

ALÉXIA PENNA BARBOSA DINIZ

NORMAS DE RESTRIÇÃO E PROIBIÇÃO AO CULTIVO DE EUCALIPTO: UM ESTUDO MULTIDISCIPLINAR

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Márcio Lopes Da Silva

Coorientador: Sebastião Renato Valverde

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2024**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

D585n
2024
Diniz, Aléxia Penna Barbosa, 1995-
Normas de restrição e proibição ao cultivo de eucalipto: um
estudo multidisciplinar / Aléxia Penna Barbosa Diniz. – Viçosa,
MG, 2024.
1 dissertação eletrônica (119 f.)

Orientador: Márcio Lopes da Silva.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Engenharia Florestal, 2024.
Referências bibliográficas: f. 108-119.
DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2024.350>
Modo de acesso: World Wide Web.

1. Política florestal. 2. Florestas - Legislação. 3. Eucalipto -
Cultivo - Controle. I. Silva, Márcio Lopes da, 1964-.
II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Engenharia
Florestal. Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal.
III. Título.

GFDC adapt. CDD 22. ed. 634.9903

ALÉXIA PENNA BARBOSA DINIZ

NORMAS DE RESTRIÇÃO E PROIBIÇÃO A CULTURA DE EUCALIPTO: UM ESTUDO MULTIDISCIPLINAR


Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Márcio Lopes Da Silva


Coorientador: Sebastião Renato Valverde

APROVADA: 03/04/2024

Assentimento:

Documento assinado digitalmente
 **ALEXIA PENNA BARBOSA DINIZ**
Data: 18/07/2024 13:10:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Aléxia Penna Barbosa Diniz
Autora

Documento assinado digitalmente
 **MARCIO LOPES DA SILVA**
Data: 18/07/2024 13:20:03-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Márcio Lopes Da Silva
Orientador

*A minha avó Cecília, meu avô Gerardo (in
memorian) e minha avó Laurinda*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço enormemente a minha família pelo apoio durante toda a minha trajetória acadêmica. Agradeço a minha mãe, Siomara de Oliveira Pena, pelo eterno fomento ao amor aos estudos, a meu irmão Henrique Penna Barbosa Diniz, pela parceria de graduação e pós-graduação juntos na UFV e a meu pai Carlos Magno Barbosa Diniz pela confiança. Agradeço também a minha avó, tios, primos e amigos por todo carinho e apoio ao longo dessa trajetória.

Ao departamento de Engenharia Florestal da UFV pela receptividade e apoio institucional durante estes 2 anos de pesquisa. A meu orientador Márcio Lopes Da Silva, por acreditar no meu trabalho e aceitar me orientar. A meu coorientador Sebastião Renato Valverde, por ter me acolhido na linha de política e legislação florestal e me dado toda liberdade na condução deste trabalho, deixando-me fazer parte de seu legado como pesquisador na área. Ao professor Gleison Augusto Dos Santos por ter possibilitado meu primeiro contato com a Engenharia Florestal através do meu trabalho como tradutora e ter me incentivado a entrar no programa de pós-graduação em ciência florestal.

Aos professores do departamento de direito da UFV Glaucio Inacio da Silveira pelos conhecimentos adquiridos na graduação em direito que foram fundamentais para a minha compreensão dos temas nesta pesquisa e ao professor Bernardo Pimentel Souza que gentilmente me ajudou na compreensão dos estudos de casos realizados nesta dissertação.

A minha amiga Alice de Souza Neves pelo suporte técnico e amizade durante esta pesquisa. A meu amigo Marcus Dhilermando Hora de Souza pela amizade e companheirismo ao longo deste mestrado desde o primeiro semestre. A meus amigos Lucas Berdague Corrêa e Jairo Bruno Gomes de Moura pelas caminhadas e conversas engrandecedoras.

A meus pets e companheiros diários de estudo e escrita Billy e Mimi por estarem comigo nos momentos em que pensava sobre minha pesquisa e refletia sobre a eucaliptocultura. Agradeço especialmente a meu gato Billy, que mesmo com um estado de saúde delicado esteve comigo até o momento da defesa, partindo desta experiência terrestre apenas após a finalização do meu mestrado e antes do processo seletivo de doutorado.

A Associação de Pós-Graduandos da UFV e todos seus membros pelo carinho e interesse em desenvolvimento da pesquisa em Viçosa e no Brasil.

A Padaria Universitária em Viçosa, local onde realizei quase que integralmente a minha pesquisa bibliográfica e escrita deste trabalho. Agradeço especialmente na figura de Wesley de Assis pela força e apoio ao longo de toda essa jornada.

A Universidade Federal de Viçosa por ter me proporcionado a realização do meu maior sonho ao estudar tanto a graduação em direito quanto o mestrado em ciência florestal ao longo dos 10 últimos anos.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

BIOGRAFIA

ALÉXIA PENNA BARBOSA DINIZ, filha de Siomara de Oliveira Pena e Carlos Magno Barbosa Diniz nasceu em Belo Horizonte, Minas Gerais em 27/12/1995. Logo após o nascimento foi morar em Pará de Minas, Minas Gerais onde estudou na Escola Estadual Frei Concórdio e Escola Estadual Fernando Otávio. Durante sua jornada escolar foi agraciada duas vezes com a medalha de bronze na Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMPEP) nos anos de 2009 e 2013. Em seu curso de inglês foi honrada como melhor aluna, tendo a mais alta nota da escola de inglês Number One no ano de 2010 na modalidade CAF.

Em março de 2014 iniciou a graduação em direito pela Universidade Federal de Viçosa. Durante os cinco anos participou de intercâmbio e modalidade acadêmica na Universidad de Tolima em Ibagué, Colômbia. Durante a graduação dedicou-se ao estudo de línguas, tendo estudado espanhol, francês, italiano e inglês jurídico. Também se destaca sua atuação nos campeonatos de debate em português, inglês e espanhol. Participou de 25 competições, com cinco vice-campeonatos e sendo honrada como a quarta melhor debatedora do Brasil em 2018 no V Campeonato Brasileiro de Debates. Formou-se em janeiro de 2019.

Ao se formar, começou a atuar em 2019 profissionalmente no ensino de inglês e espanhol. Também retomou suas atividades como tradutora, iniciadas em 2012 no YouTube®. Passou a traduzir documentos, artigos científicos e a ser intérprete em traduções simultâneas.

Durante 2020, começou a trabalhar como tradutora junto à Sociedade de Investigações Florestais (SIF) e ao professor Gleison Augusto dos Santos que lhe apresentou ao professor Sebastião Renato Valverde. Foi incentivada por ambos os professores a ingressar no mestrado na área de legislação e política florestal.

Em março de 2022 ingressou no mestrado em Ciência Florestal na Universidade Federal de Viçosa orientada pelos professores Sebastião Renato Valverde e Márcio Lopes Da Silva pesquisando a respeito das proibições e restrições ao plantio de eucalipto. Durante o mestrado apresentou sua pesquisa no Florestas Online 2023 e participou das discussões técnicas no GT Sociedade da SIF em 2022.

A partir de 2023 também atuou na Associação de Pós-Graduandos da UFV (APG-PUFV) na Gestão Milton Santos, sendo Diretora de Comunicação e Jurídica na luta de mais direitos para os pesquisadores brasileiros.

*"I put my armor on, show you how strong I am
I put my armor on, I'll show you that I am
I'm unstoppable
I'm a Porsche with no brakes
I'm invincible
And, I win every single game
I'm so powerful
I don't need batteries to play
I'm so confident, yeah, I'm unstoppable today".
(SIA)*

RESUMO

DINIZ, Aléxia Penna Barbosa. M.Sc. Universidade Federal de Viçosa, março de 2024.
Leis de proibição e restrição ao plantio de eucalipto: um estudo multidisciplinar.
Orientador: Márcio Lopes Da Silva. Coorientador: Sebastião Renato Valverde

O eucalipto, apesar de sua versatilidade, rápido crescimento, adaptabilidade a diferentes climas e solos e possibilitar agregação de valor em sua cadeia produtiva, tem sido alvo de legislações restritivas e proibitivas no cenário brasileiro e global. Tais medidas estão diretamente relacionadas ao histórico de expansão da atividade de silvicultura sem a participação do Poder Público como planejador ou mediador da questão, resultando em conflitos socioambientais. Frente a tais medidas, a presente pesquisa se propôs a fazer uma análise multidisciplinar da questão em seus capítulos através das seguintes abordagens: (1) ciência florestal, (2) jurídica, (3) políticas públicas e (4) desenvolvimento rural. A metodologia se divide em 2 abordagens: A primeira: revisão bibliográfica multidisciplinar e também pesquisa qualitativa descritiva, com técnica de pesquisa bibliográfica e documental, referencial teórico pautado na lei, doutrina jurídica, textos jornalísticos, artigos científicos e jurisprudência, dentre outros textos publicados. A segunda: estudos de caso em cada um de seus capítulos: (1) eucalipto na perspectiva nacional, (2) proibição no estado do Espírito Santo, (3) restrições em municípios do sul da Bahia, (4) proibições na esfera internacional: Brasil e Índia. Com base no resultado desta pesquisa, este trabalho recomenda a propositura de soluções nacionais em detrimento de locais, mantendo-se o princípio da isonomia e evitando a existência de normas incompatíveis dentro do sistema federalista de cooperação brasileiro. Também é apontada a necessidade de uniformização por parte dos tribunais quando analisada a questão da restrição ao plantio de eucalipto em escala local, uma vez que há entendimentos contraditórios de magistrados em diferentes localidades. Adicionalmente, destaca-se a proposição de políticas públicas participativas e formulação de soluções dentro do setor florestal para apaziguar os conflitos envolvidos na atividade de plantio de eucalipto, em especial sob a perspectiva socioambiental. Somente com a superação dos atuais impasses e internalização das externalidades advindas da atividade será consolidado o desenvolvimento sustentável da eucaliptocultura brasileira.

Palavras-chave: Política florestal; Legislação florestal; Proibição ao cultivo de eucalipto; Judicialização do setor florestal.

ABSTRACT

DINIZ, Aléxia Penna Barbosa. M.Sc. Federal University of Viçosa, March 2024. **Eucalyptus ban and restriction laws: a multidisciplinary study.** Advisor: Márcio Lopes da Silva. Co-advisor: Sebastião Renato Valverde.

Eucalyptus, despite its versatility, fast growth, adaptability to various climates and soils – besides from its greater added value in its production chain - has been subject to restrictive and prohibitive legislation in Brazil and globally. Such measures are directly related to the history of forestry expansion – lacking governmental participation on planning or mediating eventual dispute, leading to socio-environmental conflicts. In face of these measures, this research aimed to conduct a multidisciplinary analysis of the issue throughout its four chapters, by the following approaches: (1) forest science, (2) law, (3) public policy, and (4) rural development. The methodology is divided into two approaches: The first is a multidisciplinary literature review and descriptive qualitative research, employing bibliographic and documentary research techniques, with a theoretical framework based on the law, legal doctrine, journalistic texts, scientific articles, and jurisprudence, among other published texts. The second involves case studies in each of its chapters: (1) eucalyptus on a national perspective in Brazil, (2) Espírito Santo state ban, (3) Southern Bahia restrictions, (4) Ban legislations worldwide: Brazil and India. Based on the findings of this research, this work recommends the proposal of national solutions rather than local ones, based on the principle of *isonomia* and compatibility of rules within the Brazilian cooperative federalist system. It also highlights the need for establishing *stare decisis* when addressing local eucalyptus planting restrictions, as there are contradictory interpretations by magistrates in different jurisdictions. Additionally, the study emphasizes the proposal of participatory public policies and the formulation of solutions within the forestry sector to mitigate conflicts surrounding eucalyptus planting activity, especially from a socio-environmental perspective. Only by overcoming current stalemate and internalizing the externalities of this activity, the sustainable development of Brazilian eucalyptus cultivation could be consolidated.

Keywords: Forest policy; Forest legislation; Eucalyptus ban; Judicialization of the forestry sector.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO GERAL	14
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS GERAIS	17
3 OBJETIVOS	19
3.1 Objetivo geral	19
3.2 Objetivos específicos	19
CAPÍTULO 1 - PLANTIO DE EUCALIPTO NO BRASIL: UMA REVISÃO DE LITERATURA SOBRE SEUS ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS	21
1 INTRODUÇÃO	21
2 MATERIAL E MÉTODOS	22
3 RESULTADOS	23
3.1 Aspectos positivos da eucaliptocultura de acordo com a literatura	24
3.1.1 Aptidão para o plantio de eucalipto no Brasil	24
3.1.2 Aspectos econômicos	24
3.1.3 Desenvolvimento regional e científico	25
3.2 Aspectos negativos da eucaliptocultura de acordo com a literatura	26
3.2.1 Consequências ambientais	26
3.2.2 Consequências sociais	27
3.2.3 Êxodo rural e concentração de terras	28
4 DISCUSSÕES	29
4.1 Aptidão para plantio x consequências ambientais	29
4.2 Aspectos sociais x externalidades da atividade florestal	30
4.3 Desenvolvimento nacional x desenvolvimento local	31
5 CONCLUSÃO	32
CAPÍTULO 2 - LEIS DE PROIBIÇÃO AO PLANTIO DE EUCALIPTO: ESTUDO DE CASO SOBRE AS PROIBIÇÕES NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ADI 2.623	34
1 INTRODUÇÃO	34
2 ASPECTOS LEGAIS DA EUCALIPTOCULTURA	36
2.1 Legislação de florestas naturais e florestas plantadas	36
2.1.1 Florestas Naturais	36
2.1.2 Florestas plantadas	37
2.2 Áreas do direito relacionadas a eucaliptocultura	38
2.2.1 Determinação de competências legislativas relacionadas a eucaliptocultura	39

2.2.2 Competência legislativa em matéria de comércio exterior e interestadual	40
2.2.3 Competência legislativa em matéria de direito civil (especialmente direito de propriedade).....	41
3 EUCALIPTOCULTURA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: RETROSPECTIVA HISTÓRICA.....	41
4 NORMAS PROIBITIVAS DO CULTIVO DE EUCALIPTO NO ES	43
4.1 Lei estadual nº 6.780/2001 e ADI 2.623.....	43
4.2 Proibições municipais	51
5 DISCUSSÕES.....	51
5.1 Perda de oportunidade de análise	51
5.2 Atuação insuficiente do Poder Público.....	52
5.3 Análise da matéria apenas em questões formais.....	53
5.4 Federalismo competitivo ou cooperativo	54
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
CAPÍTULO 3 - RESTRIÇÃO AO PLANTIO DE EUCALIPTO NO SUL DA BAHIA: UM ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FLORESTAIS E O PAPEL DOS ENTES FEDERATIVOS	57
1 INTRODUÇÃO	57
2 MATERIAL E MÉTODOS	59
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	60
3.1 Aspectos teóricos de políticas públicas.....	60
3.2 Aspectos teóricos de políticas públicas florestais	60
3.3 Aspectos teóricos de políticas públicas proibitivas.....	63
3.4 Instrumentos de política pública e delimitação de competência no federalismo brasileiro	63
3.5 Judicialização de políticas públicas.....	64
4 ESTUDO DE CASO: PROIBIÇÃO DE PLANTIO DE EUCALIPTO NO SUL DA BAHIA	66
4.1 Sul da Bahia.....	66
4.2 Histórico do plantio de eucalipto no Sul na Bahia	67
4.3 Conflito e políticas públicas proibitivas.....	68
4.4 Políticas públicas e desarmonia entre os poderes	69
4.4.1 Itabela	70
4.4.2 Itamaraju.....	72
4.4.3. Teixeira de Freitas	75
5 DISCUSSÕES.....	78

5.1 Atuação do estado na área florestal e seus 3 poderes	78
5.2 Dificuldade da delimitação de competências	81
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
CAPÍTULO 4 – PROIBIÇÃO AO PLANTIO DE EUCALIPTO NOS MAIORES PRODUTORES MUNDIAIS: UM ESTUDO DO DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL E NA ÍNDIA.....	85
1 INTRODUÇÃO	85
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	87
3 METODOLOGIA.....	89
4 RESULTADOS	89
4.1 Passado - implementação da cultura no Brasil	89
4.2 Passado - implementação da cultura na Índia	91
4.3 Presente - proibição em debate no Brasil	93
4.4 Presente - proibição em debate na Índia	98
5 DISCUSSÕES.....	101
5.1 Semelhanças entre Brasil e Índia.....	101
5.2 Diferenças entre Brasil e Índia	103
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
CONCLUSÕES GERAIS.....	106
REFERÊNCIAS.....	109

1 INTRODUÇÃO GERAL

Há cerca de 50 anos, o Brasil se destaca na eucaliptocultura. Esta iniciativa tem tido uma importante função para a produção sustentada de madeira para múltiplas finalidades, reduzindo significativamente a pressão de consumo sobre as florestas naturais de todo o mundo.

As florestas plantadas emergem como uma fonte renovável de matéria-prima que sustenta uma cadeia produtiva diversificada. Estas áreas florestais são vitais para a produção industrial, incluindo a manufatura de produtos variados como madeira serrada, papel, colas, vedantes, e outros materiais que são cruciais para segmentos econômicos tais como energia, medicina, higiene e construção civil (FLORESTAR, 2023).

Diante deste potencial, passa o Brasil a partir da década de 1960 por um forte crescimento e ascensão da atividade de florestas plantadas de eucalipto, promovendo uma mudança substancial no panorama agrícola e florestal do país. Este avanço não apenas solidificou a posição do Brasil como um dos principais produtores globais de produtos florestais, mas também demonstrou para o mundo a possibilidade de conciliar crescimento econômico com sustentabilidade ambiental.

O setor hoje é pautado pelo princípio do desenvolvimento sustentável. Para Garcia (2016) este princípio se apoia na harmonização de três pilares essenciais: crescimento econômico, preservação ambiental e equidade social. Para que o desenvolvimento seja verdadeiramente sustentável, é imperativo que estas três vertentes sejam respeitadas simultaneamente, de modo que a ausência de qualquer um desses elementos desqualifica a iniciativa como sustentável. Esse equilíbrio busca assegurar que o progresso econômico não comprometa os recursos ambientais e sociais para gerações futuras, enfatizando a importância de uma abordagem integrada e holística para o desenvolvimento

No entanto, para que se alcance o desenvolvimento sustentável pleno, há obstáculos a serem superados, em especial no que diz respeito ao aspecto socioambiental. Aponta-se a existência de conflitos que estão diretamente relacionados ao momento de introdução da cultura que persistem e se expandiram. Eles se materializam em discussões políticas, resultando em normas restritivas ou proibitivas de plantio de eucalipto.

Estas normas restritivas podem ser observadas em estados brasileiros como Bahia, Espírito Santo, São Paulo e Maranhão e em países como Índia, Portugal, Quênia e Chile. Apesar de cada local apresentar suas peculiaridades relacionadas ao plantio de eucalipto, as normas restritivas apresentam características comuns, trazendo desafios para o setor florestal sobre como equilibrar a atividade com as questões envolvidas ao desenvolvimento sustentável pleno.

Diante de normas proibitivas existe a tendência de judicialização por parte do setor produtivo, alegando sua ilegalidade frente ao ordenamento jurídico. Tais normas são então questionadas no Poder Judiciário, adentrando uma batalha jurídica que se prolonga por anos. Sob a perspectiva dos tribunais, a matéria também resulta em decisões contraditórias, evidenciando insegurança jurídica no tocante a matéria.

A existência de normas restritivas ao plantio de eucalipto resulta em um gargalo para o crescimento do setor florestal, apesar de todas as condições favoráveis para seu desenvolvimento. No entanto, tais normas virtualmente não são abordadas pelos pesquisadores e trabalhos relacionados a área, tangenciando a questão jurídica envolta ao plantio de eucalipto no Brasil. Durante o desenvolvimento desta pesquisa, fora encontrada apenas uma breve menção a leis restritivas no Espírito Santo no estudo desenvolvido por Cedagro (2015). Ainda na literatura jurídica são poucas as menções às leis e a consequente judicialização.

Para o jurista Fábio Ulhoa Coelho (2017) a previsibilidade das decisões judiciais é essencial para a segurança jurídica no ambiente de negócios. Quando as interpretações imediatas das normas jurídicas são amplamente confirmadas pelos juízes, os agentes econômicos podem antecipar cenários com alto grau de acerto. No entanto, a falta de confirmação generalizada dessas interpretações leva à insegurança, negando aos empresários instrumentos confiáveis para orientar suas decisões. Essa imprevisibilidade decorre da profusão de interpretações mediatizadas em juízo, influenciada por ativismos judiciais e criatividade magistrada. Assim, a segurança jurídica se manifesta quando as decisões judiciais refletem a alocação legal ou contratual dos riscos empresariais, garantindo um ambiente de negócios juridicamente seguro.

No cenário brasileiro, a insegurança jurídica é um fator que afeta significativamente os investimentos. Decisões judiciais que ignoram a estabilidade das sentenças já transitadas em julgado criam um ambiente de incerteza para empresários e investidores, desestimulando a aplicação de recursos no país. Como resultado, a

economia brasileira enfrenta desafios para atrair investimentos e promover um desenvolvimento sustentável (A INSEGURANÇA..., 2023). Em se tratando do setor florestal, por suas peculiaridades de ciclo longo de produção quando comparada às culturas agrícolas, esse cenário se mostra ainda mais desafiador pelas incertezas trazidas pelas decisões judiciais conflitantes.

Diante da existente lacuna e visando colaborar com o atual cenário de pesquisa brasileira sobre a eucaliptocultura, a presente pesquisa se propõe a analisar o cenário que leva a estas medidas e seus desfechos, uma vez que sua incidência tem aumentado nos últimos anos quando analisada sob a perspectiva local. Sem discussões e pesquisas sobre o assunto, tal gargalo permanecerá comprometendo o crescimento do setor.

Por sua importância e seu plantio em alta escala, questões envolvendo o plantio de eucalipto ultrapassam a área de ciência florestal, existindo hoje pesquisas de diferentes áreas do conhecimento estudando a eucaliptocultura e seus impactos. Ou seja, demanda-se uma análise multidisciplinar da questão, para que de fato possam ser superados os atuais e persistentes impasses.

Sendo assim, este trabalho está estruturado em 4 eixos, correspondente a cada um de seus capítulos: (1) ciência florestal, (2) direito, (3) políticas públicas e (4) desenvolvimento rural. Para melhor compreensão da questão, o presente trabalho também se propõe dentro de cada um de seus eixos estabelecer estudos de caso sendo: (1) eucalipto na perspectiva nacional, (2) proibição no estado do Espírito Santo, (3) restrições em municípios do sul da Bahia, (4) proibições e restrições na esfera internacional: Brasil e Índia.

O capítulo 1 visa introduzir a questão ao leitor através de uma revisão de literatura sobre plantio de eucalipto no Brasil. Através de uma abordagem confrontativa buscou-se elencar os elementos positivos e negativos da eucaliptocultura em nível nacional sob a perspectiva da literatura. Após elencá-los, fez-se um embate entre os principais argumentos usados, demonstrando a complexidade da discussão que envolve diferentes áreas do conhecimento. Ao longo da discussão foi analisado o caso brasileiro.

O capítulo 2 visa a construção da estrutura legal que envolve florestas plantadas no Brasil. Adicionalmente, através do estudo da judicialização, demonstra-se a persistência do conflito e da insegurança jurídica. Como estudo de caso analisou-

se a maior proibição ao plantio de eucalipto realizada no país, ocorrida durante os anos 2000 no estado do Espírito Santo.

O capítulo 3 analisa as políticas públicas florestais, estabelecendo quais devem ser os papéis e linhas de atuação do Estado dentro do setor florestal de florestas plantadas. Juntamente com esta estruturação, analisa-se o uso de políticas públicas proibitivas como forma de solução e apaziguamento de conflitos relacionados ao eucalipto. Como estudo de caso analisou-se a região sul da Bahia, especialmente as cidades de Itabela, Itamaraju e Teixeira de Freitas, onde houve o estabelecimento de uma política restritiva seguida por judicialização. Foi analisada a atuação dos três poderes dentro do contorno municipal.

O capítulo 4 objetiva delimitar os contornos da atividade de plantio de eucalipto sob o desenvolvimento rural, especialmente nas nações em desenvolvimento. Como estudo de caso foram analisadas proibições e restrições brasileiras e indianas, através de uma retrospectiva histórica-atual enfocada nos dois países. Doravante, foram apontadas as semelhanças e diferenças entre os dois países, que compartilham do desafio atual de alcançar o desenvolvimento sustentável.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS GERAIS

Trata-se de pesquisa bibliográfica multidisciplinar realizada juntamente com estudos de caso. A pesquisa bibliográfica procura explicar e discutir um tema com base em referências teóricas publicadas em livros, revistas, periódicos e outros. Busca também, conhecer e analisar conteúdos científicos sobre determinado tema (MARTINS, 2001).

Em um primeiro momento foram selecionados e analisados materiais publicados relacionados ao tema de pesquisa. Os materiais acadêmicos foram selecionados a partir das seguintes fontes de pesquisa: Google Scholar e periódicos acadêmicos de ciência florestal, geografia, história, direito, sociologia, biologia e antropologia. Através desta primeira consulta, foram também incorporadas fontes citadas nestes trabalhos como trabalhos técnicos e livros.

Para investigar artigos, livros e dissertações, foram usadas palavras-chave como “aspectos negativos e positivos da utilização do eucalipto”, “história do eucalipto no Brasil”, “eucalipto no Brasil” e “florestas plantadas no Brasil”, “direito ambiental e

florestal”, “políticas florestais”, “políticas públicas florestais”, “eucalipto na Índia”, “proibição de eucalipto na Índia” e “desenvolvimento rural”.

Tendo a pesquisa como objetivo a compreensão das normas proibitivas e restritivas de plantio de eucalipto, fez-se uso da pesquisa bibliográfica, uma vez que ela não se limita a repetir o que já foi descrito na literatura sobre uma determinada temática, mas favorece a análise de um tema sob uma nova perspectiva, possibilitando a formulação de novas conclusões e a confrontação com o que foi anteriormente abordado por outros pesquisadores.

A pesquisa bibliográfica adotada neste estudo transcende a simples reprodução do conhecimento pré-existente na literatura, promovendo uma análise crítica sob uma nova ótica. Tal abordagem visa enriquecer o debate, possibilitando não apenas a formulação de novas conclusões, mas também a revisão e questionamento crítico de contribuições já realizadas. Essa metodologia foi deliberadamente escolhida para estimular o surgimento de interpretações inéditas e fomentar uma compreensão mais profunda do tema em discussão.

A fase de consulta bibliográfica revelou casos emblemáticos de proibição e restrição ao plantio de eucalipto, levando à seleção de estudos de caso que ilustram essas situações. Esta etapa foi fundamental para traçar paralelos significativos com o objeto de estudo desta pesquisa, permitindo uma análise crítica das políticas florestais restritivas observadas no Brasil e no mundo.

A pesquisa para os estudos de caso envolveu a consulta a plataformas públicas para obter acesso às normativas e decretos que vedam e restringem o plantio de eucalipto. Com o advento da judicialização dessas proibições, procedeu-se à análise de documentos judiciais disponíveis em plataformas de referência, incluindo JusBrasil, o site do Supremo Tribunal Federal (STF), o portal do Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA) e o site dos *High Courts of India*. Matérias jornalísticas especializadas sobre esta atuação política também foram fundamentais para a compreensão dos casos e para a compreensão de sua repercussão.

A presente pesquisa teve duração de 2 anos, com a leitura e análise de mais de 10 mil páginas de documentos, decisões judiciais, leis, livros, artigos, *sites* e matérias jornalísticas, originando no trabalho aqui apresentado. Frente a todo conhecimento adquirido, a elaboração de sua parte escrita foi profundamente influenciada pela literatura especializada na área de metodologia de pesquisa e escrita acadêmica. Schimel (2012), Cargill (2009), Turabian (2018) foram lidos e serviram

como guias primordiais no desenvolvimento da articulação efetiva dos argumentos acadêmicos. Esses recursos foram indispensáveis para a moldura teórica e prática da presente dissertação.

A organização deste trabalho visa a abordagem gradual do assunto passando pelos elementos teóricos necessários para melhor compreensão de seu conteúdo. O primeiro capítulo introduz a questão dos dois pontos de vista relacionados ao plantio de eucalipto no Brasil, assim como já foi feito por outros autores como De Vecchi (2018) e De Amorim (2021).

Para a apresentação de informações complexas de forma mais simplificada e resumida, fez-se o uso de quadros assim como nos trabalhos de Silbernagel (2013) e Cedagro (2015). Eles foram usados como pontos de referência visual que auxiliam na retenção de informações, facilitando o entendimento do leitor sobre as argumentações e conclusões do texto.

A forma de estruturação do trabalho – 4 capítulos na forma de artigo que podem ser lidos de maneira complementar ou de forma independente – foi inspirada na tese de Baiero (2022), pela semelhança de temática dentro do estudo de política e legislação florestal.

3 OBJETIVOS

3.1 Objetivo geral

Estudar o fenômeno das leis proibitivas e restritivas de plantio de eucalipto no panorama municipal, estadual, nacional e internacional através de estudos de caso e análise qualitativa teórica a fim de que sejam propostas soluções para este atual e persistente gargalo do setor florestal.

3.2 Objetivos específicos

1. Realizar uma revisão de literatura sobre o plantio de eucalipto no Brasil, enumerando seus aspectos positivos e negativos sob a perspectiva da literatura e confrontá-los;

2. Realizar uma análise do maior caso de proibição ao plantio de eucalipto no Brasil que ocorreu no Espírito Santo e investigar a posição do STF sobre a matéria dentro do corpo legal de florestas plantadas no Brasil;
3. Avaliar o uso de políticas florestas proibitivas como forma de contenção da expansão da eucaliptocultura e forma de resolução de conflito sob a perspectiva das funções do Estado no setor florestal brasileiro. Ao realizar um estudo de caso nos municípios do sul da Bahia, visa-se compreender este fenômeno regional que passa por uma fase de irradiação;
4. Comparar o cenário de restrição vivenciado por Brasil e Índia, dois grandes atores no cenário de plantio de eucalipto global que compartilham semelhanças em sua história florestal e no atual momento.

Desta forma, ao fazer a análise da questão por quatro diferentes perspectivas e trazendo quatro estudos de caso, este trabalho visa o fomento das discussões sobre como alcançar o pleno desenvolvimento sustentável na eucaliptocultura brasileira.

CAPÍTULO 1 - PLANTIO DE EUCALIPTO NO BRASIL: UMA REVISÃO DE LITERATURA SOBRE SEUS ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS

1 INTRODUÇÃO

Desde que os primeiros plantios comerciais de eucalipto começaram no Brasil na década de 1960, ao longo das décadas passou-se a observar um ascendente crescimento culminando na liderança mundial no cultivo dessa árvore graças ao avanço em técnicas de silvicultura, melhoramento genético e tecnologia. Este desenvolvimento permitiu atender a demandas variadas, como energia, celulose, papel, painéis, madeira serrada e roliça, além de se destacar na produção de carvão vegetal para uso siderúrgico. O sucesso dessa indústria deve-se a disponibilidade de terras, mão de obra e condições edafoclimáticas favoráveis. Além disso, a crescente atração de investimentos nacionais e internacionais tem fortalecido essa atividade econômica, evidenciando sua importância e sucesso no cenário brasileiro (EMBRAPA, 2014).

De acordo com a Florestar (2023) as florestas de eucalipto contribuem para a conservação ambiental, geração de emprego, atividade econômica de baixo carbono e diversificação da economia, conforme evidenciado em seu relatório. Em 2022 o setor florestal no Brasil abrangeu 9,93 milhões de hectares com florestas plantadas, sendo 76% destinados ao cultivo de eucalipto. Além disso, o setor desempenha um papel significativo na conservação, sendo responsável por preservar 6,05 milhões de hectares.

Essa atividade econômica em ascensão é de implementação relativamente recente quando comparada a cultivos mais tradicionais, como café e açúcar, que têm uma longa história no Brasil. A partir das décadas de 1960 e 1970, observa-se um crescimento significativo, impulsionado pela entrada de grandes empresas globais e incentivos governamentais. Essa expansão foi motivada pela necessidade de diversificar a matriz econômica, especialmente diante do declínio de culturas como o café, que já não ofereciam resultados econômicos tão robustos como em seu período áureo. Destaca-se ainda que:

O Brasil é um país tropical, fator que possibilita a adaptação de plantas originárias de várias partes do mundo. Seu território é muito extenso, com climas bastante distintos entre si:

regiões frias, úmidas, quentes, secas. Nesse contexto, muitas plantas aqui foram introduzidas e se desenvolveram facilmente durante o período de colonização e povoamento do país. No que se refere à espécie *Eucalyptus* sua introdução aconteceu no final do século XIX e cresceu rapidamente, impulsionado pela sua fácil adaptação ao meio ambiente. Por se tratar de uma espécie de crescimento rápido seu plantio se tornou bastante procurado para abastecer indústrias, para uso em propriedades rurais, fábricas de celulose, entre outras (DE VECHI, 2018, p. 2).

Apesar do sucesso de sua implementação, sua acelerada expansão passou a gerar debates acerca das consequências da atividade, fomentando-se dúvidas sobre os benefícios e os malefícios pautados especialmente em aspectos ambientais e sociais. A diversidade de opiniões e existência de discussões científicas ainda em análise adicionam camadas a problemática, refletindo a variedade de interesses e opinantes envolvidos.

Refletindo este cenário, onde há conflitos de interesses, a literatura também se dedica à análise do plantio de eucalipto em grande escala. Pesquisadores de diversas áreas do conhecimento oferecem perspectivas distintas sobre essa atividade econômica, enriquecendo o debate e contribuindo para a formulação de soluções e discussões sobre o assunto. Considerando a complexidade multidisciplinar dos desafios associados à eucaliptocultura, espera-se que a identificação de soluções contemple abordagens variadas.

O propósito deste capítulo é explorar e discutir os múltiplos fatores associados ao plantio de eucalipto no Brasil, considerando a importância da atividade econômica para o país, mesmo frente aos conflitos ainda não solucionados. Uma revisão criteriosa de diferentes fontes, incluindo trabalhos das ciências humanas e da natureza, foi realizada para apresentar os prós e os contras do plantio em larga escala de eucalipto e ao final, confrontá-las.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Trata-se de pesquisa bibliográfica multidisciplinar. A pesquisa bibliográfica procura explicar e discutir um tema com base em referências teóricas publicadas em livros, revistas, periódicos e outros. Busca também, conhecer e analisar conteúdos científicos sobre determinado tema (MARTINS, 2001).

A metodologia de pesquisa que orientou este projeto foi a revisão bibliográfica

de materiais publicados referente ao tema de pesquisa. Os materiais acadêmicos foram selecionados a partir das seguintes fontes de pesquisa: Google Scholar e periódicos acadêmicos de ciência florestal, geografia, direito, sociologia, biologia e antropologia.

Dessa forma, procedeu-se a uma revisão da literatura especializada, incluindo a consulta a livros, para investigar artigos e dissertações nos bancos de dados. As palavras-chave empregadas foram "aspectos negativos e positivos da utilização do eucalipto", "história do eucalipto no Brasil", "eucalipto no Brasil" e "florestas plantadas no Brasil".

Tendo a pesquisa como objetivo a compreensão dos possíveis efeitos decorrentes do plantio do eucalipto, fez-se uso de pesquisa bibliográfica, uma vez que ela não se limita a repetir o que já foi descrito na literatura sobre uma determinada temática, mas favorece a análise de um tema sob uma nova perspectiva, possibilitando a formulação de novas conclusões e a confrontação com o que foi anteriormente abordado por outros pesquisadores.

A pesquisa bibliográfica adotada neste estudo transcende a simples reprodução do conhecimento pré-existente na literatura, promovendo uma análise crítica sob uma nova ótica. Tal abordagem visa enriquecer o debate, possibilitando não apenas a formulação de novas conclusões, mas também a revisão e questionamento crítico de contribuições já realizadas. Essa metodologia foi deliberadamente escolhida para estimular o surgimento de interpretações inéditas e fomentar uma compreensão mais profunda do tema em discussão.

3 RESULTADOS

Após análise da literatura ampla, observa-se que, além do conflito de interesses dos grupos envolvidos no plantio de eucalipto, há também o conflito de narrativa, espelhando o que ocorre na realidade. Diferentes trabalhos se dedicam a apontar se a atividade é benéfica ou maléfica através de uma determinada perspectiva, fazendo uso de dados e outros estudos e fontes. Passa-se agora a estruturação destes argumentos levantados por pesquisadores e profissionais do ramo.

3.1 Aspectos positivos da eucaliptocultura de acordo com a literatura

3.1.1 Aptidão para o plantio de eucalipto no Brasil

O primeiro ponto diz respeito à condição ímpar para o plantio no Brasil quando comparado a outras partes do mundo. No que diz respeito ao crescimento do eucalipto, o IBÁ (2017) divulgou um relatório indicando que, no Brasil, o tempo médio de rotação é de 5 a 7 anos, comparado a mais de 20 anos nos Estados Unidos e ultrapassando os 30 anos em zonas de altas latitudes, como Canadá e Escandinávia. A produtividade média no país já atingiu mais 35 m³/ha/ano, contrastando com os 10 m³/ha/ano nos Estados Unidos, pouco mais de 5 m³/ha/ano na Escandinávia e menos de 5 m³/ha/ano no Canadá.

Esse aspecto é reconhecido internacionalmente. A importância das florestas no combate à pobreza e na preservação ambiental é destacada pela FAO (2015) e outros órgãos internacionais e nacionais, enfatizando a necessidade de integrar a silvicultura com outros setores, especialmente a agricultura, nas políticas públicas. Ainda de acordo com a organização internacional, as florestas plantadas podem trazer benefício de longo prazo para toda a sociedade através do uso da silvicultura em iniciativas de desenvolvimento (HOEFLICH; SILVA; SANTOS, 2007).

De acordo com o Centro de Desenvolvimento do Agronegócio – CEDAGRO, a silvicultura é preferencialmente recomendada em áreas com baixa vocação para outras atividades agrícolas devido à sua adaptação superior às condições naturais adversas e à maior proteção ao solo (CEDAGRO, 2015). Essa abordagem evita a concorrência na ocupação de áreas rurais, especialmente em locais mais sensíveis e vulneráveis a fatores limitantes, como deficiência de água, nutrientes e declividade. Dessa forma é possível o aproveitamento de espaços que não eram utilizados ou não exploravam seu máximo potencial.

3.1.2 Aspectos econômicos

Por abranger toda uma cadeia produtiva florestal - desde o plantio até o desenvolvimento, industrialização e comercialização de produtos, englobando também atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico - reitera-se a geração de postos de trabalho durante todo o ano e a arrecadação tributária. Os principais tributos gerados pela cadeia produtiva da celulose no Brasil incluem a Contribuição Social sobre o

Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (SOARES; SILVA; PIRES, 2015).

O plantio de eucalipto é destacado como uma solução eficaz para suprir a demanda imediata por madeira e carvão, além de também ser fonte de produtos como mel, óleos essenciais, dormentes, celulose, papel, madeira serrada, mourões para cercas, postes, e madeira roliça para construções rurais. Ademais, o eucalipto tem aplicação em plantios destinados ao controle de erosão e como quebra-ventos. Até o momento, não há espécies florestais, nativas ou introduzidas, que superem o eucalipto em atender a essas necessidades. Há também a possibilidade de integração através dos sistemas agroflorestais, que integram o cultivo de eucalipto, promovem o uso eficiente do solo e da mão de obra, reduzem os riscos de produção e potencializam a renda das propriedades rurais (RODIGHERI; PINTO 1997).

Elisa Ulbricht Silbernagel (2013) destaca a interligação entre ganho econômico e benefícios ambientais, ao enfatizar que a atividade florestal não apenas impulsiona o crescimento econômico e a dependência de recursos renováveis, mas também é crucial para um futuro sustentável. Nesse sentido, a integração de objetivos econômicos e ecológicos no manejo florestal é considerada fundamental na estrutura organizacional moderna. É imperativo que os governos ajam para preservar e expandir a cobertura florestal de maneira ecológica, social e economicamente viável, promovendo o plantio com políticas produtivas que minimizem impactos ambientais.

3.1.3 Desenvolvimento regional e científico

Valverde e colaboradores (2005) apontam como o setor promove o desenvolvimento tanto em áreas rurais (trabalho florestal) quanto urbanas (trabalho nas indústrias florestais) através da geração de emprego e renda. Ainda de acordo com o autor, a atividade contribui para atenuar o êxodo rural com a geração de empregos no campo, trazendo diversificação e competitividade do setor. Os estímulos ao desenvolvimento setorial desencadeiam impactos significativos, especialmente em regiões antes consideradas pouco produtivas e pouco desenvolvidas.

O desenvolvimento regional também é impulsionado pelo desenvolvimento de cooperativas locais, que acarreta a redução de custos de transação para produtores

independentes, melhorando a eficiência na busca de clientes e transporte. A troca de experiências entre produtores, promovida pela cooperativa, e a redução de custos em serviços especializados, como inventário e planejamento florestal, contribuem para aumentar o conhecimento dos produtores independentes, fortalecendo a competitividade e a sustentabilidade na produção florestal. Possibilita-se assim a entrada de pequenos e médios produtores na cadeia produtiva (MOREIRA; SIMIONI; BUSCHINELLI, 2021).

De Vechi (2018) aponta o cultivo de eucalipto está presente em todas as regiões, fornecendo uma base para energia renovável. O autor coloca que o país, embora ainda incipiente em florestas energéticas, está progredindo nesse campo. A madeira, como fonte energética renovável, substitui combustíveis fósseis e atrai interesse global. Dessa forma, avanços significativos no setor de biomassa brasileiro oferecem uma solução de baixo carbono.

3.2 Aspectos negativos da eucaliptocultura de acordo com a literatura

3.2.1 Consequências ambientais

Este tema representa o cerne das controvérsias nas discussões sobre o cultivo de eucalipto em larga escala, abrangendo debates presentes na literatura especializada, na cobertura da imprensa, em arenas políticas e técnicas, e até mesmo nas deliberações do Poder Judiciário. As críticas ambientais ao setor florestal alcançam sobretudo o contexto histórico-jurídico de sua implementação distinto da atualidade, refletindo as normativas e mentalidade governamental específicas daquele período. De acordo com Marilda Teles Maracci, sobre o momento de implementação da cultura:

A apropriação e concentração da terra e das águas constituem a base deste empreendimento. A monocultura, o desmatamento da Mata Atlântica, o manejo do plantio, o desvio de rios e riachos, os distúrbios hídricos como secamento de riachos, mananciais, nascentes, assoreamentos e conseqüente diminuição de chuvas, o desequilíbrio das condições de vida das comunidades locais e a expulsão das terras, compõem hoje o quadro geográfico da área em questão (MARACCI, 2005, p. 03).

Pesquisadores apontam que a retórica de "aptidão" para o cultivo "florestal", notadamente do eucalipto, dissimula as implicações socioeconômicas e ambientais dos monocultivos. A argumentação, embora embasada em fundamentos teóricos e jurídicos, serve, na verdade, aos interesses do capital, mascarando a priorização da

acumulação e reprodução capitalista como necessidade social (LIMA *et al.*, 2017).

Para Gonçalves (2019) faltam ações voltadas ao aproveitamento econômico das florestas nativas do Brasil. Inspirado nas propostas de Augusto Ruschi a partir dos anos 1960, que mesclavam ciência e política, a autora aponta que seria possível, através do reflorestamento com espécies nativas em espaços como o Espírito Santo, conciliar interesses econômicos e preservação biológica. O estado, com seu vasto leque de 170 espécies de madeiras de lei, atualmente só exporta 18, como peroba, jequitibá, e jacarandá, devido à ausência de investigação e promoção das propriedades das outras 152 espécies. A autora conclui que a eucaliptocultura assumiu um papel proeminente devido à falta de iniciativas para o aproveitamento econômico das espécies nativas, destacando a necessidade de desenvolver demanda externa para reforçar a economia local mais diversa.

3.2.2 Consequências sociais

Em diferentes pontos onde a atividade econômica é desenvolvida de forma massiva é possível encontrar conflitos envolvendo terra e a população local. Os principais argumentos derivam da época e do método de implementação, evidenciando o diferente contexto histórico no qual foram estabelecidas.

Acusa-se que a desapropriação de terras foi feita através de ilegalidades, falsas promessas, exploração e violações dos direitos das comunidades. As comunidades também apontam práticas como fraudes no aumento irregular de áreas no registro, destruição de outras culturas locais, uso excessivo de estradas pelas empresas e impedimento do uso de água pela comunidade (SOUZA, 2006).

Ribeiro e Silva (2012) demonstram que as atividades das empresas do setor alteram a lógica econômica da população local. O autor menciona os impactos que foram sentidos, por exemplo, no setor de turismo, diretamente relacionado a sobrevivência de comunidades locais, que também servia como forma de repasse da cultura local e sobrevivência de tradições locais. De acordo com os autores, os grandes projetos industriais na sua maioria não lavaram em consideração o desenvolvimento humano e social do local onde foram implantados.

Em estudo promovido pela Câmara dos Deputados:

Quanto ao efeito social, alega-se que o plantio de eucalipto reduz a mão de obra no campo, visto que o número de empregos gerados no reflorestamento por eucalipto é de cerca de um para cada quinze

hectares plantados, enquanto que a mesma área de quinze hectares cultivada com plantios tradicionais (mandioca, café, feijão, milho, banana, etc.) gera trinta empregos. Portanto, a substituição de trinta mil hectares de cultivos tradicionais por eucalipto significa empregos para apenas dois mil trabalhadores contra o desemprego de 58.000 trabalhadores rurais, caso se utilize a mesma gleba para o plantio tradicional (VIANA, 2004, p. 10)

Dessa forma, pesquisadores apontam o contraste entre o cenário atual e o cenário anterior à entrada destas empresas no Brasil, rompendo um equilíbrio harmônico com a natureza pregada por comunidades locais, indígenas e quilombolas que antes ocupavam as terras hoje destinadas ao plantio de eucalipto. Assim, comunidades que anteriormente participavam da gestão florestal tiveram esse papel alterado pelas mudanças trazidas pelo segmento na segunda metade do século XX.

3.2.3 Êxodo rural e concentração de terras

De acordo com Piccoli (2006), as expectativas de geração de empregos locais não foram plenamente atendidas. A introdução do eucalipto, ao invés de estimular a criação de novos postos de trabalho, coincidiu com um incremento na migração rural para urbana, marcando uma transição significativa da população do campo. Essa mudança é confirmada por dados do IBGE, que apontam para uma diminuição nos números da população rural em áreas com prevalência de monocultura de eucalipto. A tendência ganha contornos mais definidos com a mecanização e o uso de eucalipto clonado, que reduziram a necessidade de trabalho manual em diversas etapas do manejo florestal.

A transição de terras anteriormente comunitárias para o domínio de empresas de plantio em larga escala levantou questões sobre a função social da terra, conforme definido pela Constituição de 1988. Essa função social estabelece critérios para o uso da propriedade, vinculando o direito à propriedade ao seu papel social e ambiental. Isso implica que a terra deve beneficiar a sociedade, integrando preocupações ambientais ao seu uso, além de respeitar os recursos naturais e o meio ambiente. A discussão sobre a terra ultrapassa questões de moradia ou identidade, enfatizando a importância da produção e do direito ao trabalho. É vital considerar a dimensão socioambiental da terra nas interpretações legais e constitucionais (SAUER; FRANÇA, 2012).

Este modelo de crescimento econômico revive, de certa forma, dinâmicas de

poder similares às do colonialismo, porém reajustadas à realidade atual, acarretando prejuízos tanto tangíveis quanto intangíveis para as populações nativas. Em uma distinção clara da era colonial, nota-se agora uma cooperação entre os colonizadores históricos e figuras locais, incluindo o Estado e líderes políticos, que endossam a expansão e exploração de terras, refletindo uma interação estreita entre o poder público e as grandes empresas (FREITAS, 2022).

Apesar das raízes destes problemas estarem fortemente atreladas ao momento de implementação e expansão da atividade (com destaque para a atuação durante o governo militar a partir de 1964, com esvaziamento de instrumentos democráticos) estes problemas ainda ecoam no cotidiano da atividade florestal, persistindo ainda a busca por soluções sustentáveis a longo prazo.

4 DISCUSSÕES

Conforme demonstrado, há o uso de narrativas distintas (por vezes opostas) para darem respaldo tanto para o setor produtivo quanto para as comunidades tradicionais locais. O presente tópico visa assim contrapor estas ideias.

4.1 Aptidão para plantio x consequências ambientais

Conforme apontado, as terras brasileiras demonstram uma alta capacidade produtiva no tocante ao eucalipto, especialmente quando comparada à produtividade de outros países. Locais como o norte do Espírito Santo e o sul da Bahia tornaram-se propícios à monocultura de eucalipto devido ao curto tempo de produção, clima favorável, manejo eficiente, incentivos do BNDES e melhoramento genético. Sob a premissa de impulsionar o desenvolvimento econômico regional, as empresas captaram apoio de lideranças políticas e do setor empresarial (BARBOSA *et al.*, 2019).

Observa-se que a expansão das áreas de plantio de eucalipto, iniciada nas décadas de 1960 e 1970, foi conduzida sem a observância dos critérios de desenvolvimento sustentável que são valorizados atualmente, em um contexto político e institucional bastante distinto do presente, caracterizado por uma estrutura estatal menos desenvolvida e por uma visão de progresso divergente da atual. Mesmo com as adaptações realizadas pelo setor de celulose e papel para se adequar às demandas do mercado, permanecem dúvidas sobre a eficiência das medidas adotadas até então pelas empresas em mitigar ou resolver os conflitos ambientais e sociais nas

comunidades impactadas pela monocultura de eucalipto, conforme apontado pelo autor.

No cenário global atual, observa-se uma valorização crescente dos aspectos ambientais em detrimento de um desenvolvimento econômico desenfreado, buscando-se uma sinergia entre a inovação tecnológica e a manutenção das tradições culturais, assim como o impacto dessas tradições na mobilização social (FARINACI; FERREIRA; BATISTELLA, 2013). Embora não se possa retroceder e modificar a maneira pela qual determinadas atividades foram estabelecidas no Brasil sob o contexto político-legislativo de então, é imperativo que haja um esforço contínuo da sociedade civil em exigir que os setores econômicos respeitem os interesses da comunidade — que, em última análise, são também os interesses nacionais — mesmo diante do desafio de confrontar grandes corporações de setores chave.

O Código Florestal de 2012, apesar de não tratar especificamente de florestas plantadas, coroa a importância da proteção ambiental em projetos econômicos, trazendo para o Estado o papel de regulamentar e fiscalizar. Dessa forma, luta-se pela concretização do corpo principiológico já consagrado no ordenamento jurídico, sem a sua diminuição frente ao aspecto ambiental.

4.2 Aspectos sociais x externalidades da atividade florestal

A função dos engenheiros florestais evoluiu para além da gestão de recursos naturais e sua produção, englobando desafios sociais que requerem diálogo e necessidade de uma maior interação com as comunidades afetadas na forma de negociação de conflitos. Após 1992, com a Conferência do Rio, a solução para a degradação florestal passou a ser vista sob uma lente sociopolítica, evidenciando a necessidade de integrar variáveis socioeconômicas e culturais no manejo florestal (AICHER, 2004). Discussões sobre plantações devem incluir considerações sociais, especialmente impactos em comunidades locais. No contexto do potencial brasileiro em silvicultura e produção de celulose, é essencial reconhecer e compensar as externalidades negativas da monocultura, balanceando-as contra benefícios mais amplos que muitas vezes não atingem os impactados diretamente.

Andrade (2016) observa que o crescimento comercial dessas commodities tem impactos ambientais que, embora não sejam diretamente reconhecidos pelos investidores do setor, são mais percebidos pelas comunidades locais. O autor menciona

efeitos como a contaminação do solo, da água e dos alimentos, além de afetar diretamente a saúde das pessoas. Em contraste com a variedade encontrada na agricultura familiar, as monoculturas podem acarretar na diminuição da diversidade biológica e podem transformar as paisagens seguindo critérios de rentabilidade. Este fenômeno contribui para a percepção da terra como uma mercadoria refletindo uma fase avançada do capitalismo no setor agrícola. A noção de função social da terra emerge como um conceito chave, enfatizando expectativas além da mera produtividade, como a soberania alimentar e a valorização da cultura e conservação local.

Conseqüentemente, a inclusão ativa de comunidades locais na discussão com grandes entidades produtivas é indispensável na contemporaneidade. Historicamente, a cooperação do Estado com multinacionais florestais limitou o impacto de vozes minoritárias. Entretanto, essas comunidades agora passam paulatinamente a ganhar maior capacidade e autenticidade para apresentar suas reivindicações, recorrendo tanto ao judiciário, quanto à mídia local ou à pesquisa acadêmica para evidenciar suas realidades e perspectivas. Estas mudanças também são acompanhadas do aumento do compromisso social de grandes empresas, especialmente através dos processos de certificação.

4.3 Desenvolvimento nacional x desenvolvimento local

Como percebido neste trabalho, plantio de eucalipto pode contribuir para o desenvolvimento econômico e social. Análises locais apontam que os benefícios ainda são vistos como limitados para a população diretamente afetada. Agricultores tradicionais são deslocados, e aqueles que conseguem terras relatam problemas com a degradação do solo uma situação prevalente no sul da Bahia e observável em outros pontos do Brasil (LAG NORUEGA, 2015). Embora a atividade tenha conseqüências positivas e negativas, as adversidades prevalecem nas comunidades locais, enquanto os ganhos são mais reconhecidos em escala nacional e por empresas multinacionais, através da balança comercial e tributos. Esse panorama suscita questionamentos sobre os maiores agraciados dos frutos do desenvolvimento proporcionado pelo eucalipto.

Outra controvérsia entre os defensores e os opositores da eucaliptocultura centra-se na questão do emprego. Inquestionavelmente, a ampla cadeia de produtos e a considerável extensão de terras cultivadas com eucalipto garantem vagas de trabalho,

beneficiando indivíduos tanto no meio urbano quanto no campo. Contudo, a expansão da eucaliptocultura acompanha o fenômeno já existente do êxodo rural, motivado em grande parte pela busca de acesso a serviços básicos (CEDAGRO, 2015).

Levanta-se então uma questão: a expansão do eucalipto é causa ou agravante do êxodo rural? A demanda por mão de obra no campo diminuiu, e a silvicultura, menos dependente de trabalhadores do que a agricultura tradicional devido à sua evolução tecnológica, contribui para essa dinâmica. A mecanização tem eliminado muitas funções anteriormente cruciais, resultando em menos oportunidades e condições de trabalho mais duras para os trabalhadores que permanecem, comparativamente às cidades. Como se percebe neste trabalho, as análises sobre o efeito do plantio de eucalipto no êxodo rural variam entre os estudiosos.

Diante dos argumentos apresentados, torna-se claro que as demandas da sociedade civil precisam ter espaço no debate sobre os impactos da atividade, em especial pelo Poder Público, responsável por regular e monitorar as atividades econômicas. Sem a devida motivação do setor privado para aderir a práticas de mudança e inovação, o desenvolvimento em ritmo sustentável pode ser comprometido. Com o século XXI marcado por intensos debates sobre questões ambientais, é vital que estes sejam integrados ao crescimento econômico. Tem o Brasil potencial de não apenas se destacar em termos de produtividade, mas também como um líder de desenvolvimento sustentável, harmonizando interesses econômicos, ambientais e sociais.

5 CONCLUSÃO

Tomando a situação conflituosa da eucaliptocultura no Brasil, a intenção deste artigo foi expor a discussão já feita por pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento e contrapor suas ideias, mostrando eventuais contradições e pontos de reflexão a respeito do que se espera do setor de florestas plantadas para o presente e futuro. Além disso, o artigo foi motivado pelo interesse de unir em apenas um trabalho visões de pesquisadores de ciências da natureza (mais voltados para os aspectos positivos da atividade) e de ciências humanas (mais voltados para os aspectos negativos da atividade).

O presente estudo indica que existem pontos positivos e pontos negativos para a atividade, imersos em um contexto nacional de insuficiente atuação do Poder Público na definição de diretrizes claras da atividade econômica e, especialmente na

solução de conflitos. Conflitos iniciados ainda na década de 1960 seguem ecoando sem solução, trazendo apenas desapontamento para os envolvidos. As repercussões negativas desse conflito impactam cotidianamente a vida daqueles que vivem próximos a atividade de plantio conforme que foi exposto neste trabalho e perde também o setor com toda a atenção midiática negativa, rotulando-se o eucalipto como o principal antagonista.

Percebe-se uma verdadeira aptidão nacional que não pode ser ignorada. No entanto, essa aptidão não pode servir como justificativa para o relaxamento de valores ambientais e sociais. Ao longo de sua história, o Brasil vivenciou vários ciclos econômicos importantes, como os do pau-brasil, açúcar, ouro e café, e agora mais uma vez há o entusiasmo da recente introdução desta cultura, trazendo a expectativa de que o eucalipto possa impulsionar o desenvolvimento tão almejado pelo país. No entanto, a verdadeira transformação da nação não será alcançada por um único produto ou setor. A busca intensa por esse progresso não deve comprometer a meta de construir um Brasil verdadeiramente sustentável, um objetivo amplamente desejado pela população.

A visão de avanço econômico adotada nos anos 1960 já não se alinha com as necessidades atuais, uma vez que seguir o mesmo padrão de desenvolvimento não possibilita reprodução a longo prazo. Em substituição, adotou-se na atualidade o princípio do desenvolvimento sustentável, que engloba debates sobre a conservação de florestas naturais e o incentivo a plantações, valorizando tanto aspecto econômico quanto a preservação ambiental. O Brasil, com seu compromisso com a sustentabilidade, aspira a ser uma referência e uma voz ativa no diálogo ambiental global.

Conclui-se que, para a discussão de um assunto que envolve variáveis de ciência florestal, geografia, direito, sociologia, biologia, antropologia dentre outras, espera-se soluções que também passem por essas áreas. Espera-se que os três principais *stakeholders* envolvidos na atividade de plantio de eucalipto em grande escala - Empresas florestais, populações locais e Estado - possam atuar juntos na discussão dos problemas e das soluções, para que eles sejam construídos para a real superação do atual quadro de conflito existente desde o início desta atividade econômica.

CAPÍTULO 2 - LEIS DE PROIBIÇÃO AO PLANTIO DE EUCALIPTO: ESTUDO DE CASO SOBRE AS PROIBIÇÕES NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ADI 2.623

1 INTRODUÇÃO

A prática da monocultura no Brasil remonta ao período colonial, inicialmente com o cultivo de cana-de-açúcar. Essa abordagem está intrinsecamente ligada à produção voltada não para o consumo local, mas para o mercado global. Nesse sentido, ela desempenha um papel na formação de uma estrutura de poder que transforma áreas de produção diversificada em latifúndios, causando alterações significativas no entorno dessas plantações (RIBEIRO; DA SILVA 2012). Na atualidade tem-se usado a mesma prática para diferentes culturas, tendo ganhado espaço desde a década de 1960 no Brasil o plantio de eucalipto especialmente voltado para o mercado internacional de celulose.

De acordo com a EMBRAPA:

A relevância da cultura do eucalipto em nosso país é inquestionável e vem contribuindo de forma crescente para a geração de emprego e renda no meio rural e urbano, inclusive com participação expressiva em nossa balança comercial, destacando-se nesse contexto a celulose e o papel como principais produtos destinados ao mercado externo. Já se passaram praticamente 50 anos desde o início dos primeiros plantios comerciais e, nesse intervalo de tempo, avanços nas técnicas silviculturais, no melhoramento genético e nos processos tecnológicos colocaram o Brasil em posição de grande destaque frente aos demais países que cultivam o eucalipto para atender as necessidades energéticas, a fabricação de celulose e papel, a manufatura de painéis, a obtenção de produtos serrados e a produção de madeira roliça para os mais diversos fins. Cabe também mencionar a enorme produção de carvão vegetal para uso como combustível e redutor no parque siderúrgico nacional, algo singular entre as nações que produzem aços e ferroligas (EMBRAPA, 2014, p. 01).

O estado do Espírito Santo, localizado no sudeste brasileiro, se destaca nacionalmente na cultura de eucalipto. A expansão da silvicultura deve-se a algumas características vantajosas como: baixo risco de produção e de mercado; baixo requerimento de mão de obra; mais tolerante as condições naturais adversas que as culturas tradicionais, não necessitando de irrigação para obtenção de média/alta produtividade; produto não perecível; baixo custo de implantação, entre outras (CEDAGRO, 2015).

Desde a segunda metade do século XX, o cultivo de eucalipto no estado passou por um aumento significativo, trazendo consigo um agravamento dos conflitos

devido aos impactos negativos associados a essa atividade na região. As comunidades locais e as populações circunvizinhas às plantações em grande escala se destacam entre os mais afetados, relatando problemas como a oferta limitada de empregos, a alteração de suas paisagens ancestrais, impactos ambientais negativos, o êxodo rural e a acumulação de terras nas mãos do setor de eucalipto.

Diante dessa situação de conflito, foram promulgadas leis tanto na esfera municipal quanto estadual com o intuito de proibir ou restringir o plantio de eucalipto para fins de produção de celulose. Tais leis podem ser observadas a partir do início do século XXI em resposta ao crescimento massivo da atividade e pela ausência do Poder Público na regulamentação e fiscalização de como essa atividade é feita. Dessa forma, gestores locais acolheram as reclamações dos grupos insatisfeitos promulgando tais leis. Em contrapartida, tais medidas causaram insatisfação do setor produtivo, uma vez que as leis afetam diretamente a cadeia produtiva do setor florestal brasileiro.

Assim, o presente trabalho visa analisar o maior caso de proibição e restrição de plantio de eucalipto no Brasil - através de legislação estadual e municipal - sob a perspectiva jurisdicional. Em primeiro lugar, faz-se uma retrospectiva histórica do plantio de eucalipto no Espírito Santo, posteriormente são analisados os aspectos legais da eucaliptocultura, seguida pela análise dos casos de proibição a nível estadual e municipal, com mapeamento de onde eles ocorreram. Por fim, é proposta uma discussão a respeito dos pontos analisados contrapondo os argumentos usados pelos tribunais.

Apesar da existência de outros trabalhos que visam abordar o conflito envolto ao plantio de eucalipto no Brasil, é escasso o número de trabalhos que o fazem sob uma perspectiva jurídica, apesar do importante papel desempenhado pelos tribunais na análise da questão. Esta pesquisa visa contribuir com o debate já existente na literatura e na sociedade civil através da identificação das raízes históricas do problema, o uso da lei como instrumento de política florestal restritiva, a judicialização da questão e seu desfecho até o presente momento.

Sobre a metodologia, esta pesquisa se caracteriza por ser de natureza aplicada com enfoque, principalmente, qualitativo, do tipo descritivo e bibliográfico do ponto de vista dos procedimentos técnicos. Segundo Sampieri e colaboradores (2006), uma pesquisa qualitativa apresenta características de não enfatizar as variáveis envolvidas no fenômeno, mas sim entendê-las. Dessa forma foram consultados livros, artigos

científicos, jornais, *sites* oficiais do governo brasileiro e de empresas públicas. Visando a melhor análise dos casos, fez-se adicionalmente levantamento de dados e decisões judiciais.

Realizou-se uma busca usando a plataforma *google* para a identificação de quais das 78 cidades do Espírito Santo apresentavam proibições. Destaca-se também a consulta dos meios de comunicação local, que amplamente divulgaram a promulgação da lei, seus debates e suas repercussões. As páginas oficiais do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Espírito Santo também foram consultadas para análise do andamento dos litígios e acesso às decisões, como o *site* Jusbrasil.

2 ASPECTOS LEGAIS DA EUCALIPTOCULTURA

Para melhor entender o conflito envolto na eucaliptocultura sob uma perspectiva jurisdicional, faz-se necessário compreender os conceitos legais de floresta e a repartição de competências legislativas relacionadas a matéria.

2.1 Legislação de florestas naturais e florestas plantadas

Faz-se fundamental a diferenciação entre florestas naturais (também chamadas de primárias, originais ou nativas) e de florestas plantadas (também conhecidas como artificiais, de produção ou manejadas).

2.1.1 Florestas Naturais

Para a FAO (2015), as similaridades e diferenças entre florestas naturais e plantadas constituem um tema debatido por diversos interessados nas mudanças florestais. Florestas naturais contribuem para a conservação da diversidade genética e para a manutenção da composição natural de espécies arbóreas, sua estrutura e dinâmica ecológica.

Como instrumento normativo brasileiro, destaca-se o Código Florestal Brasileiro, sendo um marco legal essencial para a proteção, conservação e uso sustentável dos recursos florestais do Brasil. No entanto, Lehfeld e colaboradores (2013) observam que, embora o Código Florestal estabeleça definições legais para conceitos fundamentais em sua regulamentação, como Área de Preservação Permanente e Reserva Legal (artigo 3º), ele não detalha definições para termos como "florestas" e

outras formas de vegetação. Definem assim os autores floresta nativa, natural ou primitiva, como a vegetação que se desenvolveu sem interferência humana, representando a flora típica de determinada região do país.

A Resolução nº 10, de 1º de outubro de 1993, emitida pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, define os termos "vegetação primária" e "vegetação secundária ou em regeneração". De acordo com o artigo 2º, inciso I, a vegetação primária é descrita como tendo a "máxima expressão local", destacada por sua rica diversidade biológica e minimamente influenciada por atividades humanas, de forma que suas características originais, tanto de estrutura quanto de espécies, permanecem largamente intactas (BRASIL, 1993).

Sobre a exploração deste tipo de floresta, o Código Florestal estabelece que qualquer atividade de exploração em florestas nativas ou em suas formações sucesoras, independentemente de estarem situadas em terras públicas ou privadas deve receber autorização prévia do órgão competente pertencente ao Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (artigo 31) (BRASIL, 2012). Apesar das medidas visarem a salvaguarda da biodiversidade, o processo burocrático envolto no manejo sustentável pode acabar representando em termos práticos entraves para o uso econômico das florestas naturais.

2.1.2 Florestas plantadas

Segundo a FAO (2015), florestas plantadas são estabelecidas visando não somente a produção florestal, mas também a proteção do solo e recursos hídricos. Geridas eficientemente, podem prover uma vasta gama de bens e serviços florestais, reduzindo a pressão sobre florestas naturais. Assim, com administração sustentável, as florestas plantadas tornam-se recursos valiosos para suprir demandas produtivas e promover conservação ambiental, equilibrando necessidades humanas com a preservação de recursos naturais.

No Brasil, o Decreto 8.375, de 11 de dezembro de 2014, define florestas plantadas como áreas majoritariamente compostas por árvores originárias de sementeira ou plantio, focadas em propósitos econômicos e comerciais (artigo 2º) (BRASIL, 2014).

Apesar do Código Florestal de 2012 dispor mais especificamente sobre a proteção de vegetação nativa, seu artigo 32, II estabelece a isenção de Plano de Manejo

Florestal Sustentável (PMFS) para o manejo e a exploração de florestas plantadas localizadas fora das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal (BRASIL, 2012). Dessa forma, Silbernagel (2013) ressalta que a floresta plantada surge como alternativa racional para conter a devastação de florestas nativas, enfatizando a importância do aprimoramento genético e das técnicas de manejo para garantir uma oferta sustentável de produtos florestais.

A Política Agrícola para Florestas Plantadas (Decreto nº 8.375/2014) delinea seus objetivos e princípios, visando à maximização da produção de bens e serviços florestais e à contribuição para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Dentre os objetivos, destaca-se o aumento da produção e produtividade das florestas plantadas, a promoção da utilização eficiente do potencial produtivo dessas áreas, a melhoria da renda e qualidade de vida no meio rural e o estímulo à integração entre produtores rurais e agroindústrias que utilizam a madeira como matéria-prima (BRASIL, 2014).

Como pontos principais diferenciadores entre florestas nativas e plantadas, tem-se: (1) florestas naturais têm papel na conservação de diversidade e ecológica, de modo a ser mais burocrático seu manejo, mesmo que feito de forma sustentável e (2) florestas plantadas além do enfoque em produção florestal para fins econômicos também contribuem para a proteção ambiental, sendo fundamental para reduzir a pressão sob as florestas naturais.

Destaca-se que não há normatização nacional que implique em restrição relacionada a florestas plantadas em âmbito federal, existindo apenas a legislação que estabelece contornos mínimos sobre a matéria. Como apontado, a maior parte do corpo normativo sobre a matéria é da década de 2010, passando-se ainda por um momento de construção do corpo de normas sobre as florestas no Brasil, especialmente as plantadas.

2.2 Áreas do direito relacionadas a eucaliptocultura

A eucaliptocultura passa por conjunto de normativas que abrangem o direito ambiental, civil, e o direito de comércio exterior e interestadual, dentre outras matérias correlatas. Sendo ela uma atividade de floresta plantada, sua estruturação passa pelo direito ambiental, especialmente pelo reconhecimento do papel ecológico tido pelas florestas plantadas. Sob a perspectiva do direito civil, destaca-se na legislação os

contornos ao direito de propriedade e a sua função social. Já no contexto do comércio exterior e interestadual, esta atividade é regulada por políticas e acordos comerciais que definem normas para exportação e comércio entre estados.

2.2.1 Determinação de competências legislativas relacionadas a eucaliptocultura

Faz-se fundamental o conhecimento de competências relacionados a essa matéria, uma vez que a existência de normas municipais, estaduais e nacionais sobre o plantio de eucalipto impactam esta atividade florestal, ressaltando-se inclusive a possibilidade de diferenças da forma como os entes regulamentam a atividade.

2.2.2.1 Competência legislativa em matéria ambiental

A Constituição Federal de 1988 promoveu transformações significativas na tutela ambiental no Brasil, destacando-se pelo fortalecimento do aspecto democrático e pela distribuição de competências entre União, Estados e Municípios. Instituiu o meio ambiente como bem de uso comum do povo, assegurando sua defesa e preservação para presentes e futuras gerações, e estabeleceu a obrigação do Poder Público e da coletividade de protegê-lo. Esse marco legal introduziu o princípio da participação popular na gestão ambiental, ampliando o acesso à informação e à Justiça em questões ambientais, e delineou competências específicas para cada ente federativo, promovendo a cooperação e a ação integrada para a efetivação da proteção ambiental (BENJAMIN *et al.*, 2005).

Garcia (2016) detalha como a Constituição Federal de 1988, seguindo o modelo de federalismo cooperativo, organiza a distribuição de competências legislativas em matéria ambiental entre a União, os estados e o Distrito Federal (artigo 24) (BRASIL, 1988). Este arranjo permite uma atuação concorrente nestas áreas, embora não atribua aos municípios competência legislativa exclusiva em questões ambientais, limitando-os a legislar sobre interesses locais com impacto territorial restrito (artigo 30) (BRASIL, 1988). Essa estrutura baseia-se no princípio da predominância do interesse, direcionando questões de âmbito nacional à União, regional aos Estados e local aos Municípios.

Entretanto, a definição de "interesse local" gera debates, dada a interconexão inerente entre os níveis municipal, estadual e federal, o que pode questionar a autonomia legislativa dos municípios. A Lei Complementar nº 140/2011 visa estabelecer

normas de cooperação entre os entes federativos para a proteção ambiental, promovendo uma abordagem descentralizada e democrática, além de buscar um equilíbrio entre o desenvolvimento socioeconômico e a preservação ambiental, com foco na dignidade humana, erradicação da pobreza e redução de desigualdades (BRASIL, 2011).

Rammê (2013) salienta a importância da cooperação e de soluções integradas pelo Estado de Direito contemporâneo para enfrentar desigualdades econômicas e injustiças ambientais. No Brasil, efetivar a legislação ambiental dentro do contexto de federalismo requer uma sinergia entre os diferentes níveis de governo, superando desafios como a sobreposição de responsabilidades, contradições normativas e a busca por um equilíbrio entre crescimento econômico e sustentabilidade ambiental. A efetividade das políticas ambientais, portanto, depende de estratégias que priorizem a sustentabilidade e o bem-estar socioambiental, demandando um esforço contínuo para garantir os direitos socioambientais fundamentais.

Evidencia-se assim o axioma que guiou o constituinte em se tratando de matéria ambiental: participação dos três entes pautados especialmente no interesse local. Tal determinação deve-se às diferenças regionais no Brasil, por suas dimensões continentais e diferenças ambientais em cada uma das regiões do Brasil. A partir desta determinação cada local poderá elaborar normas que refletem melhor a realidade de cada localidade.

2.2.2 Competência legislativa em matéria de comércio exterior e interestadual

O plantio de eucalipto no Brasil é voltado especialmente para o comércio e mercado florestal, sendo importante também pontuar a competência legislativa dessa matéria prevista na Constituição (BRASIL, 1988).

As formas de comércio previstas, como o comércio exterior e interestadual, são tradicionalmente competências atribuídas à União. Sendo uma fonte de poder central, a União regula essa atividade para evitar conflitos que possam surgir se os Estados-membros legislarem sobre essas questões. Tanto no comércio destinado ao exterior quanto no comércio entre os estados, a União é competente para legislar, estabelecendo normas gerais de caráter nacional. Caso contrário, a competência recai sobre os Estados, conforme a competência residual (art. 25, § 1º) (BRASIL, 1988).

A competência municipal só ocorre se houver algum interesse de repercussão local relevante (art. 30, I e II) (BRASIL, 1988). Desse modo, faz-se necessário do caso concreto para determinar competência tanto em matéria ambiental quando comércio exterior e interestadual, devido a existência de mais de um ente com competência legislativa.

2.2.3 Competência legislativa em matéria de direito civil (especialmente direito de propriedade)

Cabe privativamente a União legislar sobre direito civil e, conseqüentemente, direito de propriedade (artigo 22, I) (BRASIL, 1988). Machado e Cunha (2018) apontam que o embasamento desta norma tem origem no federalismo norte-americano, onde foi adotada a repartição horizontal de competências. No entanto, o autor alerta que ampla atribuição de poderes a um ente pode limitar as competências do outro, sugerindo que a balanceada distribuição de competências legislativas é crucial para garantir a autonomia e o equilíbrio federal.

Segundo o autor, o direito civil tem sido progressivamente influenciado pelo direito público, que introduz obrigações em áreas que tradicionalmente permitiam maior liberdade individual, particularmente em relação à propriedade. Esse fenômeno é evidenciado pela Constituição, que estipula a função social da propriedade (artigos 5º, XXII, 182, § 2º, e 186), promovendo a fusão do direito civil com princípios constitucionais, um movimento reconhecido como direito civil constitucional (MACHADO; CUNHA, 2018).

3 EUCALIPTOCULTURA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: RETROSPECTIVA HISTÓRICA

Analisando a história do Brasil, percebe-se que durante o período colonial e imperial o estado do Espírito Santo encontrava-se praticamente intocado. Durante o império ele havia desempenhado um papel crucial como guarda avançada contra possíveis invasões, priorizando o escoamento de minérios pelo Rio de Janeiro. A Coroa adotou medidas como a proibição da navegação fluvial e construção de vias, resultando em seu isolamento por aproximadamente dois séculos. No final desse período, havia carência de infraestrutura, mão de obra e o local era marcado pela pobreza. A

ocupação limitava-se a alguns vilarejos costeiros, junto às desembocaduras dos rios, refletindo uma região isolada e autossuficiente (MARACCI, 2005).

Este era o cenário do estado antes da introdução do eucalipto. Para a melhor compreensão deste processo, faz-se necessário a análise do contexto global relacionado ao mercado florestal. A historiadora Alyne dos Santos Gonçalves (2019) explica que da Revolução Industrial à Segunda Guerra Mundial, a escassez de madeira nas potências ocidentais motivou mudanças significativas na indústria do papel. Pressionados pela falta de matéria-prima e por regulamentações ambientais rigorosas, tradicionais produtores como Escandinávia, Canadá e EUA viram seus custos de produção aumentarem. A revolução tecnológica dos anos 1960 permitiu a produção eficiente de celulose a partir do eucalipto, influenciando a geografia da indústria com base em fatores edafoclimáticos, destacando Brasil, Portugal, Espanha, França, Índia e Áustria.

Ainda de acordo com a autora, o fenômeno da transnacionalização da indústria de papel e celulose no Brasil, marcado pela abertura econômica para investimentos estrangeiros, coincide historicamente com a implementação do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1960). Nesse contexto, o setor assume uma posição de destaque, sendo considerado uma prioridade estratégica durante a gestão de Ernesto Geisel (1974-1979). Ao receber vultosos empréstimos e benefícios fiscais, a indústria se expande, encontrando condições favoráveis no Espírito Santo, onde as forças políticas locais optaram por direcionar o desenvolvimento industrial para superar a tradicional dependência do café. Essa abordagem visava projetar a região como atrativa para grandes indústrias, mesmo diante da presença histórica de comunidades tradicionais (GONÇALVES, 2019). Dessa forma, tem-se que

A monocultura do eucalipto nestes territórios data do final da década de 60 (1967/68), quando foram apropriadas as melhores terras da produção agrícola naquela época. Além da emigração, trouxe efeitos de assalariamento e também desemprego, urbanização e sazonalidade nas ocupações, desestruturando profundamente a socioeconomia, a cultura e o ambiente local (MARACCI, 2005, p. 01)

A partir de então a atividade passa por um crescimento exponencial em um contexto do regime militar. O resultado foi a implementação de grandes projetos de desenvolvimento no Espírito Santo com a chamada Revolução Verde. Devido às boas condições de plantio, aumentou-se cada vez mais a área de plantio, de modo que, entre 1985 e 2021 o crescimento total da área ocupada com plantios de eucalipto no

Espírito Santo foi de 95%, saltando de 93 mil hectares para 181,5 mil (SÉCULO DIÁRIO *apud* MAPBIOMAS, 2022).

O estado do Espírito Santo que até a introdução do eucalipto então era considerado um estado com baixo desenvolvimento econômico, com uso de técnicas rudimentares e cultivo de culturas agrícolas com baixa produtividade, passou por grandes alterações. A percepção passou a ser nítida pelos grupos e comunidades tradicionais que ocupavam aquela área há gerações, observando uma drástica mudança local. A falta de percepção dos grupos locais de melhoria trazida pela atividade deu início ao conflito, acirrando-se com o passar dos anos até culminar na restrição e proibição de plantio a partir do início dos anos 2000.

4 NORMAS PROIBITIVAS DO CULTIVO DE EUCALIPTO NO ES

Com a maior intensificação da atividade de plantio de eucalipto, normas restritivas ou proibitivas da atividade passaram também a compor o ordenamento jurídico, tanto em municípios quanto no estado. O estudo de aptidão para a silvicultura de eucalipto nas diferentes regiões do estado do Espírito Santo realizado pelo CEDAGRO destaca que estas leis surgem de maneira efêmera, de modo a também deixarem de existir com a mesma rapidez. Este cenário contribui para uma insegurança jurídica localizada (CEDAGRO, 2015).

Essa efemeridade tem como causa dois pontos principais: a mudança política local a cada quatro anos, que pode acabar alterando drasticamente a forma como o gestor local vê a eucaliptocultura e a atuação controversa do Poder Judiciário, de modo que cada magistrado começou a analisar de forma independente as normas que tratavam sobre o assunto quando houve questionamento da mesma através de ação judicial.

4.1 Lei estadual nº 6.780/2001 e ADI 2.623

Apesar da existência de conflito entre a população local e o setor produtivo florestal em outros estados como Maranhão, Bahia e São Paulo, o estado do Espírito Santo foi o único a promulgar uma lei que proibisse as atividades produtivas até que fosse dada uma maior regulamentação para a atividade. Assim, no dia 03 de outubro de 2001 é sancionada a Lei estadual nº 6.780/2001.

Na consultoria legislativa da Câmara dos Deputados sobre o eucalipto e os efeitos ambientais do seu plantio em larga escala, Maurício Boratto Viana (2004) destaca que a lei foi proposta pelo Deputado Estadual Nasser Yossef, estabelecendo a realização de um zoneamento agroecológico no Estado, suspendendo o plantio de eucalipto até a efetivação desse zoneamento. Apesar da resistência das empresas reflorestadoras, o projeto foi aprovado pelos deputados estaduais, que posteriormente rejeitaram o veto integral do Governador José Ignácio Ferreira, apoiando-se em razões de interesse público e inconstitucionalidade. Reproduz-se na íntegra o artigo principal da mencionada lei:

Art. 1º Fica proibido por tempo indeterminado, o plantio de eucalipto com fins de produção de celulose no Estado do Espírito Santo.
Parágrafo único. A proibição de que trata este artigo não se aplica aos demais fins industriais de plantio de eucalipto, tais como serrarias, cerâmicas e outros (ESPIRITO SANTO, 2001)

A seguir, em seus artigos 2º, 3º e 4º é estabelecida a proibição do plantio de eucalipto no Espírito Santo, vinculada à realização de ações coordenadas pela SE-AMA e SEAG. Nesse contexto, inclui-se a elaboração de um mapeamento agroecológico para identificar solos e condições climáticas favoráveis, além da detecção de déficits nas áreas de reserva legal. O licenciamento para o plantio implicaria responsabilidades, como a recuperação com essências nativas, a alocação de reservas para indústrias e a condução de estudos sobre os impactos do transporte. No caso de proprietários com reserva legal inferior a 20%, o plantio destinado à produção de celulose só seria permitido mediante o cumprimento de requisitos específicos. Após a divulgação dos resultados, seria realizada uma audiência pública (ESPIRITO SANTO, 2001).

A Assembleia do estado apontou que a motivação da lei se deveu pelas seguintes razões:

[...] o Poder Legislativo do Estado do Espírito Santo, constatando o desequilíbrio ambiental que vem sendo causado pela expansão desordenada da ocupação do solo do Estado com o plantio de eucalipto, porque este é o Poder instituído que ausculta a vontade popular, que tem se manifestado reiteradas vezes nesse sentido, e constatando que, de fato, o plantio de eucalipto representa, hoje, índices alarmantes em torno de 20% da área agricultável nobre do Estado (o que representa 6,6% do território estadual) — observe-se que este Estado possui tão-somente 33% de área nobre cultivável, que são os terrenos mecanizáveis - o que significa dizer que resta apenas entorno de 26% para a agricultura e pecuária (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2002, p. 07).

Ainda em justificativa, o Poder Legislativo alegou que através da Lei visava assegurar a efetividade das ações de defesa e de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conforme está posto no art. 225, seus parágrafos e incisos, da Constituição da República Federativa do Brasil .A lei teve com o objetivo exclusivo de adoção de medida de cautela urgente tendo em vista a crescente utilização desordenada do solo espírito-santense no setor agrícola, comprometendo, inclusive a capacidade de produção de alimentos atual e futura (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2002).

A lei causou a imediata insatisfação do setor produtivo. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) buscou a suspensão através de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) alegando que a lei interferia no domínio econômico, violando os princípios constitucionais da livre iniciativa e concorrência. A ação, movida no Supremo Tribunal Federal argumentou que a proibição prejudicaria a economia estadual e a pauta de exportação do país, sacrificando os direitos patrimoniais dos produtores de celulose (CONJUR, 2002). Outros argumentos foram usados na ação, que serão analisados neste trabalho.

Para a compreensão do embate jurídico travado dentro desta ADI, faz-se necessário pontuar os principais elementos desta ação constitucional. O quadro 1 visa sintetizar os principais pontos para a análise mais profunda do caso em questão pelos termos de Alexandre de Moraes (2018).

Quadro 1 – Aspectos procedimentais e efeitos de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

Finalidade	Retirar do ordenamento jurídico lei ou ato normativo incompatível com a ordem constitucional. Não é suscetível de desistência
Objeto	Declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou distrital, no exercício de competência equivalente à dos Estados-membros, editados posteriormente à promulgação da Constituição Federal e que ainda estejam em vigor (cf. item 10.2.5), (cf. item 10.2.6)
Legitimados	Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador do Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (art. 103)
Pertinência temática	Exige-se a prova da pertinência por parte da Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, do Governador do Estado ou do Distrito Federal, das confederações sindicais ou entidades de âmbito nacional.
Pedido de cautelar e requisitos	Suspende a vigência da lei ou do ato normativo, opera com efeitos ex nunc, ou seja, não retroativos (art. 102, I, p). Há a possibilidade de solicitação para suspender a eficácia da lei antes do julgamento definitivo, necessitando, porém, de comprovação de perigo de lesão irreparável. Requisitos: <i>fumus boni iuris</i> e <i>periculum in mora</i> . Quórum da maioria absoluta dos membros do Tribunal, presentes na seção no mínimo 8 (oito) ministros (Lei nº 9.868/1999)
Julgamento	Será realizado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (art. 97)
Efeitos em regra	<i>Erga omnes</i> (gerais), <i>ex tunc</i> (retroativos): desfazendo, desde sua origem, o ato declarado inconstitucional, juntamente com todas as consequências dele derivada.
Modulação dos efeitos	Tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração (Lei nº 9.868/99 art. 27)
Vinculação da decisão	Haverá uma vinculação obrigatória em relação ao Poder Executivo e do Poder Judiciário, afastando-se, inclusive, a possibilidade de controle difuso por parte dos demais órgãos do Poder Judiciário.
Vinculação do legislativo	Não será possível, porém, a vinculação do Legislador, uma vez que poderá editar novas normas com objeto oposto ao decidido pela Corte Suprema

Fonte: MORAES (2018)

Teve assim início a tramitação da ADI 2.623. A ADI foi escolhida como a estratégia mais eficaz para contestar a proibição e, conseqüentemente, buscar a declaração de sua inconstitucionalidade, resultando na retirada da lei do ordenamento jurídico. Essa escolha se fundamenta no fato de que a Ação Direta de Inconstitucionalidade ter como propósito principal a avaliação da conformidade constitucional de uma norma, diferenciando-se da análise de casos concretos. Assim, sem um caso específico como ponto de partida, essa ação busca realizar o controle de constitucionalidade em tese ou de forma abstrata. A decisão que declara a inconstitucionalidade, com efeitos *erga omnes*, torna-se indiscutível perante todos, enquanto a norma em questão perde sua aplicabilidade (SARLET, 2018).

Nesse contexto, a Confederação Nacional da Indústria optou pela ADI não apenas para resolver um caso particular de um prejudicado individualizado, mas também com o objetivo de estabelecer uma jurisprudência que poderia ser alegada em outras decisões em tribunais inferiores. A busca por uma decisão do STF favorável ao setor florestal abriria a possibilidade também de reconhecer a inconstitucionalidade de outras leis proibitivas que também passaram ser discutidas no Poder Legislativo de outras localidades. Através de uma decisão do STF da matéria, poderia ser pacificada a questão do uso de legislação local para proibir o plantio de eucalipto.

Outro ponto que poderia levar a reverberação dos efeitos da decisão para outras localidades seria a modulação de efeitos pelo STF: De acordo com Sarlet (2018), quando o Tribunal identifica elementos de "segurança jurídica" ou "excepcional interesse social", pode, ao julgar a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, limitar seus efeitos ou definir que surjam após o trânsito em julgado ou em outro momento, conforme o artigo 27 da Lei 9.868/1999 (BRASIL, 1999). Assim, a corte pode determinar a produção de efeitos pós-trânsito em julgado ou a partir de uma data ou evento específico no futuro, por exemplo.

Ou seja, através de um único julgamento e de uma única decisão da Corte Constitucional Brasileira todas as leis proibitivas poderiam ser declaradas inconstitucionais, limitando inclusive a propositura de novas leis com semelhantes objetivos. Com o objetivo de tornar mais nítida como se deu o desenrolar da ação, o quadro seguinte aponta como se deu a tramitação da ADI e quais foram os argumentos usados dentro desta discussão.

Quadro 2 - Linha do Tempo: Legislação Estadual Sobre proibição ao plantio de Eucalipto no Espírito Santo (Lei nº 6.780/2001) e ADI 2.623 (*continuação...*)

03/10/2001 - Sancionada a Lei estadual nº 6.780/2001 no Espírito Santo
A lei proibiu indefinidamente o plantio de eucalipto para produção de celulose no Espírito Santo, mas permitiu o cultivo para outros usos industriais. A restrição foi determinada até que autoridades ambientais e agrícolas estaduais realizassem mapeamento agroecológico, aliando o déficit de reservas legais florestais e fossem impostos critérios para licenciamento ambiental. Isso incluiu a obrigação de restaurar 1% ao ano com espécies nativas em áreas rurais com menos de 20% de reserva legal e a reserva de 10% dos plantios para indústrias de móveis e serrarias. Adicionalmente, houve a exigência de estudos sobre o impacto do transporte de eucalipto e monitoramento contínuo. Proprietários com reservas legais abaixo de 20% só poderiam plantar eucalipto para produção de celulose se cumprissem essas exigências.
08/03/2002 - Ajuizada a ADI pela CNI
A ação teve por fundamentação para que a lei estadual fosse declarada inconstitucional: a) Violação do princípio de livre iniciativa e livre concorrência, b) Usurpação de competência privativa da União ao dispor sobre comércio exterior e interestadual, c) Usurpação de competência exclusiva da União para legislar sobre direito comercial, d) Inobservância do princípio constitucional da igualdade, e) Violação do princípio da separação e independência dos poderes, f) desobedecer o princípio da proporcionalidade, g) ferir a exigência de prévia indenização para o sacrifício de direitos patrimoniais. Foi feito pedido de medida cautelar pela existência do <i>fumus boni iuris</i> e <i>periculum in mora</i> .
15/04/2002 - Apresentação de informações pela Assembleia do Espírito Santo
Alega-se a inexistência de colisão com o direito agrário, o comercial, ou violação ao princípio da separação e interdependência dos poderes pela invasão da iniciativa privativa do Governador, nem mesmo agressão aos princípios da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade, da livre iniciativa. Aponta que não interfere na atual produção e comercialização de celulose; não atinge as áreas já plantadas; seu efeito é temporário; visa impedir a expansão indiscriminada do plantio do eucalipto, o que tenderia a sufocar as demais atividades agrícolas, bem como a pecuária, ensejando a indesejável monocultura. Por fim alega que a livre iniciativa quanto a livre concorrência deve ser exercida sem desfigurar a função social da propriedade nem macular o meio ambiente. O interesse do particular não se sobrepõe ao da sociedade. Entende que é dever do Estado e, sobretudo, do Poder Legislativo, que representa o sentimento da sociedade, tomar medidas capazes de defender os interesses daqueles que não detêm recursos para livrar-se do massacre dos poderosos
06/06/2002 - Decisão cautelar deferida por unanimidade do Tribunal
EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. PROIBIÇÃO DE PLANTIO DE EUCALIPTO PARA FINS DE PRODUÇÃO DE CELULOSE. DISCRIMINAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AFRONTA AOS POSTULADOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. DIREITO DE PROPRIEDADE. TEMA DE DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. Vedação de plantio de eucalipto no Estado do Espírito Santo, exclusivamente quando destinado à produção de celulose. Ausência de intenção de controle ambiental. Discriminação entre os produtores rurais apenas em face da destinação final do produto da cultura, sem qualquer razão de ordem lógica para tanto. Afronta ao princípio da isonomia. 2. Direito de propriedade. Garantia constitucional. Restrição sem justo motivo. Desvirtuamento dos reais objetivos da função legislativa. Caracterizada a violação ao postulado da proporcionalidade. 3. Norma que regula direito de propriedade. Direito civil. Competência privativa da União para legislar sobre o tema (CF, artigo 22, I). Precedentes. Presença dos requisitos do <i>fumus boni iuris</i> e <i>do periculum in mora</i> . Pedido cautelar deferido.

Fonte: BRASIL (2002), ESPÍRITO SANTO (2001).

Quadro 2 - Linha do Tempo: Legislação Estadual Sobre proibição ao plantio de Eucalipto no Espírito Santo (Lei nº 6.780/2001) e ADI 2.623 (final)

31/03/2004 - Manifestação do Advogado-Geral da União
Aponta que a mencionada lei não afrontou qualquer princípio ou dispositivo constitucional. Argumenta que o Poder Legislativo atuou preventivamente na defesa do meio ambiente e em atenção ao princípio da função social da propriedade. A norma não versaria, assim, sobre Direito Comercial, mas sim sobre Direito Ambiental, visando coibir a exploração desordenada da terra. Apontou que não restou caracterizada afronta ao princípio de separação dos poderes. Argumenta que a questão central a ser enfocada não é a da proibição de prática de atividade econômica considerada lícita no território nacional, mas sim a da proibição da prática desordenada de atividade econômica, que acaba por comprometer a própria função social da propriedade e o meio ambiente, que são igualmente princípios protegidos pela ordem econômica.
28/04/2008 - Manifestação do Procurador-Geral da República
Defende que a norma estadual invadiu a competência da União para legislar sobre o assunto e regular comércio interestadual, além de ferir os princípios da livre iniciativa e da isonomia, dando tratamento diferenciado a todos que plantam eucalipto no Estado do Espírito Santo. Ao mesmo tempo que proíbe o plantio de eucalipto para fabricação de celulose, deixa claro que o cultivo do eucalipto continua a ser permitido, desde que utilizado para outras atividades industriais tais como serraria e cerâmica, alegando proteção ambiental que não faz sentido.
25/10/2007 - Editada lei 8645 pela Assembleia do Espírito Santo – ADI se torna prejudicada
Governador do Estado do Espírito Santo editou a Lei Ordinária de n.º 8645, revogando a Lei n.º 6780/2001, objeto de questionamento da ADI.
16/06/2009 - Publicada certidão de trânsito em julgado
Extinção da ação, sem resolução do mérito, por perda superveniente de objeto, tendo em vista a revogação posterior da Lei nº 6780/2001.

Fonte: BRASIL (2002), ESPÍRITO SANTO (2001).

Conforme analisado no quadro, a questão foi controversa dentro do julgamento da ação. Em primeiro lugar tem-se a promulgação da lei pelos deputados estaduais do Espírito Santo (favoráveis à proibição) com tentativa de veto do governador do estado (contrário a proibição), ingresso da ação pela CNI (contrária a proibição), manifestação nos autos da referida Procuradoria Geral do estado do Espírito Santo (favorável a proibição), decisão cautelar do STF (contrário a proibição), manifestação do Advogado-Geral da União (favorável a proibição), manifestação do Procurador-Geral da República (contrário a proibição).

A decisão cautelar do STF decidiu por unanimidade que o caso se tratava de lei inconstitucional, demonstrando no caso os requisitos de *fumus bonus iuris e periculum in mora*. Alexandre Freitas Câmara (2016) explica que *fumus boni iuris*, ou "fumaça do bom direito", refere-se à plausibilidade do direito reivindicado, baseando-se na probabilidade de sua existência, sem a necessidade de conhecimento completo dos fatos pelo magistrado. Já o *Periculum in Mora*, que significa "perigo na demora", destaca a urgência da medida para evitar danos irreparáveis ou de difícil reparação. Esses requisitos são fundamentais tanto para a propositura de uma ação cautelar quanto para a concessão de liminares, visando proteger o direito em questão até a decisão final.

Assim como a questão é controversa dentro da literatura, discussões legislativas e políticas, dentro da sociedade civil e na mídia, a discussão dentro da mais alta corte do país espalhou esse ambiente de discordância de ideias, com diferentes atores apontando para direções contrárias.

No entanto, a ADI teve sua tramitação interrompida, sem a resolução do mérito pelo STF. Mediante a edição da Lei Ordinária nº 8645 publicada no dia 25 de outubro de 2007, foi revogada a lei proibitiva - objeto de questionamento da ADI. Dessa forma a ação foi julgada prejudicada, por perda superveniente do objeto. Assim, a ação transitou em julgado no dia 04 de maio de 2009.

Apesar de este ser o uso único o de lei estadual para proibir o plantio de eucalipto, o mesmo não ocorre com as leis municipais, que serão melhor abordadas no próximo tópico.

4.2 Proibições municipais

Na esfera local também foram observadas proibições através de leis. Outro instrumento também usado na esfera municipal é o uso de Ação Civil Pública ajuizadas pelo Ministério Público com os mesmos objetivos. Dos 78 municípios do Espírito Santo observou-se proibição ou restrição em 11 deles, além da proibição a nível estadual. Os dados podem ser observados abaixo:

Quadro 3 - Municípios capixaba com restrição ao plantio de eucalipto

Municípios com proibição de plantio de eucalipto por lei municipal	Serra, Cariacica, Sooretama, Afonso Cláudio, Eco-poranga, Boa Esperança
Municípios com limitação de 40% para a área a ser ocupada com plantações de eucaliptos dentro de propriedades particulares e a obrigatoriedade da redução no plantio no limite obrigatório de 20% em toda área plantada por lei municipal	Pedro Canário e Conceição da Barra
Municípios com proibição de plantio de eucalipto por ação civil pública impetrada pelo Ministério Público	Montanha, Ponto Belo e Mucurici

Fonte: Dados coletados pela autora.

O texto das leis era muito semelhante ou igual a aquele da esfera estadual. No entanto, parte da doutrina entende que ADI não pode ser a ação utilizada para análise de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, cabendo então ao Tribunal de Justiça do Estado fazer essa análise. Por isso a lei estadual, dentre as inúmeras leis proibitivas no Brasil, foi a única a ser analisada pelo STF.

5 DISCUSSÕES

5.1 Perda de oportunidade de análise

Conforme demonstrado, em se tratando do controle concentrado, apenas leis estaduais são analisadas pelo STF em se tratando da constitucionalidade das normas. Há outras possibilidades de análise do STF em sede recursal, mas o caso da lei capixaba sobre proibição de plantio foi a única a ser apreciada pela Corte, mesmo que de forma cautelar.

Com a revogação da legislação estadual antes de uma avaliação de mérito, perdeu-se a chance de uma análise mais aprofundada pelo STF. Tal análise poderia formar uma base jurisprudencial relevante para futuros casos em diferentes regiões com legislações proibitivas semelhantes. Ainda que o mérito não tenha sido julgado, a unanimidade na decisão cautelar do STF apontou para a inconstitucionalidade da lei, demonstrado o *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

Destaca-se assim o papel crucial desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal na uniformização das decisões judiciais e na construção de precedentes no Brasil, assegurando a coesão do sistema jurídico. Por meio de suas decisões, o STF estabelece diretrizes fundamentais que orientam o judiciário nacional, promovendo a interpretação e aplicação uniforme da Constituição. A capacidade do STF de revisar e invalidar normas inconstitucionais contribui significativamente para a manutenção do Estado de Direito, garantindo que as leis e atos governamentais estejam em conformidade com os princípios constitucionais. Ao criar precedentes, o STF não apenas resolve casos específicos, mas também guia futuras decisões judiciais, influenciando amplamente a legislação e a política nacional (PAIXÃO, 2007).

Através deste papel do STF, há a contínua construção normativa brasileira. Apesar de não haver decisão de mérito da Corte, a ementa do acórdão que deferiu a medida cautelar para suspender a eficácia da lei, ainda sim foi usada na análise de casos semelhantes em instâncias inferiores. Desse modo, é possível constatar que a breve análise do STF ainda assim influenciou e vinculou a decisão de magistrados através da definição de um precedente, mesmo que sem força vinculante.

5.2 Atuação insuficiente do Poder Público

A atuação do Poder Público no que se refere à legislação sobre florestas plantadas, particularmente no cultivo de eucalipto, revela uma lacuna significativa em termos de regulamentações específicas e abrangentes. Mesmo em se tratando de uma cultura lícita, a atuação do Estado seria importante para assegurar o cumprimento dos princípios e normas relativos ao direito da propriedade e sua função social. Esta insuficiência legislativa resulta em desafios para o desenvolvimento sustentável da atividade, uma vez que a falta de diretrizes claras pode levar a conflitos de uso da terra e impactos ambientais negativos. A necessidade de uma política mais robusta que

regule a eucaliptocultura é evidente, visando harmonizar os interesses econômicos com a conservação ambiental e o bem-estar social.

Em relação à União, levanta-se a hipótese da necessidade de estabelecimento de uma legislação mais estruturada e coerente sobre florestas plantadas. A ausência de normas federais específicas para o manejo e a proteção de florestas plantadas de eucalipto dificulta a gestão sustentável dos recursos florestais e agrava a insegurança jurídica. Isso reforça a urgência de um marco legal que contemple não apenas os aspectos econômicos da atividade, mas também os impactos ambientais e sociais, promovendo práticas de cultivo responsáveis e sustentáveis.

Assim, a legislação sobre a atividade de eucalipto deve considerar a importância dessa cultura para a economia, sem negligenciar a proteção ambiental e a sustentabilidade. Poderia de tal forma, trazer a lei Incentivos para práticas de manejo sustentável, medidas de conservação do solo e da água, e diretrizes para a minimização de conflitos com outras formas de uso da terra são essenciais. A colaboração entre os diferentes níveis de governo, a sociedade civil e o setor privado seriam assim fundamentais para desenvolver um quadro legislativo que equilibre os diversos interesses.

Como percebido, o plantio cresceu de maneira descontrolada pela falta do papel estatal tanto em planejamento quanto em monitoramento. Frente a lacuna deixada pela União, o estado do Espírito Santo e alguns de seus municípios passaram então a legislar sobre a matéria, restringindo o plantio de eucalipto em seu território devido à forte expansão e pelas consequências da atividade.

Entretanto, essas medidas foram alvo de contestações no Poder Judiciário e tiveram sua eficácia posta em dúvida devido à judicialização pelo setor produtivo. Isso acarretou prejuízos e insegurança jurídica, sem a escuta daqueles que são os mais afetados com a atividade econômica. A inadequada regulação pelo Poder Público contribui para a persistência desses desafios, inibindo o potencial de crescimento do setor florestal brasileiro

5.3 Análise da matéria apenas em questões formais

Anteriormente, ao analisar os argumentos trazidos na ação, é possível perceber que os argumentos para a declaração de inconstitucionalidade da norma se pautam apenas na discussão de aspectos formais da mesma. Os argumentos usados pela

CNI eram compostos principalmente da alegação de usurpação de competência, não cabendo ao estado legislar sobre tal matéria.

A discussão sobre a inconstitucionalidade da norma se baseia em aspectos formais, não existindo assim a oportunidade de discussão sobre os impactos e formas de solução destes problemas. Os problemas da atividade de eucalipto envolvem diversas variáveis que não foram analisadas, uma vez que a ação tinha como único objetivo a declaração de inconstitucionalidade da norma. Os desafios da eucaliptocultura envolvem múltiplas variáveis, sendo possível também a propositura de medidas que permitam a inclusão e a escuta dos principais interessados para a formulação de soluções.

A participação brasileira no mercado global de celulose é altamente significativa, representando o Espírito Santo uma parcela contributiva. O futuro da atividade florestal deve ser feito através do desenvolvimento sustentável, que somente é alcançado com o equilíbrio do viés econômico, social e ambiental. Com a preponderância do aspecto econômico, não será alcançado um ritmo de crescimento que possa ser mantido, sem beneficiar realmente aqueles situados próximos a atividade.

O processo prolongado de judicialização envolvendo leis semelhantes destaca a importância de verificar tanto a efetividade quanto a constitucionalidade dessas medidas. É preciso analisar não apenas a forma como a mesma tem sido feita, mas se o conteúdo da lei é de fato efetivo e executável a longo prazo. Na atualidade são observadas mais legislações que tentam endereçar sintomas sem atacar as causas fundamentais, o que apenas adia a resolução de problemas críticos.

5.4 Federalismo competitivo ou cooperativo

Sendo a usurpação de competências o principal ponto de discussão nos tribunais e no STF, é possível perceber uma clara dificuldade do estabelecimento das competências legislativas para os entes federativos, especialmente na área ambiental. Na argumentação da parte propositiva, a CNI aponta que há a desconformidade em matéria ambiental, de direito comercial, de comércio interestadual e exterior ou propriedade.

No voto do relator, o mesmo dá razão ao pedido por considerar que houve (1) discriminação entre os produtores rurais e desrespeito ao princípio da isonomia, (2) usurpação de competência do estado. Em matéria ambiental pontua-se o desrespeito

ao princípio da isonomia, havendo discriminação tanto do uso de eucalipto para celulose e não para outros fins, como serrarias e cerâmicas. Adicionalmente, estaria a lei fazendo uma discriminação entre os produtores baseado no fim da plantação e onde eles estão localizados.

Em se tratando da matéria ambiental, os três entes deveriam legislar de maneira cooperativa a depender do interesse envolvido. A falta de regulamentação da matéria fez surgir a necessidade de fazê-lo em esfera municipal e estadual, o que acabou sendo considerado usurpação de competência. Questiona-se assim se há necessidade de regulamentação pela União de como a atividade econômica deve ser realizada, evitando assim a existência de leis locais que têm entendimentos contrários sobre o mesmo assunto. A situação atual gera total falta de isonomia, uma vez que produtores rurais vizinhos podem ser afetados por duas leis completamente opostas a depender da localização de suas terras, resultando em desrespeito do princípio da isonomia.

A determinação de limites para a regulamentação entre os entes é um desafio cada vez mais crescente desde a Constituição de 1988 que estabeleceu o federalismo cooperativo. No entanto, juntamente com a intenção de distribuir poder entre os entes para que sejam criadas as leis mais adequadas para a condição de cada local, são gerados conflitos sobre qual ente deveria ser o mais adequado para legislar e até onde ele deve fazê-lo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme analisado no presente trabalho, nem a existência de leis proibitivas e nem a declaração de inconstitucionalidade das mesmas irão resolver os problemas relacionados à eucaliptocultura. A razão se dá por estes instrumentos não abordarem os problemas relacionados a atividade e por não incluírem os que se dizem afetados por essa atividade econômica.

O presente trabalho analisou o problema sob uma perceptiva jurisdicional, uma vez que, apesar da existência de diversos trabalhos multidisciplinares sob o assunto não foram encontrados outros trabalhos com enfoque jurídico, em especial sob a perspectiva do julgamento da ADI do maior caso de proibição ao plantio de eucalipto no Brasil.

Após a análise do caso, percebe-se a ausência Estado sua atuação em diferentes esferas e em diferentes Poderes tanto na regulamentação do caso quanto na resolução de conflitos. A persistência do conflito é problemática para todas as partes envolvidas: para o setor, pela insegurança jurídica casada pela falta de pacificação da possibilidade ou não em se proibir o plantio de eucalipto por lei estadual/municipal e pela população local, que não participou em nenhuma das ações mencionadas neste trabalho por serem ações que se limitavam a analisar aspectos de constitucionalidade da lei.

A persistência do uso de leis regionais também se mostra problemáticas pela dimensão do plantio de eucalipto que não está limitado dentro do território do município ou estado. As leis locais restritivas provocam a falta de isonomia e não alcançam toda a complexidade e a interconexão dos impactos ambientais, sociais e econômicos que são aferidos em uma escala que ultrapassa a demarcação do ente federativo.

Além disso, a falta de uma abordagem coordenada e integrada entre diferentes regiões e níveis de governo pode levar a inconsistências na política ambiental, gerando lacunas legais e regulatórias. A inconsistência de normatização da União resulta em proibições locais que geram o deslocamento da atividade para outras áreas, sem necessariamente mitigar os impactos ambientais ou contribuir para uma gestão mais sustentável do setor.

Dessa forma, para a solução ou apaziguamento do conflito será necessário pensar em políticas públicas multidisciplinares com o intuito de aproximar *os stakeholders* envolvidos no plantio de eucalipto em larga escala, cabendo este papel especialmente ao Poder Público. Este é o único capaz de unir o fomento, o planejamento e a fiscalização da atividade, sendo também o melhor mediador para este conflito.

CAPÍTULO 3 - RESTRIÇÃO AO PLANTIO DE EUCALIPTO NO SUL DA BAHIA: UM ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FLORESTAIS E O PAPEL DOS ENTES FEDERATIVOS

1 INTRODUÇÃO

Na formulação de políticas públicas, deve o gestor tentar equalizar a existência de interesses de diferentes grupos. Definida como as decisões do governo em agir ou se abster, a política pública engloba uma gama diversificada de funções governamentais que vai além de regular conflitos internos e organizar a sociedade para enfrentar desafios externos. Portanto, as políticas públicas não se limitam a regular comportamentos ou organizar burocracias, mas também incluem a distribuição de benefícios e a extração de impostos, muitas vezes desempenhando todas essas funções simultaneamente. A sociedade contemporânea espera que o governo resolva uma ampla gama de questões, abordando, tanto problemas pessoais, quanto sociais por meio de políticas públicas (DYE, 2013).

No contexto das políticas públicas direcionadas ao setor florestal, tem-se a inerente conciliação de interesses diversos provenientes de grupos distintos, especialmente do setor produtivo e de grupos locais, impondo assim desafios na ponderação de valores durante planejamento e implementação. No âmbito das atividades florestais, manifestam-se valores de ordem econômica, ambiental e social, os quais, sob a perspectiva do gestor, podem ser percebidos em hierarquias distintas, adicionando uma camada de complexidade à tomada de decisões e à formulação de políticas que busquem equilibrar tais dimensões.

O setor de florestas plantadas no Brasil tem desempenhado um papel cada vez mais significativo no cenário produtivo nacional desde a década de 1960, alcançando as exportações de produtos florestais como um todo a marca de US\$ 1.206,7 milhões somente no mês de janeiro de 2023. Observa-se ênfase notável nas plantações de eucalipto. Com uma diversidade de mais de 700 espécies, eucaliptos são utilizados para diversos fins, com destaque especial para a produção de celulose. Atualmente, os plantios de Eucalipto no Brasil abrangem mais de 5,5 milhões de hectares, com cultivos distribuídos por todas as regiões do país (CEPEA, 2023).

Ao longo de toda a cadeia florestal brasileira passa-se por um processo de agregação de valor à madeira das florestas plantadas, trazendo a geração de

emprego e de renda. No entanto, para alcançar tal nível de produtividade é necessária a existência de investimentos e captação de recursos, qualificação de mão de obra, estudos a respeito de impactos ambientais, sociais e econômicos e a existência de infraestrutura, papéis estes que devem ser executados ou ter participação do Poder Público.

Na Bahia, o eucalipto é a espinha dorsal de um setor florestal próspero, ocupando 95% dos 700 mil hectares de florestas plantadas, tornando o estado o 4º maior produtor nacional. A cada dia, são plantadas 250 mil árvores, contribuindo não apenas para o meio ambiente, mas também para a economia local, gerando renda para 222,7 mil pessoas. A expansão desse setor é evidente nas exportações do agronegócio baiano, que viram um aumento de 19,82% em 2022 em comparação com 2021. A Associação Baiana das Empresas de Base Florestal (Abaf) tem planos ambiciosos para dobrar a área plantada para 1,4 milhão de hectares em dez anos, seguindo o exemplo de estados como Mato Grosso do Sul, que também viu um crescimento significativo

Abraf (2012 *apud* EMBRAPA, 2014) aponta que apesar da indústria florestal brasileira já ser um forte player global, desafios como erros estratégicos, visões políticas de curto prazo, políticas econômicas inadequadas, legislação complexa e regras fiscais antiquadas comprometem a competitividade e indicam estagnação.

Dentre os problemas a serem superados para o maior crescimento do setor florestal no Brasil está a relação conflituosa que envolve as plantações florestais. Viana (2004) enumera as críticas feitas ao setor produtivo: (1) intenso consumo de água, (2) empobrecimento dos nutrientes no solo, (3) redução da biodiversidade, (4) erosão e alteração de paisagens e (5) impactos socioeconômicos, especialmente em comunidades rurais que dependem da diversidade de recursos naturais para sua subsistência.

Apesar do enorme potencial de crescimento da participação da silvicultura no Brasil, estes conflitos têm se intensificado nas últimas décadas, com destaque para o sul da Bahia. Em resposta, políticas proibitivas ou restritivas de plantio de eucalipto passaram a ser usadas como resposta a sua rápida e forte expansão em uma tentativa de solução deste problema.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Diante da problemática, este estudo propõe uma análise abrangente de proibições ao plantio de eucalipto inseridas no contexto das políticas públicas florestais dentro das funções do Estado no setor florestal estabelecido por Silva (2001). Foi feito primeiramente um recorte bibliográfico abordando-se os aspectos teóricos de políticas públicas, de políticas públicas florestais, políticas públicas proibitivas. Determinou-se também sobre os instrumentos de políticas públicas na delimitação de competência no federalismo brasileiro e da judicialização de políticas públicas.

Em um segundo momento foi feito um estudo de caso da mesorregião do sul da Bahia para a identificação de focos de conflitos envolvendo plantação de eucalipto que resultaram em políticas públicas proibitivas e em seguida analisadas as cidades em que houve judicialização das políticas restritivas. Ademais, buscou-se entender a atuação do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário na elaboração e revisão destas políticas públicas feitas em escala local.

A metodologia adotada envolve uma revisão teórica complementada por um estudo de caso, focando no embate entre comunidades locais e ações restritivas, sob a ótica dos formuladores de políticas e os *stakeholders* afetados por essas políticas. O objetivo é avaliar a eficácia das estratégias implementadas, contribuindo para a discussão sobre os desafios associados à monocultura de eucalipto no país.

Fora realizada pesquisa bibliográfica dentro da literatura especializada nos temas de políticas públicas, políticas florestais e a respeito da eucaliptocultura. Para as análises das políticas públicas locais foram usadas as plataformas de pesquisa digitais dos Poderes Executivo, Legislativo e Poder Judiciário local, para melhor compreender o comportamento dos diferentes entes políticos frente a problemática apresentada nesse trabalho.

Destaca-se também neste trabalho o uso de plataformas de divulgação de conhecimento técnico e cobertura jornalística local para a compreensão de como foram estabelecidas e revistas as políticas proibitivas de plantio de eucalipto no sul da Bahia. Diversos veículos de comunicação fizeram a cobertura tempestiva dos acontecimentos na região, sendo estas reportagens fundamentais para a elaboração deste trabalho.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 Aspectos teóricos de políticas públicas

Fischer e colaboradores (2007) esclarecem que a política é percebida por alguns estudiosos como aquilo que os governos optam por fazer ou deixar de fazer, enquanto outros elaboram definições centradas nas características específicas das políticas públicas. Castanheira Neto (2019) a entende como uma ciência organizacional, na qual regras orientam a realização de objetivos, enfatizando a importância do planejamento na implementação. Os desafios da implementação de políticas, visando sistemas nacionais integrados, sob um federalismo tripartite, implicam a autonomia dos entes subnacionais, apesar do papel coordenador do governo central.

Já Secchi (2010) define política pública como uma diretriz para abordar um problema de interesse público, considerado coletivamente relevante. Críticos dessas definições, como Souza (2006), argumentam que ignoram a essência da política pública, o embate de ideias e interesses, deixando de lado o aspecto conflituoso e os limites das decisões governamentais, negligenciando possibilidades de cooperação com outras instituições e grupos sociais. Conforme apontado por Easton (1965): ao longo do tempo, o Estado brasileiro experimentou centralização e descentralização política e econômica, marcando descontinuidades nas políticas públicas, concebidas como um sistema.

3.2 Aspectos teóricos de políticas públicas rurais e florestais

A atividade florestal está intrinsecamente ligada ao espaço rural, sendo necessário traçar elementos do planejamento do espaço rural no Brasil. De acordo com o pesquisador Deivison Santos, da Embrapa Pesca e Aquicultura, o planejamento rural implica uma mudança de perspectiva, passando de uma abordagem localizada e isolada para uma visão sistêmica e integrada da propriedade rural. Esse olhar abrangente exige dados precisos e uma compreensão profunda do solo, que é a base de todo o sistema produtivo. Além disso, Santos ressalta a importância do respeito à aptidão agrícola dos solos e práticas conservacionistas, como a agricultura de precisão e o Sistema de Plantio Direto, para promover a sustentabilidade e a eficiência na atividade rural (ARAÚJO, 2015).

A respeito do planejamento rural municipal, tem-se que a compreensão das

áreas rurais no Brasil nos documentos de planejamento municipal, especialmente nos Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade, é essencial para o desenvolvimento territorial integral do município. Esses documentos devem considerar não apenas as características físicas e econômicas das áreas rurais, mas também as necessidades e modos de vida da população rural. Nesse sentido, o Plano Diretor Municipal emerge como uma ferramenta fundamental para ordenar e atender às áreas rurais, sendo o ponto de partida para a elaboração de políticas públicas e o reconhecimento das demandas dessas regiões negligenciadas (MESQUITA; FERREIRA, 2016).

Em se tratando de política pública florestal, Aicher (2004) a concebe como sendo os processos que moldam relações sociedade-floresta, buscando soluções legítimas. Os resultados incluem leis e programas, mas é crucial considerar os processos subjacentes, transcendendo tentativas estatais de regulamentar a produção de madeira.

Os instrumentos de política pública florestal, como constituição, leis, regulamentos e pesquisa, são fundamentais para atingir objetivos, intervindo em processos tecnológicos e decisões de produtores e consumidores (ROCHA; SILVA, 2009). Segundo a FAO (2010), a formulação da política florestal deve antecipar tendências, reforçar o valor sustentável e garantir consenso entre as partes interessadas. Essa política, pacto negociado e aprovado, oferece orientações estratégicas compreensíveis, exigindo acordo institucional para facilitar diálogo e assegurar eficácia.

No estudo de políticas públicas para o setor florestal, é importante ressaltar as contribuições de Silva (2001) sobre as funções do Estado na área florestal. O autor salienta que, previamente à Constituição de 1988, a gestão das florestas ficava a cargo primordialmente do governo federal. Entretanto, após a adoção da nova Constituição, a implementação de políticas florestais tornou-se uma atividade conjunta entre todos os entes federativos (SILVA, 2001). Dessa forma, as funções podem ser encontradas no quadro abaixo:

Quadro 4 - Funções do estado na área florestal

1. Realizar o macro planejamento da proteção e utilização dos recursos florestais.	4. Promover o fomento da atividade florestal. Fomentar, em sentido amplo, significa desenvolver, cabendo, pois, ao Estado criar condições e facilitar os meios para que a atividade florestal seja empreendida.
2. Administrar as áreas florestais públicas definidas na Lei do Sistema de Unidades de Conservação (Lei SNUC – 9.985 de 18/ 07/2000)	5. Realizar a pesquisa florestal. Como a atividade florestal é de médio e longo prazo, os proprietários privados de terras florestais pouco se interessam por investir em pesquisa. O Estado deve, portanto, realizá-la, valendo-se das universidades e das outras instituições de pesquisas federais e estaduais e até mesmo das organizações não governamentais.
3. Prestar assistência técnica à clientela florestal, ou seja, aos proprietários de terras florestais ou àqueles que com ela ou nela trabalham. Essa assistência tanto pode ser técnica quanto financeira, através de mecanismos que facilitem acesso ao crédito, processamento, armazenagem e escoamento da produção.	6. Monitorar, controlar e fiscalizar a cobertura florestal dos proprietários privados. Trata-se do exercício do poder de polícia do Estado, da observância do cumprimento da lei, das normas e regulamentos vigentes.

Fonte: SILVA, (2001).

Silva (2001) sublinha os desafios enfrentados pelo Estado na implementação de políticas florestais, que vão do macroplanejamento à gestão de áreas florestais públicas, além de enfatizar a importância do fomento à pesquisa, da oferta de assistência técnica e da execução da fiscalização. Para cumprir esses objetivos, é preciso dispor de infraestrutura administrativa robusta, financiamento adequado e uma colaboração estreita entre as diferentes esferas governamentais e com agentes da sociedade civil. A tomada de decisão se torna complexa devido à diversidade de interesses e visões entre os atores do setor florestal, apontando para a necessidade crítica do envolvimento estatal não somente para alcançar sucesso econômico, mas também para promover uma coexistência equilibrada entre a sociedade e o meio ambiente florestal.

Em seu trabalho, o autor aborda de forma abrangente as funções do Estado na área florestal, englobando tanto florestas nativas quanto plantadas, ao discutir a necessidade de políticas e ações estatais para a gestão e uso sustentável desses recursos. Também concorda com esta interpretação Elisa Ulbricht Silbernagel (2013), ao usar como embasamento teórico o trabalho de Silva (2001). Em sua dissertação “A Política de Floresta Plantada na Administração Pública Federal”, a autora defende que

as funções apresentadas por Silva (2001) também devem ser observadas na matéria de florestas plantadas, atuando o Estado especialmente o papel de fomento e monitoramento.

Dessa forma, muitas dessas funções foram executadas em maior ou menor grau pelo Estado após a promulgação do Código Florestal, mas sofreram influência do ambiente instável, típico de um país em desenvolvimento e em processo de democratização, por mudanças econômicas, por pressões de grupos do setor e grupos políticos, bem como se sujeita à eficácia na aplicação dos instrumentos, conforme apontado por Silva (2001 *apud* SILBERNAGEL, 2013).

3.3 Aspectos teóricos de políticas públicas proibitivas

Na elaboração de uma política pública pode o gestor fazer o uso da proibição de uma atividade quando ela for entendida ou pensada em uma perspectiva coletiva, em oferecer mais malefícios do que benefícios. Trata-se de uma medida mais drástica pois há uma restrição da liberdade dos envolvidos, devendo esta estratégia ter seu uso limitado por representar uma restrição. Tem-se que:

A regulamentação excessiva do governo, a carga tributária onerosa e os gastos inflacionários do governo se combinam para restringir a liberdade individual, penalizar o trabalho e as economias, e destruir os incentivos para o crescimento econômico. O governo deve ser mantido pequeno, controlável e próximo às pessoas (DYE, 2013, p. 92)

Dessa forma as restrições de liberdade em políticas públicas devem ser feitas de forma mínima. É imperativo, portanto, que o governo opere de maneira enxuta e eficiente, com foco em manter-se acessível e responsivo às necessidades da população, garantindo que as medidas restritivas sejam justificadas e proporcionais. Fisher (2007) complementa ao dizer que as decisões devem ser tomadas para trazer estabilidade ao mundo social, maximizando os aspectos positivos, ocasionalmente proibindo ou restringindo certas ações.

3.4 Instrumentos de política pública e delimitação de competência no federalismo brasileiro

Na construção de políticas públicas no Brasil, relevante aspecto é a existência dos três entes federativos com competência legislativa e administrativa: União,

estados e municípios dentro do contexto federativo estabelecido pela Constituição (artigo 1º, caput, artigo 18, caput) (BRASIL, 1988).

Soares e Machado (2018) enfatizam que o Federalismo, ao dividir o poder entre o governo central e os governos subnacionais, cria uma estrutura de dupla autonomia territorial crucial para a gestão de um país diverso como o Brasil. Para seu funcionamento, destaca-se a democracia para a eficácia do federalismo, permitindo a realização plena da autonomia territorial e uma administração pública mais eficiente e inclusiva.

O autor menciona ainda os desafios do federalismo nas políticas públicas, especialmente na promoção de políticas sociais justas, e sugere que um modelo colaborativo entre os níveis de governo poderia superar dificuldades e melhorar a eficácia das políticas públicas. Em um sistema de formulação de políticas públicas pelos diferentes entes federativos (União, estados e municípios) e pelos diferentes poderes (Executivo e Legislativo) ao Poder Judiciário cabe o papel de interpretação sobre os limites e dos graus de autonomia de cada um deles. Cabe, sobretudo, a Suprema Corte, a consolidação nacional de sua interpretação de limitações, subordinando aos tribunais superiores às suas decisões de modo a produzir um tratamento jurídico homogêneo entre governos subnacionais.

No entanto, pontua-se também a existência de relações predatórias entre as esferas de governo. Com a transição para um federalismo descentralizado após a Constituição de 1988 há, na prática, uma competição em detrimento da cooperação. De acordo com Silva (2009), tal situação pode resultar em uma gestão fragmentada que dificulta o aproveitamento das políticas públicas para atender às necessidades da população de forma eficaz. Assim, o conflito se torna eminente.

3.5 Judicialização de políticas públicas

Normalmente políticas públicas são elaboradas e implementadas pelo Poder Legislativo ou Poder Executivo. No entanto, também é necessário pontuar a atuação do Poder Judiciário, que pode ser provocado a analisar a (1) estruturação, (2) eficácia ou até mesmo (3) ilegalidade de uma medida.

Grinover (2010) examina as funções do Poder Judiciário no contexto das políticas públicas, aferindo que sua importância deve ser discutida no contexto das funções do Estado e sua aderência aos princípios e objetivos definidos pela Constituição

Federal de 1988. Esse controle visa assegurar a execução eficaz das políticas públicas e está fundamentado na análise das atividades específicas atribuídas a cada poder estatal, bem como nos mecanismos de supervisão e controle presentes na legislação. A intervenção do Judiciário é destacada como crucial na relação com os poderes Executivo e Legislativo, especialmente na organização de ações para garantir os direitos fundamentais da população.

Fisher (2007) pontua que ao analisar uma política pública ou intervenção, a mesma pode ser questionada sob duas formas distintas: (1) por uma perspectiva valorativa ou (2) sob uma perspectiva do instrumento usado. Mesmo se todos concordarem que algo está ruim, ainda podem-se discordar se isso é algo que precisa da intervenção do governo. Ou seja, ainda que todos concordem que algo está errado, podem-se ter opiniões diferentes sobre o que fazer a respeito. A partir dessa atuação integra-se e também o Poder Judiciário na temática de políticas públicas.

Como mecanismo de judicialização de políticas públicas, dois instrumentos se destacam: o Mandado de Segurança (MS) e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Ambos os instrumentos são cruciais para assegurar que as políticas públicas respeitem os direitos fundamentais e os princípios constitucionais, promovendo uma governança democrática e o Estado de Direito.

Alexandre de Moraes (2018) conceitua mandado de segurança como sendo instrumento para proteger direito líquido e certo quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. O mandado de segurança é conferido aos indivíduos para que eles se defendam de atos ilegais ou praticados com abuso de poder, constituindo-se verdadeiro instrumento de liberdade civil e liberdade política.

Diferente do instrumento individual mencionado, tem-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), tida como mecanismo jurídico que visa à declaração de incompatibilidade de leis municipais com dispositivos constitucionais estaduais (art. 123) ou leis e atos normativos federal ou estaduais com dispositivos da Constituição Federal (art. 102). Busca-se garantir a supremacia constitucional e proteger os direitos fundamentais e a ordem jurídica do país através de controle concentrado (BRASIL, 1988).

Tem-se assim um instrumento para efetivação de direito individual e um instrumento de maior abrangência, com possibilidade de efeitos para todos. Destaca-se que a ADI tem um rol de legitimados, sendo seu uso mais restrito (art. 103) (BRASIL,

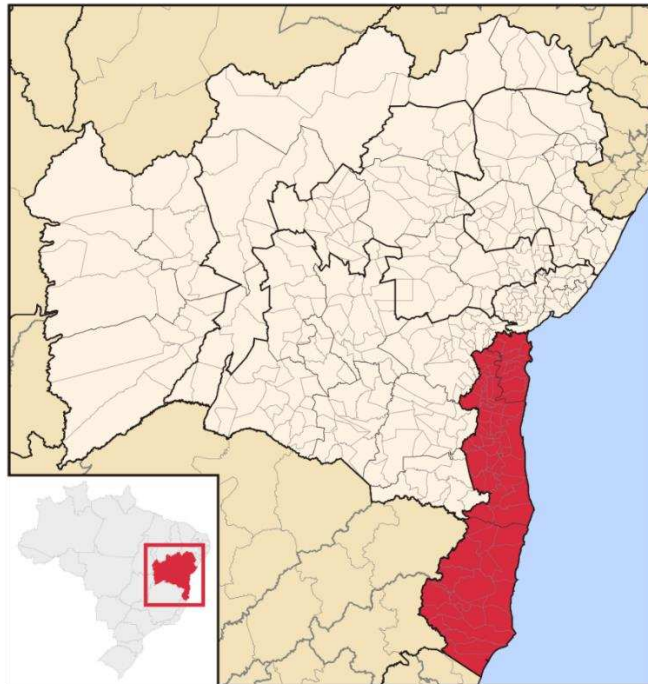
1988).

4 ESTUDO DE CASO: PROIBIÇÃO DE PLANTIO DE EUCALIPTO NO SUL DA BAHIA

4.1 Sul da Bahia

Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (1990), o estado da Bahia, situado na região Nordeste do Brasil, é dividido em sete mesorregiões. Dentro destas, destaca-se a Mesorregião do sul Baiano, que engloba um total de 70 municípios.

Figura 1 - Mesorregião do sul da Bahia



Fonte: IBGE (1990)

Quadro 5 - Municípios da mesorregião sul da Bahia

Cairu, Camamu, Igrapiúna, Ituberá, Maraú, Nilo Peçanha, Piraí do Norte, Presidente Tancredo Neves, Taperoá, Valença, Almadina, Arataca, Aurelino Leal, Barra do Rocha, Barro Preto, Belmonte, Buerarema, Camacan, Canavieiras, Coaraci, Firmino Alves, Floresta Azul, Gandu, Gongogi, Ibicaraí, Ibirapitanga, Ibirataia, Ilhéus, Ipiaú, Itabuna, Itacaré, Itagibá, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itamari, Itapé, Itapebi, Itapitanga, Jussari, Mascote, Nova Ibiá, Pau Brasil, Santa Cruz da Vitória, Santa Luzia, São José da Vitória, Teolândia, Ubaitaba, Ubatã, Una, Uruçuca, Wenceslau Guimarães, Alcobaça, Caravelas, Eunápolis, Guaratinga, Ibirapuã, Itabela, Itagimirim, Itamaraju, Itanhém, Jucuruçu, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Porto Seguro, Prado, Santa Cruz Cabrália, Teixeira de Freitas, Vereda.

Fonte: IBGE (1990)

4.2 Histórico do plantio de eucalipto no sul na Bahia

Os primeiros relatos da introdução de eucaliptos no Brasil datam da segunda metade do século XIX, a priori voltados para paisagismo (PINTO JÚNIOR; SILVEIRA, 2021). É apenas a partir da década de 1960 que de fato começa a forte expansão de seu plantio no país estimulados pelos incentivos fiscais e aumento da demanda de produtos florestais.

Nascimento (2007) esclarece que durante os anos 1970, a exploração madeireira e a introdução do eucalipto ao norte do Espírito Santo alcançaram também a região do extremo sul da Bahia. A partir de 1980, os maciços florestais de eucalipto se expandiram na região devido às condições climáticas, de solo, relevo e infraestrutura rodoviária favoráveis. Essa intervenção alterou a paisagem dos municípios do sul do estado, impactando as relações homem-campo, a estrutura agrária e resultando na incorporação de terras de pequenos proprietários à silvicultura.

A autora estabelece o ponto de inflexão que marca o início das atividades na Bahia: a pavimentação da BR-101 em 1971. A partir desse momento, o transporte de madeira foi facilitado, ocorrendo uma expansão mais acentuada na década de 80. Nesse período, houve uma notável expansão de áreas reflorestadas no Brasil, impulsionada pelos incentivos do II Plano Nacional de Desenvolvimento e do I Programa Nacional de Papel e Celulose. A consolidação no mercado internacional resultou em uma expansão significativa, atingindo aproximadamente 5,8 milhões de hectares na década de 80. Dessa forma, consolidou-se um processo do avanço do eucalipto do norte do Espírito Santo para o extremo sul, substituindo capoeiras e pastagens (NASCIMENTO, 2007).

Um dos principais aspectos de mudança diz respeito à questão ambiental: Na instalação da indústria de celulose na região. Aponta-se que esse processo envolveu o desmatamento de extensas áreas de vegetação nativa, resultando inclusive na judicialização da questão promovida por entidades ambientalistas. Entretanto, a expansão das áreas de cultivo de eucalipto, em sua maioria, se deu sobre terras previamente utilizadas para pastagem. Economicamente, observou-se a transição de uma atividade menos lucrativa por hectare, como a pecuária, para uma mais lucrativa, o cultivo de eucalipto. A estratégia do setor florestal envolveu a aquisição de terras para plantio e a implementação de um sistema de fomento que transforma pastagens em eucaliptais em propriedades privadas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO

SEGURO, 2014).

Daniel Piccoli (2006) retrata os problemas sociais com a chegada da eucaliptocultura, especialmente problemas da ocupação de terras anteriormente habitadas por comunidades camponesas tradicionais, indígenas e quilombolas. O avanço do eucalipto resultou na saída dessas populações autóctones de seus territórios. Durante o período militar, territórios onde residiam essas comunidades foram desapropriados de maneira ilegal para a implementação de plantações de eucalipto. O impacto social foi profundo, afetando os conhecimentos tradicionais, a prática extrativista e a agricultura camponesa.

O projeto florestal provocou em contrapartida a intensificação da resistência camponesa, quilombola e indígena, resultando na formação da Rede Deserto Verde, sendo esta, uma rede de alerta. Suas demandas foram expressas por meio de mobilizações, manifestações, marchas, ocupações, pressões, cartas abertas, encontros, publicações, filmes, audiências públicas, participação em CPIs legislativas, disputas referentes ao licenciamento, certificação de plantios, crédito de carbono, denúncias em rede e em fóruns internacionais, além de processos e ações civis, entre outras iniciativas (BARBOSA *et al.*, 2019).

É possível assim perceber o retrato do conflito envolvendo o plantio de eucalipto no sul da Bahia: a insatisfação de grupos populares com o avanço da atividade que, de acordo com estes grupos, trouxe alterações para a vida das comunidades sem que lhes fosse dada participação e escuta frente a esse processo. A insatisfação dos grupos também se manifestou através do processo de proibição e restrição de plantio, conforme o próximo ponto deste trabalho.

4.3 Conflito e políticas públicas proibitivas

Para seguir com a análise das políticas públicas proibitivas, o presente trabalho identificou em quais dos municípios do sul da Bahia elas ocorreram. O resultado pode ser visto no quadro a seguir:

Quadro 6 - Municípios baianos com restrição ou tentativa de restrição ao plantio de eucalipto

Municípios com proibição ou restrição de plantio de eucalipto por lei decreto municipal	Guaratinga e Itabela
Municípios com restrição de área para plantio de eucalipto por lei municipal	Itamaraju, Porto Seguro, Teixeira de Freitas, Canavieiras, Itamari
Municípios com restrição de área para plantio de eucalipto por lei orgânica municipal	Prado e Santa Cruz de Cabrália
Municípios com projetos de lei não aprovados que visavam a restrição da atividade	Eunápolis, Lajedão
Municípios com restrição de área para plantio de eucalipto por negativa de fornecimento de ocupação de solo para plantio	Ibirapuã

Fonte: Dados coletados pela autora

Além da localização das proibições é possível ver também quais foram os instrumentos usados para sua realização. Dos 70 municípios foram observadas proibições ou restrições em 11 deles. Destaca-se também a existência de projetos de lei que visavam a limitação da atividade que não foram aprovados em 2 cidades.

Das cidades estudadas, Itabela, Itamaraju e Teixeira de Freitas houve a provocação do Poder Judiciário para análise da questão. A judicialização, ao emergir nesses contextos específicos, proporciona espaço de análise sobre as interações entre direito, política e sociedade. Assim, serão analisados esses casos, busca-se não apenas elucidar as circunstâncias que conduziram à judicialização, mas também avaliar seus impactos nas políticas públicas e na governança, investigando-se também a atuação do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário local frente as medidas restritivas.

4.4 Políticas públicas e desarmonia entre os poderes

No processo de elaboração de políticas públicas, a sinergia entre os três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - é o que idealmente deveria ser buscado. Através de instrumentos normativos, os poderes Legislativo e Executivo local desempenham papel fundamental na formulação daquilo que será adotado, cabendo ao Poder Judiciário julgar aquilo que foi proposto e implementado caso seja provocado. Todas as decisões dos atores políticos devem ser pautadas na legalidade, formando-se assim um sistema equilibrado para a busca das melhores políticas.

No entanto, é possível a existência de divergência entre os Poderes a respeito da melhor política para certa localidade e também a respeito da legalidade de medidas

tomadas. Assim, o presente tópico visa analisar as direções contrastantes tomadas pelos diferentes atores em matéria de plantio de eucalipto no sul da Bahia. Serão analisadas três cidades do sul da Bahia que apresentaram proibições de plantio de eucalipto com posicionamento diferentes entre os seus gestores.

4.4.1 Itabela

Em 2012 houve uma primeira iniciativa pelo Poder Executivo. A partir de 2013 a matéria também passa a ser analisada pelo Poder Legislativo com aprovação na data de 11/06/2014. Houve judicialização, ocorrendo julgamento de recurso que pedia a suspensão do decreto na data de 24/04/2014.

Quadro 7 - Itabela - Poder Executivo - Decreto Municipal nº 1.242/2012

Após debates sobre a expansão da eucaliptocultura houve a suspensão da licença para cultivo de eucalipto através de decreto por iniciativa do prefeito do município.
O decreto teve sua legalidade questionada no Poder Judiciário sob alegação de que ele não seguiu os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Usou-se mandado de segurança. Paralelamente, passa também o Poder Legislativo a tratar da matéria através de projeto de lei.

Fonte: ITABELA (2012)

Na cidade de Itabela houve em primeiro lugar a elaboração de um decreto municipal suspendendo a atividade. No entanto, tal instrumento não é considerado a forma mais participativa de estruturar uma política pública por ser instrumento unilateral de decisão, podendo não refletir um processo democrático amplo. Dessa forma passa a atuar o Poder Legislativo na legislação da matéria para maior estruturação da política.

Quadro 8 - Itabela - Poder Legislativo – Alteração da Lei Orgânica Municipal com introdução do Art. 115-C.

A mudança legislativa passou a dispor sobre medidas de preservação ambiental limitando o plantio de eucalipto e outras essências florestais exóticas no município de Itabela. São estabelecidas diretrizes rigorosas para a implantação de monoculturas, especialmente aquelas destinadas a fins industriais.

Definindo monocultura como a produção exclusiva de uma espécie agrícola, agroindustrial ou florestal, o artigo exclui culturas como café e frutas deste conceito. Exige que os pedidos de licenciamento ambiental sejam submetidos à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e ao Conselho Municipal do Meio Ambiente, podendo incluir audiências públicas. O artigo também impõe distâncias mínimas para o plantio em relação a estradas, residências, distritos e áreas urbanas, e proíbe o plantio em áreas de preservação permanente. Proíbe também o plantio nas áreas que se encontram em fase de recomposição da vegetação nativa, em locais de refúgio de vida silvestre, reprodução das aves migratórias, entre outros. Violações resultam em multas, cujos recursos são revertidos para a preservação ambiental.

Fonte: ITABELA (2013).

Frente a uma primeira suspensão de licença vinda do Poder Executivo, passaram os debates na cidade a serem pautados no Poder Legislativo, demonstrando um aspecto mais inclusivo e representativo. A Câmara de Vereadores, caracterizada pela diversidade de visões, reflete o pluralismo essencial à democracia, uma vez que o processo legislativo é marcado por múltiplas fases de debate e revisão. Dessa forma, o Poder Legislativo atuou em conjunto com o Poder Executivo, regulamentando a matéria de plantações de monoculturas.

A medida foi proposta por um membro da Câmara Municipal, sendo resultado de quatro anos de discussões das questões ambientais na cidade (2008 a 2012), em comunhão com as comunidades rurais em parceria com o MST (VEREADOR..., 2013). A votação em segundo turno da emenda da lei Orgânica aconteceu na data de 11/06/2014, resultando na subemenda 002/2014 aprovada com unanimidade (EMENDA..., 2014).

A discussão persistiu, de modo que, em 2016 houve o endurecimento das propostas. Foi proposto um projeto de lei dispondo "sobre a proibição do plantio de eucalipto em grande escala. A proposta destacou a necessidade de regulamentações mais rígidas para proteger o meio ambiente e preservar as comunidades locais, aguardando sua apreciação pelo plenário (ITABELA..., 2016). A proposta acabou não sendo votada.

Quadro 9 - Itabela - Poder Judiciário - Agravo de Instrumento 0314656-54.2012.805.0000 (Paulo Koji Eizuka x Prefeito de Itabela).

A parte impetrante requereu que fosse liminarmente suspenso os efeitos do ato administrativo em questão uma vez que suspendia a sua licença ambiental, o que permitiria a parte o plantio de eucalipto. Foi alegado que a restrição ao plantio impactaria a sobrevivência. Ou seja, questionou um produtor rural no Poder Judiciário a lei que suspendeu a licença ambiental para o plantio de eucalipto. Alegou o autor que a lei seria ilegal, requerendo assim a aplicação dos efeitos da suspensão da lei imediatamente.

O questionamento do produtor rural no poder Judiciário foi negado em primeira e segunda instância, sendo considerado legal o mencionado decreto na opinião dos magistrados. Em primeira instância o magistrado indeferiu a liminar, não sendo comprovada a inexistência de provas nos autos de que a decisão administrativa não seguiu os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Visando ainda uma decisão liminar que anteciparia os efeitos da decisão judicial, houve em sede recursal a propositura de um agravo de instrumento para que a decisão liminar fosse revista. Em sede recursal a quarta câmara civil do Tribunal de Justiça do estado da Bahia negaram provimento ao recurso. O mérito deste caso acabou não sendo julgado por não ter sido dado continuidade.

Fonte: BRASIL (2012)

Diante da limitação imposta na esfera local, parte dos produtores florestais levou o decreto municipal para apreciação no Poder Judiciário. Alegando a ilegalidade do decreto municipal, foi impetrado mandado de segurança sob o argumento de que a limitação do plantio seria inconstitucional.

O mencionado mandado de segurança foi impetrado de modo individual por produtor rural, o que também foi feito por outros produtores a fim de que pudessem seguir com a atividade de plantio de eucalipto. Sendo analisadas de modo individual, também passaram os magistrados a opinar de forma independente, tendo entendimentos diferentes a respeito do caso.

Assim, percebe-se que na cidade de Itabela houve entendimento dos três poderes no mesmo sentido para o caso analisado: proibindo e restringindo a atividade em momentos diferentes. O Poder Judiciário atuou confirmando a atuação do Poder Executivo e Legislativo, mesmo que o tenha feito em caráter liminar.

4.4.2 Itamaraju

Houve uma primeira atuação do Poder Legislativo local com a lei no ano de 2001. O mandado de segurança analisado em questão inicia a tramitação em 26/02/2018. No Poder Judiciário a decisão de primeira instância ocorreu na data de 19 de dezembro de 2019.

Quadro 10 - Itamaraju - Poder Legislativo - Lei Municipal nº 583/2001

Estabelece medidas de preservação ambiental para o plantio ou replantio de florestas com fins industriais no município. Esta legislação impunha restrições significativas ao plantio de eucalipto e outras essências florestais exóticas, limitando a extensão total de terras a serem florestadas a 5% do território municipal, e apenas 2% das áreas planas e agricultáveis. A lei também definia regras sobre distanciamento mínimo de corpos d'água e áreas urbanas, além de exigir reflorestamento com essências nativas em certas condições.

A lei teve sua legalidade questionada no Poder Judiciário sob alegação de violação ao princípio da isonomia e da propriedade, além de exorbitância de competência suplementar do município. Usou-se mandado de segurança.

Fonte: ITAMARAJU (2001)

As discussões acerca da limitação da atividade tiveram início com a mencionada lei e seguiram fazendo parte do Poder Legislativo local. Apesar da insatisfação de produtores florestais frente a medida, o Poder Legislativo local seguiu promovendo debates acerca do tema. Menciona-se reunião em agosto de 2018, onde os vereadores se reuniram para debater a questão motivados pela concessão de uma licença com permissão para o plantio de eucalipto em uma vasta área dentro das localidades do Itamaraju. Os vereadores manifestaram uma posição contrária ao plantio extensivo de eucalipto, enfatizando a importância de preservar os recursos naturais do município e o desenvolvimento sustentável do agronegócio local (VEREADORES..., 2018).

Quadro 11 - Itamaraju - Poder Judiciário - Urbano Pereira Correia x Município de Itamaraju. Apelação Civil nº 8000144-21.2018.8.05.0120

Questionada a constitucionalidade da lei municipal na limitação do plantio de eucalipto. Em primeira instância, foi concedida a segurança para reconhecer a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 3º da Lei, baseados nas competências de cada ente estabelecidos na Constituição. O impetrante argumentou que essa restrição violava o direito de propriedade e livre iniciativa, levando o tribunal a declarar a inconstitucionalidade incidental dos artigos da lei, reconhecendo o direito do impetrante.

O Ministério Público interpôs um recurso de apelação, argumentando que a lei não contrariava as disposições de competência legislativa dos entes federativos. Este recurso defendia que a lei não invadia a competência da União, portanto, não havia base para alegações de inconstitucionalidade material. A lei foi apresentada como um instrumento para regular o desenvolvimento exagerado de atividades agrícolas e florestais, focando na proteção ambiental e no ajuste de atividades econômicas aos interesses locais. O recurso sustentava que a lei abordava questões de preservação ambiental, um assunto dentro da competência do município. O Ministério Público enfatizava que os interesses individuais dos proprietários, como a exploração econômica de terras, deveriam ser secundários em relação ao interesse coletivo de preservar elementos ambientais, sem violar o direito de propriedade. No mesmo sentido o Município argumentava que a lei se concentrava exclusivamente em questões ambientais, como preservação e manejo florestal para fins industriais, sem ultrapassar as competências municipais. Afirmavam que a lei agia nos limites de sua competência. Além disso, destacavam o princípio constitucional da função social da propriedade, que exigia o uso da propriedade não só para interesses individuais, mas também para o bem-estar coletivo.

Em sede recursal, a matéria foi analisada mais uma vez, sendo mantida a decisão da primeira instância de reconhecimento de inconstitucionalidade dos artigos. A Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia entendeu que eram excessivos e restritivos os artigos da lei municipal, minando assim o direito de propriedade. A decisão apoiou-se em precedentes jurídicos e na harmonização da lei municipal com a legislação federal e estadual, considerando a competência do município para legislar sobre assuntos ambientais de interesse local. A inconstitucionalidade foi reconhecida, e o município foi mais uma vez ordenado a emitir a Certidão de Uso e Ocupação do Solo, observando os requisitos legais para a parte.

Fonte: BRASIL (2022)

Neste caso, procedeu-se com a declaração de constitucionalidade incidental, em que se concluiu pela inconstitucionalidade da matéria no contexto de um processo específico, em vez de ser em uma ação direcionada primordialmente para a análise de constitucionalidade. Mais uma vez neste caso é possível a percepção do uso de mandado de segurança, com a decisão valendo apenas para o caso específico, não sendo vinculante para outros produtores locais.

Prevaleceu a decisão que reconheceu a inconstitucionalidade no mencionado caso, sendo os efeitos da decisão válidos para o caso concreto. Foi apontado que a Lei Federal nº 8.171/91, que aborda a Política Agrícola, a Lei nº 12.651/2012, conhecida como Código Florestal, e a Lei Estadual nº 10.431/2006, que trata da Política de Meio Ambiente e Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, não mencionavam especificidades encontradas na Lei Municipal nº 726/2014.

Essa lacuna regulatória incluía a ausência de diretrizes sobre o distanciamento

mínimo para plantio e cultivo de eucalipto, restrições ao plantio e replantio desta árvore em áreas de preservação permanente, e a erradicação do plantio em áreas já ocupadas para conformidade com a lei municipal. Além disso, as legislações federais e estaduais não delimitaram restrições quanto ao plantio de eucalipto em áreas de regeneração da Mata Atlântica, nem estabeleceram regras sobre a formação de corredores ecológicos em grandes propriedades rurais, diferentemente do que propõe a Lei Municipal.

Quadro 12 - Itamaraju - Poder Executivo

De acordo com a mídia local, em janeiro de 2020, o prefeito manifestou seu apoio ao cultivo de eucalipto na região, enquanto criticava a lei municipal de 2001 que impõe restrições a essa atividade. Ele alegou que a referida legislação é excessivamente restritiva devido a disposições consideradas inconstitucionais. O prefeito sublinhou a importância de garantir aos produtores rurais a liberdade de escolher o plantio de eucalipto, enfatizando os alegados benefícios para o município. Ele não se manifestou a respeito das discussões de potenciais consequências adversas para o meio ambiente e o possível impacto no desemprego decorrente do aumento do cultivo de eucalipto na região. Paralelamente, ele enfrentou críticas de outros membros da comunidade

Ainda pela apuração, alega-se que os produtores teriam sido orientados a entrar com ações na justiça para derrubar a lei, pois o Poder Executivo local não obteve êxito junto à Câmara Municipal. Percebe-se que há diferença de entendimento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo local.

Fonte: BRASIL (2019), JESUS (2020).

Assim, percebe-se que na cidade de Itamaraju houve entendimento dos três poderes em sentidos diferentes: o Poder Legislativo atuou na limitação da atividade, o que foi revertido em caso individual no Poder Judiciário. O Poder Executivo também atuou em desacordo com o Poder Legislativo.

4.4.3. Teixeira de Freitas

O primeiro ator político a ser mencionado na limitação do plantio de eucalipto na cidade de Teixeira de Freitas foi a Câmara de Vereadores, que promulgou a Lei Municipal nº 726/2014 na data de 20/06/2014. Houve exercício do Poder de veto pelo Poder Executivo 27/03/2014. A judicialização ocorreu através de ADI na data de 21/10/2014 até a data de 01/11/2023. Menciona-se que as discussões sobre o assunto ocorreram ao longo de anos, de modo que em 2007 já havia ocorrido uma tentativa da Câmara de aprovar uma lei proibindo o plantio.

Quadro 13 - Teixeira de Freitas - Poder Legislativo - Lei Municipal nº 726/2014

O instrumento visou regular o cultivo de eucalipto na região garantindo a sustentabilidade ambiental e a convivência harmônica com outras atividades econômicas e residenciais. Foram estipulados critérios rigorosos sobre a localização do plantio, especialmente em relação à distância de recursos hídricos, áreas residenciais e infraestruturas públicas, com o objetivo de prevenir impactos negativos sobre o ecossistema e a vida da comunidade. Ademais, a lei enfatizou a proibição do plantio em áreas de preservação permanente, estabelecendo um mecanismo de controle e fiscalização para coibir práticas que ameaçassem a integridade desses ecossistemas críticos. A exigência de um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) para casos de não conformidade reforçou o compromisso do município com a recuperação ambiental e a gestão responsável dos recursos naturais. Por último, a definição de um limite máximo para a área cultivável com eucalipto, restrito a 5% do território municipal.

A lei foi recebida com insatisfação pelo setor produtivo, gerando uma consequente judicialização através de Ação Direta de Inconstitucionalidade por incompatibilidade de leis municipais com dispositivos constitucionais estaduais

Fonte: DE AMBIENTAL... (2019), TEIXEIRA DE FREITAS (2014).

A lei desde o princípio teve sua legalidade questionada. Um dos advogados atuantes na ação judicial, Dr. Leandro Mosello criticou a lei argumentando que ela violava normas estaduais e federais ao restringir o plantio de eucalipto com base em uma suposta proteção ambiental. Ele destacou a incoerência da lei, que, ao mesmo tempo, permitia o cultivo de eucalipto para usos não industriais e comerciais, bem como o de outras culturas, contradizendo seus alegados objetivos ambientais. Mosello apontou para o impacto negativo significativo sobre os produtores, que enfrentariam perdas substanciais de área produtiva e seriam forçados a alterar suas atividades econômicas, o que gerava insegurança jurídica e prejudicava a economia municipal, demonstrando a ineficácia da lei em cumprir com seus propósitos declarados (DE AMBIENTAL..., 2019).

Quadro 14 - Teixeira de Freitas - Poder Executivo

Foi exercido o poder de veto integral ao Projeto de Lei. Argumentou ser a lei inconstitucional e também contrária aos direitos individuais assegurados pela Constituição Federal. Essa decisão refletiu preocupações quanto à legalidade e adequação da proposta em relação às normas superiores.

Fonte: BRASIL (2019)

Com a consequente judicialização da questão *a posteriori*, o Município reforçou sua posição contra a legalidade quando convocado a se manifestar sobre a ação judicial. O município argumentou pela total inconstitucionalidade da lei, solicitando ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que reconhecesse a procedência da ação.

Quadro 15 - Teixeira de Freitas - Poder Judiciário – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia (FAEB) pela ADI 0018132-08.2014.8.05.0000

<p>Argumenta a parte autora que havia violação da competência legislativa concorrente da União e do estado da Bahia ao serem impostas restrições ao plantio de eucalipto, contrariando a legislação federal e estadual existente. Argumentou-se que o município havia excedido seus limites ao tratar de matérias de interesse nacional e estadual, como a atividade agrícola e florestal, que deveriam ser reguladas pela União e pelo Estado, e não por legislação municipal. Sustentou que a lei municipal feria o princípio da isonomia ao discriminar arbitrariamente o plantio de eucalipto, destinado a fins comerciais e industriais, em comparação a outras atividades agrícolas que poderiam ter impactos ambientais similares. Também foi apontada uma violação ao princípio da livre iniciativa, pois a lei impunha restrições que inviabilizavam a atividade econômica do plantio de eucalipto, afetando a viabilidade econômica e a segurança jurídica dos produtores rurais.</p>
<p>Convocada para prestar esclarecimentos, a Câmara Municipal alegou que a norma se fundamentava na função social da propriedade e na preservação ambiental, adequando-se às particularidades locais e ao interesse público. Destacou-se a necessidade de regulação diante da expansão do cultivo de eucalipto e seus impactos ambientais, reforçando a competência municipal em legislar sobre questões de interesse local, inclusive ambientais, com base na autonomia política conferida pela Constituição.</p>
<p>Outros atores foram convocados para opinar no processo: a Procuradoria-Geral de Justiça opina pela improcedência do pedido, defendendo a constitucionalidade da lei. Este posicionamento é mantido consistentemente ao longo do processo. Já a Procuradoria Geral do Estado <i>a priori</i> pediu a designação de um perito para que fossem esclarecidos fatos sobre a matéria, o que foi negado. Na ausência da adoção de sua sugestão preliminar (designação de peritos), a Procuradoria Geral do Estado busca a improcedência do pedido, o que implica uma concordância tácita com a constitucionalidade da lei, ao menos no que se refere à adequação do processo legal seguido.</p>
<p>O Tribunal Pleno julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 726/2014 de Teixeira de Freitas na data de 21/08/2019. O Tribunal entendeu que a lei criava distinções não permitidas, violando princípios constitucionais como o da isonomia e da livre iniciativa, além de ultrapassar as competências municipais ao impor restrições específicas ao cultivo de eucalipto, que não estavam previstas na legislação federal ou estadual correspondente. Baseou-se na necessidade de harmonia e unidade do sistema jurídico, destacando que normas hierarquicamente inferiores não devem confrontar as premissas das Constituições Federal e Estadual. A decisão refletiu o entendimento de que, embora os municípios possam legislar sobre assuntos de interesse local, a regulamentação adotada pelo Município de Teixeira de Freitas sobre o plantio de eucalipto para fins comerciais e industriais excedeu sua competência legislativa suplementar, interferindo indevidamente na liberdade de iniciativa e no direito de propriedade.</p>
<p>Inconformada, a Câmara de Vereadores recorreu da decisão. Ela apontou que, se a decisão do TJ/BA fosse mantida, haveria impactos negativos na expansão urbana dos distritos e povoados, com mais êxodo rural e da monocultura de eucalipto, sem benefícios compensatórios pelo setor, que possui o monopólio da eucaliptocultura e produção de celulose. Ainda de acordo com o Poder Legislativo local, caso a decisão prevalecesse, apenas o setor produtivo seria beneficiado, enquanto os danos ambientais e socioeconômicos recairiam sobre o Município de Teixeira de Freitas e sua população.</p>
<p>No entanto, a tentativa de Recurso Extraordinário para o STF foi julgada intempestiva pela corte, ou seja, fora do prazo previsto no Código de Processo Civil. Dessa forma, o mérito do caso não foi analisado pela Corte Constitucional, Com a declaração de inadmissibilidade do recurso pelo STF foi assim reconhecida a inconstitucionalidade da lei.</p>

Fonte: TJ PROIBE... (2019), BRASIL (2019).

A presente ação tinha como objetivo a declaração da inconstitucionalidade da

lei, buscando-se assim a retirada da mesma do ordenamento jurídico resultando em efeitos *erga omnes*. Destaca-se que tal instrumento tem legitimidade restrita, asseverando a Constituição do Estado da Bahia que são partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual, federação sindical e entidades de classe de âmbito estadual (art. 134, VI) (BAHIA, 1989).

Apesar da existência de diversas leis municipais com desdobramentos semelhantes ao caso em questão, o STF nunca chegou a julgar o mérito da questão, apenas tendo se manifestado de forma cautelar no julgamento da lei estadual do Espírito Santo (ADI 2623). Com a possível análise da Corte Constitucional abrir-se-ia a possibilidade de pacificação da questão e até mesmo consolidação de um precedente com aplicação nacional. No entanto, o recurso no caso de Teixeira de Freitas não chegou a ser examinado pela Corte devido a perda de prazo processual da parte que recorreu da decisão de segunda instância.

Destaca-se que esta não foi a única ação jurisdicional a questionar a lei em análise, de modo a terem sido impetrados de forma individual mandados de segurança para que a atividade fosse permitida a nível individual.

5 DISCUSSÕES

5.1 Atuação do estado na área florestal e seus 3 poderes

O primeiro ponto a ser discutido é a atuação do Estado (ou falta dela) no conflito relacionado a eucaliptocultura. Conforme discutido na sessão de parte histórica, houve incentivo do poder governamental para o desenvolvimento da atividade de plantio de eucalipto, mas não houve a regulamentação da atividade, planejamento florestal, fiscalização ou nenhuma política pública foi elaborada visando o equilíbrio dos interesses do setor florestal e da população local. Frente aos impactos causados pela atividade, a política em questão poderia tratar da regulamentação, planejamento, e fiscalização da eucaliptocultura. Tal política poderia abordar aspectos como o zoneamento ambiental para determinar áreas adequadas ao plantio, medidas para a preservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e estratégias para minimizar impactos sociais negativos.

Como pontuado por Silva (2001), o Estado tem papel chave na atividade florestal nacional, havendo nítidas lacunas naquilo que era esperado. Por mais que seja

notável a importância econômica da produção de celulose no Brasil, faz-se necessária a participação ativa do Estado em suas atividades. Para Barbosa (2019), dada a ênfase no desenvolvimento do setor e o estímulo ao crescimento econômico, o Estado deve desempenhar um papel ativo na resolução de conflitos relacionados à expansão da indústria de celulose e à atividade florestal. Adicionalmente, os resultados econômicos gerados pelo setor de papel e celulose podem ser legalmente direcionados para mitigar os impactos adversos associados à monocultura do eucalipto. Essa abordagem visa equilibrar os benefícios econômicos da indústria com as preocupações ambientais e sociais relacionadas ao cultivo de eucalipto.

Destaca-se a atuação do Poder Legislativo como principal ator no uso de políticas proibitivas e restritivas através da elaboração de leis locais. Sendo as leis instrumentos para formulação de políticas públicas, foi feito o uso deste instrumento participativo e democrático, muitas vezes com a participação de integrantes da sociedade civil, setor produtivo e grupos interessados nas discussões que deram origem às leis.

Já em se tratando do Poder Executivo local, observou-se uma divisão, sendo possível encontrar os dois posicionamentos: tanto favoráveis à eucaliptocultura local quanto contrários no estudo de caso. Conforme visto, a atuação do Executivo era mais indireta, cabendo-lhe a possibilidade de regulamentação inicial por decreto ou tentativa de veto de projeto de lei que entendesse não ser pertinente ou ilegal. Dentro da judicialização dos casos era feita a escuta do Poder Executivo, mas ele não tinha papel tão significativo quando comparado aos demais poderes.

Por outro lado, o Poder Judiciário teve papel fundamental uma vez que houve a judicialização das políticas públicas restritivas. Frente a insatisfação das medidas de limitação, houve a provocação do poder jurisdicional para que o conflito pudesse ser analisado e julgado. Para o questionamento das leis, o setor florestal fez o uso de dois instrumentos jurídicos: o Mandado de Segurança e a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

O Mandado de Segurança foi o instrumento mais usado por ser um instrumento que pode ser usado por qualquer cidadão, visando a proteção de seus direitos. Já a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por ter legitimidade mais restrita nos termos da Constituição, foi um instrumento usado apenas no caso de Teixeira de Freitas quando analisado o contexto do sul da Bahia.

Na perspectiva de políticas públicas, tem-se que o julgamento procedente de uma ADI é de fato o instrumento que altera a conjuntura normativa proposta pelo

Poder Legislativo. Com o acolhimento da tese de inconstitucionalidade, a norma é invalidada desde a sua origem, não produzindo efeitos jurídicos. Esse julgamento tem efeito *erga omnes*, ou seja, aplica-se a todos de forma vinculante. Diferencia-se assim do Mandado de Segurança, que não culmina na invalidação da norma. Cabe neste caso a cada particular que se sentir prejudicado pela busca do Poder Judiciário.

Fica nítido que, apesar da existência de diferentes julgados, não há ainda a uniformização das decisões judiciais a respeito da matéria. É possível encontrar decisões favoráveis e decisões contrárias às leis de plantio de eucalipto. É possível encontrar posicionamentos que entendem que essas leis fazem parte da competência municipal e posicionamentos que entendem que as leis ultrapassam a competência municipal. Percebe-se adicionalmente uma forte relação da norma jurídica com a formulação de políticas públicas.

Parte deste problema se deve à falta de decisão do STF sobre a matéria, faltando assim uma decisão vinculante ou elaboração de súmula que uniformizasse o assunto para todos os tribunais. Pontua-se que o STF quase julgou o mérito do caso - tendo também quase julgado o mérito em outra oportunidade no julgamento de proibição no Espírito Santo. Neste outro caso, a lei restritiva acabou sendo revogada, de modo a não ter a corte analisado o mérito da questão. Foi apenas proferida uma decisão cautelar, resultando em uma decisão que reconheceu cautelarmente a inconstitucionalidade da lei estadual. Essa decisão é usada em outras ações que analisam casos semelhantes, porém ainda assim há entendimentos divergentes.

Conforme citado no caso de Teixeira de Freitas, o STF também quase chegou a analisar a questão. No entanto, em recurso extraordinário da Câmara de Vereadores, foi decidido que tal recurso havia descumprido o prazo legal, sendo então considerado intempestivo. Mais uma vez a corte não analisou a questão, sendo mantida a lacuna jurisprudencial se o poder local extrapola ou não sua competência ao limitar a atividade de eucaliptocultura. Como existem outros casos em tramitação no Poder Judiciário, ainda há a possibilidade que a corte se manifeste sobre o tema e possa inclusive pacificar a questão para os tribunais inferiores, vinculando inclusive toda a Administração Pública.

Assim percebe-se que houve judicialização nas cidades em que fora realizado este estudo de caso no sul da Bahia, o que evidencia a insatisfação local gerada pelas políticas públicas propostas. No entanto, observa-se que o debate dentro do Poder Judiciário foi pautado principalmente por aspectos formais das normas, prevalecendo

o debate a respeito da competência legislativa do município acerca da limitação de eucaliptocultura.

Essa atuação difere do que ocorreu no Poder Legislativo e no Poder Executivo, onde havia uma discussão da atividade em si e seus impactos através da convocatória de audiências e estudos sobre a matéria. O Poder Judiciário foi convocado para análise de adequação da norma, papel este estritamente cumprido. A judicialização possibilita a proteção de direitos coletivos e individuais, mas também levanta debates sobre os limites da atuação judicial e a separação dos poderes, levantando-se o questionamento acerca do equilíbrio delicado entre garantir direitos e respeitar as competências de cada esfera do poder.

Sobre a judicialização, faz-se importante mencionar que, mesmo com decisões judiciais reconhecendo a inconstitucionalidade de leis, o conflito envolvendo o plantio de eucalipto não foi pacificado. A insatisfação especialmente das comunidades locais frente a expansão da atividade não chegou a ser discutida em momento algum do litígio, cabendo assim ao Poder Público mais uma vez repensar em políticas públicas florestais além do aspecto proibitivo, que possam de fato dar oportunidade de discussão com os principais *stakeholders* envolvidos na eucaliptocultura no estado. A estruturação de políticas proibitivas não foi suficiente frente ao complexo conflito; A judicialização também se mostrou como não sendo o melhor caminho para a busca do equilíbrio, marcando apenas mais um capítulo na história deste conflito.

Fahel e Neves (2007) pontuam que a erradicação da pobreza e o desenvolvimento pleno das capacidades individuais não são garantidos apenas pelo crescimento econômico. Devem dessa forma ser pensadas políticas sociais que desempenham um papel central ao tornar a distribuição de renda mais equitativa e ao melhorar o bem-estar da população, o que, por sua vez, reforça o crescimento econômico. Este ciclo de benefícios mútuos entre políticas sociais e crescimento econômico suscita questões complexas sobre quais políticas adotar, como financiá-las, decidir suas prioridades, e avaliar seus impactos, requerendo arranjos institucionais adequados para sua implementação efetiva.

5.2 Dificuldade da delimitação de competências

O início da discussão se dá com a falta de regulamentação na esfera nacional sobre o assunto. Conforme observado, há uma falta geral da atuação do Estado que lhe é esperada na área florestal, especialmente no tocante às seis atribuições

pontuadas por Silva (2001).

As lacunas ficam ainda mais nítidas quando se observa a falta de normatização da União da matéria, abrindo-se assim o questionamento se deveriam os demais entes federativos formular políticas e leis sobre a matéria ou se não deveriam fazê-lo para que não seja desrespeitada a área de atuação de cada um dos entes.

Em termos práticos, percebe-se que o Poder Legislativo local se entendeu na situação de formulador das políticas públicas, entendendo que as matérias relacionadas ao plantio de eucalipto eram matérias ambientais, cabendo assim ao município,

A todo momento, defendeu o Poder Legislativo sua competência e autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local, incluindo a proteção ambiental e o disciplinamento de atividades como o plantio e replantio de eucalipto. Sendo a esfera municipal a mais próxima da população, a Câmara de Vereadores se portou como um espaço democrático de diálogo. Frente às demandas da população local, as políticas públicas proibitivas foram elaboradas frente a lacunas de legislação nacional a respeito da matéria, atuando como um limitador do crescimento acelerado do plantio de eucalipto no sul da Bahia.

Com a Constituição de 1988 houve ampliação de competência para os entes federativos, cabendo também aos estados e municípios a formulação de políticas públicas. No entanto, o dito federativo cooperativo acaba na prática se transformando em um federativo competitivo, não estando claro até o momento sobre o que cada ente deveria regulamentar. A ideia inicial de ampliação de atores políticos dentro da construção normativa traz consigo as dificuldades de equilíbrio da atuação de cada ente, evidenciada no presente estudo pela judicialização das normas proibitivas.

Para Castanheira Neto (2019) a política, mesmo quando não formalizada, reflete a postura de um governo diante de um tema, influenciando diretamente na maneira como determinado setor é gerido. Dessa forma, a falta de uma política também pode ser vista como sendo uma decisão política. No contexto do setor florestal, a ausência de uma estratégia de política pública coordenada limita a exploração das vantagens comparativas e competitivas do patrimônio florestal, essencial para o desenvolvimento social, econômico e ambiental.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formulação das políticas florestais no Brasil está em processo de

reestruturação, particularmente devido às transformações instauradas pela Constituição de 1988. Este novo momento institucional ampliou os entes federativos responsáveis pela elaboração de políticas públicas, incorporando também os municípios. Tal expansão na participação gerou um aumento nos conflitos de interesses e de normas, resultantes das lacunas remanescentes sobre as competências específicas de cada ente federativo.

Diante da multiplicidade de atores, notam-se posicionamentos diversos a depender da localidade. Em se tratando das normas proibitivas e restritivas no sul da Bahia, a tendência foi observar o Poder Legislativo mais voltado à limitação e o Poder Executivo e Judiciário com posições divergentes. Esse aspecto reflete a polêmica da questão dentro da sociedade civil, da mídia e da literatura sobre o assunto, sendo possível assim apontar aspectos positivos e aspectos negativos do plantio de eucalipto.

Esses conflitos estão sendo, em parte, discutidos e resolvidos pelo Poder Judiciário, uma vez que este Poder é convocado para atuar em meio a conflitos ... e conflitos de normas. No entanto, pontua-se a limitante capacidade do Poder Judiciário na resolução do conflito existente entre produtores florestais e comunidades locais, que extrapola em muito o debate de competência legislativa travado nos tribunais.

A judicialização das disputas sobre o plantio de eucalipto evidencia a urgência de uma regulamentação clara e abrangente que oriente tanto o setor produtivo quanto proteja os interesses das comunidades e do meio ambiente. A falta de regulamentação leva a insegurança jurídica, freando o desenvolvimento do setor florestal.

Faz-se necessário a proposição de outros tipos de políticas públicas além do viés proibitivo, com a estruturação de formas de redução de impacto da atividade, que resultem em mudanças nas populações locais. Frente às externalidades negativas trazidas pela atividade de eucaliptocultura local, deve-se buscar pela internalização das externalidades. Estas políticas devem ser pensadas de modo permanente, para que de fato a atividade possa ser sustentada sem a restrição e judicialização da mesma. A persistência dos conflitos e a insatisfação de diversos setores com as políticas atuais reforçam a necessidade de revisão e implementação de novas estratégias que efetivamente abordem as complexidades da eucaliptocultura.

Inegável é o potencial brasileiro sob a perspectiva global. No entanto, para que o setor siga crescendo, é fundamental que a escalada seja pautada pelo princípio de desenvolvimento sustentável. De acordo com este princípio, devem ser equalizados

os valores econômicos, sociais e ambientais, em contrapartida da forma como a atividade foi iniciada no sul da Bahia.

Por fim, as políticas públicas florestais devem ser pensadas como políticas de Estado, e não como políticas de governo. Deve ser pensado os interesses nacional e local a longo prazo, extrapolando-se a perspectiva temporal dos cargos políticos desempenhados pelos atores políticos eleitos. Além do mais, através da formulação de políticas nacionais a longo prazo evita-se a mudança repentina de rumo na formulação de políticas públicas. Traçando um planejamento há assim a possibilidade de concretização do desenvolvimento sustentável e superação da insegurança jurídica atual que passa o setor de florestas plantadas, em especial no sul da Bahia. Dessa forma, as políticas públicas devem ser formuladas através de um processo democrático que inclua todas as partes interessadas, garantindo que as medidas adotadas sejam justas, eficazes e sustentáveis a longo prazo.

CAPÍTULO 4 – PROIBIÇÃO AO PLANTIO DE EUCALIPTO NOS MAIORES PRODUTORES MUNDIAIS: UM ESTUDO DO DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL E NA ÍNDIA

1 INTRODUÇÃO

As árvores de eucalipto se estendem por mais de 20 milhões de hectares em mais de 90 países, se destacando na liderança de área plantada Brasil, China e Índia. Eucaliptos são cultivados tanto em plantações comerciais em larga escala quanto em pequenas áreas para a produção de lenha e carvão para uso doméstico. A expansão considerável dessas plantações nas últimas décadas reflete as principais vantagens competitivas dos eucaliptos em relação a outras espécies de árvores em termos de produtividade, tolerância a estresses bióticos e abióticos, qualidade da madeira para uma ampla variedade de usos (LACLAU *et al.*, 2018).

Para De Vechi (2018) as florestas de eucaliptos têm aumentado em extensão, sendo preferencialmente utilizadas como fonte de energia renovável e limpa, contribuindo para a prevenção da extração de madeira de florestas nativas, prática que perdurou por séculos. Este aspecto assume grande relevância em face das crescentes mudanças climáticas, com o eucalipto desempenhando um papel significativo ao produzir vasta quantidade de biomassa e evitar a extração de madeira nativa, o que favorece a conservação ambiental.

A espécie arbórea do eucalipto, devido à sua rápida taxa de crescimento e à capacidade de adaptação em regiões onde culturas anuais não são viáveis, tanto tecnicamente quanto economicamente, emergiu como altamente cultivada em todo o mundo, segundo Joaquim e colaboradores (2007). Essa característica tornou-o uma opção preferencial para o desenvolvimento, especialmente em países periféricos, visando ao avanço econômico. Consequentemente, grandes extensões de terra, incluindo em países como Brasil e Índia, foram dedicadas ao cultivo do eucalipto. A expansão notável desse cultivo durante o século XX foi impulsionada pela demanda internacional e pela versatilidade de seus usos, destacando-se como um vetor de desenvolvimento econômico.

No entanto, em ambos os países, surgem críticas significativas quanto à maneira como a atividade do plantio de eucalipto foi e continua sendo conduzida, gerando intensos debates sobre o tema. Esses debates englobam preocupações com as

consequências ambientais, sociais e econômicas resultantes do rápido e expansivo plantio seguindo o modelo de monocultura.

Em contrapartida, para Lima (2017), no Brasil, críticas surgiram à medida que o Estado, ao desempenhar um papel crucial na implantação de grandes projetos, promoveu frequentemente a concentração de terras e a centralização da produção em monoculturas de eucalipto. Essa tendência resultou na criação limitada de empregos, uso excessivo de recursos hídricos e o surgimento dos chamados desertos verdes, notáveis por sua escassa diversidade biológica. Além disso, tais processos obstaculizam a implementação de políticas de reforma agrária, limitando o acesso à terra e reforçando desigualdades sociais e econômicas.

Na Índia, Palanna (1988) sugere que o aumento da população exerceu uma pressão enorme sobre as florestas naturais, levando ao seu desmatamento para expansão agrícola e coleta de lenha, principais causas da degradação ecológica. Apesar da revolução verde proporcionar alimento suficiente, há escassez de madeira para cozinhá-lo. A exploração de árvores para lenha, tanto em florestas governamentais quanto em terras agrícolas, foi intensificada pela alta demanda e preços atrativos. Contudo, o plantio em larga escala de eucalipto gerou preocupações ambientais, especialmente sobre o uso de água e esgotamento de nutrientes.

Pesquisas recentes, incluindo estudos sobre o uso da água pelo eucalipto, ainda não são conclusivas, com forte debate na literatura, na mídia e na sociedade civil acerca da atividade e eventual imposição de seus limites. Em ambos os países a discussão também chegou à esfera política, culminando em leis e decisões judiciais pautando o assunto. O movimento de questionamento às atividades de monocultura de eucalipto também percebido em escala global, havendo assim debates de proibição ou forte restrição em Portugal, Madagascar, Quênia, África do Sul, Uruguai, além de Brasil e Índia.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo a análise da atividade de plantio de eucalipto no Brasil e na Índia, estabelecendo um paralelo entre passado e presente dos dois países sob a perspectiva do desenvolvimento rural. Busca-se em primeiro lugar fazer a fundamentação teórica acerca do desenvolvimentismo dentro da matéria rural e depois comparar o passado e o presente desta cultura em ambos os países, analisando a perspectiva atual de proibição e restrição da atividade.

Posteriormente, fez-se um paralelo entre o plantio de eucalipto nos dois países de modo a elucidar seus pontos semelhantes e divergentes. Ao final foi proposto o

que se espera para a perspectiva futura nestas nações que visam a consolidação do desenvolvimento sustentável através do plantio florestal.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O desenvolvimento é visto pelos países subdesenvolvidos como a forma de superação de seus problemas para alcançar os padrões atingidos pelos países desenvolvidos. Sendo nações marcadas por um passado colonizatório, o desenvolvimento rural está intrínseco ao planejamento de como se tornar uma nação desenvolvida.

Durand (1975) aborda como a colonização destruiu a estrutura preexistente nessas sociedades: Este foi mais notadamente o caso da Índia, que foi desindustrializada; da África, onde o comércio de escravos transformou a sociedade muito antes que o colonialismo o fizesse novamente; e da América Latina, onde os povos indígenas foram completamente dizimados. A relação das metrópoles mercantilistas e capitalistas com estas colônias teve êxito ao suplantando a estrutura preexistente implementando as estruturas sociais política e econômica que têm atualmente: isto é, a estrutura do subdesenvolvimento.

Amartya Sen (2000) coloca o que seria este desenvolvimento a ser buscado: O desenvolvimento necessita da eliminação de fatores que restringem a liberdade, como a pobreza, tirania, falta de oportunidades econômicas, marginalização social, descuido dos serviços públicos e opressão estatal. Mesmo com um crescimento significativo da riqueza global, direitos fundamentais ainda são negados a muitos, possivelmente à maioria. Conclui assim o autor que o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida e das liberdades.

Para Borges e Leandro (2022), a corrida do Sul por um desenvolvimento comparável ao do Norte, à custa de recursos naturais insuficientes, reflete a necessidade urgente de adoção de práticas sustentáveis. Essa abordagem busca equilibrar a continuidade da atividade industrial, a preservação da qualidade de vida e a proteção ambiental. Define-se sustentabilidade como a capacidade de persistência do ecossistema sem comprometer suas funções vitais, diante de desafios externos, ressaltando a valorização das particularidades regionais sobre a imitação de modelos de desenvolvimento europeus.

Este desenvolvimento nas nações periféricas seria assim alcançado pelo desenvolvimento rural, conceito que emerge a partir da segunda metade do século XX. A noção de desenvolvimento rural, naqueles anos, certamente foi moldada pelo espírito da época, com o ímpeto modernizante (e seus significados e trajetórias) um conjunto de programas foi implementado nas regiões mais pobres (NAVARRO, 2001). Através da dita modernização do campo, regiões atrasadas quando comparadas ao espaço urbano também seriam consideradas produtivas.

Este período marca uma expansão significativa no cultivo do eucalipto, particularmente no Brasil e na Índia, impulsionado por uma demanda internacional crescente e pela valorização do mercado florestal, levando a um aumento considerável do plantio nessas nações. Também motivada por razões internas, há um forte incentivo governamental para que amplos espaços sejam dedicados a esta cultura, visando especialmente o desenvolvimento econômico através do meio rural.

Freitas (2022) aponta que este cenário está inserido dentro do modelo neoliberal, um modelo que prega o desenvolvimento e a modernização. No entanto, o autor pontua ser nova roupagem para o antigo paradigma de exploração de matéria-prima e do capital social, uma atualização do mesmo modelo estabelecido desde períodos coloniais, reconfigurando-se com conceitos de valoração, uma reprimarização da economia, que intensifica dinâmicas de expropriação territorial e da biodiversidade, produzindo novas formas de dependência e dominação. Esse modelo neo-extrativista, baseia-se na extração e exportação de produtos primários.

Ou seja, o desenvolvimento que foi fomentado correspondia às visões e expectativas do Ocidente, baseando-se na percepção ocidental de uma evolução e progresso padrões, de modo que a queda da ordem colonial e o advento do desenvolvimento estavam intrinsecamente ligados. A imagem do antes dito “terceiro mundo” como criança em busca de supervisão de um adulto era uma metáfora frequente e se alinhava bem ao discurso de desenvolvimento. O ano de 1945 representou uma mudança drástica nos negócios globais, com os sistemas coloniais antigos de exploração e dominação tornando-se obsoletos, indicando uma reorganização na hierarquia de poder mundial (ESCOBAR, 1995).

Dessa forma, é possível observar como a escolha do plantio de eucalipto em monocultura esteve estritamente ligado a um discurso desenvolvimentista, influenciado pelas concepções teóricas em seu momento de introdução e a perspectiva geopolítica existente, reforçando relações de poder historicamente construídas.

3 METODOLOGIA

Em um primeiro momento fez-se uma pesquisa bibliográfica sobre o desenvolvimento rural e o plantio de eucalipto no Brasil e na Índia através das principais plataformas de periódicos científicos. Buscou-se assim conhecer e analisar conteúdos científicos sobre a proposta desta pesquisa.

O estudo de caso nesta pesquisa foi feito através dos sites governamentais dos entes envolvidos, coletando-se regulamentações e decisões judiciais relacionadas a proibição de plantio de eucalipto em ambos os países.

Aponta-se também como fontes o uso de sites de conteúdo técnico, de matérias jornalísticas e suas reportagens a respeito da atuação dos governantes locais frente aos problemas relacionados ao plantio de eucalipto por sua rápida disponibilização e acompanhamento das questões de forma referenciada.

4 RESULTADOS

4.1 Passado - implementação da cultura no Brasil

Desde o descobrimento, a partir de 1500, as atividades florestais sempre demonstraram uma relevância significativa no território brasileiro. No entanto, essas atividades foram moldadas pela influência de diversos fatores históricos, culturais, econômicos e sociais. A interação desses elementos ao longo do tempo e do espaço resultou em ciclos de atividade florestal tanto relacionadas às florestas nativas como às florestas plantadas (BENAC *et al.*, 2014).

Mendonça Filho e colaboradores (2008) apontam como se deu essa linha do tempo da exploração florestal no país. Desde o início da colonização, a exploração florestal no Brasil foi intensa e transformadora, começando com a extração do Pau-brasil, principal recurso florestal durante os primeiros séculos de colonização. Esta fase inicial, que abasteceu principalmente o mercado europeu, logo se expandiu para outras espécies. O desenvolvimento de infraestruturas, como a ferrovias, e o surgimento da indústria de papel e celulose no final do século XIX, promoveram a expansão da atividade madeireira, que foi ainda mais estimulada por políticas internacionais e inovações no transporte durante a primeira metade do século XX.

Já a exploração de eucalipto é mais recente quando comparada ao histórico florestal nacional. Há controvérsias sobre as datas e locais exatos onde ocorreram as primeiras introduções de eucalipto no Brasil, com os relatos apontado para uso relacionado a paisagismo, barreiras quebra-ventos e de obtenção de óleos essenciais a partir de exemplares mais antigos plantados por D. Pedro I, no Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em 1825. Já as plantações com fim comercial iniciam-se a partir de 1904 com sua introdução pela Companhia Paulista de Estradas de Ferro, visando fornecer lenha para locomotivas. Essa iniciativa marcou o começo de uma trajetória que transformaria o eucalipto na principal espécie florestal plantada no país (PINTO JÚNIOR, 2021).

No entanto, Kengen (2019) aponta como marco a década de 1960, tendo o setor florestal brasileiro experimentado grandes mudanças, impulsionadas por incentivos governamentais e pela colaboração de agências internacionais, que visavam promover o desenvolvimento florestal como um motor de crescimento econômico. Este período foi marcado pela realização da Segunda Conferência Mundial sobre Eucalipto no Brasil, em 1961, que destacou a necessidade de esquemas financeiros especiais para aumentar as taxas de plantio de árvores. Foi ainda durante esta década que os incentivos fiscais introduzidos na metade da década de 60 resultaram em um aumento significativo no número de projetos de plantação de eucalipto.

Para Andrade (2016) entre as décadas de 1960 e 1980, o setor florestal brasileiro viu um aumento expressivo na área de cultivo de eucalipto, de 500 mil para 3 milhões de hectares, sob uma política de desenvolvimento que buscava modernizar a economia. Este crescimento, fortemente apoiado por incentivos fiscais e créditos governamentais, não apenas estimulou a adoção de novas tecnologias e o fortalecimento da indústria, mas também resultou em concentração de terras e a expansão de monoculturas. A expansão do eucalipto refletiu assim a influência de grandes empresas no agronegócio e no uso do espaço rural. No entanto, a década de 80 trouxe desafios com a crise econômica, reduzindo os estímulos fiscais, mas incentivando o setor a investir em pesquisa. Ainda para o autor, a expansão dessa cultura acabou por resultar em significativa perda da Mata Atlântica, revelando os problemas e impactos ambientais do modelo de desenvolvimento adotado.

Desde a década de 1990, a produção de silvicultura no Brasil apresentou uma tendência de crescimento contínuo, com o eucalipto emergindo como a espécie predominante nesse crescimento. Esse crescimento ocorreu tanto em áreas tradicionais

quanto em novas regiões, sem alterar significativamente a concentração da produção silvícola no país (MOREIRA, 2021).

No entanto, tem-se no Brasil a partir da década de 1990 mudança dos processos políticos, não sendo mais monopolizados pela administração estatal, mas envolvem uma variedade de organizações, grupos e indivíduos, incluindo ONGs, que passam a desempenhar papéis significativos na tomada de decisões. Este fenômeno refletiu uma mudança nas relações Estado-sociedade civil, questionando a supremacia de grupos tradicionais no setor florestal e exigindo a revisão das políticas florestais, anteriormente focadas em metas específicas (AICHER, 2004).

Dessa forma, com a pluralidade de atores atrelados a relação florestal, aumenta-se a complexidade dos processos políticos, envolvendo diferentes valores na tomada de decisões florestais e estabelecimento de rumos para o desenvolvimento rural. Estes fatores foram determinantes para a eclosão dos conflitos envolvendo a eucaliptocultura no Brasil.

4.2 Passado - implementação da cultura na Índia

A gestão de floresta constitui uma questão importante na história social da Índia, envolvendo conflitos de interesses entre povos tribais, moradores de vilarejos, desenvolvedores comerciais e diversos governos que enunciaram e tentaram impor várias políticas florestais. Originalmente rica em florestas e populações animais, o subcontinente passou a enfrentar uma séria depleção (RAWAT, 1991).

Sinha (2016) destaca que na Índia, árvores não são apenas consideradas um elemento da natureza, elas também estão associadas às vidas de muitos de inúmeras maneiras, especialmente àquelas pessoas dependentes delas, que consideram sua mera existência possível por causa das florestas. Acredita-se amplamente que a intervenção britânica nas políticas florestais da Índia teve um impacto negativo não apenas na diversidade natural, mas também na estrutura social da Índia, e a agenda primária dos britânicos era avançar sua comercialização e geração de receita por meio de suas políticas florestais e, no processo, negligenciaram o estado ecológico da floresta indiana.

Tem-se como início da colonização britânica o ano de 1608, mas é apenas a partir do século XIX que se volta a atenção para com as florestas indianas e sua conservação começou a ser considerada pelo Estado Colonial. Com a implementação do

Ato Florestal de 1878, os britânicos buscaram proteger seus interesses, limitando o acesso das comunidades rurais aos recursos florestais, o que alterou significativamente a ecologia e economia locais. A priorização da comercialização de madeira em detrimento de práticas tradicionais afetou adversamente a agricultura e a subsistência local, evidenciando a maximização da lucratividade sobre a sustentabilidade ecológica e direitos comunitários (SINHA, 2016).

Dessa forma, percebe-se uma clara política florestal de estrangulamento no território indiano por parte de seu colonizador. Frente a crescentes necessidades de produtos madeireiros e consequente esgotamento das florestas, alternativas passaram a ser pensadas. O eucalipto é assim introduzido na Índia em 1790 com sementes oriundas da Austrália. A partir de 1843 houve intensificação do plantio, visando atender à demanda por lenha através de plantações regulares. Ao longo do século XIX, pequenas plantações foram estabelecidas, muitas delas com fins experimentais, evidenciando a versatilidade do eucalipto (PALANNA, 1988).

Para Bennett (2010) a história dos eucaliptos na Índia colonial passa pela fase de entusiasmo, fracasso e, depois, um declínio constante do interesse. O autor indica que na Índia, as tentativas iniciais de plantar eucaliptos não foram bem sucedidas, de modo que apenas após a independência em 1947 voltou-se a atenção para a cultura uma vez que o governo procurava uma rápida industrialização com ênfase em tecnologia para vencer o subdesenvolvimento.

Com isso, aumentaram as pesquisas sobre o gênero, encontrando-se uma variedade de espécies de eucalipto que acreditavam que cresceriam rapidamente e forneceriam uma excelente cultura de rendimento para os grupos que viviam perto das florestas. Diante a essa fase de ascensão, experimentos silviculturais e entusiasmo pelos eucaliptos aumentaram da década de 1950 à de 1970, com os silvicultores tentando solucionar o "problema" dos eucaliptos, que por um século foram plantados com sucesso em climas tropicais e resultaram em dificuldades para encontrar a espécie ideal para plantio no país (BENNETT, 2010).

Na década de 1980, o "Grande Debate do Eucalipto" emergiu na Índia, destacando-se pela rápida expansão das plantações de eucalipto, que ultrapassaram meio milhão de hectares. Este período foi marcado por intensas discussões entre cientistas, políticos e ativistas, que apontavam os impactos negativos dos eucaliptos na biodiversidade, consumo de água, expulsão de culturas locais e na fertilidade do solo. Além disso, argumentava-se que os eucaliptos, ao demorarem mais para crescer

comparados às culturas tradicionais, aumentavam o desemprego rural e influenciavam negativamente a economia e a sociedade, beneficiando apenas os grandes agricultores em detrimento dos pequenos produtores e trabalhadores. Essa controvérsia não só ganhou visibilidade nacional e internacional, mas também inspirou protestos em outros países asiáticos, refletindo as complexidades socioambientais do cultivo de eucaliptos (WINROCK-F/FRED, 1996).

Apesar das críticas, a atividade de plantio de eucalipto seguiu em ascensão durante as décadas seguintes, culminando no cenário atual, em que os eucaliptos fazem parte do mosaico ecológico e econômico da Índia. As críticas levantadas por ativistas ambientais nos anos 1980 seguiram sendo ecoadas. As realidades demográficas, culturais e econômicas da Índia moderna culminaram na continuidade destas políticas florestais motivadas especialmente pela grande população urbana em expansão, exigindo padrões de vida mais altos e mais recursos naturais.

4.3 Presente - proibição em debate no Brasil

Juntamente com o crescimento das plantações de eucalipto no Brasil, cresceram também os debates acerca das consequências trazidas pela atividade econômica e sua forte expansão. Tem-se como marco normativo a Constituição de 1988 e a instauração de um regime democrático, em contraste ao momento institucional anterior de regime militar quando da intensificação de plantio do eucalipto. Aponta-se também o forte movimento de discussões relacionados a causa ambiental e causas sociais iniciado na década de 1990 não apenas no Brasil, mas de maneira global. A década foi pautada por discussões com atores do setor florestal, governamental e não governamental, buscando traçar os novos princípios que nortearam a atividade econômica global no novo século.

De Vecchi (2018), em seu trabalho, expressa sua perspectiva ao destacar os principais pontos de conflito identificados desde a introdução do eucalipto no Brasil:

Quadro 16 - Desafios relacionados ao plantio de eucalipto no Brasil

Falta de planejamento no plantio e a delimitação de áreas apropriadas e respeito às margens de rios para espécies nativas	Predomínio de eucalipto em relação às plantas nativas devido à ausência de pragas naturais que afetam seu crescimento
Necessidade hídrica do eucalipto, que pode levar ao ressecamento do solo em regiões com baixa pluviosidade.	Degradação do solo intensificada pela compactação causada pelo tráfego de máquinas de colheita e transporte.
Acúmulo de folhas do eucalipto no solo, sem decomposição, impedindo a formação de húmus, necessário para a renovação do solo, devido à falta de organismos decompositores e animais que consomem suas folhas.	Impactos ambientais negativos do corte de madeira incluem compactação do solo, alteração na qualidade do ar, contaminação do solo e dos recursos hídricos.
Impactos na biodiversidade e aceleração do desequilíbrio ambiental	Substituição de matas nativas
Alterações na água por substâncias químicas presentes nas folhas do eucalipto, afetando negativamente a vida aquática.	Produção de serapilheira do eucalipto, podendo ter um impacto ecotoxicológico nos ambientes aquáticos
A ausência de espécies nativas e animais silvestres em florestas plantadas com eucalipto, juntamente com problemas na decomposição de matéria orgânica.	Impacto negativo sob o solo, podendo causar ressecamento e liberar substâncias que impedem a reorganização do ecossistema.

Fonte: DE VECHI (2018)

Tais debates foram reforçados pela falta de legislação nacional sobre o assunto e lacunas da atuação do Poder Público na estruturação de uma política florestal nacional voltada para o setor de florestas plantadas, discutindo inclusive os impactos da atividade, especialmente para grupos que habitam cerca da mesma. Tais lacunas nacionais culminaram na existência crescente de leis que proíbem ou limitam o plantio de eucalipto, uma vez que o crescimento do plantio não foi acompanhado pelo crescimento da atuação do Poder Público. Tais proibições podem ser vistas principalmente no estado do Espírito Santo e no sul da Bahia.

No Espírito Santo, a ocupação do espaço foi impulsionada pela atividade florestal, ocorrendo de maneira tardia. Antes disso, durante os períodos colonial e imperial, o estado permaneceu quase inexplorado, funcionando como uma barreira natural contra invasões e sendo essencial para o transporte de minérios. Este contexto, anterior à chegada do eucalipto, caracterizava a região como isolada e autossuficiente. A inserção do eucalipto no cenário local, influenciada pela demanda global por madeira que se intensificou entre a Revolução Industrial e a Segunda Guerra Mundial, trouxe uma nova dinâmica à indústria do papel, beneficiada significativamente pelos avanços tecnológicos da década de 1960 que viabilizaram a produção de celulose a partir dessa espécie (LIMA, 2017).

A abertura econômica promovida pelo Brasil foi crucial para a internacionalização da indústria de papel e celulose, conferindo ao setor um papel de destaque nas políticas de desenvolvimento nacional. Especificamente no Espírito Santo, essa indústria prosperou graças às iniciativas locais de diversificação econômica, que visavam superar a dependência do café. Este movimento de modernização, iniciado no final dos anos 60, promoveu profundas transformações socioeconômicas, culturais e ambientais (GONÇALVES, 2019).

Contudo, a adoção do eucalipto como cultura predominante acarretou em urbanização acelerada, aumento do desemprego e intensificação dos conflitos com comunidades tradicionais. O resultado da forte expansão na restrição do plantio nos anos 2000, refletindo as tensões entre desenvolvimento industrial e conservação ambiental e cultural (MARACCI, 2005).

O quadro abaixo aponta como se deu a proibição no estado e qual foi seu desfecho:

Quadro 17 - Proibição ao plantio de eucalipto no Espírito Santo através da Lei estadual 6.780/2001

Lei proibitiva	A lei estabeleceu a proibição do plantio de eucalipto para fins de produção de celulose, não fazendo proibição para outros usos.
Judicialização	A promulgação da lei provocou uma reação rápida do setor produtivo, com a Confederação Nacional da Indústria (CNI) procurando suspender a lei por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal, alegando que a proibição afetava a esfera econômica e contrariava os princípios da livre iniciativa e da concorrência.
Decisão cautelar e desfecho	Apenas foi proferida uma decisão cautelar, sem uma análise do mérito sobre o caso. Decidiu-se por unanimidade que a vedação de plantio de eucalipto era discriminatória por ser exclusivamente destinado à produção de celulose, havendo ausência de intenção de controle ambiental. Haveria afronta ao princípio da isonomia e ao direito de propriedade, sem justo motivo. Houve ainda um desvirtuamento dos reais objetivos da função legislativa, sendo caracterizada a violação ao postulado da proporcionalidade. Houve usurpação de competência. A ação foi interrompida após a revogação da lei em questão pelo próprio estado do Espírito Santo.

Fonte: Dados coletados pela autora

Percebe-se que a medida proibitiva estadual foi questionada em ação judicial, que, em decisão cautelar, reconheceu a ilegalidade da medida. Com a revogação da lei posteriormente, a Corte constitucional não analisou o mérito da questão.

Já o segundo caso brasileiro a se destacar diz respeito ao município de Teixeira de Freitas no estado nordestino da Bahia. Andrade (2016) aponta que o interesse pelo agronegócio florestal na Bahia, remonta ao período da crise da monocultura do café,

que se inicia no final dos anos 1980 e se aprofunda nos anos 1990 com a queda do preço da saca e o encolhimento da área plantada.

A introdução da monocultura do eucalipto como elemento agrícola, incitou conflitos socioambientais entre comunidades locais e empresas do setor de celulose, em virtude da demanda por terra e das práticas de cultivo. Tais conflitos são considerados socioambientais porque envolvem grupos sociais com distintas formas de vida, apropriação, uso e interpretação do território. Além disso, os embates não se restringem apenas à questão da monocultura, mas também à maneira como as empresas de celulose operam na região, intensificando a disputa pelo uso do solo e os impactos ambientais resultantes (BARBOSA, 2019).

Para Piccoli (2006) grande parte dos problemas se deve ao baixo uso de mão de obra. Para o autor enquanto que, antes, havia um relativo emprego de trabalhadores da região no preparo do solo, plantio, poda, limpa, corte e transporte da madeira, hoje, tanto o plantio como o corte já são totalmente mecanizados. Dessa forma, a maioria dos empregos gerados pela indústria de celulose é de trabalhadores altamente especializados.

Diante dos conflitos, a cidade de Teixeira de Freitas, no sul da Bahia promulgou uma lei que estabelecia limitações para a atividade no município. O quadro abaixo aponta como se deu a proibição no estado e qual foi seu desfecho:

Quadro 18: Proibição ao plantio de eucalipto em Teixeira de Freitas através da Lei municipal nº 726/2014

Lei proibitiva	Visava a limitação da expansão do eucalipto, proteção dos recursos hídricos e áreas de preservação, exigindo um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas para casos de descumprimento. Adicionalmente, houve a definição de um limite máximo para a área cultivável com eucalipto, restrito a 5% do território municipal.
Judicialização	Apesar do propósito de proteção ambiental, a legislação enfrentou resistência do setor produtivo, culminando em uma disputa jurídica. A Federação Da Agricultura E Pecuária Do Estado Da Bahia (FAEB) ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Tribunal de Justiça do estado da Bahia (TJ-BA). Argumentou-se que a mencionada lei resultaria na restrição ao desenvolvimento econômico, levantando questões sobre a compatibilidade da lei com regulamentações estaduais e federais.
Decisão de declaração de inconstitucionalidade e desfecho	O tribunal reconheceu em plenário a inconstitucionalidade da lei. A Câmara de Vereadores da cidade, inconformada com a decisão recorreu ao STF para análise da questão através de Recurso Extraordinário, mas o recurso foi considerado fora do prazo processual e por isso não chegou, mais uma vez, a analisar o mérito da questão. O Judiciário, ao declarar a inconstitucionalidade da lei, reforçou a supremacia das normas federais e estaduais sobre a legislação municipal. Mais uma vez, o ponto central da decisão foi pautado na competência do ente federativo em legislar sobre essa matéria. Entendendo que a lei criava distinções não permitidas, violando princípios constitucionais como o da isonomia e da livre iniciativa, além de ultrapassar as competências municipais ao impor restrições específicas ao cultivo de eucalipto, que não estavam previstas na legislação federal ou estadual correspondente.

Fonte: Dados coletados pela autora

Percebe-se que a medida restritiva municipal foi questionada em ação judicial, que, em decisão do plenário, reconheceu a ilegalidade da medida. Apesar da tentativa de recurso para a mais alta instância judiciária brasileira, o caso não foi apreciado pela mesma por desrespeito a prazo recursal.

Em ambos os casos houve judicialização das leis que visavam a proibição ou restrição do plantio de eucalipto. Os dois casos mencionados foram os casos mais próximos de análise pela Suprema Corte brasileira, mas, por diferentes razões, acabaram não sendo analisados. Dessa forma, persiste no país a falta de análise da corte constitucional da atividade de plantio de eucalipto em si, prevalecendo um debate jurídico pautado em requisitos formais. Ou seja, apesar de haver discussão dentro do Poder Judiciário brasileiro a respeito dos limites da eucaliptocultura, não é discutida a atividade em si ou suas consequências, apenas limites legislativos dos entes federativos brasileiros.

4.4 Presente - proibição em debate na Índia

Conforme observado, os debates envolvendo floresta sempre estiverem presentes no país, intensificando o debate a respeito do eucalipto a medida que ele se expandia. A incapacidade das florestas nativas de satisfazer a demanda por madeira de forma sustentável, devido à degradação e ao crescimento insuficiente, levou o país - o maior consumidor de lenha do mundo - a adotar o cultivo de eucaliptos de ciclo curto. Essa estratégia também passou a ser observada em grande parte da Ásia, especialmente na Índia, China, Vietnã e Tailândia. Plantações de eucalipto passaram a apoiar grandes indústrias, contribuindo para a mitigação da pobreza rural conforme discutido por Bennett (2010).

O estado de Karnataka (estado situado no sudoeste da Índia) foi o estado onde os conflitos com a atividade eucaliptocultura foram mais intensos resultando em proibições ao plantio. De acordo com a mídia local, o plantio de eucalipto na região apresentava os seguintes problemas e desafios:

Quadro 19 - Desafios relacionados ao plantio de eucalipto na Índia

Contribuição para a queda do lençol freático	Impacto negativo nos níveis de água subterrânea em áreas de captação de chuva
Efeitos adversos sobre o habitat em reservas de tigres e zonas tampão florestal	Secagem do solo e prejuízo à vegetação circundante devido ao alto consumo de água
Dificuldade de decomposição das folhas de eucalipto, afetando a fertilidade do solo e Desequilíbrio no ambiente natural devido à proliferação do eucalipto	Redução da produção agrícola devido à competição por água;

Fonte: ANTONY (2012), DHNS (2010).

Baidya (2020) estabeleceu que a proibição do cultivo de eucalipto em Karnataka ocorreu em quatro fases distintas, refletindo a crescente preocupação com as questões ambientais no estado. Em 1984, iniciou-se a primeira fase, com a proibição do plantio de eucalipto em áreas com menos de 750mm de precipitação. A segunda fase, em 1990, passou o governo remover os eucaliptos das áreas de plantação rural. Na mesma década, outra proibição foi implementada em áreas com precipitação entre 500mm e 750mm. Finalmente, em 2017, o governo de Karnataka oficializou a proibição do eucalipto sob o Ato de Preservação de Árvores de Karnataka.

De acordo com a mídia local (KAGGERE, 2017; THE TIMES OF INDIA, 2017) as medidas proibitivas surgem após estudos que sugeriam que tais plantações

esgotaram o lençol freático e alteraram o regime de chuvas, convertendo projetos de reflorestamento social em causas de desertificação. Quatro pesquisas trazidas pelo governo revelaram que o consumo de água dessas espécies supera o de culturas agrícolas, levando a uma profunda redução nos níveis de água subterrânea e contribuindo significativamente para a degradação ambiental, o que levou ao apoio governamental à proibição. Em fevereiro de 2017 é promulgada a lei que bane o plantio.

A decisão governamental de banir o cultivo de eucalipto foi apoiada por grupos ambientalistas que consideram a introdução dessa espécie um erro ecológico devido ao seu alto consumo de água, erosão do solo e impacto negativo em ecossistemas naturais. Reunindo diversos artigos de pesquisa, estudos e observações de funcionários florestais, pesquisadores de agricultura e geologia pertencentes a várias organizações, um comitê de especialistas liderado pelo Ministro das Florestas, Ecologia e Meio Ambiente estudou o assunto em detalhe em janeiro de 2017 e ficou chocado ao descobrir que o eucalipto e a acácia eram responsáveis pela atual condição árida desses distritos.

Essa posição é reforçada por estudos e observações que indicam o papel destrutivo do eucalipto nos ecossistemas de Karnataka, levando a uma tomada de decisão baseada em evidências para proibir sua propagação e buscar alternativas mais sustentáveis para a preservação dos recursos naturais e a manutenção da biodiversidade.

A linha do tempo da restrição da atividade pode ser abaixo observada:

Quadro 20 - Proibição ao plantio de eucalipto estadual em Karnataka

Lei proibitiva	Proibiu o cultivo de plantações de eucalipto e também de acácia em terras privadas no estado, incluindo as plantações sob silvicultura agrícola/fazenda. A medida ocorreu após intensos debates acerca do nível da água subterrânea e na redução das chuvas em três distritos, transformando-os em terras áridas após décadas de plantio intensivo, de acordo com estudos trazidos pelos como fundamentação.
Oposição a medida e judicialização	O Ministério da União de Meio Ambiente, Florestas e Mudanças Climáticas solicitou ao governo de Karnataka que reconsiderasse sua decisão sobre o cultivo de eucalipto, destacando a falta de estudos conclusivos sobre seus efeitos negativos e enfatizando a importância econômica da cultura. Ressaltou-se que o plantio de eucalipto é responsável por cerca de 70 milhões de empregos no país, servindo como fonte alternativa de renda, o que tem gerado significativas oportunidades de emprego para a comunidade local e contribuído para reduzir a migração rural-urbana. Além disso, foi mencionado que uma plantação de eucalipto oferece maior lucro líquido por hectare anualmente em comparação a 60-70% das culturas agrícolas, representando um potencial de aumento de renda para os agricultores através do desenvolvimento de novos clones produtivos pela indústria. A questão foi judicializada, de modo que o Tribunal Superior de Karnataka suspendeu provisoriamente a norma que proibia o novo cultivo e plantio de eucalipto em todo o estado. A decisão provisória acatou o pedido de agricultores que questionavam sua legalidade. Os advogados dos petionários sustentam que a notificação foi emitida sem considerar as objeções ou seguir as diretrizes do tribunal superior de julho de 2015, que exigia que o governo ouvisse todas as partes interessadas antes de qualquer proibição. Eles argumentaram que existe desinformação significativa sobre o impacto do eucalipto no nível da água subterrânea e no meio ambiente.
Prejuízos e desfecho.	Paralelamente a judicialização que ainda não terminou, prejuízos foram percebidos nos locais onde antes havia plantio. A Karnataka State Forest Development Corporation (KSFDC) apontou uma drástica redução: uma queda de aproximadamente 18,87% na receita de em 2017-18 e uma segunda queda de cerca de 15,15% em 2019-20. A KSFDC também investigou a alegação de que o eucalipto esgota o lençol freático, alegando que não existe tal relação. A KSFDC respeitou a ordem do governo de não plantar eucalipto, mas está aberta a seguir diretrizes futuras, enquanto enfrenta reduções de receita desde a imposição da proibição.

Fonte: PANDIT (2018), THE TIMES OF INDIA (2019), THE TIMES OF INDIA (2022).

No cenário de proibição, houve a tentativa de substituição de outra cultura, sem sucesso. Iniciado em 2017 como um projeto piloto, o cultivo de Subabul em Bengaluru e outras regiões não só enfrentou problemas de crescimento insuficiente como também não atingiu a produção esperada, marcando o investimento como improdutivo. Buscando alternativas após as perdas com a proibição do eucalipto, a KFDC escolheu o Subabul para um projeto piloto em 40 hectares, esperando um retorno de 18.2% por tonelada de madeira. No entanto, condições climáticas adversas e solo rochoso

prejudicaram o crescimento das plantações, levando à recomendação de adiar a extração por três anos (THE TIMES OF INDIA, 2023).

Devido ao forte cenário de perdas econômicas e incertezas acerca do consumo de água, o cenário atual é de disputa no Poder Judiciário e movimentação interna dentro do governo do estado para revogar a proibição. O governo considera permitir o cultivo de uma nova variedade de eucalipto que consome menos água, em resposta às solicitações para aliviar as perdas financeiras significativas enfrentadas pelo setor florestal local, que acaba perdendo investimentos para outras localidades onde o plantio ainda é permitido (THE TIMES OF INDIA, 2023).

5 DISCUSSÕES

5.1 Semelhanças entre Brasil e Índia

O primeiro ponto em comum entre os dois países é a importância florestal durante toda a sua história a partir do cenário colonial. Recursos naturais sempre foram fortemente usados por nações colonizadas por sua abundância e também pela maior facilidade de extração e percepção de lucros. No entanto, percebe-se que em ambos os países tais atividades econômicas geram impactos, trazendo mudanças a respeito. Ambas incorporaram o debate de preservação ambiental dentro do debate econômico.

Quando analisada a questão do desenvolvimento rural nos dois países, observa-se convergência de Brasil e Índia no momento de ascensão da cultura tendo em vista o desenvolvimento nacional e regional. A escolha também encontra semelhanças com o passado dos dois países por ser esta uma atividade primária relacionada aos recursos naturais em cada uma das nações.

A escolha pelo eucalipto reflete a importância econômica e ambiental dessa cultura em ambos os países. Ambas as nações têm histórico de expansão significativa das plantações de eucalipto, motivadas pela demanda internacional e pela versatilidade dos usos da cultura. No aspecto econômico, o eucalipto serve para ambos como importante matéria-prima, contribuindo para a geração de empregos e renda. Ambientalmente, o cultivo de eucalipto em áreas degradadas ou de baixo valor agrícola promove a utilização eficiente do solo, reduzindo a pressão sobre florestas nativas e auxiliando na recuperação de áreas degradadas. Dessa forma observa-se o uso de

florestas plantadas como ferramenta econômica de desenvolvimento nacional e regional e como ferramenta aliada na preservação ambiental.

Constata-se assim a escolha do cultivo de eucalipto como motor de desenvolvimento, refletindo ainda hoje semelhanças com o desenvolvimento no período colonial. No entanto, optou-se pelo eucalipto por seu maior valor agregado quando comparado a outras atividades econômicas rurais. Por seu uso industrial, ele extrapola o uso no setor primário, agregando-se valor a ele por sua importância no setor secundário.

Ambos os países expressaram preocupação com a preservação ambiental como forma de assegurar a exploração econômica para as futuras gerações, sem culminar no esgotamento delas. A preocupação sobre uso de água e solo também se mostrou presente, juntamente com a preocupação em conservação e preservação de florestas naturais. Tais preocupações refletem uma mudança daquilo que foi observado no momento inicial de introdução do eucalipto.

A discussão nos dois países passa pelo aspecto público e privado, com forte participação da sociedade civil e da mídia nos debates. Há uma multiplicidade de opiniões, com estudos científicos embasando argumentos contrários e favoráveis ao plantio. Em ambos países a discussão foi levada ao Poder Judiciário, trazendo uma interpretação das normas restritivas ao plantio de eucalipto a partir de uma interpretação sistemática do corpo legal, uma vez que não há legislação mais específica sobre o tema.

Sobre a forma de restrição, também há uma semelhança relevante: ambas são feitas de forma regional, através de normas locais ao invés de uma proibição ou regulamentação nacional. Por essa razão, questionou-se sobre a validade da medida por ela não ser nacional e sobre a falta de isonomia ao fazer-se uma proibição restrita a uma certa área, mas não abarcando as áreas próximas.

Sobre a judicialização, percebe-se que ainda há insegurança jurídica sobre a matéria, não havendo uma decisão em definitivo que barre o uso de leis proibitivas de plantio de eucalipto. Em ambos, nota-se os prejuízos e impactos nos investimentos causados pela insegurança jurídica no setor florestal. Com a existência destes impasses, regiões sem proibições são escolhidas para receber investimentos e plantações, evidenciando-se a ineficiência de medidas proibitivas em escala local.

5.2 Diferenças entre Brasil e Índia

O eucalipto não foi a única cultura proibida na Índia, sendo acácia também proibida no estado de Karnataka. No Brasil não foram observadas proibições da mesma magnitude para outras culturas (apesar de terem sido observadas discussões em menor escala para restrições de outras espécies na esfera local), levantando mais uma vez o debate sobre a isonomia entre os produtores rurais.

Ainda sobre o aspecto de isonomia, o estado de Espírito Santo apresentou a proibição para a produção de celulose, o que não foi observado em outras localidades em ambos os países. Este aspecto foi usado na fundamentação da decisão cautelar que suspendeu a norma no estado por reconhecer que ela atacava apenas um grupo de produtores.

Proibições estaduais foram observadas em Brasil e Índia, mas apenas no Brasil foram constatadas proibições municipais, destacando-se a proibição do município do sul da Bahia de Teixeira de Freitas. Apesar de Índia e Brasil terem uma estrutura federalista de cooperação, no Brasil evidenciou-se uma dissonância maior entre a legislação municipal frente à nacional. A legislação da cidade mencionada foi elaborada sem respaldo na legislação estadual ou nacional a respeito da matéria, o que foi apontado na discussão dentro do Poder Judiciário.

Com a judicialização em ambos os países, o argumento central a ser debatido também se mostrou diferente. No Brasil, o principal debate dizia a respeito da competência legislativa, determinando se o estado ou município havia extrapolado sua competência legislativa ao restringir uma atividade sem o respaldo da União. O ponto central está na competência comum da matéria ambiental baseada no interesse local de cada um dos três entes federativos brasileiros. Já na Índia este debate de competência não se mostrou presente.

Outro importante ponto de discussão nos tribunais brasileiros foi se a lei de proibição ao eucalipto se configuraria como matéria de direito ambiental, sobre comércio ou sobre propriedade dentro do direito civil. O debate era centrado sempre a respeito da competência dos entes e não da atividade de eucaliptocultura em si. Na Índia o debate se pautou no uso da água, proteção do solo e o uso de espécie alienígena no reflorestamento. Percebe-se desta forma a preponderância do debate ambiental.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente estudo de caso de Brasil e Índia dentro do desenvolvimento rural, é possível observar pontos em comum e de divergência entre os dois países. Apesar de suas peculiaridades, ambos os países passam por uma fase de discussão a respeito da expansão e manutenção da eucaliptocultura e sobre suas perspectivas frente aos princípios de desenvolvimento sustentável.

Percebe-se em ambos os casos a persistência da judicialização e a persistência da insegurança jurídica, o que culmina no desestímulo do setor florestal nas localidades em análise. Vislumbra-se a necessidade superação do impasse jurisdicional e uma pacificação do tema. Conforme demonstrado, as leis proibitivas não alcançaram seus objetivos e foram questionadas no Poder Judiciário, retornando-se ao patamar inicial.

Em contrapartida, é possível observar dentro deste debate a intensificação de novos contornos para o desenvolvimento, culminando no desenvolvimento sustentável. A partir deste modelo, visa-se o desenvolvimento econômico, social e ambiental conjuntamente, objetivando uma melhoria coletiva, contrapondo-se ao desenvolvimento econômico que falha na distribuição equitativa da riqueza.

As proibições e seus debates resultam de uma forte expansão devido a suas favoráveis condições de cultivo e à necessidade da matéria-prima, seja em escala local ou nacional. Após uma fase de forte expansão sem a regulamentação ou planejamento estatal, debates a respeito do tema se tornaram cada vez mais presentes, com a existência de perspectivas favoráveis e contrárias ao plantio de eucalipto. Apesar da existência de argumentos e trabalhos científicos que suportam ou vão contra ao plantio, não restam dúvidas a respeito da necessidade de debates envolvendo as eventuais partes prejudicadas e especialistas sobre o assunto, a fim de serem construídas soluções conjuntas.

Percebe-se em ambos os casos a persistência da judicialização e a persistência da insegurança jurídica, o que culmina no desaceleramento do setor florestal nas localidades em análise. Dessa forma, vislumbra-se a necessidade superação do impasse jurisdicional e uma pacificação do tema. Conforme demonstrado, as leis proibitivas não alcançaram seus objetivos e foram questionadas no Poder Judiciário, retornando-se ao patamar inicial.

Questiona-se também o uso de soluções locais ao invés de propositura de soluções nacionais. A restrição local culmina na falta de isonomia entre produtores em diferentes localidades, postergando os debates causados pela atividade de intenso plantio de eucalipto. Sem uma regulamentação e debate a nível nacional seguirão existindo legislações locais contrastantes com as normas nacionais, com o aparecimento de focos de conflitos em diferentes localidades.

O uso do eucalipto como ferramenta de desenvolvimento pode ser usado pelas nações que apresentam alta produtividade e condições propícias para o mesmo. No entanto, devem se pautar pelos princípios de desenvolvimento sustentável, podendo o setor de florestas plantadas atuar como um motor de desenvolvimento econômico, social e aliado na preservação ambiental.

CONCLUSÕES GERAIS

O presente trabalho teve como objetivo a propositura de um estudo multidisciplinar a respeito da eucaliptocultura e suas proibições em um cenário nacional e internacional. Este trabalho foi dividido em quatro artigos que propunham as seguintes perspectivas: (1) ciência florestal, (2) direito, (3) políticas públicas, (4) desenvolvimento rural.

No primeiro capítulo fez-se uma revisão de literatura a respeito da atividade de plantio de eucalipto em si. Para adentrar mais especificamente nas normas proibitivas e restritivas, faz-se necessário conhecer os debates que permeiam a questão. Estes debates são polêmicos, com abundância de trabalhos que apontam aspectos positivos e negativos para esta atividade no Brasil e no mundo. Contrapondo os principais argumentos da literatura, observa-se que há a possibilidade de equilíbrio, desde que sejam concretizados o desenvolvimento sustentável e a propositura de soluções com os afetados pela atividade de plantio em massa.

No segundo capítulo levanta-se o questionamento sobre a necessidade de regulamenta de regulamentação nacional sobre plantio de eucalipto, uma vez que a falta da mesma cria lacunas legislativas, lacunas estas preenchidas pelo poder local. Ao proibir o plantio de eucalipto no estado do Espírito Santo buscou-se o estabelecimento de limitações para a atividade, sendo a proibição temporária até que a regulamentação fosse feita. A lei não atingiu os efeitos esperados, sendo judicializada e considerada inconstitucional por decisão liminar do STF.

No terceiro capítulo buscou-se elucidar quais as funções esperadas do Estado dentro do setor florestal de florestas plantadas. Mais uma vez, lacunas foram observadas, resultando em uma expansão expressiva do plantio sem atuação do Poder Público. Frente a omissão, novamente age o poder local em tentativa de controlar a atividade através de normas restritivas, o que é mais uma vez judicializado. Através dos estudos de casos, percebeu-se que a questão relacionada ao plantio não é polêmica apenas na literatura, mas também dentro da Administração Pública: Poder Legislativo, Executivo e Judiciário demonstraram opiniões divergentes, o que evidencia a insegurança jurídica da matéria.

No quarto capítulo, através de uma perspectiva internacional, demonstra-se que os problemas envolvidos a eucaliptocultura também são percebidos em outros países, reiterando a complexidade da questão e persistência do uso das normas

restritivas como forma de amenizar o conflito. Observando os casos de Brasil e Índia evidencia-se raízes históricas do problema, existentes desde a época colonial dos dois países. Apesar do potencial florestal para as duas nações, a insegurança jurídica e lacunas de atuação do Poder Público retardam o desenvolvimento florestal nos dois países.

Desta forma, a falta de segurança jurídica acaba atuando como fator direcionados dos investimentos no setor florestal: países ou estados que apresentam legislação e entendimentos mais consolidados sobre o assunto são preferidos a aqueles que apresentam arcabouço jurídico instável e em constante mudança. Tal cenário é danoso, em especial quando considerado o grande potencial brasileiro do setor florestal.

Parte destas normas também são elaboradas pela falta de profissionais técnicos presentes na discussão destas leis e decisões judiciais. Em todos os casos analisados neste trabalho os profissionais relacionados a atividade legislativa e julgadora não fizeram uso da escuta de profissionais do setor florestal que estão atualizados com o que entende a mais atualizada literatura científica e acadêmica. Sem a escuta destes profissionais atenua-se a questão de entendimentos divergentes.

As leis contra o plantio de eucalipto são apenas um recorte de um problema maior: os conflitos causados pelo plantio de eucalipto em larga escala e a falta de políticas florestais sobre a matéria. O presente trabalho visou uma análise mais aprofundada deste recorte, analisando normas e decisões judiciais que materializam o conflito, em especial o conflito socioambiental.

No Brasil, estes conflitos encontram respaldo em seu passado florestal desde a colonização, passando pela concentração de terras no setor produtivo e sua verticalização. Grupos minoritários como comunidades rurais tradicionais, comunidades indígenas e quilombolas se dizem fortemente impactadas pela atividade, não tendo encontrado espaço político para expressar suas divergências com a atividade. Com a inauguração do atual momento democrático brasileiro a partir de 1985 – e com o fim do regime militar - passam estes grupos a terem mais representação política e mais articulação para a demonstração de sua insatisfação.

Evidencia-se a necessidade de atuação do Poder Público e cumprimento das funções públicas no setor florestal. A regulamentação e formulação de políticas públicas deve preferencialmente ser feita a nível nacional. Como foi possível perceber

neste trabalho, há lacunas, especialmente em se tratando de normatização da União a respeito de florestas plantadas, gerando dúvidas a respeito da atividade.

Com a inexistência de regulamentação e formas de fiscalização e diretrizes de atuação para o Poder Público, tem-se que os demais entes federativos tomam a decisão de fazê-lo. No entanto, tais entes acabam por restringir ou proibir a atividade de eucaliptocultura frente às insatisfações locais, medidas estas que não se mostraram eficientes e foram questionadas no Poder Judiciário. Ou seja: volta-se ao mesmo patamar anterior, persistindo o problema e postergando-se a discussão com os envolvidos a respeito da proposição de solução.

Além de ineficiente, percebe-se que a atuação dos estados e municípios brasileiros é também altamente questionada pelo critério de competências legislativas estabelecidos na Constituição Federal. Na maior parte dos litígios que levaram ao Poder Judiciário as normas proibitivas de plantio de eucalipto, o argumento que prevaleceu nas discussões foi sobre a falta de competência dos entes em legislar sobre a matéria que não havia previsão nacional. Dessa forma, entendem a maior parte dos tribunais que tal competência seria da União.

Outro importante ponto de discussão diz respeito a que tipo de norma é a norma que proíbe ou restringe o eucalipto. Por parte dos que propunham as leis, argumenta-se principalmente tratar de lei ambiental, sendo desta forma de competência comum dos entes. No entanto, o Poder Judiciário majoritariamente entendeu ser a matéria de direito civil ao tratar sobre propriedade e suas limitações de uso. Essa argumentação foi observada nas diferentes instâncias, de modo a não ter sido analisados nos casos a discussão a respeito da eucaliptocultura em si, mas sim um debate de inconstitucionalidade formal baseado na competência legislativa.

O presente trabalho não esgota o assunto sobre as normas de proibição ao plantio de eucalipto e a respeito do futuro das florestas plantadas no Brasil e no mundo frente aos princípios de desenvolvimento sustentável. Dessa forma, discussões futuras podem abordar os aspectos de certificação social e ambiental como aliados da atuação estatal no setor florestal, a elaboração conjunta de políticas públicas participativas especialmente voltadas ao aspecto social.

Demonstrada a ineficiência das normas proibitivas (e sua questionável legalidade) deve ser inaugurado um novo momento no setor florestal brasileiro: o da superação destes conflitos e consolidação do desenvolvimento sustentável dentro do setor de eucalipto no Brasil.

REFERÊNCIAS

AICHER, Christoph. A política florestal europeia: um sonho ou uma realidade? **Ciência Florestal**, v. 14, p. 177-188, 2004.

A INSEGURANÇA jurídica e a fuga de investimentos. **Gazeta do POVO**, 2023. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/editoriais/inseguranca-juridica-fuga-de-investimentos-stf-coisa-julgada-csll/>. Acesso em: 28 jan. 2023.

ANDRADE, Maicon Leopoldino de. **A Monocultura do eucalipto: conflitos socioambientais, resistências e enfrentamentos na região do Sudoeste Baiano**. 2016. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/20649>. Acesso em: 15 dez. 2023.

ANTONY, Toby. Eucalyptus trees becoming a headache for forest officials. **The New Indian Express**, Kochi, 31 ago. 2012. Disponível em: <https://www.newindianexpress.com/cities/kochi/2012/Aug/31/eucalyptus-trees-becoming-a-headache-for-forest-officials-401737.html>. Acesso em: 15 dez. 2023.

ARAÚJO, Clenio. Planejamento da atividade rural é essencial. **EMBRAPA**, 2015. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/2700341/planejamento-da-atividade-rural-e-essencial>. Acesso em: 02 dez. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Ofício GP nº 86/2002**. Relator: Maurício Corrêa, Tribunal Pleno. Requerente: CNI – Confederação Nacional da Indústria; CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Requerida: Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Espírito Santo, 2002.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia, de 05 de outubro de 1989**. Salvador: Assembleia Legislativa, 1989.

BAIDYA, Bibek. The recurring sight of a Nilgiri Tree. **TheSoftCopyn**, 2020. Disponível em: <https://thesoftcopy.in/2020/02/25/the-recurring-sight-of-a-nilgiri-tree/>. Acesso em: 28 jan. 2024.

BAIERO, Diogo Sena. **Governança, gestão de políticas públicas e arranjo institucional do setor florestal brasileiro**. 2022. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2022. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFV_20b211faf573fae11ee51db13fee53aa. Acesso em: 28 jan. 2024.

BARBOSA, Rodney Alves *et al.* Expansão da monocultura de eucalipto das indústrias de papel e celulose: uma arena de conflitos ambientais. **Polêm!ca**, v. 19, n. 1, p. 069-090, 2019.

BENAC, Marcos Azevedo *et al.* **Gestão florestal no Estado do Amazonas: um estudo analítico e propositivo do modelo e das estruturas organizacionais**. 2014. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2014. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFV_20b211faf573fae11ee51db13fee53aa. Acesso em: 28 jan. 2024

BENJAMIN, Antônio Herman *et al.* **O meio ambiente na Constituição Federal de 1988**. Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, p. 363-398, 2005.

BENNETT, Brett M. The El Dorado of Forestry: The Eucalyptus in India, South Africa, and Thailand, 1850–2000. **International Review of Social History**, v. 55, n° S18, p. 27–50, 2010. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-review-of-social-history/article/el-dorado-of-forestry-the-eucalyptus-in-india-south-africa-and-thailand-18502000/28A6D54A8DA97960B912F2CDB666FFD2>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BORGES, Gustavo Silveira; LEANDRO, Rafael. Direitos da Natureza no “Novo” Constitucionalismo Latino-Americano: Convergências em Direção ao Decrescimento. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 12, n. 1, 2022. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/8224>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 10, de 1º de outubro de 1993. Estabelece parâmetros para análise dos estágios de sucessão da Mata Atlântica, dispõe de uma série de definições como vegetação primária e secundária ou em regeneração, manguezal, restinga, campo de altitude, brejo Interiorano, enclave, florestal do Nordeste, entre outros. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 209, p. 16497, 3 out. 1993. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=49&data=03/11/1993>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.375, de 11 de dezembro de 2014. Define a Política Agrícola para Florestas Plantadas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 241, p. 5, 12 dez. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos do inciso III do caput do artigo 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 236, p. 1, 9 dez. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/12/2011&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=208>. Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo de julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e das Ações Declaratórias de Constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 216-E, p. 1, 11 nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 17 dez. 2023.

BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 102, p. 1, 28 Maio 2012. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=28/05/2012&totalArquivos=168>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade** nº 2.623-2. Relator: Maurício Corrêa, Tribunal Pleno. CNI – Confederação Nacional da Indústria x Estado do Espírito Santo. Brasília, 2002. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_2623_ES_1279097953155.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1720464738&Signature=1vdJTa-jxMj8WZVXXvV4HU7AKHbY%3D. Acesso em: 04 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Ação Direta de Inconstitucionalidade** nº 0018132-08.2014.8.05.0000. Relator: Livaldo Reaiche Raimundo Britto, Tribunal Pleno. FAEB - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia x a Câmara Municipal de Teixeira de Freitas. Salvador, 2019. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/EXT/202312041450179786.pdf?identificador=3400300030003600310033003A005000>. Acesso em: 04 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Agravo de Instrumento** nº 0314656-54.2012.805.0000. Relator: Des. José Olegário Monção Caldas, Quarta Câmara Cível. Paulo Koji Eizuka x Prefeito de Itabela. Itabela. 2012. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJ-BA/attachments/TJ-BA_AI_03146565420128050000_1a3f0.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1710807543&Signature=6tQd54Qh6HRORQFltHQ%2F5%2FrU7wY%3D. Acesso em: 06 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Apelação Cível** nº 8000144-21.2018.8.05.0120. Relatora: Rosita Falcao De Almeida Maia, Terceira Câmara Cível. Ministério Público do estado da Bahia e outros x Urbano Pereira Correia. Salvador, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=vara+c%C3%ADvel+da+comarca+de+itamaraju+do+tjba>. Acesso em: 04 dez. 2023.

CÂMARA, Alexandre Freitas **O novo processo civil brasileiro**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2016.

CARGILL, Margaret; O'CONNOR, Patrick. **Writing scientific research articles: strategy and steps**. 2. ed. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2013. 240 p.

CASTANHEIRA NETO, Fernando. **Análise da política florestal brasileira: proposta de um plano nacional florestal**. 2020. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/38327>. Acesso em: 07 nov. 2023.

CEDAGRO. **Aptidão para a silvicultura de eucalipto nas diferentes regiões do estado do Espírito Santo**. CEDAGRO: Vitória, 2015. 175 p. Disponível em: https://www.cedagro.org.br/artigos/APS_Documento_Completo.pdf. Acesso em: 12 jan. 2024.

CEPEA. ESALQ/USP. Ano de 2023 inicia-se com aumentos de preços de madeiras em São Paulo e quedas de preços de madeiras no Pará. **Informativo CEPEA - Setor Florestal**, nº 253, janeiro, CEPEA/ESALQ/USP: Piracicaba, 2023. Disponível em: <https://www.cepea.org.br/upload/revista/pdf/0499851001698692169.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2023.

COELHO, Fábio Ulhoa. A alocação de riscos e a segurança jurídica na proteção do investimento privado. **Revista de Direito Brasileira**, v. 16, n. 7, p. 291-304, 2017. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3107>. Acesso em: 07 jun. 2024.

CONJUR. Empresários do ES querem voltar a plantar eucalipto para celulose. **Revista Consultor Jurídico**, 2002. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2002-mar-08/cni_acabar_proibicao_plantio_eucalipto/. Acesso em: 10 fev. 2024.

"DE AMBIENTAL, não tinha nada", diz autor da ação que derrubou lei sobre restrição do plantio de eucalipto em Teixeira de Freitas. **BNEWS**, 10 out. 2019. Disponível em: <https://www.bnews.com.br/noticias/crime-e-justica-bahia/247980-de-ambiental-nao-tinha-nada-diz-autor-da-acao-que-derrubou-lei-sobre-restricao-do-plantio-de-eucalipto-em-teixeira-de-freitas.html>. Acesso em: 10 fev. 2024.

DE AMORIM, Vanessa da Silva Santos *et al.* Os benefícios ambientais do plantio de eucalipto: revisão de literatura. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 11, p. e318101119604-e318101119604, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/19604>. Acesso em: 05 nov. 2023.

DE VECHI, Anderson; JÚNIOR, Carlos Alberto De Oliveira Magalhães. Aspectos positivos e negativos da cultura do eucalipto e os efeitos ambientais do seu cultivo. **Revista Valore**, v. 3, n. 1, p. 495-507, 2018. Disponível em: <https://revistavalore.emnuvens.com.br/valore/article/view/101>. Acesso em: 08 fev. 2024.

DHNS. Bengaluru's Gandhi Krishi Vigyan Kendra to replace eucalyptus with native trees. **Deccan Herald**, 18 ago. 2023. Disponível em: <https://www.deccanherald.com/india/karnataka/bengaluru/bengalurus-gandhi-krisi-vigyan-kendra-to-replace-eucalyptus-with-native-trees-2653069>. Acesso em: 20 jan. 2024.

DURAND, José Carlos Garcia (Org.). **Sociologia do Desenvolvimento II**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 14. ed., Boston: Pearson, 2013. 368 p.

EASTON, E. D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965. 143 p.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 6.780, de 3 de outubro de 2001. Proíbe, por tempo indeterminado, o plantio de eucalipto para fins de produção de celulose no Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, 4 out. 2001. Disponível em <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LO6780.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.780,Estado%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias>. Acesso em: 20 jan. 2024.

EMBRAPA (org.). **O Cultivo do eucalipto**. 4 ed., 2014. 56 p. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/doc/1155567/1/EmbrapaCultivoDoEucalipto2014.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2023.

EMENDA NA lei orgânica da Câmara Municipal de Itabela que regulamenta o plantio de eucalipto foi votada nesta quinta. **Giro de Notícias**, 12 jun. 2014. Disponível em: <https://girodenoticias.com/noticias/5276/emenda-na-lei-organica-da-camara-municipal-de-itabela-que-regulamenta-o-plantio-de-eucalipto-foi-vot-12-06-2014>. Acesso em: 02 nov. 2023.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering development: The making and unmaking of the third world**. Princeton: Princeton University Press, 1995. 344 p.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 6.780, de 03 de outubro de 2001. Proíbe, por tempo indeterminado, o plantio de eucalipto para fins de produção de celulose no Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, 04 out. 2001. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LO6780.html>. Acesso em: 29 nov. 2023.

FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Orgs.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. 428 p.

FAO. **FAO no Brasil: Memória de Cooperação Técnica**, Brasília – DF, 2010. 43 p. Disponível em: https://arca.furg.br/images/stories/producao/educando_com_a_horta_escolar_fao.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

FAO. **Global forest resources assessment FRA 2015: how are the world's forests changing?** Rome: FAO, 2015. 46 p. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i4808e/i4808e.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

FARINACI, Juliana Sampaio; FERREIRA, Leila da Costa; BATISTELLA, Mateus. Forest transition and ecological modernization: eucalyptus forestry beyond good and bad. **Ambiente & Sociedade**, v. 16, p. 25-46, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/NQV8pN8RNNbjQjgxcfyCvgN/?lang=en>. Acesso em: 19 dez. 2023.

FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Ed.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007. 642 p.

FLORESTAR. Associação Paulista de Produtores, Fornecedores e Consumidores de Florestas Plantadas. **Sumário executivo 2023**. 2023. 7 p. Disponível em: https://florestar.org.br/wp-content/uploads/2023/05/catalogo_FLORESTAR-1.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

FREITAS, Márcio Antônio Farias de. El eucalipto y el bosque: degradación y resistencia ambiental en los tiempos del antropoceno. **Líder: revista labor interdisciplinaria de desarrollo regional**, v. 40, n. 24, p. 9-27, 2022. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8623903>. Acesso em: 17 jan. 2024.

GARCIA, Leonardo de Medeiros (Coord.). **Direito Ambiental I**. 9. ed., Salvador: Juspodivm, 2016. 496 p.

GONÇALVES, Alyne dos Santos. A “caixa-preta” da eucaliptocultura: controvérsias científicas, disputas políticas e projetos de sociedade. **Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História**, v. 65, 2019. Acesso em: 14 jan. 2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 7, n. 7, p. 9-37, 2010. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/1964/1969>. Acesso em: 15 jan. 2024.

HOEFLICH, Vitor Afonso; SILVA, José de Arimatéa; SANTOS, Anadalvo Joazeiro. **Política florestal: conceitos e princípios para a sua formulação e implementação**. Colombo: Embrapa Florestas, 2007. 46 p. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/313805/1/Doc160.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

IBÁ. **Relatório Anual 2017**. IBÁ: Brasília, 2017. 80 p. Disponível em: http://iba.org/images/shared/Biblioteca/IBA_RelatorioAnual2017.pdf. Acesso em: 08 dez. 2023.

IBGE. **Divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=22269&view=detalhes>. Acesso em: 18 fev. 2024.

ITABELA. Decreto Municipal nº 1.242 de 10 de março de 2012. Acesso em: 22 jan. 2024.

ITABELA. Lei Orgânica Municipal, de 4 de fevereiro de 2013. **Diário Oficial do Legislativo**, ano 5, n 150, 2013. Disponível em: https://camaradeita-bela.ba.gov.br/userfiles/files/LEIORGANICA_ITABELA.pdf. Acesso em: 22 jan. 2024.

ITABELA: vereador quer mudança na lei que proíbe o plantio de eucalipto em grande escala no município. **Giro de Notícias**, 07 abr. 2016. Disponível em:

<https://www.girodenoticias.com/noticias/8413/itabela-vereador-quer-mudanca-na-lei-que-proibe-o-plantio-de-eucalipto-em-grande-escala-no-municipio-07-04-2016>. Acesso em: 07 dez. 2023.

ITAMARAJU. **Lei Municipal nº 583**, 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre medidas de preservação ambiental e plantio ou replantio de florestas para fins industriais, no município de Itamaraju e dá outras providências. Câmara Municipal de Itamaraju, Bahia, 2001. Disponível em: http://camaradeitamaraju.ba.gov.br/arquivos/publicacoes/59c06747bc8d7_leimunicipal5832001.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

JESUS, Amintas de. “Amigos de Itamaraju” conseguem liberar plantio de Eucalipto. **Siga a Notícia**, 14 jan. 2020. Disponível em: <https://sigaanoticia.com.br/amigos-de-itamaraju-conseguem-liberar-plantio-de-eucalipto/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

JOAQUIM, Maísa Santos *et al.* Análise Econômica visando estimular a Eucaliptocultura no Município de Mineiros, estado de Goiás. *In: Simpósio de Pós-Graduação em Ciências Florestais*, 5, 2008, Brasília. **Anais...** Brasília: UFB, 2008. p. 538-552. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Maisa-Joaquim/publication/281282159_analise_economica_visando_estimular_a_eucaliptocultura_no_municipio_de_mineiros_estado_de_goiás/links/55df0f5d08aeaa26af106476/analise-economica-visando-estimular-a-eucaliptocultura-no-municipio-de-mineiros-estado-de-goiás.pdf. Acesso em: 25 dez. 2023.

KAGGERE, Niranjan. Karnataka state govt bans planting eucalyptus, acacia trees. **Bangalore Mirror**, 2017. Disponível em: <https://bangaloremirror.indiatimes.com/bangalore/others/chronology-of-a-eucalipto/articleshow/58703790.cms>. Acesso em: 09 fev. 2024.

KENGEN, Sebastião. **Forestry in Brazil: A brief history**. Brasília-DF, 2019. 101 p. Disponível em: <https://www.apreflorestas.com.br/wp-content/uploads/2020/04/LIVRO-DIGITAL9745.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2023.

LACLAU, Jean-Paul *et al.* (Co-Eds.). **Eucalyptus 2018: Managing Eucalyptus plantations under global changes**. Montpellier: Cirad, 2018. 225 p. Disponível em: <https://agritrop.cirad.fr/589039/1/ID589039.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

LAG NORUEGA (Orgs.). A Monocultura do eucalipto no Brasil: Relatório das consequências sócio-ambientais. **Biodiversidad LA**, 2018. 29 p. Disponível em: <file:///C:/Users/iurib/Downloads/A%20Monocultura%20do%20eucalipto%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2024.

LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Isper Nassif. **Código florestal comentado e anotado** (artigo por artigo). São Paulo: Método, 2013. 627 p.

LIMA, Adelson Rocha *et al.* Impactos da monocultura de eucalipto sobre a estrutura agrária nas regiões norte e central do Espírito Santo. **Revista Nera**, n. 34, p. 12-36, 2017. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/4977>. Acesso em: 05 dez. 2023.

MACHADO, Costa (Org.); CUNHA, Alma Candida da (Coord.). **Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. 9. ed. Barueri, SP: Manole, 2018.

MAPBIOMAS BRASIL. **Destques do mapeamento anual da cobertura e uso da terra no Brasil de 1985 a 2021**: Agricultura e silvicultura. Coleção 7, outubro de 2022. 18 p. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/08/MapBiomias_Agricultura_Outubro_2022_25.10.2022_1_1.pdf. Acesso em: 27 dez. 2023.

MARACCI, Marilda Teles. A apropriação de territórios para monocultura de eucalipto, impactos socioambientais e conflitos territoriais no Espírito Santo–Brasil. *In*: Encontro de Geógrafos da América Latina, X, 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2005. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Procesosambientales/Usoderecursos/26.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2024.

MARTINS, Gilberto de Andrade; PINTO, Ricardo Lopes. **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos**. São Paulo: Atlas, 2001. 92 p.

MENDONÇA FILHO, Wilson Ferreira de *et al.* **Diagnóstico e potencial socioeconômico do setor de base florestal do estado do Rio de Janeiro**. 2008. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2008. Disponível em: <http://www.if.ufrj.br/pgcaf/teses.html>. Acesso em: 21 dez. 2023.

MESQUITA, Amanda Pires; FERREIRA, William Rodrigues. O Município E O Planejamento Rural: o plano diretor municipal como instrumento de ordenamento das áreas rurais. **Espaço em Revista**, v. 18, n. 1, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufcat.edu.br/espaco/article/view/42561>. Acesso em: 9 jun. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34 ed., São Paulo: Atlas, 2018. 1112 p.

MOREIRA, Jose Mauro M Avila Paz; SIMIONI, Flávio José; BUSCHINELLI, Claudio Cesar de A. A viabilização econômica da cultura do eucalipto. 2021. *In*: OLIVEIRA, E. B. de; PINTO JUNIOR, J. E. (Ed.). **O eucalipto e a Embrapa: quatro décadas de pesquisa e desenvolvimento**. Brasília, DF: Embrapa, 2021. cap. 25, p. 907-939. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/1131903>. Acesso em: 12 fev. 2024.

NASCIMENTO, Dária Maria Cardoso. **Expansão do eucalipto em Belmonte e Canavieiras na Bahia, Brasil**. 2007. 6 p. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Procesosambientales/Usoderecursos/52.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2024.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos avançados**, v. 15, p. 83-100, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/mqyB65BvYQ99XyWcY65zCvm/>. Acesso em: 13 jan. 2024.

PAIXÃO, Leonardo André. **A função política do Supremo Tribunal Federal**. 2007. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, 2007. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01092007-150125/publico/PAIXAO_Funcao_Politica_do_STF.pdf. Acesso em: 05 fev. 2024.

PALANNA, R.M. Eucalyptus in India. **FAO**, 1988. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ac772e/ac772e06.htm>. Acesso em: 31 dez. 2023.

PANDIT, Rohit. Why Eucalyptus? **Down To Earth**, 23 abr. 2018. Disponível em: <https://www.downtoearth.org.in/blog/water/why-eucalyptus--60275>. Acesso em: 08 dez. 2023.

PICCOLI, Daniel. Eucalipto, o (deserto) verde maldito: atos de uma disputa... Com muitos perdedores!. Cadernos do CEAS. **Revista crítica de humanidades**, n. 222, p. 70-80, 2006. Disponível em: <https://cadernosdoceas.ucesal.br/index.php/cadernos-doceas/article/view/185>. Acesso em: 17 jan. 2024.

PINTO JUNIOR, José Elidney; SILVEIRA, Roberto Alonso. A introdução do eucalipto no Brasil pela Embrapa: bases institucionais e sua estruturação para a pesquisa com eucaliptos e corímbias. *In*: OLIVEIRA, E. B. de; PINTO JUNIOR, J. E. (Ed.). **O eucalipto e a Embrapa: quatro décadas de pesquisa e desenvolvimento**. Brasília, DF: Embrapa, 2021. cap. 1, p. 33-112. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/223301/1/EmbrapaFlorestas-2021-LV-EucaliptoEmbrapa-cap1.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO SEGURO. **Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica de Porto Seguro – Bahia**. 2 ed., 2014. 126 p. Disponível em: https://www.gamba.org.br/wp-content/uploads/2014/07/pmma_porto_seguro_v_2_impressao1.pdf. Acesso em: 03 nov. 2023.

RAMMÊ, Rogério Santos. Federalismo ambiental cooperativo e mínimo existencial socioambiental: a multidimensionalidade do bem-estar como fio condutor. **Veredas do Direito**, v. 10, n. 20, p. 145-161, 2013. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/issue/view/31>. Acesso em: 28 fev. 2024.

RAWAT, Ajay S. (Ed.). **History of Forestry in India**. New Delhi: Indus Publishing Co., 1991. 368 p.

RIBEIRO, Marcelo; DA SILVA, Ana Beatriz Macedo. As interferências da monocultura do eucalipto em comunidades com potencial turístico no norte do Espírito Santo: o caso de Barra do Riacho. **Destarte**, v. 2, n. 2, p. 39-57, 2012. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/destarte/article/view/632/562>. Acesso em: 22 dez. 2023.

ROCHA, José das Dores de Sá, SILVA, J. de A. As funções de Estado na área florestal: Suas inter-relações com a Constituição Federal e com o Programa Nacional de Florestas. **Floresta (UFPR)**, v.39, p. 253 - 271, 2009. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/floresta/article/view/14554>. Acesso em: 10 mar. 2024.

RODIGHERI, Honorino Roque; PINTO, Amauri Ferreira. Análise econômica de um programa do plantio de eucalipto na região de Wenceslau Braz, Estado do Paraná. *In: Conferência iufro sobre silvicultura e melhoramento de eucaliptos*, 1997, Salvador. **Anais...** Colombo: EMBRAPA-CNPQ, 1997. v. 4, p. 62-67. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/300463/analise-economica-de-um-programa-do-plantio-de-eucalipto-na-regiao-de-wenceslau-braz-estado-do-parana>. Acesso em: 15 dez. 2023.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia temporal das decisões do Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade. **Civil Procedure Review**, vol. 9, n. 1, p. 169-188, 2018. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/issue/view/25/23>. Acesso em: 14 nov. 2023.

SAUER, Sérgio; FRANÇA, Franciney Carreiro de. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. **Caderno CRH**, v. 25, p. 285-307, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/N5jRWTfptpQTzNBsmqQxNRv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 nov. 2023.

SCHIMMEL, Joshua. **Writing science: how to write papers that get cited and proposals that get funded**. Oxford: Oxford University Press, 2011. 221 p.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SILBERNAGEL, Elisa Ulbricht. **A política de floresta plantada na Administração Pública Federal**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/14054>. Acesso em: 23 nov. 2023.

SILVA, José de Arimatéa. As funções de Estado na área florestal. **Floresta e Ambiente**, v.8, n.1, p.223-226, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/flo-ram/a/xvKNVZ4krXHMM9hnXqNstsJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2024.

SILVA, Lilia Penha Viana. **Pacto federativo e políticas públicas: o predomínio das relações predatórias entre as esferas de governo**. *In: IV Jornada Internacional de Políticas Públicas - UFMA*, 2009, São Luis-MA. *IV Jornada Internacional de Políticas Públicas - UFMA*, 2009. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/pacto-federativo-e-politicas-publicas-o-predominio-das-relacoes-predatorias-entre-as-esferas-de-.pdf. Acesso em: 09 nov. 2023.

SINHA, Sarup. Forests of India: A Review of its Colonial Ordeal. **International Journal of Research in Humanities and Social Studies** v. 3 n. 3, p. 40-43. Disponível em: <http://www.ijrhss.org/pdf/v3-i3/5.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. 112 p. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documentos/20184/1330165/Federalismo_e_Politicas_Publicas.pdf. Acesso em: 09 nov. 2023.

SOARES, Naisy Silva; SILVA, Márcio Lopes da; PIRES, Mônica de Moura. Competitividade da produção de eucalipto no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, v. 24, n. 1, p. 112-124, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rarv/a/JmZYchPRrgn-LxchhqKSVkdd/>. Acesso em: 09 nov. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 1, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFg-fSqDVQhc4jm/?lang=pt#>. Acesso em: 02 dez. 2023.

TEIXEIRA DE FREITAS. Lei municipal nº 726, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre regras para o disciplinamento do plantio e replantio de eucalipto para fins comerciais e industriais e adota medidas de preservação ambiental no Município de Teixeira de Freitas e dá outras providências. **Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Teixeira de Freitas**, nº 1975, p. 14-16, 2014. Disponível em: <https://transparencia.camara-ratf.ba.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/Lei-726.2014-Dispoe-sobre-regras-para-o-disciplinamento-do-plantio-do-eucalipto.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2023.

THE TIMES OF INDIA. **Eucalyptus ban raises doubts about forest department's intent**. 2017. Disponível em: <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshows/58466141.cms>. Acesso em: 28 jan. 2024.

THE TIMES OF INDIA. **Karnataka: Forest development corporation to push for lifting ban on growing eucalyptus**. 2022. Disponível em: <https://timesofindia.indiatimes.com/city/bengaluru/karnataka-forest-development-corporation-to-push-for-lifting-ban-on-growing-eucalyptus/articleshow/92375612.cms>. Acesso em: 28 jan. 2024.

THE TIMES OF INDIA. **Karnataka: High Court stays notification banning fresh cultivation of eucalyptus**. 2019. Disponível em: <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/67763585.cms>. Acesso em: 28 jan. 2024.

THE TIMES OF INDIA. **Subabul plantation cost Karnataka Forest Development Corporation Rs 9.2 crore loss, says CAG report**. 2023. Disponível em: <https://timesofindia.indiatimes.com/city/bengaluru/subabul-plantation-cost-karnataka-forest-development-corporation-rs-9-2-crore-loss-says-cag-report/articleshows/98320936.cms>. Acesso em: 28 jan. 2024.

TJ PROÍBE plantio de eucalipto em Teixeira e município recorre de decisão. **Bahia Extremo Sul**. 2019. Disponível em: <https://bahiaextremosul.com.br/tj-proibe-plantio-de-eucalipto-em-teixeira-e-municipio-recorre-de-decisao>. Acesso em: 28 jan. 2024.

TURABIAN, Kate L. **A manual for writers of research papers, theses, and dissertations: Chicago style for students and researchers**. 9 ed., Chicago: University of Chicago Press, 2018.

VALVERDE, Sebastião Renato *et al.* Efeitos multiplicadores do setor florestal na economia capixaba. **Revista Árvore**, v. 29, p. 85-93, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rarv/a/gvS8rbkvFpyq85tVbZDV4kt/>. Acesso em: 22 jan. 2024.

VEREADOR lê Art. da Lei orgânica que limita o plantio de eucalipto em Itabela durante sessão. **Giro de Notícias**, 27 jun. 2013. Disponível em: <https://girodenoticias.com/noticias/3412/vereador-ler-art-da-lei-organica-que-limita-o-plantio-de-eucalipto-em-itabela-durante-sessao-27-06-2013>. Acesso em: 24 dez. 2023.

VEREADORES abrem discussão sobre o plantio de eucalipto no município. **Itamaraju Notícias**, 14 de agosto de 2018. Disponível em: <https://itamarajunoticias.com.br/itamaraju-vereadores-abrem-discussao-sobre-o-plantio-de-eucalipto-no-municipio/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

VIANA, Maurício Boratto. O eucalipto e os efeitos ambientais do seu plantio em escala. **Consultoria Legislativa**, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Brasília, 2004. 30 p. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1162/eucalipto_efeitos_boratto.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 11 fev. 2024.

WINROCK-F/FRED. **The Great Eucalyptus Debate: What is It Really All About - John B. Raintree**. In: M. Kashio; K. White (Eds.). Reports Submitted to the Regional Expert Consultation on Eucalyptus, v. 2, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/4/AC772E/ac772e08.htm#bm08>. Acesso em: 27 nov. 2023.