estado e, consequentemente minimizando seus vínculos orgânicos (NOGUEIRA, 2003).

Em suma, as observações do autor refletem algumas das experiências que vivemos enquanto em atividade profissional na área ambiental, dado que em muitas reuniões, encontros ou audiências com integrantes dos mais variados segmentos sociais era evidenciada essa postura de independência ou de embate dos representantes da sociedade civil perante os representantes do Estado e do mercado, adotando frequentemente posicionamentos de integridade inquestionável, o que não é fato.

Ademais, parece claro que na contemporaneidade o conceito gramsciano de sociedade civil apesar de notável não é hegemônico, a globalização trouxe consigo novos impulsos e ressignificações para questões que envolvem a sociedade como um todo.

Nessa mesma perspectiva, Nogueira (2003) contrapõe duas vertentes, que ele denominou de sociedade civil liberalista (comandada pelo mercado) e sociedade civil social (autônoma).

A primeira, sociedade civil liberalista, se posiciona externamente ao Estado e o mercado comanda, dado que a luta social ocorre em termos competitivos e privados, sem maiores interferências públicas ou estatais. Se expressaria em uma lógica oposta à Gramsci, sendo “sociedade civil + mercado ≠ Estado”, ou seja, o Estado seria o outro lado e essa sociedade civil, em uma lógica liberal-social, é concebida como um “setor público não-estatal”, pois se organiza de forma pública voltada para o interesse geral, mas que não é estatal.

Mediante essa lógica, não há lugar para a hegemonia, pois não se trata de compreender se algum ator pode ou deseja dirigir a sociedade, mas sim de verificar como os

esses atores atuam [separadamente ou conjuntamente] para obter vantagens e maximizar seus próprios interesses. Não há intenções de conquista do Estado, mas ações contra ou indiferentes em relação a ele. Logo, nessa sociedade civil o Estado é mínimo, reduzido às funções legislativas e de segurança e, além disso, mais liberal e representativo do que democrático e participativo (NOGUEIRA, 2003).

Na prática essa sociedade civil liberalista, da qual o autor trata, foi incorporada a tese da participação, redefinindo-se em termos de cooperação com os governos, gerenciamento de crises e implementação de políticas. Segundo Nogueira (2003), essa sociedade se tornou o centro privilegiado da participação como um espaço neutro que se tornou a base teórica do chamado Terceiro Setor e, do nosso ponto de vista, consequentemente se consolidou como a representante do interesse público.

Na segunda vertente do autor temos a sociedade civil social, uma extensão do conceito de Gramsci, mas que nem sempre se distingue da liberalista. Nessa sociedade civil a política se destaca, mas nem sempre comanda, dado que a luta social por vezes exclui a luta institucional. Sua lógica pode ser expressa na fórmula "sociedade civil – sociedade política ≠ Estado ≠ mercado", pois essa sociedade se posiciona como uma esfera isolada dos demais âmbitos, se caracterizando assim como uma outra possibilidade de terceira esfera.

Sua maior virtude é a autonomia, pois seus personagens típicos operam em rede e em uma constituição que extrapola os limites nacionais, sendo composta por movimentos que se auto organizam e se autolimitam (NOGUEIRA, 2003).

Logo, poderiam disciplinar as instituições mais sistêmicas como o Estado e o mercado, moderando seus excessos e criando condições para que se formasse uma "vontade pública", excluindo os interesses e as classes, baseando-se em uma política ética que não se apresenta como poder, dominação, hegemonia e Estado, por isso, consequentemente teria poucas chances de se efetivar. É um espaço situado além da sociedade política, do Estado e do mercado, agindo como um campo de contestação do sistema, mas não de governo do sistema. (NOGUEIRA, 2003).

Apresentado esse debate, somos compelidos a concordar com Bobbio (1982, 1987) que ressalta claramente a dificuldade que há na definição de sociedade civil, dado que existem várias acepções devido sua complexidade e falta de consenso quanto a sua conceituação.

Quando elaboramos e pensamos no esquema conceitual de análise (Figura 1), de princípio acreditávamos que encontraríamos maiores dificuldades em compreender as ações e

o papel do Estado, dada sua atuação em amplos os setores que o coloca cotidianamente em situações contraditórias e de embates.

Mas, o que ocorreu no decorrer da pesquisa foi que as análises envolvendo a sociedade civil apresentaram um imbróglio ímpar, seja pela sua heterogeneidade e complexidade, seja pela sua extensão e parcial ausência de institucionalidade.

Para dar um exemplo prático, coloquemos lado a lado, a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), o Instituto Socioambiental (ISA) e a Associação dos Moradores da Comunidade do Iratapuru[33]. As mesmas não podem ser consideradas entes estatais ou mesmo do mercado (segundo a concepção que será exposta no subitem a seguir). Da mesma maneira, defini-las todas simplesmente como entidades da sociedade civil requer extrema atenção em como conceituar tal campo, dado que são entidades concebidas e organizadas de forma distintas.

O autor, ao contrapor suas duas vertentes, nos remete a situações do cotidiano que são condizentes com as observações sobre ambas as sociedades civil, portanto compreendemos que ocorrem situações de hibridismo, ora mais "liberalista", ora mais "social", talvez com um predomínio da primeira no sentido de que os atores dessa atuam, separadamente ou conjuntamente, para obter vantagens e potencializar seus próprios interesses.

Assim, tendo como base o diagnóstico realizado acerca de algumas concepções teóricas, consideramos que os pensamentos mais contemporâneos de Nogueira (2003) se relacionam com a concepção de sociedade civil mais adequada para o esquema conceitual de análise desta pesquisa (Figura 1).

Dessa maneira, nesta pesquisa, consideramos que a sociedade civil é um campo de interesses que se contrapõem e só podem se estabelecer mediante ações políticas deliberadas, não sendo organizada exclusivamente por bons valores e/ou pelos interesses mais justos, mas um terreno que também comporta interesses escusos, ideias perversas e valores egoísticos (NOGUEIRA, 2003), não abrangendo diretamente entes estatais ou do mercado.

Portanto, deve ser concebida como um domínio heterogêneo, complexo, distante da utopia de ser plenamente íntegra e ética como representante da figura do "bem", mas que, sobretudo se coloca ainda como campo das lutas sociais e, consequentemente de luta de classes.

---

[33] Comunidade localizada a montante da barragem da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio do Jari (objeto técnico que faz parte do estudo de caso dessa pesquisa) que foram reassentados devido a inundação da comunidade.

Colocada tal definição, consideramos que tratar da sociedade civil contemporânea e sua inserção na temática ambiental na totalidade é algo muito complexo e amplo, esta complexidade nos leva a delimitar metodologicamente um segmento dentro da sociedade civil.

Dessa forma, com base nas análises realizadas até o momento e a questão que motivou este subitem, percebemos que seria relevante examinar particularmente o desenvolvimento do ambientalismo brasileiro que, frequentemente, se institucionaliza na figura de Organizações Não-Governamentais (ONGs)[34]. Esta escolha se dá em razão da contribuição histórica do ambientalismo na reivindicação de posições do Estado em relação a preservação e a conservação do meio ambiente em nosso país.

1.2.2. Ambientalismo: seu desenvolvimento e as suas influências no Brasil

O ambientalista é um importante segmento da sociedade civil que faz o contraponto aos interesses majoritários do mercado e de uma parcela do Estado e, por isso, consequentemente busca equilibrar o campo de forças que envolve a Compensação Ambiental em favor da defesa do meio ambiente.

Nesse sentido, compreendemos que o ambientalismo, em uma perspectiva histórica, contribuiu para a adoção da Compensação Ambiental em nosso país, bem como de vários outros elementos e fatores vinculados a temática ambiental

Isso decorre do fato de que o movimento teve e tem um papel vinculado a ampliação e a consolidação das ideias de que um desenvolvimento econômico satisfatório só pode ocorrer se também atingir adequadamente as esferas social e ambiental, se correlacionando, dessa maneira, com o conceito de desenvolvimento sustentável e atuando em prol da preservação e conservação do meio ambiente.

No Brasil os primeiros relatos de ações no sentido de promover a salvaguarda ambiental por parte de indivíduos da sociedade civil remontam os séculos XVIII e XIX, quando parte da elite de pensadores do período reconheceu a degradação provocada pelo modelo de exploração colonial dos recursos naturais da época. É interessante verificar como o

[34] No caso latino-americano, em particular o brasileiro, é útil associar um critério de funcionalidade e historicidade para precisar o conceito de ONG, podemos dizer que historicamente essas organizações têm sido os centros populares de educação, promoção e assessoria, além das entidades ambientalistas que se utilizam dessa autodenominação (SCHERER-WARREN, 1998 [1995]).

ambientalismo possui raízes históricas vinculadas ao pensamento social brasileiro mais como um ideário elitista do que propriamente um movimento social (SANTILLI, 2005).

De qualquer maneira foi o princípio de iniciativas voltadas para o meio ambiente que surgiram no interior da elite brasileira e que muito lentamente se desenvolveram com o passar das décadas até o início do século XX.

A partir de então, como decorrência de pressões internas e externas no Brasil houve uma tendência inerente de se seguir algumas medidas ambientais adotadas pelos países desenvolvidos, sobretudo os Estados Unidos. Pode-se dizer que o pensamento ambientalista é predominantemente transnacional, no sentido de que entende que os problemas ambientais não têm fronteiras geográficas ou políticas (HERCULANO, 1992).

Além disso, segundo Santilli (2005), começaram a surgir timidamente na primeira metade do século XX algumas organizações antecessoras do que atualmente são reconhecidas como organizações ambientalistas, como a Sociedade Amigos de Alberto Torres e a Sociedade Amigos das Árvores, que contribuíram para semear ideias e, consequentemente para pressionar o Estado a criar as primeiras leis ambientais brasileiras, como o Código de Águas (1934)[35], do primeiro Código Florestal (1934)[36] e da Constituição de 1937,

Apesar das críticas de que esse foi um período marcado pela criação de mecanismos legais que regulamentavam normas e regras para o uso e acesso ao meio ambiente e seus recursos naturais (CUNHA; COELHO, 2003), é oportuno o fato de que a participação dos indivíduos vinculados a causa ambiental começa a se ampliar não se restringindo exclusivamente a membros da elite nacional.

Essas pressões também cooperaram para a implantação dos primeiros parques nacionais brasileiros, como o Parque Nacional de Itatiaia criado em 1937, criado nos moldes dos parques estadunidenses, seguido de vários outros Parques Nacionais como: do Iguaçu, da Serra dos Órgãos, de Jaíba, do Araguaia, de Emas, Caparaó; da Floresta Nacional do Araripe-Apodi, dentre outros (MONOSOWSKI, 1989), promovendo o estabelecimento de relevantes áreas protegidas no território.

Em um cenário de influências e pressões não-estatais, a ideia desse modelo era basicamente promover a proteção da fauna e flora da destruição provocada pela ação antrópica

[35] Decreto Federal nº 24.643/1934 (BRASIL, 1934b).

[36] Decreto Federal nº 23.793/1934 (BRASIL, 1934a).

(FÜRSTENAU-TOGASHI; SOUZA-HACON, 2012) não havendo a princípio objetivos relacionados a atuação de múltiplos atores nas decisões, ou seja, apesar das atividades ambientalistas o Estado concentrava ainda todas as decisões e grande parte das ações sobre o tema ambiental.

Com o passar das décadas o movimento ambientalista prosseguiu em um ritmo lento e sem grandes ações relevantes. Isso ficou ainda mais evidente após 1964, com o regime militar e a forte repressão dos movimentos sociais (ao qual a maior parte das organizações ambientalista se identificava). As iniciativas preservacionistas foram em grande parte desmobilizadas, o país passou por um período no qual não havia espaço político e democrático para qualquer debate, muito menos o ambiental.

Esse cenário se exacerbou quando o regime militar realizou a construção de numerosas obras e projetos de significativo impacto ambiental sem qualquer mecanismo licenciador ou de participação popular (SANTILLI, 2005)[37].

Em síntese, podemos dizer que da metade do século XX até a década de 1980, os avanços no Brasil foram pontuais e o movimento ambientalista foi, em grande medida, reflexo dessa marcha. Nesse período o processo de inserção do país no modelo de produção capitalista internacional, como um dos focos do governo militar, determinou a dinâmica da sociedade e a forma como o debate socioambiental se desenvolveria (FÜRSTENAU-TOGASHI; SOUZA-HACON, 2012), situando-se praticamente de forma marginal às ações estatais devido ao desinteresse estatal em relação à questão.

Apesar das dificuldades internas, o debate ambiental começa a se ampliar na escala internacional durante a década de 1960 tendo como marco a Conferência de Estocolmo de 1972 (Cnumah). Foi um momento significativo, pois como o pensamento ambientalista surgiu no século XX imbuído de críticas e recusas ao mundo moderno e a sua ciência, em Estocolmo observou-se importantes contribuições para os debates acerca da degradação ambiental (HERCULANO, 1992) partindo dessa forma para ações e medidas mais deliberadas.

[37] Foi nesse período, durante o regime militar, que se iniciou a construção da Usina Hidrelétrica de Balbina sem a devida atenção para seus impactos ambientais. Balbina acabou por se tornar uma referência como exemplo negativo de planejamento estatal, devido seu alto impacto ambiental e territorial, bem como baixo potencial de geração de energia elétrica, o que posteriormente contribuiu para adoção de estudos mais rígidos acerca dos impactos ambientais de grandes obras infraestruturais.

Apesar da posição contrária brasileira em relação ao controle internacional sobre o meio ambiente bem como ao crescimento zero[38], a Conferência de 1972 promoveu a expansão dos debates ambientais e contribuiu para promover consequências internas para o país, que como medida para tentar contornar os efeitos negativos da posição oficial do governo brasileiro na Conferência, criou-se o primeiro órgão ambiental brasileiro, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) em 1973 (SALERA JÚNIOR, 2015), além de contribuir para a expansão do movimento ambientalista em nosso país.

Eduardo Viola realizou em vários trabalhos, alguns em coautoria com Héctor Leis, uma sistematização histórica acerca do ambientalismo brasileiro que serve de referência para compreender o desenvolvimento desse movimento nas últimas décadas (VIOLA, 1992a; VIOLA, 1992b; VIOLA; LEIS, 1992; VIOLA; LEIS, 1998 [1995]).

Assim, em relação especificamente ao movimento ambientalista brasileiro, o período entre as décadas de 1960 e 1990 foi em grande parte influenciado inicialmente pela Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) vinculada à União Internacional para Conservação da Natureza (UICN)[39]. Apesar desse importante vínculo internacional, durante a década de 1960, sua atuação foi muito limitada, pois no Brasil a temática ambiental ocupava pouco espaço na opinião pública (VIOLA, 1992b; VIOLA; LEIS, 1992).

Para os autores, a Conferência de Estocolmo teve impacto pequeno na opinião pública brasileira devido ao momento político-cultural interno repressivo e ainda ao não reconhecimento nacional da importância da problemática ambiental. Mesmo assim, no decorrer do período surgiram alguns grupos ambientais, sobretudo nas regiões Sul-Sudeste do país, com a participação de ativistas e a realização de movimentos que receberam considerável apoio das classes mais abastadas, como por exemplo, o forte movimento antinuclear da década de 1980, a questão dos agrotóxicos, Cubatão, Sete Quedas, dentre outros.

Foi a partir da década de 1970 que o processo de Licenciamento Ambiental foi colocado em prática pela primeira vez no país a partir de 1975, inicialmente nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Da mesma forma a Compensação Ambiental [nesse momento ainda desvinculada do processo de LA], surge pontualmente associada aos grandes projetos do setor

---

[38] O "crescimento zero" foi uma proposta apresentada pelo Clube de Roma intitulada "Manifesto pela Sobrevivência".

[39] Uma organização que combina elementos intergovernamentais e não-governamentais e que se constituiu como a mais importante organização da área ambiental até a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 1972 (VIOLA, 1992b).

elétrico brasileiro, em especial àqueles situados na Amazônia, pois aflorou como uma forma de criação de áreas voltadas à conservação da natureza nas regiões afetadas por esses grandes empreendimentos (FARIA, 2008).

Segundo Viola (1992b), na década de 1980 ocorre um *boom* ambientalista nas regiões Sul e Sudeste com influências parciais e difusas do ambientalismo estadunidense, europeu e com uma definição estreita da problemática ambiental, restrita basicamente ao combate à poluição e a preservação dos ecossistemas.

Foi esse contexto de pressões internacionais e os trabalhos de articulação realizados sob a coordenação da Sema que contribuiu para a edição da lei da PNMA tivesse uma tramitação congressual de apenas quatro meses, de maio a agosto de 1981 (STEINBERGER; ABICHARED, 2013).

Estima-se que em 1980 havia aproximadamente quarenta grupos de ambientalistas no país, mas cinco anos depois esse número já era dez vezes maior. Essa proliferação pode ser explicada em grande medida pela emergência de valores pós-materialistas num segmento "jovem" da classe média educada (VIOLA, 1992b), o que também justifica a regionalização predominante do movimento na região centro-sul.

Até 1985 todo esse movimento é estruturado bissetorialmente, pois se constituía basicamente por associações ambientalistas e agências estatais, que tiveram nesse período uma relação complementar e contraditória, confluindo para uma problemática ambiental baseada no controle da poluição (urbano-industrial e agrária) e pela preservação dos ecossistemas naturais (VIOLA; LEIS, 1992).

A partir de 1986, Viola (1992a) define o ambientalismo partindo da preocupação pública disseminada com a deterioração ambiental no segundo quinquênio dessa década, como um movimento histórico multissetorial e complexo. Multissetorial, uma vez que abarca vários setores: o ambientalismo *stricto sensu*, o socioambientalismo, o ambientalismo dos cientistas, o ambientalismo empresarial, o ambientalismo dos políticos profissionais, o ambientalismo religiosos e o ambientalismo dos educadores (VIOLA; LEIS, 1992; VIOLA; LEIS, 1998 [1995])

É a partir desse momento que a maior parte do movimento ingressa na arena política com importante *lobby* nas deliberações da Constituinte, mas as faltas de conexão com as questões relacionadas ao desenvolvimento econômico predominaram e prejudicaram em parte este importante diálogo (VIOLA, 1992b).

Por outro lado, segundo o autor, no final da década de 1980 ocorreram algumas alterações interessantes, como a dispersão de grupos para as outras regiões do país com confluências junto às populações nativas, à profissionalização parcial do segmento e uma abertura para a problemática do desenvolvimento sustentável. Esta mudança deve-se a vários fatores, como por exemplo, o aumento da visibilidade internacional para os problemas ambientais e devido a decisão do país em sediar a próxima Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Foi nesse cenário politicamente intricado da década de 1980 que o processo de Licenciamento Ambiental se estabelece no nível federativo da União, por meio da PNMA[40]. Nesse mesmo período, em 1987, a Compensação Ambiental foi regulamentada pela primeira vez por intermédio de uma Resolução do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente)[41] (FARIA, 2008), com consequências para o ordenamento do território conforme nos aprofundaremos no decorrer deste trabalho.

Rompendo com esse período conturbado e seguindo para a última década do século XX, em 1992 na Conferência do Rio de Janeiro (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Cnumad) a questão ambiental se fortaleceu e podemos dizer que, de certa forma, se ampliou, pois foi a primeira reunião da ONU que permitiu a participação da sociedade civil organizada, mesmo que na qualidade de ouvinte (RIBEIRO, 2001), quando a sigla ONG se tornou um termo da moda para simbolizar o espaço de participação desse segmento social (SCHERER-WARREN, 1998 [1995]).

Verificou-se que as reinvindicações do debate demandaram uma mudança profunda do comportamento e da mentalidade de todos os atores envolvidos, seja a iniciativa privada [mercado], o Estado ou a sociedade civil (LEIS, 1998 [1995]).

Nesse sentido, para o autor, pode-se dizer que o ambientalismo está em grande medida focado na resolução da crise ecológica. A resolução dessa crise é difícil, pois os problemas ambientais são efeitos inesperados do modelo econômico dominante que se legítima ao buscar atender as demandas de consumo de uma população que continua em crescimento apesar da capacidade de sustentação limitada do planeta.

---

[40] Lei Federal nº 6.938/1981. Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio Licenciamento Ambiental (BRASIL, 1981).

[41] Resolução Conama nº 10, de 03 de dezembro de 1987: “Dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte”. Revogada pela Resolução nº 02, de 1996. (BRASIL, 1987).

Compreendemos, que mais do que inesperados os problemas ambientais são frequentemente ignorados ou considerados irrelevantes, por não serem tratados por parte da sociedade civil e por outros atores como um tema de primeira ordem que mereça atenção imediata, além disso, frequentemente lhe são atribuídas as causas dos retardos do crescimento econômico e do desenvolvimento do país, aprofundando ainda mais os embates sobre quem pagará os encargos decorrentes da degradação do meio ambiente.

A década de 1990 constituiu, portanto, como um ponto de inflexão, pois a necessidade de pensar as relações entre desenvolvimento econômico e a proteção ambiental estendeu-se para além do ambientalismo, perturbando a sociedade e o Estado de um modo geral.

Apesar disso, a questão ambiental apresenta-se rodeada por uma diversidade de aspectos e opiniões, mas está razoavelmente bem estabelecida no nível do discurso e uma parcela considerável da sociedade é favorável a uma relação equilibrada entre o meio ambiente e o desenvolvimento, coexistindo duas minorias nos limites, uma que prioriza o meio ambiente e a outra o desenvolvimento (BRASIL, 1991), sem dúvida o desafio continua sendo sua realização mais à frente do discurso e a confluência entre o desenvolvimento e o crescimento econômico.

Em relação a legislação ambiental, pode-se dizer que no final do século XX essa já era comparativamente avançada apesar de não consolidada, refletindo a importância do discurso estabelecido, apesar dos comportamentos individuais estarem muito aquém desse (VIOLA; LEIS, 1998 [1995]).

A Conferência de 1992 fez com que o ambientalismo brasileiro acelerasse sua expansão, consolidação ideológica e organizacional, mas houve um auto exagero no dimensionamento das suas capacidades e possibilidades ao se criar a ilusão de que teria um papel decisivo no conclave.

Para Viola e Leis (1998 [1995]), com o fim do encontro ocorreu um processo de “desorientação” do ambientalismo, relevando nos anos seguintes uma carência de agenda estruturada e concreta da questão da sustentabilidade para a sociedade, falta de elementos teóricos e analíticos a respeito de como construir-se uma coalização sócio-política sustentabilista no país, comunicação parcial e deficitária intersetores com uma produção limitada e de baixa circulação, dentre outros.

Após 1992, uma nova conjuntura internacional logicamente influenciou o ambientalismo mundial, até porque as ações públicas ambientais sobre os territórios nacionais são cada vez mais respostas aos acordos e as pressões estrangeiras, e no Brasil não é diferente.

Inseridas no arcabouço das respostas institucionais, são procedimentos que respondem às crises ambientais passadas ou anunciadas com vistas ao estabelecimento de mecanismos de governança ambiental, não se restringindo as ações do Estado, mas também de integrantes da sociedade civil ressaltando a demanda de novos arranjos institucionais mais flexíveis (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004). Nesse cenário que, em 2000, a Compensação Ambiental foi finalmente estabelecida em lei por meio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)[42], conforme abordaremos com maior ênfase no capítulo adiante.

Além disso, nesse cenário de respostas institucionais não-estatais, muitas ONGs ambientalistas ocupam um relevante papel considerando que, por exemplo, frequentemente organismos internacionais, sobretudo de fomento de crédito, atribuem aos governos a tarefa de atuarem em conjunto com esses atores no processo de implantação e acompanhamento de políticas públicas territoriais e ambientais. Como no caso Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa) que está estabelecido em um arranjo institucional que inclui a ONG WWF (*World Wide Found for Nature*), que também trataremos com mais detalhes no próximo capítulo.

Todo esse cenário reforça a complexidade da sociedade contemporânea no âmbito ambiental que condiciona a desorientação do ambientalismo multissetorial, quando as políticas públicas estão entre um discurso-legislação consideravelmente ambientalizado e um comportamento individualizado bastante predatório (VIOLA; LEIS, 1992; VIOLA; LEIS, 1998 [1995]), estabelecendo uma distância evidente entre o discurso e a legislação, em relação as práticas e sua efetivação.

De qualquer maneira o aumento da participação da sociedade civil nas questões ambientais e o crescimento e/ou a consolidação das demandas para um desenvolvimento mais sustentável podem reforçar a importância do ambientalismo brasileiro se este convergir com esses eixos.

---

[42] Lei Federal nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

A agenda de desenvolvimento pós-2015, que sucederá os objetivos do milênio, terá como grande desafio integrar as múltiplas dimensões do desenvolvimento sustentável, sem dúvida, isso envolverá esforços da comunidade científica, dos formuladores de políticas públicas (FERES; REIS, 2014) e de integrantes da sociedade civil.

Enfim, nesse contexto pode-se dizer que o ambientalismo nacional precisa se aprofundar na discussão global para que possa buscar uma reorientação neste início do século XXI, visando, dessa maneira, ampliar sua importância na complexa dinâmica da temática ambiental. Dado que o incremento da conscientização ambiental reforçou ainda mais os conflitos entre os interesses econômicos e ecológicos (FREY, 2001).

Além disso, a participação da sociedade civil na temática ambiental não deve se restringir ao movimento ambientalista e suas resultantes. Desde a instituição do Conama a partir da PNMA em 1981, foi introduzida em nível federal a participação da sociedade civil, inclusive com seus representantes do mercado[43], na atuação coordenada do meio ambiente brasileiro. Temos ainda inúmeros Conselhos Gestores nas três esferas da federação, além da aprovação recente da Política Nacional de Participação Social (PNPS)[44] que visa consolidar a participação social como método de governo estabelecendo objetivos e diretrizes para compartilhar com a sociedade civil decisões sobre programas e políticas públicas.

No que se refere especificamente a Compensação Ambiental, os integrantes da sociedade civil atrelados aos movimentos ambientalistas e aos Conselhos ambientais precisam se posicionar e exigir resoluções quanto aos imbróglios que envolvem a execução desse instrumento há quase duas décadas conforme abordaremos no decorrer deste trabalho.

De acordo com o que destacamos, sua efetividade está inserida em um campo de poderes, forças e interesses orientado por vários atores. Desse modo, cabe a esses integrantes da sociedade civil se posicionarem e pressionarem, sobretudo o Estado, visando atingir e potencializar seus próprios interesses, agindo politicamente como campo de contestação do sistema atual, o que acaba por propiciar um embate com atores que usualmente estão posicionados na outra extremidade e que representam os interesses mercado.

---

[43] O Conama é um colegiado representativo com integrantes do Estado, da sociedade civil e do mercado. Integram o Plenário do Conselho, além dos vários representantes dos órgãos estatais federais, estaduais e municipais, 22 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, e oito representantes de entidades empresariais (BRASIL, 1990a).

[44] Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014. “Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências” (BRASIL, 2014c)

Por fim, para completar neste primeiro capítulo a tríade de análise, abordaremos a seguir o mercado. Em um primeiro momento sua conexão intrínseca com o Estado e também indissociável com os recursos naturais, e posteriormente seus vínculos em relação as demandas por infraestruturas e seus reflexos monetários na Compensação Ambiental.

1.3. O mercado e seus vínculos inerentes

A princípio, consideramos relevante compreendermos o que seria esse mercado que atualmente se posiciona em uma economia globalizada como um ator fundamental, mas ainda assim se estabelece de uma forma indissociavelmente correlacionado ao Estado. Para isso partimos de alguns aspectos sem nos esquecermos que essa não é uma relação exclusivamente binária, há por exemplo integrantes da sociedade civil como inclusive acabamos de abordar.

1.3.1. Mercado e Estado: percepções de uma antiga relação

Braudel (2009 [1979]) trata o mercado elementar como o lugar favorito da oferta e da procura, sem o qual não haveria economia no sentido comum da palavra, mas apenas uma vida oclusa na autossuficiência ou na não-economia, portanto, aplica-se a todas formas de trocas que superam a lógica da autossuficiência.

Nesse sentido, o mercado marca uma fronteira, dado que tudo que fica fora deste só tem um valor de uso, por outro lado tudo que consegue transpor esse limite adquire imediatamente um valor de troca (BRAUDEL, 1987 [1985]).

Segundo Arroyo (2004), quando a fase de pura subsistência é superada a troca dos excedentes se torna necessária em um tipo primitivo de comércio que não tem força para mudar a forma particular com que cada grupo valoriza o tempo e o espaço. Por isso, é por meio do comércio especulativo que se estabelece uma nova relação social com a introdução da mercadoria e da moeda.

A autora ao analisar a convergência de território, mercado e Estado em um processo histórico, destaca que não há uma história simples e linear do desenvolvimento dos mercados (ARROYO, 2004), sobretudo porque a troca é tão antiga como a história dos homens, dessa maneira, um estudo histórico do mercado deveria se estender a totalidade dos tempos vividos e situáveis (BRAUDEL, 2009 [1979]) da humanidade.

Assim sendo, o mercado passou por diversas fases desde as simples trocas de excedentes até a complexidade dos dias atuais. Portanto, consideramos relevante canalizarmos o olhar histórico e nos voltarmos especificamente para o sistema econômico vigente na atualidade.

Nesse contexto, o próprio processo da gênese do capitalismo, no contexto de transição do feudalismo, fortaleceu os vínculos entre o Estado e mercado.

O mercantilismo (séculos XV-XVIII) pode ser apreendido tendo como bases suas teorias e mecanismos de intervenção estatal na economia, pois foi um conjunto de práticas econômicas que necessitava de apoios extra-econômicos que só poderiam ser fornecidos pelo Estado, se expressando por séculos em uma tradicional aliança rei-burguesia (REZENDE FILHO, 2010 [1992]), baseadas em um Estado territorial imperialista voltado para o comércio e a acumulação de capital.

Logo após esse período emergem as práticas liberalistas, que significou uma diminuição do intervencionismo estatal, mas sem dúvida alguma não significou ausência ou desvinculação do Estado em relação ao mercado.

Segundo Rezende Filho (2010 [1992]) uma análise acurada da política econômica dos primeiros países considerados industrializados parece desvendar que o liberalismo econômico foi muito mais forte na teoria do que na atuação prática dos diferentes Estados. Países como Alemanha, Itália e Japão só atingiram altos níveis de industrialização mediante constante apoio e incentivo estatal. Mesmo os EUA, tido como o paraíso da livre iniciativa, teve uma industrialização baseada na constituição de um mercado interno que só foi possível com o estabelecimento de uma rígida política protecionista estatal.

Posteriormente, já no século XX emergem as práticas econômicas keynesianistas fundamentadas na afirmação do Estado e do *Welfare State*, aprofundando novamente as relações entre o Estado e o mercado, além da sociedade civil em geral.

Nesse contexto, podemos dizer que no sistema capitalista há uma relação indissociável entre o mercado e o Estado, apesar de que em uma perspectiva histórica, as teorias sobre o nível desse vínculo oscilam como um pêndulo, ora defendendo o intervencionismo estatal, ora defendendo caminhos mais liberalizantes (FERRAZ; PAULA; KUPFER, 2002).

Em outras palavras, a relação nos parece inquestionável, o que altera é o nível de intervencionismo ou de liberalismo estatal, ou seja, o Estado atua como um protagonista da regulação e da desregulação econômica, e o mercado também atua ora como um ator principal,

ora como um coadjuvante, tudo varia de acordo com os seus interesses em cada momento histórico. Dado que em alguns momentos, sobretudo de crises econômicas, ser um coadjuvante pode ser bem vantajoso, pois o maior peso da resolução ficará sempre com o Estado.

Meirelles (2010), afirma que há uma evolução no próprio conceito de mercado que inicialmente era tratado apenas como espaço de troca, mas à medida que a tecnologia e as estruturas sociais avançaram, principalmente por intermédio das revoluções políticas, o escopo dos mercados se ampliaram e esses passaram a estar associados à dinâmica do crescimento econômico. O comportamento competitivo se enraizou em toda a sociedade em um processo evolutivo que provocou a ampliação do grupo de atores sociais envolvidos e a própria composição da estrutura social do mercado.

Sandroni (2005), é mais sintético pois considera mercado como o conjunto das instituições em que são realizadas transações comerciais que visam ao lucro, pressupondo a existência de um excedente econômico intercambiável, focando-se basicamente no espaço das trocas.

Tendo como base a configuração esquemática apresentada (Figura 1), as concepções conceituais e o objeto de análise, nesta pesquisa consideramos mercado a totalidade das instituições que atuam visando majoritariamente o lucro, principalmente por meio de ações empreendedoras, mas também mediante ações políticas, com o objetivo de intervir na dinâmica do crescimento econômico de diversas maneiras, como por exemplo, influenciando na atuação do Estado e de integrantes da sociedade civil com base em seus interesses.

Perante o exposto é preciso enfatizar que a ligação do Estado com às relações de produção constitui a primeira conexão desse com as classes sociais e a luta de classes (POULANTZAS, 1985 [1978]), portanto não podemos jamais ignorar que na relação entre mercado e Estado temos a presença também de outros atores, como a sociedade civil, daí a indissociabilidade.

Para o mercado, o Estado é um ator fundamental, pois em grande medida esse é o principal fomentador da política econômica do sistema capitalista, controlando recursos de grande monta, além de ter a função de planificar a economia em longo prazo como fonte principal de progresso econômico.

Isto o compele a empreender grandes obras infraestruturais com o objetivo de promover investimentos internos e por decorrência contribuir para as ações das empresas

privadas (SCHUCKING; MÁRQUEZ, 1981), como por exemplo, no caso da expansão da produção de energia elétrica no país a partir da construção de novas usinas hidrelétricas.

O Estado então também empreende, mas também organiza o campo de lutas, como ressalta Poulantzas (1985 [1978]), incluindo as relações de produção e, dessa forma, contribui para a organização do mercado, com base em sua materialidade institucional.

Isso se destaca claramente em momentos de crise econômica como observamos nos últimos anos.

Após a crise de 2008, houve a intervenção acentuada de vários Estados, e seus respectivos governos, para corrigir as falhas do sistema econômico, sobretudo dos países desenvolvidos, que utilizaram fundos públicos formados com impostos para socorrer inúmeras instituições financeiras falidas (SALVADOR, 2010).

Nesse sentido, para Haddad (2014), é preciso debater de que lado o Estado atua nesses momentos de crise aguda, que no caso da crise europeia e estadunidense atuou para os interesses do capital financeiros que inclusive foram os principais causadores da crise.

No caso especificamente brasileiro também ocorreram várias medidas para tentar minimizar os impactos internos da recente crise com a adoção de ações gerais e específicas, para os setores mais afetados, nas áreas: fiscal, cambial, monetária e creditícia[45].

Nesse sentido, Harvey (2006 [2001]) destaca que na sociedade capitalista o Estado sempre esteve presente, apenas suas formas e modos de funcionamento mudaram conforme ocorria o amadurecimento do capitalismo, desempenhando certas tarefas básicas mínimas no apoio do modo capitalista de produção.

Isso reforça o papel do Estado como uma força extra econômica que intervém para corrigir as falhas do mercado e orientar o processo econômico (AOYAMA; MURPHY; HANSON, 2011)

Além disso, como o Estado tem um papel na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante (POULANTZAS, 1985 [1978]), contribui para estabelecer uma sociedade individualista baseada no consumo e, consequentemente para o fortalecimento dos interesses do mercado capitalista.

---

[45] Por exemplo, a Receita Federal estima que a desoneração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) entre 2008 e 2013 foram de aproximadamente R$ 453,3 bilhões (BRASIL, 2014b), favorecendo de uma forma ou de outra o mercado e seus objetivos financeiros.

Ademais, frequentemente esse ator intervém na economia nos setores que demandam vultosos recursos financeiros (indústria de base, transporte, telecomunicações, produção energética etc.) e nos setores de envergadura social, minimizando assim possíveis tensões ao desempenho do mercado, reduzindo os custos e, consequentemente aumentando as possibilidades de lucro das empresas privadas.

É interessante reconhecer que são nas grandes obras infraestruturais que necessitam de investimentos de larga magnitude e que também são ocasionadoras dos maiores impactos ambientais (nas quais existe a obrigatoriedade de se realizar as Compensações Ambientais) que temos, na maior parte das vezes, o Estado como o órgão responsável[46] pela sua implantação, como as usinas hidrelétricas, rodovias, ferrovias, portos, etc.

Desse modo, os recursos públicos são desvalorizados no próprio momento do investimento em favor do setor privado, ou seja, os impostos captados da parte do excedente produzido pelo mercado, uma parte relevante se aplica nas infraestruturas para favorecer o crescimento do próprio setor privado (SANTOS, 2003 [1979]), quando poderia ser aplicado majoritariamente para atender outras demandas da sociedade.

Logicamente a iniciativa privada também ingressa, de forma direta e indireta, na execução dessas grandes obras na figura, por exemplo, do executor do empreendimento recorrendo a Sociedades Anônimas[47] e Consórcios empresariais[48], ficando dessa maneira com as tarefas nas quais o mercado pode desde o princípio auferir com o dispêndio estatal.

Poderíamos dizer que a exceção a essa dinâmica ocorreria quando na figura do executor temos, por vezes, empresas estatais ou mistas, como por exemplo, Petrobras, Furnas etc. Mas ainda assim, o executor sempre contrata para as obras civis empresas do setor de construção do setor privado.

Por isso parece coerente a concepção de Santos (2009 [1996]) na qual o Estado sempre prepara o terreno para que as relações econômicas e socioambientais do capitalismo se desenvolvam. Esse é o motivo pelo qual os territórios nacionais se transformaram em um espaço nacional da economia internacional e os sistemas de engenharia mais modernos são muito mais

---

[46] A tarefa de implementação desses sistemas técnicos, em geral, tem como base Programas ou Planos de governo ou no caso do governo federal o Plano Plurianual (PPA).

[47] Sociedades comerciais formadas por sócios e com o capital dividido em ações e responsabilidade limitada ao capital investido (SANDRONI, 2005).

[48] Consórcio que une várias empresas com o objetivo de realizar um empreendimento ou participar de negociações em geral maiores do que a capacidade individual de cada participante.

aproveitados pelas companhias transnacionais e cooptados pelo mercado do que pela própria sociedade local.

1.3.2. Mercado e recursos naturais: um elo impossível de se romper

Além dessa correlação com o Estado, o mercado possui um vínculo inerente de dependência com o meio ambiente e o território devido o uso dos recursos naturais na cadeia produtiva como um todo. Algo inerente as práticas humanas estabelecendo um elo que é impossível de romper, ao menos, na atualidade.

Essa posição é evidenciada inclusive na teoria econômica convencional onde os fatores básicos de produção são: o capital produzido pelo ser humano, o trabalho, e os recursos naturais que é visto como fonte material de riqueza gratuita (ENRÍQUEZ, 2010).

Apesar de alguns sinais sobre possíveis dificuldades da expansão capitalista devido à escassez de recursos naturais, fatores como o progresso técnico, o alargamento das fronteiras geográficas e a consolidação do pensamento neoclássico (que suprimia o fator recursos naturais de sua função de produção) acabaram por minimizar a importância desses recursos nas análises econômicas de todo século XIX e parte do XX (ENRÍQUEZ, 2010). Este fator somente ocupa escala global a partir de 1970 no contexto das preocupações com a expansão da degradação ambiental como um todo.

Nesse contexto o mercado não tem como se desvencilhar das consequências do agravamento desta degradação e das disputas por recursos naturais. Vinculado às contradições do capitalismo surgiram um ambientalismo empresarial e o movimento da Responsabilidade Social Empresarial (ou corporativa) que se baseiam em uma nova convenção popularizada por sustentabilidade (VINHA, 2010).

Essa convenção acabou por alterar as regras da concorrência capitalista, obrigando as empresas a adquirirem competências para administrar conflitos e demandas sociais de maneira a se manterem competitivas (VINHA, 2010), mas principalmente como uma forma de atrelarem suas marcas de respeito ao meio ambiente.

A questão ambiental foi cooptada pelo mercado de tal maneira que a subjetividade do tema se tornou um problema com a presença cotidiana de vários indicadores (como o Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) e outras certificações diversas como ISO 14001) que servem para medir a sustentabilidade das companhias.

Fato é que, em geral, o mercado é criticado por ter se apropriado de um termo ambiental modificando uma parte de suas ações, mas conservando as velhas práticas egoístas de produção e consumo extremo do capitalismo.

Um exemplo marcante se refere ao uso da água, em um cenário que para Becker (2003) uma hidropolítica se configura no cenário mundial. Ribeiro (2008), destaca que a água é a causa de vários conflitos pois sua distribuição natural não corresponde à sua distribuição política. Isso estabelece um cenário onde há países com recursos hídricos em abundância enquanto em outros o contexto é o oposto. Por isso, como o sistema hegemônico se baseia no consumo incessante de mercadorias, o uso da água possivelmente aumentará, desencadeando novos conflitos pelo seu acesso e uso.

O mercado de fato tem interesse não apenas em relação aos recursos naturais. Isso se evidencia quando observamos uma conjuntura complexa de demanda contínua por crescimento, que alavanca, por exemplo, a (re)construção de sistemas de infraestruturas e, ao mesmo tempo, de proteção do meio ambiente com resultantes no território, na qual se insere o objeto de estudo desta pesquisa, a Compensação Ambiental.

1.3.3. A demanda infraestrutural e a proteção do meio ambiente: a contemporaneidade de um antigo paradoxo

Há algumas décadas, sobretudo no decorrer dos anos de 1990, o Brasil ingressou em um processo de alterações políticas e econômicas caracterizado, dentre outros fatores, pela adoção de um modelo de desenvolvimento fundamentado na abertura da economia em relação ao mercado internacional[49].

Esse modelo acabou por impor ao país um novo padrão de organização do território baseado, por exemplo, na busca de uma maior eficiência infraestrutural em setores considerados

[49] Esse processo se iniciou no Governo Collor, e teve como principal justificativa a falência do projeto desenvolvimentista até então em vigor no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1975 [1968]; BIELSCHOWSKY, 1995; FURTADO, 1959). A argumentação governamental era a existência de uma baixa qualidade dos setores de serviços estatais sem concorrentes e dos produtos industriais nacionais que eram protegidos por altas barreiras alfandegárias, sendo utilizados como exemplos da incapacidade do governo de atuar como administrador até então. Observou-se uma crescente abertura comercial, o início da privatização de setores considerados estratégicos para desenvolvimento do país, a busca de uma estabilidade monetária e um controle sobre a inflação visando impulsionar o país economicamente no contexto da globalização a atrair investidores estrangeiros e consequentemente aumentar as exportações e sua inserção na economia mundializada.

estratégicos para o crescimento econômico do país, visando ampliar e intensificar a inserção gradativa do país na economia mundializada.

Dessa forma observamos que da mesma forma que a causa ambiental se expandiu, a demanda por crescimento econômico e a atuação dos integrantes do mercado também atingiram espaços cada vez mais amplos na dinâmica global, aumentando constantemente as necessidades do capital em ampliar ou reorganizar as infraestruturas existentes no território nacional. Propiciando um cenário complexo e de frequente embate entre os atores e seus respectivos interesses.

As alterações pós-1990 e a busca de uma maior racionalidade infraestrutural em grande parte do mundo, acabaram por promover uma conjuntura na qual a circulação, além da produção energética e a possibilidade de sua escassez, reforçou seus papéis como elementos vitais para os processos produtivos, contribuindo para que no Brasil ocorresse um relevante crescimento na demanda gerada por infraestrutura de transportes e de produção de energia elétrica

Estima-se, por exemplo, que a capacidade instalada no Sistema Elétrico Interligado Nacional (SIN) deve evoluir de cerca de 110 gigawatts (GW) em 2010 para 171 em 2020, com a priorização de fontes renováveis como hidráulica, eólica e biomassa (TOLMASQUIN, 2012).

Várias novas hidrelétricas estão previstas, a grande maioria na Região Norte, por contemplar o maior potencial hídrico a ser explorado no país, apesar dos principais centros consumidores se localizarem a milhares de quilômetros de distância. Evidenciando-se, conforme Santos (1994), que as infraestruturas presentes em cada lugar encontram em grande parte, explicação e justificativa fora do lugar.

Por isso, nos últimos anos no Brasil foram e estão sendo realizadas grandes obras infraestruturais conduzidas pelo Estado no setor de energia, na sua maioria previstas nos Planos Plurianuais que serviram de base para a elaboração do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) realizado entre 2007 e 2010, da sua segunda fase denominada PAC 2 entre 2011 e 2014, e ainda do atual prosseguimento do Programa que iniciou um novo ciclo de 2015 a 2018, influenciando seguramente no ordenamento do território nacional.

Essas obras promovem reflexos na configuração territorial brasileira dado que o território concentra fatores históricos, políticos, econômicos, ambientais e sociais que contribuem para a construção do espaço e na concretização do planejamento estatal, em seus diversos níveis administrativos, seja o nacional, regional ou local.

A forma como o espaço se organiza [e o território é produzido] não é somente o resultado de uma escolha política e econômica, é um elemento fundamental da reprodução das relações econômicas e sociais, assim como da ideologia dominante (SANTOS, 2003 [1979]).

Nesse sentido, nos defrontamos cotidianamente com um embate que exacerba o cenário paradoxal que envolve vários atores e que exige do Estado um planejamento que possibilite o crescimento econômico do país e, simultaneamente, atenda a uma demanda por uma política de proteção ambiental.

No cerne desta contradição se observam vários elementos relevantes, como os danos ambientais causados inclusive pelas grandes obras infraestruturais planejadas pelo Estado (nos diversos níveis de governo), que frequentemente causam amplos debates devido à magnitude de seus impactos e a incapacidade estrutural de monitoramento por parte de alguns órgãos estatais[50], apesar da existência do processo de Licenciamento Ambiental em nosso país.

Assim, um instrumento que contribui para a promoção dessa política ambiental é a Compensação Ambiental. Com objetivos específicos, este instrumento resulta em recursos financeiros obrigatórios a serem aplicados pelo empreendedor na implantação e manutenção de Unidades de Conservação (UC) do grupo de Proteção Integral[51] seguindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Apesar da existência e normatização de instrumentos ambientais em um contexto de avanços no plano de formulação de políticas ambientais na última década, o grande desafio dos próximos anos é a implementação das mesmas em diversas áreas (VIEIRA; CADER, 2013).

Na Compensação Ambiental, por exemplo, seus recursos estão diretamente vinculados ao montante investido nos empreendimentos que passam pelo processo de Licenciamento Ambiental. Por isso, no contexto do PAC e suas respectivas fases, bilhões de reais foram aplicados no país em infraestruturas, as quais geraram e geram significativos impactos ambientais e, da mesma forma, recursos para a Compensação Ambiental, que necessitam ser coerentemente gerenciados visando compensar os impactos de fato e promover impactos positivos ao ordenamento do território sob a perspectiva ambiental.

---

[50] Como por exemplo, nas obras das usinas hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio, e Belo Monte, bem como a transposição do Rio São Francisco.

[51] Os dois diferentes Grupos de Unidades de Conservação (Proteção Integral e Uso Sustentável) serão explicitados no subitem seguinte 2.3.2.

Segundo a execução orçamentária e financeira do PAC, efetivado de 2007 a 2010[52], os investimentos executados atingiram R$ 619 bilhões[53], dentre os quais R$ 444 bilhões representam o emprego em empreendimentos concluídos (BRASIL, 2010a).

Estes investimentos se dividiram em três grandes eixos: Energia (geração e transmissão de energia elétrica; petróleo e gás natural; revitalização da indústria naval; refino, petroquímica e H-Bio[54]; e, combustíveis renováveis), Logística (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos), e Infraestrutura Social e Urbana (projeto Luz para Todos, saneamento básico, habitação, metrô, e recursos hídricos) (BRASIL, 2010a).

O PAC2 efetivado de 2011 a 2014[55], executou em investimentos de R$ 1,066 trilhão[56], dentre os quais R$ 796,4 bilhões representam aplicações em empreendimentos concluídos. Estes investimentos se dividiram em seis grandes eixos: Transportes, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, e Água e Luz para Todos (BRASIL, 2014a).

A terceira fase do PAC, em vigor de 2015 a 2018 estima investimentos de R$ 1,05 trilhão e se divide em três eixos apenas, denominados de infraestrutura: Logística, Energética, e, Social e Urbana (BRASIL, 2015).

Verificamos assim um cenário de forte demanda por crescimento econômico e, concomitantemente de proteção ambiental. Um processo contraditório que contempla em seu centro o procedimento de Licenciamento Ambiental e, consequentemente a Compensação Ambiental. Basicamente quanto maiores os investimentos em empreendimentos licenciáveis, maiores são os recursos direcionados as compensações.

---

[52] O balanço final do PAC foi lançado no dia 09 de dezembro de 2010, mas a sua execução orçamentária e financeira considerou os investimentos que seriam executados até o dia 31 do mesmo mês/ano (BRASIL, 2010a).

[53] Os investimentos do setor público (estatais, OGU/Fiscal e Seguridade, e contrapartidas de estados e municípios) atingiram R$ 267,1 bilhões; os financiamentos habitacionais à pessoa física R$ 216,9 bilhões; os investimentos do setor privado R$ 128 bilhões; e, os empréstimos ao setor público R$ 7 bilhões. Totalizando R$ 619 bilhões (BRASIL, 2010a).

[54] Conhecido como Diesel Verde é um diesel que utiliza fontes renováveis na sua composição.

[55] O balanço final do PAC2 foi lançado no dia 11 de dezembro de 2014, mas a sua execução orçamentária e financeira considerou os investimentos que seriam executados até o dia 31 do mesmo mês/ano (BRASIL, 2014a).

[56] Os investimentos do setor público (estatais, OGU/Fiscal e Seguridade e contrapartidas de estados e municípios) atingiram R$ 399,7 bilhões; os financiamentos habitacionais foram de R$ 360,2 bilhões; os investimentos do setor privado somaram R$ 198,3 bilhões; os empréstimos ao setor público chegaram a R$ 19,1 bilhões; e, os recursos investidos no Programa Minha Casa, Minha Vida atingiram valor de R$ 88,8 bilhões. Totalizando R$ 1.066,1 trilhão (BRASIL, 2014a).

Nesse cenário, na atualidade, no contexto da tríade que envolve as Compensações Ambientais, mostra-se também importante a expansão desse debate com a sociedade civil, sobretudo acerca do destino das cifras advindas desse instrumento em nosso país.

A participação popular nos processos de tomada de decisões na gestão das Unidades de Conservação é fundamental para políticas públicas que consideram as demandas e visões da sociedade (IRVING *et al.*, 2006), sobretudo para o delineamento de ações policêntricas que podem influenciar em definições que envolvem altas cifras de recursos aos SNUC.

Um estudo da ONG *The Nature Conservancy* (TNC) mostra que no período de 2011 a 2014 foram destinados à Compensação Ambiental Federal R$ 1,09 bilhão[57]. Mas, no período de 2009 a 2014 foram recebidos "apenas" R$ 217,9 milhões[58], sendo que R$ 75,2 milhões estavam em execução (TNC, 2015).

Além disso, segundo o ICMBio[59], entre 2015 e 2016 foram captados, considerando os Termos de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA) firmados por este órgão ambiental, aproximadamente R$ 164,7 milhões, sendo que no mesmo período foram executados R$ 33,5 milhões.

Essas estatísticas evidenciam o potencial deste instrumento para o fortalecimento do SNUC ao mesmo tempo que os números pressupõem de imediato que há dificuldades para a execução do instrumento, dada a diferença entre os montantes da captação e da execução.

De qualquer maneira, o crescimento econômico não deve ocorrer a todo custo, é preciso garantir um desenvolvimento coerente com perspectivas de longo prazo, sendo as questões que envolvem as Compensações Ambientais apenas um ponto dessa complexa dinâmica.

Para tanto, tendo abordado a tríade e melhor compreendido a complexa relação entre os atores envolvidos que envolvem a Compensação Ambiental, partiremos para o segundo capítulo no qual analisaremos esse instrumento em uma perspectiva histórica, legislativa e

---

[57] Foram considerados na análise os recursos destinados pelo Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF) no período de setembro de 2011 a dezembro de 2014. Destinados significa que são recursos previstos para aplicação em UCs federais, estaduais e municipais (TNC, 2015). Esclarecemos que sendo recursos destinados pelo CCAF obrigatoriamente são oriundos de processos de Licenciamento Ambiental sob a responsabilidade do Ibama.

[58] São recursos que além de destinação prevista pela CCAF já foram depositados, executados ou estavam em execução no período de 2009 a 2014 após o estabelecimento de Termo de Compromisso (TC) entre o empreendedor e o órgão gestor da respectiva Unidade de Conservação (TNC, 2015).

[59] Conforme dados obtidos por meio do sistema do governo federal de acesso à informação (Procotolo e-SIC 02680000145201781 de 16/02/2017).

operacional, e posteriormente, avançando em direção ao terceiro capítulo nas análises de um estudo de caso acerca da operacionalização do instrumento.

CAPÍTULO II

A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL:

ENTRE ASPECTOS HISTÓRICOS, LEGISLATIVOS E OPERACIONAIS

As práticas judiciárias – a maneira pela qual, entre os homens, se arbitram os danos e as responsabilidades [...] – me parecem uma das formas pelas quais nossa sociedade definiu tipos de subjetividade, formas de saber e, por conseguinte, relações entre o homem e a verdade que merecem ser estudadas.

(FOUCAULT, 2003 [1973], p. 11)

Em vista de nosso objetivo, neste segundo capítulo, a princípio, consideramos fundamental compreender como e quando surgiu a Compensação Ambiental no Brasil, tendo como ênfase a escala federal de execução.

Para tanto, julgamos necessário primeiramente destacar a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e o Licenciamento Ambiental (LA), pois são instrumentos, se assim podemos dizer, "superiores", que se correlacionam entre seus aspectos históricos, legislativos e operacionais de forma direta com a CA. Por isso, a seguir abordaremos a questão do impacto ambiental e sua avaliação, para então partirmos para análise do processo de Licenciamento Ambiental e, por conseguinte, para a Compensação Ambiental.

2.1. O impacto ambiental e a sua avaliação

Impacto ambiental (IA) é uma locução corrente no cotidiano que está frequentemente associada a algum tipo de dano ao meio ambiente e/ou efeitos no território, como por exemplo, o desmatamento, a poluição das águas, erosões, mortandade de peixes, mudanças climáticas, dentre outros.

Diante disso, quase sempre os impactos ambientais relatados são negativos, apesar da frequente ausência desse adjetivo. Por isso, é necessário ressaltar que existem impactos ambientais positivos, como por exemplo, a recuperação de matas ciliares, que colaboram para a reconstituição do meio ambiente, promovendo o retorno de espécies da flora e fauna.

Ciente das possibilidades distintas em decorrência de seus respectivos adjetivos, visando transpor a expressão adotada cotidianamente, abordamos a seguir algumas definições conceituais da expressão impacto ambiental.

Para Moreira (1990), impacto ambiental é qualquer alteração significativa[60] no meio ambiente (em um ou mais de seus componentes) provocada por uma ação humana. Enquanto que no planejamento [territorial], é compreendido como qualquer alteração no meio decorrente de ações humanas e/ou naturais que compromete o equilíbrio dos sistemas naturais ou antropizados (SANTOS, 2004).

[60] A subjetividade do termo "significativo" é um elemento marcante no contexto do Licenciamento Ambiental e da Compensação Ambiental conforme abordaremos a partir do próximo subitem.

De forma geral a sua definição está vinculada a qualquer alteração ou efeito ambiental julgado significativo por meio da avaliação do projeto de um determinado empreendimento, podendo ser negativo ou positivo (BITAR; ORTEGA, 1998).

Ressalta-se que impacto ambiental é resultado de uma ação humana, portanto não se deve confundir a causa com a consequência (SÁNCHEZ, 2008), nem mesmo relacionar com os efeitos provocados por fenômenos estritamente naturais, ou seja, sem interferência humana.

O que pode ampliar a esfera de discussão se pensarmos até onde e como as atividades antrópicas impactam fenômenos considerados naturais, vide, por exemplo, a complexidade das discussões atuais acerca das mudanças climáticas.

Lima (2003) sistematizou as definições de alguns autores sobre o conceito de IA e verificou que a maior parte está relacionada às alterações ambientais resultantes da realização de projetos e/ou atividades econômicas, ou seja, antrópicas, o que contribuiu para o surgimento de procedimentos para a sua avaliação.

Assim sendo, portanto, um conceito amplo que considera os impactos materiais e imateriais da ação humana sobre determinada parcela do território. No Brasil a definição oficial está contemplada na Resolução Conama 1/86[61], que logo em seu primeiro artigo considera impacto ambiental como:

> "(...) qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: "
>
> I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
>
> II - as atividades sociais e econômicas;
>
> III - a biota;
>
> IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
>
> V - a qualidade dos recursos ambientais.

Embora, a princípio seja uma definição mais biofísica, seus itens subsequentes incluem aspectos socioeconômicos e imateriais da vida humana, se relacionando, dessa maneira, com os autores anteriormente mencionados.

---

[61] Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986: "Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental". Artigo 1º. (BRASIL, 1986).

Elucidada algumas concepções de IA, partimos para as reflexões sobre a sua avaliação.

A ideia de examinar os impactos ambientais se fortaleceu na década de 1960 no contexto da crescente preocupação acerca dos impactos das atividades antrópicas no ambiente, sobretudo físico e biótico. Esse cenário exigia um instrumento que serviria como base para apreciações nas decisões de propostas e projetos econômicos que acarretariam em implicações ambientais e territoriais.

Além disso, esse entendimento também surge como resposta aos diversos atores que se mobilizaram naquele período exigindo medidas eficazes para a proteção do meio ambiente, de seus recursos naturais e inclusive dos seres humanos.

Nesse sentido, Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) surgiu com a finalidade de possibilitar a melhor apreciação de decisões, ou seja, como uma ferramenta para tomada de decisões, tendo como base a análise de qualquer tipo de impacto ambiental no território de forma prévia, atestando ou não a viabilidade ambiental de uma proposta ou projeto.

Da mesma forma, a Política Nacional do Meio Ambiente dos Estados Unidos (*National Environmental Policy Act – Nepa*), que entrou em vigor em 1970, foi um modelo para a elaboração de legislações similares pelo mundo, sobretudo por introduzir o termo Avaliação de Impacto Ambiental (*Environmental Impact Assessment*) e exigir a elaboração de uma "Declaração" (*Statement*) detalhada sobre os impactos ambientais das iniciativas que envolviam o governo federal estadunidense.

A Nepa contribuiu para a reprodução desse instrumento na política ambiental de vários países e outras jurisdições estadunidenses (Estados, regiões, municípios etc.), bem como de organizações internacionais (ONU, Banco Mundial etc.) e de entidades privadas[62], sendo reconhecida internacionalmente como um potencial mecanismo de prevenção dos danos ambientais e de promoção de desenvolvimento considerado mais sustentável.

Essa "Declaração" exigida seria o equivalente ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA), obrigatório em vários países, para a aprovação de quaisquer projetos que possam causar

[62] Um exemplo são os Princípios do Equador, lançado em 2003 pelo Banco Mundial por meio do *International Finance Corporation* (IFC) e um grupo de bancos privados como um conjunto de critérios socioambientais que servem como base para avaliação de crédito para grandes projetos de infraestruturas (DIAS; OLIVEIRA, 2011). No Brasil há cinco bancos membros: Banco do Brasil, Banco Votorantim, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Itaú-Unibanco.

significativos impactos ambientais (SÁNCHEZ, 2008), no caso do Brasil sejam esses provocados por atores estatais ou não-estatais.

Para a *International Association for Impact Assessment* (IAIA, 2009) a Avaliação de Impacto Ambiental é definida como um processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos relevantes (biofísicos, sociais e outros) de propostas de desenvolvimento antes de decisões fundamentais serem tomadas e de compromissos serem assumidos, ou seja, é um processo que se realiza claramente antes da efetivação dos impactos negativos, possibilitando a adoção de medidas mitigatórias e se necessário compensatórias[63].

A AIA pode também ser compreendida como um conjunto de procedimentos de natureza técnico-científica e administrativa, com o objetivo de analisar os impactos ambientais [e territoriais] de um projeto e assegurar que os resultados dessa análise influenciem nas decisões que o envolvem (MOREIRA, 1989).

Nesta perspectiva, tem como propósito: fornecer informação para o processo de decisão reativamente às consequências biofísicas, sociais, econômicas e institucionais de ações propostas; promover a transparência e a participação do público nos processos de decisão; identificar procedimentos e métodos para o seguimento (monitorização e mitigação das consequências adversa) ao longo dos ciclos de política[64], planejamento e projeto; contribuir para um desenvolvimento ambientalmente seguro e sustentável (IAIA, 2009).

Segundo Moreira (1989), enquanto um instrumento de política e gestão, a AIA tem função de viabilizar o uso dos recursos naturais e econômicos inserindo-os nos processos atrelados ao desenvolvimento, oferecendo suporte para a execução das políticas e do gerenciamento ambiental mediante basicamente de duas vertentes: uma técnico-científica e outra político-institucional.

A primeira se expressa nos estudos propriamente ditos e a segunda diz respeito aos procedimentos administrativos e a todo conjunto legal e burocrático que os regulam, portanto, os princípios e objetivos das políticas ambientais vigentes, das instituições governamentais e, principalmente da legislação ambiental determinam as condições do processo da AIA.

---

[63] No item 2.3, adiante, abordaremos a questão esclarecendo que a Compensação Ambiental, em particular, não se caracteriza como uma medida mitigatória ou mesmo uma medida compensatória do ponto de vista de alguns autores.

[64] O ciclo da política pública pode ser constituído dos seis seguintes estágio: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

Por isso, é a segunda vertente que nos interessa nesta pesquisa, considerando que a Compensação Ambiental está inserida em um procedimento normativo e jurídico que, dentre várias funções, regula o uso dos recursos naturais e, consequentemente do território na figura do Licenciamento Ambiental.

A AIA, após de ter sido introduzida formalmente em 1970 nos EUA, é difundida gradativamente pelo mundo no contexto da expansão das discussões ambientais, seja por iniciativa própria dos países e/ou por pressões das principais organizações internacionais após acordos ambientais globais[65].

Entretanto, apesar da sua institucionalização em vários países, no decorrer das décadas, podemos dizer que a nível global, se consolidou após a Rio-92 quando foi absorvida definitivamente pelas principais instituições e ONGs mundiais ao ser contemplada nos acordos ambientais sem grandes objeções[66].

Por exemplo, o princípio 17 da Declaração do Rio (um dos principais documentos finais da Conferência de 1992) destaca que a Avaliação de Impacto Ambiental, como um instrumento nacional, deve ser efetuada em relação a determinadas atividades que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o ambiente e estejam dependentes da decisão de uma autoridade nacional competente (UN, 1992). Nesse mesmo sentido, a Agenda 21[67], a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)[68] e a Convenção sobre Mudança do Clima[69] fazem menção a AIA de alguma forma.

---

[65] O instrumento se institucionalizou no decorrer dos anos não só em países desenvolvidos, mas também em alguns países em desenvolvimento na América Latina, Ásia e África, sobretudo devido à assinatura de tratados internacionais: Canadá e Nova Zelândia (1973), Austrália e Colômbia (1974), França (1976)65, Filipinas (1978), China (1979), México (1982), URSS (1985), Espanha e Indonésia (1986), Malásia (1987), Peru (1990), Tunísia e África do Sul (1991), República Tcheca, Bulgária e Bolívia (1992), Hungria (1993), Chile, Nicarágua e Uruguai (1994), Bangladesh e Romênia (1995), Costa do Marfim (1996), Hong Kong (1997) e Equador e Japão (1999) (SÁNCHEZ, 2008).

[66] Apesar disso, algumas convenções estabelecidas antes da Rio-92 já incorporavam, de alguma maneira, os princípios e recomendações, como é o caso: da Convenção de Ramsar (Zonas Úmidas de Importância Internacional - 1971), da Convenção de Bonn (Espécies Migratórias - 1979) e da Convenção de Espoo (Avaliação de Impacto Ambiental em um Contexto Transfronteiriço - 1991) (SÁNCHEZ, 2008).

[67] Na Agenda 21 a AIA é mencionada em vários pontos como nos itens: 6.43, 7.41 (b), 9.12 (b), 9,18 (d), 15.5 (k), 17.6 (d), 17.21, 17.28 (b), 17.40, 17.128 (d), 18.12 (f), 18.40 (b, item V; g, item II; h, item IV), 18.65, 18.72, 20.19 (d), 22.4 (d), 23.2, 29.11 (a) e 34.22 (UN, 1992).

[68] Todo o artigo 14 da CDB trata da "Avaliação de Impacto e Minimização de Impactos Negativos" (MMA, 2000). Além disso, a CDB

[69] Na Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, o artigo 4 (que trata das obrigações) em seu item 1 - letra f afirmar que com o objetivo de minimizar os efeitos negativos na economia, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente, provocados por projetos ou medidas aplicadas pelas Partes para mitigarem a mudança do clima ou a ela se adaptarem considera necessário empregar métodos adequados tal como a avalições de impactos, formulados e definidos nacionalmente (BRASIL, 1998).

Alguns sistemas e/ou legislações restringiram a AIA à análise dos impactos no ambiente biofísico enquanto que outros incluíram os impactos sociais e econômicos das propostas de desenvolvimento. O Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), por exemplo, usa a expressão "Avaliação de Impacto Ambiental e Social" para enfatizar a inclusão e a importância dos impactos sociais na avaliação de impactos, uma tendência crescente, sobretudo a partir da década de 1990 (IAIA, 2009).

No Brasil, como em grande parte dos países em desenvolvimento, a influências das pressões internacionais e, principalmente dos organismos financiadores foram e são relevantes.

Por isso, as principais instituições financeiras[70], na forma de condicionantes, aumentaram suas exigências na concessão de crédito para obras infraestruturais, pois suas responsabilidades legais também aumentaram nesse sentido[71], exigindo em suas análises avaliações de questões socioambientais para a concessão de empréstimos, impondo uma maior responsabilidade ambiental e social das organizações que buscam recursos diversos (SCHLISCHKA *et al.*, 2009).

Destarte, os primeiros estudos ambientais nacionais foram preparados para o setor hidrelétrico durante os anos 1970 em um contexto interno marcado não apenas pelas pressões internacionais crescentes, mas também pelo crescimento econômico vigoroso e vários investimentos estatais em projetos de infraestruturas de geração de energia e transportes, ou seja, em um momento de embates para promoção de políticas ambientais.

Segundo Moreira (1989), a primeira avaliação ambiental realizada no Brasil foi na obra da UHE de Sobradinho em 1972, justamente devido as condicionantes do Banco Mundial, financiador da obra.

Em suma, foi uma conjunção de fatores internos e externos que cooperaram para o progresso das políticas ambientais no Brasil, proporcionando alguns avanços que contribuíram efetivamente para a inclusão da AIA na legislação brasileira por meio da Política Nacional do

---

[70] Por exemplo, as internacionais: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial na figura do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e Fundo Monetário Internacional (FMI). Nacionais: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, dentre outros.

[71] Lei Federal nº 6.938/1981. Art. 12 - As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo Conama (BRASIL, 1981b).

Meio Ambiente de 1981[72] como um dos instrumentos para atingir as metas dessa lei, sendo, posteriormente, fortalecida pela Constituição de 1988[73].

O discurso que fundamentou a PNMA atendeu a uma necessidade de disciplinar a atuação antrópica na sua relação com a natureza intervindo nas atividades econômicas que usam ou se apropriam dos recursos naturais (STEINBERGER, ABIRACHED, 2013) e, consequentemente do território.

Logo, iniciou-se uma nova fase no tratamento das questões ambientais no país, com a criação de uma nova instância política [plural] de decisões, o Conama, além da concomitante criação do Sisnama (Sistema Nacional de Meio Ambiente)[74] que inclui o conjunto de instituições governamentais que se ocupam da gestão e proteção do meio ambiente em todos os níveis da federação (MONOSOWSKI, 1989).

Para a autora, a PNMA também inovou tanto em seus instrumentos quanto em suas estratégias de implantação, como por exemplo, ao considerar a aplicação da AIA e a responsabilização do Estado em relação as suas próprias ações, inserindo definitivamente os grandes projetos de transformação da natureza ao controle das agências governamentais de meio ambiente.

Além disso, em 1983 determinou por intermédio de Decreto Federal regulamentador[75] que cabe ao Conama fixar os critérios para o Estudo de Impacto Ambiental, com a posterior aprovação da sua Resolução 1/86 (BRASIL, 1986), onde os fundamentos básicos e as diretrizes gerais para a AIA foram estabelecidos, posteriormente complementados pela Resolução 237/1997[76].

Dessa forma, a AIA e o Licenciamento Ambiental acabaram por se estabelecer de forma vinculada em função do ordenamento jurídico adotado no país, por vezes confundidos,

---

[72] Lei Federal nº 6.938/1981. Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente; inciso III - a avaliação de impactos ambientais (BRASIL, 1981b)

[73] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 225, § 1º, inciso 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, 1988).

[74] O Sisnama é composto por órgãos e entidades da União, estados, Distrito Federal e municípios, e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. (BRASIL, 1990a)

[75] Decreto Federal nº 88.351, de 1º de junho de 1983: "Regulamenta a Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei n° 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências". Art. 18, § 1º Caberá ao Conama fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento (...) (BRASIL, 1983).

[76] Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997: "Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o Licenciamento Ambiental" (BRASIL, 1997).

até mesmo por profissionais da área ambiental, como um mesmo instrumento de gestão ambiental, o que é uma imprecisão.

Embora exista tal confusão é preciso deixar claro que a AIA é um instrumento que serve, dentre outras funções, para subsidiar tomadas de decisões de atores estatais e não-estatais, enquanto que o Licenciamento Ambiental se caracteriza primordialmente como um instrumento administrativo do Estado, de comando e controle contínuo do território, das atividades potencialmente danosas ao meio ambiente.

Assim, tendo como base a forma como a avaliação é praticada no Brasil, a AIA é um instrumento percebido como uma etapa do processo de Licenciamento Ambiental, aplicado de forma que capta basicamente a viabilidade ambiental de um empreendimento, sendo que os impactos de natureza socioeconômica, cultural e política, cuja abordagem é mais complexa estariam sendo excluídos ou incluídos de forma deficitárias (VIEIRA, 1998).

Mediante o exposto, compreendemos como a Avaliação de Impacto Ambiental a partir de sua finalidade, é um instrumento fundamental para execução de políticas territoriais e ambientais, da mesma maneira que o Licenciamento Ambiental (e consequentemente a Compensação Ambiental), que em função do ordenamento jurídico estabelecido em nosso país correlaciona-se diretamente com a AIA.

Nesse sentido, para subsidiar a compreensão do contexto no qual surgiu a CA no Brasil, se faz necessário conhecermos como surgiu primeiramente o Licenciamento Ambiental no país, para então partimos especificamente para o instrumento objeto central desta pesquisa.

2.2. O Licenciamento Ambiental Federal

Como em vários países do mundo, no Brasil o Licenciamento Ambiental é um relevante instrumento da política territorial e ambiental como também é um dispositivo administrativo de comando e controle do território, de maneira que ao emitir licenças com prazos de validade o Estado controla de forma contínua as atividades com potencial de provocar danos socioambientais no território.

Colocado em prática no país a partir de 1975, inicialmente nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o Licenciamento Ambiental foi previsto na esfera federativa da União alguns anos depois por meio da PNMA[77] em 1981.

[77] Lei Federal nº 6.938/1981. Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente; inciso IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidora. Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou

Segundo o Ibama (2002), órgão ambiental responsável pelo licenciamento em nível federal, o LA é um instrumento capaz de formalizar o papel antecipatório do empreendedor, garantindo aos possuidores das licenças o reconhecimento público de que suas atividades serão realizadas com a perspectiva de promover a qualidade ambiental e sua sustentabilidade.

O Conama, responsável por fixar os critérios para a AIA e para o Licenciamento Ambiental, define o processo de LA como[78]:

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

Dessa maneira, a definição do Conama acaba por abranger grande parte das atividades humanas ao considerar qualquer forma de degradação ambiental não somente para a construção e/ou instalação de empreendimentos, mas também para a ampliação de atividades existentes[79].

Os tipos de licenças emitidas pelo Estado são detalhados na Resolução Conama 237/97[80], a saber:

> Art. 8º. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:
>
> I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
>
> II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
>
> III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das

---

potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio Licenciamento Ambiental (BRASIL, 1981b).

[78] Cf. artigo 1º da Resolução Conama nº 237/1997 (BRASIL, 1997).

[79] Cf. artigo 10º da Lei Federal nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981b).

[80] Resolução Conama nº 237/1997 (BRASIL, 1997).

> licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.
>
> Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Em suma, a LP é solicitada ao órgão ambiental competente na fase de planejamento, alteração ou ampliação do empreendimento e possui prazo de validade de no máximo cinco anos. A LI, autoriza o início da obra do empreendimento e possui prazo de validade de no máximo seis anos. Por fim, a LO autoriza o funcionamento do empreendimento e seu prazo de validade varia de quatro a dez anos[81].

Observa-se que as licenças seguem uma sequência lógica em três etapas distintas, pois a LP é solicitada pelo empreendedor quando o projeto ainda está em preparação e há possibilidades de várias alterações, inclusive a localização, a LI [para a construção do empreendimento] só pode ser solicitada após a obtenção da Licença Prévia, portanto nessa fase de instalação o projeto deverá ser executado atendendo as condições estabelecidas na fase anterior, por fim, a LO é expedida após a construção do empreendimento e a verificação de que o projeto atende as condições estabelecidas nas condicionantes da Licença de Instalação (SÁNCHEZ, 2008).

Outro ponto relevante do processo de Licenciamento Ambiental no Brasil diz respeito às competências dos entes federativos. Segundo a Constituição de 1988, todas as entidades territoriais da federação podem legislar sobre o meio ambiente, mas os estados, Distrito Federal e municípios não podem legislar de modo a oferecer menor proteção do que as legislações federais de mesma disposição (MMA, 2009).

Tal fato fortalece a delimitação de análise desta pesquisa para a escala federal, a qual possui a prerrogativa de estabelecer nas legislações os limites mínimos de proteção ambiental, ou seja, nenhum estado ou município pode estabelecer uma Compensação Ambiental menos restritiva que a federal.

Tendo como base esse princípio, a Resolução Conama 237/97[82] define as competências do poder público para fins de Licenciamento Ambiental, que pode ser

---

[81] Os prazos de validade das licenças ambientais estão dispostos no artigo 18 da Resolução Conama nº 237/97 (BRASIL, 1997).

[82] Cf. artigos 4º, 5º, 6º e 7º da Resolução Conama nº 237/1997 (BRASIL, 1997).

disciplinada nos três níveis de governo. As competências para licenciar são atribuídas aos diferentes entes federativos considerando a localização do empreendimento, a abrangência dos impactos ou em razão da matéria (MMA, 2009).

Há, portanto, uma hierarquia na atuação dos órgãos estatais no que se refere a emissão das licenças ambientais, sendo que os estados e municípios possuem como base a legislação federal, mas também aquelas estaduais e municipais.

Sendo o foco deste trabalho a atuação da União em relação à Compensação Ambiental, nos interessa compreender em detalhes as competências do Ibama no processo de Licenciamento Ambiental, conforme descrito na Resolução Conama 237/97:

> "Art. 4º. Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, órgão executor do Sisnama, o Licenciamento Ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:
>
> I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em Unidades de Conservação do domínio da União.
>
> II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais estados;
>
> III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais estados;
>
> IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - Cnen;
>
> V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.
>
> § 1º. O Ibama fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos estados e municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.
>
> § 2º. O Ibama, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências".

Em resumo, cabe ao Ibama licenciar as atividades de significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional (podendo delegar ao seu critério as atividades de

âmbito regional aos estados), bem como aquelas que mesmo de âmbito local são de importância estratégica para o Estado, sendo: com impactos diretos que ultrapassam os limites do País; localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas; em Unidades de Conservação de domínio da União; atividades envolvendo material radioativo; e os empreendimentos militares (MMA, 2009).

Em todo o processo o Ibama deve considerar os exames técnicos dos órgãos ambientais dos estados e municípios envolvidos[83] e, quando necessário os pareceres de outros órgãos abrangidos pelo licenciamento do empreendimento como, por exemplo, os responsáveis: da gestão do patrimônio histórico (Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), das comunidades indígenas (Funai - Fundação Nacional do Índio), de comunidades quilombolas (Fundação Cultural Palmares - FCP), de gestão dos assentamentos de reforma agrária (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra), de controle de saúde (Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde), por material nuclear (Comissão Nacional de Energia Nuclear – Cnen), dentre outros.

Neste contexto, as prefeituras dos municípios afetados e/ou atravessados pelos respectivos empreendimentos devem atestar a adequada inserção do projeto, certificando que o local e o tipo de empreendimento/atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo[84].

Aos estados e Distrito Federal[85] compete, em resumo, o licenciamento de atividades: localizados e/ou cujos impactos atinjam mais de um município, assim como Unidades de Conservação estaduais; ou das atividades delegadas pela União por instrumento legal de forma supletiva pelo Ibama, da mesma forma, sempre considerando os exames técnicos e certificação dos municípios e outros órgãos envolvidos[86].

Por fim, compete aos órgãos ambientais municipais[87] apenas o licenciamento de empreendimentos de impacto local considerando as atividades que lhe forem delegadas pelo estado por instrumento legal ou convênio.

---

[83] Cf. artigo 4º, § 1º, da Resolução Conama 237/97 (BRASIL, 1997).

[84] Cf. artigo 10, § 1º, da Resolução Conama 237/97 (BRASIL, 1997).

[85] Cf. artigo 5º da Resolução Conama 237/97 (BRASIL, 1997).

[86] Cf. artigo 5º, parágrafo único, da Resolução Conama 237/97 (BRASIL, 1997).

[87] Cf. artigo 6º da Resolução Conama 237/97 (BRASIL, 1997).

É necessário ressaltar que todo empreendimento sempre será licenciado em um único nível de competência, não existe nenhum processo de emissão de licenças ambientais que ocorra para um mesmo empreendimento em mais de um ente federativo.

Contudo, destaca-se que apesar de previsto na legislação, os critérios de definição de competência possuem um relativo nível de subjetividade, o que tem ocasionado medidas judiciais sobre a alçada do ente licenciador como, por exemplo, no caso da UHE Corumbá IV, cujo licenciamento foi inicialmente feito pelo estado de Goiás e depois transferido para a União por decisão judicial (MMA, 2009) com o argumento de que seus impactos ultrapassariam as divisas goianas alcançando o Distrito Federal, portanto seu licenciamento deveria ser realizado pelo Ibama.

Em relação à publicidade dos estudos ambientais, tanto a PNMA, como as Resoluções do Conama previamente citadas (01/86 e 237/97), bem como a Constituição de 1988 tratam desse mérito destacando a importância de audiências públicas e da publicação de estudos com linguagem acessível a todos os interessados.

Esses dispositivos colaboram para a divulgação das informações das questões ambientais e territoriais, que não basta estar disponível, mas também necessita ser compreensível para todos os atores envolvidos. No caso do EIA essa tarefa cabe ao seu respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (Rima).

Dessa forma, o procedimento de Licenciamento Ambiental possui um papel relevante de mediação e balanceamento entre os atos do poder público e a participação social, conformando autoridade e democracia participativa, expressando um dos valores funcionais do instrumento (LEITE; BELLO FILHO, 2004).

A escolha dos estudos ambientais necessários para o Licenciamento Ambiental de qualquer atividade cabe ao órgão licenciador, que devem ser elaborados por profissionais legalmente habilitados a cargo do empreendedor[88].

Segundo o Ibama (2002), todos os documentos técnicos têm o objetivo de permitir a avaliação da viabilidade ambiental dos empreendimentos e estabelecer os compromissos do empreendedor em relação as medidas que serão adotadas para a atenuação dos efeitos adversos, não só no processo de implantação, mas também de operação.

---

[88] Cf. artigo 11 da Resolução Conama 237/97 (BRASIL, 1997).

São diversos os tipos de estudos ambientais existentes no Brasil criados por diferentes instrumentos legais federais, estaduais ou municipais, com o objetivo de fornecer as análises técnicas para subsidiar o processo de licenciamento, para se ter uma ideia da diversidade, Sánchez (2008, p. 86) sistematizou e organizou vários tipos de estudos previstos na legislação brasileira chegando a quase duas dezenas deles.

Todavia, sem dúvida os principais estudos vinculados ao processo Licenciamento Ambiental, obrigatórios para emissão das licenças ambientais de empreendimentos de significativo impacto ambiental, são o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, designados e trivialmente conhecidos como EIA/Rima[89].

Segundo o MMA (2009), o EIA é um documento de natureza técnica que tem como objetivo avaliar os impactos ambientais [e territoriais] gerados por todas as atividades e/ou empreendimentos potencialmente poluidores e/ou que possam causar degradação ambiental. O estudo deve contemplar a proposição de medidas mitigadoras e de controle ambiental, visando garantir assim o uso sustentável dos recursos naturais[90].

O Rima, como relatório respectivo, deve refletir as conclusões do EIA e tem o objetivo de dar publicidade e, portanto, informar à sociedade sobre os impactos, medidas mitigadoras e programas de monitoramento do empreendimento ou atividade. Para que esse objetivo seja atendido, o mesmo deve ser apresentado de forma compreensível em uma linguagem simples, objetiva e acessível, sendo complementado por mapas, quadros, gráficos

---

[89] Resolução Conama nº 237/1997. Art. 3 º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/Rima), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação. Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento". (BRASIL, 1997).

[90] Dessa maneira, todo EIA deve abordar, no mínimo, os seguintes aspectos: 1) diagnóstico ambiental da área de influência do projeto/empreendimento, contendo descrição dos recursos ambientais e suas interações, caracterizando as condições ambientais antes da implantação do projeto, contemplando os meios físico, biótico e socioeconômico; 2) análise dos impactos ambientais do projeto/empreendimento e de suas alternativas, por meio de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes (diretos e indiretos; imediatos e de médios e longos prazos; temporários e permanentes; o grau de reversibilidade; a distribuição dos ônus e benefícios sociais); 3) medidas mitigadoras destinadas a corrigir impactos negativos ou a reduzir sua magnitude. Identificados os impactos deve-se pesquisar e apresentar quais os mecanismos capazes de reduzi-los ou anulá-los; e, 4) programas de acompanhamento e monitoramento, estabelecidos ainda durante o EIA, de modo que se possibilite a comparação, durante a implantação e a operação da atividade, dos impactos previstos com os que efetivamente ocorreram (MMA, 2009).

etc., de modo a que as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implantação sejam ressaltadas e fiquem claras (MMA, 2009)[91].

Nesse sentido, enfatiza-se que todo EIA/Rima contempla um Programa de Compensação Ambiental (PCA), que apresenta neste primeiro momento, de forma sucinta, alguns dados gerais como: justificativas, objetivos, público-alvo, metodologia e descrição do PCA, possíveis interfaces com outros Programas, responsabilidades, dentre outros aspectos considerados pertinentes.

Ressalta-se que no processo de Licenciamento Ambiental vigente em três etapas (licenciamento prévio, licenciamento de instalação e licenciamento de operação) o EIA e seu respectivo Rima são apresentados logo no princípio do processo para subsidiar a etapa de concessão da Licença Prévia no momento da sua solicitação, por isso a apresentação inicial do PCA em geral é sucinta e breve.

Nesse momento preliminar considera-se que não é necessário um detalhamento do Programa, considerando que para tal é necessário a atuação dos órgãos ambientais estatais que são responsáveis por algumas decisões acerca da CA, fato que só ocorre quando em momento posterior a publicação do EIA/Rima.

Após a emissão da LP e a consequente divulgação das condicionantes para emissão da LI, o empreendedor elabora o Plano Básico Ambiental (PBA), que visa responder de que forma essas condicionantes serão atendidas a partir do detalhamento, por exemplo, das medidas mitigatórias e compensatórias a serem adotadas pelo empreendedor para mitigar os impactos ambientais identificados no EIA/Rima, recorrendo a programas ambientais mais específicos.

Esse PBA contempla um Plano de Compensação Ambiental, que embora ainda sucinto, é mais detalhado que o Programa de Compensação Ambiental apresentado no EIA/Rima. Esse Plano em geral já indica, com justificativas, algumas Unidades de Conservação

---

[91] Para tanto, o relatório deve apresentar, no mínimo, as seguintes informações: 1) objetivos e justificativas do projeto, bem como sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; 2) descrição do projeto, apresentando suas alternativas locacionais e tecnológicas (quando houver) e especificando, para cada uma delas, nas fases de construção e operação, a área de influência, a matéria-prima e mão-de-obra, as fontes de energia, processos e técnicas operacionais, prováveis efluentes, emissões, resíduos e a oferta de empregos diretos e indiretos; 3) listagem sintética dos resultados do diagnóstico ambiental de toda a área de influência do projeto; 4) descrição dos prováveis impactos nas suas diferentes fases de desenvolvimento (implantação e operação) e suas características; 5) cenário futuro da qualidade ambiental em toda a área de influência do empreendimento, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e de suas alternativas, bem como a hipótese de sua não realização; 6) descrição dos efeitos esperados após as medidas mitigadoras, identificando os impactos não corrigíveis e o grau de alteração esperado; e, 7) programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos negativos (MMA, 2009).

passíveis de serem beneficiadas com os recursos da CA para posterior decisão dos órgãos ambientais[92].

Ademais, para além do conteúdo desses estudos ambientais ainda há uma questão complexa a ser apresentada.

Posto que todo processo de LA que contempla um empreendimento considerado de significativo impacto ambiental, necessita da elaboração de um EIA/Rima[93], um ponto relevante que emerge é a dificuldade em definir o conceito de impacto significativo devido ao seu relativo nível de subjetividade.

Sánchez (2008) discute essa questão ressaltando que a definição operacional ao termo significativo é um dos principais problemas que as regulamentações devem resolver, pois a resposta a essa definição depende de diversos fatores e dificilmente poderia ser de outra maneira, afinal, a importância atribuída pelas pessoas a qualquer tipo de alteração ambiental depende de seu entendimento, valores e percepção.

A Abema (2013) ressalta que o conceito de significativo nunca foi regulamentado ou descrito com precisão, portanto um dos desafios do atual processo de LA seria realizar tal definição e estabelecer uma linha de base comum a todos os entes federados, a partir da qual as atividades seriam classificadas levando-se em conta as peculiaridades locais.

De qualquer maneira, o reconhecimento dessa dificuldade não resolve o problema, da mesma forma que para ser eficaz e evitar sua banalização e constante judicialização é preciso haver alguns limites para a aplicação da AIA e do Licenciamento Ambiental com o objetivo de evitar o deslocamento da esfera de certas decisões que caberiam aos órgãos do Executivo para o âmbito Judiciário.

Em geral, as dificuldades em definir os estudos ambientais necessários para determinado projeto são resolvidas a partir do tipo de empreendimento (classificação por lista) e o local de implantação, mas nem sempre isso é suficiente, sendo necessário realizar análises singulares a cada caso (SÁNCHEZ, 2008), em outras palavras, para diminuir o grau de subjetividade se estabeleceu uma classificação enquadrando os empreendimentos passíveis de LA em nosso país.

---

[92] Voltaremos adiante a analisar essas etapas quando tratarmos especificamente da operacionalização da CA no item 2.3.5 deste capítulo.

[93] Cf. artigo 3º da Resolução Conama 237/97 (BRASIL, 1997). Apresentado na nota 89, p. 109.

No âmbito federal há uma classificação dos empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental está listada no artigo 2º da Resolução Conama 1/86 (BRASIL, 1986). Além disso, as atividades contempladas no anexo da Resolução Conama 237/97 (BRASIL, 1997) também são obrigadas a apresentar EIA/Rima desde que por seu porte, natureza e localização sejam consideradas de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional pelo órgão ambiental competente.

Ademais, qualquer projeto, mesmo que não listado nas resoluções citadas, poderá independente de atividade ser considerado de significativo impacto pelo órgão ambiental licenciador e obrigado a apresentar estudos ambientais compatíveis (MMA, 2009), ou seja, as listas de empreendimentos reduzem possíveis interpretações, mas não eliminam.

Segundo o Ibama (2002), são exemplos de empreendimentos de significativo impacto ambiental:

- Estradas de rodagem com uma ou mais faixas de rolamento;
- Portos marítimos ou fluviais;
- Ferrovias;
- Terminais de minério, de petróleo e de produtos químicos;
- Aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32/66;
- Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários submarinos de esgotos sanitários;
- Linhas de transmissão de energia elétrica acima de 230KV;
- Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, retificação de cursos d’água, abertura de canais;
- Para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d’água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- Extração de minério, inclusive aqueles para a construção civil, definidas no Código de Mineração;
- Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, quando gerar potência superior a 10MW;

- Complexo e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloro químicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- Distritos industriais e zonas estritamente industriais – ZEI;
- Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- Projetos urbanísticos, acima de 100 hectares ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério do Ibama;
- Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia;
- Projetos agropecuários que contemplem áreas acima de mil hectares, ou menores, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive as áreas de proteção ambiental;
- Empreendimentos e atividade destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações;
- Empreendimentos e atividade que utilizem materiais ou energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações: instalações para a produção ou enriquecimento de combustíveis nucleares, instalações para o reprocessamento de combustíveis nucleares irradiados, instalações para o armazenamento de resíduos nucleares; centrais nucleares e outros reatores nucleares (excluindo as instalações de pesquisa para a produção e transformação de matérias cindíveis e férteis, cuja potência máxima não ultrapasse 1 kW de carga térmica contínua);
- Instalações para o recolhimento e processamento de resíduos radioativos;
- Instalações exclusivamente destinadas à armazenagem permanente ou à eliminação definitiva de resíduos radioativos.

Mediante o exposto, buscamos esclarecer que todo empreendimento considerado de significativo impacto ambiental no Brasil, que pode resultar em considerados efeitos no ordenamento do território, é obrigado a percorrer o processo de obtenção de licenças ambientais e, consequentemente deve realizar Compensações Ambientais, objeto central da pesquisa que será explicitado a seguir.

2.3. A Compensação Ambiental Federal e o Sistema Nacional de Unidade de Conservação

Tendo abordado a questão do impacto ambiental e de sua avaliação, bem como do processo de Licenciamento Ambiental em nível federal, o cenário no qual se estabelece a Compensação Ambiental se posiciona de forma mais clara e lógica.

Nesse sentido, a seguir visa-se compreender de fato o que é, como e quando surgiu a CA, mas também como está estabelecida juridicamente e a maneira a qual ocorre a sua operacionalização, objetivando conceber como as atuais normativas estão definidas, até para minimizar as interpretações imprecisas sobre o mesmo, para que posteriormente possamos analisar como as mesmas são estabelecidas na prática. Além disso, objetiva-se conceber qual é conjuntura atual do SNUC, o beneficiário direto deste instrumento, e o seus principais desafios atuais.

2.3.1. Compensação Ambiental: o que é, como e quando surgiu?

Termo corrente na esfera ambiental, a Compensação Ambiental é objeto frequente de confusões mesmo entre profissionais da área, seja em relação a sua definição ou mesmo operacionalização, isso fica evidente logo no princípio quando abordamos algumas das concepções do instrumento. Por isso compreender, realmente, do que se trata se mostra fundamental para o prosseguimento das análises.

Para Born e Talocchi (2002), as compensações ambientais são instrumentos econômicos de remuneração realizados devido à existência de efeitos danosos, como impactos negativos e não mitigáveis decorrentes das atividades antrópicas diversas. Logo, essa definição ressalta o caráter econômico do instrumento.

Para Sánchez (2008), seria uma forma de “substituição” equivalente de um bem ambiental que será perdido, alterado ou descaracterizado, e não deve ser confundida como uma indenização, que é um pagamento em espécie pela perda de um bem (juridicamente, os bens ambientais e culturais são tidos como “indisponíveis”). Esse autor enfatiza o caráter compensatório do instrumento no sentido de contrabalancear os danos causados sem caracterizar seu aspecto econômico como uma indenização ou taxa.

Por outro lado, para Macedo (2012), a CA tem um caráter preventivo, pois ao se exigir do empreendedor uma contraprestação financeira com a finalidade de apoiar uma Unidade de Conservação, a CA se torna uma forma de compartilhamento pelo empreendedor

dos custos de prevenção de danos ambientais como uma atuação preventiva. Logo, o autor ressalta o aspecto antecipador do instrumento, no sentido de que o empreendedor já deve se adiantar aos danos que serão causados impreterivelmente pela sua atividade apoiando uma UC.

Para Faria (2008), atualmente a CA é compreendida como um mecanismo financeiro que visa contrabalançar os impactos ambientais ocorridos e/ou previstos no processo de Licenciamento Ambiental, vinculado à impossibilidade de mitigação e imposto pelo ordenamento jurídico vigente aos empreendedores. Nesse caso, a obtenção da licença ambiental elimina o caráter de ilegalidade do dano causado, porém não isenta o causador do dever de indenizar.

Ademais, destaca-se que a Compensação Ambiental e medidas compensatórias são utilizadas, com frequência, de forma indiscriminada gerando confusões. Medidas compensatórias são aquelas destinadas a compensar impactos ambientais negativos irreversíveis e que não podem ser evitados, sendo exigidas pelo órgão ambiental competente ou realizadas voluntariamente pelos responsáveis pelos impactos, distinguindo-se das denominadas medidas mitigadoras que são destinadas a prevenir impactos adversos ou a reduzir aqueles que não podem ser evitados (FARIA, 2008).

Medidas mitigatórias são aquelas que procuram minimizar os efeitos negativos dos empreendimentos, enquanto a Compensação Ambiental visa compensar a utilização, permanente ou temporária, dos recursos naturais que ficam indisponíveis para o meio ambiente - seja a água, o solo, o ar, ou o próprio território (GIASSON; CARVALHO, 2012).

De forma geral, no processo de LA essas medidas compensatórias e mitigatórias são exigidas na forma de condicionantes de maneira distinta a que se refere especificamente a obrigatoriedade da Compensação Ambiental.

Para complementar, há também as definições por parte dos órgãos estatais. O ICMBio (2016) define a CA como um instrumento de política pública que, intervindo junto aos agentes econômicos, proporciona a incorporação dos custos sociais e ambientais da degradação gerada por determinados empreendimentos em seus custos globais.

Essa definição, dentre as anteriormente apresentadas é a única a mencionar a questão social, o que a princípio parece incoerente, mas se considerarmos, por exemplo, que

uma UC de Uso Sustentável (que admite a presença de moradores no seu interior)[94] pode ser beneficiária de recursos de CA se for impactada diretamente por um empreendimento, consideramos pertinentes afirmar que de fato há custos sociais e ambientais que podem ser contrabalanceados.

Apesar disso, a Resolução Conama 371/06[95], que estabelece diretrizes para a Compensação Ambiental, deixa claro que para o estabelecimento do grau de impacto ambiental do empreendimento deve ser considerado exclusivamente os impactos negativos sobre os recursos ambientais, sem fazer qualquer menção as questões sociais.

Portanto, está exposto como a CA possui definições que apresentam algumas variações, apesar das similaridades, que podem reforçar a compreensão do instrumento para algumas vertentes possíveis, dando destaques para alguns aspectos, sendo: econômico, ambiental, preventivo, social, indenizatório etc.

Dessa forma, consideramos relevante elaborar uma definição com base nas concepções mencionadas, na legislação que estabeleceu a CA em Lei Federal[96] e em nossas percepções acerca do instrumento. Definição essa que apesar de também similar as anteriores, visa reforçar o seu caráter territorial e ambiental por ter o claro objetivo de avigorar o SNUC por meio da oneração dos empreendedores.

Assim, podemos definir a CA como um instrumento de política pública territorial e ambiental, fundamentado em estudo de impacto e respectivo relatório (EIA/Rima), que visa contrabalançar os impactos previstos e/ou decorrentes de empreendimentos com significativos impactos ambientais, onerando os empreendedores com o objetivo de fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Considerando o elucidado, partimos para a compreensão sobre como e quando surgiu a CA.

Segundo Faria (2008), sua origem, como um componente da AIA, está associada aos grandes projetos do setor elétrico brasileiro, em especial àqueles situados em territórios da

---

[94] Os dois diferentes Grupos de Unidades de Conservação (Proteção Integral e Uso Sustentável) serão explicitados no subitem seguinte 2.3.2.

[95] Cf. artigo 2º, § 1º, Resolução Conama nº 371, de 05 de abril de 2006: "Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de Compensação Ambiental, conforme a Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências" (BRASIL, 2006a).

[96] Lei Federal nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

Amazônia, pois teve início como uma forma de criação de áreas voltadas à conservação da biodiversidade nas regiões afetadas por esses grandes empreendimentos, com o objetivo de manter uma área a servir de testemunho [“área-testemunho”] das características do ambiente original. Desse modo, o empreendedor que alterasse uma parcela significativa do ambiente natural deveria viabilizar a criação de uma Unidade de Conservação de caráter preservacionista.

A gênese do instrumento também está identificada com as inspirações do professor Doutor Paulo Nogueira Neto[97] que delineou suas primeiras formas à época da gestão do Ministro Aureliano Chaves [Ministro de Minas e Energia entre 1985 e 1988], no Governo do presidente José Sarney. A construção de uma UHE, que já exigia a compensação financeira para todos proprietários de terras afetados, passou a demandar também a compensação para os ecossistemas impactados pelo empreendimento, prática que foi incorporada por empresas estatais do setor elétrico, como a Itaipu Binacional e a Eletronorte (FARIA, 2008).

Nessa óptica, observa-se como a CA surgiu no âmbito da AIA e sua inserção no processo de Licenciamento Ambiental parecia uma consequência lógica, visto que desde o princípio o instrumento foi adotado em empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Além do mais, apesar das ideias e inspirações do professor Nogueira Neto estarem se efetivando no território gradativamente, também precisavam se materializar e se fortalecer no âmbito jurídico.

Dessa maneira, na legislação brasileira o tema da Compensação Ambiental foi abordado pela primeira vez em 1987 pelo Conama por meio da Resolução 10/87[98] que exigia das obras de grande porte a implantação de Estações Ecológicas como contrapartida (FARIA, 2008), um ano após a fixação da Resolução Conama 1/86 que dispõe de critérios básicos da AIA. Desde o princípio a fixação do montante de recursos deveria ser proporcional ao dano a se ressarcir, em valor não inferior a 0,5% do custo de implantação do empreendimento (GIASSON; CARVALHO, 2012).

---

[97] O professor Doutor Paulo Nogueira Neto é um dos pioneiros das causas ambientais no Brasil. Foi responsável, por exemplo, pela criação e estruturação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) em 1973 e a comandou de 1974 a 1986, quando criou dezenas de UC totalizando mais de três milhões de hectares de áreas protegidas (FARIA, 2008).

[98] Resolução Conama nº 10, de 03 de dezembro de 1987: “Dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte”. Revogada pela Resolução nº 02, de 1996. (BRASIL, 1987).

Quase dez anos depois, a Resolução Conama 02/96[99] substitui sua predecessora, mantendo o percentual de 0,5%, os conceitos de reparação e ressarcimento proporcionais aos danos causados por empreendimentos de relevante impacto ambiental em determinado território, mas inovou ao prever a possibilidade de implantação de Unidades de Conservação, de domínio público e uso indireto (preferencialmente uma Estação Ecológica), e possibilidade da aplicação de até 15% dos recursos em atividades de fiscalização, controle e monitoramento de atividades no entorno da área (GIASSON; CARVALHO, 2012).

Até que em 2000 o instrumento foi estabelecido em Lei Federal junto a instauração do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza[100] e sua competência como um instrumento de política territorial e ambiental, ao menos no âmbito jurídico, se fortaleceu consideravelmente.

2.3.2. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC): a conjuntura atual e os desafios de consolidação

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação foi instituído em 2000 sendo basicamente formado pelo conjunto de Unidades de Conservação, sejam estas: federais, estaduais, municipais e particulares (BRASIL, 2000).

Seu objetivo disposto na lei é imenso, com treze itens[101], que em resumo podemos enfatizar sua essencialidade como um conjunto de diretrizes e procedimentos que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão de UC (MMA, 2016a) sistematizando a proteção ambiental no Brasil.

Ademais, é interessante destacar que a gestão do Sistema é realizada com a atuação de órgãos dos poderes públicos dos três níveis do governo e também pelo Conama e os outros

---

[99] Resolução Conama nº 02, de 28 de abril de 1996: "Determina a implantação de Unidade de Conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica, a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, como reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais do empreendimento". Revoga a Resolução nº 10/87, que exigia como medida compensatória a implantação de estação ecológica. Revogada pela Resolução nº 371, de 2006 (BRASIL, 1996).

[100] Lei nº 9.985/2000. Art. 36. Nos casos de Licenciamento Ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei (BRASIL, 2000).

[101] Cf. artigo 4º da Lei Federal nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

respectivos Conselhos ambientais estaduais e municipais. Portanto, é um sistema envolto pelas ações e interesses de vários atores que atuam, oficialmente, cada um dentro de sua competência estabelecida pelas legislações ambientais e promovem reflexos em todas as escalas do território brasileiro.

Para tanto, o SNUC é estruturado em doze categorias de manejo que estão estabelecidas em dois grupos que se diferenciam quanto a sua forma de proteção e aos usos permitidos (MMA, 2016a)[102], sendo os grupos denominados: de Proteção Integral, no qual o objetivo principal é preservar a natureza sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais[103]; e, de Uso Sustentável que tem o objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais[104] (BRASIL, 2000).

Para o MMA (2010b), o SNUC é um dos modelos de conservação do mundo, pois sua concepção não se restringe a manutenção da biodiversidade, pois possibilita vários usos do solo e dos recursos naturais, potencializando atividades que fazem uso do meio ambiente, sem prejuízo para a conservação ambiental. Por isso, deve ser compreendido como uma maneira especial de promoção do ordenamento territorial e não como um entrave ao desenvolvimento econômico e social.

A criação de espaços territoriais especialmente protegidos é apontada pela comunidade científica frequentemente como uma das melhores estratégias para conservação da biodiversidade *in situ* e no Brasil, temos ainda outros tipos de áreas protegidas para além das UCs, como por exemplo: as Áreas de Preservação Permanente, a Reserva Legal, as Terras Indígenas e Quilombolas. Para tanto, essas áreas precisam superar a existência apenas no papel e se concretizarem na prática para atender seus objetivos (GODOY; LEUZINGER, 2015).

Para Steinberger e Abirached (2013), as UCs são as formas mais antigas e difundidas pelo mundo de promoção a conservação [e preservação] da biodiversidade *in situ*, dos ecossistemas e dos recursos biológicos e genéticos. Constituindo em frações do território protegidas pela expansão econômica ilimitada, ou seja, uma espécie de não uso, uso parcial ou uso moderado do território.

---

[102] Cf. Capítulo III da Lei Federal nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

[103] Composto por cinco categorias de UCs: Estação Ecológica (Esec), Reserva Biológica (Rebio), Parque Nacional (Parna), Monumento Natural (Mona) e Refúgio de Vida Silvestre (RVS) (BRASIL, 2000).

[104] Composto por sete categorias de UCs: Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (Arie), Floresta Nacional (Flona), Reserva Extrativista (Resex), Reserva de Fauna (Refau), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) (BRASIL, 2000).

Essas Unidades [e consequentemente o SNUC] são instrumentos do planejamento territorial e ambiental, pois regulam o uso do território e do meio ambiente. Assim, trata-se de um instrumento de política ambiental [e territorial] com o objetivo de prevenir e corrigir os maus tratos das atividades antrópicas sobre a natureza (STEINBERGER; ABIRACHED, 2013).

Para Medeiros *et al* (2011), as UCs possuem fundamental importância para a preservação e/ou conservação da biodiversidade do território nacional. Além disso, essas áreas cumprem uma série de funções cujos os benefícios são usufruídos por uma grande parcela da população brasileira, inclusive por setores econômicos que sequer se dão conta disso.

É nesse sentido que as UCs contribuem para assegurar água em vários reservatórios de UHEs, contribuindo para a produção energética nacional, tem um importante papel no setor de turismo, dinamizando a economia de muitos municípios do país, contribui para o desenvolvimento de fármacos e cosméticos que utilizam muitas espécies protegidas por UCs, e ainda, tem papel fundamental no contexto das mudanças climáticas ao mitigar a emissão de CO_2 e outros gases do efeito estufa, dentre outros. O próprio mercado reconhece esses benefícios conforme manifestação da CNI (2012).

Esses exemplos corroboram para afirmar o papel fundamental dessas áreas na proteção de recursos estratégicos para o desenvolvimento do país, elemento que passa despercebido até mesmo por tomadores de decisões.

Muitos imaginam as UCs como espaços intocáveis, o que não é verdade, pois elas fornecem direta ou indiretamente bens e serviços em geral de natureza pública, prestados de forma difusa, portanto seu valor não é percebido pelos usuários, até porque na maior parte das situações não pagam diretamente pelo seu consumo ou uso (MEDEIROS *et al*, 2011).

Em outras palavras segundo os autores, o papel das UCs não é facilmente "internalizado" na economia nacional, devido em parte pela falta de informação sistematizada sobre a questão que poderia esclarecer para a sociedade acerca de seu papel no provimento de bens e serviços que contribuem para o desenvolvimento econômico e social do país.

Talvez nesse sentido, mesmo o mercado poderia olhar para as áreas protegidas de outra forma, de maneira a contribuir com a sua consolidação.

Basicamente as etapas de consolidação das Unidades de Conservação percorrem quatro momentos: (1) criação da UC, a partir de estudos técnicos (diagnósticos ambientais, socioeconômicos e fundiários), consultas públicas e Decreto de criação; (2) etapa inicial, com

a elaboração e publicação de Plano de Manejo, formação de conselho gestor e fiscalização de crimes ambientais; (3) etapa intermediária, com a instalação de infraestrutura mínima (sede, base de apoio a fiscalização etc.) e início da implementação dos programas de manejo previsto no respectivo Plano; e, (4) etapa final, com a instalação de outras infraestruturas (base de apoio comunitário, área de recepção de visitantes/pesquisadores etc.), ordenamento fundiário e continuidade na implementação dos programas de manejo (VEDOVETO *et al*, 2014).

Nesse sentido, possibilidades para o mercado atuar não faltam. Atualmente o SNUC conta com 2.029 Unidades de Conservação, sendo 326 federais, 658 estaduais, 237 municipais e 808 particulares (RPPNs)[105] (MMA, 2016c), totalizando aproximadamente 18,14% do território, quando desconsideradas as sobreposições mapeadas, o que representam aproximadamente 1,54 milhão de km², muito próximo ao equivalente a área territorial da Região Nordeste do país.

As UCs federais representam aproximadamente 50% da área total (793,7 mil km²), as estaduais 48,3% (762,1 mil km²) e o restante de 1,7% (26,8 mil km²) equivalem as áreas sob gestão municipal. O caso das RPPNs é curioso, pois apesar da quantidade dessa categoria de UCs ser relevante, em área representa um valor simbólico perante o total, com pouco mais de 5,5 mil km² ou menos de 1% do total[106].

Analisando exclusivamente as UCs federais, observa-se um equilíbrio entre as áreas dos dois Grupos. As UCs de Proteção Integral representam 48,2% da área, enquanto que aquelas de Uso Sustentável equivale aos 51,8% restantes. Dentre as categorias, verifica-se que as quatros primeiras em área representam conjuntamente quase 85% do total, sendo: Parques Nacionais, Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas e Áreas de Proteção Ambiental (Tabela 1)[107].

---

[105] Lembrando que a RPPN, mesmo sendo uma UC privada, obrigatoriamente deve ser reconhecida pelo órgão ambiental competente, podendo ser na esfera de governo federal, estadual ou municipal. Sua separação nesse momento se aplica como forma de análise.

[106] Análise estatística elaborada pelo autor com base em dados oficiais (MMA, 2016c).

[107] Idem nota anterior.

Tabela 1 – Sistematização das Unidades de Conservação Federais

Unidades de Conservação Federal				
	Categorias	**N°**	**Área (Km²)**	**(%)**
Proteção Integral	*Parque Nacional*	73	262.965	33,1%
	Estação Ecológica	32	74.746	9,4%
	Reserva Biológica	31	42.628	5,4%
	Refúgio de Vida Silvestre	7	2.017	0,3%
	Monumento Natural	3	443	0,1%
	Total Proteção Integral	**146**	**382.799**	**48,2%**
Uso Sustentável	*Floresta Nacional*	67	178.223	22,5%
	Reserva Extrativista	62	124.714	15,7%
	Área de Proteção Ambiental	33	101.669	12,8%
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	634	4.831	0,6%
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	2	1.026	0,1%
	Área de Relevante Interesse Ecológico	16	431	0,1%
	Reserva de Fauna	-	-	*0%*
	Total de Uso Sustentável	**814**	**410.894**	**51,8%**
	TOTAL	**960**	**793.693**	**100%**

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados oficiais (MMA, 2016c).

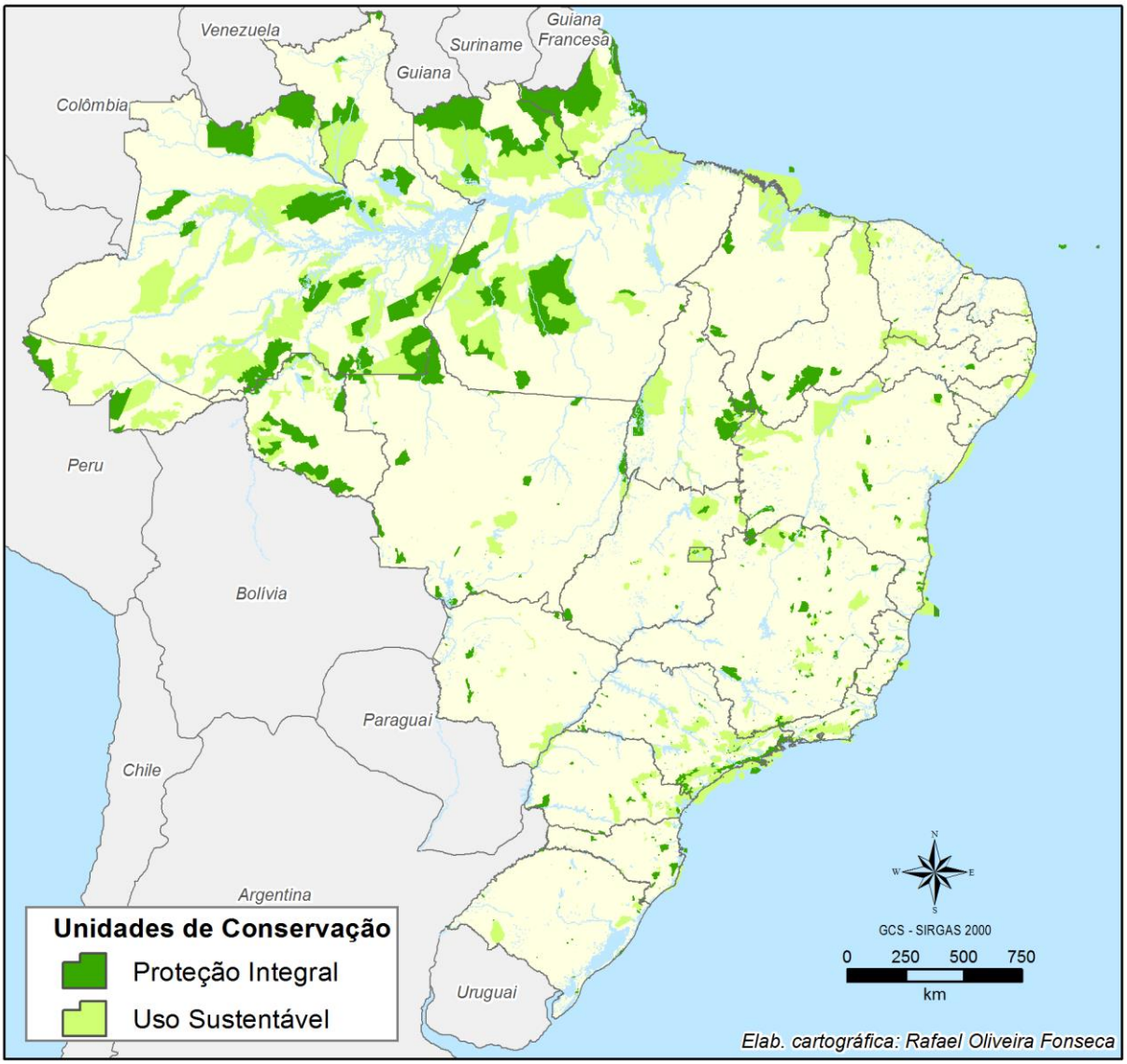
Mediante o exposto, o Mapa 1 na página seguinte, nos revela a distribuição territorial dessas UCs, no qual se observa uma predominante presença de Unidades de Conservação na região Amazônica.

Assim, nos interessa compreender como está estabelecido o financiamento do SNUC. Nesse sentido, Godoy e Leuzinger (2015) realizaram uma análise relevante e atual sobre a questão.

Para as autoras, a existência de áreas protegidas acaba por induzir uma baixa noção de proteção, dado que, por exemplo, muitas das Unidades de Conservação possuem grandes dificuldades em concretizar suas ações de preservação e/ou conservação ambiental.

Isso decorre por diversos motivos como: ausência de Planos de Manejo, falta de utilização de critérios científicos para a escolha da categoria de manejo, formato e dimensão das Unidades de Conservação, existência de populações tradicionais residentes em Unidades de Proteção Integral, baixa aceitação pelas populações do entorno, ausência de proteção equânime entre os biomas e notoriamente problemas relacionados a questão da regularização fundiária, escassez de recursos financeiros e falta de recursos humanos.

Mapa 1 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação



Fonte: elaborado pelo autor com base no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (MMA, 2016b).

Apesar dos diversos obstáculos a questão da regularização fundiária é uma preocupação muito comum para os gestores de Unidades de Conservação, considerando que as UCs sem propriedade definida se encontram em situações de risco a sua própria existência, sobretudo quando se trata de área que foram desapropriadas pois há várias formas de contestação legal (MELLO-THÉRY, 2011).

Em relação aos recursos financeiros, para se ter uma ideia o investimento no Brasil em UCs para cada hectare mostra que mesmo países com PIB menores investem entre 5 e 25 vezes mais na manutenção de seus sistemas. Da mesma forma, a relação entre superfície protegida e o número de funcionários está dentre as piores do mundo, com um servidor para

cada 18.600 hectares, enquanto na Argentina, a título de comparação, essa relação é de 1/2.400 hectares e na África do Sul de 1/1.176 hectares (MEDEIROS *et al*, 2011).

Nesse sentido, a questão orçamentária e de recursos humanos se colocam como dois dos maiores desafios do SNUC. Uma análise comparativa entre os orçamentos destinados as outras áreas de políticas públicas releva claramente uma disparidade entre aqueles das áreas ambiental em relação à de outros setores, dado que o orçamento do MMA é sempre um dos menores dentre os órgãos federais (GODOY; LEUZINGER, 2015).

No que se refere a destinação dos recursos para as áreas protegidas a lógica é a mesma, pois o orçamento para UCs federais foi praticamente o mesmo durante dez anos (entre 2001 e 2011 com aproximadamente R$ 300 milhões/ano), mas no mesmo período a área superficial do SNUC cresceu em 83,5%, nesse sentido, considerando como referência o orçamento por hectares, houve uma redução de 40% do montante aplicado (MEDEIROS *et al*, 2011).

Diante desse cenário, fontes de recursos que não integram o orçamento público têm sido utilizadas para suprir essa lacuna financeira visando a consolidação do SNUC, como por exemplo, os recursos oriundos da Compensação Ambiental.

Em 2013 foram destinados R$ 211 milhões para o sistema federal de UCs, mas o MMA estimou que em 2008, cinco anos antes, já era necessária uma dotação de no mínimo R$ 400 milhões a mais, o que revela um subfinanciamento público das Unidades de Conservação federais (GODOY; LEUZINGER, 2015).

As estatísticas mais atuais não demonstram uma situação diferente da previamente explanada. Desde de 2014 o orçamento está em queda como resultado do contingenciamento do governo federal sendo essa a tendência para os próximos anos. Para se ter uma ideia o MMA perdeu 43% do orçamento previsto para 2017, restando R$ 446,5 milhões para todas as despesas de custeio gerais ao longo do ano do MMA e das autarquias ambientais (Ibama e ICMBio), incluindo ainda os recursos destinado a gestão das mais das 326 UCs federais (BRAGANÇA, 2017).

Lembrando, para efeito comparativo, que no período de 2011 a 2014 foram destinados à Compensação Ambiental Federal R$ 1,09 bilhão (TNC, 2015), destacando o potencial do instrumento em contribuir para o fortalecimento do SNUC em comparação aos orçamentos anuais.

Em relação ao déficit de servidores, as autoras destacam que em 2012 dentre as 312 UCs federais, em aproximadamente 20% havia apenas um servidor lotado e em outros 20% havia somente dois. Três anos antes, em 2009, o MMA já havia sinalizado que havia uma necessidade de mais de sete mil servidores para compor o sistema federal de UCs, sendo que 84% deveriam atuar em campo.

De acordo com Godoy e Leuzinger (2015), em face as dificuldades apresentadas, o SNUC tem como alternativa buscar outras fontes de recursos financeiros para suprir suas demandas, tais como: visitação pública, concessões florestais, fundos públicos (como o Fundo Nacional de Meio Ambiente e o Fundo de Defesa de Direitos Difusos), cooperação internacional, cobrança pelos serviços hídricos prestados por UCs, aproveitamento dos recursos genéticos (bioprospecção) e extrativismo, cogestão (ou gestão compartilhada de Unidades de Conservação), ICMS Ecológico e a Compensação Ambiental.

Um exemplo marcante de cooperação internacional vigente é o Programa Arpa (Áreas Protegidas da Amazônia), que se trata de uma Programa do governo federal iniciado em 2002 que é reconhecido como a maior iniciativa de conservação de florestas tropicais do planeta e o mais expressivo ligado à temática das Unidades de Conservação no Brasil (ARPA, 2017)

Coordenado pelo MMA, é gerenciado financeiramente pelo Funbio (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade) e financiado com recursos do Banco Mundial, do governo da Alemanha, da Rede WWF, do Fundo Amazônia. Conta ainda como parceiros, o ICMBio e os governos dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins (ARPA, 2017)

O Programa foi criado com o objetivo de expandir e fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) na Amazônia e encontra-se alinhado com as principais políticas e estratégias do governo brasileiro para a conservação da biodiversidade amazônica. As UCs apoiadas pelo Programa são beneficiadas com bens, obras e contratação de serviços necessários para a realização de atividades de integração com as comunidades de entorno, formação de conselhos, planos de manejo, levantamentos fundiários, fiscalização e outras ações necessárias ao seu bom funcionamento (ARPA, 2017).

Logo, se levarmos em consideração as dificuldades orçamentárias do sistema federal de UCs e, principalmente o fato de que os valores oriundos da CA são expressivos em relação a tal orçamento[108], pode-se vislumbrar o seu potencial para a consolidação do SNUC.

Para tanto, a sua efetiva operacionalização é fundamental, pois são áreas fundamentais que regulam o uso do território e do meio ambiente, mas esse é um cenário complexo e intricado, envolto por vários atores e inserido em um constante processo de judicialização que contribui para a morosidade de seu fluxo operacional.

Assim, com o objetivo de neste momento compreender como a CA está estabelecida juridicamente partimos para a análise legal do instrumento com base nas legislações ambientais vigentes.

2.3.3. Compensação Ambiental: a legislação federal vigente e a atual metodologia de cálculo

Segundo a Lei do SNUC (BRASIL, 2000), a Compensação Ambiental resultará em recursos financeiros obrigatórios a ser despendido pelo empreendedor na implantação e manutenção de Unidades de Conservação do grupo de Proteção Integral, não podendo o montante ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento. Assim sendo, a definição desse percentual é um dos pontos mais controversos do instrumento, conforme abordaremos no decorrer desse subitem.

Além disso, caso o empreendimento afete diretamente uma Unidade de Conservação pertencente ao grupo de Uso Sustentável (incluindo a sua zona de amortecimento (ZA)[109]), a mesma deverá ser uma das beneficiárias da referida compensação[110]. A definição das UCs que serão beneficiadas cabe ao órgão ambiental licenciador, considerando as propostas do EIA/Rima e do empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de uma nova UC caso seja considerado pertinente[111].

---

[108] Cf. estatísticas da TNC (2015) e do ICMBio apresentadas anteriormente na página 91.

[109] Cf. Art 2º, inciso XVIII da Lei Federal do SNUC (9.985/2000), considera-se zona de amortecimento o entorno de uma Unidade de Conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a Unidade (BRASIL, 2000)

[110] Cf. Art. 36, § 3º, Lei Federal do SNUC nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000) e Art. 9º, inciso I, Resolução Conama nº 371/2006 (BRASIL, 2006a).

[111] Cf. Art. 36, § 2º, Lei Federal do SNUC (9.985/2000) (BRASIL, 2000).

As diretrizes para a Compensação Ambiental estão expressas na Resolução Conama 371/06[112]. Devido a sua extensão, destacamos os pontos mais relevantes e seus respetivos artigos, comentando-os quando julgamos necessário:

- O órgão ambiental estabelecerá o grau de impacto do empreendimento, considerando somente os impactos negativos e não mitigáveis causados nos recursos ambientais, fundamentando-se em base técnica e respeitando o princípio da publicidade (art. 2º). *Esse artigo é claro ao ressaltar que se deve considerar somente os impactos aos recursos ambientais, não contemplando dessa forma efeitos socioculturais mesmo quando UCs do grupo de Uso Sustentável (que permite a existência de moradores no seu interior) forem impactadas diretamente.*
- Para o cálculo da Compensação Ambiental serão considerados os custos totais previstos para a implantação do empreendimento, incluindo os investimentos destinados à melhoria da qualidade ambiental e a mitigação dos impactos exigidos pela legislação e excluindo os investimentos destinados a implementação dos planos, programas e ações, não exigidos pela legislação ambiental, mas estabelecidos no processo de Licenciamento Ambiental (art. 3º).
- Os empreendedores devem apresentar, para o cálculo da Compensação Ambiental, a previsão dos custos totais antes da emissão da Licença de Instalação para que o percentual estabelecido para a CA também seja definido antes da sua emissão. Mas, no momento da emissão da LI deverá será celebrado o Termo de Compromisso (TC), com mecanismos para atualização dos valores e também com a fixação do montante da Compensação Ambiental (artigos 4º e 5º). *É um ponto relevante, pois obriga a definição da CA antes do início da instalação do empreendimento, já que esse instrumento ingressa como uma condicionante para emissão da LO, por outro lado, caso o custo do empreendimento aumente durante o processo de instalação, a princípio, a CA teria uma captação de recurso menor em relação àquela que realmente deveria ter sido realizada.*
- No Licenciamento Ambiental para ampliação/modificação de empreendimento, a Compensação Ambiental será definida com base em seus custos. (art. 6º). *Em suma, no cálculo da CA não será considerado o valor do empreendimento já instalado no*

[112] Resolução Conama nº 371/2006 (BRASIL, 2006a).

todo, mas apenas o valor despendido pelo empreendedor para ampliação/modificação de seu empreendimento.

- Caso o empreendimento tiver sido onerado na sua instalação no passado não será necessário destinar recursos complementares (art. 7º). *Portanto, em processos de renovação de LO, sem a ampliação/modificação do empreendimento, se o empreendedor já tiver efetivado Compensações Ambientais no passado, ele está dispensado de destinar recursos novamente.*
- Os órgãos ambientais licenciadores devem instituir Câmaras de Compensação Ambientais para analisar e propor a aplicação da compensação nas UCs, considerando as sugestões do empreendedor ou de qualquer interessado, respeitando a prioridade das Unidades afetadas diretamente pelo empreendimento independe do grupo a que pertençam. Na inexistência de UC afetada diretamente deve-se priorizar a criação, implantação e/ou manutenção de Unidade do grupo de Proteção Integral preferencialmente no mesmo bioma e bacia hidrográfica (artigos 8º, 9º e 10º). *Dessa forma, visa-se priorizar as áreas mais próximas ao empreendimento.*
- O órgão gestor da UC deve apresentar a Câmara de Compensação Ambiental plano de trabalho dos recursos para análise, sendo o órgão ambiental competente responsável pela supervisão, publicidade, bem como prestação de conta, junto ao respectivo conselho de meio ambiente (artigos 11º e 12º).
- O valor da Compensação Ambiental fica fixado 0,5% dos custos previstos para a implantação do empreendimento até que o órgão ambiental estabeleça e publique metodologia para definição do grau de impacto ambiental (art. 15º), *ou seja, a Resolução definiu um valor invariável fixado em 0,5% para a contabilização da Compensação Ambiental até que a metodologia fosse publicada (fato que ocorreu em 2009), em um cenário de intensa judicialização do instrumento conforme abordaremos ainda neste capítulo.*

Além da Resolução Conama 371, há o Decreto Federal[113] regulamentador da Lei Federal do SNUC, instituído em 2002 e atualizado pela última vez em 2009, que aborda pontos

[113] Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002: "Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências", alterado pelo Decreto Federal nº 6.848, de 14 de maio de 2009: "Altera e acrescenta dispositivos

similares a Resolução Conama e dedica todo um capítulo para a CA, conforme pode ser observado no destaque de seus pontos relevantes, respectivos artigos e comentários:

- Para a fixação da Compensação Ambiental o Ibama estabelecerá o grau do impacto do empreendimento a partir do EIA/Rima, considerando exclusivamente os impactos negativos sobre o meio ambiente (art. 31). *Não fica claro porque apenas o Ibama é mencionado desconsiderando os órgãos licenciadores estaduais e municipais. Em entrevista realizada em Brasília como um representante da Secretaria de Biodiversidade e Floresta do MMA no ano de 2015, foi esclarecido que isso foi intencional, com o intuito de criar uma brecha legislativa e pressionar os outros entes federativos a criarem seus próprios Decretos regulamentadores tendo como base o Decreto Federal.*
- A CA será calculada considerando o Valor de Referência (VR) e o Grau de Impacto (GI) conforme a fórmula: CA = VR **x** GI, sendo: CA, o valor da Compensação Ambiental; VR, o valor somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de Licenciamento Ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e GI, o grau de impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5% (art. 31-A). *Dessa maneira, se na Resolução Conama 371/06 abordada anteriormente a CA foi fixada em exatos 0,5%, com a publicação da metodologia por intermédio desse Decreto Federal o GI passou a definir o percentual do custo do empreendimento a ser despendido pelo empreendedor variando de 0 a 0,5% permitindo assim, ao menos teoricamente, uma Compensação Ambiental igual a zero. A metodologia está disposta no Anexo do Decreto Federal (que será abordado adiante).*
- O Ibama, após calcular a Compensação Ambiental o Ibama deve definir sua destinação considerando o parecer do ICMBio (art. 31-B). *Após a criação do Comitê de Compensação Ambiental Federal em 2011 lhe foi atribuído a tarefa de deliberar sobre a destinação e divisão dos recursos entre as Unidades de*

ao Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a Compensação Ambiental" (BRASIL, 2002, 2009).

Conservação beneficiadas a partir do cálculo e parecer técnico realizado pelo Ibama.

- Deverá ser instituída a Câmara de Compensação Ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente com a finalidade de: estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da Compensação Ambiental; avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da Compensação Ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados e percentuais definidos; propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das Unidades de Conservação; estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das Unidades de Conservação (art. 32). *Fato que se concretizou em 2010.*
- A aplicação dos recursos das compensações ambientais (art. 33) deve obedecer a seguinte ordem de prioridade:
    1. regularização fundiária e demarcação das terras;
    2. elaboração, revisão ou implantação de Plano de Manejo;
    3. aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da Unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
    4. desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova Unidade de Conservação;
    5. desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da Unidade de Conservação e área de amortecimento.

Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não forem do Poder Público, os recursos da CA somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades:

1. elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da Unidade; realização das pesquisas necessárias para o manejo da Unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;
2. implantação de programas de educação ambiental;
3. financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da Unidade afetada.

Para a TNC (2015) a priorização de finalidade destacada anteriormente contribuiu para tornar a execução da CA lenta, dada a preferência pela regularização fundiária nos casos das UCs onde essa questão não esteja concluída. Ocorre que esse processo de regularização é lento e complexo, pois envolve atividades de demarcação e levantamento que podem levar vários anos para conclusão, além de passar por problemas como proprietários legalizados, mas sem títulos de propriedade, bem como a própria burocracia e precariedade do Sistema de Registros Imobiliários, dos estados e da Secretaria de Patrimônio da União.

Nesse cenário, outras demandas urgentes que também são fundamentais para efetiva consolidação das UCs ficam aguardando outras oportunidades de apoio enquanto um recurso que em alguns casos já poderiam estar disponíveis aguardar processos burocráticos para se efetivarem (TNC, 2015), minimizando assim a potencialidade do instrumento em promover efeitos ambientais positivos no território em curto prazo. Por outro lado, é necessário enfatizar que hoje a Compensação Ambiental é instrumento primordial na regularização de terras no Brasil, em face das adversidades orçamentárias destinadas a esse tipo de ação pública.

Destarte, voltando para a questão do cálculo da CA, conforme mencionado, ela é calculada com base em uma fórmula na qual a questão chave da Metodologia de Cálculo está na obtenção do Grau de Impacto (GI) do empreendimento.

Assim, o cálculo do GI é obtido conforme as fórmulas, tabelas e limites estabelecidos pela **Metodologia de Cálculo do Grau de Impacto Ambiental** instituída em 2009 e disposta no Anexo do Decreto Federal que regulamenta a CA[114]. O seu cômputo é baseado em cinco Índices que estão obrigatoriamente disponíveis no EIA (que serão detalhados a seguir), e partir desses se realizam os cálculos tendo como base algumas fórmulas, a saber:

1. Índices:

1.1. Índice Magnitude (IM):

O IM varia de 0 a 3 (Tabela 2), avaliando a existência e a relevância dos impactos ambientais concomitantemente significativos negativos sobre os diversos aspectos ambientais associados ao empreendimento, analisados de forma integrada.

[114] Decreto Federal nº 4.340/2002, alterado pelo Decreto Federal nº 6.848/2009 (BRASIL, 2002, 2009).

Tabela 2 - Variação do Índice Magnitude (IM)

Valor	Atributo
0	**ausência** de impacto ambiental significativo negativo
1	**pequena** magnitude do impacto ambiental negativo em relação ao comprometimento dos recursos ambientais
2	**média** magnitude do impacto ambiental negativo em relação ao comprometimento dos recursos ambientais
3	**alta** magnitude do impacto ambiental negativo

Fonte: elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 6.848/09 (BRASIL, 2009)

1.2. Índice Biodiversidade (IB):

O IB varia de 0 a 3 (Tabela 3), aferindo estado da biodiversidade previamente à implantação do empreendimento no território.

Tabela 3 - Variação do Índice Biodiversidade (IB)

Valor	Atributo
0	Biodiversidade se encontra **muito** comprometida
1	Biodiversidade se encontra **medianamente** comprometida
2	Biodiversidade se encontra **pouco** comprometida
3	área de trânsito ou reprodução de espécies consideradas endêmicas ou ameaçadas de extinção

Fonte: elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 6.848/09 (BRASIL, 2009)

1.3. Índice Abrangência (IA):

O IA varia de 1 a 4 (Tabela 4), analisando a extensão espacial de impactos negativos sobre os recursos ambientais. Em casos de empreendimentos lineares, o IA será avaliado em cada microbacia separadamente, ainda que o trecho submetido ao processo de licenciamento ultrapasse os limites de cada microbacia.

Para empreendimentos lineares deverão ser considerados compartimentos homogêneos da paisagem para que os impactos sejam mensurados adequadamente em termos de abrangência, não devendo ser considerados de forma cumulativa. O resultado final da

abrangência será considerado de forma proporcional ao tamanho deste compartimento em relação ao total de compartimentos.

Tabela 4 - Variação do Índice Abrangência (IA)

Valor	Atributos para empreendimentos terrestres, fluviais e lacustres	Atributos para empreendimentos marítimos ou localizados concomitantemente nas faixas terrestre e marítima da Zona Costeira	Atributos para empreendimentos marítimos (profundidade em relação à lâmina d'água)
1	impactos limitados à área de uma microbacia	impactos limitados a um raio de 5km	profundidade maior ou igual a 200 metros
2	impactos que ultrapassem a área de uma microbacia limitados à área de uma bacia de 3ª ordem	impactos limitados a um raio de 10km	profundidade inferior a 200 e superior a 100 metros
3	impactos que ultrapassem a área de uma bacia de 3ª ordem e limitados à área de uma bacia de 1ª ordem	impactos limitados a um raio de 50km	profundidade igual ou inferior a 100 e superior a 50 metros
4	impactos que ultrapassem a área de uma bacia de 1ª ordem	impactos que ultrapassem o raio de 50km	profundidade inferior ou igual a 50 metros

Fonte: elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 6.848/09 (BRASIL, 2009).

1.4. Índice Temporalidade (IT):

O IT varia de 1 a 4 (Tabela 5) e se refere à resiliência do ambiente ou bioma em que se insere o empreendimento. Avalia a persistência dos impactos negativos do empreendimento no território.

Tabela 5 - Variação do Índice Temporalidade (IT)

Valor	Atributo
1	**imediata**: até 5 anos após a instalação do empreendimento
2	**curta**: superior a 5 e até 15 anos após a instalação do empreendimento
3	**média**: superior a 15 e até 30 anos após a instalação do empreendimento
4	**longa**: superior a 30 anos após a instalação do empreendimento

Fonte: elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 6.848/09 (BRASIL, 2009)

1.5. Índice Comprometimento de Áreas Prioritárias (ICAP):

O ICAP varia de 0 a 3 (Tabela 6), avaliando o comprometimento sobre a integridade de fração significativa da área prioritária impactada pela implantação do empreendimento no território, conforme mapeamento oficial de áreas prioritárias aprovado mediante ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Para empreendimentos lineares deverão ser considerados compartimentos homogêneos da paisagem para que os impactos sejam mensurados adequadamente em termos de comprometimento de área prioritária, não devendo ser considerados de forma cumulativa. O resultado final do ICAP será considerado de forma proporcional ao tamanho deste compartimento em relação ao total de compartimentos. Impactos em Unidades de Conservação serão computados exclusivamente no IUC.

Tabela 6 - Variação do Índice Comprometimento de Áreas Prioritárias (ICAP)

Valor	Atributo
0	**inexistência** de impactos sobre áreas prioritárias ou impacto sem áreas prioritárias totalmente sobrepostas a unidades de conservação
1	impactos que afetem áreas de importância biológica **alta**
2	impactos que afetem áreas de importância biológica **muito alta**
3	impactos que afetem áreas de importância biológica **extremamente alta** ou classificadas como **insuficientemente conhecidas**

Fonte: elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 6.848/09 (BRASIL, 2009)

Estabelecidos os cincos Índices, o segundo passo se baseia na realização dos cálculos para a obtenção do Grau de Impacto do empreendimento, tendo como base algumas fórmulas, a saber:

2. Grau de Impacto (GI), é calculado pela seguinte fórmula, devendo possuir valor obrigatoriamente limitado a 0,5%:

GI = ISB + CAP + IUC, onde:

ISB = Impacto sobre a Biodiversidade;
CAP = Comprometimento de Área Prioritária; e
IUC = Influência em Unidades de Conservação.

2.1. Impacto sobre a Biodiversidade (ISB):

ISB = IM x IB (IA+IT)/140, onde:

IM = Índice Magnitude;

IB = Índice Biodiversidade;

IA = Índice Abrangência; e

IT = Índice Temporalidade.

O ISB possui obrigatoriamente seu valor limitado a 0,25% e tem o objetivo de contabilizar os impactos do empreendimento diretamente sobre a biodiversidade na sua Área de Influência Direta e Indireta (AID e AII). Os impactos diretos sobre a biodiversidade que não se propagarem para além da área da AID e AII não serão contabilizados para as áreas prioritárias.

2.2. Comprometimento de Área Prioritária (CAP):

CAP = IM x ICAP x IT/70, onde:

IM = Índice Magnitude;

ICAP = Índice Comprometimento de Área Prioritária; e

IT = Índice Temporalidade.

Da mesma forma, o CAP possui obrigatoriamente seu valor limitado entre 0 e 0,25%. Tem por finalidade contabilizar efeitos do empreendimento sobre a área prioritária em que se insere. Isto é observado fazendo a relação entre a significância dos impactos frente às áreas prioritárias afetadas. Empreendimentos que tenham impactos insignificantes para a biodiversidade local podem, no entanto, ter suas intervenções mudando a dinâmica de processos ecológicos, afetando ou comprometendo as áreas prioritárias.

2.3. Influência em Unidade de Conservação (IUC):

O IUC é obrigatoriamente limitado a 0,15% e visa avaliar a influência do empreendimento sobre as Unidades de Conservação ou suas Zonas de Amortecimento (ZA). Este IUC será diferente de zero quando for constatada a incidência de impactos em UCs ou suas ZAs, de acordo com os valores a seguir (Tabela 7):

Tabela 7 - Variação do Índice de Influência em Unidade de Conservação (IUC)

Grupo	Atributo	Percentual
G1	Parque (Nacional, Estadual e Municipal), Reserva Biológica, Estação Ecológica, Refúgio de Vida Silvestre e Monumento Natural	0,15%
G2	Florestas (Nacionais e Estaduais) e Reserva de Fauna	0,10%
G3	Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável	0,10%
G4	Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico e Reservas Particulares do Patrimônio Natural	0,10%
G5	Zonas de amortecimento de unidades de conservação	0,05%

Fonte: elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 6.848/09 (BRASIL, 2009)

Por fim, a partir do Grau de Impacto e do Valor de Referência (fornecido pelo empreendedor) se obtém a Compensação Ambiental com base na seguinte fórmula:

3. Compensação Ambiental

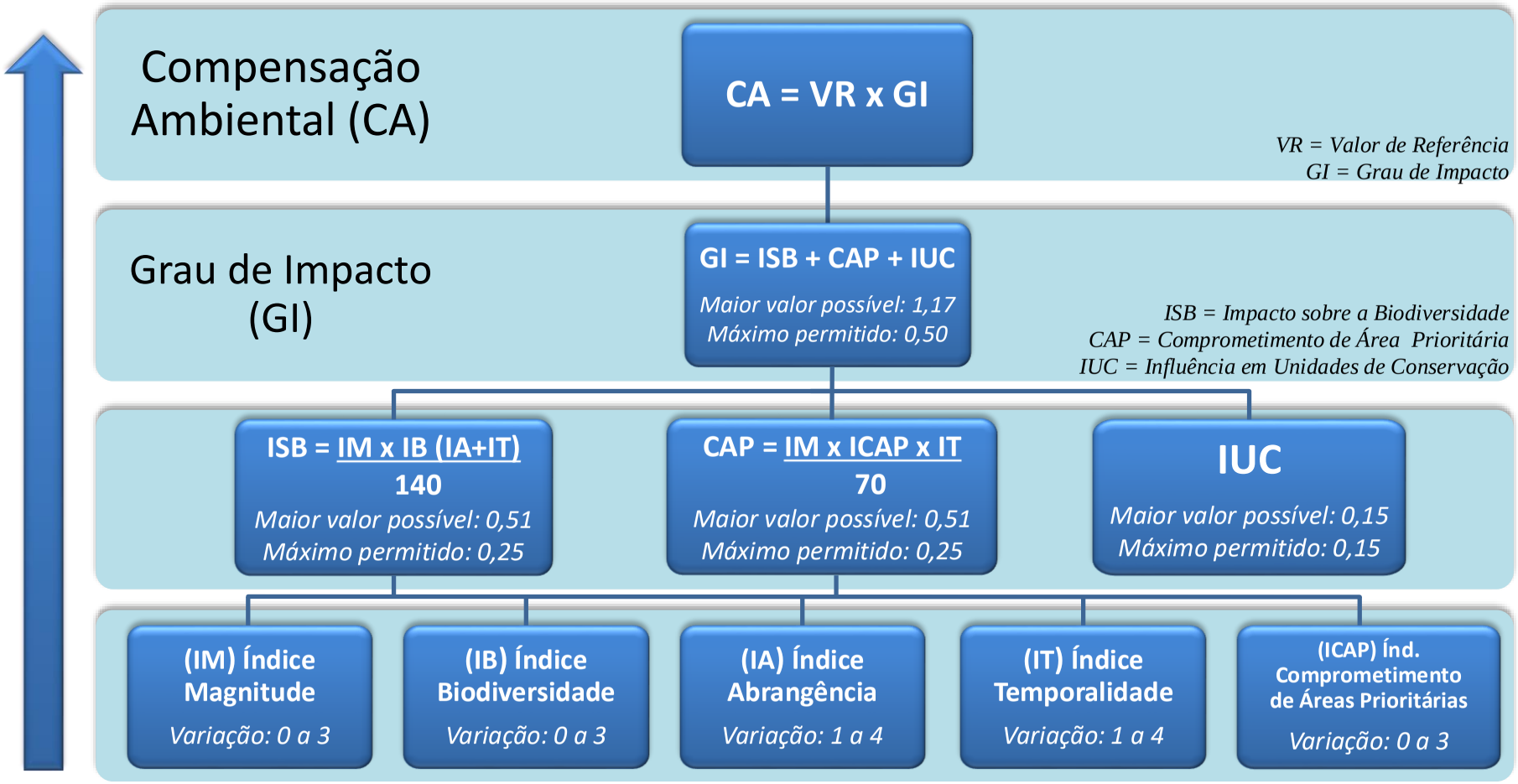
CA = VR x GI, onde:

CA = Compensação Ambiental;
VR = Valor de Referência; e
GI = Grau de Impacto.

Portanto, analisando a **Metodologia de Cálculo do Grau de Impacto Ambiental** observa-se que basicamente é o Grau de Impacto (GI) que define o percentual do custo do empreendimento a ser direcionado à Compensação Ambiental. A Figura 2, na página seguinte, estrutura as fórmulas utilizadas na referida metodologia e possibilita uma visão gráfica da referida metodologia previamente descrita.

Mediante o exposto, destacamos que o Decreto Federal nº 4.340/02 (BRASIL, 2002, 2009), define no artigo 31-A que para o cálculo do Grau de Impacto (GI) a variação deve obrigatoriamente estar entre 0 a 0,5%. O Impacto sobre a Biodiversidade (ISB) e o Comprometimento de Área Prioritária (CAP), utilizados para calcular o GI, devem obrigatoriamente variar de 0 a 0,25%. Entretanto, apesar dessas limitações impostas, esses valores poderiam ultrapassar tais limites em um cenário de elevado impacto negativo.

Figura 2 - Esquematização da metodologia de cálculo da Compensação Ambiental

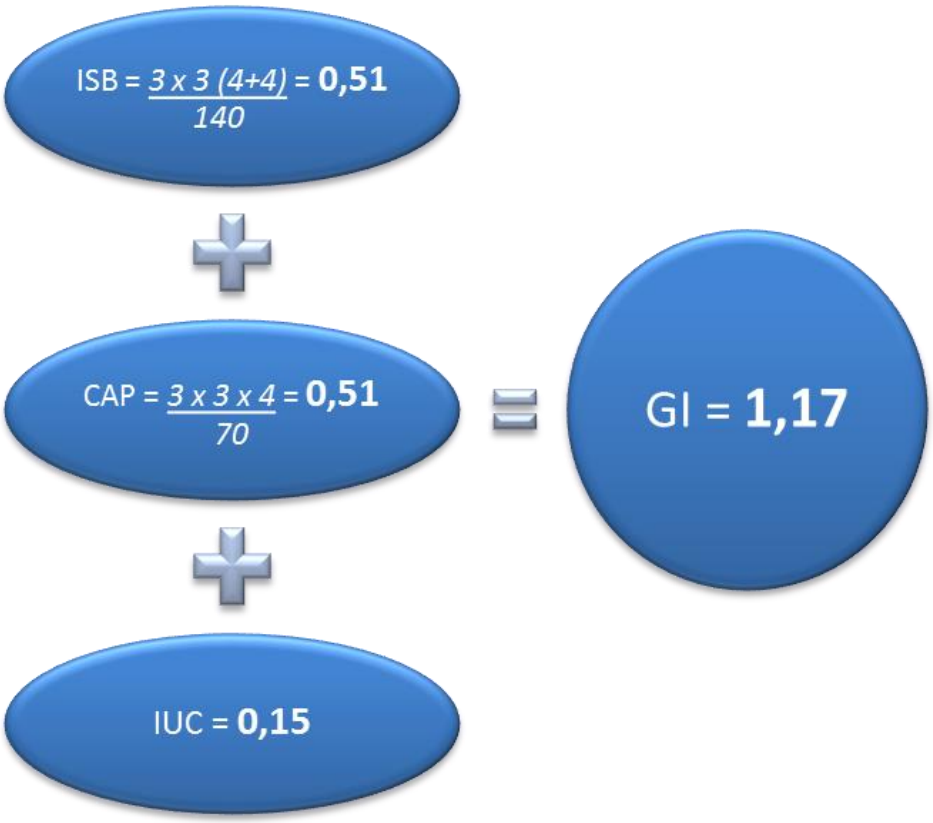


Fonte: elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 6.848/09 (BRASIL, 2009).

Em uma situação hipotética de extremo impacto, na qual todos os cincos Índices em um EIA seriam considerados em seus valores máximos, a Compensação Ambiental ultrapassaria facilmente os 0,5% limitado pela legislação vigente, o que demonstra que a CA pode neste âmbito seguir uma metodologia tendenciosa em favor dos empreendimentos de alto impacto.

Assim, para efeito de análise realizamos uma simulação do cálculo para tal situação hipotética, a partir da contabilização dos valores máximos para todos os índices desconsiderando os valores máximos limitados pela legislação vigente. Nesse cenário observa-se que o valor do Grau de Impacto atinge 1,17% conforme contabilização exibida na Figura 3.

Figura 3 - Simulação de cálculo da CA Federal para empreendimento de impactos negativos extremos, desconsiderando os valores máximos permitidos pela metodologia vigente



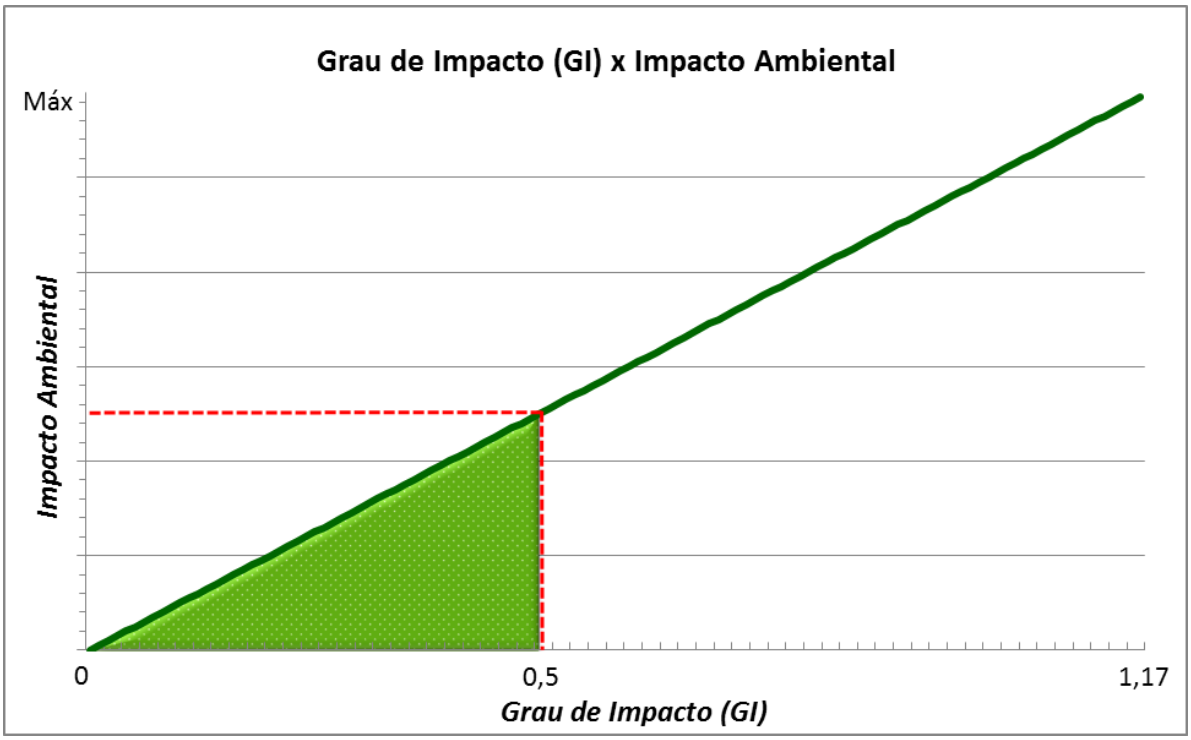
Fonte: elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 6.848/09 (BRASIL, 2009)

Portanto, a metodologia atual de cálculo do GI limita esse a 0,5%, mas realiza a valoração dos atributos de forma que o Grau de Impacto pode atingir até 1,17%, ou seja, mais que o dobro.

Nessa perspectiva, o Gráfico 1 (linear) visa destacar a questão, pois ao limitar o GI em 0,5 a atual metodologia acaba por conduzir todos os empreendimentos de alto impacto a serem considerados como no máximo de médio impacto (área hachurada).

Aspecto que pode causar conflitos entre os atores envolvidos pela CA, contribuindo também para o crescimento de ações na esfera judicial e logicamente que acaba por diminuir a captação de recursos por meio desse instrumento.

Gráfico 1 - Gráfico linear para simulação de cálculo da CA Federal para empreendimento de impactos negativos extremos, desconsiderando os valores máximos permitidos pela metodologia vigente



Fonte: elaborado pelo autor com base no Decreto Federal nº 6.848/09 (BRASIL, 2009)

Essa limitação pode ser explicada pela demanda que surgiu após a Ação de Inconstitucionalidade ajuizada com o objetivo de impugnar a Compensação Ambiental no Brasil (que abordaremos no subitem a seguir), dado que a ausência de limites percentuais (mínimo de 0,5%) foi o principal ponto de contestação de tal medida jurídica.

De qualquer maneira, a fixação de um limite máximo em 1.17% romperia com essa questão, mas sem dúvida iria alongar o embate entre os atores envolvidos, sobretudo devido aos interesses do mercado que teriam seus custos elevados, em muitos casos, em alguns milhões

de Reais. Além disso, os atuais limites minimizam a capacidade do instrumento em atingir seu objetivo de fortalecer o SNUC e consequentemente em influenciar no ordenamento do território, sobretudo perante a abordagem ambiental.

Para além desse limite de impacto estabelecido pela legislação, na qual está estabelecida a atual Metodologia de cálculo, outro fator que causa interpretações controvérsias e conflitos de interesses entre os atores envolvidos, se refere aos questionamentos (muitos na esfera do Judiciário) acerca do valor percentual do empreendimento que deve ser destinado à Compensação Ambiental

2.3.4. A judicialização do processo: um instrumento, diversos atores, inúmeros interesses

Para compreendermos as contestações e conflitos existentes em decorrência do valor percentual que deve ser destinado a CA, procedemos do fato substancial de que a Lei do SNUC (BRASIL, 2000) estabelece que esse percentual não pode ser inferior 0,5%[115] dos custos de implantação do empreendimento. No entanto, apesar de prever um valor mínimo essa lei não fixou um percentual máximo, cabendo ao órgão ambiental licenciador essa fixação, mas sem uma regulamentação definida naquele momento.

Posteriormente em 2002, o Decreto Federal nº 4.340 (BRASIL, 2002) regulamentou a Lei do SNUC designando ao órgão ambiental licenciador a tarefa de estabelecer o grau de impacto para fins de fixação da Compensação Ambiental. Dessa forma, se estabeleceu que a indicação do percentual deveria ocorrer gradualmente a partir de 0,5% dos custos totais do empreendimento[116], sem novamente estabelecer um percentual máximo.

Nesse contexto, no final de 2004, a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) ajuizou a ADI[117] nº 3.378, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), com o objetivo de

---

[115] Lei Federal nº 9.985/2000. Art. 36. § 1º. O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento (BRASIL, 2000, grifo nosso)

[116] Decreto Federal nº 4.340/2002. Art. 31. Para os fins de fixação da Compensação Ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, o órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto a partir dos estudos ambientais realizados quando do processo de Licenciamento Ambiental, sendo considerados os impactos negativos, não mitigáveis e passíveis de riscos que possam comprometer a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais. Parágrafo único. Os percentuais serão fixados, gradualmente, a partir de meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos gerados, conforme estabelecido no caput (BRASIL, 2002, grifo nosso).

[117] Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ação que tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contraria a Constituição Federal. (STF, 2014).

impugnar o artigo 36 da Lei do SNUC e seus parágrafos, alegando que esses dispositivos feriam os princípios da legalidade, da separação de poderes, da razoabilidade e da proporcionalidade (DOMINGUES; CARNEIRO, 2010), constituindo em indenização prévia sem anterior mensuração e comprovação da ocorrência de dano, podendo, dessa maneira, configurar enriquecimento sem causa pelo Estado (ALMEIDA; PINHEIRO, 2011; MACEDO, 2012).

As questões centrais dessa Ação estavam relacionadas, dentre outros fatores, ao fato da Lei do SNUC não fixar um percentual máximo para a definição da Compensação Ambiental pelo órgão ambiental licenciador, além da mesma estar vinculada ao custo total do empreendimento.

Em 13 de fevereiro de 2006, o Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região, em resposta a um recurso interposto pela Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica (ABCE)[118], concedeu uma medida liminar limitando a aplicação do percentual da Compensação Ambiental em 0,5% para todos os empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental.

Contra tal decisão, dois dias depois o Ibama interpôs no Superior Tribunal Federal (STF) um recurso denominado de Suspensão de Segurança[119] (nº 2.875) requerendo a manutenção do texto então vigente na Lei (percentuais da Compensação Ambiental fixados, gradualmente, a partir de 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento) e a ocorrência de grave lesão à ordem e à economia pública (DOMINGUES; CARNEIRO, 2010).

Em 07 de abril de 2006, em decisão monocrática da lavra da Ministra Ellen Gracie, o STF acatou as alegações do Ibama e deferiu o pedido de suspensão da decisão proferida no pelo TRF mantendo, portanto, o texto legal então vigente com a Compensação Ambiental fixada, gradualmente, a partir de 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento.

---

[118] No Agravo de Instrumento nº 2005.01.00.060479-0/DF. Foi um recurso interposto pela ABCE, perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, contra decisão proferida pelo juiz da 1ª Vara Federal da Secção Judiciária do Distrito Federal (processo nº 2005.34.00.018663-0).

[119] Suspensão de Segurança é um pedido feito ao presidente do STF para que seja cassada liminar ou decisão de outros tribunais, em única ou última instância, em mandado de segurança. A Suspensão só poderá ser concedida, por meio de despacho fundamentado, nos casos de lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. A causa deve ser fundada em questão constitucional, caso contrário, a ação deve ser ajuizada no Superior Tribunal de Justiça (STF, 2014).

“Coincidentemente”, dois dias antes o Conama publicou a Resolução 371/2006 (BRASIL, 2006a), revogando a Resolução nº 2/1996 (BRASIL, 1996), e fixando em seu artigo 15 o valor da Compensação Ambiental em exatos 0,5% até que o órgão ambiental licenciador elaborasse metodologia de cálculo para definição do grau de impacto ambiental, ou seja, tornou o percentual da “discórdia” fixo até que fosse estabelecida uma metodologia que possibilitasse a definição do grau de impacto ambiental.

Essa Resolução, ao excluir momentaneamente a questão da ausência de um limite máximo para a CA, acabou por atender, dessa maneira, aos questionamentos da ADI que ainda estava aguardando julgamento pelo STF desde 2004, a liminar do TRF concedida dois meses antes e curiosamente, a decisão do STF (da Ministra Ellen Gracie) que seria divulgada apenas dois dias depois.

Diante disso, parece claro que a ação do Conama foi uma tentativa de solução (ou de minimização) dos recorrentes conflitos provocados pela materialização [e/ou judicialização] das imposições apresentadas pelo artigo 36 da Lei do SNUC em sua redação original. Compreendeu-se que a fixação provisória do percentual até a publicação de uma metodologia de cálculo seria suficiente para a continuidade da implantação e, consequente manutenção das Unidades de Conservação do Brasil (FARIA, 2008).

Acrescenta-se que, se faz necessário relembrar o caráter plural da composição do Conama, com representantes de vários setores da sociedade. Portanto, se por um lado, a medida adotada contribuiu para a continuidade dos processos de Compensação Ambiental, por outro, ao menos naquele momento, também atendeu aos questionamentos dos representantes do mercado, papel desempenhado nesse caso pela CNI, que questionou a ausência de um limite máximo percentual.

Consequentemente, essa decisão do Conama denota um exemplo claro de um ambiente que é marcado por um campo de poderes, forças e interesses, que nesse caso em particular circundavam em torno das diretrizes de um instrumento de política territorial e ambiental, corroborando assim com o esquema conceitual de análise (Figura 1) no qual uma totalidade de atores atuam de forma a influenciar, da mesma maneira que são influenciados pelas diretrizes, normas e outros aspectos que envolvem a CA.

Contudo, esse foi um cenário provisório. Quase dois anos depois da publicação da Resolução do Conama, em abril de 2008, o STF analisou a ADI julgando-a parcialmente procedente por maioria de votos.

Nesse sentido, considerou a Compensação Ambiental um instrumento válido destinado a adensar o princípio do usuário-pagador que impõe ao empreendedor a responsabilidade social partilhada pelos custos ambientais de sua atividade econômica (MACEDO, 2012).

Todavia, a ADI foi julgada parcialmente procedente e dois pontos da interpretação do STF, exposta no respectivo acórdão, nos apresentam relevantes:

- De fato, compete ao órgão licenciador fixar o *quantum* da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório – EIA/Rima.
- Porém, declarou inconstitucional a expressão prevista no parágrafo 1º do artigo 36 da Lei do SNUC que define o valor da CA em no mínimo de 0,5% dos custos totais do empreendimento. **Foi destacado que o percentual deve ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental sem vínculo ao custo total do empreendimento**, tendo como base o EIA/Rima, sendo assegurado o contraditório e a ampla defesa.

O Ministro Joaquim Barbosa deixou claro nesse julgamento que censurou a lei por essa não ter fixado um percentual máximo a ser pago pelo empreendedor (DOMINGUES, 2009).

Essa decisão ainda é questionada com pedido de efeitos modificativos do resultado do julgamento de ambas as partes litigantes, sendo a Confederação Nacional da Indústria, autora, e a Presidência da República, réu (DOMINGUES; CARNEIRO, 2010). Por isso, a decisão do STF não transitou em julgado e, dessa forma, encontra-se suspensa.

Contudo, pouco mais de um ano após o julgamento do STF foi publicado o Decreto Federal 6.848/2009[120] alterando os artigos 31 e 32 do Decreto Federal 4.340/2002. Dessa maneira, ficou definido que o Ibama deve estabelecer o grau de impacto de um empreendimento para fins da Compensação Ambiental, considerando os impactos negativos sobre o meio

[120] Decreto Federal nº 6.848, de 14 de maio de 2009: "Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto Federal no 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a Compensação Ambiental". Art. 31. Para os fins de fixação da Compensação Ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente (BRASIL, 2009, grifo nosso)

ambiente tendo como base o respectivo EIA/Rima, ademais de outros detalhes definidos nos parágrafos do referido artigo[121].

Além disso, conforme abordamos anteriormente, este Decreto Federal de 2009 definiu a Metodologia de Cálculo do Grau de Impacto Ambiental, delimitando o grau de impacto entre 0% e 0,5% (artigo 31-A) considerando as informações disponíveis no EIA/Rima que se refere aos impactos sobre a biodiversidade, o comprometimento de áreas prioritárias, a influência em Unidades de Conservação e o Valor de Referência do empreendimento.

Assim, de forma inédita esse Decreto instituiu um patamar máximo para a Compensação Ambiental, no montante correspondente a 0,5% dos custos do empreendimento, percentual que anteriormente a ADI era considerado pela Lei do SNUC e pelas Resoluções do Conama como mínimo (MACEDO, 2012), sem dúvida essa inversão de parâmetros foi uma tentativa de resposta à sentença proferida pelo STF, apesar de seus efeitos encontrarem-se suspensos.

Segundo Domingues e Carneiro (2010), o Decreto Federal de 2009, ao delimitar o valor da Compensação Ambiental entre 0% e 0,5%, tendo como base o Valor de Referência do empreendimento, representa uma afronta à decisão do STF que declarou inconstitucional a noção de custo total do empreendimento e a referência ao percentual.

Para os autores o Decreto Federal em vigor apenas dissimula os critérios julgados inconstitucionais, mas de qualquer maneira ao elaborar uma metodologia de cálculo foram minimizadas as inseguranças jurídicas causadas anteriormente pelo instrumento ambiental. Como pela atual metodologia nenhum empreendimento ultrapassa o percentual de 0,5%, houve uma diminuição das inseguranças dos empreendedores em relação ao fato da legislação anteriormente em vigor não fixar um percentual máximo a ser atribuída a Compensação Ambiental.

Compreendemos dessa forma que as demandas de todos os atores envolvidos foram ao menos parcialmente atendidas, viabilizando por ora a continuidade da execução da CA no

---

[121] Decreto Federal nº 6.848/2009, artigo 31 "§ 1º O impacto causado será levado em conta apenas uma vez no cálculo. § 2º O cálculo deverá conter os indicadores do impacto gerado pelo empreendimento e das características do ambiente a ser impactado. § 3º Não serão incluídos no cálculo da Compensação Ambiental os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de Licenciamento Ambiental para mitigação de impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais. § 4º A Compensação Ambiental poderá incidir sobre cada trecho, naqueles empreendimentos em que for emitida a licença de instalação por trecho" (BRASIL, 2009).

Brasil, apesar do cenário de instabilidade jurídica e das dificuldades nessa conjuntura em se operacionalizar processos que duram no mínimo alguns anos.

Nesse embaraço que exacerba as relações de poderes e interesses do Estado, do mercado e, também de algumas organizações da sociedade civil, em junho de 2009, logo após a instituição do Decreto Federal 6.848/2009, o Instituto Socioambiental (ISA) e a ONG Amigos da Terra protocolaram a Reclamação nº 8.465 alegando que o Decreto 6.848/2009 afronta a decisão do STF (ISA, 2009).

De acordo com a petição apresentada, ao se impor um montante máximo para a CA está se desestimulando as empresas a investirem em tecnologias que, mesmo que mais dispendiosas, sejam mais amigáveis ao meio ambiente, pois elas saberão que isso encarecerá o valor da obra, que volta a ser o fator indexador da compensação. Nessa lógica, quanto mais "sujo" o empreendimento, mais barato ele será, e, consequentemente, menor será também o valor da CA, muito embora o impacto causado venha a ser proporcionalmente maior.

Do ponto de vista das ONGs, o valor da CA para estar de acordo com a decisão do STF deve ser baseado no impacto ambiental previsto e não no valor do empreendimento. A questão principal é como operacionalizar esse ponto de vista, bem como a decisão do STF.

Em suma, é um cenário excessivamente interpretativo, o que possibilita e contribui para uma conjuntura de instabilidade jurídica e operacional sem prognóstico para se encerrar.

O julgamento da ADI enfatizou que era inconstitucional apenas a expressão que define o valor da CA em no mínimo 0,5% e não o instrumento como um todo. Nesse sentido o mesmo pode continuar a ser executado, mas o percentual deve ser fixado com base no impacto ambiental e sem vínculo ao custo do empreendimento.

Logo, se para alguns a atual metodologia afronta a decisão do STF, na visão de alguns representantes da Coordenadoria de Compensação Ambiental do Ibama[122], essa metodologia tem como base o cálculo do Grau de Impacto (Figura 2), portanto atende a determinação do STF ao fixar o percentual com base no impacto ambiental do empreendimento, visto que o Valor de Referência entra em um segundo momento apenas para materializar financeiramente o GI, ou seja, é um cenário interpretativo.

De qualquer maneira, apesar do Decreto Federal atual estar em vigor há mais de sete anos, esse imbróglio ainda não foi encerrado e, possivelmente no futuro ocorrerão

[122] Com base em entrevista realizada pelo autor nesta Coordenadoria em julho de 2015.

alterações no que diz respeito ao percentual e/ou a metodologia considerada para o cálculo da Compensação Ambiental Federal.

A questão ainda está em aberto, tendo em vista a interposição de Embargos de Declaração[123] por parte da União, ainda não julgados, que insistem em considerar adequados para o cálculo os "custos totais previstos para a implantação do empreendimento", parâmetro rejeitado pelo STF (MACEDO, 2012), caberá ao judiciário definir em algum momento os embaraços decorrentes das relações de poderes e interesses dos atores envolvidos.

Nesse cenário o instrumento se situa em conjuntura de instabilidade jurídica que vem se perenizando pois não há perspectiva para a resolução desse embaraço, provocando reflexos diretos em sua operacionalização, conforme será abordado a seguir, e consequentemente minorando sua capacidade em atingir seu objetivo de contribuir para o fortalecimento de Unidades de Conservação e, por conseguinte do SNUC. Ao mesmo tempo que atenua sua capacidade em influenciar no ordenamento do território, afetando os prováveis efeitos positivos de sua realização especialmente ante as questões ambientais no país.

2.3.5. A operacionalização da Compensação Ambiental Federal

Em nível federal, a operacionalização da Compensação Ambiental perpassa, majoritariamente, por atribuições do Ministério do Meio Ambiente, Ibama e ICMBio. Para tanto, como forma de subsidiar a execução da CA Federal foram instituídas a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA) e o Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF).

Criada em 2010[124], a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA) é um órgão colegiado vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e visa atender o disposto pelo Decreto Federal regulamentador da CA[125].

Seguindo um padrão de gestão pautado na ampliação dos espaços de participação da Sociedade Civil em nível nacional, sobretudo nas questões que envolvem as políticas [territoriais e] ambientais (LOSEKANN, 2012), a Câmara é presidida pelo MMA e composta

---

[123] Embargos de Declaração: são embargos que pedem que se esclareça um ponto da decisão da turma ou do plenário (acórdão) considerado obscuro, contraditório, omisso ou duvidoso. O pedido será dirigido ao relator, que o levará para julgamento na primeira sessão da turma ou do plenário (STF, 2014).

[124] Portaria MMA nº 416, de 3 de novembro de 2010 (MMA, 2010a).

[125] Decreto Federal nº 6.848/2009. Art. 32 "Será instituída câmara de compensação ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente [...]" (BRASIL, 2009).

por membros dos setores público e privado, da academia e da sociedade civil[126], ou seja, é um órgão colegiado com atores diversos, a saber:

- Ministério do Meio Ambiente, Ibama e ICMBio, representando os órgãos ambientais federais;
- Abema - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente, representando os órgãos ambientais estaduais;
- Anamma - Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente, representando os órgãos ambientais municipais;
- CNI – Confederação Nacional da Indústria, representando o setor empresarial;
- Crub – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, representando o setor acadêmico;
- ONG ambientalista, representando a sociedade civil mediante processo eleitoral.

A CFCA possui um caráter supervisor e tem por objetivo orientar o cumprimento da legislação referente à Compensação Ambiental, tendo como principais atribuições[127]:

I. Estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da Compensação Ambiental Federal;
II. Avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da Compensação Ambiental;
III. Propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das Unidades de Conservação;
IV. Estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das Unidades de Conservação; e
V. Deliberar, na sua esfera de competência, sob forma de resoluções, proposições recomendações, visando o cumprimento da legislação ambiental referente à Compensação Ambiental Federal.

[126] Cf. artigo 1º da Portaria MMA nº 416/2010 (MMA, 2010a).
[127] Cf. artigo 3º da Portaria MMA nº 416/2010 (MMA, 2010a).

Em 2011[128], alguns meses após a criação da CFCA, foi instituído o Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF). Presidido pelo Ibama, o Comitê é integrado apenas por representantes dos órgãos ambientais federais, portanto é um órgão composto apenas por atores estatais, a saber[129]:

- Ministério do Meio Ambiente - MMA:
  - Secretaria-Executiva;
  - Secretaria de Biodiversidade e Florestas;
- Ibama:
  - Assessoria da Presidência;
  - Diretoria de Licenciamento Ambiental - Dilic;
- ICMBio:
  - Diretoria de Planejamento - Diplan; e
  - Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral - Direp.

O CCAF tem como principal competência deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos oriundos da Compensação Ambiental Federal além de outras atribuições (MMA, 2014), a saber, as principais[130]:

I. Deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos oriundos da Compensação Ambiental Federal para as Unidades de Conservação beneficiadas ou a serem criadas, inclusive as atividades necessárias ao fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, informando ao empreendedor, à Dilic/Ibama, ao órgão central ou aos Órgãos executores, integrantes do SNUC.
II. Manter registros dos termos de compromisso firmados entre o empreendedor e o órgão, integrante do SNUC, gestor da Unidade de Conservação beneficiada;
III. Manter registro dos relatórios de execução dos recursos aplicados a serem fornecidos pelo órgão, integrante do SNUC, gestor da Unidade de Conservação beneficiada;

[128] Portaria Conjunta (MMA, Ibama e ICMBio) nº 225, de 30 de junho de 2011 (MMA, 2011).
[129] Cf. artigo 1º da Portaria Conjunta nº 225/2011 (MMA, 2011).
[130] Cf. artigo 3º da Portaria Conjunta nº 225/2011 (MMA, 2011).

IV. Receber, do órgão, integrante do SNUC, gestor da Unidade de Conservação beneficiada, documento atestando o cumprimento das obrigações quanto à Compensação Ambiental;
V. Consolidar os documentos recebidos na forma do inciso anterior, com vistas a demonstrar a quitação das obrigações do empreendedor, por empreendimento, com a Compensação Ambiental, e;
VI. Receber do órgão, integrante do SNUC, gestor da Unidade de Conservação beneficiada, com a finalidade de instrução dos respectivos processos, eventuais relatórios relacionados à auditoria, monitoria e avaliação dos recursos aplicados.

O Regimento Interno do CCAF[131], publicado em 2011, estabelece os vários pontos que regem as suas atividades. Ademais, tendo como base sua principal competência, é fundamental destacar que a destinação dos recursos da CA segue alguns critérios estabelecidos pelo CCAF[132].

Esses critérios se baseiam em dois pontos fundamentais: primeiro, todas as UCs afetadas ou que tenham sua zona de amortecimento afetada devem receber recursos da CA, considerando "afetada" as suas inserções na Área de Influência Direta (AID) do empreendimento, conforme respectivo EIA; segundo, qualquer UC de Proteção Integral não afetada pela AID pode ser uma beneficiária dos recursos da CA observando-se os critérios elencados na Tabela 8.

[131] Portaria Ibama nº16 de 23 de novembro de 2011: "Publica o Regimento Interno do Comitê de Compensação Ambiental Federal - CCAF, aprovado na primeira reunião do CCAF" (IBAMA, 2011c).

[132] Os critérios de destinação foram aprovados na 9ª Reunião Ordinária do CCAF em 27 de setembro de 2012 (MMA, 2012c).

Tabela 8 - Critérios de destinação dos recursos da Compensação Ambiental Federal

Compensação Ambiental Federal				
Critério de destinação dos recursos				
Categorização do volume de recursos (R$ em milhões)		**Tipo de empreendimento (critérios para compor a tabela de ranqueamento)**		
		Pontual terrestre	**Linear**	**Costeiro/marinho***
até 1	**Pequeno**	UCs no entorno em um raio de 200 km	UCs sobrepostas por um "buffer" de 200 km, na mesma bacia (Ottobacias nível 3, ANA), no mesmo bioma e que possuam ao menos uma fitofisionomia afetada	UCs em uma raio de 200 km limitada pela linha de costa
entre 1 e 4	**Médio**	UCs na mesma Região Hidrográfica (CNRH), mesmo bioma e ao menos uma fitofisionomia afetada	UCs sobrepostas por um "buffer" de 200 km, no mesmo bioma e que possuam ao menos uma fitofisionomia afetada	UCs na mesma ecorregião marinha
entre 4 e 10	**Grande**	UCs na mesma Região Hidrográfica (CNRH) e bioma afetado	UCs sobrepostas por um "buffer" de 200 km e mesmo bioma afetado	
acima de 10	**Excepcional****	UCs na mesma Região Hidrográfica (CNRH) afetada	UCs sobrepostas por um "buffer" de 200 km, mesmo bioma afetado, acrescentando as UCs além do referido "buffer" nas Ottobacias de nível 3 (ANA)	

** a definição/classificação de "linha de costa" e de "ecorregião marinha" deve se basear em Prates, Gonçalves e Rosa (Panorama da Conservação dos Ecossistemas Costeiros e Marinhos no Brasil. MMA, 2012)*

*** No caso de volume "excepcional", podem ser alocados recursos para UCs de Proteção Integral não contempladas nos respetivos critérios até um teto de 30% do total mediante proposta justificada do ICMBio e aprovação do CCAF, preferencialmente para ações de regularização fundiária e demarcação de terra.*

Fonte: elaboração do autor, com adaptações, com base na Ata da 9ª RO do CCAF (MMA, 2012c)

Logo após a criação do CCAF, o Ibama publicou a Instrução Normatiza (IN) nº 8/2011[133]. O objetivo da IN é regular, no âmbito do Ibama, os procedimentos para o cálculo e a indicação de proposta de Unidades de Conservação a serem beneficiadas pelos recursos da Compensação Ambiental.

Segundo essa Instrução, compete à Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) do Ibama, o cálculo do valor da Compensação Ambiental tendo como base as informações do EIA/Rima elaborado pelo empreendedor, que deve possuir um Plano de Compensação Ambiental[134] contendo as informações necessárias para o cálculo do Grau de Impacto, além de

[133] Instrução Normativa Ibama nº 8, de 14 de julho de 2011: "Regulamenta, no âmbito do Ibama, o procedimento da Compensação Ambiental, conforme disposto nos Decretos nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, com as alterações introduzidas pelo Decreto 6.848, de 14 de maio de 2009 (IBAMA, 2011b).

[134] Instrução Normativa Ibama nº 8/2011, art. 3, inciso VI - Plano de Compensação Ambiental: plano elaborado pelo empreendedor no âmbito do EIA/RIMA, contendo os dados necessários para o cálculo do GI conforme Anexo do Decreto nº 6.848, de 14 de maio de 2009, e a proposta das Unidades de Conservação a serem beneficiadas pelos recursos da Compensação Ambiental (IBAMA, 2011b).

indicar as Unidades de Conservação a serem beneficiadas (que podem ser federais, estaduais ou municipais) e/ou propondo a criação de uma nova UC.

O Grau de Impacto do empreendimento deverá constar na Licença Prévia e o cálculo da Compensação Ambiental deverá ser indicado durante o processo de obtenção da Licença de Instalação, exigindo na forma de condicionante para emissão da Licença de Operação o cumprimento das obrigações relativas ao instrumento, conforme definições do CCAF. Em síntese, a princípio o empreendedor só terá a LO se cumprir suas obrigações relativas a CA.

Definido o valor da CA, a Dilic/Ibama encaminhará ao CCAF o Plano de Compensação Ambiental contendo a proposta das UCs a serem beneficiadas e/ou criadas. O CCAF deverá deliberar sobre a divisão monetária e a finalidade dos recursos da CA Federal, ou seja, como os recursos deverão ser aplicados tendo como base o artigo 33 do Decreto Federal regulamentador da CA (BRASIL, 2002), e ainda deve definir, a partir da proposta encaminhada pelo Ibama, as UCs beneficiadas e/ou a serem criadas.

Com isso, para regular os procedimentos administrativos de celebração dos Termos de Compromissos para o Cumprimento de Compensação Ambiental (TCCA), o ICMBio se baseia em uma própria Instrução Normativa[135], que deve ser a base para execução da CA em Unidades de Conservação federais geridas pelo referido órgão ambiental.

O TCCA é o instrumento no qual são formalizadas e estabelecidas as condições para o cumprimento, pelo empreendedor, das obrigações de CA Federal podendo a execução ocorrer por meios próprios (modalidade denominada execução direta) ou em caráter provisório, por meio de contas escriturais (modalidade denominada execução indireta), tendo ambos os casos a vigência máxima de 12 meses, podendo ser prorrogado por meio de Termo Aditivo.

O cumprimento da CA na modalidade direta, ocorre quando o empreendedor optar pela execução das ações definidas pela CCAF por meios próprios, com a participação técnico-operacional do chefe das UCs federais beneficiadas.

Enquanto que a modalidade indireta, ocorrerá em caráter provisório durante a vigência do efeito suspensivo do acórdão nº 1.853/2013 (TCU, 2013), por meio de depósito dos

[135] Instrução Normativa ICMBio nº 10 de 5 de dezembro de 2014: "Regula os procedimentos administrativos para a celebração de termos de compromisso para cumprimento da obrigação referente à compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito das Unidades de Conservação federais, e dá outras providências" (ICMBIO, 2014).

recursos da CA Federal pelo empreendedor em contas escriturais junto à instituição bancária contratada pelo ICMBio. Esse caráter provisório será discutido no subitem a seguir.

A celebração do TCCA perpassa por um processo administrativo gerido pela Coordenação de Compensação Ambiental (Cocam) do ICMBio que segue o seguinte procedimento: elaboração do PTCA[136] e do Cronograma de Atividades[137]; envio do PTCA ao órgão ambiental licenciados para aprovação (no caso federal o Ibama); elaboração da minuta do TCCA e exclusivamente no caso de execução indireta do Cronograma Financeiro[138] pela Cocam; análise e aprovação de minuta do TCCA pelo empreendedor; análise jurídica do TCCA pelo ICMBio; e, assinatura e publicação do TCCA no Diário Oficial da União.

Após o cumprimento do TCCA, compete ao ICMBio a emissão da Certidão de Cumprimento do TCCA, no caso da execução direta após a aprovação da Prestação de Contas final do TCCA e, no caso da execução indireta, após o recebimento dos comprobatórios de depósitos. O atendimento da condicionante, no âmbito do processo de Licenciamento Ambiental, será efetivado após o recebimento do atesto de pleno cumprimento da CA pelo CCAF.

Constatado algum descumprimento do TCCA, compete ao ICMBio, independentemente da modalidade de execução escolhida, notificar o empreendedor e comunicar formalmente o inadimplemento ao órgão ambiental licenciador (Ibama) para aplicação das medidas estabelecidas na legislação vigente.

Por fim, observa-se que a operacionalização da CA em nível federal está baseada em grande medida nas atividades do Ibama, do CCAF e do ICMBio, estando clara as competências de cada um. Em resumo: cabe ao Ibama, como órgão licenciador, calcular o valor da CA com base no EIA/Rima; cabe ao CCAF, deliberar sobre a destinação e a finalidade dos recursos do CA; e, cabe ao ICMBio, regular e fiscalizar o atendimento da execução da CA destinadas as UCs federais.

---

[136] O PTCA (Plano de Trabalho de Aplicação dos Recursos de Compensação Ambiental), é um documento anexo ao TCCA e dever ser elaborado pelas UCs beneficiárias ou pela área técnica responsável do ICMBio, contendo a descrição detalhada das atividades a serem executadas, as etapas previstas para a execução das atividades e os resultados esperados por etapa.

[137] O Cronograma de Atividades é um documento anexo ao PTCA e deve discriminar o cronograma das ações, com previsão de valores dos bens e serviços, a serem executadas diretamente pelo empreendedor ou indiretamente pelo ICMBio, conforme modalidade adotada, no período máximo de doze meses.

[138] O Cronograma Financeiro, exclusivo no caso de execução indireta, como documento anexo ao TCCA deve conter as condições de depósito do valor da CA em contas escriturais pelo empreendedor em no máximo 90 dias.

A princípio o processo segue-se uma trajetória clara, apesar de longa, mas que por perpassar por vários órgãos estatais requer um fluxo adequado e regular para possibilitar uma agilidade na sua execução, em um contexto de uma máquina estatal burocrática e deficitária em recursos humanos. Talvez a concentração das competências em um único órgão poderia resolver essas questões, cabendo aos outros órgãos algumas atividades apenas consultivas, mas certamente isso demanda um estudo técnico específico para avaliar a viabilidade e legalidade dessa proposta.

Destarte, além de estar envolvida por diversos atoras, a CA está baseada em um arcabouço legal amplo, conforme sistematização realçada na Tabela 9, apresentada na página seguinte.

Para tanto, no prosseguimento das análises, se faz necessário compreender o caráter provisório da modalidade indireta de execução da CA, devido às constantes determinações realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que impactam profundamente na operacionalização do instrumento e possivelmente nas suas resultantes no território.

Tabela 9 - Sistematização hierárquica das principais legislações vigentes acerca da Compensação Ambiental Federal

Compensação Ambiental Federal		
Hierarquia da Legislação vigente		
Normativa	Data	Descrição
Lei nº 9.985	18/07/2000	Regulamenta o art. 225, §1º., incisos I,II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC e dá outras providências.
Decreto nº 4.340	22/08/2002	Regulamenta artigos da Lei 9.985/2000, que dispõe sobre o SNUC, e dá outras providências.
Decreto nº 6.848	14/05/2009	Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental.
Resolução Conama nº 371	06/04/2006	Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências.
Portaria MMA nº 416	03/11/2010	Criar, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, a Câmara Federal de Compensação Ambiental - CFCA.
Portaria Conjunta nº 225 (MMA/Ibama/ICMBio)	30/06/2011	Criar, no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA, o Comitê de Compensação Ambiental Federal-CCAF.
Portaria Ibama nº 16	23/11/2011	Publicar o Regimento Interno do Comitê de Compensação Ambiental Federal-CCAF
Instrução Normativa nº 8 (Ibama)	14/07/2011	Regulamenta, no âmbito do IBAMA, o procedimento da Compensação Ambiental, conforme disposto nos Decretos nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, com as alterações introduzidas pelo Decreto 6.848, de 14 de maio de 2009.
Instrução Normativa nº 11 (Ibama)	05/06/2013	Altera a IN 08/2011 que regulamenta, no âmbito do IBAMA, o procedimento da Compensação Ambiental
Instrução Normativa nº 10 (ICMBio)	05/12/2014	Regula os procedimentos administrativos para a celebração de termos de compromisso para cumprimento da obrigação referente à compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito das unidades de conservação federais, e dá outras providências

Fonte: elaboração do autor com base nas normativas mencionadas

2.3.5.1. A (i)legalidade da execução indireta da Compensação Ambiental Federal

A questão que circunda a modalidade de execução indireta da CA Federal envolve indiscutivelmente todos os atores que se relacionam com o instrumento. Há anos, a execução indireta é objeto de determinações diversas do TCU que, como órgão fiscalizador do Estado, periodicamente realiza auditorias de natureza operacional com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos da CA, sobretudo do ponto de vista orçamentário.

De 2000 a 2007 a CA foi executada somente na modalidade direta, fato que pela ótica dos órgãos ambientais e, principalmente dos empreendedores, contribuía decisivamente para a ineficácia do instrumento, tendo em visa diversos entraves, sobretudo, a falta de *expertise* de muitos dos empreendedores na área ambiental, o aumento de custos do processo e a sua morosidade (TCU, 2013).

Por outro lado, a principal vantagem dessa modalidade está vinculada a desoneração da máquina administrativa nas ações de aplicação da CA e, consequentemente a menor burocratização na gestão dos recursos, bem como a segurança jurídica, uma vez que o entendimento é que a obrigação imposta pela Lei do SNUC só contempla a forma direta de execução (TCU, 2013).

Vislumbrando a possibilidade da implantação de uma forma de aplicação indireta para tentar maximizar os resultados do instrumento, em 2006, o Ibama, em parceria com a Caixa Econômica Federal, criou o Fundo de Investimentos de Compensações Ambientais (Fica) para que os empreendedores pudessem optar pela execução direta ou indireta, fato que se concretizou a partir de meados de 2007.

Como essa modalidade indireta não estava prevista em lei, o Fundo foi extinto em 2009, mas o ICMBio passou a operacionalizar tal modalidade por meio de contas escriturais abertas na Caixa em nome dos respectivos empreendimentos (TCU, 2013).

Toda essa conjuntura de insegurança jurídica aliada ao contexto de criação do ICMBio provocou uma desestruturação na execução do instrumento, que ficou por meses sem uma rotina de operação. Essa paralisação trouxe como principal efeito a acumulação de um passivo de processos licenciados ou em licenciamento, em quantidade desconhecida.

Entretanto, os mais recentes “embates” entre o TCU e as modalidades de execução da CA se iniciaram a partir de uma solicitação em 2012 do Senado Federal (Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA) para a realização de uma

avaliação operacional sobre a aplicação e fiscalização dos recursos da Compensação Ambiental nos últimos dez anos, avaliando a eficiência e a eficácia dos programas de governo por eles assistidos (TCU, 2013).

Essa auditoria (Acórdão nº 1.853/2013) determinou, dentre outros pontos, que o ICMBio se abstivesse de autorizar os empreendedores a cumprirem a CA por meio de depósito (modalidade indireta) dado que não havia base legal que autorizasse a autarquia a assumir a execução de ações materiais a cargo do empreendedor, dele requerendo apenas o valor da CA devida e, consequentemente gerir recursos e aplicá-los em finalidade pública fora do regular processo orçamentário e financeiro, sem incorporação ao Orçamento Geral da União (TCU, 2013).

Nesse cenário, aproximadamente duas semanas depois, o ICMBio interpôs um pedido de reexame do referido Acórdão, com efeito suspensivo, que foi acolhido pelo TCU, sem tratar da recomendação de abstenção de adoção da modalidade questionada.

Pode-se dizer que a decisão do TCU desagradou aos órgãos ambientais e grande parte dos empreendedores que, nesse contexto, não teriam outra alternativa a não ser cumprir a CA na modalidade direta, o que gera custos operacionais e de recursos humanos para a gestão da aplicação dos recursos da CA do início ao fim. Enquanto que na modalidade indireta o empreendedor basicamente transfere ao ICMBio a responsabilidade total dessa gestão apenas realizando o depósito em uma conta escritural (TORRES, 2016).

Segundo o autor, estima-se que na forma direta os gastos extras somem de 35% a 50% a mais do volume despendido com a CA, além do fato de que nem todos os empreendedores possuem conhecimento na execução de tais processos o que pode diminuir a efetividade e tornar mais oneroso e lento os processos de execução da CA

Dentro dessa conjuntura, a CNI e a CNT (Confederação Nacional do Transporte) passaram a fazer parte do processo como *amicus curiae*[139], defendendo a possibilidade de execução indireta da CA, independentemente da matéria por Lei ou Decreto, considerando que a interpretação da Lei do SNUC não permite afastar a possibilidade dessa modalidade de execução (TCU, 2016a).

---

[139] *Amicus Curiae*, significa "Amigo da Corte"; intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão de direito pertinente à controvérsia constitucional. Não são partes dos processos; atuam apenas como interessados na causa (STF, 2014).

Isso corrobora diretamente com nossas análises sobre o fato dos atores atuarem claramente com seus poderes conforme os seus interesses, enquanto que na ADI a CNI se posicionou contrária a CA, considerando-a inconstitucional, no caso das determinações do TCU, seu posicionamento foi teoricamente favorável a CA, logicamente vislumbrando os prejuízos de tal medida para o mercado.

Destarte, em abril de 2016, o pedido de reexame foi julgado (Acórdão nº 1.004/2016) e negado pelo TCU. O Tribunal entendeu que a modalidade de execução direta dos recursos da CA atende ao disposto na Lei do SNUC, pois nessa forma as expectativas de gerar resultados úteis para a sociedade é infinitamente maior do que a mera transferência de recursos para órgãos ambientais (TCU, 2016a).

Foi reforçado que a modalidade indireta traveste a obrigação do empreendedor em relação a CA, em mera obrigação de dar, mediante transferência para os cofres do ICMBio de recursos privados, em caráter extra orçamentário, para o que próprio órgão promova a obrigação do empreendedor, destacando que nenhum ato administrativo pode inovar o ordenamento jurídico, criando elementos sem provisão legal para atender quaisquer que sejam os interesses, seja público ou privado (TCU, 2016a). No caso específico o relator afirma que o ICMBio seria o maior favorecido. Em suma, entende-se que a modalidade indireta só pode ser considerada legal se estiver regulamentada por Lei ou Decreto Presidencial.

Além do mais, apesar de esse não ter sido o entendimento do relator, é patente que os empreendedores, na figura do mercado, também são favorecidos pela modalidade indireta, pois transfere ao ICMBio a responsabilidade de gestão e execução dos recursos da CA.

Ademais, a decisão determina que os recursos remanescentes das contas escriturais devem ser inclusos ao orçamento do Tesouro Nacional (TCU, 2016a), determinação que acaba por transferir aos cofres públicos recursos, a princípio privados, que estavam destinados exclusivamente para o atendimento de TCCAs.

Apesar do Acórdão nº 1.004/2016 negar o provimento ao pedido de reexame, o ICMBio ingressou com Embargos de Declaração[140] questionando quatro pontos (listados em seguida), que organizamos de forma que o posicionamento do TCU elencado no Acórdão nº 1.732/2016 (TCU, 2016b) e seu respectivo julgamento já se dispõe logo a seguir:

[140] Idem nota 123, p. 147.

1. Se o saldo remanescente dos TCCAs firmados entre a Acórdão 2013 (nº 1.853) e o seu reexame em 2016 (nº 1.004) podem ser utilizados para finalidade a qual foram depositados enquanto não transferidos ao Tesouro Nacional.
   - *Como o pedido de reexame não foi provido, não houve uma nova análise do pleito, portanto os recursos não podem ser utilizados (TCU, 2016b).*

2. Se o ICMBio poderia devolver os recursos remanescentes aos empreendedores a fim de que eles completem de forma direta a execução da CA. Uma vez que o recolhimento desses recursos aos cofres públicos seria um enriquecimento sem causa do erário, além de evidenciar uma contradição entre o impedimento da aplicação da modalidade indireta da decisão embargada para posterior criação de mecanismos para sua execução.
   - *Não há enriquecimento sem causa do erário ao transferir o saldo remanescente ao Tesouro Nacional, dado que a determinação visa a corrigir a ilegalidade referente à execução de recursos por órgão público fora do processo orçamentário, sem que sejam registrados na contabilidade dos órgãos envolvidos, tampouco incluídos nos respectivos processos ordinários de prestação de contas, o que viola o princípio da unidade de caixa ou da unidade de tesouraria, que impõe a todos os entes públicos a obrigação de recolher o produto de sua arrecadação à conta única (TCU, 2016b).*
   - *Não há contradição visto que a inclusão do saldo remanescente ao Tesouro Nacional busca fazer com que esses recursos sejam executados para a finalidade a que vocacionados de forma legal, em consonância com as normas que disciplinam a aplicação dos recursos públicos (TCU, 2016b).*

3. Se o Ibama deveria conceder aos empreendedores a quitação da Compensação Ambiental, ainda que os recursos depositados não tenham se convertido em bens e serviços as Unidades de Conservação afetadas.
   - *Não cabe ao TCU avaliar se deve ser dada quitação da Compensação Ambiental aos empreendedores, ainda que o montante por eles depositado nas contas escriturais não tenha se convertido em bens e serviços que beneficiem as Unidades de Conservação afetadas. Trata-se de ato de gestão de*

competência do Comitê de Compensação Ambiental Federal no que concerne à concessão ou não do atesto do cumprimento da CA (TCU, 2016b)

4. Se existe a possibilidade de a execução da CA de forma indireta ser mantida, desde que regulamentada por meio de Decreto Presidencial.
   - *O que está explícito na decisão é que essa modalidade de execução da Compensação Ambiental infringe e legislação atual e não que há deferimento para o prosseguimento da modalidade de execução da compensação ambiental de forma indireta, mediante regulamentação por Decreto Presidencial (TCU, 2016b).*
   - *Ressalva-se, no entanto, que como a Lei do SNUC não criou qualquer prestação pecuniária compulsória, tampouco impôs ao empreendedor a obrigação de pagar ou recolher qualquer quantia aos cofres dos órgãos de licenciamento ambiental ou das chamadas Unidades de Conservação, não há como o Decreto que a regulamenta permitir a execução indireta da obrigação de compor os danos ambientais. Se assim o fizer, extrapolará os termos da legislação, sendo nulo, uma vez que atentará não só contra os termos da Lei do SNUC, mas contra a própria razão de ser do instrumento da compensação ambiental, que é a proteção do meio ambiente (TCU, 2016b).*

Diante do exposto, observa-se novamente a complexidade de questões que envolvem a CA e seus respectivos atores, em um cenário de elevada instabilidade.

Acrescentam-se a essa conjuntura, as dificuldades encontradas pelos órgãos ambientais envolvidos, frente as inseguranças jurídicas existentes e os cenários que os envolvem no contexto da máquina estatal, que provocaram a paralisação da CA por meses em mais de uma situação.

No momento atual, em face as decisões do TCU, desde julho de 2016, a única opção dos empreendedores que ainda não haviam firmado TCCAs é a modalidade direta. Aqueles TCCAs firmados na modalidade indireta e que tiveram seus recursos depositados antes da decisão do Tribunal, serão gradativamente liberados pelo Orçamento Geral da União, conforme lei orçamentária anual específica a partir de janeiro de 2017.

A CA está inserida em embates constantes sofrendo pressões por partes de todos os atores envolvidos e, apesar de possuir um arcabouço legal (Tabela 7), esse ainda está em consolidação inserido em um processo intricado e em alguns momentos extremamente vagaroso.

A Figura 4, na página a seguir, ilustra cronologicamente os eventos resultantes desse processo instável que envolve a Compensação Ambiental no Brasil, elucidando suas fases desde a década de 1970 até o ano de 2016, como forma de explicitar a morosidade de sua consolidação no decorrer do tempo, haja vista a necessária celeridade das ações.

Assim, observamos que a própria definição do instrumento, quase duas décadas após a sua instituição na Lei no SNUC ainda está em debate, quanto mais os detalhes da sua operacionalização.

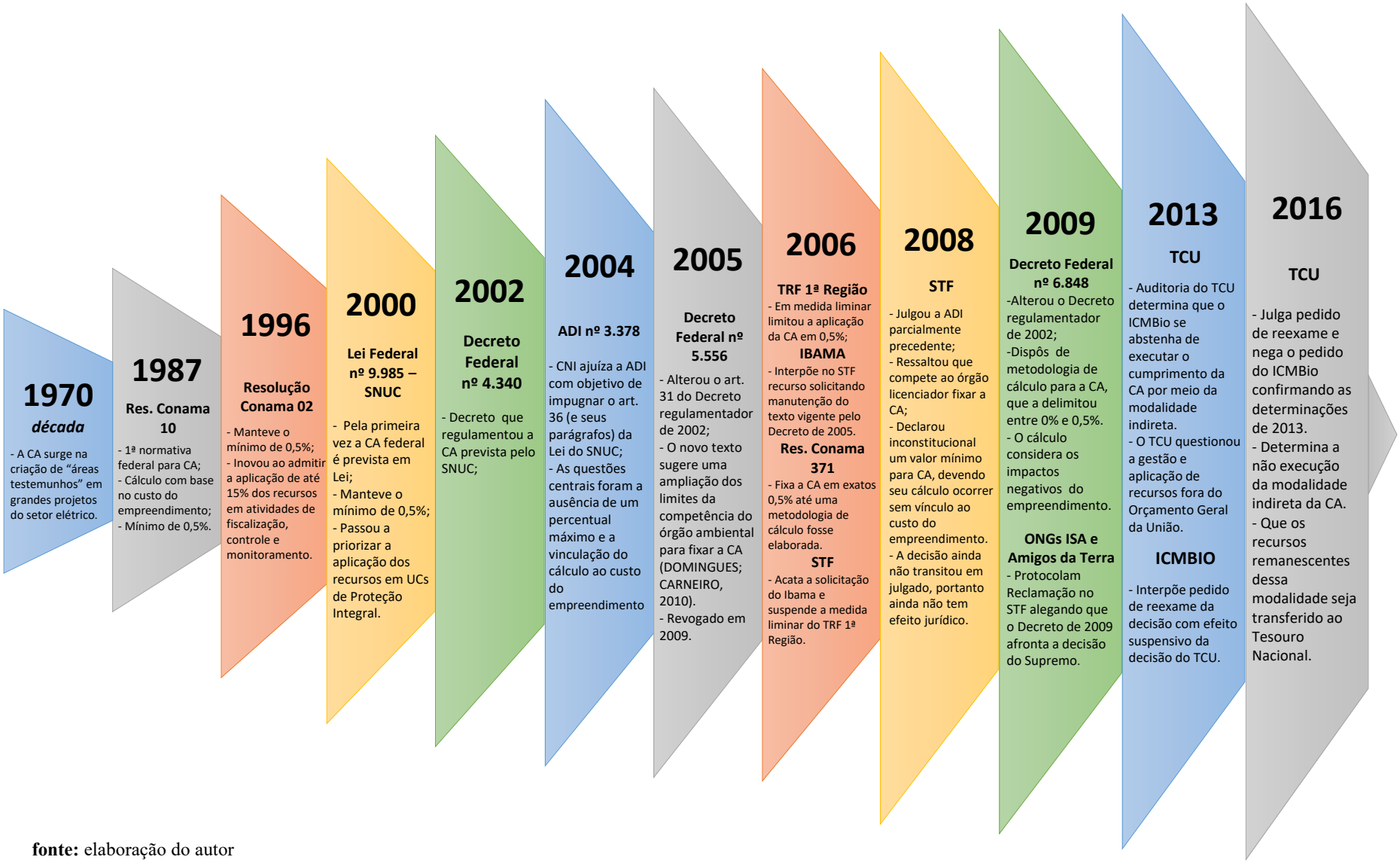
Sem dúvida, após esse longo período desde o estabelecimento da CA, como um instrumento da política territorial e ambiental do país, já deveríamos estar em uma fase de avaliação contínua de sua execução, verificando quais seus reflexos nas Unidades de Conservação beneficiadas, na consolidação do SNUC e consequentemente no ordenamento do território, destacando o que poderia ser aperfeiçoado em suas diretrizes e operacionalização.

Mas, conforme exposto neste capítulo, ainda nos situamos em uma conjuntura de grandes desafios para a sua consolidação a partir de alguns questionamentos básicos, como por exemplo, aquele que trata do valor percentual.

O embate entre os atores envolvidos é constante e a instabilidade jurídica e operacional da CA pode ser positiva para alguns desses, é provável que isso justifique a excessiva judicialização do processo. Afinal, é um instrumento, envolto por diversos atores e inúmeros interesses.

Em suma, ademais da complexidade da questão, compreendemos que a partir deste segundo capítulo é possível responder nossas indagações sobre este instrumento, bem como sobre o SNUC, no sentido de propiciar um aprofundamento acerca da Compensação Ambiental Federal, abordando aspectos históricos, legislativos e operacionais que a envolvem e que nos direciona para outros questionamentos que possivelmente serão respondidos com base em um estudo de caso, objeto central do terceiro capítulo.

Figura 4 - Evolução cronológica dos principais eventos que envolvem a Compensação Ambiental Federal.



fonte: elaboração do autor

CAPÍTULO III

A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E O TERRITÓRIO:

UMA INTRÍNSECA CONEXÃO EMPÍRICA

Deodora: — Peraí minha gente, peraí, peraí, peraí!!! – gritou ela pedindo silêncio ao povo polvoroso com as notícias sobre a futura inundação da comunidade.

Zaqueu: — É isso mesmo gente! Vão construir a barragem. Javé tá no caminho das água. Logo isso aqui tuuudo vira represa (...)

"Povo": — E as casa? As terra? Nóis vamo pra onde? – gritavam todos ao mesmo tempo

Zaqueu: — Nóis vamo ter que sair! Nóis vamo ter que sair!

Deodora: — Ah, num pode! A gente não pode sair das nossas casa!

Zaqueu: — Pooode! Pooode! (...) Seu Vado teve lá comigo. Conta pra eles Vado!

Seu Vado: — Os engenheiro abriram os mapa na nossa frente e explicaram tudinho nos pormenó. Tudo com os número, as foto, um tantão delas! E explicando pra gente os ganho e os progresso que a Usina vai trazê. ***Vão te que sacrificar uns tantos pra beneficia a maioria. A maioria eu não sei quem são, mas nóis é que somos os tanto do sacrifício****. Num é não Zaqueu?*

Trecho do filme Narradores de Javé (2004, grifo nosso)

Um estudo de caso que possibilite a análise da aplicação da Compensação Ambiental no território e os seus efeitos nas Unidades de Conservação beneficiárias, se mostra fundamental para a articulação e construção teórico-empírica desta pesquisa, a partir de uma análise com o objetivo principal de compreender quais os impactos que esse instrumento pode provocar às áreas protegidas nas quais seus recursos são aplicados e consequentemente quais seus reflexos no ordenamento do território.

Assim, este terceiro capítulo reporta o estudo de caso desta pesquisa buscando não apenas analisar as execuções financeiras realizadas e/ou a se realizarem dos recursos da Compensação Ambiental, mas também captar o território no qual as Unidades de Conservação beneficiadas estão inseridas e quais as principais resultantes obtidas e/ou que são possíveis de obter a partir da execução desse instrumento nessas áreas protegidas, influenciando nesse sentido no ordenamento do território em sua perspectiva ambiental.

Nesse contexto de uma abordagem empírica, se faz necessário, nesse primeiro momento, explicitar os motivos que nos levaram até uma porção da Amazônia brasileira e, logicamente, ao empreendimento delimitado, uma vez que essa escolha não foi fortuita, mas baseada em alguns critérios para que o estudo de caso se enquadrasse na perspectiva dessa pesquisa. Dessa forma, como base para nossas análises empíricas foi escolhida a Usina Hidrelétrica de Santo Antônio do Jari (UHESAJ), mas como chegamos até ela?

3.1. O caminho até o Vale do Jari

A escolha da UHE Santo Antônio do Jari como estudo de caso evidentemente não surgiu por acaso, pois mesmo tendo como uma primeira delimitação a relação de obras contempladas pelo PAC, ainda assim haviam centenas de possibilidades para se analisar e ter como referência para um aprofundamento da pesquisa.

Diante disso, para a definição do empreendimento que nos serve de embasamento empírico para as análises, elencamos alguns parâmetros que foram consideramos pertinentes para tal escolha, baseados nas razões que serão explicitados adiante.

É relevante destacar que partimos de um cenário com inúmeras opções, mas que após a definição desses parâmetros, inversamente se revelou um quadro escasso.

Assim, inicialmente utilizamos como fundamento cinco parâmetros que o empreendimento deveria atender:

1. O processo de Licenciamento Ambiental deveria ocorrer na esfera federal e, consequentemente sob a responsabilidade do Ibama.
    - Este critério reflete a escala de análise desta pesquisa.
2. Fazer parte da lista de empreendimentos do PAC e se possível ser integrante dos eixos relacionados aos setores de Energia e/ou Transportes.
    - Este parâmetro corresponde ao interesse em ressaltar o papel do Estado como um relevante ator que atua, conforme suas finalidades, no sentido de induzir o desenvolvimento econômico a partir, por exemplo, da expansão de infraestruturas, influenciando dessa maneira no ordenamento do território nacional;
3. Possuir a Licença de Operação e também estar em operação, o que indicaria que desta maneira o empreendimento teria superado sua fase de implantação.
    - Os impactos de um empreendimento são diferentes nas fases de instalação e de operação. Por isso, consideramos relevante analisar um empreendimento em operação, pois esse cenário apresenta uma situação de perenidade de seus efeitos sobre as UCs beneficiadas pela a Compensação Ambiental e não apenas momentâneo como no caso da fase de instalação.
4. Possuir a Compensação Ambiental Federal calculada após o Decreto Federal de 2009 que regulamentou a atual metodologia de cálculo do instrumento (BRASIL, 2009).
    - Parâmetro considerado fundamental para compreender como ocorre o cálculo da metodologia atual em um processo empírico de Licenciamento Ambiental nas legislações e diretrizes vigente. Consideramos que seria dissonante analisar um empreendimento onde a CA estivesse sido calculada de uma forma não mais vigente.
5. Por fim, possuir o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA) firmado e executado em sua totalidade.
    - Desse modo, seria possível avaliar a aplicabilidade plena da CA em um caso concreto e possivelmente suas resultantes no território, proporcionando a oportunidade de avaliar de fato o instrumento em uma situação empírica em seu ciclo completo.

Com base em tais parâmetros, realizamos um levantamento dos principais empreendimentos em potencial e com auxílio do ICMBio (Coordenação de Compensação Ambiental - Cocam) verificou-se que não existia nenhum que atendia todos os critérios mencionados anteriormente.

Nesta circunstância, tivemos que nos adaptar e inicialmente desconsideramos o item 2, visto que esse critério não seria indispensável para uma abordagem favorável, pois provavelmente ainda assim seria possível analisar a atuação do Estado no contexto da expansão de sistemas de engenharia. Mas, mesmo com esta exclusão, não foi possível encontrar um caso considerado ideal.

Então analisamos as possibilidades e os motivos da carência de casos, verificando que esse cenário ocorreu basicamente devido aos itens 4 e 5 que, por considerarem apenas os empreendimentos pós-Decreto Federal de 2009 (BRASIL, 2009) e executados na sua totalidade, acabou por extinguir as opções de análise.

Isso ocorreu em razão de que, em geral, os empreendimentos de significativos impactos ambientais possuem um processo de LA e um prazo de instalação longo, e, além disso, a CA perpassou por algumas conjunturas no período, conforme abordamos no capítulo II, que geraram atrasos e interromperam algumas vezes a sua operacionalização e o firmamento de vários TCCAs.

Nesse cenário, buscamos encontrar ainda assim um empreendimento que tivesse: obtido a sua Licença de Instalação após o Decreto Federal de 2009 (BRASIL, 2009), obtido também a Licença de Operação e estivesse de fato em operação, e ainda, houvesse firmado, executado e concluído o seu TCCA. Mas mesmo assim, infelizmente, não foi possível encontrar um caso de estudo.

Nessa circunstância, apesar de partimos de um cenário inicial de inúmeros de empreendimentos, após a definição dos parâmetros para a escolha do estudo de caso não nos restou nenhuma opção, refletindo em grande medida o complexo cenário da atual operacionalização do instrumento na atualidade.

Em vista disso, com a necessidade de encontrar uma alternativa, optamos por estender o item 5 para empreendimentos que tivessem o TCCA firmado, mas que ainda estivessem em execução, ou seja, que não necessariamente tivesse cumprido na sua totalidade a execução da Compensação Ambiental.

Naquele momento estávamos cientes que isso poderia comprometer uma ampla avaliação dessa execução, de qualquer maneira, consideramos que essa seria a melhor opção para nos possibilitar um estudo de caso que atendesse ainda quase que a totalidade dos parâmetros mencionados.

Nesse sentido, surgiu como uma possibilidade concreta a UHE de Santo Antônio do Jari, localizada no Rio Jari na divisa dos estados do Amapá e Pará, que beneficiou em sua Compensação Ambiental, no primeiro momento, duas UCs de Proteção Integral: a Estação Ecológica do Jari e o Parque Nacional Montanhas de Tumucumaque. Logo, esse empreendimento se apresentou como um estudo de caso relevante com base nos seguintes critérios:

1. Tipologia do empreendimento:

   A UHE por ser um empreendimento pontual pode se caracterizar por significativos impactos locais em toda suas áreas de influência (regional, indireta, direta e afetada) e consequentemente nas UCs que estão inseridas nessas áreas.

2. Localização do empreendimento:

   A UHESAJ localiza-se na Amazônia em uma área de influência que engloba um território marcado pelos reflexos da implantação do Projeto Jari na década de 1960 e suas ações agroindustriais, que contribuem para pressionar todas as áreas protegidas do entorno, sobretudo do médio Jari.

3. Localização das UCs beneficiadas:

   Ambas, a Estação Ecológica do Jari e o Parque Nacional Montanhas de Tumucumaque, estão localizadas na região Norte, portanto, sofrem com a alta rotatividade e/ou mesmo com a ausência de servidores, além de uma baixa quantidade de processos envolvendo CA em comparação com as UCs localizadas nas áreas mais desenvolvidas do país.

4. Localização das UCs beneficiadas em relação ao empreendimento:

   A Esec do Jari se localiza a aproximadamente 20 quilômetros de sua barragem e a menos de 2,5 quilômetros do ponto mais a montante do reservatório localizado no Rio Jari tendo, portanto, sua área circundante diretamente impactada. Enquanto que o Parna de Tumucumaque está localizado a aproximadamente 150 quilômetros a montante no mesmo rio, mas ainda assim abrange parte da sua bacia hidrográfica.

5. Extensão das UCs beneficiadas e o valor da CA:

   As UCs beneficiadas pela UHESAJ somam mais de 4 milhões de hectares, mas ambas possuem portes distintos o que influem diretamente na capacidade de sua gestão e na importância dos recursos oriundos da CA.

6. Andamento do processo

   A Esec do Jari despendeu apenas parte do montante em ações de implementação, mas possui um provisionamento de mais de R$ 1,5 milhão que incluía a reforma de sua base interna a UC. Por outro lado, o Parna de Tumucumaque praticamente nada executou, e o Relatório de Execução Financeira

   [141], fornecido pelo ICMBio, não nos permitiu estabelecer os motivos pelos quais isso ocorreu deixando algumas incógnitas, que nos instigou a considerar a UHESAJ como o estudo de caso relevante.

Assim, tendo como base esses seis fatores, a relevância de se analisar o processo de Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari tornou-se cada vez mais concreto, uma vez que se apresentou como um empreendimento pontual com significativo impacto ambiental, localizado na Amazônia em uma região marcada por processos agroindustriais atrelados ao Projeto Jari, situado em uma área de elevada pressão antrópica e com algumas questões a serem respondidas, sobretudo no que se refere a execução da CA no Parna de Tumucumaque.

Além disso, as UCs beneficiárias abrangem uma área imensa, estão localizadas em uma região com baixa atratividade de servidores públicos, o que em uma análise preliminar nos fez supor que as UCs perpassavam por situações intricadas para executarem os recursos da CA, e além disso, ao menos uma delas (Esec do Jari), está localizada muito próxima do empreendimento em questão, portanto poderia estar sendo influenciada por impactos diretos.

Em síntese, foi essa a conjuntura que nos levou até Vale do Jari, inserido na Amazônia brasileira e localizado no extremo norte do Brasil[142].

---

[141] Relatório de Execução Financeira obtido mediante o sistema do governo federal de acesso à informação (Procotolo e-SIC 02680000289201656 de 07/03/2016). A análise desse documento será apresentada adiante no item 3.6.3.

[142] Duas outras alternativas de estudo de caso surgiram paralelamente a escolhida, ambas de empreendimentos relacionados a construção de Linhas de Transmissão de energia elétrica. Em uma análise preliminar chegou-se à conclusão de que ambos processos apresentavam CAs muito baixas em comparação a UHESAJ, suas execuções estavam ainda em estado inicial (sem possibilidades de qualquer análise de seus efeitos) e além disso, por se

Nesse sentido, antes das análises sobre a Compensação Ambiental oriunda da UHESAJ, considera-se que compreender a realidade do território onde as UCs beneficiadas estão localizadas se mostra fundamental, já que a consolidação dessas áreas se insere em um contexto que as vezes transcende os seus limites territoriais, ou seja, os limites criados pelo homem no interior da vasta Amazônia, além disso, tais fatos promovem impactos e reflexos no ordenamento do território.

Assim, a seguir apresenta-se uma abordagem sobre as características gerais e a formação histórica e territorial do Vale do Jari, destacando as Unidades de Conservação da região, sobretudo aquelas que foram destinatárias dos recursos da Compensação Ambiental da UHESAJ.

3.2. A bacia hidrográfica do Rio Jari: caracterização geral da área

A bacia hidrográfica do Rio Jari situa-se na parte setentrional da bacia do rio Amazonas próximo a sua foz no oceano Atlântico. Apresenta uma extensão de aproximadamente 57 mil km² e ocupa áreas nos municípios de Laranjal do Jari, Vitória do Jari e Mazagão no Amapá, além de Almeirim no Pará (EPE, 2011) (Mapa 2).

Sua rede hidrográfica é relativamente densa sendo composta por três rios principais: sendo o primeiro o Rio Jari, o segundo o rio Iratapuru, principal contribuinte da margem esquerda, e o terceiro o rio Ipitinga, principal contribuinte da margem direita. O rio principal, o Jari, nasce na Serra do Tumucumaque próximo a tríplice fronteira com o Suriname e a Guiana Francesa, possuindo aproximadamente 780 quilômetros de comprimento que flui na direção noroeste-sudeste até desaguar na margem esquerda do rio Amazonas (EPE, 2010).

A ocupação humana está concentrada na porção sul da bacia, os principais adensamentos localizam-se às margens esquerda, nas proximidades das sedes dos municípios amapaenses de Laranjal do Jari e Vitória do Jari, e às margens direita, no lado paraense, no distrito de Monte Dourado[143] localizado a 73 quilômetros de distância da sede de seu município, Almeirim/PA (Mapa 2).

---

tratarem de empreendimento lineares possuíam uma lógica de impacto distinta de um empreendimento pontual, conforme destacamos no caso de uma UHE. Nesse sentido, optou-se por focar as ações exclusivamente na UHESAJ que como estudo de caso naquele momento dispunha das melhores possibilidades de análises em face dos objetivos propostos.

[143] Monte Dourado atualmente é um distrito que faz parte do município de Almeirim/PA, no passado foi concebido pelo Projeto Jari como a *company town* sede desse empreendimento.

Mapa 2 - Bacia hidrográfica do Rio Jari e seus municípios

Fonte: elaboração própria.

A maior parte da bacia a biodiversidade permanece inalterada ou bem conservada, sobretudo nas porções centrais e norte, a montante das áreas mais densamente ocupadas, além disso, é marcante na região a quantidade de áreas protegidas dentre Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas (TIs) que ocupam aproximadamente 87% da área total da bacia (EPE, 2010; 2011), sendo seis UCs e três TIs que são detalhadas adiante ainda neste capítulo.

Em suma, é uma área de vasta extensão territorial, marcada pela riqueza da biodiversidade e de sua rede hídrica, pela baixíssima ocupação humana, com exceção de alguns pontos urbanizados e pela presença de várias áreas protegidas dentre UCs e TIs.

3.3. A formação histórica e territorial do baixo Jari

A formação histórica e a maneira pela qual o território do baixo Jari foi ordenado se constitui por uma conjuntura que envolve inicialmente a expansão da ocupação humana local e a chegada do capital estrangeiro, em um segundo momento, é profundamente marcada pela implantação do Projeto Jari e posterior decadência desse empreendimento.

3.3.1. A expansão da ocupação humana e a chegada do capital estrangeiro

É provável que antes da presença dos europeus ocorreu uma pequena ocupação da região do Rio Jari por indígenas, mas não há comprovações, sendo essas acepções apresentadas em grande medida baseadas em hipóteses, considerando o que há de mais palpável são os indícios relacionados as pinturas rupestres da serra do Ererê e da serra da Lua no atual município de Monte Alegre/PA (LINS, 1991) próximo às margens do rio Amazonas, há aproximadamente 250 quilômetros à montante da foz do Rio Jari.

A conjuntura histórica mais consistente revela que a ocupação se iniciou em algum momento do século XVIII com a formação de um povoamento, a partir da Aldeia Paru às margens do rio Amazonas, por frades capuchos de Santo Antônio e índios. A ocupação recebeu em 1758 o status de vila e a denominação de Almeirim, mas apenas em 1890, após a proclamação da República, Almeirim tornou-se município tendo em seu primeiro Conselho Municipal a figura emblemática de José Júlio de Andrade (LINS, 1991), também conhecido como coronel José Júlio ou *Czar* do Jari.

Historicamente a ocupação da região do Rio Jari foi resultante, em grande medida, das migrações de nordestinos atraídos por seringalistas e comerciantes de castanha-do-pará, destacando-se a figura do coronel José Júlio (também um imigrante de Sobral, no Ceará) que chegou na região muito jovem se estabelecendo em um local denominado Padaria [que é uma comunidade ribeirinha existente até hoje] trabalhando exatamente como seringueiro e coletor de castanhas (ALESSIO, 2002)

Após aproximadamente vinte anos de sua chegada o Coronel monopolizou a maioria das terras da região se tornando o maior latifundiário da área com cerca de três milhões de hectares (ALESSIO, 2002) que seguindo a divisão política atual ocuparia parte das duas margens do Rio Jari no Pará e Amapá. Essa concentração foi possível graças a confusa

legislação fundiária paraense da época e suas influências políticas e econômicas (CAMARGO, 2015).

A maneira como ocorreu essa imensa expansão são sitiadas por relatos de fraudes existentes tanto nas eleições como nos cartórios em seu favor ou de seus aliados, portanto parece evidente que o seu poder político lhe ofereceu as bases necessárias para a formação de seu imenso latifúndio (PINTO, 1986).

Segundo Lins (1997), apesar da ausência de registros oficiais sobre a ocupação da região, supõe-se que devido a concentração de atividades que demandavam intensa mão-de-obra, sobretudo oriunda do Nordeste, a ocupação deveria ser de um contingente relevante.

O *Czar* do Jari foi um comerciante rico e extravagante, deputado e senador, viajou por todos os cincos continentes, estabeleceu residência em Belém e Rio de Janeiro (LINS, 1991), e ainda organizou, controlou e manteve o monopólio dos produtos florestais (borracha, andiroba, castanha-do-pará etc.) da região até a década de 1940 (GREISSING, 2012), determinando a partir de suas atividades econômicas a lógica da ocupação humana e territorial de grande parte da bacia do Rio Jari.

Zé Júlio foi o responsável pela formação do imenso latifúndio onde anos mais tarde teria lugar o Projeto Jari (CAMARGO, 2015) e onde na atualidade encontram-se as áreas urbanas dos municípios, bem como a maior parte das comunidades existentes na região.

A partir de 1930 o movimento tenentista se estabeleceu em Belém enfraquecendo politicamente os coronéis, por isso em 1948 o Coronel José Júlio, com dificuldades para manter a ordem em suas terras se estabelece definitivamente no Rio de Janeiro vendendo o seu latifúndio para um grupo de comerciantes portugueses que criaram três empresas locais: a Jari Indústria e Comércio (que comercializava produtos nativos), a Companhia Industrial do Amapá (industrializava a castanha-do-pará) e a Companhia de Navegação Jari S/A (supria os fluxos de mercadorias e pessoas da região) (PINTO, 1986; LINS, 1991; 1997).

No período dos portugueses, apesar de algumas mudanças nos negócios, o extrativismo continuou sendo a atividade mais importante da região com a continuidade do sistema de aviamento[144]. Os negócios lusitanos permaneceram na região durante dezenove anos

[144] "Aviar, na Amazônia, significa fornecer Mercadoria a crédito" (SANTOS, 1980, p. 159). No caso da borracha o aviamento era um sistema controlado pelo seu capital monopolista pois as casas aviadoras (importadoras das Mercadorias necessárias à extração da borracha) aviavam os seringalistas que consequentemente aviavam os seringueiros (COSTA, 2012).

até que a propriedade[145] foi vendida para o milionário estadunidense Daniel Ludwig que implantou o Projeto Jari.

3.3.2. O Projeto Jari e o princípio das profundas mudanças no território

Daniel Keith Ludwig (1897-1992), estadunidense, viveu quase um século e esteve dentre os homens mais ricos do mundo durante a década de 1970, sendo um caso emblemático de *self-made man*[146] devido sua origem familiar humilde e ter começado a trabalhar e empreender muito jovem (PACE, 1992). Faleceu aos 95 anos sem herdeiros, deixando toda a sua riqueza para *Ludwig Institute Cancer Research* (*LICR Fund Inc*.), uma entidade sem fins lucrativos que promove e financia pesquisas para o combate ao câncer.

Sua riqueza se iniciou a partir de um velho navio a vapor e posterior diversificação de suas atividades atuando para além do transporte, na mineração, setor hoteleiro, empreendimentos imobiliários, dentre outros e em dezenas de países. De acordo com Lins (1991), apesar da fortuna, era conhecido por se misturar a multidão, não possuir avião particular, voar na classe econômica e carregar suas próprias malas.

O Projeto Jari foi reconhecido internacionalmente por ser um projeto épico e desafiador apesar de não ter sido a única grande empreitada de Ludwig[147], mas ao mesmo tempo, por vezes, é mencionado como o maior fracasso do empresário (PACE, 1992).

Iniciou-se em 1967 quando Ludwig comprou as três empresas que eram propriedades dos portugueses que atuavam na região do Vale do Jari e, consequentemente as suas terras (LINS, 1991).

O Projeto era um sonho megalomaníaco que incluiu 100 mil hectares de florestas, uma fábrica de celulose de 240 toneladas/dia, uma plantação de arroz de 31 mil hectares, 4.900 cabeças de gado, 6.400 búfalos, uma empresa de navegação, uma mina de caulim com produção

---

[145] Para mais detalhes sobre a situação fundiária dessas terras ver a obra de Camargo (2015) que realiza em sua dissertação uma abordagem sobre a questão do imóvel constituído no passado por José Júlio de Andrade, passando pelo domínio dos portugueses, pelo Projeto Jari e hoje sob a (contestada) dominialidade do Grupo Orsa, bem como os conflitos que os cerca.

[146] Expressão popular no EUA, de caráter liberal, que se refere a alguém que se fez por si própria, com seu esforço, por suas boas qualidades.

[147] Em 1954 fundou no México uma exportadora de sal que ficou conhecida como a maior do mundo e nos mesmos moldes do Projeto Jari foi construída uma *company town* para abrigar seus funcionários. Quatro anos depois, em 1960, comprou 4 mil hectares de floresta no interior do Panamá, desmatou a área construindo estradas e pontes, e plantou 800 mil pés de laranjas (CAMARGO, 2015)

de 150 toneladas/ano, 60 quilômetros de ferrovia, 500 quilômetros de rodovias, dentre outros (MOREL, 1989 [1967]). Foi sem dúvida um imenso complexo agroindustrial a partir do qual o empresário estadunidense pretendia se tornar o maior produtor de arroz e celulose do mundo (SILVEIRA, 1980).

O Projeto de Ludwig esteve inserido no quadro dos projetos de desenvolvimento planejados para a Amazônia durante o regime militar com o objetivo de desenvolver e utilizar os recursos disponíveis nessa área desocupada (CARNEIRO, 1988), por isso foi política e economicamente fundamentado pelo Estado brasileiro (GREISSING, 2012).

O município de Almeirim, no Pará, contemplou toda a infraestrutura e atividades do Projeto, sendo: duas *company towns* (Monte Dourado e Munguba), o complexo industrial, um porto, uma ferrovia e uma rede de estradas (quase todas sem pavimentação). Monte Dourado se estabeleceu como a maior vila de habitação dos trabalhadores da companhia e também para atender as demandas por saúde, educação, religião, lazer etc. (Figura 5).

Figura 5 - Coletânea de fotos do distrito de Monte Dourado, Almeirim/PA

Descrição e fontes: fotos superiores, caixa d´água nos moldes estadunidense de Monte Dourado e área residencial dos funcionários de cargos superiores (Rafael Oliveira Fonseca, 2016); fotos inferiores, rua residencial em área dos funcionários de cargos medianos e primeiro templo religioso de Monte Dourado (Heraldo Amoras).

O lado amapaense ficou sem qualquer atividade econômica vinculada ao Projeto, mas abrigou o crescimento de duas favelas fluviais, cada uma formando uma dupla com as duas principais *company towns* na outra margem do Rio Jari (GREISSING, 2012), popularmente conhecidas como Beiradão e Beiradinho, conforme abordaremos adiante.

A chegada do empreendimento provocou uma considerável mudança nas relações de trabalho da região, pois o sistema de aviamento foi abandonado e outro tipo de relação com a mão de obra e a população local é estabelecida, como por exemplo, com a formalização o registro dos funcionários (LINS, 1991; 1997), sobretudo daqueles sediados nas *companys towns*.

Além disso, em 1975 o Projeto desiste do arrendamento das filiais de castanhas e de outros tipos de extrativismos e, gradativamente vai fechando as filiais, assim, a atividade exercida na região desde o século XVIII vai perdendo importância, prevendo o mesmo para as atividades pecuárias (PINTO, 1986).

Todas essas alterações provocaram mudanças na dinâmica socioeconômica e no ordenamento territorial da região com a quase extinção de algumas atividades tradicionais e a expansão da prática de substituição de uma grande área de mata nativa por monocultura para abastecer a fábrica de celulose.

Conforme destaca Pinto (1986), a expansão da silvicultura contribuiu ainda para a expulsão das populações que ocupavam essas áreas e que tiveram que se deslocar para outras zonas florestadas ou mesmo para as áreas urbanas de Almeirim ou para o Beiradão.

Essa readequação da ocupação humana não ocorreu apenas com os trabalhadores marginalizados e expulsos pela companhia, pois o Projeto Jari também realizou a construção de outras vilas menores (além de Monte Dourado) pela sua imensa área, como a vila de Munguba que fica próxima à área industrial, bem como algumas Silvivilas (Planalto, São Miguel e Bananal), que se localizavam próximas aos blocos de manejo de silvicultura, possibilitando o abrigo da mão de obra com a infraestrutura necessária para os trabalhadores locais.

Com a priorização de atividades agropecuárias e industriais, em detrimento das atividades extrativistas, foi necessária a contratação de milhares de trabalhadores para substituição da mata nativa pela floresta de monocultura na região de Monte Dourado. Para tanto, de acordo com Lins (1991), a Jari implementou um serviço de recrutamento no interior dos estados do Maranhão, Piauí e Ceará que aumentou ainda mais a imigração local.

Como havia uma sazonalidade da demanda de mão de obra a maioria dos contratos de trabalho eram temporários, com exceção aos garimpos não havia alternativas de trabalho na região para uma quantidade imensa de trabalhadores imigrantes disponíveis nos períodos de baixa demanda. O isolamento da região e a ausência de recursos impossibilitavam os trabalhadores retornarem as suas regiões de origem (PINTO, 1986), contribuindo para o processo de favelização do lado amapaense.

Neste cenário, impossibilitadas de instalarem residências nas *companys towns* ou nas silvivilas as pessoas foram ocupando desordenadamente e em situações precárias à margem esquerda do Rio Jari (do lado amapaense que, conforme mencionamos, não recebeu qualquer infraestrutura do Projeto), formando basicamente duas favelas sobre palafitas, denominadas Beiradão que faz face com Monte Dourado e a outra Beiradinho que fica em frente a Munguba (Figura 6).

Figura 6 - Sequência de fotos das *company towns* de Monte Dourado e Munguba e das suas respectivas vizinhas Laranjal do Jari e Vitória do Jari

Descrição e fontes: foto superior à esquerda, Monte Dourado (Décio Bicudo); foto superior a direta, o Beiradão – Laranjal do Jari (Roger Castelo); foto inferior à esquerda, rua residencial de Munguba (Heraldo Amoras); e, foto inferior à direita, o Beiradinho – Vitória do Jari (Heraldo Amoras).

3.3.3. A desistência de Ludwig e os caminhos até a atualidade

Após empreender na Amazônia por mais de uma década Ludwig já não demonstrava tanto entusiasmo com seu grandioso Projeto devido as dificuldades encontradas pela empresa em relação a infraestrutura básica da região, bem como as indefinições acerca da posse definitiva das terras (LINS, 1991).

Segundo o autor, a questão energética também foi preponderante para sua decisão. Ludwig não obteve êxito na resolução desta dificuldade apesar das inúmeras tentativas de construção de uma hidrelétrica com a proposta de exploração por dez anos e, posterior repasse a Eletronorte, que nunca aceitou a oferta. Assim, no início da década de 1980, o empresário enviou uma carta ao Ministro Chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva, sobre as dificuldades e sugerindo que interromperia o Projeto se não houvesse solução[148].

A inércia do governo federal em relação as suas demandas, as imensas disputas contra os posseiros (principalmente nas terras do lado amapaense) e alguns acontecimentos trágicos em Monte Dourado culminaram com a decisão de Ludwig de encerrar as atividades no Brasil (LINS, 1991).

Assim, em 1982, após desembolsar aproximadamente 1,3 bilhão de dólares, acumular prejuízos e pressionado para nacionalizar o Projeto, o empresário vendeu por 80 milhões de dólares a companhia para um consórcio de empresas brasileiras lideradas pelo grupo Caemi (Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração), uma *holding* de capital nacional responsável por vários empreendimentos particulares de mineração no país (CAMARGO, 1995; LINS, 1991; PINTO, 1986) que convocada pelo então Ministro da Secretaria do Planejamento Delfim Netto foram considerados heroicos por salvar um projeto gigantesco na Amazônia brasileira (MOREL, 1989 [1967])

A história do Projeto Jari poderia ser resumida em poucas palavras: o projeto foi mal planejado, as despesas ficaram muito acima do esperado e Ludwig decidiu por abandoná-lo (MOREL, 1989 [1967]).

Liderado por Augusto Trajano de Azevedo Antunes, empresário atuante no ramo de mineração, amigo de Ludwig e conhecido pelas suas habilidades e influências com alto escalão de políticos brasileiros, o grupo que formou o conglomerado que assumiu o controle do

---

[148] Essa questão será analisada no item 3.5 adiante quando abordamos com mais detalhes a UHE Santo Antônio do Jari.

Projeto Jari era composto por 22 empresas, como por exemplo: Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Odebrecht, Bamerindus, Bradesco, BCN, Econômico, Itaú, Mercantil de São Paulo, Nacional, Unibanco, Sul América Seguros, Usina da Barra, Ipiranga, Constran, dentre outros (LINS, 1991; MOREL, 1989 [1967]; PINTO, 1986)

A transição do Projeto Jari para o grupo nacional foi organizada pelo governo que ofereceu apoio financeiro massivo recorrendo ao Banco do Brasil e ao BNDES durante as décadas de 1980 e 1990, apesar disso, sua dívida atingiu a marca de 415 milhões de dólares (ROSENBURG, 2007) e ano após ano raramente a companhia obtinha lucros.

Assim, de um projeto sonhador Ludwig perdeu muito dinheiro e a Jari foi salva por bravos capitalistas nacionais que em nome da pátria resolveram resgatar este imenso projeto amazônico. Segundo Morel (1989 [1967]), esta é a versão oficial da história, mas que para ser contada precisaria de um livro todo para relatar alguns pontos poucos mencionados como: a doação de 1,2 milhão de hectares para um estrangeiro, a generosidade do Banco do Brasil em promover seguidos empréstimos e assumir dívidas, as manobras de Antunes, os lucros de Ludwig pois números atualizados mostram que ele não partiu do Brasil falido, e por fim, a sangria dos cofres públicos com incentivos fiscais.

Como o grupo de empresas liderado pela Caemi não teve sucesso em sua empreitada Amazônica, a partir de 2000 o Grupo Orsa assumiu o controle acionário da Jari Celulose e a gestão do Projeto Jari. Na região atualmente, o Grupo Orsa detém a Jari Celulose, a Jari Florestal e a Jari Minerais.

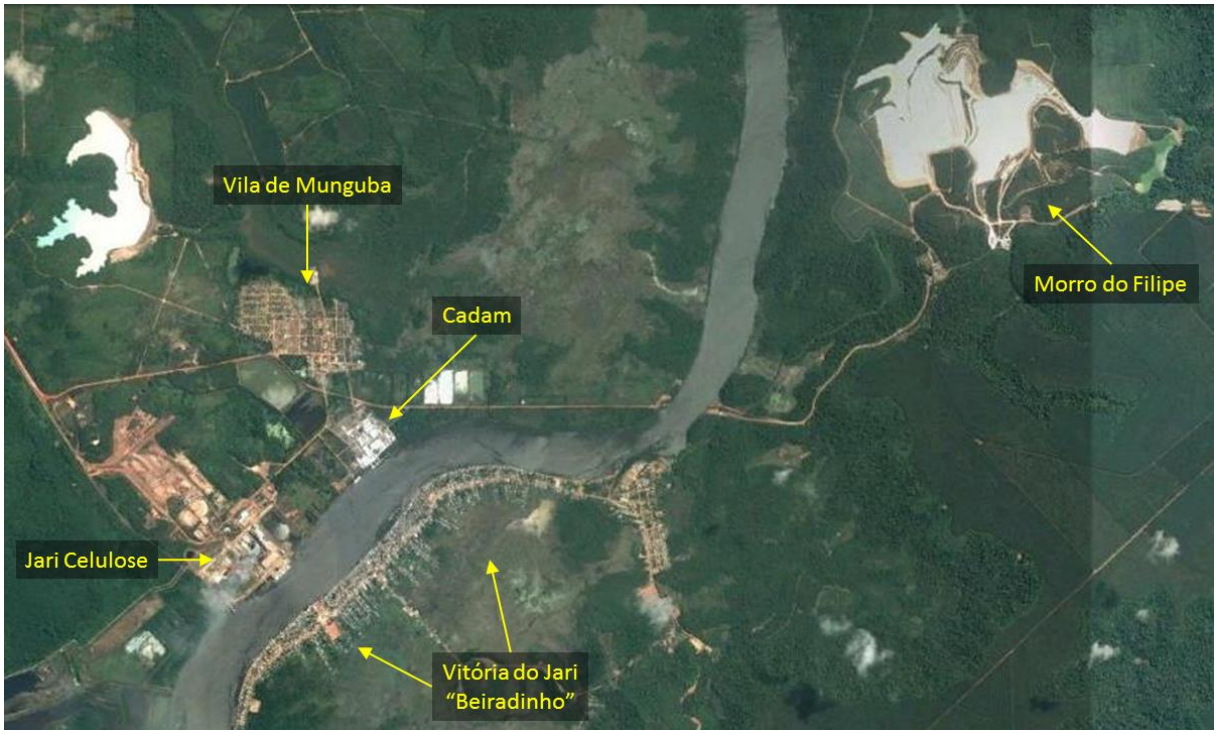
A Jari Celulose, instalada na Vila Munguba, em Almeirim, é a única fábrica do setor no mundo com certificação 100% FSC (*Forest Stewardship Council*), órgão reconhecido internacionalmente como o principal certificador de boas práticas florestais e sociais (CAMARGO, 2015), a empresa possui 120 mil hectares certificados e tem na Ásia seu principal mercado consumidor.

A Jari Florestal é responsável por explorar o plano de manejo florestal certificado pelo FSC, é considerado o maior projeto privado de floresta nativa tropical certificado no planeta, com aproximadamente 545 mil hectares de área de manejo. Por fim, a Jari Minerais tem como foco a pesquisa exploratória para o levantamento de futuras lavras nas áreas do grupo, com enfoque em: arenito, filito, caulim, bauxita e calcário.

Em relação as atividades de mineração de caulim, esta foi controlada por Antunes por intermédio do grupo Caemi até 2001, quando a Vale junto do *Mitsui Group* assumiu o seu controle acionário.

Em 2006, a Vale adquiriu o controle total da empresa (VALE, 2012), mas em 2012 vendeu toda sua participação na Caulim da Amazônia S/A (Cadam) para *KaMin LCC*, uma empresa estadunidense de capital fechado. A imagem disposta na Figura 7 destaca a localização dos principais empreendimentos citados.

Figura 7 - Imagem de satélite das margens do Rio Jari nas proximidades do município de Vitória do Jari/AP



Fonte: elaborado pelo autor com base em imagem do Google Earth de 11/09/2015

As operações da Cadam no Vale do Jari na atualidade incluem a fábrica de beneficiamento na vila de Munguba e a mina do Morro do Filipe localizada na margem esquerda do Rio Jari no lado amapaense. Sua produção respondeu por cerca de 36% da produção nacional de caulim, sendo que 94% é destinada ao mercado externo (EPE, 2010; 2011).

Figura 8 – Área industrial às margens do Rio Jari

Descrição e fonte: à direita Jari Celulose e à esquerda a Cadam S/A (Rafael Oliveira Fonseca, 2016)

Em 2011 teve início a construção da UHE Santo Antônio do Jari, uma obra que durou aproximadamente três anos e provocou impactos para a área durante a sua instalação e mesmo no período atual de operação. Elementos que serão abordados adiante, após exposição dos municípios e áreas protegidas da bacia do Jari.

Em síntese, esse breve resgate histórico nos fornece alguns subsídios para compreender como ocorreu a ocupação do baixo Vale do Jari e o desenvolvimento do ordenamento deste território, onde se localiza a UHE Santo Antônio do Jari e uma das Unidades de Conservação que foi beneficiária dos recursos da CA desse empreendimento, a Estação Ecológica do Jari.

3.4. O baixo Jari na atualidade: os municípios e as áreas protegidas na área de influência da UHE Santo Antônio do Jari

Para além do passado é também necessário compreendermos o presente, com base na ocupação humana, na disposição e características das áreas protegidas localizadas na área de influência da UHESAJ, como forma de subsidiar as análises desta pesquisa.

Uma área de influência abrange todo o território suscetível aos impactos diretos e indiretos do empreendimento na etapa de implantação e, ulteriormente durante a sua operação[149]. Em projetos de UHE, segundo o EIA do empreendimento (ECOLOGY BRASIL,

[149] Para classificar a incidência dos impactos foram definidas no EIA da UHESAJ quatro áreas de influência a saber: a Área de Abrangência Regional (AAR), que engloba a totalidade da bacia hidrográfica do Rio Jari; a Área de Influência Indireta (AII), aquela real ou potencialmente sujeita aos impactos indiretos da implantação e operação do empreendimento, representada por uma faixa envolvendo a UHE e todo o seu entorno, abrangendo os ecossistemas e o sistema socioeconômico passíveis de serem impactados por alterações ocorridas na área de

2009), as interferências tendem a se manifestar tendo como base a rede hidrográfica, por isso, a adequada delimitação das áreas de influências possibilita definir o referencial territorial para as análises do contexto ambiental, socioeconômico e cultural da região antes das obras e a partir desse diagnóstico localizar onde ocorrerão os impactos de sua implantação.

Nesse sentido há um estudo de Santos (2015) que trata da Área de Influência Real de Empreendimentos Hidroelétricos (Airehg) do ponto de vista da Geografia que é definida como toda a abrangência de uma bacia hidrográfica a partir do empreendimento até o alcance dos impactos, seja no meio natural ou social, bem como dentro ou fora da referida bacia hidrográfica. Nessa perspectiva, a área de influência não deve exclusivamente se restringir aos limites da bacia, mas tem de levar em conta todo e qualquer espaço que, direta ou indiretamente, sofreu algum efeito devido a sua relação com o rio interferido.

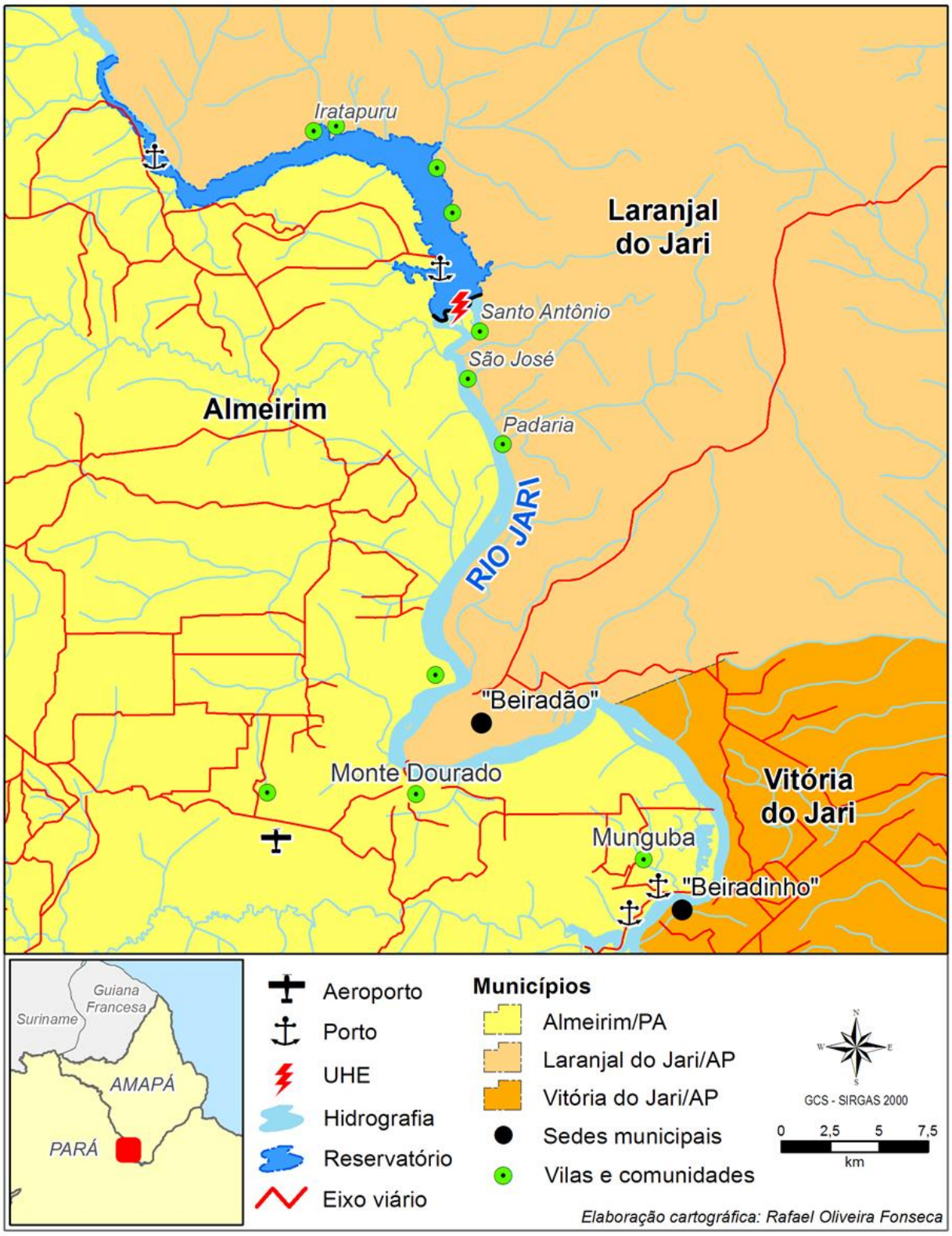
De qualquer maneira, apesar de territorialmente as extensões dos municípios que compõem a área de influência do empreendimento serem imensas, as manifestações dos efeitos socioeconômicos tendem a se concentrar nas sedes municipais e em seus distritos. Por outro lado, os efeitos ambientais demandariam uma análise muito mais ampla para definir sua delimitação, ainda mais por serem impactos decorrentes de um empreendimento extremamente recente.

Ademais, segundo o EIA do empreendimento, a Área de Influência Direta (AID) abrange desde o entorno de sua área de inundação, bem como a extensão à jusante próximas as cidades de Laranjal do Jari/AP, o distrito de Monte Dourado em Almeirim/PA estendendo-se até ao Porto Munguba na área operacional da Jari Celulose da Cadam Mineração (ECOLOGY BRASIL, 2009), incluindo dessa maneira a Vila de Munguba e também a cidade de Vitória do Jari/AP (Mapa 3).

---

influência direta; a Área de Influência Direta (AID), que engloba as áreas diretamente afetadas pelo empreendimento sujeitas aos seus impactos diretos durante a implantação e operação do empreendimento; e, a Área Diretamente Afetada (ADA), o conjunto das áreas destinadas à instalação da infraestrutura necessária à implantação e operação do empreendimento (ECOLOGY BRASIL, 2009).

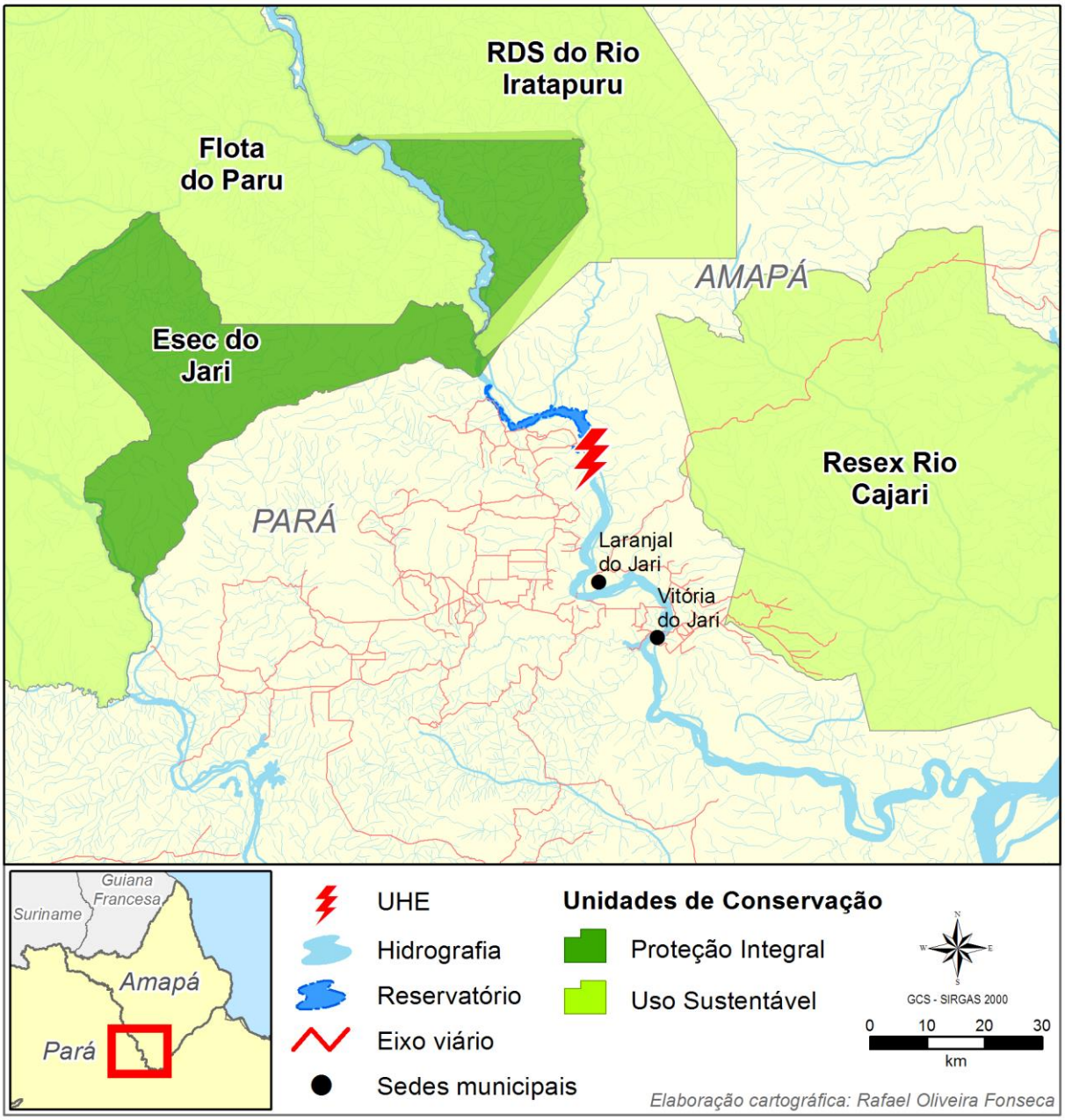
Mapa 3 - Área de Influência Direta (AID) da UHE Santo Antônio do Jari



Fonte: elaborado pelo autor com base no EIA da UHESAJ (ECOLOGY BRASIL, 2009).

Além disso, no entorno da UHESAJ há quatro Unidades de Conservação: a Reserva Extrativista Rio Cajari, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru e a Floresta Estadual do Paru/PA e a Estação Ecológica do Jari (Mapa 4).

Mapa 4 - Unidades de Conservação no entorno da UHE Santo Antônio do Jari



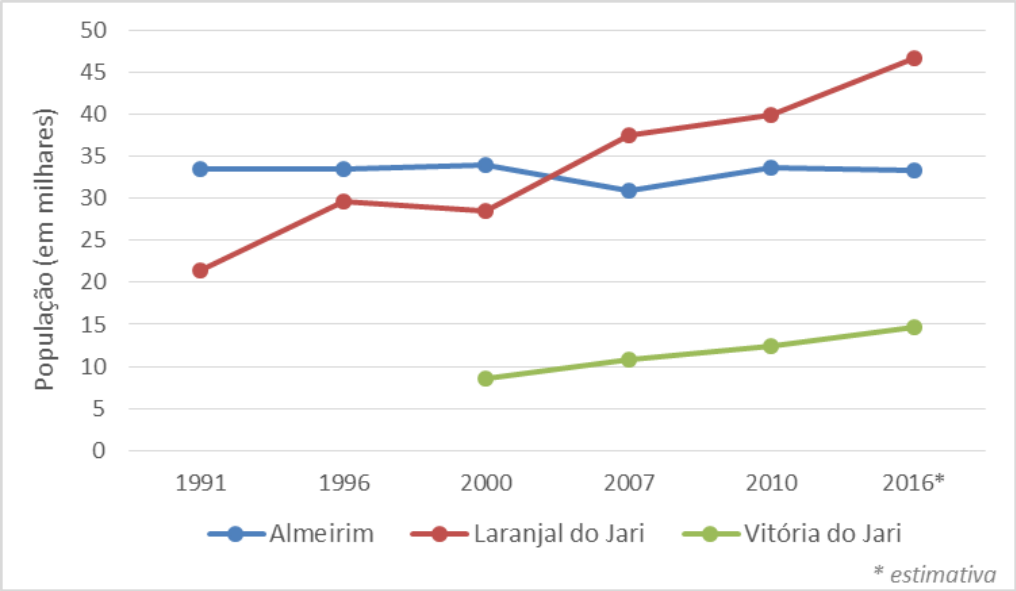
Fonte: elaboração do autor

Por ora, para complementar a compreensão da realidade contemporânea do território do baixo Jari, consideramos pertinentes também conhecermos alguns dados dos municípios mencionados.

Dentre estes, Almeirim no Pará é o mais antigo pois se tornou oficialmente Vila em 1758. A sua população nas últimas décadas permanece estável em torno de 33 mil habitantes, diferentemente de seus vizinhos amapaenses que seguem uma tendência de crescimento (Gráfico 2), além disso, o seu território abrange toda a divisa sudoeste com o Amapá a margem direita do Rio Jari, englobando desta forma parte da Estação Ecológica do Jari.

Observa-se que a obra de implantação da UHESAJ teve início em 2011 com a geração de dois mil empregos diretos, o que coincide com o maior crescimento da população a partir desse ano em Laranjal do Jari/AP, o município mais próximo do canteiro de obras, revelando os impactos do empreendimento no ordenamento do território.

Gráfico 2 - Variação populacional nos municípios na área de influência da UHE Santo Antônio do Jari



Fonte: elaborado pelo autor com base em documentos oficiais (IBGE, 2016)

Laranjal do Jari, com 45 mil habitantes, foi criada em 1987 quando seu território foi desmembrado do município de Mazagão/AP transformando a localidade do ex-povoado do Beiradão em sede municipal (Figura 9). A maior parte de sua área urbana localiza-se em face ao distrito de Monte Dourado, em Almeirim/PA, à margem esquerda do Rio Jari.

Figura 9 – Coletânea de Fotos de Laranjal do Jari/AP - o “Beiradão”

Fonte: fotos superiores (Jari News) [150], fotos inferiores (Rafael Oliveira Fonseca, 2016).

Em 1994, sete anos após a sua criação, o município de Laranjal do Jari também teve o seu território desmembrado quando o povoado do Beiradinho foi transformado na sede do município de Vitória do Jari, que atualmente possui uma população estimada de aproximadamente 14 mil habitantes e se localiza também à margem esquerda do Rio Jari, mas mais a jusante, exatamente em frente a Jari Celulose e a Cadam Mineração (Figura 10).

Figura 10 - Fotos de Vitória do Jari/AP - o “Beiradinho”

Fonte: Rafael Oliveira Fonseca (2016)

[150] Disponível em: <http://jarinews.wordpress.com/>. Acesso em: 20/09/2016.

Este município surgiu em decorrência dos interesses locais em usufruir dos recursos destinados à localidade por meio dos impostos pagos pela Cadam, que apesar de estar localizada na vizinha Almeirim/PA, em Munguba, possui a sua mina Morro do Filipe localizada à margem esquerda do Rio Jari no lado amapaense.

Isso promoveu um reordenamento do território, alterando a sua dinâmica do ponto de vista territorial e também sob a ótica das relações entre as empresas da área e o Estado, que passou a ter mais um relevante ator na região, a municipalidade de Vitória do Jari.

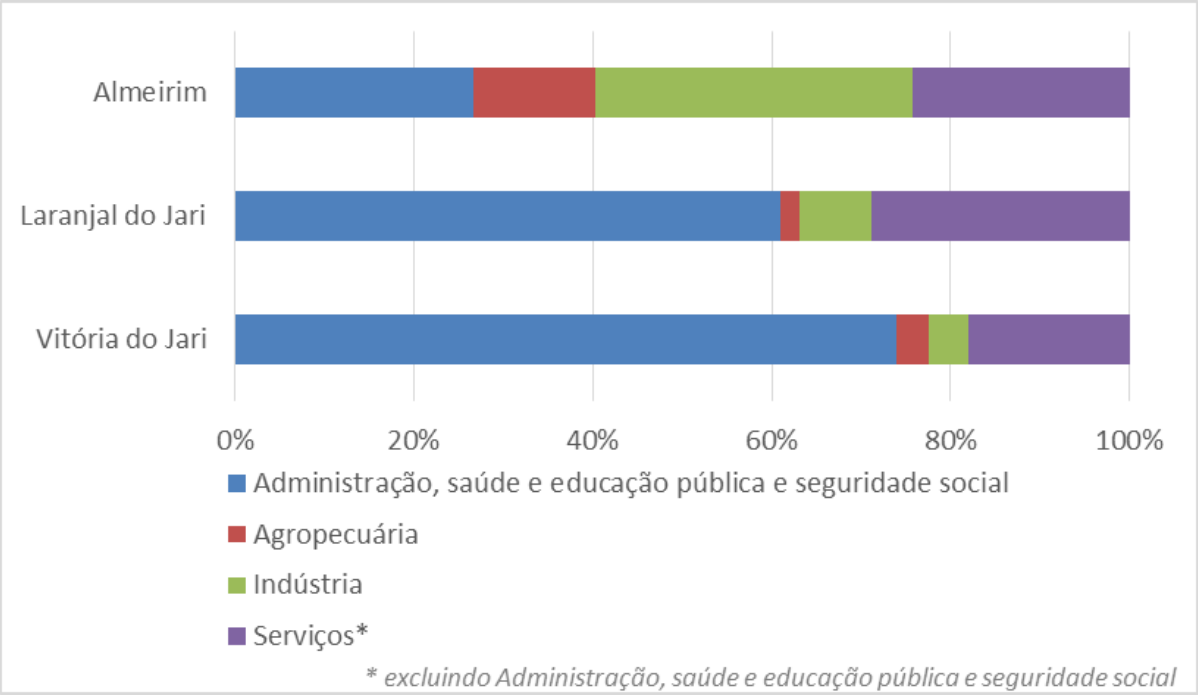
Ao analisarmos a dinâmica socioeconômica desses municípios do baixo Jari, é relevante considerar que apesar do rio por si só já representar um delimitador natural da dinâmica socioeconômica de ambas as margens, há neste território outra demarcação que é marcante na formação territorial local, a divisa entre o Pará e o Amapá.

É interessante pensar como em uma área de características naturais significantes, apesar de todo impacto já causado pelos vários empreendimentos do passado e do presente, há uma divisa imaginária criada pelo homem que resulta efeitos consideráveis na dinâmica local.

Historicamente, os empreendimentos e a maior parte de seus efeitos positivos se localizam majoritariamente no lado paraense, restando ao lado amapaense uma marginalização em relação a tais empresas e consequentemente como herança grande parte dos efeitos negativos, fatores que influenciam decisivamente para o ordenamento territorial do baixo Jari, conforme análises que seguem.

O Gráfico 3 nos revela um pouco dessa disparidade quando se consideram os índices econômicos a partir do PIB municipal (PIB-M).

Gráfico 3 - Representatividade percentual dos setores no PIB-M dos municípios na área de influência da UHE Santo Antônio do Jari



Fonte: elaboração do autor com base em documentos oficiais (IBGE, 2016)

Enquanto no município de Almeirim, do lado paraense, a indústria é o principal setor da economia local, nos municípios amapaenses o valor adicionado pelas atividades públicas e seguridade social é majoritário, sobretudo em Vitória do Jari, revelando que a proposta de emancipação de Laranjal do Jari/AP talvez não tenha sido adequada.

Ademais, alguns outros dados estatísticos atrelados ao cálculo do IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) nos possibilitam melhor compreender a realidade local em comparação com a média nacional (Tabela 10).

Tabela 10 - Dados estatísticos dos municípios na área de influência da UHE Santo Antônio do Jari

Dados estatísticos diversos					
Variável		Almeirim	Laranjal do Jari	Vitória do Jari	BRASIL
Renda	Renda média per capita[1]	R$ 484,16	R$ 432,92	R$ 309,39	*R$ 793,87*
	Proporção de pobres[2]	38,3%	24,5%	41,6%	*15,2%*
	Renda per capita dos pobres	R$ 65,45	R$ 83,27	R$ 66,63	*R$ 75,19*
	Proporção de vulneráveis a pobreza[3]	57,8%	53,0%	66,9%	*32,6%*
	Renda per capita dos vulnenáveis	R$ 111,00	R$ 142,60	R$ 114,74	*R$ 142,72*
Educação	Analfabetismo (> 15 anos)	13,7%	11,4%	14,8%	*9,6%*
	Ensino Médio completo (> 18 anos)	31,4%	32,0%	25,3%	*37,9%*
	Ensino Superior completo (> 25 anos)	7,6%	4,1%	3,0%	*11,3%*
	Expectativa anos de estudos[4]	8,6	9,2	8,6	*9,5*
Saúde	Esperança de vida ao nascer (anos)	73,6	73,1	71,9	*73,9*
	Mortalidade infantil	17,4	16,8	19,6	*16,7*
	Taxa de envelhecimento[5]	3,7%	2,9%	3,1%	*7,4%*
Habitação	Domicílios com água encanada	78,0%	91,5%	67,5%	*92,7%*
	Domicílios com energia elétrica	86,4%	98,7%	94,1%	*98,6%*
	Dom. com água e esgoto inadequado	33,6%	23,6%	48,9%	*6,1%*
Índice	IDH-M	0,642	0,665	0,619	*0,727*

[1] o universo de indivíduos considerado em todas as variáveis de renda é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

[2] proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R$ 140,00 mensais em agosto de 2010.

[3] idem 2 mas considerando o valor de R$ 255,00 mensais, o equivalente a 1/2 salário mínimo.

[4] média anos de estudo que uma geração de crianças que ingressa na escola deverá completar ao atingir 18 anos de idade, se os padrões atuais se mantiverem ao longo de sua vida escolar.

[5] proporção dos indíviduos com 65 anos ou mais

Fonte: elaboração do autor com base em estudo do PNUD (2013).

Assim, podemos observar na Tabela 10 que os três municípios da região apresentam índices piores que a média nacional em todas as variáveis, sobretudo Vitória do Jari que destacadamente dispõem dos piores indicadores dentre os municípios considerados.

Revelando que a presença dos empreendimentos agroindustriais do passado, ou mesmo aqueles do presente não se concretizaram e/ou se concretizam em grandes benefícios socioeconômicos para esse território impactado diretamente por tais ações empresariais, destacando um distanciamento entre a realidade e o discurso político-empresarial.

Toda essa conjuntura acaba promovendo ainda reflexos e pressões inclusive nas áreas protegidas da região, sobretudo na Esec do Jari e na Resex do Rio Cajari, que estão próximas aos empreendimentos e as áreas urbanas dos referidos municípios (Mapa 4).

3.4.1. A relevância das áreas protegidas da região

O estado do Amapá e a região noroeste Pará, também conhecida por Calha Norte, possuem vastas áreas protegidas (Mapa 5). Segundo dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (Cnuc) (MMA, 2016), o Amapá possui 18 Unidades de Conservação, sendo 12 delas federais, e o Pará possui 80 UCs, sendo 56 federais, estando todas essas sob a gestão do ICMBio.

Com um conjunto expressivo de UCs e TIs, o Amapá é reconhecido por ser o estado mais preservado do país com aproximadamente 95% da sua cobertura vegetal intacta, devido, em grande parte, a reduzida pressão antrópica verificada na região em decorrência de uma baixa densidade populacional em seu interior e a barreira natural imposta pelo rio Amazonas que impediu no passado uma dinâmica clássica de ocupação humana como aquela observada em outras áreas do país e na própria região Amazônica. Assim, acompanhada da criação de algumas Unidades de Conservação do lado paraense, as áreas protegidas nessa região da Calha Norte constituem possivelmente o maior mosaico de áreas protegidas do mundo com mais de 300 mil km² (ICMBIO, 2009).

Em outras palavras, podemos dizer que o conjunto de UCs existentes nessa área do país configura um extenso território de áreas protegidas contínuas de diferentes categorias e esferas administrativas, dessa maneira, o conceito de mosaico de Unidades de Conservação se torna relevante uma vez que o manejo desse conjunto de áreas exige cada vez mais um olhar coletivo e holístico (ICMBIO, 2009).

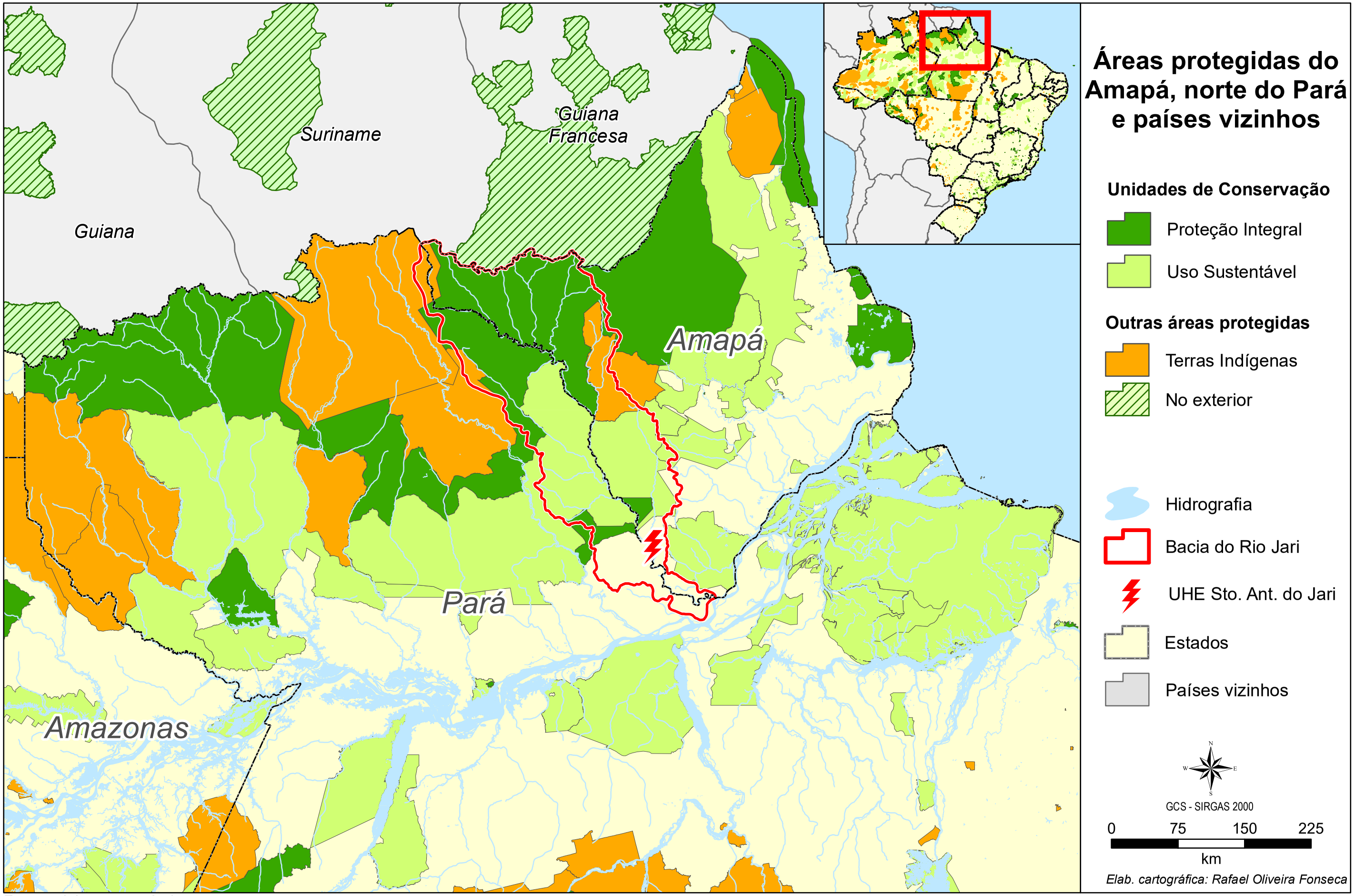
Nesse sentido, promover a consolidação das áreas protegidas dessa região do país, em áreas remotas e em um contexto de inúmeras dificuldades, sem dúvida, envolve uma ampliação das relações institucionais em um cenário de potencial cooperação dentre todos os atores envolvidos.

Uma das formas de integração seria por intermédio da criação de mosaicos de Unidades de Conservação, previsto pela Lei do SNUC[151], cuja a gestão deve ser feita de maneira conjunta e integrada. Compreende-se que a ideia de um mosaico de UCs é interessante, pois como os processos que geram e mantém a biodiversidade existem em dimensões que ultrapassam os limites das UCs, parcelas maiores do território possuem mais possibilidades de serem manejadas de forma a assegurar a integridade dos processos como um todo.

---

[151] Cf. art. 26 da Lei Federal nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000)

Mapa 5: Áreas protegidas do Amapá, norte do Pará e países vizinhos



Fonte: elaboração própria

Assim, na Calha Norte há o Mosaico Oeste do Amapá e Norte do Pará[152], formado por seis UCs e três Terras Indígenas, com destaque para o Parna de Tumucumaque.

A Compensação Ambiental tem um relevante papel nesse contexto, pois em um momento anterior a gestão conjunta e integrada, é fundamental que cada UC pertencente a um mosaico esteja em um elevado nível de consolidação, sendo primordial, por exemplo, a existência de um Plano de Manejo, documento técnico que pode ser subsidiado com recursos oriundos da CA.

Por fim, outro aspecto que adiciona complexidade às atividades de integração à área, são as relações transfronteiriças estabelecidas em decorrência a proximidade com a Guiana, Guiana Francesa e Suriname e suas respectivas áreas protegidas que estão inseridas na vasta região natural também conhecida como Platô ou Escudos das Guianas e que se expande até as fronteiras com a Venezuela e Colômbia (Mapa 5).

3.4.2. Unidades de Conservação e Terras Indígenas na região do Vale do Jari

Conforme destacamos, os estados do Amapá e Pará contemplam dezenas de áreas protegidas, para tanto neste subitem realizamos o detalhamento daquelas próximas a região ao Vale do Jari (incluindo as duas UCs beneficiárias dos recursos da CA oriundos da UHESAJ) visando ressaltar a importância destas para a proteção ambiental da região, dado que a totalidades das UCs da região ocupam quase 80% da área da bacia do Rio Jari (Tabela 11 e Mapa 6).

Trata-se dessa maneira de uma área com a presença de uma grande biodiversidade preservada na maior parte da bacia, sobretudo na sua porção norte e central, reflexo da ausência de ações antrópicas mais significativas no passado e mesmo no presente, cujo acesso é dificultado pelas condições físicas da região (EPE, 2010).

[152] Reconhecido pela Portaria MMA nº 4, de 3 de janeiro de 2013 (BRASIL, 2013).

Tabela 11 - Unidades de Conservação localizadas no entorno do Vale do Jari ordenadas cronologicamente pela data de criação.

Unidades de Conservação					
Nome	Cat.	Grupo	Área (ha)	Diploma legal de criação	Gestão
Estação Ecológica do Jari	Esec	Proteção Integral	231.079	Dec. Federais nº 87.092 de 12/04/1982 e nº 89.440 de 13/03/1984	Federal
Reserva Extratista do Rio Cajari	Resex	Uso Sustentável	532.392	Decreto Federal nº 99.145 de 12/03/1990	Federal
Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	RDS	Uso Sustentável	806.184	Lei Estadual n.º 0392 de 11/12/1997	Estadual/AP
Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	Parna	Proteção Integral	3.865.188	Decreto Federal s/nº de 22/08/2002	Federal
Reserva Biológica do Maicuru	Rebio	Proteção Integral	1.151.761	Decreto Estadual nº 2.610 de 04/12/2006	Estadual/PA
Floresta Estadual do Paru	Flota	Uso Sustentável	3.612.914	Decreto Estadual nº 2.608 de 04/12/2006	Estadual/PA
			10.199.518		

Fonte: elaboração do autor com base nas informações do Cnuc (MMA, 2016b).

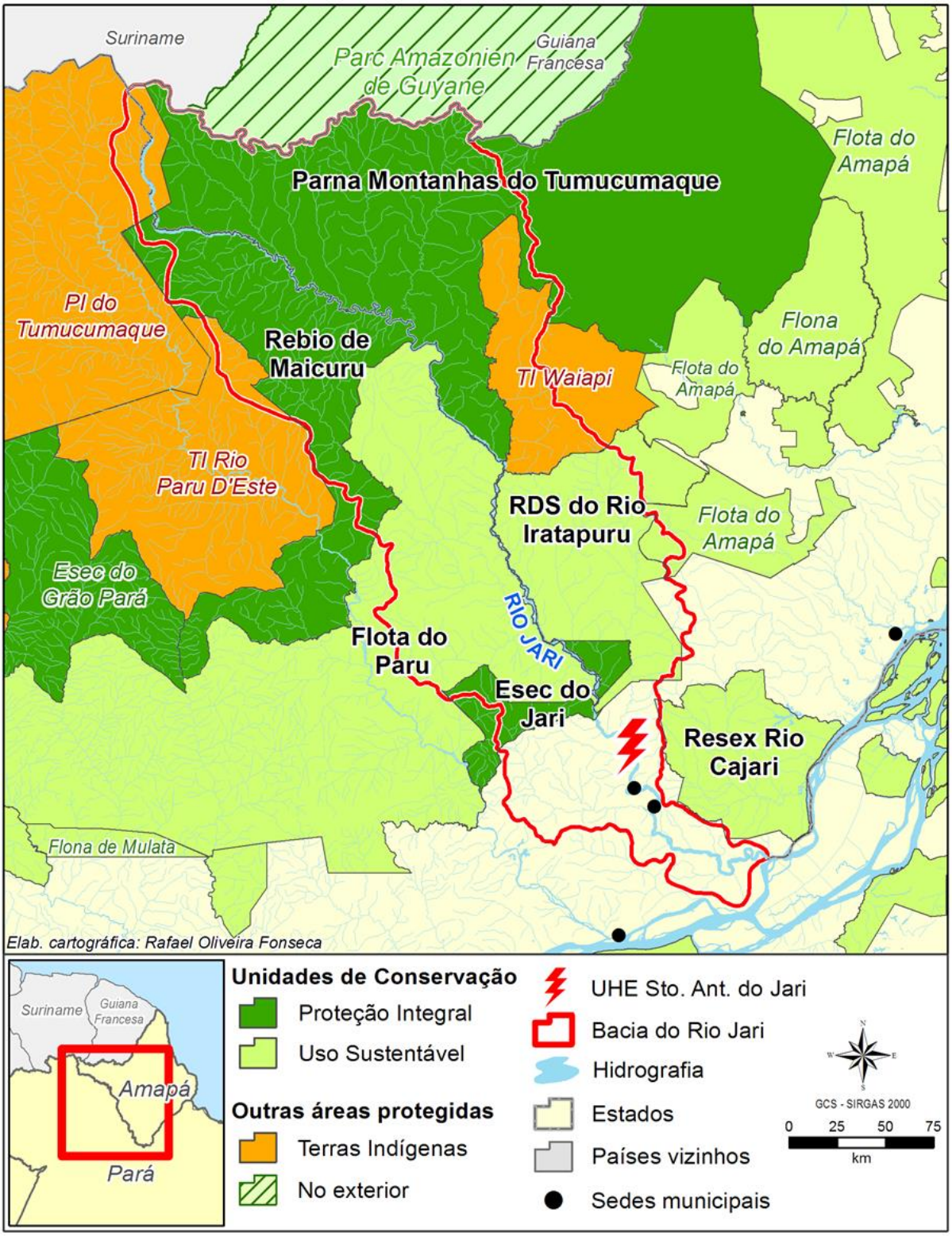
- Estação Ecológica do Jari

Unidade de Conservação Federal de Proteção Integral administrada pelo ICMBio, a Esec do Jari, criada em 1982, possui uma área de 227 mil hectares que está totalmente regularizada. A mesma dispõe de Conselho Gestor, faz parte do Programa Arpa (Áreas Protegidas da Amazônia), mas não possui Plano de Manejo (MMA, 2016b).

Sua sede localiza-se no distrito de Monte Dourado, no município de Almeirim/PA, mas sua área também compreende um trecho de Laranjal do Jari, no lado amapaense. Seu território é contíguo a outras duas UCs estaduais de Uso Sustentável, a RDS do Rio Iratapuru (Amapá) e Floresta Estadual do Paru (Pará). Aproximadamente 60% da UC está localizada na porção sul da bacia do Rio Jari (EPE, 2010).

Foi a primeira área protegida da bacia do Jari atuando como um tampão das ações antrópicas à montante do Rio Jari. Como esta UC está inserida diretamente na questão do estudo de caso, adiante iremos analisá-la com maior detalhamento.

Mapa 6 - Unidades de Conservação na região do Vale do Jari



Fonte: elaboração própria

- Reserva Extrativista Rio Cajari

Criada em 1990, a Resex do Rio Cajari é uma UC de Uso Sustentável Federal localizada no estado do Amapá e administrada pelo ICMBio. Sua área situa-se nos municípios de Laranjal do Jari, Mazagão e Vitória do Jari. A UC possui Conselho Gestor, não possui Plano de Manejo e faz parte do Programa Arpa (MMA, 2016b).

Ocupa apenas uma pequena porção ao sul da bacia em estudo, apesar disso está muito próxima à margem esquerda do Rio Jari (aproximadamente 10 quilômetros), a Unidade de Conservação é drenada pelas bacias dos rios Cajari e Ajuruxi, Igarapé Tambaqui e outros pequenos igarapés vindos do nordeste da reserva, onde todas as águas se dirigem para o Canal do Norte, rio Amazonas (EPE, 2010).

Dessa maneira, sua influência na bacia é muito mais antrópica, até por ser uma UC extrativista e permitir a presença humana em seu território. Segundo dados do Cnuc, há em seu interior aproximadamente 6.700 pessoas, além de mais 1.300 em sua zona de amortecimento (MMA, 2016b).

Toda a área está demarcada e sua situação fundiária encontra-se parcialmente regularizada, sendo: 46% de propriedade particular, 45% de área devoluta[153], 8% de propriedade da União e 1% do estado do Amapá (MMA, 2016b). Destaca-se que segundo o SNUC[154] as áreas particulares devem ser desapropriadas.

- Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru

A RDS do Rio Iratapuru, criada em 1997, é uma UC de Uso Sustentável estadual sob a gestão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá. Sua área compreende parcelas dos municípios de Mazagão, Laranjal do Jari e Pedra Branca do Amapari e sobrepõe-se à Esec do Jari em uma área de 7.579 hectares (0,94% do total) (EPE, 2010; MMA, 2016b).

Com o objetivo de promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, a UC possui comunidades próximas que atuam na extração, no beneficiamento e na

[153] São terras públicas sem destinação pelo Poder Público e que ao mesmo tempo nunca integraram patrimônio de qualquer pessoa física ou jurídica, ainda que estejam irregularmente sob sua posse.

[154] Lei Federal nº 9.985/2000. Art. 18 § 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei (BRASIL, 2000)

comercialização da castanha-do-brasil e do breu branco. Para tanto a mesma possui Conselho Gestor, Plano de Manejo e faz parte do Programa (MMA, 2016b).

Limita-se ao norte pela Terra Indígena do Waiãpi, a oeste com o Rio Jari, a leste com a Floresta Estadual do Amapá e ao sul com a Estação Ecológica do Jari. Cerca de 90% desta Unidade de Conservação está na porção leste da bacia do Rio Jari, ocupando parte da sua margem esquerda (EPE, 2010; MMA, 2016b).

Segundo dados atualizados apenas em 2007 havia na sua zona de amortecimento aproximadamente 2 mil pessoas, além disso, sua situação fundiária encontra-se totalmente regularizada sendo o estado do Amapá titulado de 100% de sua área (MMA, 2016b).

Essa UC a princípio seria uma das beneficiárias da CA oriunda da UHESAJ, mas conforme abordaremos adiante em detalhes, foi excluída do processo por ser uma Unidade de Uso Sustentável e uma análise técnica do Ibama ter identificado que a mesma não foi diretamente impactada pelo empreendimento.

- Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque

O Parna de Tumucumaque (PNMT), criado em 2002, é uma UC de Proteção Integral federal sob a gestão do ICMBio. Localizado ao norte dos estados do Amapá e Pará, com 3,8 milhões de hectares, é a maior UC do Brasil e o maior parque de floresta tropical contínua do mundo com um perímetro de 1.921 quilômetros. A UC possui Conselho Gestor, plano de manejo e faz parte do Programa Arpa (ICMBIO, 2009; MMA, 2016b).

Sua área abrange os municípios amapaenses de Pedra Branca, Serra do Navio, Laranjal do Jari, Oiapoque e Calçoene (ocupando 26,5% do estado do Amapá) e uma pequena parte de Almeirim/PA à margem direita do Rio Jari (MMA, 2016b). Cerca de 50% da sua área localiza-se na porção norte da bacia do Rio Jari ocupando majoritariamente a sua margem esquerda (EPE, 2010).

O Parque é quase todo envolto por áreas protegidas, sejam Unidades de Conservação ou Terras Indígenas, com exceção do pequeno trecho fronteiriço com o Suriname. No seu outro trecho de fronteira, com a Guiana Francesa, o Parque é contíguo ao *Parc Amazonien de Guyane*

Como o Parna de Tumucumaque também está inserida diretamente na questão do nosso estudo de caso, adiante abordaremos com maior detalhamento.

- Reserva Biológica do Maicuru

A Rebio do Maicuru, criada em 2006, é uma Unidade de Conservação de Proteção Integral estadual sob gestão do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade Pará (Ideflor-bio) com aproximadamente 1,1 milhão de hectares que abrange áreas dos municípios de Almeirim e Monte Alegre. A UC possui Conselho Gestor, plano de manejo e faz parte do Programa Arpa (PARÁ, 2011; MMA, 2016b).

Envolvida por áreas protegidas, esta reserva se estende do rio Maicuru até o Rio Jari, na divisa dos estados do Pará com o Amapá a noroeste da bacia do Rio Jari. Incorpora porções das bacias hidrográficas dos rios Maicuru, Paru e Jari. Faz limites com a Terra Indígena Parque Indígena do Tumucumaque; com a Terra Indígena do Paru D'Este; com o Parna do Tumucumaque; e com a Floresta Estadual paraense do Paru (PARÁ, 2011).

Apesar da presença de aproximadamente 420 pessoas na área da Reserva em áreas de garimpo (estimativas de 2009), em 98,5% da área não há registro de pressão humana (PARÁ, 2011). Sua situação fundiária encontra-se totalmente regularizada sendo o estado do Pará o referido titulado (MMA, 2016b).

- Floresta Estadual do Paru

A Floresta Estadual do Paru, da mesma forma que a Rebio do Maicuru, também foi criada em 2006, é estadual e está sob a gestão do Ideflor-bio. É a maior Unidade de Conservação de Uso Sustentável em florestas tropicais do mundo com 3,6 milhões de hectares que abrangem os municípios de Almeirim, Monte Alegre, Alenquer e Óbidos (EPE, 2010; MMA, 2016b).

A Flota também possui Conselho Gestor e plano de manejo, mas não faz parte do Programa Arpa (MMA, 2016b), além disso quase todo seu perímetro está envolto por áreas protegidas (Mapa 6), exceto um trecho de sua face sul (PARA, 2010).

Esta UC também registra a presença humana, aproximadamente 1.850 pessoas em seu interior ou em sua zona de amortecimento e, como no caso da Rebio do Maicuru, sua situação fundiária encontra-se totalmente regularizada sendo o estado do Pará o referido titulado (MMA, 2016b).

Por fim, cabe destacar que as Unidades de Conservação aqui abordadas são contíguas às Terras Indígenas, outra categoria de área de proteção legal que será apresentada a seguir. Esta contiguidade de áreas de várias protegidas é o que permite que grande parte do

território ocupado pela bacia seja quase que totalmente protegido legalmente, mas com finalidades diferenciadas, de acordo com as peculiaridades e necessidades locais de suas respectivas áreas (EPE, 2010).

- Terras Indígenas

Conforme citamos anteriormente, há na área da bacia do Rio Jari três Terras Indígenas[155], todas se encontram registradas[156] e localizam-se na área norte da bacia onde há os menores índices de pressão antrópica (Tabela 12 e Mapa 6).

Tabela 12 - Terras Indígenas localizadas na bacia do Rio Jari ordenadas cronologicamente pela data de criação

Terras Indígenas				
Nome	Grupo	Área total (ha)	Diploma legal de criação	Municípios
Waiãpi	Usufruto exclusivo indígena	607.017	Decreto s/nº de 23/05/1996	Pedra Branca do Amapari, Laranjal do Jari e Mazagão/AP
Rio Paru d´Este		1.195.785	Decreto s/nº de 03/11/1997	Alenquer, Almerim e Monte Alegre/PA
Parque do Tumucumaque		3.071.067	Decreto s/nº de 03/11/1997	Almeirim, Oriximiná, Óbidos e Alenquer/PA; Laranjal do Jari/AP
		4.873.869		

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da Funai (2016).

Apesar da existência de três TIs na bacia do Rio Jari, somente a mais antiga, a TI Waiãpi, apresenta aldeias/comunidades indígenas inseridas na referida bacia, ao contrário das outras duas que possuem suas comunidades localizadas na bacia vizinha do rio Paru d´Este. O povo Waiãpi soma 779 indivíduos divididos em 48 aldeias, das quais 19 estão localizadas na

[155] As três são consideradas pela Funai (2016) "Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas", que são aquelas terras de que trata o art. 231 da Constituição Federal de 1988, direito originário dos povos indígenas, cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96. Além desta tipologia, nos termos da legislação vigente as terras indígenas ainda podem sem classificadas como: Reservas Indígenas, Terras Dominiais e Interditadas (FUNAI, 2016). Almeida (2004) faz em seu artigo uma discussão sobre a tipologia "Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas" que foi instituída pela Constituição de 1988, mas que expressam uma diversidade de formas de existência coletiva de diferentes povos e grupos sociais em suas relações com os recursos da natureza.

[156] As terras registradas são aquelas que já passaram por todas as fases dos processos administrativos de criação de uma TI e após o decreto de homologação, foram registradas em Cartório em nome da União e na Secretaria do Patrimônio da União. Segundo a Funai (2016) as outras fases dos processos administrativos que envolver as "Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas" são: em estudo, delimitadas, declaradas, homologadas e interditadas.

bacia do Rio Jari (EPE, 2010), mas distante a centenas de quilômetros a montante da UHE Santo Antônio do Jari.

Assim, cientes do contexto que envolver a formação histórica e territorial do Vale do Jari e de aspectos de sua contemporaneidade que refletem no ordenamento territorial, com destaque para as áreas protegidas, passamos, desse modo, a responder as indagações acerca da UHE Santo Antônio do Jari, em relação a sua idealização, planejamento e, principalmente, o processo de Licenciamento Ambiental do empreendimento que ocorreu quando de fato sua materialização se iniciou.

3.5. A Usina Hidrelétrica Santo Antônio do Jari

A UHE Santo Antônio do Jari apesar de ser um empreendimento de produção energética recente, concluído em 2015, há décadas foi almejado e idealizado por alguns atores da região do Vale do Jari, sendo inclusive, por vezes, considerado elemento fundamental para possibilitar o prosseguimento do desenvolvimento local como justificativa para a sua implantação. Tal fato, nos leva a considerar relevante um breve histórico do empreendimento até os dias atuais ressaltando maiores detalhes para compreender o seu percurso e quais motivos contribuíram para o seu estabelecimento há apenas alguns anos.

3.5.1. Da ambição à concretização: os caminhos até a produção energética da UHE de Santo Antônio

A ideia de aproveitar os recursos hídricos da bacia do Jari é muito antiga. Ainda no tempo do Coronel José Júlio, quando a lenha era o principal combustível, já se pensava em alternativas mais eficientes para o abastecimento energético daquela região isolada e remota (LINS, 1997).

Neste sentido, o propósito de construção de uma usina hidrelétrica na região ganhou fôlego, sobretudo após a chegada do estadunidense Daniel Ludwig em 1967 e a implantação do Projeto Jari, que por estar inserido no quadro dos projetos de desenvolvimento planejados para a Amazônia durante o regime militar, a princípio, não teria dificuldades em viabilizar também a construção de um empreendimento energético.

Assim, houve à elaboração dos primeiros estudos para aproveitamento do potencial hidrelétrico da bacia do Rio Jari, executados pela Eletronorte, Companhia de Eletricidade do

Amapá (CEA) e a Companhia do Jari, entre 1973 e 1986. Esses estudos, relativos ao inventário e a viabilidade do empreendimento, demonstraram a existência de potencial hidrelétrico economicamente aproveitável, a curto e médio prazos, no sítio da Cachoeira de Santo Antônio (ECOLOGY BRASIL, 2009).

A dificuldade na resolução da questão energética para o Projeto Jari foi preponderante à decisão de Ludwig de abandoná-lo em 1982. O empresário estadunidense realizou várias tentativas de construção de uma UHE na região, inclusive com a proposta de exploração por dez anos e posterior repasse ao Estado por meio da Eletronorte. Segundo Lins (1991), essas proposições nunca foram aceitas pelo governo brasileiro que oficialmente nunca explicou os motivos das recusas, apesar do apoio do Estado ao Projeto de forma geral.

Entretanto, alguns anos depois em 1986, após estudos complementares iniciou-se a elaboração do primeiro Projeto Básico e do um EIA/Rima da UHESAJ, até que em 1988 se obtém a primeira licença de instalação junto ao estado do Amapá (ECOLOGY BRASIL, 2009).

Apesar disso, a obra não foi iniciada e após anos de atrasos, readaptações dos projetos e reavaliações mercadológicas, somente em 2007 mais de vinte anos depois, em face da previsão de interligação da região de Macapá ao Sistema Interligado Nacional (SIN), o plano para a construção da UHE ganhou força novamente e, gradativamente se tornou uma realidade.

Neste contexto, as obras das UHE tiveram início em agosto de 2011 e foram concluídas no início de 2015. Sua barragem está localizada no Rio Jari na divisa entre os estados de Pará e Amapá a aproximadamente 25 quilômetros a montante do município Laranjal do Jari/AP e de Monte Dourado (distrito de Almeirim/PA) (Mapa 3).

Com uma potência instalada de quase 393 megawatts, a UHE possuí 3 unidades principais geradoras de energia sendo caracterizada por seu uma usina a fio d´água, o que, segundo o EIA (ECOLOGY BRASIL, 2009) contribui para a construção de uma barragem de baixa altura com longa soleira vertente, dessa maneira, reduzindo os impactos ambientais (Tabela 13).

No princípio o empreendimento era de responsabilidade do Consórcio Amapá Energia (Tabela 13), mas atualmente a UHE é gerida pela Companhia Energética do Jari S/A (Ceja – Jari Energia) que é a controladora direta da ECE Participações S/A (CEJA, 2016), e que assumiu a totalidade do empreendimento ao adquirir a participação minoritária da Jari Energética S/A em 2011, pouco antes do início das obras.

Tabela 13 - Características básicas da UHE Santo Antônio do Jari

Dados do empreendimento	
Denominação	UHE Santo Antônio do Jari
Processo Aneel	27100.0004.18/1985-53
Empreendedor	Consórcio Amapá Energia (90% ECE Participações S/A; 10% Jari Energética S/A)
Localização	Laranjal do Jari/AP e Almeirim/PA (Rio Jari)
Valor do empreendimento	R$ 1,1 bilhão
Início das obras	agosto/2011
Início das operações	setembro/2014
Data de conclusão	janeiro/2015
Dados técnicos	
Potência instalada	392,95 Mw
Unidades geradoras	3 unidades principais (389,55 Mw), e; 1 unidade secundária (3,4 Mw)
Tipologia	Usina Hidrelétrica a fio d´água
Destinação da Energia	SIN (Sistema Interligado Nacional)
Interligação ao Sistema	LT de 230 Kv (20 km) até a Subestação de Laranjal do Jari/AP
Barragem/Vertedouro	1.300 m + 1.500 m
Área do reservatório	31,7 km²
Extensão do reservatório	28 km
Profundidade média	9,5 metros
Vazão do vertedouro	9.593 m³/seg
Renovação do reservatório	36 horas (1,5 dia)
Enchimento do reservatório	março/2014

Fonte: elaboração do autor com base em documentos oficiais (ECOLOGY BRASIL, 2009; IBAMA, 2015).

A Ceja é uma empresa de capital fechado controlada, em conjunto e de forma igualitária, pela EDP Energias do Brasil S/A (Grupo EDP - Portugal) e pela *China Three Gorges* Brasil Energia Ltda. (*CTG Group* - China) (CEJA, 2016), revelando a participação plena do capital estrangeiro direto na gestão do empreendimento.

A outorga de concessão para exploração do potencial de energia hidráulica do Rio Jari, regulada atualmente pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)[157], pertence a ECE Participações S/A e iniciou-se em 1987 prevendo um contrato de 30 anos, mas em 2012 o prazo foi prorrogado até o final de 2044, quando todos os bens e instalações vinculados a UHESAJ passarão a integrar o patrimônio da União mediante indenização dos investimentos realizados e ainda não amortizados, a partir de autorização da Aneel e auditoria do processo.

[157] Contrato de Concessão Aneel nº 4/2002 e respectivos Termos Aditivos.

Figura 11 - Coletânea de fotos da UHE Santo Antônio do Jari em operação

Fonte: fotos superiores e inferior/esquerda (Jari Energia)[158]; foto inferior/direita (Rafael Oliveira Fonseca, 2016).

Como a maior parte dos empreendimentos infraestruturais recentes de nosso país, a UHE Santo Antônio do Jari fez parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em suas duas primeiras etapas, sendo majoritariamente financiada pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Dessa forma, o Estado, a partir de seu banco público de fomento, forneceu a maior parte dos recursos necessários para a construção do empreendimento na forma de crédito, com taxas e condições mais atrativas que aquelas disponíveis em instituições privadas, assumindo parte considerável dos riscos do empreendimento, caso esse não se torne rentável ao beneficiário do crédito que, por conseguinte, pode apresentar dificuldades em sanar suas dívidas.

Essa lógica corrobora com aquela que foi exposta no primeiro capítulo considerando que o Estado atua de forma a orientar o processo econômico, organizando o território para tal e, nessa perspectiva, frequentemente intervém na economia naqueles setores que demandam expressivos recursos financeiros (como na produção energética, por exemplo) reduzindo, dessa forma, possíveis tensões ao desempenho do mercado, minorando seus custos e, consequentemente aumentando as possibilidades de lucro das empresas privadas.

[158] Disponível em: <www.jarienergia.com.br>. Acesso em: 15/06/2016.

Ademais, ao final do período de concessão da outorga, depois de décadas de exploração pela iniciativa privada as instalações passarão a integrar o patrimônio da União, mas o Estado ainda deverá indenizar as empresas concessionárias caso existam investimentos realizados ainda não amortizados, a partir de autorização da Aneel e auditoria processual.

Dessa maneira, parece coerente afirmar que o Estado atua sempre, de diversas formas, de maneira a apoiar o modo capitalista de produção com o intuito de (re)organizar o território para o (re)estabelecimento contínuo das forças hegemônicas. Considerando, nesse caso específico, a garantia da produção enérgica como elemento primordial para a continuidade da lógica capitalista de crescimento econômico.

Ao mesmo tempo que essa ação parece justificável tendo como base o discurso do crescimento econômico, é contraditória porque apenas alimenta "mais do mesmo" e elimina a concorrência do mercado de capitais, com qual benefício para o país de fato? O Estado, por intermédio do BNDES, deveria disponibilizar crédito diferenciado a setores fundamentais da economia para os quais casualmente não haja disponibilidade de financiamento privado viável, bem como, atuar como base para setores atrelados à indústria de inovação.

Destarte, para sistematizar a questão, a Tabela 14 apresenta as condições de financiamentos oferecidas pelo BNDES a ECE Participações para o empréstimo de R$ 736,8 milhões a serem investimentos na UHE Santo Antônio do Jari.

Tabela 14 - Condições de financiamento da UHE Santo Antônio do Jari

Condições de financiamento da UHESAJ				
Órgão financiador	BNDES			
Contrato	nº 12.2.1112.1 de 13/12/2012			
Cliente	ECE Participações S/A			
Valor do empréstimo	R$ 736.807.000,00			
Custo financeiro	*Juros (% a.a.)*	*Carência (em meses)*	*Amortização (em meses)*	*Valor contratado*
Juros + TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo)	0	29	72	R$ 3.685.000,00
	1,86	29	192	R$ 733.122.000,00

Fonte: elaboração do autor com base em documentos oficiais (BNDES, 2012, 2016)

O primeiro subcrédito, de aproximadamente R$ 3,68 milhões, é destinado aos investimentos sociais no entorno do empreendimento, sobretudo na vila de São Francisco do Iratapuru, impactada diretamente pela barragem. Para tanto, se aplica apenas os juros da

TJLP[159] e o prazo para liquidação em decorrência da carência é mês de maio de 2021 (BNDES, 2012)

O segundo subcrédito, que contempla a maior parte do valor contratado, se destina aos investimentos gerais no empreendimento (R$ 506 milhões), na implantação dos sistemas de transmissão associados ao empreendimento (R$ 7,4 milhões) e aquisição de máquina e equipamentos (R$ 219,5 milhões). Neste se aplica juros de 1,86% (ao ano) acima da TJLP, com prazo de liquidação para o mês de maio de 2031 devido ao período de carência previsto (BNDES, 2012).

Apresentada a conjuntura de idealização e materialização do empreendimento, bem como de suas informações gerais, partimos para a análise do processo de Licenciamento Ambiental da UHESAJ, que engloba, consequentemente, a Compensação Ambiental do referido empreendimento.

3.5.2. O processo vigente de Licenciamento Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari

Apesar dos estudos iniciados na década de 1970 e posteriores emissões de algumas licenças ambientais para a construção de uma usina no Rio Jari, conforme abordamos, o processo de Licenciamento Ambiental da UHE que foi por fim construída se iniciou em 2007 com a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e com a abertura do processo vigente pelo Ibama[160] no início de 2008 (ECOLOGY BRASIL, 2009).

Coube ao Ibama a tarefa de licenciar o referido empreendimento (Figura 12), dentre outros fatores, por se tratar de uma obra de significativo impacto localizada na divisa entre os estados de Amapá e Pará, portanto de impacto ambiental regional e consequentemente de sua competência conforme a Resolução Conama 237/97[161].

---

[159] A Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), instituída pela Medida Provisória nº 684/1994, é definida como o custo básico dos financiamentos concedidos pelo BNDES. Tem período de vigência de um trimestre-calendário sendo fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) por meio de parâmetros pré-determinados (BNDES, 2016). Para o primeiro trimestre de 2017 a TJLP foi definida em 7,5% ao ano e para o segundo trimestre em 7% ao ano. (BNDES, 2017).

[160] Processo Ibama nº 02001.000337/2008-06 em nome da ECE Participações S/A.

[161] Cf. artigo 4º, § 1º, da Resolução Conama 237/97 (BRASIL, 1997).

Figura 12 - Coletânea de fotos UHE Santo Antônio do Jari durante as obras

Fonte: organizado pelo autor com base em imagens da Cesbe S/A[162]

[162] Disponível em: <http://www.cesbe.com.br/obras/uhe-santo-antonio-do-jari/>. Acesso em: 18/06/2016.

A sequência tripartite do processo de Licenciamento Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari se iniciou pela emissão da Licença Prévia nº 337 em dezembro de 2009, com validade de 2 anos, para a instalação de uma UHE de 300 MW com 6 turbinas principais, tendo como condições para a sua validade 7 condicionantes gerais e 25 específicas. Dentre essas, a condicionante específica 2.25 ressalta que o empreendedor deveria cumprir as obrigações relativas ao pagamento da Compensação Ambiental após a fixação do grau do impacto do empreendimento e a notificação do empreendedor do valor total da compensação.

Ulteriormente, próximo ao prazo de expiração da LP, foi emitida a Licença de Instalação nº 798 em novembro de 2011, com validade de 4 anos, que já previa a instalação de UHE de maior potencial de capacidade com 373,4 MW (3 unidades geradores principais totalizando 370 MW e 1 unidade geradora secundária de 3,4 MW).

Da mesma forma, dando continuidade as condições para a validade do processo como um todo, nessa LI haviam 9 condicionantes gerais e 13 específicas, dentre essas, a condicionante específica 2.13 que já destacava o valor devido pelo empreendedor para a execução do Programa de Compensação Ambiental, conforme detalharemos adiante.

Em maio de 2014, pouco mais de 30 meses após a emissão da LI, foi emitida a Licença de Operação nº 1.233 com validade de 4 anos para uma UHE com as mesmas características técnicas da LI. Essa LO contém 5 condicionantes gerais e 35 específicas, a condicionante específica 2.34 destaca que o empreendedor deve acompanhar a execução da CA pelo ICMBio até a emissão do atesto de cumprimento pelo Comitê de Compensação Ambiental Federal (IBGE, 2014).

Ademais, como complemento do curso processual, em março de 2015 houve a retificação da atual LO, novamente com validade de 4 anos, alterando a capacidade instalada para 392,95 Mw de capacidade (3 unidades geradores principais totalizando 389,55 Mw e 1 unidade geradora secundária de 3,4 Mw). As condicionantes gerais e específicas foram mantidas nesta retificação (IBGE, 2015).

Dessa maneira, passando pela sequência tripartite do processo de Licenciamento Ambiental brasileiro, atualmente a UHE Santo Antônio do Jari, em operação, possui uma LO com validade até março de 2019.

Logicamente, o processo de LA é longo e conta com um volume de dados considerável, com detalhamentos que envolvem inúmeras condicionantes, pareceres técnicos dos órgãos estatais envolvidos, dentre outros documentos.

Para tanto, é fundamental detalhar todo esse longo processo no que se refere especificamente as ações que envolvem a Compensação Ambiental. Para assim compreendermos melhor a sua aplicação articulada a legislação e, desse modo, também captar as influências sobre o território e seu reordenamento a partir dessa ação empreendedora em específico, sobretudo nas áreas protegidas beneficiadas pelos recursos da CA.

3.6. A trajetória da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari

A CA da UHE Santo Antônio do Jari foi inicialmente baseada no Programa de Compensação Ambiental (PCA) disposto no EIA do empreendimento (item 11.20) publicado em 2009 (ECOLOGY BRASIL, 2009). Esse item do Estudo de Impacto Ambiental se apresenta de forma sucinta, em apenas seis páginas, descrevendo basicamente as justificativas, os objetivos e a forma de execução do referido Programa.

Dentre os objetivos principais mencionados destacam-se:

1. Proteger as áreas remanescentes dos ecossistemas regionais de valor ecológico;
2. Proteger espécies da fauna e da flora ameaçadas ou em vias de extinção;
3. Contribuir para a manutenção da biodiversidade genética;
4. Proporcionar novas áreas para o desenvolvimento de atividades de educação ambiental e pesquisas pela comunidade científica;
5. Obter, até o início das obras, o Termo de Compromisso assinado para a aplicabilidade dos recursos;
6. Concluir, até o final das obras, o plano de trabalho para aplicabilidade dos recursos destinados pelo órgão licenciador.

É interessante observar que enquanto os quatro primeiros objetivos se correlacionam com a finalidade da CA, os dois últimos estão estritamente relacionados as obrigações e condicionantes impostas ao empreendedor no processo de Licenciamento Ambiental para empreendimentos de significativo impacto.

Dessa forma, o mercado, ao menos no discurso, se posiciona em favor do instrumento e de seus objetivos ambientais, mas não de maneira eletiva pois a CA é obrigatória, e nesse sentido visa meramente cumprir com suas obrigações normativas.

Destarte, o PCA enfatiza que, considerando a Área de Influência Indireta do empreendimento, o empreendedor indicou duas Unidades de Conservação que poderiam receber os recursos da Compensação Ambiental: a Estação Ecológica do Jari e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru (ECOLOGY BRASIL, 2009).

Consideramos que nessa afirmação há uma imprecisão, para esclarecer tal apontamento, apresentamos alguns pontos tendo como base o Mapa 7, na página seguinte, que contempla as UCs e suas respectivas áreas circundantes no entorno da UHESAJ.

Destaca-se, que as faixas temporárias representativas para as áreas circundantes apresentadas no Mapa 7 (superior) foram formuladas com base na Resolução Conama nº 13/1990[163], ainda vigente na época da elaboração do EIA da UHESAJ em 2009.

Essa Resolução de 1990 previa a obrigatoriedade do licenciamento ambiental das atividades que poderiam afetar a biota de uma UC, mediante autorização de seu órgão gestor, considerando para tal a adoção de uma faixa circundante em baseada em um raio de dez quilômetros (BRASIL, 1990b).

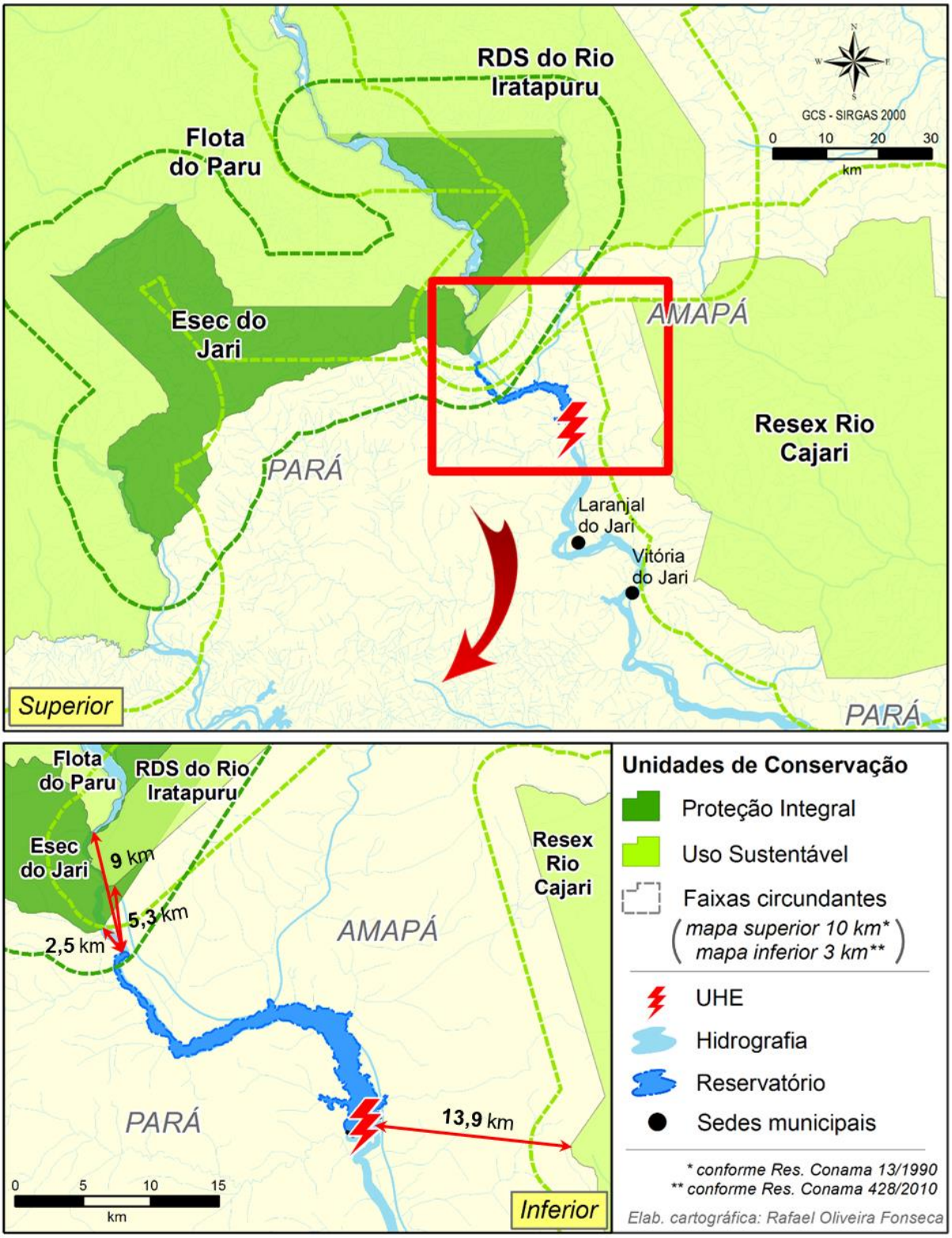
Posteriormente, em 2010, o Conama publicou uma nova Resolução sobre a questão[164] com algumas alterações, mantendo a obrigatoriedade da autorização do órgão responsável pela gestão das UCs para o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar a UC ou sua zona de amortecimento (ZA) (BRASIL, 2010b).

---

[163] Resolução Conama nº 10, de 6 de dezembro de 1990: "Dispõe sobre normas referentes às atividades desenvolvidas no entorno das Unidades de Conservação". Revogada pela Resolução Conama nº 428/2010 (BRASIL, 1990b).

[164] Resolução Conama nº 428, de 17 de dezembro de 2010: "Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/Rima e dá outras providências". Alterada pela Resolução nº 472/2015 (BRASIL, 2010b).

Mapa 7 – Unidades de Conservação e respectivas faixas circundantes no entorno UHE Santo Antônio do Jari



Fonte: elaboração própria

No entanto, a sua principal modificação redefiniu a área circundante para três quilômetros[165], conforme o Mapa 7 (inferior), para todas as UCs cujas zonas de amortecimento não estejam estabelecidas (devido ausência de plano de manejo) e que podem ser afetadas por empreendimentos de significativo impacto ambiental, com exceção de RPPNs e APAs (BRASIL, 2010b).

Mediante o exposto, ressaltamos que não há um consenso acerca de se essas áreas circundantes: (1) são equiparadas as zonas de amortecimentos; e, (2) se poderiam sem concebidas como ZAs provisórias ou se no limite ambas seriam ferramentas distintas de proteção do entorno das UCs.

A própria redação da Resolução Conama nº 428/2010 possibilita diferentes interpretações[166]. Entretanto, em 2011 a Advocacia-Geral da União (AGU) publicou um Parecer[167] em resposta aos questionamentos da equipe técnica do Ibama vinculada a Compensação Ambiental, dentre esses, sobre a possível equiparação entre a área circundante estabelecidas pela Resolução Conama nº 428/2010 e a zonas de amortecimento definida na Lei do SNUC.

Essa análise considera que tal Resolução não pretendeu criar uma ZA provisória, mas apenas resguardar as UCs que poderiam ser afetadas por empreendimentos de significativo impacto e que ainda não possuíam plano de manejo e, consequentemente uma zona de amortecimento definida (AGU, 2011).

Para a AGU (2011), a ZA, conforme definição da Lei do SNUC[168], é marcada por diversas restrições em relação as atividades humanas no entorno das UCs, enquanto que a área

---

[165] Resolução Conama nº 428/2010. Art. 1º. O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação. § 2º. Durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015, o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no *caput*, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas (redação dada pela Resolução nº 473/2015 que estendeu em 5 anos o prazo anterior de igual período definido em 2010) (BRASIL, 2010b).

[166] No mesmo dia que ocorreu a reunião ordinária do Conama que aprovou a Resolução nº 428/2010, o MMA publicou uma notícia intitulada "Conama define zona de amortecimento de UC sem plano de manejo" destacando que, de acordo com a nova regra, a zona de amortecimento de uma UC sem plano de manejo diminui de 10 mil para 3 mil metros nos casos de empreendimentos de significativo impacto ambiental (MMA, 2010c).

[167] Parecer nº 603/2011 – ALC/CONEP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU (AGU, 2011).

[168] Cf. art. 2º, inciso XVIII da Lei Federal nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

circundante serve, unicamente, para exigir a autorização dos órgãos gestores da UCs para o licenciamento ambiental, ou seja, essa é a única restrição facultada a essa área. Portanto, a faixa circundante não deve ser confundida com a ZA.

Ressalta-se ainda que, caso se admitisse a referida equiparação para fins de cálculo da CA, se poderia alcançar situações de possíveis questionamentos, sobretudo judiciais nos casos que após o pagamento da CA (com base na faixa de três quilômetros) ocorresse a posterior definição da ZA em distância inferior a essa faixa, a partir da publicação do respectivo plano de manejo (AGU, 2011).

No entanto, no momento do cálculo da Compensação Ambiental, nada impede que o IUC seja considerado, levando em consideração seus valores (G1, G2, G3 e G4), exceto pelo G5 (vide Tabela 7, capítulo II). Logo para efeitos de gradação do cálculo da CA a área circundante não pode ter o mesmo tratamento da ZA (AGU, 2011).

Nesse sentido, o Ibama e o CCAF passaram a considerar o parecer da AGU em seus exames, o que nos leva a considerar o mesmo nesta pesquisa, uma vez que para atingir nosso objetivo é fundamental analisar a atuação dos referidos órgãos ambientais.

Dessa maneira, retomando as análises acerca das proposições apresentadas no EIA e a incidências de duas UCs na AII do empreendimento, observamos no Mapa 7 (superior) que o reservatório do empreendimento atingia de forma direta as áreas circundantes (de dez quilômetros) de três UCs.

Desse modo, não concordamos com a definição do EIA elaborado pela *Ecology* Brasil (2009) ao afirmar que a Esec do Jari e a RDS do Rio Iratapuru se apresentam na AII do empreendimento, pois essa delimitação não considera as faixas circundantes, vigentes naquele momento, das respectivas áreas protegidas[169], minimizando a concepção do impacto ambiental do empreendimento.

Além disso, o EIA sequer menciona a Flota do Paru, criada em 2006 e distante a nove quilômetros do reservatório, portanto já existente à época da publicação do referido estudo ambiental, desconsiderando a existência dessa área protegida.

Se sobressai, nesse âmbito, o fato de que o "Mapa das Unidades de Conservação da Área de Influência Indireta" (mapa nº 2324-00-EIA-DE-3009), disposto no estudo não exibe a

[169] Tendo como base a própria definição de ZA do SNUC. Cf. nota 101, p. 118.

Flota do Paru e nem mesmo as áreas circundantes da RDS do Rio Iratapuru e da Resex Rio Cajari (ECOLOGY BRASIL, 2009).

Logo, tendo em vista as definições das áreas de influências expostas anteriormente[170], sobretudo com base no parecer da AGU (2011), nossas análises nos leva a conceber que se a área circundante tem a finalidade de salvaguardar as UCs dos impactos de empreendimentos de significativo impacto ambiental na ausência de ZA definida, logo estando o reservatório da UHESAJ afetando diretamente as faixas circundantes de dez quilômetros, vigentes naquele momento, em três Unidades de Conservação, essas áreas de proteção não podem ser consideradas na AII.

Dessa maneira, compreendemos que essas UCs estão na sua Área de Influência Direta e também na sua Área Diretamente Afetada. As áreas cobertas pelos próprios mapas da AID e da ADA que constam no EIA (mapas nº 2324-00-EIA-DE-1013 e nº 2324-00-EIA-DE-1014) corroboram para tal afirmação (ECOLOGY BRASIL, 2009), embora não sinalizem tal fato.

Acrescenta-se que essas imprecisões não estavam presentes apenas no EIA. Dois anos mais tarde, o empreendedor, com base nas condicionantes gerais e específicas definidas na Licença Prévia (LP) emitida para a UHESAJ, apresentou o Projeto Básico Ambiental que em seu conteúdo contempla o Plano de Compensação Ambiental (ECOLOGY BRASIL, 2011).

Esse Plano destaca que as zonas de amortecimento da Esec do Jari e da RDS do Rio Iratapuru (ambas naquele momento sem plano de manejo) seriam afetadas diretamente pela instalação do empreendimento, e nesse sentido, essas poderiam ser as UCs beneficiárias dos recursos da Compensação Ambiental.

Naquele momento, em 2011, a Flota do Paru já dispunha de um Plano de Manejo que foi publicado no ano anterior (PARÁ, 2010), assim sua zona de amortecimento já seguia o disposto nesse documento técnico e não mais as regras do Conama para as áreas circundantes.

Como a Flota é quase na sua totalidade envolvida por áreas de proteção, sua zona de amortecimento foi delimitada em dez quilômetros, no entanto, não abrange todo seu perímetro, mas apenas um trecho ao sul, onde a UC não faz limite com nenhuma outra área protegida, área inclusive que por essa razão não está disposta no enquadramento do Mapa 7 (inferior).

---

[170] Cf. nota 149, p. 176.

Assim, de fato essa UC paraense não tinha sua ZA impactada diretamente pelo empreendimento, estando o Plano de Compensação Ambiental correto ao não indicá-la como uma possível área protegida beneficiária. No entanto, provavelmente isso pode ter ocorrido por acaso, considerando que a Flota sequer é mencionada no referido Plano de Compensação Ambiental do PBA.

No entanto, conforme ressaltamos, nesse Plano também há uma imprecisão, pois quando foi publicado em 2011 já estava em vigor a Resolução Conama nº 428/2010 que redefiniu as faixas circundantes em três quilômetros para todas aquelas UCs (sem zonas de amortecimentos) e que poderiam ser afetadas por empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Dessa maneira, como o limite da RDS do Rio Iratapuru está distante 5,3 quilômetros do ponto extremo a montante do reservatório da barragem (Mapa 7-inferior), considerando a sua "nova" área circundante de 3 quilômetros, a referida UC deixou de ser afetada diretamente pelo empreendimento, mesmo que por apenas 2,3 quilômetros. Consequentemente, o PBA está inexato ao afirmar o contrário, mesmo que na sua interpretação a área circundante seja considerada uma zona de amortecimento.

O que queremos destacar com essa análise? Essas imprecisões presentes nos referidos estudos ambientais, ainda que possam ser consideradas pontuais, servem de referência e podem comprometer as decisões dos órgãos ambientais competentes e, consequentemente contribuem para possíveis análises imprecisas e/ou equivocadas.

Além disso, corroboram com a nossa concepção de que mesmo dentre os profissionais da área ambiental, há muitas confusões conceituais e normativas acerca da Compensação Ambiental, mas também de normas, legislações e da própria análise do território ao simplesmente desconsiderar a Flota do Paru, dentre outros fatores. Obviamente possibilitando questionamentos sobre a qualidade dos estudos ambientais como um todo.

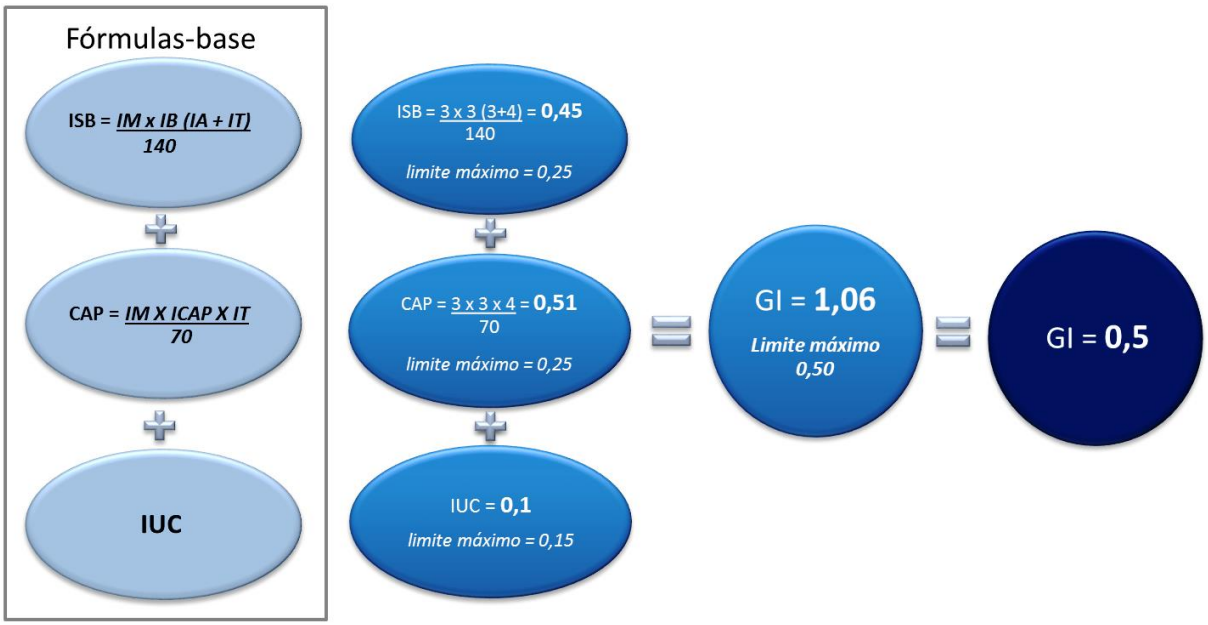
Outrossim, a operacionalização da CA transpõe os estudos ambientais técnicos realizados pelo empreendedor. São nos documentos técnicos públicos, produzidos pelos órgãos ambientais competentes que encontramos um maior detalhamento de como está sendo executada a CA da UHE Santo Antônio do Jari. Assim nos interessa, a seguir, elucidar como foi feito o cálculo da Compensação Ambiental desse empreendimento e seus fluxos subsequentes, nos aprofundando, dessa maneira, na atuação do Estado no referido processo.

3.6.1. O cálculo da Compensação Ambiental: da metodologia às práxis

Considerando a metodologia de cálculo em vigor, o cálculo da Compensação Ambiental tem como base a mensuração de cinco índices para se chegar ao Grau de Impacto do empreendimento e consequentemente no valor monetário da CA (Figura 2).

Em maio de 2011, um Parecer Técnico (PT) do Ibama[171] analisou o atendimento das condicionantes da LP da UHESAJ e da adequação dos Programas Básicos Ambientais (PBAs) propostos pelo empreendedor. Esse PT, destaca como ocorreu o cálculo da Compensação Ambiental, conforme valores apresentados na Figura 13.

Figura 13 - Representação do cálculo da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari



Fonte: elaborado pelo autor com base em documentos oficiais (IBAMA, 2011a)

Com o objetivo de detalhar o cálculo descrito na figura anterior, destacamos a seguir as justificativas para a mensuração dos cincos índices e do IUC conforme o respectivo Parecer Técnico (IBAMA, 2011a).

- **Índice de Magnitude (IM):** varia de 0 a 3 e avalia a existência e a relevância dos impactos ambientais concomitantemente significativos e negativos sobre os diversos aspectos ambientais associados ao empreendimento, analisados de

[171] Parecer Técnico nº 44/2011 - COHID/CGENE/DILIC/IBAMA (IBAMA, 2011a).

forma integrada. Como a Matriz de Impactos apresentada pelo EIA (ECOLOGY BRASIL, 2009) revelou cinco impactos de magnitude 14, sendo 15 o máximo, o IM foi considerado máximo, ou seja, igual a 3. **IM = 3.**

- **Índice de Biodiversidade (IB):** varia de 0 a 3 e avalia o estado da biodiversidade previamente à implantação do empreendimento. Como a região possui uma riqueza de biodiversidade muito alta e como o EIA destacou em seu item 8.2.2.2.5.5 a ocorrência de espécies endêmicas e ameaçadas (ECOLOGY BRASIL, 2009), o Ibama também considerou o IB máximo, ou seja 3. **IB = 3.**
- **Índice de Abrangência (IA):** varia de 1 a 4 e avalia a extensão espacial de impactos negativos sobre os recursos ambientais. Neste caso recebeu o valor 3 pois entende-se que o empreendimento possui "impactos que ultrapassem a área de uma bacia de 3ª ordem e limitados à área de uma bacia de 1ª ordem", conforme disposto tabela do IA (Tabela 4). **IA = 3.**
- **Índice de Temporalidade (IT):** varia de 1 a 4 e se refere à resiliência do ambiente ou bioma em que se insere o empreendimento, considerando a persistência dos impactos negativos do empreendimento. Neste sentido recebeu o valor 4, máximo, pois entende-se que os aproveitamentos hidrelétricos possuem alguns impactos negativos permanentes. **IT = 4.**
- **Índice de Comprometimento de Áreas Prioritárias (ICAP):** varia de 0 a 3 e avalia o comprometimento sobre a integridade de fração significativa da área prioritária impactada pela implantação do empreendimento. De acordo com o EIA, no item 8.2.3.1, o empreendimento abrange duas áreas prioritárias conforme o mapeamento oficial de áreas prioritárias para conservação, sendo a primeira (Am258) de importância biológica extremamente alta e a segunda (AmZc264) alta (ECOLOGY BRASIL, 2009). Portanto foi atribuído ao ICAP o valor 3, máximo. **ICAP = 3.**
- **Influência em Unidades de Conservação (IUC):** varia de 0% a 0,15% e avalia a influência do empreendimento sobre as Unidades de Conservação ou suas zonas de amortecimento. Dessa forma, tendo como base o Plano de Compensação Ambiental apresentando junto ao PBA (ECOLOGY BRASIL, 2011), há duas UCs que tiveram suas zonas de amortecimentos afetadas pelo empreendimento, dessa forma o IUC é igual 0,05% x 2 ou 0,10%. **IUC = 0,1%.**

Na mensuração do IUC ressalta-se que o Parecer Técnico (IBAMA, 2011a), o qual considerou que as duas UCs tiveram suas zonas de amortecimentos afetadas pelo empreendimento, foi elaborado alguns meses antes do parecer da AGU (2011) o qual orientou que para efeitos de gradação do cálculo da CA a área circundante não pode ter o mesmo tratamento da ZA. Portanto, naquele momento a análise não foi incoerente ao considerar a área circundante como uma zona de amortecimento.

No entanto, com base na Resolução Conama nº 428 (BRASIL, 2010b) e o mapa 7 (inferior), observa-se que a RDS do Rio Iratapuru não é diretamente afetada pelo empreendimento, portanto o IUC deveria ser de 0,05% e não de 0,1%. De qualquer maneira, isso não influenciou na resultante do GI do empreendimento conforme elucidação a seguir.

Destarte, com base na determinação dos cincos índices e do IUC por parte do corpo técnico do Ibama se chegou, aplicando-se as respectivas fórmulas (Figura 13), a um Impacto Sobre a Biodiversidade (ISB) de 0,45% e a um Comprometimento de Área Prioritária (CAP) de 0,51%, mas apesar disso, ambos são limitados em 0,25% pelo Decreto Federal regulamentador da CA[172].

O Grau de Impacto, obtido por meio da soma destes dois itens além do IUC, resultou em 1,06%, portanto, o valor de GI utilizado para o cálculo da Compensação Ambiental foi o valor máximo de 0,5% (Figura 13) (IBAMA, 2011a) em decorrência também dos limites impostos pelo Decreto Federal regulamentador da CA[173], revelando, com base na metodologia de cálculo da CA, que a UHESAJ é um empreendimento de alto impacto ambiental.

A Figura 14 que expõe um comparativo da área na atualidade em relação a um período anterior ao empreendimento é uma tentativa de demonstrar visualmente os impactos provocados no território em decorrência da construção da barragem da UHESAJ.

[172] Cf. Anexo I do Decreto Federal nº 6.848/2009 (BRASIL, 2009).

[173] Idem nota anterior.

Figura 14 - Imagens de satélite do Rio Jari na área da UHESAJ – 1969 e 2014

Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagens disponibilizadas no pelo *CNES (Centre National d´Études Spatiales – França).*

Dessa maneira, estando o GI estabelecido resta apenas determinar o Valor de Referência (VR) do empreendimento para o cálculo da Compensação Ambiental. O Consórcio Amapá Energia apresentou o custo total do empreendimento em aproximadamente R$ 806,4 milhões, para tanto considerou-se que houve um dispêndio por volta de R$ 66,8 milhões com planos, programas e projetos ambientais[174], valor este que deve ser excetuado para o cálculo da CA. Assim, o VR foi fixado em exatos R$ 739.583.998,00 (Tabela 15).

Sendo a CA o produto do Grau de Impacto (GI) e do Valor de Referência (VR) a Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari foi fixada em R$ 3.697.919,99 (três

[174] Decreto Federal nº 6.848/2009, Art. 31-A. O Valor de Referência (VR) é o somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de Licenciamento Ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais (BRASIL, 2009, grifo nosso).

milhões, seiscentos e noventa e sete mil, novecentos e dezenove reais, e noventa e nove centavos) (Tabela 15).

Tabela 15 – Síntese das informações relativas ao processo de Licenciamento Ambiental e de Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari

Licenciamento Ambiental - Informações básicas	
Processo Ibama	02001.000337/2008-06
Empreendedor	ECE Participações S/A
Licença Prévia	08/12/2009 (nº 337 - 2 anos)
Licença de Instalação	03/11/2011 (nº 798 - 4 anos)
Licença de Operação	13/05/2014 (nº 1.233 - 4 anos) e retificada em 09/03/2015
Compensação Ambiental - Informações básicas	
Processo ICMBio	02070.001856/2012-46
Valor de referência (VR)	R$ 739.583.998,00
Grau de Impacto (GI)	0,5% (máximo)
Valor da Compensação Ambiental (CA)	R$ 3.697.919,99
TCCA ICMBio	nº 20/12 (assinado em 29/11/2012)

Fonte: elaborado pelo autor com base em documentos oficiais (IBAMA, 2011a, 2012; ICMBIO, 2012)

Por fim, antes de partimos para a análise da destinação do montante atribuído à CA da UHESAJ, reforçamos que caso a metodologia de cálculo vigente não limitasse o GI, esse seria de 1,06%.

Nesse cenário, a CA desse empreendimento seria fixada em um valor substancialmente maior, conforme abordaremos no decorrer de nossas análises, que sem dúvida potencializaria as resultantes desse instrumento no fortalecimento das Unidades de Conservação beneficiárias, do SNUC e consequentemente influenciaria no ordenamento do território em uma perspectiva ambiental.

Por ora, nos interessa conceber o prosseguimento do processo operacional da CA, partindo então para a etapa de análises e deliberações sobre a destinação dos recursos às Unidades de Conservação.

3.6.2. A destinação dos recursos da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari

Após a fixação do valor da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari, ademais dos trâmites burocráticos para formalização dessa, a etapa seguinte mais relevante foi a deliberação do Comitê de Compensação Ambiental Federal sobre a destinação dos

recursos da CA, considerando as Unidades de Conservação beneficiadas, bem como a divisão financeira e a finalidade de aplicação.

Assim, um ano após a sua fixação, em maio de 2012, um Parecer Técnico do Ibama[175] sintetizou o processo de análise das possíveis Unidades de Conservação beneficiárias (mencionados inclusive outros documentos técnicos) e acabou por servir de base para as deliberações do CCAF.

Segundo os critérios de destinação dos recursos da CA aprovados pelo Comitê (Tabela 8), os recursos de aproximadamente R$ 3.7 milhões se enquadram na categoria de médio volume de recursos, devendo a destinação, se tratando de um empreendimento terrestre e pontual, considerar UCs na mesma região hidrográfica (Amazônica), mesmo bioma do empreendimento (Amazônico) e com pelo menos uma fitofisionomia ou ecossistema afetado.

Dessa forma, o PT do Ibama introduziu suas análises a partir das indicações do empreendedor de que duas Unidades de Conservação teriam suas zonas de amortecimento afetadas pelo empreendimento, (a Esec do Jari e a RDS do Rio Iratapuru) destacando, nesse sentido, informações básicas sobre as mesmas, sobretudo no que se refere as possibilidades de destinação dos recursos financeiros (IBAMA, 2012).

Em relação a RDS do Rio Iratapuru, com base no Parecer da AGU (2011), como em 2012 essa UC ainda não possuía plano de manejo verificou-se que não existia uma zona de amortecimento definida, apenas a faixa circundante baseada na Resolução Conama nº 428/2010 Dessa maneira, como a Unidade não foi afetada diretamente pelo empreendimento e sequer possuía ZA, portanto não poderia ser considerada passível de receber recursos da CA da UHESAJ (IBAMA, 2012).

Posteriormente, foi estabelecido que não havia nenhuma sugestão ou possibilidade de criação de uma nova UC a partir dos recursos dessa Compensação Ambiental. Com isso, outras Unidades de Conservação que atendiam as normas estabelecidas estabelecidos no critério de volume médio de recursos foram listadas e analisadas, sendo: a Floresta Estadual do Paru (estadual/PA e de Uso Sustentável) distante aproximadamente 10 quilômetros do empreendimento, a Reserva Extrativista do Cajari (Federal e de Uso Sustentável) distante 14 quilômetros, e o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (Federal e de Proteção Integral distante 150 quilômetros) (IBAMA, 2012).

---

[175] Parecer Técnico nº 11/2012 - CCAF/GP/IBAMA (IBAMA, 2012)

Em vista disso, duas UCs, a Flota do Paru e a Resex do Cajari, por serem de Uso Sustentável e não terem sidos afetadas diretamente pelo empreendimento, também não foram consideradas adequadas para a destinação dos recursos da CA (IBAMA, 2012).

Nesse cenário, a Esec do Jari por ser uma UC de Proteção Integral e estar muito próxima ao empreendimento e o Parna Montanhas de Tumucumaque, também de Proteção Integral e por estar inserido na bacia hidrográfica do Rio Jari, estar no mesmo bioma do empreendimento e preservar ecossistemas pertencente à Ecorregião do lnterflúvio Uamatá-Trombetas, com a fitofisionomia predominante de floresta ombrófila densa, foram definidas como as UCs passíveis de receberem os recursos da CA oriundas da UHESAJ (IBAMA, 2012).

Tabela 16 – Síntese das informações relevantes para análise da destinação dos recursos da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari

Informações relevantes para destinação de recursos financeiros		
	Esec do Jari	Parna Montanhas do Tumucumaque
Regularização fundiária	UC sem conflitos fundiários	Area 100% constituída por terras da União, mas há necessidade de diagnóstico fundiário e indenizações em relação à infraestrutura existente antes da criação da UC
Demarcação de terras	Necessita de revisão	Não demarcada
Plano de Manejo	Em elaboração com recursos do Arpa, mas recursos da CA podem subsidiar tal documento técnico	Possui desde 2010, sem necessidade de revisão
Aquisição de bens e serviços	Há demanda para reformar estrutura física, sinalização física (placas), novos materiais e equipamentos. Necessidade de sobrevoo para monitoramente e fiscalização, além de serviços de consultoria.	Há demanda para obras e serviços para construções físicas na sede administrativa localizada em Serra do Navio/AP, além da aquisição de viaturas tracionadas
Estudo para ampliação	Não previsto	Não previsto
Pesquisa para manejo	Não há estimativas, sobretudo pela ausência de Plano de Manejo	Há demanda para: atualização do diagnóstico socioeconômico do entorno da UC, pesquisa de sítios arqueológicos, estudos sobre biodiversidade, e climatologia, caracterização do sistema garimpeiro e seus impactos.
Recursos já recebidos da CA	R$ 100.923,44	R$ 50.000,00

Fonte: elaborado pelo autor com base em documentos oficiais (IBAMA, 2012)

Em resumo, o Parecer Técnico realizou uma análise integrada que incluiu a Esec do Jari, o Parna de Tumucumaque e a RDS do Rio Iratapuru[176], considerando: a categoria das UCs, fitofisionomias afetadas pelo empreendimento e preservadas nas UCs, distância para o empreendimento, dimensão da UCs (comparadas com as UCs Amazônicas), integração em mosaicos e/ou corredores, grau de implementação (considerando a existência de Plano de Manejo e Conselhos), reconhecimento internacional e outras informações contidas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) (IBAMA, 2012).

Concluiu-se com uma proposta de destinação de R$ 2 milhões para a Esec do Jari e do restante do montante, quase R$ 1,7 milhão, para o Parna Montanhas do Tumucumaque, sem especificar a finalidade, decisão esta que caberia ao CCAF (IBAMA, 2012)

Dando subsequência a sequência operacional, esse Parecer Técnico foi apreciado pelo CCAF, em maio de 2012, em sua 6ª Reunião Ordinária, momento o qual foi solicitado um novo levantamento do ICMBio acerca das ações para a aplicação dos recursos juntos as UCs para definição de prioridades e consequente destinação do montante (MMA, 2012a)

Por fim, na reunião ordinária seguinte (7ª Reunião Ordinária), realizada em julho do mesmo ano, tendo como base a manifestação do ICMBio apresentada foi aprovada a destinação e aplicação dos recursos conforme descrito na Tabela 17 a seguir (MMA, 2012b), diferente daquela proposta pelo PT do Ibama (2012), destinando dessa maneira mais recursos para o Parna Montanhas de Tumucumaque sem uma explicação específica.

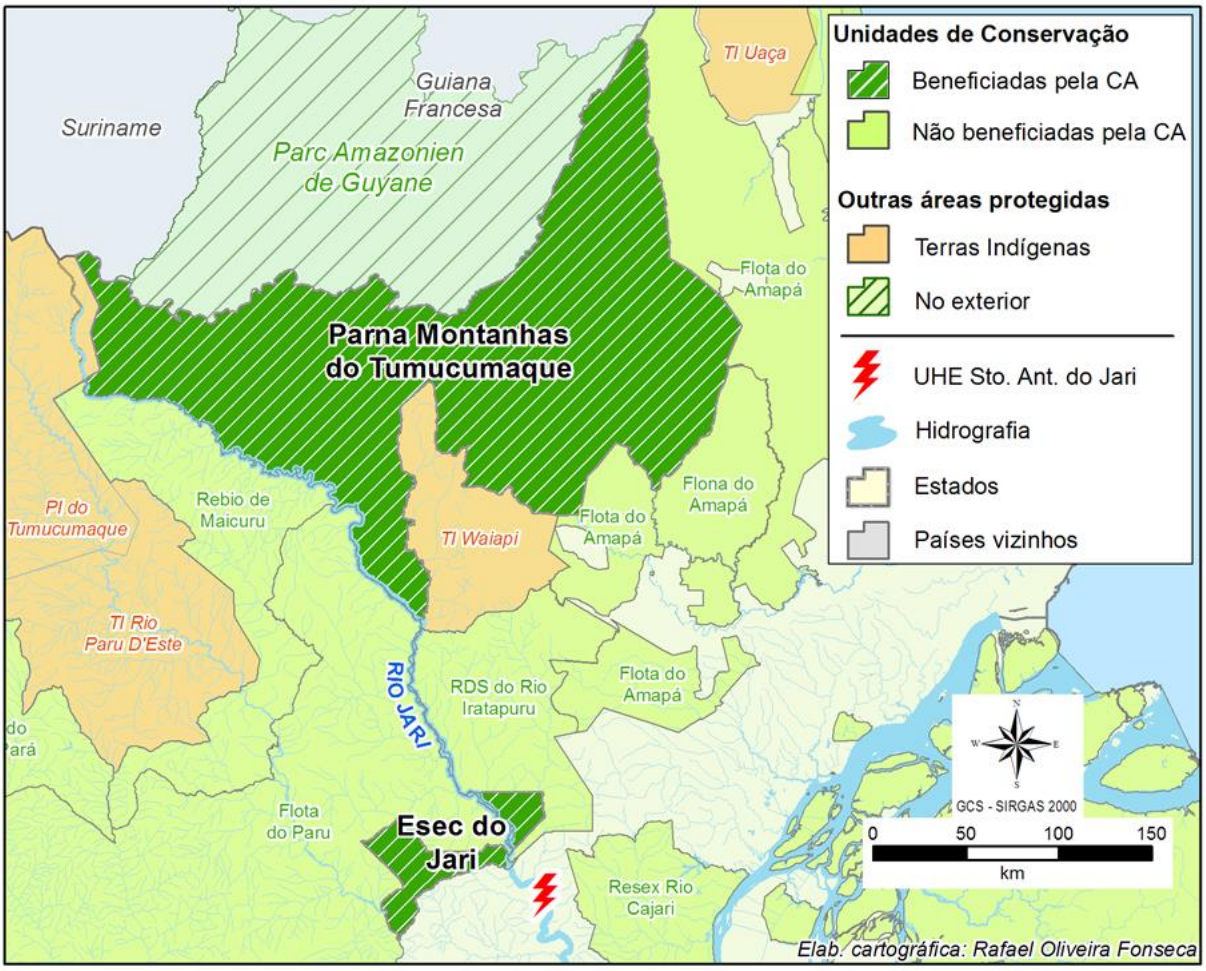
Tabela 17 - Destinação e aplicação dos recursos da CA oriunda da UHE Santo Antônio do Jari

Destinação dos Recursos			
Unidade de Conservação	Esfera	Valor	Aplicação
Parna Montanhas do Tumucumaque	Federal	R$ 2.100.000,00	Regularização fundiária e demarcação de terras
Esec do Jari	Federal	R$ 550.000,00	Regularização fundiária e demarcação de terras
		R$ 1.047.919,00	Aquisição de bens e serviços
		R$ 3.697.919,00	

Fonte: elaborado pelo autor com base em documento oficial (MMA, 2012b)

[176] Apesar do Parecer Técnico mencionar que a RDS do Rio Iratapuru não era passível de receber os recursos da Compensação Ambiental, esta UC foi considerada na análise integrada. O conteúdo do PT não deixa claro por que isso ocorreu.

Mapa 8 - Unidades de Conservação beneficiárias da Compensação Ambiental da UHESAJ



Fonte: elaborado pelo autor.

Definida a destinação e aplicação dos recursos, dando sequência ao processo operacional da CA, em novembro do mesmo ano, o ICMBio firmou o Termo de Compromisso para o Cumprimento de Compensação Ambiental (TCCA) com a ECE Participações S/A, detalhando a decisão do CCAF e definindo a execução da CA de forma indireta, ou seja, recorrendo a um depósito bancário na Caixa Econômica Federal em conta em nome do empreendimento e em parcela única por opção do compromissário em até trinta dias (ICMBIO, 2012).

Ao realizar o depósito bancário, o compromissário repassou ao ICMBio a responsabilidade de gestão e de execução da Compensação Ambiental previstas no processo de licenciamento de seu empreendimento, se eximindo de qualquer responsabilidade por contratações, aquisições, execuções etc. Apesar de isto não eximir a responsabilidade do empreendedor em acompanhar a execução e o cumprimento das obrigações definidas no

TCCA[177], até para garantir o cumprimento das condicionantes estabelecidas pelo Ibama no processo de Licenciamento Ambiental.

O referido TCCA contém em seu Anexo II um plano de trabalho de aplicação dos recursos da CA, deixando evidente que o objetivo do instrumento é apoiar a manutenção de UCs de Proteção Integral (ICMBIO, 2012).

Para o Parna Montanhas de Tumucumaque especificamente, o plano espera por intermédio da regularização fundiária: executar a transferência de dominialidade de propriedades privadas para o ente gestor da UC, vagar áreas ocupadas por atividades antrópicas e melhorar as condições de implantação, planejamento e gestão da UC (ICMBIO, 2012).

Na Esec do Jari por meio da aquisição de bens e serviços se espera favorecer a execução das ações de implantação, gestão, monitoramento e proteção da UC. Em síntese, em ambas as Unidades de Conservação, recorrendo a demarcação de terras se espera: caracterizar e georreferenciar as glebas públicas e de ocupações territoriais na UC, dirimir conflitos decorrentes da sobreposição de limites com imóveis lindeiros e contribuir para o conhecimento da malha fundiária rural do Brasil (ICMBIO, 2012).

Em fevereiro de 2013, o ICMBio emitiu a Certidão de Cumprimento Integral de Compensação Ambiental em favor da ECE Participações S/A destacando conformidade em relação ao TCCA celebrado alguns meses anteriores. Desde então a execução da CA referente a UHE Santo Antônio do Jari passou a ser exclusiva do ICMBio, com os recursos disponíveis cabe ao órgão executar o deliberado pela CCAF e o objetivos expostos no TCCA. De que maneira isso vem ocorrendo será analisado no subitem a seguir.

3.6.3. A execução da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari

Dado o fato que a Estação Ecológica do Jari e o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque foram as UCs beneficiárias dos recursos da CA da UHESAJ, faz-se essencial compreender as condições e o contexto que essas áreas protegidas se encontram, uma vez que são fundamentais para analisar como os recursos da CA foram e estão sendo executados de forma a contribuir para as suas consolidações como Unidades de Conservação integrantes do SNUC.

---

[177] Cf. disposto Art. 10, inciso II, § 2 da Instrução Normativa nº10/2014 do ICMBio. (ICMBIO, 2014).

3.6.3.1. A Estação Ecológica do Jari

Criada por meio de legislação federal em 1982 a Esec do Jari é a Unidade de Conservação mais antiga da região, a área de proteção seguinte a essa só foi criada em 1990 (Tabela 11). Pode-se dizer que a sua existência, na figura de uma Unidade de Conservação restritiva em relação ao acesso humano em sua área, tem um papel fundamental na bacia do Rio Jari, uma vez que a sua área protegida presente em ambas as margens deste rio serviu, desde a década de 1980 como um obstáculo para o avanço antrópico a montante do mesmo (Mapa 4).

A partir do Mapa 6 é possível verificar que o seu limite territorial a jusante é o que divide as áreas protegidas do alto e médio Jari e a área antropizada do baixo Jari, sendo marcante nesse sentido a sua distância de apenas 2,5 quilômetros em relação ao reservatório da UHESAJ (Mapa7-inferior).

Além disso, está presente em uma área que abriga diversos animais e vegetais ameaçados de extinção e espécies endêmicas da fauna como: Tucano-bico-preto, Tucano-pacova, Araçari-negra, Araçari-preto, Papa-formiga, Uirapuru-estrela, Saíra-diamante e Saú-beija-flor (IBAMA, 2012).

Administrada pelo ICMBio, sua base administrativa encontra-se no município de Almeirim/PA, aproximadamente 70 quilômetros ao norte no distrito de Monte Dourado que é separado da área urbana de Laranjal do Jari/AP apenas pelo Rio Jari.

Sua área de 227 mil hectares, biestadual, está localizada em ambas as margens do Rio Jari abrangendo os dois municípios previamente citados (MMA, 2016). Seus limites são contíguos com outras duas UCs estaduais de Uso Sustentável, do lado amapaense com a RDS do Rio Iratapuru e do lado paraense com a Flota do Paru (Mapa 4)

A base administrativa em Monte Dourado (Figura 15) conta com uma infraestrutura básica composta por escritório, sala de reunião, garagem, acesso à internet e rádio e um pequeno alojamento para 4 pessoas, que pode, por exemplo, ser utilizados por pesquisadores.

Na sede da UC localizada no interior de seu perímetro a aproximadamente 80 quilômetros de Monte Dourado (Figuras 16 e 17), há uma relevante infraestrutura em alvenaria constituída por um alojamento principal composto por três edificações conectadas entre si que abrigam: seis quartos, trinta beliches, seis banheiros, um laboratório (a ser montado), uma sala de aula, refeitório e cozinha. Além disso, também há duas residências funcionais (MMA, 2016) que abrigam a dupla de guardas-parque que permanecem na Unidade 24 horas/dia.

Figura 15 – Base administrativa da Esec do Jari localizada no distrito de Monte Dourado em Almeirim/PA

Fonte: Rafael Oliveira Fonseca (2016).

Figura 16 - Coletânea de fotos da sede da UC localizada no interior da Esec do Jari

Fonte: foto superior à esquerda, alojamento principal, salas de aulas, cozinha, refeitórios etc.; foto superior à direita, portão de acesso à área da Esec do Jari; foto inferior à esquerda, a duas residências funcionais, antenas de comunicação etc. (Rafael Oliveira Fonseca, 2016); foto inferior a direta, imagem aérea da sede (autor desconhecido - foto obtida diretamente na base administrativa por Rafael Oliveira Fonseca, 2016).

A partir da sede, há grande acessibilidade às diversas áreas da UC, por meio de trilhas, o que possibilita o desenvolvimento de pesquisas científicas e visitação com objetivos educacionais.

A energia elétrica na sede é fornecida por um grupo gerador, mas há interesse na implantação de placas fotovoltaicas, diminuindo a poluição causada pela queima de diesel e diminuindo o uso os recursos da UC (MMA, 2016), o que também possibilitaria a disponibilidade de energia por mais horas ao dia.

Figura 17 - Coletânea de fotos da sede da UC localizada no interior da Esec do Jari

Fonte: foto superior à esquerda, casa de força e depósito; foto superior à direita, escritório; foto inferior à esquerda, veículo tracionado em uso; foto inferior ao centro, laboratório (a ser montado); e, foto inferior à direita, gerador a diesel (Rafael Oliveira Fonseca, 2016).

Em relação à questão fundiária, a área da UC está totalmente regularizada com o domínio pleno de suas terras por parte da União, possui um Conselho Gestor que foi criado em 2014, mas a UC, apesar de seus 35 anos de existência, ainda não possui Plano de Manejo (MMA, 2016).

Tabela 18 - Detalhamento da Infraestrutura disponível na Esec do Jari

Detalhamento da Infraestrutura - Esec do Jari			
Benfeitorias	**Disponível**	**Comunicação**	**Disponível**
Portaria / Guarita	Não	Telefone	Sim
Centro de visitantes	Não	Internet	Sim
Sede no limite da UC	Sim	Sistema de rádio	Sim
Mirante	Não	Sinal de telefonia celular	Não
Abrigo	Não	Computadores	Sim
Alojamento	Sim	**Transporte**	**Disponível**
Camping / Hotel / Pousada	Não	Veículos leves	Não
Restaurante / Lanchonete	Não	Veículos de tração	Sim
Estacionamento	Não	Veículos pesado	Não
Laboratório	Não	Embarcação miúda	Sim
Residência de funcionários	Sim	Embarcação médio porte	Não
Atracadouro	Não	Motocicleta	Sim
Sanamento básico	**Disponível**	**Energia**	**Disponível**
Banheiros	Sim	Energia da rede	Não
Tipo de abastecimento de água	Local (tratado)	Sistema de energia renovável	Não
Destinação do esgoto	Fossa/sumidoutor	Gerador diesel/gasolina	Sim

Fonte: elaborado pelo autor com base em documento oficial (MMA, 2016)

O Conselho é consultivo, mas não deixa de ser de suma importância, pois é a instância em que os integrantes da sociedade civil, do mercado e de outros órgãos da administração pública dialogam com os gestores da UC, oferecendo um anteparo frente aos desafios para a sua gestão e consolidação.

Em relação ao Plano de Manejo, este está em processo de análise e definição da consultoria/consultor que irá elaborar tal estudo técnico, a princípio o prazo para sua finalização é 2018, considerando que os recursos virão do Programa Arpa. A ausência desse Plano dificulta a gestão da área, devido a também ausência de zoneamentos específicos, zona de amortecimento, plano de proteção, dentre outros; inclusive impedindo a legalidade, a partir de embasamento técnico, de ações acerca da gestão da área.

A área da UC encontra-se em excelente estado de preservação de seus atributos naturais, o que há de alterações concernem as mudanças na paisagem causadas por dois antigos garimpos, vestígios de utilização da área por extrativistas e a construção da estrada principal da unidade. Existem pequenas ocupações humanas ao longo das margens do Rio Jari no trecho que integra a Unidade e em sua área circundante com alterações da paisagem devido a atividades agrícolas de pequeno porte, roças, e instalação de casas (MMA, 2016).

A ocupação mais preocupante refere-se ao porto de passagem da cachoeira do Itacará (Rio Jari), dentro da área da Unidade, que permite o transbordo de materiais necessários à logística fluvial para o desenvolvimento de atividades garimpeiras (ouro) que ocorrem ilegalmente dentro da área circundante da área protegida. Estas atividades constituem atualmente a maior ameaça à integridade da UC afetando diretamente a qualidade de seu manancial hídrico, promovendo a desestabilização das populações da fauna local, principalmente mamíferos, pelo efeito da caça intensiva praticada nesses núcleos (MMA, 2016).

Com exceção da face sul da UC, com elevado grau de antropização e determinadas áreas ao norte, dominadas por garimpos, as regiões limítrofes da Unidade encontram-se em excelente estado de conservação (MMA, 2016), sobretudo pela existência de outras UCs conforme anteriormente mencionado.

Segundo levantamento obtido em campo, a Unidade possui 13 funcionários, sendo 10 terceirizados (guardas-parque e servente) e apenas 2 efetivos, sendo apenas 1 com curso superior, o chefe da UC que está cedido ao ICMBio pelo Ibama.

O Parecer Técnico do Ibama que serviu como base para as deliberações do CCAF (IBAMA, 2012) apresentou algumas informações relevantes para a destinação dos recursos financeiros da CA (Tabela 16), destacando como aspectos potenciais para aplicação dos recursos: (1) a demarcação de terras, considerando que o processo não foi realizado de forma satisfatória necessitando revisão e; (2) aquisição de bens e serviços, pois a sede no interior da UC, antiga, possuía uma evidente demanda por uma reforma estrutural, pois os equipamentos existentes estão inoperáveis ou obsoletos (geradores, bombas, sistemas de comunicação etc.), além da necessidade de contratação de ações de monitoramento e fiscalização e a instalação e manutenção de sinalizações como placas e marcos.

Assim, considerando as etapas de consolidação das Unidades de Conservação mencionadas no trecho introdutório, concebemos que na Esec do Jari, no que diz respeito ao seu atual estágio, a questão do Plano de Manejo se apresenta como questão chave para que possa ocorrer um salto no seu processo de consolidação, Amanajás (2010) a alguns anos já tinha evidenciado tal fato em seu estudo específico sobre a Unidade. Mas para suprir tal deficiência há uma previsão orçamentária para esse estudo técnico está atrelada ao Programa Arpa e em processo de análise.

Ademais, observamos que os outros empecilhos que dificultam a consolidação da Unidade estão relacionados as questões infraestruturais, principalmente em relação a sua sede, antiga e em situação precária, mas também ao ordenamento fundiário e a fiscalização da área, sobretudo em relação a revisão das demarcações, ampliação de ações de fiscalização etc.

Nesse sentido, é fundamental verificarmos como essa conjuntura está alinhada à execução orçamentária da CA oriunda da UHESAJ na Estação Ecológica do Jari. Assim, a partir de um relatório de execução financeira dos recursos de Compensação Ambiental Federal obtido junto ao ICMBio[178], bem como do trabalho de campo realizado na Esec do Jari, pudemos compreender melhor como se encontra o andamento da execução da CA oriunda da UHE Santo Antônio do Jari nesta UC (Tabela 19).

Tabela 19 – Decisão do CCAF acerca da destinação dos recursos da CA para a Esec do Jari

CCAF - Destinação dos Recursos		
Unidade de Conservação	Valor	Aplicação
Esec do Jari	R$ 550.000,00	Regularização fundiária e demarcação de terras
	R$ 1.047.919,00	Aquisição de bens e serviços
	R$ 1.597.919,00	

Fonte: elaborado pelo autor com base em documento oficial (MMA, 2012b).

Em vista disso, a partir das nossas análises acerca do relatório de execução financeira mencionado elaboramos a Tabela 20.

Tabela 20 - Síntese do relatório orçamentário da CA na Esec do Jari em 31/12/2015

Quadro síntese - Esec do Jari			
Ação	Regularização fundiária e demarcação de terras	Aquisição de bens e serviços (implementação)	Total/Subtotal
Valor Destinado	R$ 550.000,00	R$ 1.047.919,00	R$ 1.597.919,00
Executado	*-R$ 26.464,84*	*-R$ 265.588,11*	*-R$ 292.052,95*
Provisionado	*-R$ 568.158,64*	*-R$ 1.025.971,74*	*-R$ 1.594.130,38*
Redestinação	*-R$ 116.059,96*	*R$ -*	*-R$ 116.059,96*
Correção monetária	R$ 180.977,18	R$ 344.959,21	R$ 525.936,39
Saldo disponível	**R$ 20.293,74**	**R$ 101.318,36**	**R$ 121.612,10**

Fonte: elaborado pelo autor com base em documento obtido por meio do e-Sic (protocolo 02680000289201656 de 07/03/2016)

[178] Protocolo e-Sic 02680000289201656 de 07/03/2016.

Em relação a execução dos recursos, observa-se que até o final de 2015, após quase três anos de sua disponibilidade por parte do empreendedor, pouco mais de 18% do total havia sido executado totalizando quase R$ 300 mil (Tabela 20).

Na Tabela 21, a seguir, podemos observar o detalhamento desta execução, que em grande medida, foi baseada na aquisição de um veículo 4x4 (Figura 18) e em dispêndios voltados para monitoramento e proteção da referida Unidade de Conservação.

Tabela 21 - Síntese da execução orçamentária da CA na Esec do Jari em 31/12/2015

Quadro síntese - Execução				
UC	Aplicação	Descrição	Qtde.	Executado
Esec do Jari	Regularização fundiária e demarcação de terras	Sistema de Consolidação Territorial	1	R$ 26.464,84
	Aquisição de bens e serviços (implementação)	Combustível e Manutenção de Veículos		R$ 53.629,70
		Vigilância Ostensiva - Jul/2015	1	R$ 30.666,37
		Vigilância Ostensiva - Ago/2015	1	R$ 30.666,67
		Vigilância Ostensiva - Set/2015	1	R$ 30.666,37
		Vigilância Ostensiva - Nov/2015	1	R$ 8.750,44
		Televisor	2	R$ 1.178,56
		Pick-up 4x4 Cab. Dupla	1	R$ 110.030,00
			Total	**R$ 292.052,95**

Fonte: elaborado pelo autor com base em documento obtido por meio do e-Sic (protocolo 02680000289201656 de 07/03/2016)

Figura 18 - Fotos de elementos da execução orçamentária da Esec do Jari

Fonte: à esquerda infraestrutura de transporte terrestre e aquaviária antiga da Base em Monte Dourado e à direita o veículo 4x4 adquirido com recursos da Compensação Ambiental (Rafael Oliveira Fonseca, 2016).

Em relação ao provisionamento dos recursos (Tabela 20), observa-se que havia um montante considerável de aproximadamente R$ 1,6 milhão que correspondia, naquele momento, a praticamente o mesmo valor do total destinado à UC pelo CCAF (desconsiderando a correção monetária do período).

A partir da Tabela 22 observa-se que, apesar de contemplar alguns dispêndios voltados para a manutenção e monitoramento, a aplicação somada resulta pouco mais de R$ 63 mil. A maior parte dos recursos provisionados se referem as obras de infraestruturas na sede localizada no interior da UC ("reforma"), superando os R$ 900 mil, além de um grande provisionamento de R$ 550 mil para o georreferenciamento, demarcação e sinalização física do perímetro.

Tabela 22 - Síntese do provisionamento orçamentário da CA na Esec do Jari em 31/12/2015

Quadro síntese - Provisionamento				
UC	Aplicação	Descrição	Qtde.	Provisionado
Esec do Jari	Regularização fundiária e demarcação de terras	Sistema de Consolidação Territorial	1	R$ 18.158,64
		Georreferenciamento, demarcação e sinalização do perímetro		R$ 550.000,00
	Aquisição de bens e serviços (implementação)	Combustível e Manutenção de Veículos		R$ 14.544,84
		Manutenção - Limpeza		R$ 15.440,00
		Monitoramento - Vigilância Ostensiva		R$ 33.620,98
		Projeto de reforma da Base	1	R$ 50.000,00
		Reforma	1	R$ 912.365,92
			Total	**R$ 1.594.130,38**

Fonte: elaboração própria com base em documento obtido por meio do e-Sic (protocolo 02680000289201656 de 07/03/2016)

Ao analisar os recursos executados e provisionados pela Esec do Jari com base no relatório de execução financeira dos recursos de Compensação Ambiental Federal, para nossa surpresa ainda restava o campo que mencionava uma redestinação de aproximadamente R$ 116 mil[179]. Por fim, considerando as correções monetária, ainda havia um saldo disponível de aproximadamente R$ 121 mil, sem provisionamento para execução (Tabela 20).

[179] Após a análise do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, a seguir, voltaremos a questão que envolve a redestinação de parte dos recursos, bem como realizaremos uma análise sobre a execução orçamentária em ambas

3.6.3.2. Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque

O Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (PNMT), uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, foi criado pelo governo federal em 2002 e se mantém sob a gestão do ICMBio. Com seus 3,8 milhões de hectares é a maior UC do Brasil e o maior parque de floresta tropical contínua do mundo com um perímetro de 1.921 quilômetros (ICMBIO, 2009; MMA, 2016) o que representa aproximadamente a distância em linha reta entre as cidades de São Paulo e Maceió, para se ter uma ideia sua área em tamanho é 790 mil hectares maior que o território da Bélgica, ocupando aproximadamente 26,5% da superfície do estado do Amapá e 1% da Região Norte.

Figura 19 - Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque

Fonte: acervo do PNMT (2016).

Sua área está localizada na porção noroeste do estado do Amapá, fazendo fronteira com a Guiana Francesa e o Suriname, sendo quase integralmente abrangida pela Faixa de

as Unidades de Conservação, sobretudo tendo como base nosso contato direto com os seus respectivos gestores, bem como com a infraestrutura das áreas protegidas.

Fronteira[180] de nosso país. Estende-se pelos municípios amapaenses de Pedra Branca, Serra do Navio, Laranjal do Jari, Oiapoque e Calçoene, além de uma pequena parte de Almeirim/PA à margem direita do Rio Jari (Mapas 5, 6 e 8) (ICMBIO, 2009; MMA, 2016), isso sem mencionar a sua zona de amortecimento de cinco quilômetros em todo seu perímetro, com exceção da face fronteiriça.

O PNMT está localizado em uma área do território brasileiro contemplada por um conjunto expressivo de UCs e de algumas RPPNs e Terras Indígenas, formando um dos maiores mosaicos de áreas protegidas do mundo com mais de 300 mil km², abrangendo parte dos estados do Amapá e Pará e também o *Parc Amazonien de Guyane* que é contíguo ao PNMT na fronteira da Guiana Francesa (Mapas 5, 6 e 8) (ICMBIO, 2009).

O Parque faz parte do Programa Arpa, possui um Conselho Gestor que foi criado em 2002[181] e também Plano de Manejo publicado em 2009 (ICMBIO, 2009; MMA, 2016), ou seja, ao menos no "papel" essa UC se encontra em relação a Esec do Jari mais avançada em suas etapas de consolidação.

Segundo o ICMBio (2009), a área apresenta excelente estado de conservação com sinais de interferências antrópicas raras e ocasionais mesmo admitindo o seu uso pelos povos indígenas até o passado recente, mas por outro lado, sua grande extensão cria uma vasta gama de focos de pressão ou conflitos, como por exemplo: extração irregular de minério; a ocupação irregular, sobretudo no eixo do rio Oiapoque; caça e pesca; exploração de produtos não madeireiros; exploração de madeira, sobretudo para construção de casas e pequenas embarcações; e, turismo irregular.

Sem dúvida é uma imensa área e de difícil acesso que apresenta um imenso desafio para sua gestão em todos os aspectos, sobretudo no que se refere as atividades relacionadas ao monitoramento e fiscalização de seu território.

A presença humana estimada no interior de sua área é de 840 pessoas (majoritariamente formada por população não tradicional), além de mais 5.300 pessoas em sua zona de amortecimento entre indígenas, população tradicional e não tradicional (MMA, 2016).

---

[180] Faixa de Fronteira é a faixa interna de 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional (BRASIL, 1988).

[181] Portaria ICMBio nº 182 de 31 de dezembro de 2002: cria o Conselho Consultivo do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque.

Quase todo o Parque é coberto por Floresta de Terra Firme com comunidades primárias e pouquíssima ou nenhuma alteração, em relação a fauna sua extensão propicia uma rica diversidade de animais silvestres de todos os grupos que contam com populações praticamente intactas em pleno equilíbrio com o meio (ICMBIO, 2009).

A situação fundiária do PNMT pode ser considerada de reduzida complexidade, já que a totalidade da área ocupada é composta por terras públicas da União, em parte tituladas ao Incra. Logo, a pendência atual se refere ao fato de que o Incra ainda não realizou os procedimentos necessários para a cessão de uso gratuito das terras para o órgão gestor da UC (ICMBIO, 2009), estima-se que cerca de 5% da área sejam de terras devolutas (MMA, 2016).

Em relação à infraestrutura, a sede principal da UC fica no município de Serra do Navio/AP, contemplando um escritório, além de um alojamento para nove pessoas com acesso à rede de energia elétrica, abastecimento de água e fossa séptica. A UC também conta com uma instalação rústica no interior de seu perímetro que serve como base de campo (Figura 20).

Figura 20 – Coletânea de fotos da infraestrutura do Parna Montanhas do Tumucumaque

Descrição: fotos acima da sede administrativa localizada no município de Serra do Navio/AP; fotos abaixo do Porto Teresinha e casa de barcos. **Fonte:** acervo do PNMT (2016).

Além disso, a três quilômetros da sede principal, à margem esquerda do rio Amapari localiza-se a casa de barcos, em alvenaria, com infraestrutura básica e acesso ao rio em concreto, o Porto Teresinha (Figura 20). Em Oiapoque/AP, a UC possui uma sala em conjunto ao escritório regional do Ibama com infraestrutura básica (ICMBIO, 2009).

Tabela 23 - Detalhamento da Infraestrutura disponível no Parna Montanhas do Tumucumaque

Detalhamento da Infraestrutura - Parna Montanhas do Tumucumaque			
Benfeitorias	**Disponível**	**Comunicação**	**Disponível**
Portaria / Guarita	Não	Telefone	Sim
Centro de visitantes	Não	Internet	Sim
Sede no limite da UC	Não	Sistema de rádio	Não
Mirante	Não	Sinal de telefonia celular	Não
Abrigo	Não	Computadores	Sim
Alojamento	Sim	**Transporte**	**Disponível**
Camping / Hotel / Pousada	Não	Veículos leves	Não
Restaurante / Lanchonete	Não	Veículos de tração	Sim
Estacionamento	Não	Veículos pesado	Não
Laboratório	Não	Embarcação miúda	Sim
Residência de funcionários	Não	Embarcação médio porte	Não
Atracadouro	Não	Motocicleta	Não
Sanamento básico	**Disponível**	**Energia**	**Disponível**
Banheiros	Sim	Energia da rede	Sim
Tipo de abastecimento de água	Local (tratado)	Sistema de energia renovável	Não
Destinação do esgoto	Fossa	Gerador diesel/gasolina	Sim

Fonte: elaborado pelo autor com base em documento oficial (MMA, 2016)

Para tanto atualmente o parque dispõem de apenas dois funcionários efetivos, ambos com ensino superior além de nove funcionários terceirizados que atuam como guardas-parque, vigias e serventes.

Como no caso da Esec do Jari, o Parecer Técnico do Ibama que serviu como base para as deliberações do CCAF (IBAMA, 2012) apresentou algumas informações relevantes para a destinação dos recursos financeiros da Compensação Ambiental no Parna de Tumucumaque (Tabela 16) destacando como aspectos potenciais para aplicação dos recursos: 1) regularização fundiária, uma vez que algumas indenizações poderiam ser consideradas após o diagnóstico fundiário em relação a infraestruturas existentes na área antes da criação da UC; 2) demarcação de terras, ação essa nunca realizada; 3) aquisição de bens e serviços, dado que havia/há uma demanda para obras e serviços para construção de uma garagem, alojamentos e

depósitos na sede administrativa na Serra do Navio/AP, além da aquisição de veículos tracionados e; 4) em pesquisa para manejo, pois existe demanda para atualização do diagnóstico socioeconômico do entorno da UC, pesquisas de sítios arqueológicos, estudos sobre biodiversidade, climatologia e sobre impactos de garimpo.

Observamos que a questão da demarcação de terras (nunca realizada), a aquisição de bens e serviços, e a pesquisa para manejo aparecem nessa conjuntura com mais destaques, apesar disso, a deliberação da CCAF destinou o uso dos recursos exclusivamente para regularização fundiária e demarcação sem uma manifestação clara.

Desse modo, é fundamental analisarmos como essa conjuntura está alinhada à execução orçamentária da CA oriunda da UHESAJ no Parna do Tumucumaque.

Como no caso da Esec do Jari, a partir de um relatório de execução financeira dos recursos de Compensação Ambiental Federal obtido junto ao ICMBio, bem como do trabalho de campo realizado no Parque, pudemos compreender melhor qual condição que encontra o andamento da execução da CA oriunda da UHE Santo Antônio do Jari (Tabela 24).

Tabela 24 - Decisão do CCAF acerca da destinação dos recursos da CA para o Parna Montanhas do Tumucumaque

Destinação dos Recursos			
Unidade de Conservação	Esfera	Valor	Aplicação
Parna Montanhas do Tumucumaque	Federal	R$ 2.100.000,00	Regularização fundiária e demarcação de terras

Fonte: elaborado pelo autor com base em documento oficial (MMA, 2012b).

A partir das nossas análises acerca do relatório de execução financeira mencionado elaboramos um quadro síntese disposto na Tabela 25.

Tabela 25 - Síntese do relatório orçamentário da CA no Parna Montanhas do Tumucumaque em 31/12/2015

Quadro síntese - Parna Montanhas do Tumucumaque		
Ação	Regularização fundiária e demarcação de terras	
Valor Destinado	R$	2.100.000,00
Executado	*-R$*	*26.464,84*
Provisionado	*-R$*	*18.158,64*
Redestinação	*-R$*	*2.590.492,00*
Correção monetária	R$	671.745,10
Saldo disponível	**R$**	**136.629,65**

Fonte: elaboração própria com base em documento obtido por meio do e-Sic (protocolo 02680000289201656 de 07/03/2016).

Assim, em relação a execução dos recursos, observa-se que até o final de 2015, após quase três anos de sua disponibilidade pelo empreendedor, um percentual simbólico, pouco mais de 1,2% do total, havia sido executado (Tabela 25).

Logo a seguir, na Tabela 26, podemos observar o detalhamento da execução, bem como do seu provisionamento, que basicamente abrangem a aquisição de um sistema de consolidação territorial, que é um sistema de gestão do território sob a administração da sede do ICMBio (Coordenação Geral de Consolidação Territorial – Cgter).

Tabela 26 - Síntese da execução e do provisionamento orçamentário da CA no Parna Montanhas de Tumucumaque em 31/12/2015

Quadro síntese - Execução e provisionamento					
UC	Aplicação	Descrição	Ação	Qtde.	Valor (R$)
Parna Montanhas de Tumucumaque	Regularização fundiária e demarcação de terras	Sistema de Consolidação Territorial	**Executado**	1	R$ 26.464,84
			Provisionado	1	R$ 18.158,65

Fonte: elaboração própria com base em documento obtido por meio do e-Sic (protocolo 02680000289201656 de 07/03/2016)

Por fim, tendo analisado a execução e o provisionamento dos recursos da CA no Parna de Tumucumaque, observa-se que houve ainda no período examinado a redestinação de R$ 2,59 milhões, ou seja, praticamente a totalidade dos recursos, restando um saldo disponível de aproximadamente R$ 136 mil, sem ainda provisionamento para execução, considerando o adicional decorrente das correções monetárias (Tabela 25).

Nesse sentido, a seguir, analisaremos essas estatísticas visando esclarecer, por exemplo, a questão da redestinação de grande parte dos recursos e compreender os motivos que ocasionaram em uma simbólica execução do instrumento na maior Unidade de Conservação do Brasil, realizando um diagnóstico geral acerca da trajetória do processo de CA oriunda da UHESAJ até o momento atual, enfatizando a perspectiva dos gestores das UCs beneficiárias.

3.7. Um diagnóstico acerca da trajetória da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari

Partindo do diagnóstico apresentado anteriormente sobre a execução orçamentária dos recursos da CA oriunda da UHESAJ, bem como do detalhamento do cálculo dessa Compensação Ambiental, observamos similaridades e coerência em alguns pontos enquanto, em outros uma diferença marcante entre as UCs beneficiárias.

No cálculo da CA é marcante, conforme abordamos no item 3.6.1., o fato do GI ter atingido 1,06%, mas em decorrência dos limites estabelecidos pela respectiva metodologia esse foi estabelecido no valor máximo de 0,5%.

Para se ter uma dimensão dessa diferença ocasionada por essa limitação, a CA da UHESAJ foi de aproximadamente R$ 3,69 milhões, mas caso não existisse tal limitação o valor deveria ter sido de R$ 7,83 milhões, ou seja, um adicional de R$ 4,1 milhões (ou 112% a mais), logicamente mais que o dobro, o que possibilitaria o repasse de recursos para outras ações na UCs beneficiárias ou mesmo a ampliação do número de Unidades de Conservação contempladas. Em outras palavras, maximizaria a capacidade do instrumento em fortalecer o SNUC e de modo consequente em influir no ordenamento territorial sob o viés ambiental.

Em relação a decisão sobre a destinação dos recursos pelo CCAF, tendo como base o estudo técnico que fundamentou tal decisão (IBAMA, 2012) nos parece que a deliberação foi relativamente coerente. Além disso, as regras de escolha das UCs foram claras e fundamentadas nas normativas vigentes.

Até mesmo a exclusão da RDS do Rio Iratapuru está bem esclarecida e se baseou em documentos legais que fundamentam tal decisão, apesar dessa UC estar localizada a apenas alguns quilômetros e que certamente, tendo como base as dinâmicas e os efeitos na biodiversidade, será impactada pelo empreendimento.

Em nossa perspectiva a exceção a sua coerência foi a decisão de destinar os recursos para o PNMT para serem aplicados exclusivamente na regularização fundiária e demarcação de terras. Essa decisão tem embasamento jurídico o que não a torna ilegal[182]. Mas, considerando a informações apresentadas ao CCAF (Tabela 16) para sua tomada de decisão, assim como o elevado montante disponível, nos parece mais factível, sobretudo após o contato direto com os gestores da UC, que também tivesse ocorrido a destinação de pelo menos parte dos recursos para aquisição de bens e serviços, e além disso para pesquisas em manejo.

No que se refere a execução de fato da CA nas áreas protegidas beneficiárias, observamos que a Esec do Jari conseguiu executar pouco mais de 18% do total (Tabela 21), mas por outro lado, foi capaz de provisionar uma parte relevante do montante para dois tipos de ações: regularização fundiária e demarcação de terras, bem como aquisição de bens e serviços (implementação) (Tabela 22). Destacando que o provisionamento por si só não garante a execução do mesmo, mas no mínimo oferece a Unidade elementos técnicos para questionar e cobrar pela liberação dos recursos no decorrer do processo.

Dentre o montante executado, consideramos que a aquisição de um novo veículo tracionado, apesar de não ter sido elemento mencionado no documento técnico que subsidiou as decisões do CCAF (IBAMA, 2012), foi relevante e coerente pois observamos em nosso trabalho de campo a precariedade dos veículos terrestres antigos existentes tanto na sede como na base administrativa da Esec do Jari, alguns deles por motivos técnicos imobilizados há meses ou mesmo anos, além da dificuldade de locomoção pelas estradas sem pavimentação disponíveis na região e da longa distância entre a sede de Monte Dourado e do interior da UC.

Apesar de reduzido percentualmente, sem dúvida, o recurso executado ampliou suas possibilidades de consolidação[183], dado as ações que ocasionaram dispêndios são referentes em sua maioria às atividades de implementação da UC.

Da mesma maneira, o provisionamento elevado de recurso, se de fato executados, serão fundamentais para sua consolidação por afetar diretamente o seu ordenamento fundiário (com mais de R$ 568 mil aplicados) e qualidade de suas infraestruturas, dado que o projeto e a reforma da Base correspondem a quase R$ 1 milhão e seria, do ponto de vista dos gestores, ao

---

[182] Cf. a ordem de prioridade da aplicação dos recursos da CA disposto no art. 33 do Decreto Federal nº 4.340/2002 (BRASIL, 2002).

[183] Considerando, como base de análise, as etapas de consolidação de uma UC elencadas por Vedoveto *et al* (2014) e expostas no item 2.3.2.

lado da elaboração do Plano de Manejo, os principais desafios a curto e médio prazo da Estação Ecológica do Jari[184].

Por outro lado, no Parque Montanhas do Tumucumaque a execução e o provisionamento do total de recursos foram praticamente inexistentes (com pouco mais de R$ 40 mil), exceto pela aplicação em um sistema de gestão territorial sob a administração da sede do ICMBio (Tabela 26).

Do ponto de vista dos gestores, o direcionamento de todo o recurso para regularização fundiária provocou um efeito antagônico, pois dificultou consideravelmente a execução dos recursos da Compensação Ambiental ou até mesmo impediu asseguradamente a sua realização.

Para organizar a análise dessa perspectiva, alguns pontos são importantes destacar envolvendo a questão: da fluidez da informação intra-órgão gestor (ICMBio) e inter-órgão estatais, dos recursos financeiros destinados e dos recursos humanos disponíveis nas UCs.

Primeiramente, o excesso da burocracia cotidiana e a ausência de celeridade na comunicação, em ambas as UCs foram objeto de destaque. Notamos que o diálogo com o ICMBio em Brasília ou mesmo com outros órgãos estatais é lento e sinuosos. A cada contato (proposições, questionamentos, esclarecimentos etc.) o retorno em geral demorou alguns meses, ocasionando desencontros ou mesmo desentendimentos acerca das informações em fluxo, pois não há uma destreza que permita agilidade aos processos burocráticos.

Essa falta de fluidez dificulta, impede ou mesmo contribui para erros nas tomadas de decisões no momento ideal em todos os nós da rede de informação, que ainda possuem o desafio de enfrentar a frequente interrupção de, por exemplo, um ciclo de ações ou da execução de planos conjuntos de trabalhos, devido, por exemplo, a troca frequente de servidores de postos de trabalho, sobretudo em áreas distantes dos grandes centros urbanos do território brasileiro.

Na Esec do Jari tivemos acessos a documentos que destacam o diálogo (por intermédio de memorandos, por exemplo) acerca da execução da Compensação Ambiental da UHESAJ, sendo notório essa lentidão quando observamos as datas da documentação. De forma geral, a cada demanda, resposta ou manifestação é necessário retomar o processo para se compreender o que está ocorrendo de fato, devido a lacuna de tempo que há a cada novo elemento.

---

[184] Idem nota anterior.

No caso do Parna de Tumucumaque, o gestor da UC destacou que em 2012 não foi consultado sobre as possíveis deliberações da CCAF, apesar do contato posterior com a Cocam (Coordenação de Compensação Ambiental - ICMBio) em Brasília para tentar adequar o uso dos recursos disponíveis frente a não concordância das decisões.

Desse modo, houve inúmeras tentativas de alteração da destinação dos recursos para poderem serem aplicados, sobretudo em aquisição de bens e serviços, elemento de maior demanda a curto prazo devido as correntes dificuldades orçamentárias.

A UC manifestou por diversas vezes, por meio de memorandos e outros meios, o anseio e a necessidade de se construir e ampliar uma base florestal multiuso no interior da área do Parque, que serviria de base física para atividades de diversas características (Figura 21). Além disso, foi comunicada a dificuldade em executar os recursos na regularização fundiária, sobretudo devido a carência de recursos humanos e o tempo necessário para tal execução, mas essa demanda foi por mais de uma vez negada, pois segundo a análise da sede central essas alterações infringiriam as deliberações do CCAF.

Figura 21 – Base rústica de campo do Parna Montanhas do Tumucumaque

Fonte: acervo do PNMT (2016).

Nesse cenário de dificuldade em se utilizar os recursos relacionado a vários fatores, ocorre que os gestores, com um corpo técnico limitado quantitativamente preferem focar o pouco tempo disponível e seus esforços em outras atividades e em outras fontes de recursos menos burocráticas e mais flexíveis, como aqueles recursos oriundos de ONGs ambientais, mas principalmente, como nos casos das duas UCs analisadas, do Programa Arpa.

Nossas análises nos levam a compreender que em alguns momentos há uma contradição entre a decisão e a execução, pois as decisões são tomadas em Brasília muitas vezes em instâncias e/ou por servidores que desconhecem e/ou não possuem acesso as informações fundamentais acerca das demandas reais e das dificuldades encontradas por cada UC em executar as decisões superiores oriundas dos gabinetes da capital federal.

É evidente que há uma relativa inflexibilidade causada pela legislação, mas isso não é necessariamente um ponto negativo, já que impede o excesso de interpretações nas decisões. De qualquer maneira, com base em nosso estudo de caso, observa-se que existe uma rigidez no seio da modelagem administrativa do órgão ambiental gestor dessas áreas protegidas (ICMBio), influindo diretamente na maneira a qual o instrumento está operacionalizado hoje no Brasil.

O exemplo marcante está no fato de se destinar R$ 2,1 milhões para regularização fundiária, um processo complexo, em uma Unidade de Conservação onde os dois servidores existentes mal conseguem executar as tarefas básicas de um Parque com uma área maior que a Bélgica e perímetro de quase dois mil quilômetros. Isso reforça Mello-Théry (2011), ao enfatizar que mesmo quando há recursos para realização da regularização fundiária em UCs, há algumas inseguranças jurídicas devido o órgão gestor não dispor adequadamente de técnicos especializados em análise da “cadeia dominial”.

Seguindo essa lógica, outros aspectos relevantes tratam da disponibilidade de recursos financeiros e humanos. É notório que a questão que envolve a ausência e/ou a insuficiência de recursos financeiros para o setor ambiental no Brasil é frequentemente debatida de diversas formas, um exemplo disso foram as análises de Godoy e Leuzinger (2015) utilizadas no decorrer desta pesquisa, que revelam um imenso déficit orçamentário para o SNUC.

No entanto, notamos no decorrer das análises que esse aspecto financeiro de fato não se apresenta como o principal problema nas UCs pesquisadas, é preciso interpretar corretamente essa questão orçamentária relacionando-a com a ausência dos servidores para que não corramos o risco de apenas repetir a problemática da ausência de recursos econômicos para a setor ambiental por si só. É necessário obter uma visão mais holística desse cenário.

Em suma, a baixa disponibilidade de recursos financeiros oriundos do orçamento da União contribui para vários fatores, dentre esses, a não possibilidade de contratar mais servidores e, consequentemente um déficit de recursos humanos relevante.

Pensar na deficiência de recursos apenas pode provocar uma leitura equivocada da questão, visto que em ambas as UCs analisadas em nosso estudo de caso os gestores não

conseguem executar todo os recursos disponibilizados pela CA ou mesmo pelas rubricas do Programa Arpa devido basicamente à ausência de servidores, elemento que inclusive faz parte da contrapartida do Governo brasileiro frente as doações internacionais para este Programa.

Destarte, é indubitável que em ambas as UCs pesquisadas o principal gargalo na atualidade não é financeiro, mas sim a ausência de um corpo técnico adequado, sobretudo no aspecto quantitativo.

É tecnicamente impossível, para não mencionar outros termos, gerenciar Unidades de Conservação, sobretudo aquelas localizadas na Amazônia, em áreas por vezes inóspitas e carentes de infraestruturas, de forma adequada sem um corpo técnico minimamente razoável.

Podemos afirmar sem qualquer receio que hoje, com base nos recursos humanos existente nas UCs pesquisadas, o Brasil está dissimulando a gestão ambiental de áreas protegidas, sem qualquer desmerecimento dos servidores presentes nestas UCs, pelo contrário, que por vezes atuam de maneira sobre-humana para tentar estabelecerem essas áreas protegidas para além do seu Decreto de criação, ou seja, tirá-las do papel e consolidá-las de fato no território brasileiro, podendo influir decisivamente de forma positiva no seu ordenamento perante a perspectiva ambiental.

Em suma, tanto na Esec do Jari como no Parna de Tumucumaque, a ausência de servidores em quantidade minimamente satisfatória foi apontada pelos seus gestores como a principal causa da não execução eficiente dos recursos da Compensação Ambiental, apesar das dificuldades também elencadas com os aspectos burocráticos, uma justificativa que se apresenta de forma compreensível e lógica.

A Esec do Jari permaneceu por praticamente um ano sem um chefe efetivo entre meados de 2014 e 2015, isso sem dúvida comprometeu a execução dos recursos da Compensação Ambiental oriundo da UHESAJ e contribuiu para a decisão de redestinação de recursos. O Parna de Tumucumaque é a maior UC do país e hoje conta com apenas dois servidores efetivos, para efeito comparativo o *Parc Amazonien de Guyane* contíguo a essa UC brasileira (Mapas 6 e 8), sob a gestão do governo francês e localizado na Guiana Francesa, apesar de também ser muito grande é um pouco menor que o parque brasileiro, mas ainda assim conta com mais de noventa servidores efetivos (PAG, 2016)

Nesse cenário complexo e envolto por dificuldades que resultou na baixa execução dos recursos da CA, o ICMBio encaminhou ao CCAF uma proposta para redestinação de parte desses recursos.

Assim, em dezembro de 2015 durante a sua 44ª reunião ordinária o CCAF deliberou pela redestinação da maior parte dos recursos da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari (MMA, 2015) conforme descrição na Tabela 27.

Tabela 27 - Síntese da redestinação orçamentária da CA oriunda da UHE Santo Antônio do Jari

Quadro síntese - Redestinação dos recursos				
De	Aplicação	Redestinação	Para	Aplicação
Parna Montanhas de Tumucumaque	Regularização fundiária e demarcação de terras	R$ 2.590.492,50	Esec Terra do Meio	Aquisição de bens e serviços (implementação)
Esec do Jari		R$ 116.059,96	Parna Jamanxim	
		R$ 2.706.552,46		

Fonte: elaborado pelo autor com base em documento oficial (MMA, 2015).

Observa-se que a maior parte dos recursos do PNMT, que na época devido a correção monetária se elevaram consideravelmente, foram redestinados à Estação Ecológica da Terra do Meio, uma UC também imensa como o Parque do Tumucumaque ultrapassando os 3 milhões de hectares localizados em Altamira/PA no interflúvio Xingu-Iriri.

Já um pequeno montante disponível na Esec do Jari, que excluía os provisionamentos realizados por essa UC, foram redestinados ao Parque Nacional do Jamanxim, localizado entre os municípios paraense de Itaituba, Trairão e Altamira.

Ambas as UCs escolhidas para a destinação atendem aos critérios de destinação de recursos de médio volume, assim o CCAF considerou que as novas UCs destinatárias dos recursos encontram-se no mesmo bioma, na mesma região hidrográfica e abrange pelo menos uma fitofisionomia afetada pelo empreendimento, portanto a redestinação poderia ser aprovada (Tabela 8) (MMA, 2015).

Por fim, destacamos dois pontos em relação a decisão de redestinação dos recursos da CA. Primeiro que estivemos na Amazônia no início de 2016, após a redestinação dos recursos pelo CCAF. Nesse sentido, as posições das Unidades de Conservação visitadas foram bem diferentes. Enquanto uma ressaltou que foi informada antecipadamente da redestinação, mas considerava injusta pois ela considera que o recurso não foi executado na totalidade pela lentidão das instâncias superiores, a outra UC tomou conhecimento da redestinação por

intermédio de nosso relato, mas apesar disso a considerou justa visto que nem todo o recurso foi executado e seus efeitos sobre o território não se materializaram.

O segundo ponto a se destacar é que o Parna de Tumucumaque por mais de um ano tentou alterar a destinação dos recursos para ações de implementação sem sucesso, sempre recebendo alegações que não seria possível alterar a deliberação da CCAF e que a aplicação dos recursos deveria obrigatoriamente seguir a ordem estabelecida pela legislação correspondente.

Mas os mesmos recursos foram redestinado para outra UCs, a partir deliberação desse mesmo Comitê, justamente para aplicação em ações de implementação, que se enquadram no 3º item da ordem de prioridade de aplicação dos recursos da CA[185].

Para tanto, destaca-se que ambas as UCs beneficiárias pelos recursos redestinados apresentam questão fundiárias pendentes (MMA, 2016), portanto, seguindo a lógica dessa prioridade, ao menos parte dos recursos também deveriam também ter sido destinados para primeiro item, que direciona os recursos para regularização fundiária e demarcação de terras[186].

Esse cenário destaca o distanciamento que há entre a decisão e a execução no que se refere a operacionalização da Compensação Ambiental Federal no Brasil, pois concebemos que teria sido mais coerente uma nova deliberação do CCAF para permitir ao Parna de Tumucumaque a aplicação dos recursos em ações de implementação, considerando que o próprio gestor da UC manifestou tal interesse.

De qualquer maneira, a execução dos recursos dessa nova aplicação ficou condicionada a formalização de um termo de cooperação entre ICMBio e Ibama para o desenvolvimento de ações de proteção de forma conjunta, mas não há um cronograma previsto para tal execução dos recursos, em decorrência, dentre outros fatores, dos embargos operacionais causados pelos julgamentos do TCU em relação a execução da modalidade indireta da Compensação Ambiental, em um cenário contemporâneo de sensível instabilidade jurídica.

Por fim, a expectativa era que no início de 2017, com a transferência dos recursos para o Tesouro Nacional, o processo de execução retomasse sua operacionalização e a partir de

---

[185] Cf. o disposto no art. 33 do Decreto Federal nº 4.340/2002 (BRASIL, 2002).

[186] Idem nota anterior.

então se estabelecesse um plano para execução dos recursos nas referidas UCs que acolherão a redestinação, fato que ainda não ocorreu.

Por ora, o contexto presente revela que a maior parte dos recursos da CA oriundos da UHESAJ ainda aguardar sua execução após quase cinco anos de seu depósito, o empreendedor recebeu sua certidão de cumprimento de sua condicionante e toda a responsabilidade de execução desse processo permanece às custas do Estado, que sem recursos humanos adequados não consegue materializar a execução de um instrumento de política territorial e ambiental criado por ele mesmo.

Um cenário que compromete sem dúvida o objetivo da CA em fortalecer o SNUC, minimizando seu potencial em influenciar no ordenamento territorial em sua perspectiva ambiental. Além disso, deixa uma incógnita sobre o prosseguimento e finalização desse TCCA enquanto que o empreendimento está em operação legalmente há mais de dois anos promovendo efeitos sobre o território.

Destarte, para finalizar este capítulo e partirmos para as conclusões, antes julgamos pertinente elucidar algumas considerações sobre a formação histórica-territorial do baixo Jari, pois o período do trabalho de campo na área amazônica propiciou algumas observações e reflexões relevantes que também contribuem para a análise do objeto central desta pesquisa.

3.8. A formação histórica-territorial do baixo Jari: algumas considerações

Observamos em nossa análise memorial, que a formação histórica-territorial do Vale do Jari sempre esteve atrelada aos movimentos da população local que se estabeleceram na região, geralmente em função do trabalho e, para tanto, foram se adaptando às mudanças diversas que ocorreram no decorrer dos períodos, inicialmente a partir das ações do Coronel José Júlio e, logo após com as primeiras intervenções estrangeiras.

Mas sem dúvida, os maiores impactos para o ordenamento deste território nessa perspectiva foram ocasionados pelo Projeto Jari.

É notória como a decisão de Ludwig de alocar as instalações do Projeto exclusivamente no Pará acarretou em uma intensa divisão socioeconômica entre as duas margens do rio separadas também pela divisa estadual, ainda claramente perceptível na contemporaneidade frente aos contrastes característicos das áreas urbanas existentes hoje.

O Projeto Jari nos remete a questão da produção do território a partir da ação de agentes externos a região, inclusive com a atuação do Estado em sua relação com as políticas para ocupação e exploração a Amazônia do século passado.

Dado que este Projeto nos alude aos interesses empresariais mais retrógrados que se baseiam em uma exploração pura e simples da Amazônia, Ludwig foi convidado, teve isenção de impostos, destruiu a floresta e os animais, explorou os homens (o Beiradão é um testemunho), contou com o aval do Banco do Brasil para assumir suas dívidas e quando encarou o prejuízo se retirou sem nenhum problema (ANDRADE, 1995).

Apesar dos vultosos investimentos privados na região não se verificou a mesma atenção pública para o desenvolvimento das atividades rurais extrativistas, agrícolas e pecuárias que são desenvolvidas modestamente, e nem mesmo para aspectos socioambientais. A despeito dos recentes investimentos públicos para melhorias na urbanização do lado amapaense (Laranjal do Jari e Vitória do Jari) há ainda alta carência de serviços básicos adequados (EPE, 2010).

Em síntese, o quadro da ocupação humana atual é resultado de um processo histórico-territorial com momentos marcantes determinados em grande medida pelas bases econômicas de cada período, que influenciaram as condições sociais, ambientais e econômicas da área e, logicamente no ordenamento do território.

Em relação a UHE de Santo Antônio do Jari especificamente, como este é um empreendimento recente não há ainda outros estudos sobre os seus efeitos socioambientais para a região, mas uma análise da nossa pesquisa de campo nos leva rapidamente a corroborar com Fearnside (2015) ao afirmar que a energia gerada pelas barragens amazônicas, na maioria das vezes, faz pouco para melhorar a vida das pessoas que vivem perto destes projetos. O que ratifica inclusive com a epígrafe deste capítulo, pois sem dúvida a maior parte da população local desde sempre é “os tanto do sacrifício”.

Atrelado ao discurso do desenvolvimento, a construção da tão esperada UHE de Santo Antônio novamente acarretou em otimismo e esperança para a carente população local, mas o principal efeito positivo foi a geração de mais de dois mil empregos estritamente no período de construção do empreendimento, o que trouxe a Laranjal do Jari novamente um fluxo de imigrantes, que ao final das obras em parte permaneceram no local, sem renda fixa maximizando os problemas sociais dos municípios.

Em nossas atividades em campo verificamos que atualmente a operação da UHE emprega aproximadamente apenas vinte pessoas diretamente, que habitam o lado paraense, melhor estruturado, e na sua esmagadora maioria também são imigrantes, ou seja, não houve possibilidades de trabalho para a população local devido à ausência de mão de obra qualificada considerada adequada.

A questão energética do lado sul amapaense, que sempre foi baseada em um sistema isolado de geração térmica e frequentemente tinha suas operações interrompidas, foi finalmente resolvida no final de 2015, mas não a partir da UHESAJ propriamente dita, e sim quando Laranjal do Jari e Vitória do Jari foram interligadas ao Sistema Interligado Nacional após a implantação de uma Subestação atrelada ao "Linhão" Tucuruí-Manaus-Macapá. Logo, sequer a energia elétrica local é oriunda da UHESAJ, enfatizando que a mesma de fato foi construída "pra beneficia uma maioria" que não se localiza no Vale do Jari (vide epígrafe do capítulo III).

Devido à localização da barragem, a vinte quilômetros a montante da área urbanizada, os maiores impactos diretos da UHE recaem sobre algumas comunidades e vilas ribeirinhas (Iratapuru, São Francisco, Santo Antônio, São José e Padaria) que há décadas já sofriam com as incertezas de sua construção e possíveis consequências.

Em resumo, seguindo os acordos e as condicionantes impostas pelo processo de licenciamento ambiental, duas comunidades foram reassentadas e todas receberam melhorias infraestruturais (totalizando aproximadamente 70 casas), inclusive com a instalação de equipamento para o tratamento de água, bem como painéis fotovoltaicos e geradores a diesel para garantir energia elétrica e água 24 horas por dia, o que a princípio traria uma considerável melhoria à qualidade de vida de seus habitantes.

Mas, ao visitarmos as comunidades, pudemos verificar que em todas, sem exceção, havia problemas no sistema de geração de energia, que se mostraram insuficientes para atender as demandas locais.

Com isso, o fornecimento de energia elétrica é interrompido em parte do dia, paralisando também a captação de água (devido ausência de energia elétrica para a bomba d´água), deixando as comunidades, sem água e energia na maior parte do dia, uma contradição que não poderia ser mais marcante por serem ribeirinhas e estarem localizadas plenamente ao lado de uma UHE.

De acordo com os líderes locais, ocorre basicamente dois problemas: primeiro, o dimensionamento do sistema de placas voltaicas se mostrara insuficiente para garantir energia elétrica por 24 horas ininterruptas, seja por problemas técnicos, pois a comunidade não tem

condições de custear a manutenção do mesmo, seja em decorrência do crescimento populacional que aumentou a demanda local por energia.

Segundo, como o sistema de energia solar foi instalado, a maior parte das comunidades deixou de fazer parte dos programas públicos que garantiam o envio de óleo diesel para os geradores ainda existentes, dessa forma, a coletividade não tem recursos para adquirir esse combustível visando cobrir a oferta de energia que não é disponibilizada pelo sistema fotovoltaico.

Por fim, a barragem da UHE está localizada a apenas 250 metros a montante da cachoeira de Santo Antônio e apesar do EIA (ECOLOGY BRASIL, 2009) prever ao longo do ano uma vazão nunca inferior à média mínima mensal histórica, os moradores da região, sobretudo da vila de Santo Antônio localizada praticamente em frente a cachoeira, afirmam que o volume decaiu consideravelmente e se lamentam sobre a perda cênica irreparável ao histórico local (Figura 22).

Figura 22 - Coletânea de fotos da Cachoeira de Santo Antônio do Rio Jari

Fonte: fotos comparativas à esquerda (José Alberto Tostes)[187], foto à direita/acima (Natureza Brasileira)[188] e foto à direita/abaixo (Rafael Oliveira Fonseca, 2016).

Na sequência de fotos (Figura 22) se observa em ambas as imagens acima a cachoeira antes da UHE e logo abaixo após a construção da barragem. É possível perceber claramente paredões secos e até mesmo a UHE sobre a cachoeira (construção vermelha),

[187] Disponível em: <http://josealbertostes.blogspot.com.br>. Acesso em: 28/05/2016.

[188] Disponível em: <www.naturezabrasileira.com.br>. Acesso em: 29/05/2016.

impactando diretamente no potencial turístico da região, minimizando pela perpetuidade as oportunidades de atividades no setor de turismo para as comunidades ribeirinhas localizadas próximo a Cachoeira de Santo Antônio.

Assim, apesar da UHESAJ ainda ser uma obra recente, sem dúvida já é possível perceber alguns de seus efeitos socioambientais para o ordenamento territorial dessa região do país, que com o passar dos anos tenderão a se aprofundar.

Isto posto, partimos então para as conclusões desta pesquisa, abrangendo as principais análises e apresentando em seu desenlace algumas possibilidades para o futuro da Compensação Ambiental a partir de uma reflexão final.

CONCLUSÕES

Não sabemos para onde estamos indo. Só sabemos que a história nos trouxe até este ponto e [...] por quê. Contudo, uma coisa é clara. Se a humanidade quer ter um futuro reconhecível, não pode ser pelo prolongamento do passado ou do presente. Se tentarmos construir o terceiro milênio nessa base, vamos fracassar. E o preço do fracasso, ou seja, a alternativa para uma mudança da sociedade, é a escuridão.

(HOBSBAWN, 1995, p. 562)

Toda ideia tem uma origem a partir de um elemento que pode ser interpretado isoladamente ou elucidado a partir de seu conjunto. Por sua vez com frequência essa ideia se desdobra em outras vinculadas a esse conjunto de elementos, mas também a outros e novos componentes incorporando uma lógica incessante e aparentemente sem volta, todavia que ainda assim nos deixam opções.

Podemos optar por embarcar nesse abundante movimento ou simplesmente abandoná-lo, esquecê-lo ou repudiá-lo.

Esta pesquisa, portanto, é resultado de uma escolha, que elegeu ingressar nessa copiosa lógica e seguir esse caminho farto, ao que tudo indica, sem volta, ou aparentemente sem volta. Uma vez que foi a partir de um conjunto de elementos que edificamos uma abrangente questão, que é subtítulo desta pesquisa e abrange a Compensação Ambiental no Brasil.

A partir de então, pensamos que este seria um caminho breve e claro, pois tudo estava "lá" na lei, era necessário apenas compreender as normas formalmente produzidas pelo Estado e como essas se aplicam certo? Errado.

Nas leis encontramos de fato algumas respostas, mas sobretudo muitas outras dúvidas e interrogações, o caminho retilíneo se tornou tortuoso, a brevidade inicial cada vez mais vagarosa e densa, e a clareza deu lugar a um cenário nebuloso. A resposta parecia cada vez mais distante, mas nem por isso desestimulante.

Em suma, a partir de um elementar instrumento da política territorial e ambiental, nos inserimos obrigatoriamente no contexto conflituoso que cerca o processo de emissão de licenças ambientais no Brasil, que envolve vários atores e também contribui para influenciar no ordenamento territorial do país de modo geral, apesar de nossa ênfase no âmago da temática ambiental.

Nesse sentido, sintetizar nesta pesquisa a análise de um dos elementos que compõem um tema tão relevante na contemporaneidade, a questão ambiental, considerando as ações do Estado, da sociedade civil e do mercado não foi, e não é, uma tarefa muito simples e que não pode ocorrer de forma leviana. Mesmo com minúcia corre-se o risco de, devido ao esforço de síntese, deixar de mencionar elementos, autores e/ou concepções importantes para o conjunto de ideias que nos propusemos a abordar.

Logo, para investigarmos nosso objeto de pesquisa projetamos um ponto de partida de um contexto maior, para assim desenvolver uma perspectiva "de cima para baixo", sem

conceber isso obrigatoriamente em uma lógica hierárquica, mas como um procedimento metodológico que possibilitaria minimizarmos as possibilidades de análises descontextualizadas ou mesmo imprecisas e reducionistas.

Partimos então de um exame de uma abordagem histórica sobre a temática ambiental com o objetivo de demonstrar quão relevante essa é nos dias atuais em decorrência de mudanças e avanços conceituais e paradigmáticos, que foram se desenvolvendo gradativamente década após décadas, sobretudo pós-1970, e que contribuíram (e contribuem) para elevar a importância do tema no período atual, especialmente em relação ao contexto e às dinâmicas econômicas que dominam logicamente o sistema predominante, o capitalista.

Esse cenário propicia alguns tensionamentos que se inserem em um embate paradoxal na sociedade contemporânea, que é marcante e envolve de um lado a demanda incessante por crescimento econômico em um contexto de uma economia de mercado mundializada, e de outro, as reivindicações pela proteção do meio ambiente inserindo, principalmente o Estado, mas também todos os outros atores em uma encruzilhada entre aquilo que se coloca historicamente como necessário e o que vem se consolidando como o indispensável.

Esse crescimento, apesar de muitas vezes questionado, nunca deixou (e possivelmente nunca deixará) de ser o ponto basilar do sistema capitalista, mas a demanda por uma maior conotação social, conservação e proteção gradativamente vem ampliando cada vez mais a importância do meio ambiente e das questões acerca de sua degradação, por isso, progressivamente o tema vem ganhando cada vez mais relevância.

As relações de poderes e interesses existentes se afloram na maior parte dos países no momento em que a prioridade econômica (de crescimento simplesmente econômico) é questionada e, além disso, frequentemente a proteção do meio ambiente é considerado um entrave para esse objetivo.

Sabemos que esta é uma questão extremamente complexa, pois, por exemplo, nos países considerados emergentes, como é o caso do Brasil, a soberania para explorar os recursos naturais é encarada como vital para seu progresso econômico.

Apesar dos impactos causados ao meio ambiente qualquer movimento no sentido de impedir essa soberania pode ser interpretado como um mecanismo para garantir a posição inferior do país, infringindo o seu direito ao desenvolvimento (MAY, 1995). Consideramos lógica essa assertiva, em vista, por exemplo, da proporção e relevância política que avassala as

questões vinculadas às mudanças climática, em detrimento frequentemente dos aspectos científicos, mas sem dúvida não é por isso que a temática ambiental deva ser desprezada.

Julgamos que denunciar o frenesi das atividades humanas ou do desgoverno provocado pelo motor do progresso [econômico] não supre a necessidade de analisarmos a máquina capitalista e mercantil, da qual talvez sejamos em grande medida as engrenagens cúmplices. Pois, afirmar que um crescimento infinito é incompatível com um mundo finito é facilmente compartilhado e aceito em vários níveis [e por vários atores] da sociedade, por outro lado é bem menos admitido as consequências incontestáveis que essa lógica de produção e consumo poderão provocar, e que por isso precisa ser reduzida alterando drasticamente nosso modo de vida (LATOUCHE, 2009). Consequentemente pressionando a sociedade em todos os níveis, dos indivíduos às grandes transnacionais e incluindo logicamente os Estados nacionais, por um processo de reconhecimento de responsabilidades, sobretudo dos custos que essa alteração provocará entre e para todos, principalmente aos menos favorecidos.

O movimento ambientalista poderá nesse sentido ter um papel extremamente relevante nas tomadas de decisões nas próximas décadas, sobretudo estatais, logicamente se conseguir se estabelecer de forma mais incisiva e organizada nos espaços os quais possuem acesso institucionalizado e também, como no passado, continuar a promover pressões sobre o Estado, mas também sobre o mercado, para a adoção de medidas que corroborem nesse sentido.

É notória que a problemática da finitude e do correto manejo da base de recursos naturais encontra relevância no Brasil, que possuía até a década de 1980 uma autoimagem nacional baseada no orgulho de possuir um extenso território, horizontes amplos e recursos naturais ilimitados que foi reforçada por décadas pelo próprio Estado.

Afinal, "ninguém segura(va) este país", mas que agora também enfrenta tal paradoxo, seja em decorrência dos acordos ambientais internacionais, das pressões internas oriundas, por exemplo, de parte da sociedade civil, e mesmo do reconhecimento de parte dos órgãos estatais e de alguns segmentos do mercado sobre a relevância e a necessidade da proteção do meio ambiente na atualidade.

Logo, cravada de forma concreta nesse paradoxo temos a Compensação Ambiental, um instrumento da política territorial e ambiental que também encara a sua própria contradição, pois apenas se efetiva a partir de recursos financeiros oriundos majoritariamente da implantação de infraestruturas que visam sustentar a continuidade desse crescimento econômico. Em suma,

teoricamente quanto maior a disponibilidade de recursos para a CA, maiores estão sendo os impactos decorrentes de empreendimentos de significativos impactos ambientais.

Portanto, a Compensação Ambiental está inserida em um campo de poderes, forças e interesses envolvidos pela tríade Estado, pela sociedade civil e pelo mercado, estabelecendo uma relação complexa, dinâmica e que promove reflexos diretos e/ou indiretos nas políticas territoriais e ambientais do Brasil e, consequentemente no ordenamento de seu território. Concepção esta que resultou em nosso esquema conceitual de análise (Figura 1, p. 47) que visa ilustrar toda essa conjuntura intensa de numerosas relações e elementos.

Nesse quadro o Estado, sem dúvida, se estabelece como o principal ator, por isso sua centralidade é notória em nosso esquema conceitual.

Tendo como base o território a partir do exercício do poder (RAFFESTIN, 1993 [1980]), esse ator atua com um propósito organizador da ordem dominante em situações de intrínsecas contradições de classe e tensas relações que são, quando necessárias, (re)organizadas para o (re)estabelecimento das forças hegemônicas (POULANTZAS, 1977 [1968], 1973 [1969], 1985 [1978]). Influindo, dessa forma, diretamente no ordenamento do território, a partir de suas ações, como por exemplo, recorrendo a formulação e execução de políticas públicas.

Logo, o Estado organiza o território de maneira a representar predominantemente os interesses da classe dominante por meio de, por exemplo, políticas territoriais que ordenam o acesso ao território, promovendo ainda a implantação das infraestruturas indispensáveis para a continuidade da hegemonia dominante, ao mesmo tempo, em que precisa enfrentar o desafio de atingir os interesses plurais da sociedade.

O Estado brasileiro, em particular, tem um dupla contradição: a primeira comum a todos sistemas políticos modernos, o embate entre o interesse geral da sociedade e o interesse da classe dominante que busca se apresentar como geral; o segundo é próprio da especificidade brasileira, considerando a maneira como cada grupo de interesse, organizado a partir de uma perspectiva econômica particularista, se relaciona com o Estado pela lógica da concessão, ou seja, do favor que fragmenta a representação política e impendem a afirmação do universal ou até mesmo dos interesses da classe dominantes (HADDAD, 2014).

Nesse sentido, o Estado brasileiro é o prolongamento dos interesses privados pela via do favor e tem grande dificuldade em apresentar os interesses gerais da classe dirigente como interesses de toda a sociedade. Em um Estado democrático, não há um único dono do

Estado, pois a alternância de poder transborda a esfera econômica com um Estado funcionando como uma agência capturada. Como existem várias agências dentro da agência maior, o Estado tem vários donos do poder que mudam conforme as circunstâncias e os interesses que estão em jogo (HADDAD, 2014), provocando dessa forma reflexos diretos nas políticas públicas e, consequentemente no ordenamento do território.

De qualquer maneira, conforme ressalta Mello-Théry (2011), o ordenamento territorial é fundamentalmente uma questão política e que exige uma pluralidade de negociações, ao mesmo tempo que, é de fundamental importância para promover um processo mais democrático de acesso ao território.

Por isso, buscamos salientar nesta pesquisa que na atualidade se observam formas de políticas públicas que emergem sem o monopólio do Estado [apesar de o Estado ainda ser um ator importante, poderoso e indispensável], a partir de uma construção decorrente de uma multiplicidade de atores em um modelo de ação policêntrico (MASSARDIER, 2003).

Assim sendo, as atuais políticas públicas não devem mais ser baseadas em metas e recursos para um público alvo atreladas ao planejamento imposto exclusivamente pelo Estado, da mesma forma, a sociedade não pode mais depender apenas das ações puramente estatais, uma vez que outros atores devem tomar iniciativas, assumir funções de governança e reconhecer suas responsabilidades socioambientais.

Portanto, concebemos que as políticas territoriais e ambientais também promovem a materialização de ações policêntricas sobre o território, mas ainda com um viés fortemente estatal e o predomínio de suas concepções por meio de suas ações que ocorrem de forma mais explícitas, pois, o Estado continua a ser a instância na qual se formalizam as decisões e na qual os conceitos são instrumentalizados em políticas públicas.

Assim, do nosso ponto de vista, seria coerente afirmar que hoje temos um cenário de uma gradativa descentralização das formulações de políticas públicas, mas não um processo de desconcentração. Pois, há uma convergência (ou concentração) da execução e de grande parte das tomadas de decisões, independentemente dos níveis federativos, no Estado.

Destarte, nesse cenário também temos o mercado, que atua logicamente a partir de ações empreendedoras visando o lucro, mas também politicamente com o objetivo de intervir na dinâmica do crescimento econômico de diversas maneiras. Por exemplo, pressionando o Estado e influenciando integrantes da sociedade civil tendo como base seus próprios interesses,

ao fazer se representar, por exemplo, por entidades de classe como a CNI, que por sua vez representa e defende seus interesses no principal colegiado ambiental do país, o Conama.

Toda essa conjuntura está vinculada, dentre outros elementos, ao fato do mercado possuir uma relação com o Estado que faz parte da essência do capitalismo há séculos, mesmo quando consideramos os períodos históricos de predominância das ideias liberais. O Estado atua continuamente na economia de forma a minimizar as possibilidades de tensões ao desempenho do mercado, reduzindo seus riscos e custos e, consequentemente aumentando as possibilidades de lucro das empresas.

Nesse contexto temos a questão dos recursos naturais. Conforme destaca Moraes (2005 [1994]), quando em um modo de produção e de uma formação econômica social os recursos naturais são considerados como recursos de produção certamente serão objetos de intervenção do Estado. Assertiva que concordamos totalmente.

Além disso, os interesses do mercado não é o único determinante do ordenamento territorial, porque isso promove a concentração econômica e, dessa maneira, acirra as desigualdades sociais (SANTOS, 2005).

Diante disso o mercado também precisa se posicionar frente aos desafios atuais em relação a degradação ambiental, pois não existem maneiras de se descolar das consequências do agravamento dessa crise contemporânea, nem relegar perenemente essa responsabilidade ao Estado ou mesmo aos outros atores em uma lógica de “socialização das perdas”. Por isso, há uma nova postura baseada na sustentabilidade (ao menos no discurso), mas ainda um tanto inconsistente, pois ainda segue naturalmente a lógica produtiva do sistema capitalista.

Ademais, a questão infraestrutural é fundamental na relação entre Estado e mercado, exacerbando o processo contraditório que envolve o crescimento econômico e, concomitantemente as demandas por proteção ambiental, contemplando em seu centro, por exemplo, a Compensação Ambiental e suas consequências territoriais e ambientais.

Para completar a tríade, temos a sociedade civil, um ator que deve ser concebido como um domínio heterogêneo, complexo, que se coloca como campo das lutas sociais e, consequentemente de luta de classes. É um campo de interesses que se contrapõem e só podem se estabelecer mediante ações políticas deliberadas (NOGUEIRA, 2003), portanto agir e se posicionar é um elemento imprescindível no período atual.

Nessa ótica, nos concerniu descartar o movimento ambientalista e seu papel em uma perspectiva também histórica baseada em críticas e recusas à lógica econômica que contribui para o aumento da degradação ambiental. Pressionando assim, principalmente, o Estado, mas também o mercado e até mesmo a própria sociedade civil a buscarem uma maior sintonia entre o crescimento econômico e as demandas por um desenvolvimento considerado mais sustentável. Visto que o ambientalismo tem a capacidade de tornar amplamente visível e inegável a necessidade evidente de mudanças, de ajuste entre a realidade, as consciências e as expectativas (LEIS, 1998 [1995])

No entanto, é preciso pensar no presente e, sobretudo no futuro, pois a questão ambiental trará consigo o desafio de integrar, conforme enfatiza Feres e Reis (2014) as múltiplas dimensões do desenvolvimento sustentável, o que demandará maior convergência entre a comunidade científica, os formuladores de políticas públicas e os integrantes da sociedade civil em geral. É preciso buscar uma nova orientação a esse movimento, pois é provável que os desafios ambientais do século XXI serão menos teóricos e baseados em prognósticos, e mais empíricos e realistas.

Em relação a Compensação Ambiental, os integrantes da sociedade civil, sobretudo aqueles atrelados ao movimento ambientalista e aos Conselhos ambientais, precisam se fazerem ouvir, pressionando e exigindo resoluções quanto aos imbróglios que a quase vinte anos cercam e procrastinam a execução desse instrumento.

Há uma forte percepção, inclusive de profissionais da área ambiental, que a sociedade civil, nos últimos dez anos aproximadamente, está perdendo o ritmo dos processos, relegando aos outros atores um maior campo para exercerem seus poderes e forças e, consequentemente defenderem os seus próprios interesses. Vide, por exemplo, a alteração mais recente do Código Florestal brasileiro em 2012 (BRASIL, 2012) ou mesmo as várias propostas existentes e em processos de formulação para a flexibilização dos processos de Licenciamento Ambiental em nosso país.

O movimento ambientalista não pode consentir com esse fato, pois sem dúvida no âmbito ambiental o embate entre os atores sempre existirá, é algo orgânico da questão, mas em um cenário que o Estado predominantemente ocupa o centro, conforme nosso esquema conceitual de análise (Figura 1, p. 47), e em uma das extremidades temos o mercado e seus consequentes interesses, o ambientalismo como integrante da sociedade civil precisa se fortalecer na outra extremidade, “puxando a corda para o seu lado” de forma a tentar manter ao menos um equilíbrio de forças.

Conforme Leis (1998 [1995]) destacou, o ambientalismo parece ser um dos únicos movimentos em condições de desenvolver valores e conhecimentos para gerir meios da totalidade para uma ativa cooperação sinérgica entre atores com interesses e perspectivas diferentes.

Ao mesmo tempo, o processo de transformação da problemática ambiental no Brasil deve ser colocado em um contexto de descompasso entre os níveis do discurso, do comportamento individual e da política pública (VIOLA, 1998 [1995]) para que não fiquemos alimentando elementos ou situações que muitas vezes parece utópicos e jamais se materializarão.

Dentro dessa perspectiva elucidada, compreendemos que o papel dos atores que compõem a nossa tríade de análise eventualmente é contraditório, especificamente no cerne da temática ambiental, e também como a Compensação Ambiental se insere de forma paradoxal ao contribuir para a proteção do meio ambiente por intermédio de recursos oriundos diretamente de empreendimentos infraestruturantes de significativo impacto ambiental.

Entretanto, o fato de haver essa contradição não significa que a CA seja um instrumento negativo e incoerente, pois a sua inexistência não acarretaria na diminuição da implantação desse tipo de empreendimento, entendemos que esse paradoxo contribui com efeito para reforçar a sua importância.

A sua relevância se manifestou de forma mais clara no decorrer do desenvolvimento da pesquisa, quando aprofundamos nossas inquietações acerca da Compensação Ambiental em si, enfatizando a escala federal de execução e cruzando por elementos que envolvem a AIA, o processo de Licenciamento Ambiental, bem como o SNUC, que possibilitaram compreender a conjuntura atual que envolve a execução do instrumento pela União em nosso país.

Esse cenário nos direcionou consequentemente para entender o atual contexto do SNUC, considerando o objetivo da CA de fortalecer esse Sistema, destacando a importância das UCs superando as perspectivas de áreas protegidas simplesmente intocáveis, mas principalmente enfatizando as dificuldades do SNUC, que estão majoritariamente vinculadas às consequências de um orçamento público frágil e do déficit de recursos humanos nos órgãos ambientais. Reforçando, nesse sentido, a importância e o potencial da CA em contribuir com o SNUC para enfrentar, ao menos parte dessas dificuldades financeiras, considerando que seus recursos não podem ser aplicados na contratação de pessoal.

Em relação aos embates judiciais do instrumento, a evolução cronológica exposta na Figura 4 (p. 161) revela que desde quando a ADI foi ajuizada em 2004 pela CNI, a CA vem enfrentando um contexto de excessiva judicialização de sua operacionalização, defrontando também as decisões do TCU em relação aos aspectos orçamentários e de sua execução na modalidade indireta.

Esse cenário também reforça nosso esquema conceitual de análise (Figura 1, p. 47), pois são elementos que contribuem para afirmar que a CA está diretamente inserida em um contexto complexo onde se exacerba as relações de poderes e interesses de vários atores da sociedade, inclusive estatais. As decisões dessas ações são tomadas pelo poder judiciário, mas o processo e os efeitos provocam reflexos e envolvem todos os atores que envolvem esse instrumento.

A análise da operacionalização da CA, com base nas normativas e legislações que a regem, em nossas experiências profissionais, bem como em nosso estudo de caso, nos permitem concluir que a CA, inclusa no processo de Licenciamento Ambiental, é com efeito, considerado um instrumento problemático, e muitas vezes, pouco compreendido mesmo entre profissionais relacionados ao setor ambiental. Os erros e as imprecisões encontradas no processo de operacionalização da CA oriunda da UHESAJ corroboram com essa perspectiva.

Nesse contexto, observa-se que muitos ramos, sobretudo do mercado, não possuem o interesse de ampliar a compreensão da Compensação Ambiental, contribuindo para que esse instrumento se converta em objeto de numerosas críticas que o revestem de um sofisma concebido por argumentos de procrastinar o desenvolvimento econômico do país, como o processo de Licenciamento Ambiental em geral.

Críticas essas justificadas em decorrência da CA possuir uma gestão estatal falha em relação a sua gestão, geralmente com adoção de medidas desconexas pelos órgãos ambientais tornando-o passível de diferentes interpretações, além de ser alvo de descrença em relação a possíveis punições legais.

É fato que parte dessas críticas foram minimizadas pela atual metodologia de cálculo do Grau de Impacto implantada em 2009 (BRASIL, 2009), que surgiu como uma resposta as decisões do STF em relação a ADI de 2004, bem como pelo fluxo mais claro dos processos após a criação do Comitê de Compensação Ambiental Federal e algumas Instruções Normativas, apesar de todo o procedimento ainda perpassar por um longo caminho e não eliminar possibilidades de questionamentos passíveis de diferentes interpretações.

De qualquer forma, os embates não se extinguiram após essas adequações, pois indagações e dúvidas seguem até os dias atuais por parte de todos os atores envolvidos, ao considerar, por exemplo, se a metodologia atual fere (ou não) os critérios considerados inconstitucionais pelo STF, que ainda não transitou em julgado e, portanto, não se encontra encerrada.

Isso evidência que a CA vem sendo um instrumento debatido majoritariamente na esfera judicial e administrativa quando deveria ser algo extremamente amplo e multidisciplinar, envolvendo o corpo técnico dos órgãos estatais, a comunidade científica e representantes do mercado e da sociedade civil.

Assim sendo, ademais da metodologia, independentemente do valor destinado às UCs, apreendemos que os impactos ambientais das intervenções antrópicas podem ser mitigados, mas raramente evitados, portanto medidas proibitivas severas ou mesmo processos altamente burocratizados nem sempre são as melhores soluções já que podem fomentar ações ilegais que usurpam o processo operacional vigente.

Logo, a questão que envolve a atual proibição da execução da CA na modalidade indireta em decorrência da decisão do TCU, sem dúvida contribuirá para minimizar os problemas relacionados ao déficit de recursos humanos do quadro dos órgãos ambientais estatais, ao retirar do Estado os custos operacionais para gestão e aplicação dos recursos do instrumento.

Por outro lado, retira do ICMBio a plena autonomia, apesar da obrigatoriedade de seguir as deliberações do CCAF, de gerir tais recursos da forma como considerar pertinente. Circunstância que concomitantemente também desagrada os empreendedores, que terão que assumir todos os custos e responsabilidades operacionais com o objetivo de obter a Certidão de cumprimento da CA, elemento condicionante para obtenção das licenças ambientais.

Consideramos que nessa conjuntura, se torna ainda mais importante que a CA como um instrumento de política pública perpasse por todas as suas etapas, considerando: formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação. Se por um lado, o ICMBio não terá a tarefa de executar a CA, por outro deverá elevar sua capacidade de monitoramento das ações previstas nos TCCAs de modalidade direta que representarão a partir de 2017 a totalidade dos processos. Entendemos que a partir de então, consequentemente, poderá caminhar no sentido de implementar procedimentos para avaliação plena do cumprimento dos TCCAs e suas resultantes no território.

Por outro lado, frente a decisão do TCU e tendo como base os acontecimentos vinculados a CA nos últimos anos, vislumbramos a partir de 2017 um aprofundamento da judicialização do instrumento, com o objetivo de dificultar e/ou mesmo interromper a sua execução, sobretudo por parte do mercado que sem dúvida no momento se considera com o maior prejudicado.

Um cenário ideal seria a promulgação de um novo Decreto Presidencial específico para regulamentar a CA, cobrindo as atuais lacunas que possibilitam o excesso de questionamentos no âmbito jurídico. Mas, considerando o atual momento político do país, a conjuntura da Câmara e do Senado Federal e a fragilidade do alto escalão do poder executivo federal, não vemos possibilidades de tal realização a curto prazo, sob o risco de propiciar uma maior flexibilização do instrumento no âmbito do processo de Licenciamento Federal ou em uma situação extrema até a sua extinção.

Para se ter um exemplo desse cenário, a Abema (2013) publicou há alguns anos um relatório com novas propostas para o Licenciamento Ambiental no Brasil, enfatizando como um dos desafios a CA. Dentre as propostas apresentadas pelos representantes da sociedade civil/parceiros[189] está a exclusão da CA como condicionante para emissão de licenças ambientais devendo ser encarada apenas como uma restrição estabelecida pelo órgão licenciador.

É muito importante ressaltar que seu abrandamento apenas marginalizará ainda mais o instrumento e certamente expandirá a sua ineficiência, minimizando suas potencialidades em contribuir para a consolidação das Unidades de Conservação e, consequentemente do SNUC.

Pensando ainda no futuro, o nosso estudo de caso revela que há muito o que avançar em relação a aplicabilidade da Compensação Ambiental. A execução de seus recursos no caso específico da UHESAJ, apesar de ficar disponível para as duas UCs beneficiárias durante aproximadamente três anos, não foi realizada de forma satisfatória sem praticamente atingir grandes resultados no seu principal objetivo: fortalecer o SNUC contribuindo para a consolidação dessas Unidades de Conservação.

Basicamente os recursos executados, quase que exclusivamente pela Esec do Jari, foram despendidos em vários itens que deveriam ser cobertos pelo orçamento da União (Tabela

[189] Composto por entidades da sociedade civil e parceiros da iniciativa privada, conforme disposto no anexo II do respectivo relatório (ABEMA, 2013).

21, p. 229) portanto serviu para saldar um déficit financeiro, quando deveria ser um suplemento para alavancar a UC em outras frentes. A exceção, no limite da análise, talvez tenha sido a compra do veículo tracionado, apenas isso. É muito simbólico para o potencial da Compensação Ambiental, mas de qualquer maneira não a torna um instrumento dispensável.

Assim, podemos afirmar que os recursos não trouxeram significativos avanços para consolidação das UCs beneficiárias[190] pois não houve o proveito de toda sua capacidade em contribuir para a consolidação da SNUC. A execução foi extremamente baixa e, por conseguinte, não resultaram em modificações que contribuíram para o ordenamento territorial seguindo uma lógica de articulação transetorial e interinstitucional das políticas públicas territoriais e ambientais.

Ainda assim é um instrumento essencial visto que em um cenário de adversidades orçamentárias a CA se destaca frequentemente como a única opção até mesmo para atividades básicas nas Unidades de Conservação, ainda que na teoria isso não devesse ocorrer. Na lógica atual o instrumento acaba sendo em muitos casos a principal fonte de recurso de uma UC e isso, apesar de valorizar a importância da CA, é um grave problema a médio e longo prazo pois tratam-se de recursos esporádicos.

Destarte, esse cenário de baixa execução poderia ter sido e pode ser diferente a partir de alguns ajustes, como a melhora na comunicação entre as UCs e a sede em Brasília e a realização mais clara de um plano prévio de aplicação dos recursos da CA junto as possíveis UCs beneficiárias que pudessem melhor subsidiar as decisões do CCAF. Isso até ocorre atualmente, mas considerando as UCs de nosso estudo de caso, parece que não foi suficientemente aprofundado para de fato atender seu objetivo. O motivo principal: a falta de recursos humanos.

A inflexibilidade em permitir o Parna de Tumucumaque em aplicar os recursos em outras ações nos revela o distanciamento entre as decisões tomadas nos gabinetes de Brasília e a gestão dos territórios protegidos espalhados pelo país. Apesar da decisão ser do CCAF, conforme a legislação prevê, parece indiscutível que os servidores mais adequadamente capacitados para orientar tais decisões são aqueles que atuam diretamente nas UCs beneficiárias.

---

[190] Considerando, para efeito de análise, as etapas de consolidação de uma UC pautadas por Vedoveto *et al* (2014) e expostas no item 2.3.2.

Além disso, compreendemos que a deliberação pela redestinação dos recursos apenas transferiu as dificuldades para outros gestores, pois decorrido mais de um ano de tal veredito ainda não há um plano ou mesmo provisionamentos para a execução dos recursos nas mais recentes UCs beneficiárias no Pará[191], o que nos leva a conceber que o motivo continua sendo o mesmo: o déficit em recursos humanos.

Em suma, a execução da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio do Jari foi oficializada no final de 2012, mediante seu respectivo TCCA, mas até o momento menos de 20% dos recursos, considerando as correções monetárias, foram executados. E não há previsão alguma de conclusão de tal processo.

O empreendedor no início de 2013 obteve sua certidão, ou seja, atendeu a sua condicionante para emissão de sua licença ambiental e basicamente transferiu ao Estado a tarefa de execução da Compensação Ambiental de seu empreendimento.

De fato, segundo o próprio TCCA a obtenção da certidão de cumprimento não exime o empreendedor de acompanhar o cumprimento e a execução definida no referido Termo de Compromisso[192], mas em contato junto a companhia ela reconhece sua responsabilidade, mas simplesmente desconhece o andamento do processo, da decisão de redestinação e argumenta que isso ocorre devido à ausência de informações por parte do ICMBio. Fato que não justifica tal distanciamento do processo como um todo.

Em síntese, isso apenas corrobora com a concepção de Estado exposta nesta pesquisa, como um organizador da classe dominante, bem como com a maneira pela qual esse se relaciona historicamente com o mercado, atuando de forma a minorar as possibilidades de tensões ao seu desempenho.

Concebemos ainda que o TCU foi coerente ao impedir a continuidade da execução da modalidade indireta, o Estado sem dúvida se mostra ineficaz em gerir tais recursos, sobretudo pelo déficit de recursos humanos nos quadros dos órgãos ambientais.

É possível que na modalidade direta haja mais celeridade a execução da CA, assim há a possibilidade de que os efeitos ambientais positivos no território possam ocorrer de forma mais concomitantes aos efeitos negativos provocados pelos respectivos empreendimentos, não com uma defasagem temporal de anos como transcorre na atualidade. Pois, enquanto mais de

---

[191] Cf. posicionamento do ICMBio em resposta ao protocolo e-Sic 02680002373201612 de 02/12/2016.

[192] Cf. cláusula 11ª (ICMBIO, 2012b)

80% dos recursos da CA da UHESAJ aguardam execução, esse empreendimento já provocou e provoca os seus efeitos negativos de sua fase de implantação desde 2011 e também aqueles decorrentes de sua fase de operação desde 2015.

Esse descompasso de tempo entre os efeitos negativos e positivos tende a ser exponencial, portanto as dificuldades em operacionalizar a CA em todas suas etapas reforçam não apenas sua pouca eficiência operacional, mas possivelmente uma baixa eficácia concreta na sua tarefa de contribuir para o fortalecimento do SNUC, corroborando com a hipótese da pesquisa.

Nesse sentido, nos parece que três pontos são fundamentais para ampliar a eficiência da CA e maximizar seus efeitos para o fortalecimento do SNUC: 1) corrigir o déficit de recursos humanos, para agilizar as análises e procedimentos necessários para sua operacionalização em todas suas etapas; 2) até que seja possível a aprovação de um Decreto Presidencial específico para CA, aperfeiçoar a sistematização dos procedimentos administrativos e técnicos, sobretudo entre a sede em Brasília e os outros pontos do território visando dar maior celeridade e harmonia a operacionalização como um todo; 3) ampliar o orçamento público para as Unidades de Conservação para subsidiar a continuidade dos possíveis ganhos ocasionados pela aplicação da CA.

Para esse último ponto temos um exemplo claro, o Parna de Tumucumaque quando tentou alterar a aplicação dos recursos da CA tinha a ideia de investir em melhorias em sua base florestal multiuso localizada no interior do perímetro do Parque. Suponhamos que isso tivesse ocorrido, ótimo, mas e depois da implantação dessa base. O orçamento anual do Parque seria suficiente para realizar a manutenção básica dessa infraestrutura? Talvez sim, talvez não. Portanto é preciso articular a aplicação da CA com um planejamento integrado contínuo que garanta a perenidade de seus impactos positivos, ou então o instrumento perde o sentido e não contribuirá de forma satisfatória para o fortalecimento do SNUC.

Além disso, consideramos relevantes as críticas da TNC (2015) sobre a priorização em aplicar os recursos da CA na regularização fundiária, apesar de reconhecermos a relevância da questão, sobretudo no que se refere a fragilidade das UCs com problemas fundiários, ainda mais na Amazônia, em face das adversidades orçamentárias destinadas a esse tipo de ação pública. Elemento que reforça a importância da Compensação Ambiental para as políticas no quadro das políticas territoriais e ambientais do Brasil.

De qualquer forma, é notório que esse processo de regularização é lento e complexo, e o estudo da TNC (2015) comprovou uma dificuldade em especial na execução dos recursos destinados a tal fim. Portanto, seria coerente ao menos dividir os recursos para outras demandas mais urgentes para efetiva consolidação da UC ao invés de avolumar mais e mais os recursos improváveis de serem executados. O caso do Parna de Tumucumaque é um exemplo reflexivo desse ponto.

Ademais, reconhecemos a dificuldade que existe em se definir critérios para execução da CA, mas isso faz parte de um processo de aperfeiçoamento do instrumento. A RDS do Rio Iratapuru corretamente, seguindo as normativas e legislações, não recebeu recursos da CA oriundos da UHESAJ. No entanto, deixar uma UC de ser beneficiária por apenas 2,3 quilômetros reforça a necessidade de aperfeiçoamento do instrumento.

De fato, é preciso definir números para operacionalizar o instrumento, mas é óbvio que a área protegida foi impactada pelo empreendimento, por isso a partir de situações encontradas nos vários processos de CA é preciso fazer uma análise para subsidiar seu aperfeiçoamento, afinal, o que é 2.300 metros na dinâmica da biodiversidade da maior floresta tropical do mundo, a Amazônia?

Sem dúvida há muito o que se fazer para aprimorar este instrumento, mas não podemos marginalizá-lo devido suas dificuldades operacionais, o volume de recursos disponível revela o seu potencial para contribuir com o SNUC[193].

Mediante o exposto e sobretudo com base em nosso estudo de caso concluímos que (infelizmente) a tese dessa pesquisa se comprova. A Compensação Ambiental Federal na forma como está estabelecida e sendo operacionalizada na atualidade é pouco eficaz por não tirar todo o proveito de sua capacidade. Considerando que não contribui de forma satisfatória para a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) ao apoiar as UCs existentes ou subsidiar a criação de novas áreas protegidas e, consequentemente, para o ordenamento do território, principalmente na perspectiva da proteção do meio ambiente.

O que não implica que o instrumento deva ser ignorado, desprezado e/ou receba críticas injustificadas que abarcam todo o processo de licenciamento ambiental de nosso país atreladas as várias propostas recentes de flexibilização desse procedimento. Sem dúvida é um

[193] Cf. estatísticas da TNC (2015) e do ICMBio anteriormente apresentadas na página 91.

instrumento de política territorial e ambiental indispensável, mas que precisa ser aperfeiçoado de forma a atingir seu objetivo fundamental de forma distinta.

Diante disso, nos resta abordar a questão central da pesquisa: a Compensação Ambiental serve para que e para quem?

Verificamos, em uma perspectiva histórica que a CA foi estabelecida no país em um contexto interno e externo no qual a temática ambiental gradativamente se expandiu e ocupou um papel de extrema relevância, que impulsionou a AIA, o LA e também a CA.

A princípio o instrumento serviu para o estabelecimento de áreas-testemunhos idênticas aquelas atingidas por um respectivo empreendimento, depois para implantação de Unidades de Conservação por meio de Estação Ecológicas, até que quando ocorreu a implantação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação a CA se institucionaliza como um instrumento que serve para fortalecer a consolidação desse Sistema.

Parece claro que essa é a resposta ao "serve para que". Esta questão foi posta a todos os entrevistados nos anos decorrentes dessa pesquisa e isso foi marcantemente reforçado. A CA é um instrumento que visa fortalecer o SNUC. O principal objeto de questionamento de todos os atores envolvidos, de forma geral, ocorre em relação a maneira como a CA Federal está definida, normatizada e operacionalizada, conforme abordamos nesta pesquisa, mas a sua finalidade parece bem consolidada entre todos, mesmo para os seus maiores críticos, bem como sua indispensabilidade.

Por outro lado, em relação ao "serve para quem" a obviedade e a harmonia está distante. Responder essa questão nos remete a muitas análises e concepções que ocorreram e ainda estão se consolidando não apenas no decorrer desta pesquisa, mas desde as nossas vivências anteriores expostas nas justificativas do trecho introdutório.

Assim, podemos afirmar que na forma como a CA Federal está estabelecida e sendo operacionalizada serve a todos os atores que envolvem o instrumento e que consequentemente promove reflexos diretos e/ou indiretos nas políticas territoriais e ambientais e, assim sendo no ordenamento do território, apesar de não atender todas as demandas existentes.

Nesse sentido é patente, conforme já destacamos, que o instrumento precisa ser aperfeiçoado com o objetivo de maximizar os resultados de seu objetivo fundamental, visando também atender as diferentes reinvindicações dos atores que circundam a CA Federal no Brasil.

Assim, a CA Federal, conforme está estabelecida e sobretudo operacionalizada na atualidade, não acolhe todas as demandas do Estado devido a vários aspectos: 1) conforme a confirmação da hipótese dessa pesquisa, não cumpre o seu papel fundamental de forma satisfatória, uma vez que contribui abaixo da suas potencialidades para resultantes positivas no fortalecimento do SNUC e, dessa maneira, produz acanhados efeitos no quadro das políticas territoriais e ambientais; 2) está constantemente inserida em processos judiciais que só aumentam os custos financeiros e temporais da própria máquina pública, enquadrando a atuação de vários servidores e organismos públicos com o intuito de encontrar resoluções para os recorrentes imbróglios que envolvem a CA; 3) sobrecarrega o órgão executor (ICMBio), bem como outros órgãos ambientais, devido seus graves déficits de recursos humanos, considerando que atualmente há milhões de Reais depositados para execução e não há capacidade ou mesmo previsão para tal realização; 4) com a obrigatoriedade exclusiva da execução direta, se por um lado o Estado, por meio do ICMBio, se isenta das incumbências oriundas da execução na modalidade indireta, por outro terá que encontrar um meio eficiente de fiscalizar e avaliar a atuação dos empreendedores que serão os responsáveis diretos pela gestão dos recursos e pelo cumprimento dos planos de trabalhos previstos nos futuros TCCAs; 5) e, por fim, não atende a totalidade das necessidades do gestores das Unidades de Conservação, pois na mesma lógica já abordada, a CA em grande medida sobrecarrega suas atividades diárias com resultados ínfimos e pouco satisfaz, reiteradamente, as reais necessidades das Unidades de Conservação.

O instrumento também não satisfaz a maior parte das reivindicações do mercado, pois a obrigatoriedade da forma de execução direta transferiu a esse setor a totalidade dos custos e a responsabilidade da sua efetivação. É fato que muitas empresas, não possuem conhecimento de normas, métodos e procedimentos em atividades profissionais para execução desse tipo de atividade, portanto terão que contratar um corpo técnico qualificado para tal e assumir todo seu dispêndio.

Além do mais, muitos integrantes desse setor são totalmente contrários a existência da CA independentemente da forma de execução ou do percentual do valor a ser destinado. Argumentam que os elementos nos quais os recursos da CA são aplicados deveriam ser cobertos pelo orçamento público, alegando que já contribuem com este ao pagarem valores exorbitantes em impostos anualmente. Uma leitura da conjuntura que consideramos inconsequente ressaltando que os relevantes interesses desse ator não estão vinculados, majoritariamente, as suas responsabilidades em relação as questões que abarcam a degradação do meio ambiente.

Por fim, também não atende todas as demandas da sociedade civil, pelo menos daqueles seus integrantes vinculados ao setor ambiental, pois como a CA é pouco eficiente ao não tirar todo o proveito de sua capacidade como um instrumento de política territorial e ambiental, não produz os significativos impactos positivos no território que seria capaz, no intuito por exemplo de atuar no fortalecimento das áreas protegidas que fazem parte do SNUC.

Dessa maneira, a atual conjuntura do instrumento reduz consideravelmente o seu potencial de provocar efeitos para o ordenamento do território, sobretudo em seu contexto ambiental, intervindo, por exemplo, nas formas predominantes de valorização e gestão das Unidades de Conservação. Em suma, o instrumento não atende grande parte das demandas do movimento ambientalista que luta, dentre vários outros fatores, para expansão e consolidação do SNUC e logicamente de suas áreas protegidas.

De qualquer maneira, esse é um cenário que ainda revela algumas oportunidades para todos. O nosso esquema conceitual de análise (Figura 1, p. 47) pode ser entendido pelo viés do embate, mas também pelo viés colaborativo.

Assim, no contexto da formulação de políticas públicas e tomadas de decisões policêntricas todos os atores envolvidos poderiam se unir, pois a plena eficácia da CA pode resultar em benefícios a todos.

Nessa perspectiva, o Estado precisa passar por uma reforma do ponto de vista de suas finalidades e de sua relação com a sociedade, visando encontrar nessa relação uma maior permeabilidade, porosidade, capilaridade de forma a atender as demandas sociais com mais efetividade (HADDAD, 2014).

Concebemos que é preciso estabelecer diretrizes mais claras e precisas para a operacionalização da CA a partir de uma formulação conjunta que satisfaça pelo menos a maior parte das demandas de todos atores envolvidos. São aspectos predominantemente técnicos, mas que invariavelmente passarão por questões políticas, nada mais do que o normal. Se o consenso é utópico, buscar a harmonia e a consonância da questão pode ser uma orientação mais real e viável com benefícios para a coletividade.

De fato, conforme Moraes (2005 [1994]), em nossa complexa realidade nem sempre o ambientalmente correto segue junto com os anseios sociais, e encontrar o ponto de equilíbrio entre a norma técnica e a justiça social não é tarefa fácil.

Não existe um modelo padrão e perfeito de instrumento que resulte em compensações ambientais, basta observar que apesar de adotada pelos principais países do mundo. Não há uma homogeneidade na sua denominação, definição, nas suas formas de aplicação e muito menos um consenso sobre qual seria o melhor método (BBOP, 2012; DARBI *et al*, 2009; MADSEN; CARROL; MOORE BRANDS, 2010; UICN France, 2011)

De qualquer forma, o Estado precisa dar sua contrapartida e reconhecer suas responsabilidades, ao menos minimizando o déficit de servidores e também investindo em procedimentos e/ou tecnologias para reduzir o tempo despendido nos trâmites burocráticos que emperram os fluxos dos processos.

Concebemos, que o mercado pode tirar proveito desse cenário colaborativo de forma direta, explorando a questão da sustentabilidade ao vincular as companhias e as suas marcas a aplicação de milhares ou milhões de Reais em Unidades de Conservação.

Além disso, é consistente o fato de que haveria outros numerosos benefícios para o mercado decorrentes da extensão de práticas e medidas que visam a proteção do meio ambiente. Nosso estudo de caso é um exemplo claro, pois a existência e a manutenção de vastas áreas protegidas na bacia do Jari, sobretudo a montante da barragem, consolida a questão hídrica na área, aspecto fundamental para o funcionamento da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio do Jari.

A sociedade civil, consequentemente também se beneficiaria dessa conjuntura, pois a CA de fato promoveria consideráveis efeitos positivos no território e materializaria a sua função de fortalecer o SNUC, mas para tanto, precisa buscar uma nova orientação conforme destaca Feres e Reis (2014).

Do nosso ponto de vista, a sociedade civil precisa ampliar a sua atuação na gestão das UCs de forma mais real e enfática, atuando diretamente sobre as áreas protegidas mesmo que a sua gestão institucional ainda esteja atrelada a um órgão estatal. Sem dúvida, toda a coletividade se beneficiária desse cenário.

Novamente, conforme já mencionamos, todos os atores de nossa sociedade precisam reconhecer suas responsabilidades, sobretudo dos custos dos processos que envolvem a proteção do meio ambiente, em geral, relacionadas ao modo de vida predominante do sistema capitalista.

Um exemplo de uma atuação colaborativa seria a recente decisão da gestão compartilhada do Parque Nacional da Serra da Capivara, no Piauí[194]. O acordo prevê a criação de um Comitê Permanente de Acompanhamento e Gestão formando pelo ICMBio, Iphan, Fundação do Homem Americano e Governo do Piauí. Esse Comitê elaborará um diagnóstico da situação atual do Parque e, posteriormente um plano de gestão que defina ações, prazos, responsabilidades e uma previsão de custos para execução das ações.

Em suma, a responsabilidade da UC passa a ser de todos, da mesma forma que os benefícios. Esse não foi o caso, mas uma empresa privada também poderia (e deveria) fazer parte desse tipo de ação, não obrigatoriamente ingressando com recursos financeiros pois essa parece ser a lógica de raciocínio dominante.

O mercado pode atuar de outras formas, auxiliando na gestão da UC, por exemplo, com a disponibilização parcial de recursos humanos, contribuindo assim para minimizar esse déficit em de várias Unidades de Conservação, ampliando as possibilidades de consonância na atuação de ambos atores e consequentemente diminuindo as situações de embate.

Como a ação estatal se reveste de novas configurações, inclusive mediante parcerias, consideramos que o movimento ambientalista, as ONGs, as empresas privadas, dentre outros, podem atuar coletivamente exercendo um papel fundamental na conquista da justiça socioambiental, sobretudo nas situações de lacunas do Estado.

Tudo indica que a manutenção do atual padrão de gestão das Unidades de Conservação as levarão a um maior isolamento da realidade local e regional, tornando-as cada vez mais “encasteladas” e sem identificação com os atores presentes em seu entorno. Estando, dessa forma, mais sujeitas à descaracterização de seus objetivos e logicamente de suas resultantes, visto que poucos se importam se essas áreas de fato cumprem ou não a sua função de salvaguardar a representatividade ambiental de algumas porções do território, o que é no mínimo uma contradição do período atual.

O desconhecimento dos benefícios [e a falta de reconhecimento] das UCs é imenso, aliado a isso há uma baixa performance administrativa dos órgãos gestores, isso tudo contribui para reforçar a postura do Estado em tratar essa questão de forma marginal, sobretudo no que se refere à disposição de recursos (BRITO, 2000), contribuindo para criar um ambiente desfavorável para a questão.

---

[194] Disponível em: <https://goo.gl/Cdq1DL>. Acessado em: 26 jan. 2017

Sendo assim, se as políticas públicas caminham para um modelo de ação policêntrico, consideramos que as execuções de muitas tarefas hoje exclusivas ao Estado também possam seguir o mesmo caminho. No mesmo sentido, todos os atores devem assumir suas responsabilidades, pois todos também serão contemplados com os benefícios. Para ter direito de cobrar posicionamentos e ações, também é relevante oferecer condutas e práticas coerentes com tais exigências.

De qualquer maneira, seja qual for o caminho, é preciso salientar que nem tudo pode ser meramente compensado, portanto a Compensação Ambiental não pode ser utilizada para autorizar qualquer atividade ou projeto (TORRESAN; LORANDI, 2008). Por esse motivo, o planejamento ambiental [e territorial] deve-se assentar na interação e integração dos sistemas que compõem o ambiente, pactuando as relações entre os sistemas ecológicos e os processos da sociedade, das necessidades socioculturais a atividades e interesses econômicos, visando manter a máxima plenitude possível de seus elementos componentes (SANTOS, 2004) em uma lógica continuadamente colaborativa.

O crescimento econômico não deve ocorrer seja qual for o seu custo, é preciso assegurar um desenvolvimento coeso, bem como a preservação e a conservação do meio ambiente com horizontes de longo prazo, constituindo-se a CA como um instrumento de política territorial e ambiental com potencialidade para contribuir com essa perspectiva ao intervir diretamente sobre o território.

Assim sendo, a Compensação Ambiental necessita impreterivelmente prezar pela proteção ambiental, mas também pela efetividade econômica dos grandes projetos infraestruturais do Brasil, aspirando superar até mesmo o seu sofisma de retardar o desenvolvimento econômico da nação. Para isso, as políticas territoriais e ambientais precisam ser encaradas como componentes constitutivos e delineadores do desenvolvimento, assim sendo indispensáveis para uma coerente gestão ambiental e ordenamento do território nacional.

Um processo de emissão de licenças ambientais executado sem os apropriados critérios técnicos, tendo em vista soluções mais céleres e econômicas em curto prazo, deixará para o futuro os seus custos ambientais e econômicos, provocando muitas vezes danos irreversíveis. Indubitavelmente vincular os objetivos das áreas econômica e social com a ambiental é um dos relevantes desafios das políticas públicas do século XXI.

Promover o caminho para uma sociedade justa e sustentável poderá suplantar o horizonte perdido do crescimento ilimitado, por isso, no que se refere ao futuro do planeta, a

decisão coletiva a ser tomada deve assegurar que os custos, do desenvolvimento devem ser identificados e reduzidos, sendo aqueles de alguma forma sofrem o declínio no seu bem-estar compensados.

No entanto, conforme destaca May (1995), tal escolha demanda que as pessoas percebam o mundo como um sistema de valores semelhantes, concordem quanto a extensão e natureza das perdas e assim estejam dispostas a realizar compensações em seu comportamento e/ou pagar para amenizar os custos ambientais decorrentes de seu modo de vida, essa conjuntura raramente é encontrada.

Por isso, apesar dos avanços na conscientização ambiental, sobretudo das novas gerações, e a apropriação da mesma pelos agentes privados (muitas vezes de forma perversa), podemos dizer que se de um lado o poder público ainda é falho no cumprimento da legislação, do outro a prioridade da sociedade como um todo ainda é o crescimento econômico em detrimento da preservação e conservação do meio ambiente, portanto todos são de alguma forma responsáveis pela vigente conjuntura. Reconhecer isso talvez seja o mais importante passo da humanidade neste século.

Uma vez que temos que estar cientes de que apesar de delegarmos o poder de regulação ao Estado, é curioso que, ao mesmo tempo, tentamos nos evadir, como se a regulação coletiva só fosse legítima quando aplicada aos outros (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012), essa postura não se limita a questão da regulação, mas também a própria ação de intervenção do Estado sobre os territórios.

Reconhecer a importância e compreender o papel e o desenvolvimento dos atores envolvidos na questão ambiental no período atual, seja o Estado, a sociedade civil, e o mercado, ou qualquer outro é apenas um olhar possível para compreender a complexa e dinâmica da temática.

Se os povos da terra souberem se aproximar e dar vida a ações democratizadoras combinadas, a pressões inteligentes, a alianças sustentáveis, capazes de se fazer impor suas decisões sobre todos, conseguiremos desenhar um pacto social de novo tipo e fazer com que ele prevaleça sobre a globalização econômica perversa (NOGUEIRA, 2003)

Por fim, a ideia dessa pesquisa teve uma origem a partir de um conjunto de elementos. O caminho percorrido até aqui foi tortuoso, lento, longo, denso e conturbado, em decorrência das irregulares feições que a CA se constituiu/constitui, mas nem por isso desanimador ou desafortunado. O caminho que foi nebuloso hoje está muito mais claro, mas

não se encerrou, pois, o objeto de pesquisa é complexo e dinâmico, e sem dúvida novas indagações já surgem, devido a conjuntura que perenemente o envolve, bem como o conturbado cenário político-econômico do país na atualidade.

Os problemas ambientais, sejam quais forem, são fundamentalmente problemas humanos que dependem da motivação, dos valores e atitudes que focam as forças para os objetivos que abarcam a questão ambiental (TUAN, 1980 [1974]), portanto não basta criticar e relegar ao Estado a obrigação de proteger o meio ambiente é preciso superar paradigmas e agir.

Em conclusão, está claro para que serve a Compensação Ambiental e também a quem ela serve. Portanto, se o benefício é para todos, então cabe igualmente a todos as responsabilidades para sua efetiva operacionalização.

Os acontecimentos do passado estão concretizados e devem servir de base para o futuro, visando superar a atual conjuntura sinuosa e repletas de incertezas que cercam a Compensação Ambiental Federal que sem dúvida precisa ser aperfeiçoada para ser mais efetiva na gestão do território nacional.

Por último, a questão que fica é: a Compensação Ambiental no Brasil conseguirá no futuro superar seus desafios, sobretudo operacionais maximizando seu potencial em fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEMA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. **Nova propostas para o licenciamento ambiental no Brasil.** Brasília: Abema, 2013.

ACSELRAD, Henri. Discurso da sustentabilidade urbana. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.** Campinas: Unicamp, n.1, maio, 1999, pp. 79-90.

AGU – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Procuradoria Federal Especializadas junto ao Ibama. **Parecer nº 603/2011 – ALC/CONEP/PFE/IBAMA-SEDE/PGFAGU.** Resposta aos questionamentos efetuados pela equipe técnica da Compensação Ambiental. 11 ago 2011. Brasília: AGU, 2011.

ALESSIO, Nelson. Projeto Castanha: desenvolvimento sustentável com geração de renda para os castanheiros do sul do estado dores Amapá. In: CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter. **Redução da pobreza e dinâmicas locais.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 85-102.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – REBUR**. vol. 6, nº1, mai., 2004.

ALMEIDA, Paula Paes; PINHEIRO, Ana Cláudia Duarte. O valor da Compensação Ambiental. In: **Revista de Direito Público.** Londrina, v. 6, n. 3, p. 39-52, Out/Dez, 2011.

AMANAJÁS, Viviane Vanessa de Vilhena. **Instrumentos de gestão em Unidades de Conservação: estudo de caso da Estação Ecológica do Jari, Amapá**. 2010. 124f. Dissertação (Mestrado em Biodiversidade Tropical) – Universidade Federal do Amapá, Macapá/AP, 2010.

ANDRADE, Manuel Correia de. Formação Territorial do Brasil. In BECKER, Berta *et al.* (Org.) **Geografia e Meio Ambiente no Brasil.** São Paulo: Hucitec, 1995, p. 163-180

AOYAMA, Yuko; MURPHY, James T.; HANSON, Susan. **Key Concepts in Economic Geography.** London: Sage Publications, 2011.

ARPA – PROGRAMA ÁREAS PROTEGIDAS DA AMAZÔNIA**. O que é o Arpa**. Brasília: Arpa, 2017. Disponível em: <http://programaarpa.gov.br/oquee/>. Acessado em 05 jan 2017

ARROYO, Mónica. Território, mercado e Estado: uma convergência histórica. **GEOgraphia**, Niterói, ano 6, n. 12, 2004, p. 49-66. Disponível

em: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/153>. Acessado em 02 out 2015.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado.** 4 ed, São Paulo: Globo, 2008 [1943].

BALBIM, Renato; CONTEL, Fábio. Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2013:** Estado, planejamento e políticas públicas. Editores Rogério Boueri e Marco Aurélio Costa. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-48.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 100-130, dez. 2004. Disponível em < http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000200004>. Acessado em 22 ago 2016.

BAUDELLE, Guy; GUY, Catherine; MÉRENNE-SCHOUMAKER, Bernadette, **Le développement territorial en Europe:** concepts, enjeux et débats. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2011.

BBOP - BUSINESS AND BIODIVERSITY OFFSETS PROGRAMME. **Standard on Biodiversity Offsets, Business and Biodiversity Offsets Programme.** Washington D.C.: BBOP, 2012.

BECHARA, Erika. **Licenciamento e Compensação Ambiental.** São Paulo: Atlas, 2009.

BECKER, Bertha. Síntese do processo de ocupação da Amazônia: lições do passado e desafios presentes. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Coordenação da Amazônia. **Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia**. Brasília: MMA, 2001. p. 5-28.

_____. Inserção da Amazônia na Geopolítica da água. In: ARAGÓN, Luis Eduardo; CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.). **Problemática do uso local e global da água da Amazônia.** Belém: NAEA/Unesp, 2003. p. 273-298.

BERTONE, Leonor Ferreira; MELLO, Neli Aparecida de. Perspectivas do ordenamento territorial no Brasil: dever constitucional ou apropriação política? In: STEINBERGER, Marilia.

Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. p. 125-147.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro:** o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

BITAR, Omar Yazbek; ORTEGA, R. D. Gestão Ambiental. In: OLIVEIRA, Antônio Manoel dos Santos; BRITO, Sérgio Nertan Alves de. (orgs.). **Geologia de Engenharia.** São Paulo: Associação Brasileira de Geologia de Engenharia (ABGE), 1998, p.499-508.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Contrato de financiamento mediante abertura de crédito nº 12.2.1112.1 que entre si fazem o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e a ECE Participações S/A com a interveniência de terceiros:** EDP Energias do Brasil S/A e Companhia Energética do Jari – CEJA**.** 13.dez.2012. 28 p. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.

_____. **Consulta a financiamentos de projetos no Brasil.** Rio de Janeiro: BNDES, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/nSfvZ>. Acessado em 07 Jun. 2016.

_____. **Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP.** Rio de Janeiro: BNDES, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/k5hN1j>. Acessado em 03 Abr. 2017

BOBBIO, Norberto. **O Conceito de Sociedade Civil.** Rio de Janeiro: edições Graal, 1982.

_____. **Estado, governo e sociedade:** por uma teoria geral da política**.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORN, Rubens Harry.; TALOCCHI, Sérgio. Compensações por Serviços Ambientais: sustentabilidade ambiental com inclusão social. In: _____. (orgs.). **Proteção do capital social e ecológico:** por meio de Compensações por Serviços Ambientais (CSA). São Paulo: Peirópolis, 2002. p. 27-45.

BRAGANÇA, Daniel. Governo corta 43% do orçamento do Ministério do Meio Ambiente, José Augusto. **Associação O Eco**. Publicado em 04 abr. 2017. Disponível em: <goo.gl/x89cBK>. Acessado em: 07 abr 2017.

BRASIL. **Decreto Federal nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934.** Aprova o código florestal que com este baixa. Rio de Janeiro, 1934a.

_____. **Decreto Federal nº 24.643, de 10 de julho de 1934.** Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro, 1934b.

_____. **Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Brasília, 1965.

_____. **Lei Federal nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, 1973.

_____. **Lei Federal nº 6.902, de 27 de abril de 1981**. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília, 1981a.

_____. **Política Nacional de Meio Ambiente.** Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981b.

_____. **Decreto Federal nº 88.351 de 1º de julho de 1983.** Regulamenta a Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei n° 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências. Brasília, 1983.

_____. CONAMA. **Resolução Conama nº 1 de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, 1986.

_____. CONAMA. **Resolução Conama nº 10 de 03 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte. Brasília, 1987.

_____. CONGRESSO NACIONAL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Decreto Federal nº 99.274 de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, 1990a.

_____. CONAMA. **Resolução Conama nº 10 de 6 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre normas referentes às atividades desenvolvidas no entorno das Unidades de Conservação. Revogada pela Resolução Conama nº 428/2010. Brasília, 1990b.

_____. CIMA - COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **O desafio do desenvolvimento sustentável:** Relatório do Brasil para a CNUMAD. Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1991.

_____. CONAMA. **Resolução Conama nº 02 de 28 de abril de 1996.** Determina a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica, a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, como reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais do empreendimento. Brasília, 1996

_____. CONAMA. **Resolução Conama nº 237 de 19 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o Licenciamento Ambiental. Brasília, 1997.

_____. **Decreto Federal nº 2.652 de 1º de julho de 1998.** Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília, 1998.

_____. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC**. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. **Decreto Federal nº 4.340 de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, 2002.

_____. CONAMA. **Resolução Conama nº 371 de 05 de abril de 2006.** Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de Compensação Ambiental, conforme a Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências. Brasília, 2006a.

_____. **Decreto Federal nº 5.758, de 13 de abril de 2006.** Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Brasília, 2006b.

_____. **Lei Federal nº 11.828, de 20 de novembro de 2008.** Dispõe sobre medidas tributárias aplicáveis às doações em espécie recebidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras**.** Brasília, 2008.

_____. **Decreto Federal nº 6.848 de 14 de maio de 2009**. Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a Compensação Ambiental. Brasília, 2009.

_____. CÔMITE GESTOR DO PAC. **Balanço 4 anos (2007-2010) do Programa de Aceleração do Crescimento**. 11º balanço completo. Brasília: Comitê gestor do PAC, 2010a.

_____. CONAMA. **Resolução Conama nº 428, de 17 de dezembro de 2010.** Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/Rima e dá outras providências. Alterada pela Resolução nº 472/2015. Brasília, 2010b.

_____. **Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2012.

_____. CÔMITE GESTOR DO PAC. **PAC2:** Balanço 4 anos Final - 11º Balanço 2011 a 2014. Brasília: Comitê gestor do PAC2, 2014a.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República – Sumário executivo exercício 2013.** Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2014b.

_____. **Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** "Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências". Brasília: 2014c.

_____. CÔMITE GESTOR DO PAC. **1º Balanço do PAC 2015:** janeiro-junho de 2015. Brasília: Comitê gestor do PAC, 2015.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo:** séculos XV-XVIII – o jogo das trocas. Volume 2. 2 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009 [1979].

_____. **A dinâmica do Capitalismo.** Rio de Janeiro; Rocco, 1987 [1985].

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1975 [1968].

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

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Desenvolvimento sustentável: biografia de um conceito. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo de Souza (orgs.). **Economia, meio ambiente e comunicação.** Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 54-67

_____. **Fundamentos de política e gestão ambiental:** os caminhos do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CAMARGO, Maria Luiza Gutierrez de. **O latifúndio do Projeto Jari e a propriedade da terra na Amazônia brasileira.** 2015. 235 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2015.

CARNEIRO, Glauco. **Jari, uma responsabilidade brasileira.** São Paulo: Editora Lisa, 1988

CASTREGHINI, Olga Lúcia; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs.). **Indústria, ordenamento e território:** a contribuição de André Fischer. Expressão Popular: São Paulo, 2008.

CEJA – COMPANHIA ENERGÉTICA DO JARI S/A. **Demonstrações financeiras de 2015.** 01 mar. 2016. São Paulo: PWC, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/q2GmfN>. Acessado em: 17 ago. 2016.

CEOT/CEMAT - COUNCIL OF EUROPE CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPATIAL/REGIONAL PLANNING. **European regional/spatial planning charter – Torremolinos Charter**. Strasbourg: Council of Europe, 1983.

CMMAD - COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum:** Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991 [1987].

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **Biodiversidade e Indústria:** informações para uma gestão responsável. Brasília: CNI, 2012.

COSTA, Francisco de Assis. **Grande capital e agricultura na Amazônia:** a experiência Ford no Tapajós. Belém: NAEA, 2012

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1988.

_____. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: MI – MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial:** anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MI, 2005, p. 55-60.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CUNHA, Luis Henrique; COELHO, Maria Célia Nunes. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, Sandra Baptista; GUERRA, Antônio José Teixeira (orgs.). **A questão ambiental:** diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand, 2003, p. 43-80

DABIN, Jean. **La philosophie de l'ordre juridique positif:** spécialement dans les rapports de droit privé. Paris: Recueil Sirey, 1929.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995 [1972].

DARBI, Marianne *et al*. **International Approaches to Compensation for Impacts on Biological Diversity.** Final Report. Dresden; Berlim, 2009.

DI MÉO, Guy; BULÉON, Pascal. **L'espace social:** lecture géographique des sociétés. Paris: Armand Colin, 2007.

DIAS, Marco Antônio; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Princípios do Equador: diálogo entre a sociedade e os bancos? Uma visão brasileira. **Ponto e vírgula, Revista de Ciências Sociais PUC-SP.** São Paulo, n.10, 2º sem, 2011, p. 182-205.

DOMINGUES, José Marcos. O Supremo Tribunal e a Compensação SNUC. A ADI 3.378-DF. **Revista Direito GV 9.** São Paulo, 5 (1), Jan-Jun, 2009, p. 125-146.

DOMINGUES, José Marcos; CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. A Compensação Ambiental prevista pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC): a ADI nº 3.378 e o Decreto nº 6.848/09. **Revista Direito GV 12.** São Paulo, 6 (2), Jul-Dez, 2010, p. 493-502.

DUDLEY, Nigel (Org.). **Guidelines for Applying Protected Area Management Categories.** Gland: IUCN, 2008.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. P. 99-129.

ECOLOGY BRASIL. **Estudo de Impacto Ambiental (EIA) UHE Santo Antônio do Jari**. Consórcio Amapá Energia. Ecology and Environment do Brasil. 5 vol., ago., Rio de Janeiro: Ecology Brasil, 2009.

_____. **Projeto Básico Ambiental (PBA) da UHE Santo Antônio do Jari.** Consórcio Amapá Energia. Ecology and Environment do Brasil. 3 vol., ago., Rio de Janeiro: Ecology Brasil, 2011

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Economia dos recursos naturais. In: MAY, Peter H. (org.). **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 49-78.

EPE - EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Bacia Hidrográfica do Rio Jari – PA/AP:** Estudo de Inventário Hidrelétrico. Relatório Final. Tomo 1/4. Brasília: EPE e Hydros Engenharia, jun., 2010.

_____. **Bacia Hidrográfica do Rio Jari – PA/AP:** estudo de Inventário Hidrelétrico. AAI - Avaliação Ambiental Integrada**.** 2 volumes. Brasília: EPE e Hydros Engenharia, fev., 2011.

FARIA, Ivan Dutra. A Compensação Ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. Conleg - Consultoria Legislativa do Senado Federal. **Textos para discussão nº43**. Brasília: julho, 2008.

FARIA, Luiz Carlos de. *et al*. Reflexos das alterações no Código Florestal Brasileiro em Áreas de Preservação Permanentes de duas propriedades rurais em Itu e Sarapuí, SP. **Revista Ambiente & Água**, Taubaté, v. 9, n. 3, p. 559-568, set. 2014. Disponível em <http://dx.doi.org/10.4136/ambi-agua.1354>. Acessado em: 09 nov. 2016.

FEARNSIDE, Philip Martin. **Hidrelétricas na Amazônia:** impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras**.** 2 vol. Manaus: Editora do Inpa, 2015.

FERES, José; REIS, Eustáquio. A agenda de desenvolvimento pós-2015: a questão ambiental no contexto do desenvolvimento sustentável. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2014:** Estado, planejamento e políticas públicas. Editores Leonardo Monteiro Mosnaterio, Marcelo Côrtes Neri e Sergei Suarez Dillon Soares. Brasília: Ipea, 2014. p. 17-40.

FERRAZ, João Carlos; PAULA, Germano Mendes de; KUPFER, David. Política industrial. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. (orgs.). **Economia Industrial:** fundamentos teóricos e práticos no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 545-568.

FERREIRA, Fabíola; BOMFIM, Zulmira Áurea Cruz. Sustentabilidade Ambiental: visão antropocêntrica ou biocêntrica? **Ambientalmente Sustentable.** Revista científica Galego-Lusófona de Educación Ambiental. Liáns-Oleiros/Espanha, ano V, vol. I, núm. 9-10, jan-dez 2010, p. 37-51.

FIONG – FÓRUM INTERNACIONAL DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS. **Carta da Terra.** Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://goo.gl/OjlOYc>. Acessado em: 06 jan. 2017.

FONTES, Virgínia. Sociedade Civil. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França (orgs.). **Dicionário da Educação profissional em Saúde.** 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. p. 370-376.

FOUCAULT, Michel. **As verdades e as formas jurídicas.** Rio de Janeiro: NAU Editora, 2003 [1973].

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local**. Ambiente & Sociedade.** Campinas, n. 9, dez, 2001. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2001000900007>. Acessado em: 13 mar. 2015.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Modalidades de Terras Indígenas.** Brasília: Funai, 2016. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acessado em 29 fev. 2016.

FÜRSTENAU-TOGASHI, Henrique; SOUZA-HACON, Vanessa de. A evolução do debate socioambiental no Brasil: Legislação, etnoconservação e racionalidade ambiental. **Economía, Sociedad y Territorio**. México, vol. XII, núm 39, mayo-agosto, 2012, p. 403-424.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

GIASSON, Moara Menta; CARVALHO, Sérgio Henrique Collaço de. Mecanismo de Compensação Ambiental Federal no Brasil: impactos negativos e os recursos revertidos para unidades de conservação**. Anais da 2ª Conferência da REDE de Língua Portuguesa de Avaliação de Impactos e 1° Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. São Paulo, 2012.

GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. **Revista de informação legislativa,** v. 52, n. 206, abr./jun. 2015. p. 223-243

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere - volume 3. Maquiavel, a política e o estado moderno**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976 [1937].

_____. **Cadernos do Cárcere – volume 2. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001 [1937].

GREISSING, Anna. The Jary Project managed by the Orsa Group: corporate social responsibility applied to the amazon context. **Sustentabilidade em Debate.** Brasília, v. 3, n. 1, p. 57-74, jan/jun, 2012.

GUIMARÃES, Roberto Pereira. Políticas de meio ambiente para o desenvolvimento sustentável: desafios institucionais e setoriais. **Revista Planejamento e Políticas Públicas.** Brasília: IPEA, nº 7, jun/1992, p. 57-80.

_____. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, Gilney Amorim; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (Orgs). **O Desafio da Sustentabilidade:** um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. pp. 43-71.

GUIMARAES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuan Souza dos Reis da. Rio+20 ou Rio-20?: crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente & Sociedade.** São Paulo, v.15, n. 3, Dez. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2012000300003>. Acessado em: 08 mai. 2016.

HADDAD, Fernando. Estado-concessão ou Estado-comunitário? In: MUANIS, Carlos. **Conversas políticas, desafios políticos:** entrevistas com Fernando Henrique Cardoso, Fernando Haddad e Aldo Fornazieri. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 61-107.

HARVEY, David **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2006 [2001].

HERCULANO, Selene. C. Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz. In: GOLDENBERG, Miriam. (coord.). **Ecologia, ciência e política:** participação social, interesses em jogo e luta de ideias no movimento ecológico. Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 9-48.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho ao progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise**.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. p. 23-40.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos:** o breve século XX – 1914-1991. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

IAIA - INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT**. O que é a Avaliação de Impacto?** Fargo: IAIA, Special Publication, 2009.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Guia de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal.** Brasília: Ibama, 2002.

_____. **Parecer Técnico nº 44/2011 – COHID/CGENE/DILIC/IBAMA** - Análise do atendimento às condicionantes Licença Prévia nº 337/2009 e da adequação dos Programas Básicos Ambientais (PBAs) propostos para o AHE Santo Antônio do Jari. 06.mai.2011. Brasília: Ibama, 2011a.

_____. **Instrução Normativa nº 8 de 14 de julho de 2011.** Regulamenta, no âmbito do IBAMA, o procedimento da Compensação Ambiental, conforme disposto nos Decretos nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, com as alterações introduzidas pelo Decreto 6.848, de 14 de maio de 2009. Publicada no DOU, n. 135, Seção 1, p. 80, 15 jul 2011. Brasília: Ibama, 2011b.

_____. **Portaria Ibama nº16 de 23 de novembro de 2011.** Publica o Regimento Interno do Comitê de Compensação Ambiental Federal - CCAF, aprovado na primeira reunião do CCAF. Publicado no DOU em 24 nov 2011. Brasília: Ibama, 2011c.

_____. **Parecer Técnico nº 11/2012 - CCAF/GP/IBAMA -** Análise técnica da sugestão de unidades de conservação a serem beneficiadas com recursos da Compensação Ambiental da UHE Santo Antônio (Rio Jari), do empreendedor Empresa Amapá Energia. Processo de Compensação Ambiental n° 02001.001114/2012-34 e Processo de Licenciamento Ambiental n° 02001.000337/2008-06**.** 17.mai.2012. Brasília: Ibama, 2012.

_____. **Licença de Operação nº 1.233/2014**. 13 mai. 2014. Brasília: Ibama, 2014

_____. **Licença de Operação nº 1.233/2014**: 1ª retificação. 09 mar. 2015. Brasília: Ibama, 2015

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Cidades@:** Banco de dados agregados municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br>. Acessado em: 17.fev.2016

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Plano de Manejo – Parque Nacional Montanhas de Tumucumaque.** Brasília: ICMBio, 2009.

_____. **Termo de Compromisso de Compensação Ambiental nº 20/2012.** Brasília: ICMBio, novembro, 10p., 2012.

_____. **Instrução Normativa nº 10 de 5 de dezembro de 2014.** Regula os procedimentos administrativos para a celebração de termos de compromisso para cumprimento da obrigação referente à compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito das unidades de conservação federais, e dá outras providências. Publicado no DOU, Seção 1, 08 dez 2014. Brasília: ICMBio, 2014

_____. **Compensação Ambiental.** Brasília: ICMBio, 2016. Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/compensacaoambiental>. Acessado em 13 dez. 2016.

IRVING, Marta de Azevedo *et al*. Construção de Governança democrática: Interpretando a gestão dos Parques Nacionais no Brasil. In: IRVING, Marta de Azevedo (Org). **Áreas protegidas e Inclusão Social:** Construindo novos significados**.** Rio de Janeiro: Fundação Bio–Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 2006, p. 41-75.

ISA - INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **ONGs vão ao STF para derrubar nova regra sobre Compensação Ambiental.** Publicado em 18/06/2009. Disponível em <http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2916>. Acessado em 28.mai.2014

KURZ, Robert. **O colapso da modernização**: da derrocada do socialismo de carserna à crise da economia mundial. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993 [1991].

LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno.** São Paulo: Editora WWF Martins Fontes, 2009

LEIS, Hector Ricardo. Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial. In: VIOLA, Eduardo José *et al*. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania:** desafios para as Ciências Sociais. 2 ed., São Paulo: Cortez, 1998 [1995]. p. 15-44.

LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barrtos. **Direito ambiental contemporâneo.** Barueri: Manole, 2004

LIMA, André Luís. **Impactos ambientais associados à usina hidrelétrica de Três Irmãos:** o fenômeno de ação e reação. 2003. 99 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, Campinas, 2003.

LINS, Cristovão. **Jari:** setenta anos de história**.** Rio de Janeiro: Dataforma/Prefeitura Municipal de Almeirim, 1991.

_____. **A Jari e a Amazônia.** Rio de Janeiro: Dataforma, 1997.

LITTLE, Paul Elliott. Os desafios da política ambiental no Brasil. In: _____. **Políticas Ambientais no Brasil:** análises, instrumentos e experiências. Brasília: IIEB, 2003, p.13-21.

LOSEKANN, Cristiana. Participação da Sociedade Civil na política ambiental do Governo Lula. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v.15, n.1, abr., 2012. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2012000100012>. Acessado em 29.jul.2014.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Política ambiental. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (orgs.). **Economia Industrial:** fundamentos teóricos e práticos no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 569-590.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNEPA, Eugênio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Política ambiental. In: MAY, Peter H. (org.). **Economia do meio ambiente:** teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 163-179.

MACEDO, Leonardo Andrade. Compensação Ambiental e ADI 3378-6: definições e impasses. In: FERREIRA, Nádia Cristina D´Ávila; ALVES, José Adailton; REIS, João Rodrigo Leitão dos (orgs.). **Anais/encarte Técnico-Científico do Workshop sobre Compensações Ambientais no Brasil.** Manaus: Editora Aufiero, 2012, p. 29-40.

MADSEN, Becca; CARROL, Nathaniel; MOORE BRANDS, Kelly. **State of Biodiversity Markets Report:** Offset and Compensation Programs Worldwide. Washington D. C.: Ecosystem Marketplace, 2010.

MARTINEZ-ALIER, Joan. **O ecologismo dos pobres:** conflitos ambientais. São Paulo: Contexto, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** São Paulo: Martins Fontes, 1998 [1846].

MASSARDIER, Gilles. **Politiques et action publiques.** Paris: Armand Colin, 2003.

MAY, Peter H.. Economia Ecológica e o Desenvolvimento Equitativo no Brasil. In: _____. **Economia ecológica:** aplicações no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

MEDEIROS, Rodrigo *et al* (editores). **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional:** Sumário Executivo. Brasília: UNEP-WCMC, 2011.

MEIRELLES, Dimária Silva. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham?. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 644-660, dez. 2010. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512010000400006.>. Acessado em 03 set 2016.

MELLO, Neli Aparecida de. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. **Território e gestão ambiental na Amazônia**: terras públicas e os dilemas do Estado. São Paulo: Annablume, 2011.

MI – MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT (versão preliminar).** Brasília: MI, 2006.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **A Convenção sobre Diversidade Biológico – CDB.** Série Biodiversidade nº 2. Brasília: MMA, 2000.

_____. **Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais:** Licenciamento Ambiental**.** Brasília: MMA, 2009

_____. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 416 de 3 de novembro de 2010.** Publicada no DOU, n. 211, Seção 1, p. 102, 04 nov 2010. Brasília: MMA, 2010a.

_____. **O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**. Brasília: MMA, 2010b.

_____. **Conama define zona de amortecimento de UC sem plano de manejo**. Ana Flora Caminha. 17 dez. 2010. Brasília: MMA, 2010c. Disponível em: <https://goo.gl/xEO5PI>. Acessado em: 22 dez 2016.

_____. Gabinete da Ministra. **Portaria conjunta nº 225 de 30 de junho de 2011**. Publicada no DOU, n. 125, Seção 1, p. 79, 1 jul 2011. Brasília: MMA, 2011.

_____. Comitê de Compensação Ambiental Federal – CCAF. **Ata a Reunião Ordinária nº 06 do CCAF.** Brasília: MMA, 17 mai, 5p., 2012a.

_____. Comitê de Compensação Ambiental Federal – CCAF. **Ata da Reunião Ordinária nº 07 do CCAF.** Brasília: MMA, 12 jul, 14p., 2012b.

_____. Comitê de Compensação Ambiental Federal – CCAF. **Ata da Reunião Ordinária nº 09 do CCAF.** Brasília: MMA, 27 set, 4p., 2012c.

_____. Comitê de Compensação Ambiental Federal – CCAF. **Ata da Reunião Ordinária nº 44 do CCAF.** Brasília: MMA, 10.dez, 11p., 2015.

_____. **Orientações básicas para a apresentação de proposta para a implantação e consolidação do SNUC:** Ação Orçamentária 20LX / Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Departamento de Áreas Protegidas. – Brasília: MMA, 2016a.

_____. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. Relatório Parametrizado – Unidade de Conservação. Brasília: MMA, 2016b. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-gerar-relatorio-de-uc>. Acessado em: 21 dez. 2016.

_____. **Tabela consolidada das Unidades de Conservação**: 09 de agosto de 2016. CNUC/MMA. Brasília: MMA, 2016c. Disponível em: <https://goo.gl/XLeunX>. Acessado em: 20 jan 2017.

MONOSOWSKI, Elizabeth. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. **Cadernos Fundap**, São Paulo, ano 9, n. 16, p. 15-24, jun. 1989.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável**: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. 3 ed. Florianópolis: UFSC, 2008.

_____. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: conceitos e princípios. **Textos de Economia,** Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 131-142, jan. 1993. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/6645>. Acessado em: 13 dez. 2016.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Meio Ambiente e Ciências Humanas.** 4 ed., São Paulo: Annablume, 2005 [1994].

MOREIRA, Iara Verocai Dias. Avaliação de Impacto Ambiental: instrumento de gestão. **Cadernos Fundap,** São Paulo, ano 9, n. 16, p. 54-63, jun. 1989.

_____. **Vocabulário Básico do Meio Ambiente**. Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Serviço de Comunicação Social da Petrobrás, 1990.

MOREL, Edmar. **Amazônia Saqueada.** 3 ed. Sao Paulo: Global Editora, 1989 [1967].

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. 4 ed. Paris: PUF, 2000.

NARRADORES DE JAVÉ. Direção de Eliane Caffé. Roteiro de Eliane Caffé e Luis Alberto de Abreu. Rio de Janeiro: Riofilme, 2004. DVD, 100 min.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, jun. 2003. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000200010>. Acessado em 20 set. 2016.

NORDAS, Ragnhild; GLEDITSCH, Nils Petter. Climate change and conflict. **Political Geography**, v. 26, I, 2007, p. 627-638.

PACE, Eric. Daniel Ludwig, Billionaire Businessman, Dies at 95. **The New York Times.** New York, 29 Aug. 1992. Disponível em: <https://goo.gl/ksJDuC>. Acessado em: 22 fev. 2016.

PÁDUA, José Augusto. Um sopro de conservação. **Associação O Eco**. Entrevista concedida para a Redação em 18 ago. 2004. Disponível em: < http://www.oeco.org.br/reportagens/10917-oeco_10030>. Acessado em: 15 nov. 2016.

PAG – PARC AMAZONIEN DE GUYANE. **Les équipes.** Disponível em: <http://www.parc-amazonien-guyane.fr/le-parc-amazonien-de-guyane/organisation/les-equipes/>. Acessado em: 16.jun.2016

PAGNOCCHESCHI, Bruno; BERNARDO, Maristela. Política Ambiental no Brasil. In: STEINBERGER, Marilia. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais.** Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006, p. 101-124.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Plano de manejo da Floresta Estadual do Paru.** Belém: Imazon/Secretaria de Estado de Meio Ambiente, 2010.

_____. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Plano de manejo da Reserva Biológica do Maicuru:** capítulos I, II e III**.** Belém: Cinco Reinos pesquisas e serviços ambientais/Secretaria de Estado de Meio Ambiente, 2011

PEARCE, David William; MARKANDYA, Anil; BARBIER, Edward. **Blueprint for a Green economy**. 6. ed, London: Earthscan Publications Limited, 1992 [1989].

PETERS, B. Guy. **American Public Policy.** New Jersey: Chatham House. 1986.

PIETRICOVSKY, Iara. Descaminhos percorridos da Rio 92 à agenda pós-2015. **Carta Capital**. Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais. São Paulo, 23 out 2014. Disponível em: <http://goo.gl/vGCIoE >. Acessado em: 01 dez. 2016.

PINTO, Lúcio Flávio. **Jari:** toda a verdade sobre o projeto de Ludwig**.** São Paulo: Marco Zero, 1986.

PINTO JÚNIOR, Helder Queiroz (coord.). **Perspectivas do investimento em infraestrutura.** Projeto PIB – Perspectivas do investimento no Brasil, v. 1, Rio de Janeiro: Synergia, 2010.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro.** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Brasília: Pnud, Ipea, FJP, 2013.

POULANTZAS, Nicos. **Hegemonía y dominación en el Estado Moderno**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1973 [1969].

_____. **Poder político e classes sociais.** São Paulo: Martins Fontes, 1977 [1968].

_____. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 2. ed., 1985 [1978].

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Editora Ática, 1993 [1980].

REZENDE FILHO, Cyro de Barros. **História econômica geral**. 9 ed. São Paulo: Contexto, 2010 [1992].

RIBEIRO, Wagner Costa. A tradição e os novos paradigmas. In: _____. **A ordem ambiental internacional.** São Paulo: Contexto, 2001, p. 17-38.

_____. O Brasil e a Rio +10. **Revista do Departamento de Geografia.** São Paulo: USP, v. 15, 2002, p. 37-44.

_____. **Geografia Política da Água**. Editora Annablume, São Paulo, 2008.

RIBEIRO, Wagner Costa; SANT'ANNA, Fernanda Mello. Governança da ordem ambiental internacional. In: RIBEIRO, Wagner Costa (org.). **Governança da ordem ambiental internacional e inclusão social.** São Paulo: Annablume, 2012, p. 45-68.

RICUPERO, Bernardo. Economia e meio ambiente. **Cadernos CEDEC**. São Paulo, n. 37, 1993, p. 2-36.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estudos avançado.** São Paulo, v. 26, n. 74, 2012, p. 65-92. Disponível em: <http://dx.doi.org/10/1590/S0103-40142012000100006>. Acessado em: 13 nov. 2015.

ROSENBURG, Cynthia. O desafio de salvar o Jari**. Revista Época Negócios**. ed. 4, 26 jul. 2007. Disponível em: <https://goo.gl/SWpgvB>. Acesso em: 16 nov. 2016

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: MI – MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial:** anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MI, 2005, p. 31-39.

_____. Prefácio. In: PORTO, Jadson Luís Rebelo; NASCIMENTO, Durbens Martins (orgs). **Interações Fronteiriças no Platô das Guianas:** novas construções, novas territorialidades**.** Macapá: Publit Soluções Editoriais, 2010.

SACHS, Ignacy. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento.** São Paulo: Vértice, 1981.

_____. **Estratégias de transição para o século XXI:** desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel/ Fundap, 1993.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2000.

_____. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004.

_____. **Rumo à ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

SALERA JÚNIOR, Giovanni. Secretaria Especial do Meio Ambiente: um breve histórico. **Recanto da Letras.** Artigo. Publicado em 04 ago. 2015. Disponível em <http://www.recantodasletras.com.br/artigos/5334033>. Acessado em 28.nov.2016

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 104, Out-Dez, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282010000400002>. Acessado em: 14 set. 2016

SÁNCHEZ, Luís Enrique. **Avaliação de impacto ambiental:** conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Norte, o Sul e a Utopia. In: _____. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade**.** São Paulo: Cortez, 1995, p. 281-348.

SANTOS, Milton. **Economia Espacial:** críticas e alternativas**.** 2. ed. São Paulo, Edusp, 2003 [1979].

_____. **Técnica, Espaço, Tempo:** Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional. São Paulo, Hucitec, 1994.

_____. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção**.** São Paulo: Edusp, 4 ed., 2009 [1996].

SANTOS, Roberto. **História Econômica da Amazônia:** 1800 – 1920. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SANTOS, Rosely Ferreira dos. **Planejamento Ambiental:** teoria e prática. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SANTOS, Regnaldo Gouveia dos. **Área de Influência Real de Empreendimentos Hidroelétrico do ponto de vista Geográfico:** o caso dos rios São Francisco e Nilo**.** 2015. 199f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SANTOS, Thereza Carvalho. Algumas Considerações Preliminares sobre o Ordenamento Territorial. In: MI – MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial:** anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MI, 2005, p. 49-54.

SCHERER-WARREN, Ilse. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: VIOLA, Eduardo José *et al*. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania:** desafios para as Ciências Sociais. 2 ed., São Paulo: Cortez, 1998 [1995]. p. 161-180.

SCHLISCHKA, Hermann Erich *et al.* Crédito Ambiental: análise para concessão de crédito sob a ótica da responsabilidade ambiental. **BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**. n. 6, janeiro/abril de 2009, p. 37-48.

SCHUCKING, Rainer Godau; MARQUEZ, Viviane B. de. O Estado, a sociedade e a empresa privada no México. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 21, n. 3, p. 35-

49, Set.,1981. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901981000300004.> Acessado em: 14 fev 2015.

SILVA, Maria Euzimar Berenice Rego. O Estado em Marx e a teoria ampliada do Estado em Gramsci. In: 4º Colóquio Marx e Engels, 2005, Campinas - SP. **Anais do 4º Colóquio Marx e Engels**, 2005.

SILVA, Sandro Pereira. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2013:** Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Editores Rogério Boueri e Marco Aurélio Costa. Brasília: Ipea, 2013a. p. 89-116.

_____. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2013:** Estado, planejamento e políticas públicas. Editores Rogério Boueri e Marco Aurélio Costa. Brasília: Ipea, 2013b. p. 117-146.

SILVEIRA, Modesto da. **Ludwig, imperador do Jari.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006, p. 20-45

STEINBERGER, Marilia. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: _____. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais.** Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. p. 29-82.

_____. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. In: _____. **Território, Estado e políticas públicas espaciais.** Brasília: Ler Editora, 2013. p. 31-64.

STEINBERGER, Marilia; ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade. Política ambiental: intervenção do Estado no uso da natureza e do território. In: STEINBERGER, Marilia. **Território, Estado e políticas públicas espaciais.** Brasília: Ler Editora, 2013. p. 115-140.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Glossário Jurídico.** Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=S&id=218>. Acessado em 20 jul. 2014.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório da solicitação do Congresso Nacional de auditoria operacional para avaliar a aplicação e a fiscalização dos recursos da Compensação Ambiental. **Acórdão nº 1.853/2013**. Publicado em 17 jul. 2013. Brasília: TCU, 2013

_____. Pedidos de Reexame interpostos pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade contra decisão que lhes expediu determinações em decorrência de auditoria que avaliou a aplicação e a fiscalização dos recursos da compensação ambiental criada pela Lei 9.985/2000. **Acórdão 1.004/2016**. Publicado em 27 abr. 2016. Brasília: TCU, 2016a.

_____. Embargos de Declaração opostos pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, contra decisão que expediu determinações ao MMA e ao ICMBio em razão de irregularidades no sistema e na aplicação dos recursos advindos da compensação ambiental. **Acórdão 1.732/2016**. Publicado em 06 jul. 2016. Brasília: TCU, 2016b.

TILIO NETO, Petrônio de. **Ecopolítica das mudanças climáticas:** o IPCC e o ecologismo dos pobres. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/qNLqXw>. Acessado em: 10 nov. 2016.

TNC – THE NATURE CONSERVANCY. **Compensação Ambiental:** um retrato sobre o cenário brasileiro. Brasília: TNC, 2015.

TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno. Perspectivas e planejamento do setor energético no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012. p. 247-260. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n74/a17v26n74.pdf>. Acessado em: 14 nov. 2015.

TORRES, Marcos Abreu. O TCU e as Unidades de Conservação. **Jornal Valor**, São Paulo, 12 jul. 2016.

TORRESAN, Fábio Enrique; LORANDI, Reinaldo. A methodological proposal for quantifying environmental compensation through the spatial analysis of vulnerability indicators. **Brazilian Archives of Biology and Technology**. Curitiba, v. 51, n.3, June, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/babt/v51n3/a26v51n3.pdf>. Acessado em: 19 mar 2015

TUAN, Yi-Fu. **Topofilia:** um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente. São Paulo: Difel, 1980 [1974].

VALE. **Vale:** nossa história. Rio de Janeiro: Verso Brasil, 2012.

VEDOVETO, Mariana *et al*. **Desafios para a consolidação das Unidades de Conservação Estaduais do Pará:** Financiamento e Gestão. Belém: Imazon, 2014

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável:** o desafio do século XXI**.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2005.

VIEIRA, Liszt; CADER, Renato. A política ambiental na década 2002-2012. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-liberais no Brasil:** Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013. p. 225-238.

VIEIRA, Paulo Freire. Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: VIOLA, Eduardo José *et al* J.; **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania:** desafios para as Ciências Sociais**.** 2 ed., São Paulo: Cortez, 1998. p. 15-44.

VINHA, Valéria da. As empresas e o desenvolvimento sustentável: a trajetória da construção de uma convenção. In: MAY, Peter H. (org.). **Economia do meio ambiente:** teoria e prática**.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 181-204.

VIOLA, Eduardo José. A dinâmica do ambientalismo e o processo de globalização. **Revista São Paulo em Perspectiva**. v. 6, n. 1-2. Jan-Jun, São Paulo, 1992a.

_____. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia a conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In: GOLDENBERG, Miriam. (coord.). **Ecologia, ciência e política**: participação social, interesses em jogo e luta de ideias no movimento ecológico. Rio de Janeiro: Revan, 1992b. p. 49-76.

VIOLA, Eduardo José; LEIS, Hector Ricardo. A evolução das políticas públicas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D.; VIEIRA, P. F. (orgs.) **Dilemas sócio-ambientais e desenvolvimento sustentável.** Campinas: Ed. da Unicamp, 1992. p. 73-102.

_____. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA, Eduardo José *et al*. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania:** desafios para as Ciências Sociais. 2 ed., São Paulo: Cortez, 1998 [1995]. p. 134-160.

UICN FRANCE - L'UNION INTERNATIONALE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE EN FRANCE. **La compensation écologique :** État des lieux et recommandations**.** Paris : UICN, 2011.

UN – UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**. Annex I - Rio Declaration on Environment and Development. Rio de Janeiro: UN, A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992.

_____. Department of Economic and Social Affairs. **World Population Prospects:** The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables. New York: UN, 2015.

WORLD BANK. **World DataBank 2015.** Washington, DC: The World Bank, 2015