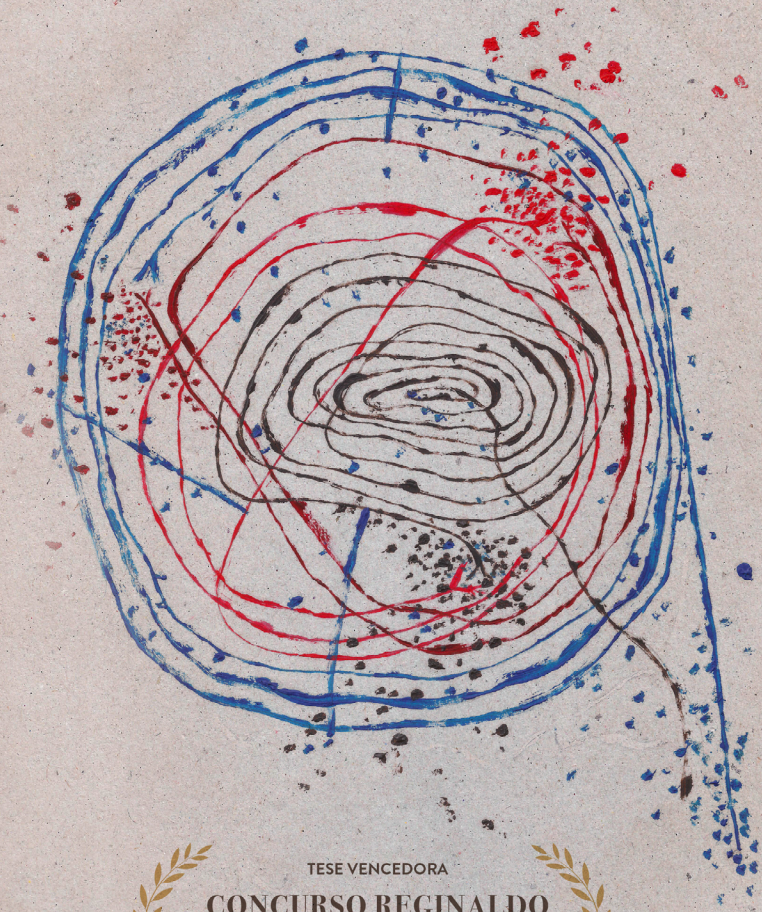
O GOVERNO AMBIENTAL NO BRASIL:

UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

PEDRO HENRIQUE RAMOS PRADO VASQUES



TESE VENCEDORA

CONCURSO REGINALDO CARMELO DE MORAES

DE INOVAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

UNICAMP
Programa de Pós-graduação
Ciência Política

UNICAMP

IFCH
UNICAMP

PEDRO HENRIQUE RAMOS PRADO VASQUES

O GOVERNO AMBIENTAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

1º Edição

PPG / Ciência Política
IFCH - UNICAMP
Campinas - 2023

IFCH/UNICAMP - PUBLICAÇÕES

Copyright © 2023

Reitor: Antonio José de Almeida Meirelles
Diretor: Andréia Galvão
Diretor Associado: Michel Nicolau Netto

Comissão de Publicações
Coordenação Geral:
Michel Nicolau Netto

Representantes Docentes:
André Kaysel
Everton Emanuel Campos
Fátima Évora
Jesus J. Ranieri
José Maurício Paiva A. Arruti
Mariana Chaguri
Rodrigo Camargo de Godoi
Taísa Helena P. Palhares
Colaboradora:
Guita Grin Debert

Conselho Editorial Nacional
Angela de Castro Gomes
Ernesto López
Glaucia dos Santos Marcondes
Isadora Lins França
José Meirinhos
Lúcia da Costa Ferreira
Marcelo Moura Mello
Renato Ortiz

Conselho Editorial Estrangeiro
Barbara Weinstein
Eduardo Svartman
Emílio Moran
Franklin Gil Hernández
João de Pina Cabral
Lia Levy
Miguel H. Hernández
Pedro Meira

Coleção de Teses e Dissertações do IFCH
Série: Ciência Política

Coordenador PPG/Ciência Política:
Alvaro G. Bianchi Mendez

Organizador:
Frederico N. R de Almeida

Autor: Pedro Henrique Ramos Prado Vasques
Orientador: Andrei Koerner

ISBN: 978-65-87198-31-6
Tiragem: Digital (e-Book)

Ilustração Capa: Celly Cook Inatomi
Design Capa: Felipe Galiano

Apoio: PPG/Ciência Política

Produção Editorial, Finalização e Divulgação:
Setor de Publicações - IFCH/UNICAMP
E-mail: pub_ifch@unicamp.br
Site: https://www.ifch.unicamp.br/publicacoes/

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

V444g Vasques, Pedro Henrique Ramos Prado
O governo ambiental no Brasil [recurso eletrônico] : uma análise a partir dos processos de avaliação de impacto ambiental / Pedro Henrique Ramos Prado Vasques. - Campinas, SP : UNICAMP/IFCH; PPG/Ciência Política, 2023.
(Coleção de Teses e Dissertações do IFCH - Série: Ciência Política)

Publicação digital no formato PDF.
Anteriormente apresentado como tese de doutorado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
Tese vencedora do Concurso Reginaldo Carmelo de Moraes de Inovação em Pesquisa sobre Políticas Públicas

1. Meio ambiente. 2. Impacto ambiental - Avaliação. 3. Meio ambiente - Aspectos políticos. 4. Neoliberalismo. 5. Governamentalidade. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título. V. Série.

CDD - 333.7
- 333.714
- 363.7
- 320.513
- 321

ISBN 978-65-87198-31-6

Este e-book está licenciado por Creative Commons
Atribuição-Não-Comercial-Sem Derivadas 4.0 Internacional

SUMÁRIO

Apresentação 6

- A crítica política do direito e o governo ambiental no Brasil

Introdução 10

- Apresentação do tema e definição do problema
- Objeto, objetivos e justificativa
- Referências teóricas e hipóteses
- Estratégia de implementação
- Organização dos capítulos

Capítulo 1 41

A questão ambiental nas Ciências Sociais: emergência, consolidação e principais debates

- A emergência da sociologia ambiental e suas implicações com o conceito de meio ambiente
- Meio ambiente a partir da gestão de bens comuns
- Os conflitos ambientais a partir da ecologia política
- Ecofeminismo como interação entre a ecologia e o movimento feminista
- A literatura nacional no contexto da emergência do ambientalismo no Brasil
- Conclusão

Capítulo 2 101

Governamentalidade, racionalidade ambiental e avaliação de impacto

- Caracterizando a racionalidade ambiental em termos foucaultianos
- Oposições à literatura e a necessidade de ressituar a discussão teórica
- O governo ambiental à luz da avaliação de impacto e da formação de resistências
- Conclusão

Capítulo 3 174

Emergência e desenvolvimento da avaliação de impacto ambiental nos Estados Unidos

- O contexto histórico
- Uma síntese do processo legislativo da Política Nacional Ambiental
- A Política Nacional Ambiental e seus instrumentos
- Conclusão

Capítulo 4 232

A difusão internacional do modelo norte-americano e a sua relação com o neoliberalismo

- Contexto histórico
- A incorporação dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental pelos países do Norte Global e oriundos de economia planificada
- A introdução da AIA na América Latina
- Conclusão

Capítulo 5 292

A recepção da avaliação de impacto no Brasil e seus desdobramentos para o governo ambiental

- Contexto histórico
- A emergência do ambientalismo: uma mudança de racionalidade
- O processo de aprovação da Resolução CONAMA n. 01/1986
- A avaliação de impacto no licenciamento e seu procedimento
- Conclusão

Capítulo 6 361

Analisando a avaliação de impacto nos casos concretos

- Usina Termelétrica Candiota III
- Usina Hidrelétrica São Salvador
- Linha de Transmissão Jauru-Porto Velho
- Conclusão

Conclusão 429

Bibliografia 443

APRESENTAÇÃO

A CRÍTICA POLÍTICA DO DIREITO E O GOVERNO AMBIENTAL NO BRASIL

Pedro Henrique Vasques apresenta neste livro uma análise histórico-crítica do processo de avaliação de impacto ambiental como parte do dispositivo ambiental, que consiste em um conjunto de técnicas de governo das relações entre seres humanos e seu entorno, integrado a partir do conceito de sustentabilidade. A pesquisa trata da criação e mudanças de um procedimento jurídico, com atenção aos conceitos, formas e arranjos institucionais, interpretando-os na singularidade da formação histórica brasileira. O livro traz para o leitor uma análise baseada em informações substantivas e bem ordenadas sobre o tema.

Mas a pesquisa teve alcance muito mais amplo, pois abordou o seu objeto do ponto de vista das mudanças dos padrões dominantes no plano internacional, comparando diferentes situações e trajetórias. O leitor encontrará uma análise histórica e comparada do dispositivo ambiental, inserido nas transformações conceituais, técnicas, institucionais e políticas do ambientalismo ao longo do século XX, dos Estados Unidos às instituições multilaterais e à escala global, com destaque às suas peripécias no Brasil. O livro discute, pois, a própria maneira pela qual as relações entre seres humanos e seu entorno são problematizadas em função da sustentabilidade. É uma

forma de pensar que produz efeitos de objetivação, com suas realidades, problemas e soluções, bem como a conformação de sujeitos ambientalmente responsáveis, nas figuras do militante, do cientista, do técnico, dos cidadãos...

Este livro é o resultado de um trabalho intelectual movido pelo inconformismo diante dos bloqueios do presente e dos impasses que se nos apresentam. Ele é marcado pela impaciência diante de acomodações que repetem diagnósticos e modelos institucionais sem qualquer avaliação de seus efeitos reais, nem a consideração dos interesses em que efetivamente se apoiam, mostrando até mesmo indiferença em relação a eles, dada sua falta de compromisso com a concretização dos seus objetivos manifestos.

O autor procura um outro entendimento dos problemas ambientais e abre espaço de análise e reflexão para além da contraposição entre previsões catastrofistas do ambientalismo, baseadas no discurso científico, e o ceticismo manifesto ou implícito, militante ou indiferente dos que se assumem como negacionistas, anti-intelectualistas ou neofundamentalistas religiosos. O livro é, portanto, uma contribuição e um convite para se pensar de outra maneira a questão ambiental, de indagar e agir sobre as questões políticas e existenciais que nos são impostas pelo tecno-capitalismo neoliberal das sociedades atuais.

O livro é modelar enquanto crítica política ao direito na atualidade. Até os anos oitenta, a crítica assumiu a tarefa de evidenciar, de uma perspectiva histórico-estrutural, as relações entre as formas jurídicas liberais e as relações de

exploração da sociedade capitalista. A partir de então, pesquisas trabalharam os percursos de diferentes países e as variedades dos processos políticos, arranjos institucionais e conceitos jurídicos que deles resultaram. O alcance da crítica foi potencializado por trabalhos que a projetaram para novos direitos e outras experiências individuais e coletivas, em diversas condições sociais.

Na situação corrente, a crítica política do direito coloca problemas mais amplos e urgentes. O neoliberalismo explorou todas as formas de vida e recursos, inclusive os modelos de pensar os problemas emergentes – como o ambiental – e a nossa imaginação política sobre o futuro. A ausência de alternativas impõe-se como uma evidência desesperadora, diante da qual a imaginação débil acaba por agarrar-se às saídas dadas. O debate político acaba 'povoado' por propostas que reforçam os problemas, devido à própria maneira pela qual os pensam ou colocam. Propõem-se os próprios modelos neoliberais 'purificados' de suas limitações ou desvios, a reconstrução do Estado de bem-estar ou a constituição de um público não estatal fundado em comunidades autônomas. Críticas ao neoliberalismo que acabam por revigorar conceitos e formas jurídicas problemáticos e insuficientes para os desafios presentes.

O movimento da crítica deve olhar o presente com um enfoque que não minimize os efeitos das modalidades de governo existentes, dando todo o peso aos efeitos efetivos da sua operação; que dê um passo além para praticar o ensaio de vislumbrar e imaginar novas possibilidades; que dê outro

passo para tomar em todo o seu peso a contingência histórica das configurações atuais e analisar as forças que estiveram na gênese dos modelos criticados. Que se projete para outros espaços e experiências sociais...

Isso exige formação intelectual, experiência e atenção ao mundo, compromisso prático e teórico. Pedro é da estirpe dos não conformistas com o direito existente, dos que se engajam na promoção do comum, no apoio às lutas populares e na confrontação com os efeitos sociais de exclusão, dominação e exploração promovidos ou associados pelas práticas dominantes do direito. Ele é daqueles estudiosos que partem em diáspora das faculdades de direito, em busca de outras experiências intelectuais e existenciais que lhes permitam a compreensão ampla necessária a um engajamento ainda mais ativo e comprometido com a transformação do direito e da sociedade.

O livro, agraciado como melhor tese de doutorado pelo Concurso "Reginaldo Carmelo de Moraes" de Inovação em Pesquisas sobre Políticas do PPGCP-IFCH/Unicamp, responde com esmero aos desafios da crítica política do direito ao governo ambiental na atualidade. Tive a satisfação intelectual de orientar a pesquisa e considero um privilégio pessoal e profissional continuarmos a trabalhar juntos em parcerias e projetos coletivos.

Andrei Koerner
Professor Associado do DCP-IFCH/Unicamp
Setembro de 2023

INTRODUÇÃO

Na segunda metade do século XX, observa-se a emergência de uma racionalidade própria de administração do homem e do seu entorno. Caracterizado pela mobilização de uma multiplicidade de saberes, o meio ambiente é conformado por uma perspectiva planetária, homogeneizadora, orientada para a compatibilização de uma diversidade de interesses no quadro da governamentalidade neoliberal. Estes são sintetizados e organizados pela sustentabilidade, estimulando a emergência dos sujeitos ambientalmente responsáveis. Apesar de dominante, o dispositivo ambiental encontra uma série de resistências, seja por parte daqueles que defendem práticas de exploração e acesso desreguladas, seja por outros tantos que demandam formas de gestão mais eficientes. De todo modo, a pretensão universalizadora da perspectiva ambiental ganha contornos próprios quando observada nos vários territórios, inclusive no Brasil, produzindo efeitos de poder inicialmente não imaginados. Haja vista suas características, a avaliação de impacto se destaca como um instrumento que, ao orientar os modos de produção de verdade sobre o meio ambiente, permite explicitar a dinâmica do governo ambiental, e de suas particularidades em relação aos países que incorporaram o instrumento.

Esta introdução apresenta os elementos estruturais e de natureza metodológica necessários à compreensão da pesquisa ora proposta. Nesse sentido, para além da apresentação

do tema são definidos o objeto, objetivo e justificativa da pesquisa, bem como são apresentados os pressupostos teóricos e hipóteses que orientam o trabalho conduzido. Em seguida, são trabalhadas as estratégias de implementação, e também os caminhos empregados para operacionalizar a pesquisa e, por último, a estrutura dos capítulos desenvolvidos.

APRESENTAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Os primeiros registros sobre as Sete Quedas – nomeadas "Cataratas do rio Paraná" pelo sertanista português Aleixo Garcia, em 1525 – indicam, para além do aproveitamento pelos antigos habitantes, um longo histórico de interação com o espaço. Este, por sua vez, pertenceu à coroa espanhola, foi palco de disputas entre tupis e guaranis, trajeto de missões jesuítas, objeto de incursões bandeirantes, local exploração de erva-mate, dentre outros. Em 1972, pouco mais de vinte anos após a fundação do Município de Guaíra, decidia-se publicamente por um uso específico do território que o transformaria irreversivelmente, qual seja, a construção da hidrelétrica de Itaipu.

> [Engenheiro Octavio Marcondes Feraz, 1982] Estamos às vésperas de um tristíssimo acontecimento: o desaparecimento, por inundação, do grandioso salto de Sete Quedas. Dádiva da Providência que, pelo nosso procedimento, parece que não a merecíamos. Daremos ao mundo uma triste

imagem do nosso modo de respeitar a Natureza e do materialismo dos nossos sentimentos. (Verch, 1998. p. 23)

No início da década de 80, Guaíra iniciou a contagem regressiva do afogamento das SETE QUEDAS pelas águas represadas da Usina de Itaipu. Um acordo firmado por duas ditaduras – Brasil e Paraguai – sentenciou a morte do que era cantado no mundo inteiro: SETE QUEDAS – OITAVA MARAVILHA DO MUNDO. (Verch, 1998. p. 7)

Com as águas inchando rapidamente, os barcos passavam cada vez mais rentes à copa das árvores. E era nesses galhos que as cobras se enroscavam e os insetos subiam. Se o casco batia num ramo, os bichos agarrados como náufragos às tábuas de salvação despencavam a bordo. O assoalho às vezes ficava coalhado de caranguejeiras. (Côrrea, *et al.*, 2008. p. 22).

A campanha para indenizar os agricultores, reassentar os índios e sepultar com honras de Estado Sete Quedas revolveu as entranhas do autoritarismo vigente. Juntou bispos católicos, pastores evangélicos e militantes sindicais num bloco que extravasou, como nunca antes no regime militar, a oposição partidária. Os protestos deram origem ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e ao Movimento dos Atingidos por Barragens – ou seja, o MST e o MAB, duas siglas que nunca mais sairiam dos jornais. A reação a Itaipu atazanou o governo do general João Figueiredo, como um primeiro ensaio das campanhas de rua que o fariam deixar o Palácio do Planalto, em 1985, pelo elevador dos fundos, pedindo ao povo para esquecê-lo.

> E arrancaram da empresa a legalização de loteamentos pioneiros em terras devolutas, obrigando o Incra a confeccionar às pressas papéis para que o consórcio de Itaipu pudesse, legalmente, ressarcir os posseiros das perdas impostas pelo alagamento (Côrrea, *et al.*, 2008. p. 33).

Apesar da oposição contra o alagamento do salto de Sete Quedas (Alonso, Costa & Maciel, 2007), a construção de Itaipu seguiu em frente. Ocorre que, somada aos movimentos ambientalistas locais, a discussão sobre o desaparecimento das quedas d'água era promovida em meio aos desdobramentos da primeira Conferência sobre o Meio Ambiente das Nações Unidas, em 1972. Tendo em vista esse cenário, a Itaipu Binacional elaborou o 'Plano Básico para Conservação do Meio Ambiente', que apresentava um diagnóstico da fauna e floral local, bem como medidas de mitigação de impacto (Ziober & Zanirato, 2014). A partir do plano, duas atividades foram conduzidas, o aproveitamento econômico da flora, por meio da extração de madeira, e o manejo da fauna, que ocorreu simultaneamente ao enchimento do reservatório (Correia, Aldê & Brito, 2008). Fazia pouco mais de um ano da promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente, em outubro de 1982, quando o lago da hidrelétrica começava a ser formado. O processo, que durou até fevereiro de 1983, reduziu a biodiversidade local que sequer era integralmente conhecida pelos especialistas que estudavam a região (Ziober & Zanirato, 2014).

Alguns anos mais tarde, as primeiras alternativas a esse tipo de gestão dos recursos naturais começavam a ser

desenvolvidas no território brasileiro. Mesmo comportamentos outrora tidos como triviais – como o manejo de fauna anteriormente narrado – passavam a chamar a atenção de movimentos sociais nacionais e internacionais. Nesse contexto, é possível identificar o processo de implementação do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste), um investimento expressivo em desenvolvimento regional observado durante as décadas de 1970 e 80 que envolveu a implementação de diversas políticas públicas voltadas para a ocupação do território, inclusive com recursos obtidos internacionalmente. Conforme Lutzenberger (1985, p. 69) "esse é um projeto de 1.6 bilhões, cuja participação do Banco (Mundial) é de 443 milhões. A principal parte do empréstimo é para uma rodovia central e o resto para estradas secundárias e infraestrutura para os colonos na floresta".

Segundo Wade (2016), entre 1983 e 1987, organizações não-governamentais norte-americanas usaram o Polonoroeste como um trampolim para demandar mudanças nas políticas de concessão de recursos do Banco Mundial. Como aponta Kapur (*et al.*, 1997. p. 638), as medidas de implementação do programa ofereciam imagens que contribuíam para as investidas ambientalistas, tais como cortinas de fumaça, árvores arrasadas, troncos queimados, e uma saga de vítimas (e.g., camponeses, indígenas, caboclos, seringueiros e outros.) contraposta aos tradicionais vilões (militares, madeireiros, bancos multilaterais etc.). Assim, apenas para citar alguns exemplos, foram editadas publicações específicas sobre o tema, como uma edição especial da *Ecologist* intitulada *The*

World Bank: Global Financing of Impoverishment and Famine, em que o ambientalista José Lutzenberger pedia ao Banco Mundial que revisse sua política de empréstimos em Rondônia, ou o livro *Bankrolling Disasters*, publicado pela tradicional organização não-governamental ambiental Sierra Club e, por fim, o programa semanal norte-americano *Sixty Minutes*, que produziu um documentário sobre o Polonoroeste cujo conteúdo era permeado de críticas ao Banco Mundial por desperdiçar recursos dos contribuintes com o projeto em questão.

Em novembro de 1984, uma equipe do Banco é enviada para avaliar o programa. Após a publicação do respectivo relatório em fevereiro de 1985, e sob o fogo de muitas pressões externas, a instituição financeira decide suspender o empréstimo para a construção da rodovia BR-364, entre Mato Grosso e Rondônia (Le Preste, 2001) até a apresentação de um programa de ação corretiva. As adequações pleiteadas incluíam desde a demarcação de terras indígenas até a elaboração de zoneamentos para regular o processo de ocupação do território. Era a primeira vez não só que um agente financiador internacional adotava essa conduta, mas também que o governo brasileiro era obrigado a executar um cálculo de gestão ambiental desse tipo. Apesar de neste momento a Política Nacional de Meio Ambiente já estar em vigor no Brasil, o primeiro regramento nacional contendo os procedimentos mínimos necessários para condução de uma avaliação de impacto ambiental seria publicado somente no ano seguinte à suspensão do financiamento, em 1986.

A adoção dessa conduta pelo Banco Mundial, a despeito de não ser a primeira aplicação de técnicas de avaliação de impacto no Brasil (Verocai, 1999. p. 185), é um marco fundamental para compreender o desenvolvimento dos processos de gestão dos bens ambientais no país. Isso porque, o episódio da suspensão do financiamento aponta na direção do desenvolvimento e consolidação de técnicas de administração do meio ambiente fundadas em uma racionalidade própria. Isto é, observada em decorrência da capacidade do dispositivo ambiental de conciliar diversos interesses – políticos, econômicos e ambientais –, por meio da mobilização de multiplicidade de saberes, tecnologias de poder e formas de produção de subjetividades.

Apesar das duas situações brevemente descritas tratarem de projetos totalmente distintos, em regiões igualmente afastadas, sua apresentação tem um objetivo específico, qual seja, caracterizar um momento de transição e emergência de um novo modo de administração do homem e do seu entorno no Brasil. Alguns poucos anos entre os empreendimentos marcam o início da redemocratização e a criação dos primeiros órgãos estaduais de meio ambiente (a Secretaria do Meio Ambiente, em 1973, atual Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; a CETESB, em 1974, atual Companhia Ambiental do Estado de São Paulo[1]; a extinta Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente

[1] Apesar do Decreto de criação do Centro Tecnológico de Saneamento Básico (CETESB) ser de 1968 (Decreto Estadual n. 50.079/68), a entidade que existia até então possuía conformação própria que é alterada em 1974 para se aproximar da estrutura dos órgãos ambientais contemporâneos.

– FEEMA, em 1975, atual Instituto Estadual do Ambiente – INEA/RJ), a edição dos principais instrumentos normativos (e.g., o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras – SLAP, Decreto Estadual n. 1.633/1977, no Rio de Janeiro; a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938/1981; a Resolução CONAMA n. 01/1986 etc.), e a ascensão dos pioneiros movimentos ambientalistas.

O tema do meio ambiente como política pública ou como elemento em contínua disputa por diversos atores no Brasil contemporâneo não é novidade na literatura (Acselrad, Herculano e Pádua, 2004; Araújo, 2000; Boneti, 2003; Corbucci, 2003; Ferreira, 1998; Silva-Sánchez, 2000). Entretanto, como aponta Le Preste (2001), boa parte das obras sobre o tema acabou sendo caracterizada como desdobramento de uma atuação dos autores. Em regra, haveria nesses trabalhos um desejo de mobilizar seus leitores em direção à ação ambiental, calcado em hipérboles e convicções que substituiriam as demonstrações e o estudo crítico do próprio tema. Ainda que esse cenário tenha em alguma medida se alterado nos últimos anos (Acserald, 2006; Burian, 2006; Ronza, 1998) e, nesse sentido, seja possível observar estudos melhor orientados sob o ponto de vista teórico e metodológico, trabalhos sobre o referido tema que empreguem o ferramental analítico oferecido por Foucault parece, após a condução da revisão da bibliografia, uma alternativa menos privilegiada (e.g., Acserald, 2006, 2010, 2014; Acserald, Mello e Bezerra, 2006; Bernardin, 2015; Diegues, 2008; Losekann, 2013; Marques, 2015). De todo modo, essas abordagens analíticas dominantes remanescem

fundamentais para o presente trabalho na medida em que fornecem contribuições substantivas para o entendimento dos processos de elaboração de conceitos, surgimento dos movimentos sociais, transformações nas instituições políticas e financeiras em âmbito local, regional e internacional. São materiais, portanto, imprescindíveis para auxiliar a compreensão das dinâmicas que têm o meio ambiente em disputa.

Apesar de a bibliografia sobre o tema elencar momentos distintos (e.g., Almeida, 1998; Bursztyn e Persegona, 2008; Pádua, 1987; Saavedra, 2014), a segunda metade do século XX é identificada entre os autores como o momento em que se intensifica e consolida uma série de mudanças não apenas no que se refere às estratégias de gestão do meio ambiente, mas também a respeito da construção do conceito e racionalidade ambiental. Encerrada a 2ª Guerra Mundial, ações conservacionistas que haviam predominado no período anterior são marginalizadas pela abordagem ambiental multidisciplinar e passam, paulatinamente, a fazer parte da agenda internacional essencialmente por meio de instituições multilaterais e atores do terceiro setor[2]. Verifica-se, ainda, no âmbito das sociedades ocidentais a ascensão de uma discussão sobre a condição humana como espécie em meio ao mundo que habita[3].

[2] Em 1948 é fundada a União Internacional para a Proteção da Natureza; Em 1951 é criada a *The Nature Conservancy*; Em 1961 é fundada a ONG *World Wide Fund for Nature* – WWF.

[3] Em 1949 é lançado o livro *A Sand County*, pelo norte-americano Aldo Leopold; Em 1960, o *The Chasm Ahead*, do italiano Aurélio Peccei, fundador e primeiro presidente do Clube de Roma; Em 1963, o *The Quiet Crisis*, do Secretário do

A despeito desse período – até o fim da Guerra Fria – ser marcado internacionalmente por uma constante ameaça do uso de armas nucleares[4], será também início da constituição de um saber científico multidisciplinar voltado para a gestão dos bens ambientais no mundo pós-guerra. Um de seus principais marcos é a Conferência da Biosfera, em 1968, um desdobramento do evento científico realizado pela ONU, em 1949, e que culminou com a consolidação de uma ideia de 'unidade planetária'. As primeiras teorias que ganham destaque nesse contexto envolveram a recuperação de abordagens conservacionistas do século XIX, retrabalhadas à luz dos novos problemas urbanos, notadamente, a poluição industrial, e voltavam-se para gestão do limite populacional do planeta[5].

A partir da década de 1970, com a entrada em vigor nos Estados Unidos do *National Environmental Policy Act* – NEPA, a avaliação ambiental é organizada e formalmente exigida por um agente estatal que, pela primeira vez, determina a utilização de uma "abordagem sistemática e interdisciplinar que assegurará o uso integrado das ciências naturais e sociais e das artes de planejamento ambiental nas tomadas de decisão que possam ter um impacto sobre o ambiente humano" (Sánchez,

Interior das administrações Kenney e Johnson.

[4] e.g., lançamento do programa de testes nucleares norte-americano e inglês, respectivamente em 1951 e 1953, lançamento do livro *The Common Sense of Science*, do matemático polonês Jacob Bronowski em 1951, manifesto assinado por Albert Einstein e Bertrand Russell, em 1955.

[5] Em 1953 é lançado o livro *The Limits of the Earth*, por Osborn; em 1968, o *The Population Bomb*, por Paul e Anne Ehrilch e o artigo *The Tragedy of the Commons*, de Garret Hardin.

2008). É nessa mesma década que a sistematização desse conhecimento, em especial no que se refere à potencial escassez de recursos, ganha uma intensa projeção internacional e passa a compor embates entre países do Norte e do Sul Global. Dentre os argumentos que mais ganham destaque é possível observar a adoção de uma posição defensiva pelos países do Sul durante a década de 1970, que lutavam por seu direito ao desenvolvimento econômico; a denúncia realizada por esses mesmos países sobre a desigual distribuição da riqueza no planeta, acentuada pelos modos de consumo dos países do Norte; e, a instrumentalização do discurso ambientalista como justificativa para a imposição de políticas ortodoxas fiscais pelo FMI e Banco Mundial (Le Preste, 2001).

Considerando o cenário acima traçado, o foco da literatura sobre o tema tem sido diverso, abordando os embates ambientais por múltiplas perspectivas. Enquanto é possível verificar trabalhos conduzindo observações sobre a relação entre os atores estatais e entidades multilaterais no plano internacional (Caldwell, 1996; Elliot, 2004; Gareth e Brown, 1991; Lago, 2007; Le Preste, 2001), existem outros tantos analisando eventos ou atividades específicas, a fim de avaliar o papel desempenhado por determinados atores ou ferramentas em dinâmicas de caráter local ou regional cujo foco central da questão seja uma demanda ambiental (Burian, 2006; Klanoviez, Arruda e Carvalho, 2012; Rigotto, 2009; Zhouri, 2011). Tais estudos acabam por centralizar suas percepções mais nas práticas e procedimentos, e menos na exploração e identificação de racionalidades distintas de apropriação do meio

ambiente. Apesar dessas análises abordarem questões importantes e, portanto, servirem de apoio para a presente pesquisa, poucas obras na bibliografia nacional observam como a gestão ambiental encontra-se implicada em relações de poder específicas e, nesse sentido, dizem respeito não apenas a um objeto de gestão, mas também a uma racionalidade própria de governo. (Carneiro, 2012; Passetti, 2013; Rodrigues, 2013; Veiga-Neto, 2013). Este livro adota essa perspectiva de análise com o objetivo de estudar o processo de sua adoção no Brasil e as formas específicas que assumiu em função das condições políticas e sociais.

A partir desse cenário, o presente trabalho tem como problema compreender como a racionalidade de gestão ambiental – com suas instituições, agentes, técnicas e objetivos – é praticada no Brasil a partir dos anos 1980 e como tal racionalidade pode ser explicitada em função das condições históricas de sua adoção e dos processos concretos nos quais ela é implementada.

OBJETO, OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA

Esse livro tem por **objeto** analisar a emergência de uma racionalidade de gestão ambiental no Brasil por meio de um instrumento específico, qual seja, a avaliação de impacto ambiental. Trata-se de uma ferramenta observada no âmbito de processos administrativos de licenciamento de empreendimentos e atividades de significativo impacto a partir

da segunda metade do século XX. Tem como **objetivo geral** identificar e explicitar as características específicas da racionalidade da gestão ambiental em função das condições nas quais é praticada no território brasileiro, evidenciando também as peculiaridades atinentes à subjetivação dos agentes em "sujeitos ambientalmente responsáveis", bem como as formas de resistência que mobilizam e ressignificam o discurso ambiental.

Adicionalmente, tem-se como **objetivos específicos**, conhecer as peculiaridades da racionalidade que organiza as maneiras de governar o meio ambiente no Brasil; distinguir as práticas aqui observadas em relação ao que se verifica nos Estados Unidos, local em que o instrumento avaliação de impacto foi primeiramente desenvolvido e aplicado, tornando-se uma referência internacional; analisar as formas de subjetivação dos atores ambientalmente responsáveis, tanto quanto os modos de mobilização do direito e as lutas pela ressignificação do discurso ambiental; identificar as características próprias e sistemáticas do governo ambiental no Brasil, considerando a constituição de saberes e processos específicos, a emergência de sujeitos que moldam e são objeto dessas práticas, e as implicações desse governo com a racionalidade governamental neoliberal; por fim, compreender de que modo essas práticas são recorrentemente identificadas no âmbito de relações entre os objetos e sujeitos do governo ambiental (e.g., dano e impacto; poluidor e poluição).

Concentrar o estudo na avaliação de impacto aplicada ao licenciamento ambiental se **justifica** uma vez que o referido instrumento é um dos principais mecanismos de operacionalização da política pública e, portanto, estratégico para o estudo proposto. Essa opção analítica é reforçada na medida em que, para os saberes técnicos que estruturam o dispositivo ambiental, a realização de avaliações de impacto se apresenta como uma condição inafastável para a aplicação de parcela significativa das demais técnicas de administração dos bens ambientais (Sánchez, 2008). Defende-se, portanto, que a condução do trabalho a partir dessa perspectiva permitiria produzir observações sólidas e abrangentes sobre o governo ambiental no Brasil, em especial, no tocante às potenciais relações entre as estratégias de poder e a produção de um conhecimento específico sobre a administração do meio ambiente. Desse modo, seus achados servirão de base para outras pesquisas, permitindo a construção de uma análise mais geral sobre as modificações na gestão do meio ambiente e o governo dos indivíduos em território brasileiro.

A decisão de trabalhar processos de avaliação ambiental observados no âmbito do licenciamento de empreendimentos de significativo impacto se fundamenta não só na bibliografia analisada, mas também a partir de um vasto contato com outros documentos relacionados. Por exemplo, Estudos de Impacto Ambiental (EIA) em procedimentos de licenciamento conduzidos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), documentos

legislativos, procedimentos administrativos, relatórios e pesquisas elaboradas por outros atores instituições e entrevistas informalmente conduzidas com atores públicos e privados.

Essa aproximação com o material empírico, realizada no curso da pesquisa exploratória, explicitou a necessidade que o estudo sobre o governo ambiental fosse conduzido a partir de **múltiplas dimensões de análise**. O envolvimento de vários atores, abordagens e situações impedem observações dicotômicas sobre o objeto estudado, sob pena de tornar a análise incompleta e, certamente, imprecisa. Isto é, trabalhar o meio ambiente por uma perspectiva técnica, deslocada em relação a sua história e efeitos de poder, imaginando que as avaliações de impacto produziriam sempre os mesmos desdobramentos e seriam elaboradas a partir de inalteráveis fundamentos e racionalidades, não só implicaria em negligenciar fatores importantes, mas incorreria em similares barreiras enfrentadas por outras análises sobre o tema.

Assim, entende-se que o instrumento compreende mais um dentre os vários mecanismos viabilizados pelo dispositivo ambiental que, dadas as características peculiares que assume a partir da sua introdução no Brasil, produz efeitos de poder próprios não trabalhados pela bibliografia. Por meio dessa compreensão, torna-se imprescindível observar tais características a fim de compreender a prática dessa racionalidade ambiental.

REFERÊNCIAS TEÓRICAS E HIPÓTESES

A análise pretendida se vale do arcabouço teórico oferecido por Foucault (1980, 1987, 1991, 2004, 2008, 2012, 2015) e complementado por uma bibliografia (e.g., Agrawal, 2005a, 2005b; Barnet, 1980; Dárier, 1996, 1999; Luke, 1995, 1998, 1999, 2005, 2009; Foster, 2011; Rutherford, 1999) que também estende as formulações foucaultianas a outro domínio, tempo e espaço a fim de trabalhar o governo ambiental. Entretanto, essa literatura apresenta limitações envolvendo sua interpretação a respeito das tecnologias de poder, com as quais o presente livro lida se distanciando dessas abordagens e respondendo às suas inconsistências a partir da leitura do próprio Foucault. Nesse sentido, o meio ambiente é percebido como um artefato histórico que emerge na segunda metade do século XX em decorrência da sua capacidade de conciliar uma pluralidade de interesses antagônicos no quadro da governamentalidade neoliberal, definindo não só um novo objeto, mas também uma outra racionalidade de gestão do homem e do seu entorno. Sob essa perspectiva, os bens ambientais compõem um conjunto indeterminado de elementos – que inclui o próprio homem – produzidos a partir da reorganização das relações de poder verificada em decorrência da agregação desses múltiplos interesses, e viabilizada pela emergência de uma subjetividade ambiental e por novas formas de produção de verdade estruturadas pelos diferentes saberes mobilizados.

Essa dinâmica envolveria não só o resgate de uma visão cosmológica sobre o homem e a natureza – desta vez calcada

em bases científicas –, mas também produziria uma racionalidade de gestão universal, aplicável indistintamente a todo o planeta. Produz-se, assim, um conjunto de mecanismos, que incidem desde questões envolvendo soberania até a formulação de escolhas individuais, homogeneizando as diversas formas de relacionamento do homem com o seu entorno. Desse modo, emergem novas estratégias de acesso e exploração dos bens ambientais que intensificariam sua circulação internacional, abarcariam a subjetivação dos atores em sujeitos ambientalmente responsáveis e produziriam resistências por meio da mobilização do direito e das lutas de ressignificação do discurso sobre o meio ambiente.

Considerando o acima exposto, o livro trabalha as seguintes **hipóteses**: **(i)** a despeito da sua pretensão universalizante, o governo ambiental assume formas específicas nos diversos territórios, inclusive no brasileiro; **(ii)** essas características produzem efeitos de poder e estratégias de resistência próprios, não trabalhados pela bibliografia; e **(iii)** o estudo da avaliação de impacto explicita esses fenômenos particulares a partir de um conjunto de fatores, exemplificados a seguir e desenvolvidos ao longo do livro.

Inúmeras semelhanças permitem, em alguma medida, agregar a aplicação da avaliação de impacto em diversos países. Nesse sentido, questões como, por exemplo, a rarefeita participação popular, a baixa qualidade nos estudos elaborados e a reduzida percepção acerca dos benefícios da avaliação de impacto são recorrentemente identificados na literatura internacional. Entretanto, peculiaridades locais são

fundamentais na produção de variantes do discurso sobre o meio ambiente e modificam o governo ambiental nesses territórios. No caso brasileiro, a avaliação foi incorporada como uma etapa do licenciamento. Ainda que essa característica, por si só, não seja suficiente para distinguir a prática nacional em relação ao modelo norte-americano, que também acabou limitado à análise de empreendimentos específicos, a forma da sua incorporação na política de concessão de licenças e autorizações – privilegiando a dinâmica burocrática – revela suas particularidades.

Adicionalmente, a despeito do conteúdo da avaliação se aproximar com o modelo difundido internacionalmente, a regulação no Brasil confere ampla liberdade aos agentes públicos para fixar condicionantes ambientais. Essa característica permite aos atores envolvidos adotarem comportamentos peculiares na negociação e definição das medidas mitigadoras e compensatórias exigidas como contrapartida para a execução das atividades licenciadas. Tal ampla margem de apreciação pode ser considerada um elemento distintivo que acentua a dinâmica concorrencial na arena promovida pela avaliação de impacto e, nesse sentido, compõe o cálculo que orienta a atuação dos atores. Isto é, seja para tornar o procedimento mais eficiente sob a perspectiva da sustentabilidade – que conjuga os elementos econômicos e ambientais –, seja para promover outros interesses, alheios à dinâmica proponente-órgão licenciador.

Outro elemento diferenciador importante entre o modelo americano e a versão introduzida no Brasil é o processo de

comunicação entre as instâncias burocráticas. Enquanto o *National Environmental Policy Act* (NEPA) é formulado tendo por horizonte a necessidade de otimizar o agir estatal, forçando a interlocução entre os diversos atores interessados em um mesmo recurso, a avaliação de impacto brasileira – atrelada ao licenciamento –, surge como mais uma etapa a ser vencida na burocracia pelo empreendedor. Até muito recentemente, a obtenção da licença era o único ponto de conexão entre os órgãos públicos. Mesmo após a edição de regramentos específicos sobre o tema – ou seja, de comunicação entre órgãos públicos no licenciamento – as dificuldades de interlocução ainda são determinantes no processo de composição e administração dos interesses e recursos envolvidos.

Menciona-se, por fim, os espaços para intervenção externa previstos e privilegiados pelo instrumento. Enquanto a regulação fundada no NEPA prevê o envolvimento público desde antes da elaboração da avaliação – i.e., já na formatação do seu escopo –, no Brasil – para além das formais publicações em diários oficiais que tornariam públicas as demandas ambientais –, o procedimento estabelece que esse tipo de interlocução ocorrerá quando da realização de audiências públicas ou durante a fase de comentários públicos ao estudo de impacto ambiental. Ou seja, qualquer posicionamento externo, em relação ao empreendedor e ao órgão licenciador, precisa se adequar ao formato exigido pela arena e dependerá de enfrentar a verdade constituída pela análise técnica elaborada, publicizada e aprovada pelo Estado. Para além de ter que lidar com as desiguais relações de poder, e os limites da

subjetividade ambiental, a interferência popular seria circunscrita por sua capacidade de produzir verdades que contestem a análise empreendida, ao mesmo tempo em que conciliam seus interesses com a sustentabilidade. O resultado em regra observado é que as intervenções externas se limitam a manifestações pontuais, ausentes do compromisso de continuidade (Assunção, Bursztyn, Abreu, 2010).

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

No que tange à complexidade do tema, alguns obstáculos mostraram-se relevantes para a condução da análise. O primeiro decorre da dificuldade de delimitar os processos que efetivamente compõem as práticas de avaliação de impacto ambiental. A partir da análise do material coletado, mesmo nos procedimentos administrativos melhor instruídos, percebe-se a ausência de observações homogêneas e unificadas, ou seja, as análises não se resumem aos Estudos de Impacto Ambiental (EIA). Trata-se, portanto, de um intrincado processo político, caracterizado por embates constantes que mobilizam diferentes atores e visões, transcendendo o processamento regular dos autos no Poder Executivo, conforme previsto em lei. Em segundo lugar, a complexidade na dinâmica de introdução das práticas de avaliação ambiental no Brasil, que apontou para a importância de estudar sua emergência nos Estados Unidos, bem como sua disseminação no cenário internacional. E, por fim, haja vista a complicada observação das práticas de

avaliação como uma política pública, não limitada por uma análise autônoma dos casos estudados. Assim, foi verificada a necessidade de investir no mapeamento, identificação dos atores, bem como de suas respectivas estratégias para lidar com práticas de avaliação de impacto dentro e fora de espaços formalmente constituídos.

Desse modo, compreende-se pela relevância de observar as práticas de avaliação de impacto a partir de **quatro dimensões de análise**: a primeira, voltada para o plano internacional, foca na emergência e na elaboração das práticas de avaliação; a segunda, centrada no processo político, observa as interações entre os atores envolvidos; a terceira trata do instrumento como parte da política pública; e, finalmente, uma dimensão interna ao próprio processo. Defende-se que as quatro abordagens combinadas viabilizam um estudo aprofundado sobre o tema, auxiliando na explicitação das hipóteses apresentadas.

Estudar o fenômeno a partir de sua concepção implica redirecionar o foco da análise para os Estados Unidos, local em que foi desenvolvido o modelo de avaliação de impacto incorporado no Brasil. Em seguida, a atenção é deslocada para a perspectiva internacional, desta vez, com o objetivo de explicitar as formas em que o instrumento não só foi influenciado, mas também disseminado entre vários países, destacando, em especial, a importância das agências multilaterais de fomento nessa dinâmica. Somente após esse percurso, concentra-se a atenção na concepção e desenvolvimento da avaliação de impacto no território brasileiro. Essa opção metodológica visa permitir a condução de análises comparativas sobre as

trajetórias e os modelos, caracterizando também as principais semelhanças e diferenças, capazes de influenciar na explicitação das hipóteses apresentadas.

Abordar as práticas de avaliação de impacto a partir da dimensão do processo político significa observá-las segundo as interações entre os atores envolvidos. Isso significa identificar e caracterizá-los, inclusive no que se refere aos seus entendimentos, visões, objetivos, demandas, expectativas, estratégias, decisões etc., sem deixar de considerar a formação de estratégias coletivas entre eles. É estudar, de modo detido, suas aproximações e distanciamentos, bem como sua inserção no contexto da gestão de bens ambientais. É observar quais polarizações, oriundas de análises conjunturais, podem ser detalhadas a partir da verificação de práticas locais que ampliam a complexidade dessas relações adicionando efeitos e desdobramentos que, de outro modo, passariam despercebidos, apesar de essenciais para compreensão da dinâmica de gestão ambiental em território nacional. Assim, ao conduzir uma análise mais aproximada das relações entre os atores, objetiva-se compreender melhor como as estratégias foram elaboradas e de que modo tais escolhas ampliam ou limitam a interação dos respectivos atores nos processos de avaliação.

Observar a avaliação como instrumento de política pública significa compreendê-la a partir de sua trajetória e dos efeitos produzidos – sejam eles esperados ou não. Isso implica ir além de uma perspectiva que observe a avaliação como um dado, o resultado de um conjunto de decisões produzidas pelos diversos atores envolvidos (ONGs, organismos multilaterais,

redes de políticas e atores estatais). E, nesse sentido, compreender como estes também são produzidos por esses discursos, procedimentos e decisões sobre as práticas de avaliação de impacto ambiental. Adicionalmente, observar como a atuação do poder público no processo de normatização do instrumento também é conformada por um saber constituído acerca das práticas de avaliação de impacto ambiental. E, por fim, compreender a partir de uma perspectiva temporal, as alterações normativas e operacionais determinantes para operacionalização da política pública.

Finalmente, analisar as práticas de avaliação de impacto a partir de uma dimensão interna ao próprio processo significa observar a atuação dos atores para compreender quais os saberes e recursos que mobilizam e quais padrões procedimentais e substantivos se formaram a partir da jurisprudência. Ou seja, combinar a análise de situações específicas com padrões de decisões adotadas em questões associadas à gestão dos recursos naturais.

Considerando as dimensões de análise apresentadas, faz-se necessário conduzir um **percurso metodológico** que articule esses vários níveis de observação. Para tanto, o foco adotado foi de explorá-las, por um lado, a partir de uma **análise histórica e comparada** sobre a criação dos procedimentos de avaliação do impacto, e, por outro lado, orientada pelo **fluxo do processo administrativo** – quando do estudo das situações empíricas selecionadas. Nesse sentido, a estratégia definida busca contextualizar a emergência das técnicas contemporâneas de administração dos bens ambientais, bem

como situar a concepção do conceito de meio ambiente. Tem-se como uma das principais preocupações evitar a reprodução homogeneizante do discurso ambiental que acaba por ocultar as particularidades relacionadas tanto às suas formas de sustentação como de resistência. Assim, a opção de reconstruir determinados elementos históricos visa a fornecer lastro contextual à análise comparada entre o modelo norte-americano, suas mudanças a partir da internacionalização do instrumento e o resultado de sua introjeção no território brasileiro. Essa estratégia também reforça pontos em comum que indicam a ocorrência de uma disputa no entorno dessa racionalidade ambiental.

Explorados os elementos históricos e comparativos, são trabalhados casos específicos em que a avaliação de impacto é aplicada. Esse breve estudo empírico é conduzido de modo complementar, a fim de reforçar as análises históricas e comparadas, e ilustrando a emergência e as peculiaridades do governo ambiental no Brasil. A opção por essa alternativa deu-se na medida em que o estudo empírico aproxima a abordagem teórica de situações concretas, auxiliando na explicitação de determinadas características do discurso ambiental que podem não parecer significativas ou importantes quando lastreadas apenas por uma análise abstrata. Para conduzir essa etapa da pesquisa adotou-se como eixo da análise o fluxo dos processos administrativos em que as avaliações foram conduzidas. Dessa forma, o procedimento opera como um guia, auxiliando a identificação de eventos importantes sem que o

foco principal, qual seja, a gestão dos bens ambientais, seja negligenciado.

Para a definição das situações estudadas, foi consultado o acervo do Ministério do Meio Ambiente, em especial, do IBAMA. Buscou-se selecionar os casos considerando as seguintes variáveis: o período de vigência da Resolução CONAMA n. 01/1986 e a sua execução pelo Poder Executivo Federal, a fim de garantir um mínimo de uniformidade aos processos estudados; sua classificação como de 'significativo ambiental', eis que somente nesses casos são elaborados os estudos de impacto regulados pela referida resolução; e, finalmente, cujos licenciamentos tenham atingido a fase operacional, completando o primeiro ciclo de avaliação, que se inicia na análise de viabilidade do empreendimento. Adicionalmente, critérios como a abrangência e natureza dos impactos, localização geográfica e atores envolvidos também foram considerados.

Apesar das múltiplas dimensões e estratégias de análise, trata-se essencialmente de uma pesquisa documental. Os esforços operacionais de execução dos objetivos propostos pela pesquisa, portanto, remanescem concentrados principalmente na consulta dos seguintes elementos: (i) produção textual (i.e., livros, artigos etc.) da literatura especializada em meio ambiente, em especial, avaliação de impacto; (ii) normas, procedimentos administrativos e documentos institucionais; e (iii) materiais publicamente veiculados no período estudado (e.g., reportagens, vídeos, discursos, folhetins, manifestos etc.).

A identificação, seleção, consulta e análise da literatura especializada em avaliação de impacto opera em uma dupla funcionalidade na pesquisa. Ou seja, enquanto um mesmo material fornece subsídios para compreender a operacionalização da avaliação, em paralelo, esse mesmo texto também acaba sendo empregado como parte do objeto analisado. Veja, por exemplo, o caso de Sánchez (2008, p. 49). Ao compilar diversas informações em um quadro sobre a introdução do instrumento em países desenvolvidos, o referido autor nos auxilia a observar o processo de internacionalização da prática de avaliação. Algumas páginas depois, para justificar a incorporação da ferramenta nos países em desenvolvimento, Sánchez (2008, p. 53) se vale do mesmo conjunto de argumentos homogeneizantes aplicados por outros promotores do discurso ambiental, servindo-nos como material de análise do objeto proposto.

Outro elemento importante são as normas, procedimentos administrativos e documentos institucionais produzidos. Isso porque, ainda que o dispositivo ambiental se manifeste a partir de uma miríade de mecanismos, em regra, a introdução da avaliação de impacto ocorreu a partir da formulação de regulações que, em seguida, foram aplicadas e testadas. Dessa forma, faz-se necessário consultar os arquivos legislativos (no Congresso e no Ministério do Meio Ambiente) para, além de estudar a norma, observar os demais elementos que lastrearam seu processo de formulação. Tal estratégia é fundamental para auxiliar a identificar os atores envolvidos, bem como os interesses em disputa. Em países como o Brasil, as primeiras

aplicações foram verificadas a partir de demandas de agentes financeiros multilaterais. Essa condição reforça a necessidade de observar – para além do processo estatal de formulação de normas – a previsão de regramentos específicos em outros agentes importantes para a implementação do instrumento, como os documentos produzidos pelo Banco Mundial e pela ONU.

Mesmo considerando a importância dos documentos analisados, conduzir a pesquisa sem observar outros materiais produzidos e publicamente difundidos no período, tais como discursos, reportagens, manifestos etc., diminuiria o potencial explicativo da análise proposta. Tendo em vista a importância desse tipo de produção, buscou-se consultar, em arquivo, materiais publicamente disseminados, tendo por eixo orientador de pesquisa as situações empíricas trabalhadas, os processos legislativos estudados, bem como os principais eventos internacionais (e.g., as Conferências sobre ambiente da ONU), considerados como marcos importantes pela literatura na trajetória de pulverização e fortalecimento do discurso ambiental no Brasil.

Essa seleção de estratégias analíticas mostrou-se muito valiosa na medida em que elas forneceram elementos para profundar as perguntas formuladas, bem como o próprio trabalho empírico. Isso porque, a metodologia dialogou com as dimensões de análise indicando seus limites e potencialidades em termos de possibilidades analíticas.

ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS

O livro está estruturado em seis capítulos, além da introdução e a conclusão. Nos dois primeiros são trabalhados os fundamentos teóricos que lastreiam as análises subsequentes. No terceiro e quarto capítulos observa-se a emergência do dispositivo ambiental por meio da técnica de avaliação de impacto ambiental nos Estados Unidos, bem como sua dinâmica de disseminação internacional. O quinto e sexto capítulos tratam especificamente da introjeção do instrumento no Brasil, inicialmente, por meio de uma análise histórica e, em seguida, através das situações empíricas selecionadas.

O primeiro capítulo apresenta uma revisão crítica da bibliografia que trabalha a questão ambiental nas ciências sociais. Nesse sentido, são introduzidas as principais abordagens analíticas sobre meio ambiente, identificando seu campo de estudo, linhas de atuação fundamentais e hipóteses de comunicação destas com as tentativas de utilização do arcabouço foucaultiano. Por último, confere-se atenção à produção nacional no contexto da emergência do dispositivo ambiental no Brasil.

O segundo capítulo, também de natureza teórica, introduz os principais conceitos foucaultianos utilizados como ferramentas para caracterização da racionalidade ambiental além das respectivas abordagens pela literatura. Em seguida, trabalha as críticas dirigidas à bibliografia apresentada e, com base nas análises anteriores, ressitua a discussão teórica a fim de fixar as bases para o entendimento da emergência

e consolidação do dispositivo ambiental. Finalmente, desenvolve a avaliação de impacto como um instrumento de governo, destacando suas premissas, racionalidades e formas de resistência.

O terceiro capítulo concentra a análise sobre a emergência e desenvolvimento da avaliação de impacto nos Estados Unidos. Inicia-se a tarefa por meio de uma contextualização histórica que compara o ambientalismo emergente no século XX com a tradição conservacionista norte-americana a fim de explicitar suas peculiaridades. Adiante, desenvolve o instrumento a partir do seu processo legislativo, destacando sua relação com os debates predominantes naquele momento. Ao final, a avaliação de impacto é analisada em detalhe sob a perspectiva procedimental, destacando a importância da edição do NEPA para a consolidação do dispositivo ambiental.

O quarto capítulo volta-se para a dinâmica de disseminação internacional da avaliação de impacto. Nesse sentido, introduz panorama histórico sobre as formas de cooperação internacional envolvendo a gestão de recursos naturais, bem como as principais mudanças ocorridas no século XX, em especial, após a Segunda Guerra e o final da Guerra Fria. Adiante, desenvolve observações a respeito da introjeção do instrumento em diversos territórios, conferindo uma maior atenção aos eventos e desdobramentos verificados na América Latina. Por último, analisa também a importância dos bancos multilaterais para a promoção internacional da avaliação de impacto, na medida em que sua aplicação passou a ser condição para o acesso ao crédito.

O quinto capítulo desenvolve a dinâmica de incorporação da avaliação de impacto no território brasileiro. Para tanto, inicia o debate a partir das condições históricas que permitiram a emergência do ambientalismo e, nesse sentido, distinguindo-o do conservacionismo brasileiro, que se consolida a partir de sua convergência com os discursos nacionalistas difundidos pelos governos no início do século XX. Segue a discussão introduzindo elementos que reforçam a vinculação da questão ambiental não apenas com uma mudança de objeto, mas também de racionalidade. Em seguida, aborda de forma mais detida a trajetória e o processo legislativo que culminou com a atual regulação nacional sobre avaliação de impacto. E, finalmente, analisa o funcionamento do referido instrumento no Brasil, acentuando sua condição como operacionalizador das várias tecnologias de poder, sobretudo, dos mecanismos de segurança.

O sexto capítulo trabalha três casos selecionados com base nos critérios descritos e visa ilustrar as análises desenvolvidas ao longo do trabalho. As observações contemplam peculiaridades e convergências do instrumento nas diferentes situações, destacando o modo em que se opera a relação proponente-burocracia, a forma em que as tecnologias de poder são articuladas entre si, a dinâmica competitiva estabelecida entre os atores envolvidos pela arena da avaliação de impacto, e a importância desse espaço para a promoção de seus interesses. Adicionalmente, desenvolve também observações apontando para a relação da avaliação de impacto com a racionalidade governamental neoliberal, eis que, ao mesmo tempo em que

depende e, nesse sentido, promove a liberdade individual, limita as possiblidades de conquistas na medida em que as submete constantemente à validação pela sustentabilidade.

Finalmente, conclui-se com o balanço da presente pesquisa, sintetizando as características da racionalidade da gestão sobre o meio ambiente no Brasil, a fim de observar as implicações do governo ambiental. Espera-se, ainda, apresentar uma visão crítica sobre o trabalho capaz de lidar não só com seus resultados e limitações, mas também de introduzir novas questões e problemas de pesquisa sobre a perspectiva política de gestão do meio ambiente e sua importância para o governo das condutas no cenário brasileiro.

CAPÍTULO 1

A QUESTÃO AMBIENTAL NAS CIÊNCIAS SOCIAIS: EMERGÊNCIA, CONSOLIDAÇÃO E PRINCIPAIS DEBATES

O desenvolvimento de saberes científicos no entorno do meio natural produziu, dentre vários efeitos, a atomização do ser vivo em partículas, despedaçando-o em pequenas entidades funcionais, desmontando-o ao ponto de tornar o ser vivo absolutamente irreconhecível. Não há nada, inclusive o próprio ser humano, que não tenha sido objeto desses processos. Como sustenta Ost (1995), esse método que divide também recompõe, e assim o faz como forma de assimilação, uniformização, cálculo e avaliação que permite reduzir tudo o que compõe esse sistema a um conjunto de matérias em que não mais distingue – ao menos em níveis específicos de análise e discurso – o homem, os animais, as plantas, os microrganismos etc. Todos esses elementos podem ser reduzidos a uma montagem celular, tudo é matéria. Segundo o autor, essa lógica parece autorizar todo tipo de hibridização, em que se fabricam alternativas mais eficientes do que seus análogos naturais, transformando plantas, homens e animais em máquinas, até uma altura em que se conseguirá juntar inteligência artificial e material biológico.

A despeito de Ost estar preocupado com as interferências mais visíveis sobre os seres vivos, suas observações

demonstram que, a partir de uma abordagem científica do entorno, foi possível também pensar novas formas de administração de seus elementos. Entretanto, essa abordagem técnica remanescerá contida no interior das ciências naturais até o século XX, quando novas discussões sobre o meio são provocadas a partir de elementos como o crescimento das cidades, os efeitos do totalitarismo e das guerras mundiais, bem como os limites impostos pelas práticas liberais. Esses novos debates provocaram tensões sobre o monopólio das ciências naturais para produzir a verdade sobre o entorno e uma pluralidade de disciplinas passou também a discutir problemas que vieram a ser classificados como ambientais.

Tendo em vista esse contexto e reproduzindo, em alguma medida, a metodologia empregada por Agrawal (2002), o presente capítulo tem por objetivo introduzir as principais abordagens analíticas sobre meio ambiente que possuem um maior potencial de diálogo com a proposta de análise deste trabalho. As abordagens apresentadas a seguir buscam envolver novos atores nos estudos sobre governo ambiental, examinam como instituições, política e identidades influenciam processos e resultados ambientais. Essas possuem como características comuns a concentração de suas análises em problemas específicos e o desenvolvimento de novas fundações conceituais. Ou seja, ao invés de tentarem encontrar uma base para sua inclusão nas disciplinas que primeiramente despontaram na análise ambiental, tais abordagens buscam observar os problemas ambientais de uma forma mais direta (Agrawal, 2002; 2005a).

Por último, são introduzidas análises a respeito da produção bibliográfica nacional e a sua relação com a emergência do ambientalismo visando, principalmente, traçar um certo distanciamento dessa literatura. Tal decisão tem como fundamento a necessidade de trabalhar o meio ambiente como uma categoria autônoma, própria do século XX, que não pode ser confundida ou levianamente aproximada de outras que, aparentemente, são similares, como, por exemplo, a ecologia. Essa distinção se faz necessária a fim não só de evitar reproduzir associações de categorias que possuem diferenças notórias, mas também visa a impedir que o conceito de meio ambiente seja percebido a partir de uma continuidade histórica, resgatável em momentos distantes do passado.

A EMERGÊNCIA DA SOCIOLOGIA AMBIENTAL E SUAS IMPLICAÇÕES COM O CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

O caminho percorrido por Agrawal (2002) perpassa discussões envolvendo a ecologia política, o ecofeminismo e os teóricos dos *commons*. Entretanto, não é possível desconsiderar os debates desenvolvidos no campo sociológico para compreender o processo de formação do dispositivo ambiental e o desenvolvimento de uma racionalidade governamental específica. Nesse sentido, antes de adentrar nos referidos temas, são apresentadas observações sobre a trajetória de formação da subdisciplina sociologia ambiental, em especial, relacionando-a com as dinâmicas de poder evidenciadas no período.

A ascensão da temática ambiental não foi precedida pela consolidação de saberes específicos que orientassem teoricamente as discussões em torno do meio ambiente. Ao contrário, as tensões provocadas pelas transformações experimentadas a partir da metade do século XIX e início do XX nos campos econômico (crise do liberalismo), político (ascensão dos totalitarismos) e social (intensificação dos processos e resultados da urbanização) eram refletidas nas dificuldades que as ciências naturais possuíam em fornecer respostas que conciliassem essa diversidade de variáveis. Há nessa insuficiência das abordagens científicas puramente ecológicas um dos elementos impulsionadores do desenvolvimento de outras disciplinas que conectassem as discussões envolvendo homem e seu meio a partir de uma perspectiva central. Nessa dinâmica transitória, a sociologia rural teria desempenhado um papel de destaque ao estabelecer, de forma pioneira, conexões a respeito do homem e seu entorno que, mesmo sob a perspectiva estrita das ciências naturais, se colocavam de modo muito evidente no meio rural (Buttel, 1996).

Esse amálgama entre os vários saberes produzidos pela sociologia rural, que caracterizaria um dos aspectos dessa transição em favor de uma abordagem multidisciplinar, é transportado para o meio urbano principalmente através das discussões envolvendo o problema da poluição industrial. Buttel (1996) destaca que foram sociólogos rurais que produziram as primeiras análises sobre os movimentos sociais ambientais que emergiram na década de 1950 e 1960 motivados, em grande parte, pelos movimentos de contracultura e por uma

literatura específica que denunciava os efeitos da poluição sobre os seres vivos.

De todo modo, ainda que a sociologia rural viesse buscando construir respostas alternativas frente às abordagens tradicionais, não havia um arsenal teórico que respondesse a essas novas demandas, haja vista, principalmente, a limitação posta por uma abordagem estritamente naturalista do entorno, até então dominante. Sobre esse problema teórico, Hannigan (2009) evidencia que, apesar de os autores clássicos da sociologia contemplarem implicitamente questões que se relacionariam de alguma forma aos debates postos a partir da configuração de um meio ambiente contemporâneo, estas jamais foram seu foco central. Foi necessário, portanto, o desenvolvimento de uma transformação no próprio campo sociológico que, nesse caso, teve origem na sociologia rural a partir de autores como Buttel (1987), Dunlap (1979) e Catton (1978a, 1978b) e, internamente, teria sido ancorada nos estudos envolvendo questões técnicas como o risco e discussões sobre teoria social contemporânea (Guivant, 1998; 2005). Note que, para além de influenciar a formação da subdisciplina 'sociologia ambiental', a própria sociologia rural acabou sendo influenciada e transformada pela introdução dessas novas discussões (Marsden, 2004).

Tendo em vista esse contexto, é possível observar a emergência de uma expressiva diversidade de correntes teóricas envolvendo uma multiplicidade de temas no entorno da questão ambiental e que, por sua vez, vem conformando o conteúdo da disciplina. Essa pluralidade suscita debates internos

e antagonismos que caracterizariam uma ampla variedade de abordagens a começar, por exemplo, pelas tentativas de Catton e Dunlap de construírem um novo paradigma (ambiental) de análise pelo qual todas as ciências sociais deveriam se submeter, denominado *New Environmental Paradigm* (NEP). O modelo analítico proposto levaria em conta questões de natureza ambiental, bem como as influências exercidas entre o ambiente natural e as sociedades humanas e vice-versa[6]. Como aponta Buttel (1992) o NEP demonstrava uma semelhança significativa com argumentos desenvolvidos por ecologistas políticos norte-americanos, como, por exemplo, Rachel Carson, Paul Ehrlich e Garret Hardin. Essa ideia, entretanto, acabou por não prosperar e o que se observou foi o surgimento de várias especialidades no interior dos diversos campos, como é o caso da sociologia ambiental ou da própria ecologia política.

Em contestação ao posicionamento adotado por Dunlap e Catton, é possível destacar, por exemplo, o trabalho de Schnaiberg, em especial no texto publicado da década de 1980, *The Environment*. Nele, o autor se vale de diversas fontes, como a economia política marxista, a sociologia política neomarxista e neoweberiana – descartadas por Dunlap e Catton, haja vista

[6] O NEP estaria lastreado por três suposições. A primeira é de que a espécie humana seria uma dentre as várias e que possuem relações de interdependência entre elas que, por sua vez, produzem impactos na vida social. As intrincadas relações de causa e efeito na teia da natureza produzem várias consequências não-previstas a partir da ação humana. E, em terceiro, que o planeta é finito e, portanto, que existem limites físicos e biológicos que constrangem o crescimento econômico, o progresso social e outros fenômenos. (Dunlap & Catton, 1978b).

sua natureza antropocêntrica – para reafirmar as diferenças entre as sociedades ecológicas e humanas e a necessidade de entendê-las a partir de conceitos distintos. A influência de seu trabalho teria se dado em virtude da formulação de ideias como a dialética entre a sociedade e o meio, ou seja, enquanto o crescimento econômico é uma aspiração social, os limites ecológicos restringem essa pretendida expansão.

De todo modo, a construção, o fracasso e até mesmo a marginalização de abordagens como as desenvolvidas por Dunlap, Catton e Schnaiberg explicitam os limites e oportunidades experimentados em um momento caracterizado por uma profunda rediscussão sobre as relações do homem consigo mesmo e com seu entorno. Especificamente no que diz respeito à produção dos saberes científicos, esse debate implicava um deslocamento do monopólio de produção de verdade sobre o meio operado pelas ciências naturais para uma pluralidade de disciplinas, dentre elas, a própria sociologia.

Em oposição a esses tipos de abordagem, em que o meio é percebido a despeito da sociedade, outras formas de perceber essa transformação em relação ao entorno foram também pensadas e, desta vez, melhor situadas no interior das demandas emergentes do pós-guerra. Por exemplo, a partir de percepções construtivistas, que tratavam as relações com a natureza buscando observar como os diversos grupos sociais os definem e que significados lhes são atribuídos. Essa perspectiva afasta-se, desse modo, de uma leitura objetiva, imparcial e neutra dos fenômenos naturais, e classifica-os em ordem de importância a partir do que é construído socialmente como um problema.

Resumindo de forma um pouco mais sistematizada, entre as décadas de 1960 até meados de 1980, a emergência nos Estados Unidos – local em que a sociologia ambiental foi observada com maior protagonismo até meados da década de 1990 – de um saber sociológico constituído no entorno das questões ambientais encontra-se diretamente implicado no processo de construção do próprio dispositivo ambiental. E, nesse contexto, tal saber foi influenciado por uma diversidade de fatores políticos, sociais, culturais e econômicos, como, por exemplo, a emergência de novos movimentos sociais, a contracultura, crítica aos totalitarismos, discussões sobre intervenção econômica do Estado. Em termos de produção das análises, aos debates conservacionistas, que até então eram predominantes, foram agregadas discussões envolvendo qualidade ambiental, poluição industrial, escassez, dentre outros temas que, em larga medida, redirecionavam o debate a partir de vetores como a multidisciplinariedade, demandas urbanas, e abordagens gerenciais – não puramente limitadoras – dos recursos naturais. Novamente, essa rápida popularização da temática foi canalizada também pelo sucesso de publicações como Primavera Silenciosa (no original, em inglês, *Silent Spring*) por Rachel Carson (1962) e o próprio relatório do Clube de Roma publicado em 1972. É nesse período também que as diversas pesquisas sobre os movimentos ambientais emergentes são estimuladas e conduzidas.

Apenas em meados da década de 1980 que essa efervescência no entorno da elaboração e propagação da questão ambiental encontrará uma resistência substancial nos

Estados Unidos, em meio ao governo Reagan. Para os industriais norte-americanos, ainda que no plano internacional a emergente regulação ambiental oferecesse novas oportunidades de ampliação do mercado a partir tanto de investimentos diretos como indiretos, internamente, as instâncias reguladoras estatais eram percebidas como uma ameaça ao livre mercado. Nesse contexto, as regulações ambientais desenvolvidas nos anos anteriores passaram a ser discursivamente associadas a uma tentativa de acabar com o capitalismo e implantar o socialismo no país. Entretanto, o que fica claro com a edição do NEPA, por exemplo, é que, naquele momento, nem mesmo esses industriais entendiam, com clareza, que o conjunto normativo que estava sendo combatido não possuía a mesma natureza das normas antipoluição formuladas nas primeiras décadas do século XX.

De todo modo, a flexibilização da regulação obtida por representantes, em especial, do referido setor econômico acaba sendo freada pela ocorrência de acidentes de grandes proporções como, por exemplo, Three-Mile Island (1979), Love Canal (1955-78), Bhopal (1984) e Chernobyl (1986). Soma-se a esses episódios o fato de que, na década de 1980, os movimentos ambientais já haviam adquirido uma maior experiência, bem como recursos financeiros, para continuar promovendo suas estratégias de lobby e judicialização das disputas, permitindo que o debate ambiental continuasse em destaque. Esse aumento de popularidade dos movimentos por justiça ambiental – *Environmental Justice Paradigm* – também acabou por favorecer uma expansão da sociologia ambiental que passou a

conectar ao tema questões relacionadas à desigualdade ética e racial, pobreza urbana, saúde ocupacional e segurança do trabalhador (Hannigan, 2009). Nesse momento, portanto, é possível observar um amadurecimento das tentativas de agregação disciplinar conduzidas pela sociologia rural. Ou seja, aos poucos passa a se consolidar a ideia de que tratar do homem e seu entorno sem agregar outros tantos saberes implicaria em análises incompletas e insuficientes.

Ferreira (2004) destaca também que nesse período se verifica uma ampliação da escala de análise das questões ambientais de um nível local para o global. Essa mudança é observada também em sintonia com o desenvolvimento do dispositivo ambiental que, por sua vez, recuperou e pulverizou discursos sobre unidade planetária (biosfera) e a necessidade de uma atuação concertada entre as diversas nações para dar conta da complexidade dos problemas ambientais – e.g., mudanças climáticas. Dessa forma, seria fundamental retomar, reconstruir e formular novas metodologias capazes de estudar fenômenos em escala global e que, como resultado, pudessem fornecer informações e orientações sobre essas novas demandas. Esse período, caracterizado por Buttel (1996) como uma fase de maior diversidade teórica e de incorporação de elementos da sociologia clássica, teria reduzido sua ênfase nas explicações materialistas e estruturalistas, conferindo maior espaço às abordagens culturais e subjetivas. Outro ponto marcante nesse momento é a internacionalização das discussões em outros territórios. Na Europa, com a ascensão política do movimento ambientalista, incluindo sua institucionalização

partidária, e a produção de pesquisas empíricas na área a partir da década de 1980. No Japão e Coreia que, desde o início da década 1990, estimulados não apenas pela nova onda de debates internacionais, mas por desastres locais como a contaminação da baía de Minamata, criaram disciplinas e redes de pesquisa no entorno do tema (Hannigan, 2009).

Nesse contexto, é possível destacar, por exemplo, as contribuições de autores como Habermas (1987), na medida em que, dentre outros, desenvolveu elementos teóricos para observar o surgimento de transformações culturais e conhecimentos morais sobre o meio ambiente e como essas mudanças contribuíram para a ascensão do movimento político ambiental; Giddens (1991), que buscou integrar discussões sobre as origens e efeitos da degradação ambiental a partir de uma interpretação ampliada de desenvolvimento e levando em consideração a dinâmica peculiar às sociedades modernas; e, Beck (1992) que desenvolve seus fundamentos principais acerca da passagem para a sociedade de risco no entorno dos argumentos apocalípticos reiteradamente empregados pelo discurso ambiental – considerado de forma ampla.

O momento que a sociologia ambiental experimentava um declínio da sua efervescência nos Estados Unidos, qual seja, a década de 1980, é o mesmo em que o campo inicia sua consolidação no Brasil. Neste caso, as discussões teóricas ocorreram em meio à dinâmica de redemocratização, estimuladas pelo retorno de militantes de esquerda exilados que traziam consigo preocupações de ordem ambiental absorvidas dos novos movimentos sociais europeus (Alonso & Costa,

2002)[7]. Segundo Ferreira (2004), publicações como Ecologia e Política no Brasil, organizada por José Pádua em 1987, Ecologia e Política Mundial, organizada por Héctor Leis em 1991, Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável, organizada por Daniel Hogan e Paulo Vieira em 1992 e o Livro Incertezas de Sustentabilidade na Globalização, organizado por Leila Ferreira e Eduardo Viola em 1996, teriam guiado a formação das análises sobre ambiente e sociedade no Brasil.

Entretanto, considerados por Vieira (1992, 1995) como excessivamente ensaístas e de baixa consistência metodológica, os trabalhos desse período produziram dois elementos característicos, quais sejam, uma internalização pouco crítica dos discursos internacionais sobre meio ambiente e a associação da questão ambiental à democracia. A aproximação desses dois discursos produziu como um de seus resultados a demanda por mais Estado, ou seja, exatamente o que a esquerda perquiria naquele momento. A manutenção de uma baixa qualidade nos estudos desenvolvidos, e seu atrelamento às pautas políticas, tal como evidenciado Alonso & Costa (2002) se manteve mesmo depois dos estágios iniciais, explicitando uma dificuldade ainda maior em produzir reflexões críticas gerais a respeito do discurso ambiental dominante, em especial, em relação à sustentabilidade.

[7] Sobre as diversas sistematizações e classificações da produção brasileira ver, por exemplo: Vieira (1992, 1995), Alonso & Costa (2002), Ferreira (2002, 2004), Bacchiegga (2012).

MEIO AMBIENTE A PARTIR DA GESTÃO DE BENS COMUNS

Dentre as várias abordagens envolvendo a administração dos recursos naturais, a gestão dos *commons* possui especial relevância na medida em que busca criar um quadro analítico que permita observar, bem como orientar práticas de gestão de um conjunto indeterminado de recursos, ou seja, cujo escopo é fixado a partir do estabelecimento de regras entre os indivíduos envolvidos na dinâmica de administração. Em outras palavras, essa proposta tem nos *commons* a sua unidade objetivadora que viabiliza a administração ao invés de conferir esse tipo de centralidade ao conceito de meio ambiente. Cria-se uma categoria abstrata que será preenchida pelos interesses da própria comunidade, apresentando uma forma alternativa de administração do entorno em relação ao quadro de ações possíveis oferecido pela sustentabilidade. Entretanto, da mesma forma que essa metodologia poderia ser utilizada para explicitar práticas de resistência à gestão globalizada do meio ambiente, pode também ser aplicada como instrumento de reforço do dispositivo ambiental. De todo modo, ainda que proponha uma ferramenta de autogoverno, destaca-se que, em última análise, a gestão dos *commons* não vai além de estabelecer um procedimento padrão de administração de recursos por grupos sociais.

Predominam na literatura as análises voltadas para os regimes de propriedade e das instituições locais, tendo como referencial teórico o novo institucionalismo, a teoria da

escolha racional e a teoria dos jogos. Entretanto, mais recentemente é possível verificar outras contribuições ao debate por meio de pesquisadores vinculados à ecologia política ou adotando metodologias mais etnográficas (Cunha, 2004). Sob a perspectiva institucionalista, recursos de acesso comum (*commons*[8]) são considerados a partir de dois atributos: capacidade de exclusão e subtração. A exclusão relaciona-se com a dificuldade de restringir os beneficiários da provisão de bens e a subtração, por sua vez, está ligada ao impacto causado por um indivíduo que é responsável por retirar o uso de determinado bem do total disponível, afetando o consumo dos outros (Sabbagh, 2012). A partir dessas características é possível classificar os bens ou recursos em quatro tipos diversos. Bens privados (*private goods*), identificados pela facilidade relativa de que seu acesso seja impedido e pela alta capacidade de subtração. Bens públicos (*public goods*), opostos aos privados, isto é, de difícil impedimento do acesso e baixa possibilidade de subtração. Bens tributáveis (*toll goods*), ou seja, de fácil exclusão e baixa subtração. E, por fim, os recursos de acesso comum (*common-pool resources*, ou *commons*), caracterizados pela alta dificuldade de exclusão e subtração desses bens (Ostrom, Gardner, Walker, 1994), que incluiriam, dentre outros, florestas, oceanos, recursos pesqueiros e estratosfera.

[8] Os *commons* são bens cujo acesso é aberto e são dificilmente providos pelo mercado, haja vista a falta de incentivos. Ao mesmo tempo em que estão sujeitos ao problema da superlotação também podem acabar sendo sub-providos. Por exemplo, no caso das águas de um rio é praticamente impossível excluir determinado número de usuários a um custo aceitável.

O pressuposto inicial adotado pelos teóricos sobre a gestão de *commons* é o de que os indivíduos tendem a agir racionalmente na tentativa de garantir seus melhores interesses e, por sua vez, essa conduta põe em xeque os interesses da coletividade. Mesmo nas situações em que o indivíduo tenha mais a ganhar agindo coletivamente, este tende a se tornar um *free-rider*, ou seja, aquele que se beneficia dos bens públicos sem arcar com os custos da ação coletiva necessária para sua obtenção. Em um ambiente de incerteza, cada indivíduo pode considerar mais vantajoso romper com o acordo e buscar solitariamente a aquisição de algum benefício, ainda que este seja menor do que aquele decorrente da ação coletiva. É nessa contradição entre racionalidade individual e coletiva que está a base do dilema da ação coletiva.

Durante a década de 1960, dois trabalhos foram os responsáveis por influenciar as análises sobre ação coletiva. O primeiro, *The logic of collective action: public goods and the theory of groups* escrito por Mancur Olson (2002 [1965]) e publicado em 1965 e o outro *The tragedy of commons*, publicado em 1968 na Revista *Science*, por Garret Hardin (1968).

O primeiro, produzido por Olson (2002 [1965]), defende que os indivíduos racionais não participariam de forma voluntária de ações coletivas necessárias aos interesses do grupo, ainda que pudessem ganhar individualmente com a ação do grupo. Dessa forma, procura refutar que indivíduos com desejos comuns tenderiam a atuar na direção de favorecer esses interesses, em detrimento de ações individualizadas. Para o autor, esse pressuposto é equivocado na medida em que são os

interesses individuais que definem as ações do indivíduo em um grupo ou organização e, em regra, esses entram em contradição com os interesses coletivos.

Olson (2002) defende que são necessários mecanismos de sanção ou incentivos que estimulem a participação dos indivíduos em organizações para impedir que o comportamento individual limite os interesses coletivos. Isso porque, tendo em vista que a provisão de bens públicos[9] é papel fundamental de determinadas organizações, como o Estado, sempre que a sua distribuição estiver envolvida faz-se necessário que se empreendam ações coletivas. Nesse tipo de situação, a contradição entre racionalidade individual e coletiva se manifesta de forma mais evidente. O tensionamento se dá entre as necessidades de distribuição de bens públicos e de ação coletiva para obtê-los. Se por um lado um determinado bem público não pode ser negado a todos que pertencem ao grupo, por outro, os esforços individuais não possuem efeito determinante sobre os resultados obtidos por uma determinada organização. No caso de grupos menores, segundo Olson (2002), estes seriam capazes de garantir a participação coletiva sem a necessidade de empregar a sanções ou incentivos, haja vista que seus membros concluiriam que o ganho imediato verificado a partir da ação coletiva seria superior ao custo de prover individualmente determinado bem. Somente nessas situações o autor entenderia ser possível verificar a existência

[9] Para Olson (2002), são considerados bens públicos aqueles que seu consumo por um número indeterminado de indivíduos em um mesmo grupo não implica em sua negação para todos os demais membros.

de comportamentos coletivos voluntários entre os membros de determinado grupo.

Para Cunha (2004), dois são os aspectos trazidos por Olson que interessam ao estudo do manejo coletivo de recursos comuns. O primeiro é sua conceituação de bens públicos e o segundo a relação entre indivíduos e organizações. Isso porque a conservação de recursos naturais pode ser compreendida como um bem público e, portanto, alcançável a partir da ação coletiva. Entretanto, o envolvimento individual nessa empreitada não se dá de forma voluntária. Desse modo, os grupos e organizações envolvidas com a administração de recursos comuns têm de enfrentar os dilemas entre ações individuais, coletivas e *free-riders*.

No segundo trabalho mencionado, Hardin (1968), apresenta sua teoria por meio de uma metáfora materializada na experiência hipotética de proprietários de rebanhos que tinham acesso comum a determinados recursos naturais (pastagens). O exemplo construído pelo autor afirma que cada pastor agiria de modo a maximizar seus benefícios e minimizar seus custos. A conduta a ser adotada seria a inclusão interminável de animais na pastagem comum, haja vista que o custo desse recurso seria dividido com os demais usuários desse bem. Essa escolha levaria ao esgotamento desses recursos compartilhados e sua perda definitiva, prejudicando a todos aqueles que se apropriavam do pasto. Hardin (1968) defende que a degradação dos recursos naturais é inevitável sempre que vários se utilizarem de um determinado recurso finito. Isso porque, estes seriam capazes de visualizar apenas

os benefícios próprios e de curto prazo. Assim, o crescimento acelerado – e irrestrito – da população ocorrerá de forma indefinida até o colapso da capacidade de carga do planeta. Como alternativa a esse cenário, Hardin (1968) propõe a privatização dos bens comuns ou o seu controle pelo Estado.

Apesar das previsões malthusianas, autores que trabalham a gestão de *commons* identificaram no raciocínio de Hardin (1968), uma alusão à potencialidade da gestão dos recursos de acesso comum. Segundo Feeny (*et al.*, 2001), Hardin defende a existência de instituições que seriam responsáveis por induzir comportamentos por meio de uma coerção mútua. Ainda considerando o potencial interpretativo do texto de Hardin em favor da gestão de *commons*, McKean e Ostrom (2001) apontam que a superexploração é algo esperado em regimes de livre acesso que não estejam regulados. Essa situação de esgotamento promovida pela ausência de mecanismos de controle é diferente da administração dos recursos por meio de uma comunidade. Dessa forma, as autoras sustentam que a gestão de *commons* se apresenta como uma alternativa para a exploração de um sistema de recursos finitos, ameaçados ou vulneráveis.

A produção acadêmica sobre *commons* provê alguns dos mais antigos e conhecidos argumentos em favor de uma teoria sobre autogoverno dos recursos comuns. Desenvolvida como resultado de debates críticos no campo da escolha racional e do novo institucionalismo, trata-se de um modelo de análise e explicação para estudar experiências coletivas que envolvem a administração de recursos comuns e que, em tese, fornece

ferramentas para compreender o funcionamento das instituições e como os indivíduos as transformam.

Em *Governing the Commons*, Ostrom (1990) concentra sua análise na regulação microinstitucional do meio ambiente. A autora delineia as possibilidades de ação coletiva, e também faz parte dos estudos responsáveis pelo florescimento de trabalhos localmente orientados, que tomaram como ponto de partida a premissa de que grupos pequenos seriam capazes de desenvolver formas alternativas e viáveis de gestão de recursos comuns.

Nesse sentido, ao focar em regras formais e informais que transformam a ação coletiva, por exemplo, conselhos, autoridades, direitos, busca-se compreender como membros de uma determinada coletividade produzem soluções cooperativas no que se refere à administração de recursos comuns. Para conduzir essa análise é necessário questionar, ainda, como o ambiente interfere nas decisões dos indivíduos e como incentivos externos podem favorecer (ou não) uma ação coletiva robusta e persistente no nível local. Ou seja, as regras de administração dos recursos naturais são desenvolvidas continuamente e Ostrom (1990) sustenta a possibilidade de sua modificação a partir da ação coletiva. Para Sabbagh (2012), Ostrom não ignora os valores dados pelos indivíduos na obtenção de benefícios de curto prazo e em sua atuação oportunista, entretanto, entende que a privatização e o Estado são incapazes de reduzir o problema do oportunismo. Dessa forma, para Keohane e Ostrom (1995) os indivíduos ou as organizações envolvidas podem elaborar compromissos e seriam capazes de

criar outras tantas restrições institucionais que modifiquem as estruturas que orientam os incentivos.

A partir de sua experiência na análise de 14 estudos de caso, Ostrom (1990, p. 90; McKean, 2000) lista sete princípios que caracterizam como robustas instituições voltadas para a gestão de *commons* e um oitavo princípio que seria aplicável apenas em situações maiores e mais complexas. A autora os entende como elementos essenciais ou condições que auxiliam que determinadas instituições obtenham sucesso na administração de *common-pool resources*. Apesar de a lista ser tida como especulativa, excluindo, portanto, posições deterministas sobre o sucesso de instituições que pretendam administrar *commons*, Ostrom (1990) sustenta a necessidade de desenvolver mais trabalhos empíricos antes de conduzir afirmações mais fortes sobre o tema. Assim, segundo Agrawal (2002), apesar de os princípios orientarem a análise, estes não devem ser considerados um modelo a ser imposto sobre os regimes de gestão de *commons*.

O primeiro princípio sustenta a necessidade de que existam limites claramente definidos (*clearly defined boundaries*) sobre quais recursos serão administrados e quem possui direito de retirada dos bens comuns geridos. Imperioso haver clareza a respeito dos indivíduos envolvidos e as fronteiras reguladas. O seguinte observa que deve haver congruência entre as regras estabelecidas para apropriação e provisão dos recursos – incluindo tempo, lugar e tecnologia – com as condições locais (*congruence between appropriation and provision*

rules and local conditions). O terceiro aponta para os arranjos de escolha coletiva (*collective-choice arrangements*) e para o envolvimento do maior número possível de indivíduos nos processos coletivos de modificação das regras de gestão dos recursos comuns. O quarto princípio trata do monitoramento (*monitoring*) da gestão dos recursos comuns. A preocupação da autora com esse aspecto é que os monitores prestem contas àqueles que se apropriam dos recursos ou que eles mesmos sejam os monitores. O quinto centra-se na existência de sanções gradativas (*graduated sanctions*) para aqueles que violarem as regras de uso e acesso dos recursos comuns. Essas punições devem ser majoradas conforme a gravidade e o contexto da conduta e aplicadas pelos demais usuários dos recursos ou por lideranças que representem a coletividade (ou ambos).

Para além da existência de um sistema de responsabilização, a autora aponta ainda para o sexto princípio que sustenta a necessidade de mecanismos de resolução de conflitos (*conflict-resolution mechanisms*). Devem ser de acesso rápido e de baixo custo, capazes resolver conflitos entre usuários e entre estes e seus representantes oficiais. O sétimo princípio defende a existência de direitos que permitam aos indivíduos se organizarem (*minimal recognition of rights to organize*) e desenvolverem de forma legítima suas próprias instituições de administração dos recursos, sem que estas sejam ameaçadas por autoridades externas ao grupo. O último princípio, empregado na gestão de grandes sistemas maiores, deve considerar a organização das atividades – de apropriação, monitoramento,

punição, resolução de conflitos etc. – de forma interconectada, organizada em múltiplas camadas que partam do particular para o geral.

Cumpre ressaltar que, mesmo com todas as ressalvas já anteriormente apresentadas, Ostrom (1990) sugere que problemas específicos podem ser tratados a partir de desenhos próprios de estrutura de governança. Importante notar também que dotar um determinado desenho institucional de particularidades não implica no abandono das diretrizes gerais. Segundo Souza (*et al.*, 2014), Ostrom propõe o desenvolvimento de estruturas mais autônomas e defende um maior grau de independência para que os indivíduos se organizem e constituam instituições locais para a administração dos recursos comuns.

É possível destacar duas principais contribuições trazidas por esse modelo de análise. A primeira sustenta que variações em arranjos institucionais voltados para governar bens coletivos são importantes e produzem resultados significativos. Dentre as formas mais bem-sucedidas estão aquelas em que os usuários cooperam entre si para governar localmente esses bens. A conclusão extraída por Agrawal (2005a) é que, considerando esses resultados, não haveria uma lógica teleológica ou determinista que justificasse a instituição de propriedade privada ou de qualquer iniciativa no sentido de privatização da natureza. A segunda contribuição estaria orientada no sentido de que conceitos como público e privado seriam insuficientes para dar conta das diversas variações nas

possíveis formas institucionais que os sujeitos são capazes de desenvolver para governar seus recursos (McKean, 2000). É possível afirmar que a presença de diferentes formas institucionais pode produzir importante influência no modo como processos de gestão do meio se desdobram.

Schmitz (*et al.*, 2009) apresenta como uma das principais críticas à teoria dos *commons* a advinda dos estudiosos da escola "sociológico-histórica", que sustenta que a análise pretendida por Ostrom (1990) e demais teóricos conduz a uma compreensão instrumental e historicamente descontextualizada das relações em torno dos bens comuns e dos demais fatores associados, por exemplo, ecológicos e socioeconômicos. Segundo Mosse (1997), seria necessário compreender que os recursos comuns cumprem outras funções como status, prestígio, honra e que as instituições não podem ser compreendidas de modo dissociado das relações sociais e das estruturas de poder. Outras críticas como de Mehta (*et al.*, 1999) vão no sentido de observar detidamente as dinâmicas associadas aos processos ecológicos e de mudança ambiental, ou, ainda, na defesa da necessidade de que o modelo proposto por Ostrom (1990) deve passar por adequações respeitando e se adequando aos processos tradicionais/locais de tomada de decisão (Morrow e Hull, 1996).

Em uma revisão de sua teoria, Ostrom (2012) afirma que a presunção de que interferências externas sempre seriam necessárias para impor novas regras sobre aqueles que se apropriam dos recursos de acesso comum e que remanescem

presos produzindo externalidades excessivas sobre eles mesmos e sobre outros não pode ser considerada uma teoria geral. Ela não seria aplicável nas situações em que os próprios apropriadores, no processo de reformulação de suas instituições, identificarem que essa transformação institucional produzirá benefícios que se excederão aos custos imediatos e de longo prazo. A teoria originalmente concebida restaria válida nos casos em que os apropriadores dos recursos não conseguem se comunicar entre si de forma eficiente, não possuem mecanismos para gerar confiança sobre seus esforços ou quando não dispõem da ajuda do sistema macroinstional em que estão inseridos.

No Brasil, a gestão de *commons*, em especial tendo em vista o emprego do *IAD framework*[10], é estudada a partir da análise empírica de conflitos específicos (vide, por exemplo, Sabbagh, 2012; Souza, *et. al*, 2014; Schmitz, *et al.*, 2009; Pinto, 2014, Saldanha, 2005), conforme recomendação da própria Ostrom (2012). Ocorre que, conforme é possível extrair da bibliografia citada, a grande parte dos embates observados está concentrada em disputas muito específicas envolvendo, em

[10] O *Institutional Analysis and Development (IAD) framework* foi criado por Ostrom (1994) como uma ferramenta para análise política, especificamente sobre a gestão ambiental de uma determinada região. Sua unidade de análise é a arena de ação que, por sua vez, é composta de uma situação de ação (i.e., o espaço social em que ocorre a interação) e de atores. Para além desses dois atributos e suas características respectivas, a autora ressalta que as observações devem levar em consideração os diferentes níveis de análise (inúmeras arenas ocorrem simultaneamente) e as influências externas compreendidas pelos elementos naturais (atributos físicos do mundo), culturais (atributos da comunidade) e normativos (as regras vigentes) (Silva Filho, *et al.*, 2009).

regra, territórios especialmente protegidos, como Unidades de Conservação, e ocupações tradicionais (pesqueiras, extrativistas etc.), indígenas e quilombolas.

Para além das críticas já apresentadas, Agrawal (2005a) identifica algumas outras deficiências na análise por meio dos *commons*. A principal delas é uma centralização analítica nas instituições, como, por exemplo, nos diversos tipos de propriedade. Para esses autores, práticas sociais, em especial aquelas associadas à regulação do meio ambiente, são verificadas como uma consequência de transformações institucionais. Raramente as instituições são percebidas como os sintomas visíveis e marcadores de práticas sociais. Assim, as tentativas de demonstrar que os arranjos institucionais podem levar a uma gestão adequada dos *commons* conduziram esses autores a um negligenciamento dos fatores contextuais responsáveis por moldar as instituições estudadas, tornando-as mais ou menos eficientes. Em outro trabalho Agrawal (2002) aponta para uma ausência de hierarquização e associação causal entre as principais variáveis e a criação de instituições robustas.

Essa opção, por centralizar as observações nos efeitos institucionais, está associada com as origens dos trabalhos sobre os *commons*. Como sucintamente apresentado, houve um esforço inicial dos teóricos envolvidos em tentar demonstrar que a propriedade comum pode ser uma solução tão eficiente quanto o controle do Estado ou a propriedade privada – i.e., a privatização da natureza. Ainda que tenham obtido sucesso neste objetivo tanto sob o ponto de vista teórico

quanto no que diz respeito à transformação na formulação e implementação de políticas públicas, há uma tendência que esses teóricos simplesmente assumam que a distribuição de bens sob um governo coletivo (comunal) é mais equitativa, ou – como alternativa – se eximem de travar uma discussão mais ampla sobre questões associadas à alocação de recursos e políticas distributivas. Ocorre que nenhuma das estratégias citadas é suficiente se o objetivo é compreender melhor as condições em que esse governo – dos bens comuns – funciona de forma exitosa. Como aponta Agrawal (2005a), que também possui sólida produção teórica sobre os *commons*, para além de formular um modelo alternativo de gestão, torna-se imperioso compreender como os efeitos recaem de forma desigual sobre os sujeitos de um mesmo grupo, ainda que estejam submetidos às mesmas instituições.

Em resposta a essas críticas recorrentemente apresentadas, os trabalhos que empregam essa metodologia de análise, em especial o *IAD framework*, passaram a considerar a importância crítica e o impacto de se observar contextos políticos, econômicos e sociais mais amplos nos processos de análise institucional. Ou seja, mais recentemente passou-se a ter a compreensão de que não é possível desconsiderar nas análises sobre *commons* as variáveis contextuais, que claramente afetam a capacidade de grupos específicos de usar e governar seus recursos (Agrawal, 2005a).

OS CONFLITOS AMBIENTAIS A PARTIR DA ECOLOGIA POLÍTICA

Grande parte da bibliografia empregada nesse trabalho afirma que a ecologia política 'moderna' (Bryant, 2015) se tornou um campo de estudos reconhecido a partir da década de 1980, ainda que a primeira utilização do termo 'ecologia política' tenha ocorrido em 1972, pelo antropólogo Eric Wolf (Robbins, 2012)[11]. Sua ênfase na política é o resultado da sua inter-relação entre a econômica política e diversos campos do estudo ambiental, em especial a ecologia cultural, ecologia humana e a geografia crítica.

Para Robbins (2012), em contraposição à existência de uma ecologia política, haveria também uma ecologia apolítica. As principais abordagens – e que tendem a dominar os debates globais sobre questões ambientais – são escassez e modernização (tecnológica, econômica e das práticas de exploração e conservação – todas lastreadas por uma visão eminentemente econômica do manejo dos recursos naturais). Segundo o autor, apesar de essa ecologia apolítica ignorar a influência das forças políticas e econômicas nas transformações ambientais – a partir de seu discurso técnico, neutro e objetivo – tal perspectiva seria implicitamente política na medida em que seus

[11] Bryant (2015) defende a existência de uma proto-ecopolítica, observada nos textos de autores do final do século XIX. Ainda que não utilizassem o termo ecologia política, estes compartilhavam de um *ethos* sobre como política, economia política e ecologia se entrelaçam no capitalismo para degradar pessoas e ambientes e como isso provoca uma reação entre os oprimidos.

objetivos normativos são explícitos e os pressupostos sob os quais suas pesquisas são conduzidas também são amplamente divulgados.

Desde o último ano da década de 1970, uma série de autores vem apresentando definições sobre o conteúdo de ecologia política. Cockburn & Ridgeway (1979), por exemplo, buscam explicar e descrever a degradação ambiental urbana e rural nos países desenvolvidos a partir da má administração do Estado e do setor privado. Por outro lado, Blaikie & Brookfield (1987) buscam elucidar o conceito a partir da perspectiva dos países em desenvolvimento indicando que as mudanças ambientais estão relacionadas à forma como forças econômicas globais constrangem escolhas locais e regionais relativas à produção. Peet & Watts (1996) observam a ecologia política como uma confluência entre uma ciência social fundada nos saberes naturais e pelos princípios de econômica política. Watts (2000) amplia sua compreensão e o percebe como um instrumento para entender as relações complexas entre natureza e sociedade a partir das formas de acesso e controle dos recursos e suas implicações para a saúde ambiental e sustentabilidade das comunidades. Por meio dessa ideia, o autor busca explicar o conflito ambiental em termos de embates sobre 'conhecimento, poder e prática' e 'política, justiça e governança'.

A despeito das múltiplas definições, tais como as anteriormente exemplificadas, há uma premissa comum na ecologia política de que as transformações ambientais e condições ecológicas não são um processo neutro passível de administração

técnica[12]. Pelo contrário, possui origens, condições e ramificações de natureza política que colidem contra desigualdades socioeconômicas (Bryant, 1992). Essa premissa inclui, ainda, três hipóteses. Primeiramente, que os custos e benefícios associados às mudanças ambientais são – na maior parte das vezes – distribuídos de forma desigual. Em segundo lugar, essa distribuição desequilibrada reforça ou reduz desigualdades de natureza econômica e social. Por fim, ecologistas políticos argumentam que o impacto social e econômico diferenciado a partir da transformação ambiental também possui implicações políticas no que se refere a alterações na habilidade dos atores controlarem ou resistirem a outros atores Bryant & Bailey (1997).

Segundo Robbins (2012), a ecologia política se caracteriza por buscar expor as forças em ação no embate ecológico e documentar alternativas de sobrevivência em face das mudanças ambientais. Isso implica em dizer que boa parte dos questionamentos, pesquisas e análises realizados são conduzidos por indivíduos que dividem seu tempo, dentre outros, entre a produção de conhecimento e a militância na área. Assim, ideias críticas e argumentos são produzidos em

[12] Em geral, a literatura tende a manipular os temos ecologia e meio ambiente de forma flexível, sendo, em regra, empregados como sinônimos. Adicionalmente, grande parte das análises toma o meio ambiente como um dado e não como um artefato construído em um momento determinado. Ainda que este trabalho opte por distanciar os termos para conduzir as análises propostas, sua equivalência nesse capítulo foi mantida tal como empregada pelos autores trabalhados a fim de manter suas ideias articuladas na forma que foram originalmente concebidas.

muitas das ocasiões por organizações do terceiro setor ou por grupos de ativistas que observam as mudanças no destino das populações locais e dos ambientes em que vivem. Esse comportamento de produções pulverizadas sobre o tema, muitas vezes por meio de relatórios, pequenos documentários ou apresentações de slides, acaba sendo tão importante quanto a produção científica observada nos jornais e revistas acadêmicos em circulação. Ainda que a falta de coerência teórica resultante possa apresentar problemas, segundo Bryant (2015), esse ecletismo representa na maior parte uma virtude que amplia o apelo da ecologia política como um espaço de aproximação dos interessados e preocupados com política, economia, cultura e ecologia.

Considerando esse formato peculiar de produção de conhecimento, é possível sustentar que uma das principais estratégias de atuação da ecopolítica ocorre por meio de movimentos ambientais e propostas, como, por exemplo, as demandas por justiça ambiental, desenvolvimento de estratégias de resistência e o desenvolvimento de propostas alternativas ao desenvolvimento socioeconômico (Jatobá *et al.*, 2009).

Em termos cronológicos, segundo Jatobá (et. al, 2009), após a ascensão neomalthusiana observada no curso dos anos 1970, verifica-se, a partir da década seguinte, uma reapropriação do termo 'ecologia política' para produção de críticas também à ecologia cultural (ou antropologia ecológica), que negligenciava o fato de que aspectos culturais das comunidades locais, da mesma maneira, estavam atrelados às estruturas sociais e políticas. Nessa etapa, há uma concentração das atenções

em aspectos distributivos relativos ao consumo e acesso a recursos, nas hipóteses em que o problema é examinado a partir de uma perspectiva global. Sob uma escala regional/local, as análises ultrapassaram esse ponto distributivo para observar, ainda, práticas culturais que poderiam ser explicadas em termos de preocupações ambientais e sustentabilidade. Autores já citados como Bryant & Bailey (1997) e Watts (2000), são as principais referências nesse momento que foi caracterizado pelo emprego de instrumentos analíticos neomarxistas para produzir relações entre degradação ambiental, opressão social e contexto político-econômico em países de alta desigualdade social (Jabotá, 2006). O referido autor aponta que na década de 1990 há a contestação do determinismo neomarxista e uma retomada dos preceitos teóricos weberianos. A partir desse momento surge uma corrente que busca explicar a degradação ambiental e os conflitos oriundos dela com base nas desiguais relações de poder entre os diferentes atores sociais (Peluso, 1992; Newmann, 1998; Schroeder, 1995).

Apesar das múltiplas abordagens, Agrawal (2002) lista três principais linhas de atuação da ecopolítica durante as décadas de 1980 e 1990. A primeira insiste nas questões sobre marginalidade social e acesso aos recursos. Na segunda volta-se para a investigação as causas e efeitos políticos da alocação de recursos. E, finalmente, há uma defesa em favor de uma atenção mais detida aos contextos culturais, socioeconômicos e políticos que moldam o uso e controle dos recursos (Neumann, 1992; Neumann & Schroeder, 1995). A partir da metade da década de 1990 é possível identificar dois outros desdo-

bramentos associados às análises da ecopolítica: o primeiro, um exame mais detido de fundamentos políticos, principalmente por meio de abordagens históricas e etnográficas. O segundo, uma virada em direção ao pós-estruturalismo (Peet & Watts 1996, Escobar, 1995). A partir dessa etapa, críticas que apontavam que as primeiras produções da ecologia política não conferiam devida atenção à política ou que não teorizavam de forma adequada sobre o seu papel nas práticas ambientais tiveram sua força reduzida em função dessa produção mais recente que se inicia no final da década de 1990 e vem se estendendo.

Agrawal (2002) aponta, ainda, que dentro dessa ampla produção teórica é possível verificar uma densa interação entre a ecologia política e a gestão de *commons*, em especial, quando da condução de análises voltadas para processos ambientais globais e a erosão de recursos comuns de igual natureza. Entretanto, mesmo quando os estudos são conduzidos em nível regional ou local estes tendem a compreender de forma legítima a necessidade de redefinição das formas de acesso a bens comuns em resposta às transformações das relações entre estado e capital. Apesar de estudiosos dos *commons* e da ecopolítica convergirem em diversos aspectos, enquanto os primeiros centram suas atenções em regras e instituições, os segundos se focam especificamente nas políticas inerentes à erosão dos *commons* e as transformações nas formas de acesso aos bens ambientais (sobre esse assunto, ver: Bryant, 1996; Neumann, 1998; e Peluso, 1992).

Em uma tentativa de sistematizar a produção teórica ecopolítica, Robbins (2012) a classifica em cinco grandes grupos. O primeiro, que trata de questões associadas à degradação e à marginalização, busca explicar as condições ambientais e as razões que lastreiam as transformações da natureza. Uma das principais contribuições dessa abordagem seria a de demonstrar como a degradação ambiental está associada a um contexto político e econômico mais amplo, para além das tradicionais explicações que relacionavam esse tipo de transformação a grupos sociais marginalizados. O segundo, que centra sua atenção na conservação e no controle, observa os resultados associados às práticas conservacionistas, em especial, às suas falhas. Apesar de esse tipo de prática ser considerada positiva, os esforços voltados para a conservação da natureza possuem um largo potencial para a produção de efeitos perniciosos, inclusive falhando no que se propõem em primeiro lugar, ou seja, conservar a natureza. O terceiro grupo, voltado para o conflito e exclusão ambiental, observa essa dinâmica, isto é, de acesso ao meio ambiente, a partir da impossibilidade de determinados grupos de manejarem os recursos naturais. Ou seja, os conflitos ambientais são apresentados a partir, também, de questões de gênero, classe, raça e viceversa. O quarto, centrado nos sujeitos e identidades ambientais, busca explicar a relação com a natureza a partir da formação de sujeitos, identidades e comportamentos. Tais trabalhos são relevantes principalmente por apontarem que as identidades políticas e as lutas sociais estão conectadas a questões básicas de subsistência e interação com o meio

ambiente. O último grupo, que analisa os atores e objetos políticos, busca explicar as condições sociopolíticas associadas ao meio ambiente. Isto é, sistemas políticos e econômicos passam a ser percebidos como baseados e afetados pela interação com atores 'não-humanos' com os quais eles estão intimamente interligados.

Conforme sustentam Bryant & Bailey (1997), o desenvolvimento de uma ecopolítica nos países do 'terceiro mundo'[13] durante a década de 1970 se deu de modo lento em virtude das conotações negativas associadas aos primeiros trabalhos alarmistas, neomalthusianos, que ganharam substancial projeção durante esse período. Se, por um lado, esses trabalhos provocaram um distanciamento entre os atores terceiro mundistas e a ecologia política, por outro, tais trabalhos suscitaram a produção de uma crítica que ultrapassava os argumentos simplistas que associavam a degradação ambiental ao crescimento populacional. Para além de reforçar as conexões entre política e meio ambiente e, mesmo considerando as evidentes limitações associadas ao argumento neomalthusiano, este desempenhou um papel fundamental ao suscitar questões sobre os nexos de causalidade que, até então, haviam sido deixados de lado.

Para Bryant (1992) a ecologia política do terceiro mundo pode ser definida como uma tentativa de entender as fontes, condições e ramificações políticas da transformação

[13] A expressão 'terceiro mundo' é empregada para se referir aos países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina, em oposição a 'primeiro mundo' e em semelhança à expressão 'Norte-Sul', conforme orienta (Bryant, 1992).

ambiental. Sua definição é complementada pela construção teórica desenvolvida por Blaikie & Brookfield (1987) que afirmam que a ecologia política combina preocupações da ecologia com uma ampla compreensão de economia política. Essa conjunção permitiria análises capazes de considerar a dialética em constante transformação entre sociedade e território, ou no interior de classes e grupos no interior da sociedade. Todavia, Bryant (1992) ressalta que tal definição ainda precisaria de alguns ajustes, como ampliar a relação entre sociedade e território para incluir o meio ambiente em sua integralidade. Outro ponto sensível trata de se evitar uma interpretação reducionista do ponto de vista econômico para que não se incorram em simplificações da realidade, tal como nas primeiras produções teóricas na década de 1970.

Em uma periodização paralela à anteriormente apresentada, Bryant & Bailey (1997) identificam que a ecologia política produzida nos países do terceiro mundo, também iniciada na década de 1970, teria se voltado para análises neomarxistas como uma forma de evitar e responder a produção teórica dos ecologistas culturais e dos neomalthusianos. Preocupações sobre a influência do determinismo neomarxista no desenvolvimento do campo científico levaram, no final da década de 1980, ao início de uma nova fase no campo que passou a se valer uma gama maior de fontes teóricas. A partir de meados de 1990, os estudiosos do tema, em grande medida, passaram a explorar os desdobramentos políticos a partir das localidades, em uma espécie de reação à produção anterior, voltada para o desenvolvimento de análises que conectam processos

de produção a nível local e questões de natureza político-econômicas regionais e globais, a fim de explicar as experiências verificadas nesses territórios.

Mesmo considerando a tentativa de produzir uma ecologia política calcada em preceitos teóricos substantivos, Peet & Watts (1996) sustentam que os estudiosos do tema nos países em desenvolvimento evitaram uma produção acadêmica mais robusta em favor de análises empíricas. Em segundo lugar, as áreas de investigação que abrangem essa ecopolítica terceiro mundista seriam, segundo Robbins (2012), apenas amplamente similares, na medida em que múltiplas abordagens foram adotadas em suas pesquisas. Assim, esses teóricos têm procurado explicar os conflitos e transformações ambientais a partir de problemas importantes, conceitos, características socioeconômicas e regiões geográficas – combinando essas categorias. Por fim, na medida em que é possível considerá-la um campo de investigação minimamente coerente, essa ecologia política está fundada nas premissas e ideias da economia política.

Feitas essas considerações, é importante destacar que na América Latina, para além de as transformações ambientais envolverem confrontos ecológicos, estas também estão associadas à dimensão distributiva. Não é possível explicar o desenvolvimento de um ativismo ambiental brasileiro a partir do surgimento de uma consciência ecológica, mas sim por meio da combinação desigual de elementos importantes para a análise, como a localização e intensidade dos impactos, alternativas tecnológicas disponíveis e acessíveis e a incerteza das ameaças. Assim, a desigualdade do dano ambiental é um

elemento fundamental na análise (Milani, 2008). Para Martínez-Alier (2007), os determinantes da distribuição ecológica podem ser naturais, como o clima, a topografia, a qualidade do solo. Entretanto, também estão conectados a questões sociais, culturais, econômicas, políticas e tecnológicas. Considerando esses determinantes, Acselrald (*et al.*, 2008) afirma que a maior parte dos riscos ambientais socialmente induzidos recai sobre os grupos mais vulneráveis e desprovidos de poder, seja no âmbito da apropriação de recursos naturais, seja no manejo dos resíduos gerados por essas atividades. Segundo Milani (2008), para além de reafirmar que a concentração da riqueza também está associada às formas de acesso e controle de recursos naturais, a ecologia política faria sentido na América Latina na medida em que os problemas não afetam a todos os indivíduos e grupos sociais de modo uniforme.

A despeito da influência exógena exercida pelo modelo ambientalista globalizado no território brasileiro, Pádua (1991) aponta cinco fatores endógenos que devem ser considerados na análise do nascimento da ecopolítica no Brasil. O primeiro seria uma explosão de problemas socioambientais na cena nacional brasileira resultantes da combinação entre uma formação histórica ecologicamente perversa e um processo acelerado de urbanização e industrialização verificado a partir da segunda metade do século XX. O segundo fator seria a existência de uma tradição de abertura para o tema da natureza tanto do ponto de vista cultural como político no Brasil. Em terceiro lugar, o autor aponta para o surgimento e

adensamento de uma classe média brasileira[14]. Outro fator seria a abertura de um espaço – na cultura política brasileira – a partir da emergência dos novos movimentos sociais (e.g., meio ambiente, paz, direitos humanos, gênero etc.). E, por fim, haja vista as transformações no sistema eleitoral brasileiro no final da década de 1970 que permitiram a ampliação do leque partidário, resultando, por exemplo, na criação do Partido Verde.

Assim, com base em Alonso (*et al.*, 2007), a formação dos grupos ambientalistas poderia ser explicada por meio de alguns fatores importantes. O primeiro teria sido uma mudança na estrutura de oportunidades políticas (Tarrow, 2009) verificada com o início do processo de redemocratização. Nesse sentido, quatro dimensões dessa mudança são consideradas importantes: a abertura democrática representou uma diminuição da repressão aos protestos sociais; os ativistas ambientais podiam contar com o apoio de outros movimentos sociais; as instituições políticas e administrativas se tornaram mais permeáveis às demandas da sociedade; e, no plano internacional, estava em construção uma agenda ambiental comum. Essas dimensões, segundo Alonso (*et al.*, 2007), gerariam as condições para a constituição dos grupos ambientalistas que seriam a base do movimento durante a década de 1980. Segundo os autores, outro momento de modificação da estrutura de oportunidades políticas é o período do final da

[14] Ressalte-se que o fenômeno observado por Pádua (1991), haja vista o momento em que o texto foi produzido, faz referência às transformações econômicas vivenciadas como resultado do modelo desenvolvimentista adotado a partir da década de 1950. Ou seja, processo distinto da ascensão econômico-social verificada na primeira década do século XXI.

redemocratização. Isto é, a perspectiva de uma assembleia constituinte e a possibilidade de incluir na nova Constituição temas de natureza ambiental contribuiu para a formação de coalizões mais estáveis. Nesse momento teria havido uma institucionalização dos movimentos por meio da criação de associações, partidos, sindicatos etc. Para além da consolidação da articulação ambiental por meio de associações, o desenvolvimento de instrumentos legais conferiu mais autonomia a esses grupos para apresentar suas reivindicações que, por sua vez, passaram a ser fundamentadas na sua expertise técnico-científica, haja vista os resultados positivos obtidos durante a constituinte. A terceira alteração na estrutura de oportunidades políticas teria se dado no momento da realização da Rio-92. Apesar de o momento político ser desfavorável para os grupos ambientalistas, essa situação impôs aos referidos movimentos a necessidade de articulação com outras entidades para complementarem e fortalecerem sua agenda.

Em uma atualização da sua análise sobre o movimento ambiental brasileiro, e tendo em vista a realização da Rio+20 em 2012, Alonso & Favareto (2012) apontam que, apesar de o movimento ambientalista brasileiro estar forte e globalizado, sua posição como oposicionista cedeu, em larga medida, à condição de parceiro do poder público, como também se verificou em diversos países. Houve a profissionalização dos movimentos que, sob uma perspectiva altamente tecnicista, passaram a defender uma agenda neoconservacionista[15], focando ex-

[15] Segundo Alonso (*et al.*, 2007), o neoconservacionismo surgiu em virtude do processo de matizamento e conciliação observado entre os movimentos

clusivamente em questões sobre biodiversidade e florestas, e negligenciando aspectos urbanos e sociais das transformações ambientais. Segundo os autores, essa abordagem não só confirmou as hipóteses levantadas em 2007, mas também teria promovido o afastamento do movimento ambientalista dos demais movimentos sociais.

Considerando o anteriormente exposto, Agrawal (2002) afirma que a primazia conferida à política, como um elemento dado, muitas vezes impede o desenvolvimento de análises político-ecológicas que examinem a forma como a própria política é concebida e aplicada. Sustenta que é necessário produzir reflexões a respeito de que as assimetrias entre poder e política possuem uma história e emergiram ao longo do tempo como consequência de uma diversificada gama de processos.

Agrawal (2002) defende que as análises político-ecológicas demandam uma exploração mais robusta sobre o processo político de formação dos sujeitos ambientais. Mesmo que seja possível verificar uma tendência na ampliação de análises nessa direção, estas ainda estariam sendo conduzidas de forma tangencial. Assim, para o autor, a questão relativa à formação do sujeito raramente é suscitada nas análises ecopolíticas de maneira adequada e tampouco abordada com cuidado. Ou seja, as relações dos sujeitos com o meio ambiente precisam ser examinadas a partir de sua emergência, e não simplesmente

ambientalistas durante o início da década de 1990. Suas principais características são a substituição da tônica política por uma abordagem técnica da questão ambiental e uma reconfiguração do foco do ativismo, que deixa der ser eminentemente urbano para centrar no meio rural.

como um dado a ser observado a partir da existência de interesses preexistentes verificáveis tendo em vista a produção de análises contextuais mais amplas. Como o meio ambiente e a história das práticas ambientais transformam e são transformadas pelos atores é uma questão extremamente complexa e interessante, que deve ser adequadamente abordada.

Segundo Agrawal (2002), um próximo passo na produção teórica da ecopolítica – que já vem sendo verificado a partir de trabalhos como, por exemplo, Li (2007) – implicaria em incluir uma investigação mais detalhada dos processos por meio dos quais os interesses mudam e dos mecanismos relacionados a essas transformações. O autor defende, ainda, a importância de se observar as relações entre interesses, imaginação e a produção da posição dos sujeitos. Assim, para perseguir esse processo de construção dos sujeitos ambientais seria necessário abrir mão de produzir análises a partir de sujeitos e interesses pré-concebidos por suas estruturas sociais e, ao contrário, examinar como estes são produzidos.

ECOFEMINISMO COMO INTERAÇÃO ENTRE A ECOLOGIA E O MOVIMENTO FEMINISTA

Para Silipandri (2000), o ecofeminismo é uma escola de pensamento que exerce influência em diversos movimentos ambientalistas e feministas desde a década de 1970. Sua distinção é verificada na tentativa de realizar uma interconexão entre a dominação da natureza e das mulheres. Trata, portanto,

de incorporar a visão feminina às discussões associadas à problemática ambiental, tendo como objetivo lutar pela equidade de gêneros na sociedade, identificando a necessidade de estímulos à participação feminina nas mais diversas esferas de decisão. Em outra direção, Holland-Cunz (1996) sustenta que o ecofeminismo é uma corrente que trabalha com mulheres no interior do movimento ambientalista. Ou seja, não estaria necessariamente contida no coração do movimento feminista, em especial, na sua vertente mais clássica e essencialista.

A despeito da compreensão de o ecofeminismo estar ou não contido no interior do movimento feminista, como de modo geral é percebido[16], faz-se necessário compreender que este possui diversas correntes que refletem as diferentes posições do movimento ocidental feminista. Estas vão desde a tradição anarquista, até as que privilegiam as ações institucionais, como, por exemplo, a atuação no parlamento (Garcia, 1992). É possível visualizar, também, vertentes espiritualistas e, inclusive, esotéricas, que buscam – em alguma medida – resgatar tradições tidas como ancestrais. Apesar dessa miríade de perspectivas haver sido conjugada sob a alcunha de 'ecofeminismo', é exatamente em meio a essa diversidade de abordagens que caminhos alternativos àqueles esquematizados pelo dispositivo ambiental podem encontrar sua origem e fundamento teórico. A partir do trabalho desenvolvido por

[16] Salleh (1988), uma das precursoras da produção teórica ecofeminista o compreende como sendo um recente desenvolvimento no pensamento feminista que argumenta que a atual crise global é um resultado previsível da cultura patriarcal.

Puleo (2012), Carmo (*et al.*, 2016) sistematiza sua análise e a organiza de modo a identificar, atualmente, seis vertentes no ecofeminismo.

De forma sintética, listamos a organização trabalhada por Carmo (*et al.*, 2016). A primeira vertente, compreendida como essencialista clássico, ou feminismo da diferença (Puleo, 2012), denuncia a naturalização da mulher como um dos mecanismos de legitimação do patriarcado, para além de afirmar que homens e mulheres expressam essências opostas[17].

A segunda, cuja precursora é a autora Vandana Shiva (1991), conhecida como ecofeminismo pós-colonial, sustenta que o inimigo não é o homem, mas sim o capitalismo patriarcal colonizador. Uma de suas principais críticas centra-se no desenvolvimento técnico-científico ocidental que colonizou o mundo, responsável pela geração de desigualdade e violência contra a natureza. Em oposição a essa vertente, considerada essencialista por parte de suas críticas – em especial em função da defesa da existência de um *princípio feminino*[18] (Shiva,

[17] Por essa perspectiva, as mulheres se caracterizariam por uma espécie de erotismo não agressivo e igualitário, possuindo qualidades maternais que as predisporiam ao pacifismo e à preservação da natureza. Por outro lado, os homens seriam caracterizados por realizarem atividades competitivas e destrutivas. Dessa forma, sua obsessão por poder teria levado o mundo a guerras suicidas, ao envenenamento e à destruição do planeta (Angelin, 2006).

[18] Introduzido nas discussões teóricas a partir de 1988, com a edição do livro *Staying alive: women, ecology and survival*, de Vandana Shiva, o princípio feminino ou Prakriti seria a fonte de toda a criação da natureza. Esse princípio estaria presente em toda a diversidade da vida, sendo caracterizado pela criatividade, atividade, produtividade, conexão entre todos os seres e continuidade entre a vida humana e a vida natural. Portanto, uma ruptura dessa visão ou sua respectiva subjugação daria origem aos desequilíbrios ecológicos existentes

1991) –, Bila Sorj (1992) sustenta que esse posicionamento reforça construções históricas e sociais cujas consequências principais foram a dominação e a opressão no espaço público e privado[19].

A terceira corrente apresentada por Carmo (*et al.*, 2016) seria o ecofeminismo espiritualista do Terceiro Mundo (Angelin, 2006), que teria origem nos países do Sul Global e, em especial na América Latina, encontraria inspiração na Teologia da Libertação. Segundo Puleo (2012), essa vertente seria caracterizada pela postura crítica contra a dominação, pela luta antissexista, antirracista, antielitista e antiantropocêntrica, por um especial interesse pelas mulheres pobres, pela defesa dos indígenas e pela crítica à discriminação contra as mulheres no âmbito das estruturas religiosas.

A quarta vertente, chamada de construtivista, teria como principal expoente a autora Bina Agarwal (1992), cujas teorias apelam às construções culturais responsáveis por gerar identidades distintas. Essa corrente leva em consideração uma análise holística que observa os termos de interação e a prioridade comunitária a partir da realidade material em que as mulheres estão inseridas. Puleo (2012) aponta que apesar da debilidade teórica verificada nas vertentes essencialista

(Siliprandi, 2000).

[19] Outra linha de oposição é desenvolvida por Garcia (1992) que compreende que Shiva (1991) enxerga as mulheres do terceiro mundo sob um olhar uniformizante, voltado para a observação de um modelo colonialista que ignora que o referido processo também se deu sobre bases preexistentes de desigualdade. Em raciocínio similar ao de Garcia (1992) ver: Agarwal (1992), Silipandri (2000) e Flores & Trevizan (2015)

e espiritualista, o ecofeminismo construtivista, por sua vez, desconsidera o elemento místico que tem representado uma força prática mobilizadora importante em torno do tema.

A quinta, identificada como ecofeminismo filosófico, surge a partir da década de 1990 e, conforme afirma Puleo (2012), tem como principal representante a filósofa Val Plumwood (1991). A abordagem filosófica sustenta a necessidade de superação de dualismos hierarquizados como, por exemplo, natureza/cultura, mulheres/homens, corpo/mente, afeto/razão, matéria/espírito. Esta se daria por meio de um processo analítico que desconstruiria as referidas oposições a partir de um exame da história da filosofia ocidental desde a Grécia antiga, com a construção de um 'eu' masculino dominante, hiperseparado de seu próprio corpo, de seus afetos, das mulheres, dos outros seres vivos e da terra que o sustenta.

A última vertente identificada seria o ecofeminismo crítico, também fundado em uma visão construtivista (Puleo, 2012), busca desenvolver uma teoria segundo coordenadas feministas a partir de seus próprios contextos cultural e vital. Suas principais características, intituladas de ecofeminismo ilustrado por Puleo (2012) e sistematizadas por Carmo (*et. al*, 2016) são, a existência de um pensamento crítico, a exigência de igualdade e autonomia das mulheres, a prudência na aceitação dos benefícios da ciência e da tecnologia, a promoção de valores universais da ética do cuidado para com os seres humanos e a natureza, a defesa de um diálogo intercultural e a afirmação de unidade e continuidade da natureza a partir da

produção de um conhecimento evolutivo e de um sentimento de compaixão.

Para além das vertentes apresentadas por Puleo (2012), é possível incluir outra, que vem surgindo marginalmente, o ecofeminismo *queer*. Essa, por sua vez, é a que mais se aproxima da proposta da presente tese ao examinar as interações com a natureza a partir de relações de poder. Tendo emergido a partir do texto *Toward a Queer Ecofeminism*, publicado por Greta Gaard (2011 [1994]) originalmente em 1994, a ecologia *queer* propõe incluir a sexualidade na dinâmica das relações de poder que organizam e são organizadas pela natureza. Ou seja, significa pensar na natureza como o lugar no qual as relações sociais de sexualidade são colocadas em jogo e vice-versa (Sandilands, 2011). A perspectiva ecofeminista *queer* sustenta que a libertação do erótico requer que os seres humanos sejam reconceituados como igualmente participantes na cultura e na natureza e, dessa forma, capazes de explorar o erotismo da razão e a racionalidade única do erótico, que atualmente se mantém preso em uma oposição à razão, à cultura, à humanidade e à masculinidade (Gaard, 1994).

Agrupando todas essas categorias, Siliprandi (2000) se propõe a definir quais seriam os princípios gerais do ecofeminismo. O primeiro, calcado sob o ponto de vista econômico, pressupõe a existência de uma convergência entre a forma que o pensamento ocidental hegemônico vê as mulheres e a natureza. Segundo essa perspectiva, a dominação das mulheres e a exploração da natureza seriam lados de uma mesma moeda – a apropriação monopolística dos recursos naturais em favor

da acumulação de capital. O segundo, sob o prisma político, a mulher estaria identificada com a figura da natureza e o homem com a cultura (em uma relação em que o cultural é superior ao natural e, portanto, deve dominá-lo). O interesse de o ecofeminismo acabar com a dominação da natureza e, consequentemente, libertar a mulher, surge em virtude dessa visão. O último princípio se fundaria na análise crítica das políticas científicas e tecnológicas que orientam o desenvolvimento econômico contemporâneo e não podem ser consideradas 'neutras' do ponto de vista de gênero ou ambiental.

Ainda que as abordagens apresentadas não necessariamente façam um enfrentamento direto ao dispositivo ambiental, problematizando as implicações da sua formação, vinculação e conteúdo com questões de gênero, estas trazem pelo menos dois elementos importantes para a discussão a respeito da administração do meio ambiente, quais sejam, acesso e as formas de gestão. Isso não significa dizer que há uma oposição abstrata e absoluta em todas as formulações, mas que é possível encontrar nesse denominado 'ecofeminismo' resistências às formas de apropriação da natureza e distribuição dos seus recursos privilegiadas pela lógica liberal. Nesse sentido, posições como de Shiva (1991), que observa o desenvolvimento tecnológico no sistema capitalista como produtor de novos modelos de colonização, gerando desigualdade e violência, podem, sob certas condições e interpretações, desempenhar um papel de protagonismo na produção teórica e prática de resistências.

De todo modo, essas diversas abordagens teóricas apontam para uma igual pluralidade de práticas que, não necessariamente, podem ser consideradas formas de oposição às discussões liberais ambientais. No plano internacional é possível identificar atuações voltadas à segurança alimentar e padrões de consumo, distinguindo em termos político-geográficos os diferentes papéis desempenhados por mulheres do Norte, que contribuiriam para reforçar o modelo consumista, e as do Sul, que seriam as maiores prejudicadas por ele. Um exemplo de instituição atuando nesse sentido seria a *Women's environmental and development organization* (WEDO), rede internacional formada por lideranças de vários países, sobretudo do terceiro mundo.

Na esfera nacional, questões relativas à identidade de gênero também se intensificaram durante o processo de redemocratização do país. No final da década de 1980, sob a influência dos debates norte-americano e francês, há uma mudança significativa nos estudos feministas no Brasil, especificamente no que se refere à construção social do sexo e do gênero. A partir dessa discussão, passou-se a substituir na produção acadêmica a categoria 'mulher' pela categoria gênero' (Santos, Izumino, 2005). Durante esse período as lutas feministas concentraram-se no fim da legislação que coloca as mulheres em situação de subordinação, bem como na proteção contra a violência masculina, na ampliação da participação política e no acesso mais amplo à educação. É possível citar a Rede de Defesa da Espécie Humana (REDEH), fundada em 1987, cujo eixo de trabalho visa mitigar a ingerência de

organismos internacionais sobre as políticas de controle populacional, e a Rede Mulher de Educação (RME), fundada em 1983, que orienta sua atuação para mulheres pobres, trabalhadoras rurais e de movimentos populares, com foco na geração de renda e de lideranças, conscientização sobre os impactos dos agrotóxicos e produção alternativa de alimentos.

Em um trabalho que observa questões de gênero e meio ambiente na atuação de organizações não-governamentais no Brasil, Castro e Abramovay (2005) verificam que as iniciativas voltadas para a conjugação de gênero e meio ambiente demonstram que a intenção de trabalhar esses conceitos é complexa e demanda novas pesquisas empíricas e teóricas. As autoras apontam, ainda, para a ausência da participação da mulher em questões ligadas ao desenvolvimento rural e agroecologia nos grupos que trabalham com desenvolvimento sustentável. Poucas são as instituições que dialogam de forma efetiva com movimentos feministas. A recíproca, segundo as autoras, também é verdadeira. Isto é, a aproximação das organizações feministas com o tema ambiental é historicamente restrita. As organizações de mulheres, salvo algumas exceções, não teriam forte aproximação com questões ambientais.

Apesar de o feminismo ambientalista, ou ecofeminismo, haver contestado com sucesso as atuais relações entre mulher e meio ambiente, inclusive no diz que respeito a todos os problemas decorrentes da naturalização desse tipo relação – destacando, ainda, as questões sobre sexualidade –, o mesmo não pode ser dito com relação às análises voltadas para o papel das relações de poder na produção das mulheres como sujeitos

ambientais. Pelo contrário, a perspectiva de poder abordada pela maior parte das autoras trabalhadas fica essencialmente restrita à sua dimensão negativa, ou seja, o exercício do poder é o que as exclui das possibilidades de participação, transformação, acesso e manipulação dos recursos naturais, na produção do conhecimento ou nos processos de tomada de decisão (Agarwal, 1994). Análises que levem em consideração o arcabouço analítico foucaultiano surge de forma marginal por meio de uma vertente recente do ecofeminismo, o *queer*.

Agrawal (2005a) sustenta que as análises do ecofeminismo – ao se valerem da perspectiva analítica foucaultiana – poderiam ser fortalecidas a partir de um tratamento mais aprofundado no que diz respeito a como as diferentes experiências (vivências) com a natureza criam sujeitos específicos ou como essas relações produzem efeitos nos resultados ambientais. A utilização desse tipo de estratégia analítica vem sendo empregada de forma crítica por teóricas feministas que se valem do referido instrumental teórico para, ainda, identificar tendências de dominação que podem englobar práticas libertadoras, inclusive práticas feministas (Fernández, 2000).

Para Agrawal (2005a) privilegiar gênero como base primária para investigar injustiças ou desigualdades ainda teria outra consequência importante. Embora se sustente que as estratégias para entender questões de gênero possam ser estendidas e empregadas para observar outras identidades sociais, fato é – como se pode extrair da bibliografia anteriormente citada – que o trabalho ecofeminista é insuficiente na tarefa de concentrar esforços na produção de análises que

digam respeito a outros sujeitos. A crítica do referido autor, apesar de haver sido apresentada em meados da década de 1990, continua sendo atual. A despeito de se afirmar o contrário (Siliprandi, 2000), a produção teórica ecofeminista pouco tem atravessado a fronteira analítica proposta ultrapassando suas análises para outros sujeitos periféricos e igualmente vulneráveis (vide, por exemplo, Tornquist, Lisboa & Montysuma (2010), Lisboa & Lusa (2010), Flores & Trevisan, (2015), e Carmo (*et al.*, 2016)).

A LITERATURA NACIONAL NO CONTEXTO DA EMERGÊNCIA DO AMBIENTALISMO NO BRASIL

Diferentemente da forma em que o discurso conservacionista é construído nos Estados Unidos, isto é, como um instrumento de limitação de incidência da lógica liberal sobre o meio, no Brasil – ainda que o substrato teórico seja basicamente o mesmo – sua internalização nas operações estatais, que ocorrerá no final da Primeira República, se dá a partir de outras justificações. No caso brasileiro, tal como abordado mais adiante neste trabalho, essas práticas de intervenção sobre a natureza – oriundas fundamentalmente de uma relação entre os especialistas nacionais e o conhecimento formulado no exterior – se desenvolvem na medida em que são capazes de conciliar seus interesses com ideias nacionalistas promovidos pelo governo e pelas elites. Isso não significa dizer que os ecologistas – em sua maior parte com formação nas ciências

naturais – tivessem abandonado suas orientações técnicas, pelo contrário, estas continuavam a constituir um elemento fundamental na conformação das regulações e técnicas de intervenção sobre o meio. Por outro lado, a despeito das análises científicas produzidas, esses elementos técnicos não possuíam o protagonismo necessário para justificar as ações conservacionistas – tal como, em larga medida, se observou nos Estados Unidos. Isso se dá, principalmente, em virtude das dimensões continentais do país e do baixo nível de desenvolvimento industrial e de exploração territorial. Essas variáveis evitavam que os problemas e resultados experimentados em decorrência das práticas de exploração dos bens ambientais calcadas sob a perspectiva de infinidade e naturalidade fossem tornados explícitos – por exemplo, como se observou na atividade agrícola conduzida no Meio-oeste norte-americano nas primeiras décadas do século XX.

Essa dimensão conservacionista, que sofre uma inflexão principalmente entre os anos 1940-50 – haja vista a promoção de intensas medidas de desenvolvimento industrial –, é retomada nas décadas seguintes sob a égide do regime autoritário. Nesse momento, recupera-se a lógica nacionalista-conservacionista experimentada anteriormente, mas, desta vez, as questões técnicas ganham um pouco maior protagonismo. Mantém-se nesse período, e até a redemocratização, uma hegemonia das ciências naturais para dizer sobre a natureza e suas formas de exploração. Conforme anteriormente explicitado, esse monopólio é rompido no curso da redemocratização em que é possível observar uma evidente divergência entre o

discurso ambientalista – carregado dos novos debates promovidos no plano internacional – e as práticas conservacionistas que vinham sendo implantadas no país também a partir de fundamentos científicos internacionais, mas produzidos em um momento distinto. Observe que esse embate entre práticas conservacionistas, fundadas nas ciências naturais, e ascensão de um ambientalismo multidisciplinar não é próprio do Brasil. Ainda que, no referido contexto, opere em bases distintas daquelas verificadas nos Estados Unidos. No âmbito dessas divergências, as práticas conservacionistas são englobadas e reformuladas pelo ambientalismo.

Considerando que é no referido contexto que a literatura nacional sobre meio ambiente em ciências sociais se desenvolve, é preciso conduzir algumas observações gerais a fim de demarcar a abordagem adotada pelo presente trabalho em relação aos estudos sobre meio ambiente em ciências sociais no Brasil. Ainda que essa separação fique clara ao longo do trabalho, faz-se necessário reforçar alguns de seus principais elementos. Em primeiro lugar, lembra-se que o conceito de meio ambiente é uma categoria objetiva, resultado de específicas condições históricas, temporais e, haja vista as correlações entre poder e saber. Dessa forma, categorias como 'meio ambiente', 'ecologia', 'natureza', 'conservacionismo' são, originalmente, distintas entre si e, ainda que atualmente tenham seus usos e significações assemelhados, seu emprego de forma flexível e aproximada pode resultar em problemas às análises propostas. Isso leva ao terceiro ponto, qual seja, haja vista a existência de diferenças intrínsecas entre as categorias,

não é possível pressupor a viabilidade de uma abordagem 'mitológica' sobre o meio ambiente. Ou seja, que seja resgatável em momentos remotos do passado e, nesse sentido, seja observado a partir da existência de elementos de continuidade entre as categorias.

Retomando a proposta de análise contextual da produção acadêmica nas ciências sociais no Brasil a partir da década de 1980, a mencionada manipulação pouco rígida e crítica das categorias é evidenciada de forma característica no âmbito da pluralidade de abordagens e classificações observadas. Há trabalhos que tratam todas as manifestações do século XX como ambientalismo, inserindo o conservacionismo como uma subcategoria (Urban, 2001; Hogan & Vieira, 1995). É possível observar um movimento similar em outros textos como em Alonso (*et al.*, 2007) e Antuniassi (1989), que acentuam a politização das questões ecológicas como divisor entre as categorias. Nessa mesma linha, outros trabalhos passaram a distinguir a ecologia como um elemento exclusivamente técnico e a ecopolítica como resultado da politização das questões atinentes aos recursos naturais (Minc, 1987; Vieira, 1987; Sader, 1992). Outra classificação inclui as ecologias natural e social, o conservacionismo e o ecologismo (similar à ecopolítica dos trabalhos mencionados) (Lago & Pádua, 1984), para além de associar o nascimento da política verde no país a partir da política partidária (Pádua, 1991). Por fim, algumas análises continuam a empregar o termo ecologismo ou movimento ecológico para distingui-lo de seu objeto (meio ambiente), incluindo classificações internas (ecologistas moderados;

radicais) e destacando a emergência do fenômeno na década de 1960 (Ferreira, 2006; Calil, 1983).

Para além dos exemplos anteriormente citados, sem a preocupação de listar exaustivamente a produção do autor no período, as análises desenvolvidas por Viola talvez apresentem de forma mais evidente o argumento ora trabalhado. Na década de 1980, o texto parte da nomenclatura "movimento ecológico", classificando em três fases: ambientalista, de transição e ecopolítico (Viola, 1987). No início da década de 1990, há uma mudança na definição anteriormente empregada e passa-se a falar em "movimento ambientalista", dividindo-o em uma fase fundacional (1971-86) e uma segunda etapa voltada para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável (Viola, 1992). Em meados da mesma década, em uma outra organização propõe uma interpretação do movimento a partir dos grupos existentes em determinados momentos, como anteriormente mencionado, uma fase bissetorial que, por sua vez, seria seguida de um multissetorialismo. Nesse caso, as manifestações anteriores à década de 1970 seriam consideradas elementos antecessores ao ambientalismo (Viola e Leis, 1995). Apesar de Viola efetivamente observar uma distinção entre as abordagens conservacionistas e ambientalistas, suas análises, tal como similarmente ocorre em outros autores, remanescem restritas às formas de organização e atuação dos movimentos sociais. São rarefeitos os trabalhos que produzam reflexões críticas que extrapolem essa dinâmica estritamente operacional das discussões históricas, sociais e políticas.

Em sua maioria, essas análises sobre movimentos sociais tendem a associar a emergência da militância ambiental a partir da aproximação das discussões relativas aos recursos naturais com parte do campo político e social tradicionalmente trabalhado pela esquerda. Nesse contexto, sustentam que as manifestações populares (no século XX) que antecederam esse período tratavam da questão de forma majoritariamente técnica e apolítica[20]. Esse tipo de posicionamento, elaborado no auge da redemocratização, produziu visões maniqueístas e limitadas acerca da complexa disputa existente no entorno da administração dos bens ambientais, reproduzindo inclusive categorias formuladas no plano internacional. De todo modo, a disputa sobre a conformação dos discursos e práticas ambientais, encarados naquele momento como potenciais antagonistas ao neoliberalismo, revelou-se com o tempo muito mais complexa, colocando em dúvida a vocação emancipadora

[20] Posicionamento esse que colabora para ilustrar a tensão que se estabeleceu entre a militância exercida no Sudeste e no Sul do país, explicitada por Carneiro (2003). Ao contrário das afirmações trazidas por trabalhos produzidos na região Sudeste, Lutzenberger encarava sua atuação como apartidária, mas não apolítica. O militante gaúcho chegou inclusive a possuir uma percepção crítica a respeito do papel da tecnologia na dinâmica ambiental que ainda hoje por vezes é ignorada. A esse respeito, em entrevista concedida à TV Cultura em 1987 afirma: "Quando o cidadão se der conta que a tecnologia é sempre política. Então ele vai exigir de seus políticos, daqueles que ele elegeu, uma crítica política da tecnologia, que hoje não está existindo. Todas as tecnologias devem ser criticadas nesses termos. A tecnologia sempre serve a alguém. Isso em si não é necessariamente ruim, mas nós temos que nos perguntar sempre a quem ela serve a quem ela pisa. Hoje essas perguntas em geral não estão sendo feitas". (disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=e9qL67FeTUg – última vez acessado em 29.11.2017)

a qual os movimentos ambientalistas tentaram (e ainda tentam) atribuir ao dispositivo ambiental.

Ainda que esse cenário tenha sido alterado nos últimos anos, no tocante às análises conduzidas entre os anos 1980-90, essas classificações e hierarquizações produzidas pela bibliografia explicitam – no próprio material produzido – as tentativas de apropriação pela esquerda da agenda ambiental, e, inclusive, de práticas conservacionistas, readaptadas às novas demandas impostas pela sustentabilidade. Fica explícito o interesse dessa bibliografia em disputar a construção e operacionalização do dispositivo ambiental.

CONCLUSÃO

Adota-se por pressuposto que o conceito de meio ambiente não pode ser tomado como um dado universal e, nessa medida, trata-se de uma categoria construída em um momento histórico específico, implicada em relações de poder. Dessa forma, aproximações com outras categorias (e.g., ecologia) são capazes de gerar imprecisões na análise pretendida que devem ser evitadas. Uma delas, talvez a principal, seja a ideia acerca de uma continuidade entre essas categorias ao longo da história. Tendo em vista as peculiaridades da perspectiva ambiental, no que diz respeito à produção dos saberes científicos, uma das suas características – trabalhadas mais adiante – é a necessidade de agregação de uma pluralidade indefinida de saberes. Essa dinâmica se dá em contraposição, por exemplo, à

concentração exercida pelas ciências naturais que, desde pelo menos a emergência da ecologia, monopolizaram a produção de verdade sobre o meio. A emergência de subdisciplinas como a sociologia ambiental e a ecopolítica explicitam essa necessidade agregadora do dispositivo ambiental que, de forma alguma, relativizou o monopólio das ciências naturais.

Em sua maioria, ainda que sejam críticos em relação às formas de acesso e gestão dos bens ambientais (e.g., feminismo, *commons*), esses saberes ambientalizados tendem a não produzir reflexões críticas sobre seu próprio objeto de análise, o meio ambiente. Há uma rotineira instrumentalização dos mecanismos oferecidos pelo dispositivo ambiental sem que haja uma discussão sobre ele próprio que anteceda sua operacionalização. Em larga medida, esses debates acabam sendo relegados a momentos posteriores ou considerados de baixa relevância para os assuntos tratados nas pesquisas específicas – que acabam manipulando de forma pouco cuidadosa essas categorias. Esse comportamento reiterado, combinado com a alta flexibilidade oferecida pela abordagem ambiental, em especial pela via da sustentabilidade, torna ainda menos atraente a necessidade de realizar esse confronto.

A realização de pesquisas e análises circunscritas fundamentalmente pelos limites e preocupações definidos pela agenda ambiental contribuiu para legitimar a fixação de novos parâmetros de acesso, exploração, apropriação e administração dos recursos naturais e do próprio homem. Essa orientação de pesquisa, imersa na influência exercida pela intensa capacidade de subjetivação dos indivíduos nas

práticas e interesses ambientais, produz dificuldades inclusive na produção de uma crítica emancipadora. Turvadas pela imponência do discurso ambiental, abordagens que remanescem reproduzindo padrões e fundamentos próprios do ambientalismo são percebidas por parte dessa literatura como uma estratégia de resistência à racionalidade ambiental dominante, entretanto, não cessam de reforçá-la.

Esse posicionamento, verificado de forma majoritária desde os movimentos sociais até a academia, dificulta de forma substantiva observações críticas capazes de se situarem externamente ao dispositivo ambiental e discuti-lo sem que seja necessário tomar seus pressupostos fundamentais como ponto de partida. Tal barreira se apresenta tanto a partir de uma perspectiva teórica – que demanda uma análise crítica e um questionamento da bibliografia mais influente – como nas discussões práticas e empíricas – que suscitam dúvidas, incertezas e ansiedades sobre pontos percebidos pelos atores envolvidos na dinâmica ambiental como avanços no atingimento de seus objetivos.

Assim, ao aproveitar e, em certa medida, se distanciar das abordagens anteriormente discutidas, o presente trabalho propõe explicitar a emergência de uma nova racionalidade governamental lastreada nas discussões sobre meio ambiente observadas a partir da segunda metade do século XX e as peculiaridades desse governo ambiental no contexto brasileiro. Essa proposta é realizada a partir de análises sobre um instrumento de gestão ambiental específico, a avaliação de impacto. Isto é, um mecanismo de objetivação dessa forma gestão que

é operado mediante o estabelecimento de procedimentos e critérios próprios. Este estudo é conduzido por meio da aplicação do ferramental teórico oferecido por Foucault, notadamente, as discussões envolvendo as tecnologias de poder, desenvolvido no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

GOVERNAMENTALIDADE, RACIONALIDADE AMBIENTAL E AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Antes de adentrar na caracterização do presente capítulo, faz-se necessário relembrar a atenta observação de Alvarez (2015) no sentido de que, apesar do convite que Foucault faz aos seus leitores para que seu trabalho seja apropriado, transformado e questionado, isso não implica dizer que esse movimento possa ser feito de forma descuidada. Valer-se da caixa de ferramentas oferecida pelo autor a partir de sua produção teórica, para além da cautela no que diz respeito ao emprego frouxo de conceitos e análises, pressupõe um uso que vá além do comentário. Espera-se que – indo além de uma ação meramente descritiva – o ferramental foucaultiano seja suficiente para a promoção de um agir, em regra, direcionado à produção do conhecimento.

Considerando essa perspectiva, o presente texto busca se afastar das tentativas de compreensão dos conceitos trabalhados por Foucault como modelos gerais, aplicáveis indistintamente. Pelo contrário, a discussão sobre a dinâmica ambiental contemporânea apresenta-se como um fator de estímulo à reavaliação de modelos que se pretendem universais. Por outro lado, não se procura orientar a pesquisa e análise na direção de identificar e descobrir uma verdade sobre os dilemas ambientais contemporâneos, mas sim explicitar como se dá a articulação entre produção da verdade, relações de

governo e subjetivação tendo em vista a emergência do conceito de meio ambiente. E, nesse sentido, olhar para a maneira pela qual essa dinâmica é percebida no Brasil e quais seriam as formas de relação de poder que emergem pelos discursos e práticas produzidos e disseminados a partir de um determinado período. Portanto, é em vista dessa perspectiva que o texto e a pesquisa recorrem às ferramentas foucaultianas. Ou seja, para além da descrição, um uso e apropriação que auxiliem a tarefa de explicitar criticamente as relações contemporâneas entre ambiente e indivíduos, sujeitos e população.

Para conduzir essa tarefa o presente capítulo é dividido em três seções. Na primeira, são trabalhados o ferramental foucaultiano utilizado como base teórica para o desenvolvimento das análises, notadamente as três tecnologias de poder, soberania, disciplina e governamentalidade, bem como a relação desta última com a lógica liberal. Em seguida, apresenta-se a bibliografia internacional – sucedida pela discussão da literatura nacional – que desenvolve a noção de racionalidade ambiental por meio da ideia de ecogovernamentalidade, em que são aplicados os conceitos foucaultianos às discussões de natureza ambiental.

A segunda parte trata de dois outros pontos. Inicialmente, introduz uma literatura crítica à ideia de ecogovernamentalidade no modo em que foi trabalhada pela bibliografia internacional anteriormente mobilizada. Isto é, uma governamentalidade ancorada no dispositivo disciplinar que, por sua vez, minaria quase que por completo a capacidade de agências dos indivíduos. Concluída a referida discussão, busca-se

ressituar o debate teórico até então desenvolvido com o objetivo principal de incluir na análise da introdução da variável ambiental a aplicação dos dispositivos de segurança, bem como as implicações do meio ambiente com a lógica liberal e, mais adiante, neoliberal.

Encerrando o capítulo, são condensadas quais serão as premissas fundamentais para a caracterização do governo ambiental em que o elemento técnico-científico desempenha um papel de destaque na sua conformação. Em seguida, passa-se à análise da avaliação de impacto ambiental, isto é, um instrumento objetivador do meio ambiente, que permitirá explicitar em termos operacionais a ideia teórica de um governo ambiental, que é trabalhada ao longo das seções anteriores. Por último, são endereçados alguns comentários à importância da agência dos indivíduos na condução do governo ambiental, em especial, do papel desempenhado pela formação de resistências que, em parte, são ilustradas pelos referidos estudos críticos dessa ecogovernamentalidade.

CARACTERIZANDO A RACIONALIDADE AMBIENTAL EM TERMOS FOUCAULTIANOS

Feita a referida introdução, essa seção aborda a discussão teórica em três estágios. O primeiro se inicia com uma apresentação geral sobre as relações em que o poder, a verdade e a produção de subjetividades estão implicadas na obra foucaultiana. Segue concentrando sua atenção no debate sobre as

três tecnologias de poder, quais sejam, soberania, disciplina e governamentalidade. No caso, a última é ventilada de modo mais detalhado conferindo especial atenção à sua relação com o liberalismo e, em seguida, com o neoliberalismo. Esse recorte visa fornecer elementos para as discussões posteriores, inclusive de modo a ressituar o debate teórico desenvolvido pela bibliografia trabalhada nesta seção, haja vista que, na maior parte dos casos, a questão ambiental aparece deslocada de suas implicações em relação à lógica liberal e da sua inserção no quadro da racionalidade governamental neoliberal.

A segunda parte recupera a literatura internacional que trabalha a questão ambiental por meio dos conceitos foucaultianos. Esses textos, entretanto, desenvolvem o que chamam de ecogovernamentalidade, ou seja, uma espécie de racionalidade governamental imbuída de elementos ambientais. Entretanto, a maior parte desses autores desenvolve o tema da governamentalidade a partir da operacionalização da biopolítica por meio do dispositivo disciplinar. As discussões a respeito de como essa razão governamental funcionaria segundo os mecanismos de segurança, apresentados por Foucault no curso de 1978, são praticamente ignoradas por essa literatura que, mesmo em textos mais recentes, continua a privilegiar o aspecto disciplinar.

Por último, é feita uma apresentação geral sobre a escassa bibliografia nacional que trata de meio ambiente a partir do ferramental foucaultiano. À exceção do estudo realizado por Santos (2010), que evoca essencialmente os conceitos trabalhados por Luke (1995; 1998; 1999) e tenta adaptá-los para uma

aplicação no território amazônico (2013), os demais autores nacionais desconsideram a produção internacional apresentada e buscam observar a intensificação do governo sobre o meio ambiente diretamente a partir dos textos de Foucault e da bibliografia que trabalha a ecopolítica em termos gerais e abstratos, voltados para o plano internacional.

SOBERANIA, DISCIPLINA E GOVERNAMENTALIDADE

Como será apresentado mais adiante, a maior parte dos autores que trabalha a relação entre meio ambiente e política se valendo de conceitos foucaultianos como instrumental teórico para suas análises parte da ideia de governamentalidade (Foucault, 1991, 2008; 2012) para adaptá-la ao que será chamado de 'ecogovernamentalidade' ou, ainda, '*environmentality*'. Foucault desenvolve o referido conceito de forma substantiva nas aulas de 1978 e 1979 em que introduz debates acerca das relações de governo. De todo modo, antes de tratar especificamente das tecnologias de poder trabalhadas por Foucault, cumpre introduzir de forma sucinta uma perspectiva geral sobre três pressupostos conceituais relacionados entre si, quais sejam, as relações de poder, a produção de verdade e a subjetivação, e que são fundamentais para o desenvolvimento do debate em questão.

Para Foucault (2015), o poder não é algo que se adquire, guarde, compartilhe, ou se perca. Não está localizado em um ponto central, em um foco de soberania, ele é exercido a

partir de inúmeros pontos e em meio a relações intencionais desiguais, móveis e instáveis. Essa perspectiva relacional do poder não implica em localizá-lo em posição de superestrutura ou exterioridade a outras relações, pelo contrário, ela lhes seria imanente. Diferentemente de uma abordagem negativa e repressiva do poder, Foucault identifica que este possui um papel diretamente de produtor, de verdades, subjetividades e saberes – constituídos por conceitos, objetos, campos de conhecimento, técnicas de objetivação etc. Essa relação produtora que o autor identifica não tem por princípio ou matriz geral a existência de uma oposição binária e global entre dominadores e dominados, mas uma série de correlações de forças múltiplas e se forma e atua nos mais diversos campos. Desse modo, onde houver poder haverá resistência, pois esta também nunca se encontra em posição de exterioridade e se exerce sob uma pluralidade de resistências. Assim, é possível perceber o poder como onipresente – não porque agrupa tudo sob uma pretensa unidade – mas porque está a todo instante sendo produzido.

São essas relações de poder que qualificam os discursos como verdadeiros e falsos. Isso implica dizer que os objetos que virão a ser apreendidos pelos saberes não existem previamente ao próprio conhecimento, estes teriam sido justamente inventados, e a sua validação no interior de um regime de produção de verdade dependeria da adequação e submissão a procedimentos específicos. Esses modos de conhecer a verdade também decorreriam de sua implicação com as relações de poder. Nesse sentido, a verdade não existiria fora ou sem o

poder. Foucault estabelece uma relação circular entre os conceitos, haja vista que, ao mesmo tempo em que as relações de poder criam efeitos de verdade e saber, estas também criar efeitos de poder. Ou seja, a multiplicidade de relações de poder anteriormente descrita não se dissocia, estabelece, tampouco opera sem a produção, acumulação, circulação e funcionamento de discursos de verdade.

A própria relação do homem com a verdade define formas específicas de produção de subjetividades na medida em que o sujeito não é uma essência ou uma substância que preexiste à sua constituição, mas uma forma que é produzida historicamente a partir de discursos tidos como verdadeiros sobre os próprios sujeitos. Desse modo, as relações de poder não reprimem ou dominam subjetividades, mas participam do seu processo de constituição. Esses modos de subjetivação são percebidos por Foucault também como formas de objetivação, em que o sujeito é colocado sob condição de objeto em relações de saber e poder. Sob esse aspecto, objetivação-subjetivação seriam faces da mesma moeda, conectados um ao outro, cujo desenvolvimento é recíproco. A partir dessa objetivação que transforma os seres humanos em sujeitos, Foucault percebe o homem tanto como um objeto para o saber, visando a definição de um estatuto de verdade; para os poderes, a partir de práticas de individualização e normalização social; e, para si mesmo. Assim, a produção de subjetividades é o resultado de condições históricas, temporais, relacionadas a um momento específico e, nessa medida, tendentes ao desaparecimento,

assumindo novas formas, dadas as alterações nas correlações entre poder e saber.

Feitas as referidas considerações, cumpre introduzir as três tecnologias de poder trabalhadas por Foucault: soberania, disciplina e governamentalidade. Tal como resume no curso "Segurança Território e População" (2008), essas tecnologias comporiam as grandes economias de poder no Ocidente. Em primeiro lugar, a soberania, que se configura no Estado de justiça, concebido a partir de uma territorialidade feudal, associado grosseiramente à uma 'sociedade da lei' constituída a partir de um jogo de compromissos e litígios; em seguida, a disciplina, no Estado administrativo, desenvolvido haja vista uma perspectiva territorial fronteiriça e não mais feudal, gerida por meio de regulamentados e instituições individualizadoras; e, por último, a governamentalidade, centrada no Estado de governo, orienta-se não mais pelo território, mas sim em virtude da superfície ocupada por uma massa denominada população – seu principal objeto –, cuja administração se dá por instrumentos econômicos. Apesar de localizá-las historicamente em períodos específicos, Foucault afirma que não haveria uma sucessão de períodos, mas sim uma relação complexa entre os mecanismos que operacionalizam essas tecnologias em que dado uma correlação específica, uma ou outra seria percebida como predominante.

A primeira delas, apresentada como dominante pelo autor até o século XVIII, trata da soberania. Esta é operacionalizada pelo mecanismo jurídico-legal, a partir da divisão binária permitido-proibido e seu respectivo acoplamento a um

código que registra a atividade vedada, bem como sua punição. A soberania se articula com o poder na medida em que este seria percebido como um direito originário e o contrato seria o fundamento do poder político. A relação soberano-súdito que se estabelece não ocorreria de forma absoluta, em paralelo a uma espécie de dominação. Pelo contrário, o exercício dessa soberania seria mediado pela existência de fundamentos obrigacionais legais que permitiriam sua manipulação visando a sobrevivência do próprio soberano, ou punindo uma violação de um mandamento previamente estabelecido. Sob essa perspectiva, o poder seria exercido de forma assimétrica e possuía características confiscatórias, como um direito de se apropriar de parte dos produtos, dos bens, do tempo, dos corpos e da vida – para, em última instância, suprimi-la.

Foucault observa uma transformação na correlação desses mecanismos de poder que culminará com o deslocamento da justificação jurídico-legal e a predominância do biológico, em que a vida passaria a ser o objeto do poder. Com essa mudança o poder passaria a estabelecer de modo predominante seus pontos de fixação sobre a vida e seu desenrolar, surgindo a morte como o limite derradeiro. Sob essa perspectiva, os processos biológicos seriam apropriados, controlados e modificados pelos mecanismos disciplinares. Em oposição à natureza confiscatória parcial da soberania, agora se verifica uma apropriação total e completa do corpo, da vida e do tempo dos indivíduos, que ocorre de forma produtiva, e não destruidora. Tendo em vista a condição do indivíduo singular, Foucault (1987) observa a emergência de um poder disciplinar voltado

para um agir direto sobre o indivíduo e seu corpo adestrável. Essa relação se daria a partir de diversas instituições que atravessariam a vida desses sujeitos a serem disciplinados (e.g., escola, hospital, fábrica, prisão) e o resultado observável seria um aumento da sua utilidade e força econômica, evidenciada, haja vista as práticas de maximização de organização, produção e vigilância, e uma redução de sua capacidade política, materializada pelos processos de docilização dos corpos. Portanto, a disciplina também poderia ser observada sob um viés positivo, voltado para a produção de uma individualidade.

Na última seção do primeiro volume da História da Sexualidade (2015), publicado em 1976, para além de trabalhar a questão da gestão da vida a partir do prisma do corpo individualmente considerado pelos mecanismos disciplinares, Foucault trata também da administração do corpo a partir da sua condição como espécie humana, o que chama de 'uma biopolítica da população'[21]. Assim, seriam as disciplinas do corpo e as regulações da população os dois polos em que o poder teria se organizado sobre a vida. O autor retoma essa discussão em 1978 quando leciona o curso "Segurança Território e População" (2008). Nessa ocasião, é possível perceber logo na primeira aula um descolamento da noção de biopolítica anteriormente trabalhada e a introdução do que vem a ser compreendido como dispositivo de segurança, o mecanismo operacional que permitiria exercer a terceira tecnologia de

[21] Naquele momento Foucault conceituou biopolítica como: "o que faz com que a vida e seus mecanismos entrem no domínio dos cálculos explícitos, e faz do poder saber um agente de transformação da vida humana". (2015, p. 154).

poder, qual seja, a governamentalidade – cujo objeto principal seria a população[22]. Trabalharemos esta última tecnologia de forma mais detida haja vista suas implicações com relação à bibliografia mobilizada na seção seguinte e a interface evidente entre a lógica operacional do dispositivo de segurança e o meio.

Foucault (2008) entende a governamentalidade a partir de pelo menos três elementos. Como um conjunto de instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma de poder cujo alvo principal é a população, cuja forma de saber principal é a economia política, e cujo instrumento técnico essencial seriam os dispositivos de segurança; como uma tendência no Ocidente em direção à promoção desse tipo de poder denominado pelo autor de 'governo' que teria culminado com o desenvolvimento de aparelhos e saberes específicos; e, por último, caracterizaria o resultado pelo qual o Estado de justiça da Idade Média – que nos séculos XV e XVI se tornou Estado administrativo – viu-se paulatinamente governamentalizado.

Para Koerner (2015), Foucault teria proposto o termo a fim de designar "um campo de problemas em que o exercício da

[22] Ao trabalhar as características dos mecanismos de segurança, Foucault (2008) sustenta que a população não poderia ser considerada a soma dos indivíduos que habita um determinado território, mas sim um conjunto de elementos que estaria inserido no regime geral dos seres vivos – espécie humana – e que apresenta uma superfície de contato para transformações autoritárias, mas refletidas e calculadas. Assim, agir sobre a população significaria atuar sobre coisas aparentemente distantes, mas que podem efetivamente atuar sobre ela, haja vista cálculos, análises e reflexões previamente conduzidos.

autoridade do Estado tem como objeto a gestão de populações, em que os indivíduos são tomados como exemplares de uma espécie". Desse modo, contrastaria com as duas outras formas de exercício do poder, a soberania e a disciplina. Ou seja, não se trata apenas de um modo historicamente referenciado de atuação do poder, mas de um campo de possibilidades a partir do qual há o encontro entre técnicas de dominação exercidas sobre os outros e as técnicas de si (Foucault, 2012).

Essa forma própria de governo, cujo objeto é a população, teria sua lógica determinada principalmente pelos mecanismos de segurança. Para tratar especificamente desse assunto, Foucault (2008) o faz comparando-os com a soberania, e, principalmente, com o dispositivo disciplinar. No que diz respeito ao espaço de intervenção da segurança, afirma que estes mecanismos produziriam os ambientes em função de acontecimentos, série de acontecimentos ou elementos possíveis, remetendo a um temporal e a um aleatório que precisarão ser inscritos em um espaço determinado, identificado como meio. Dessa forma, se para a soberania a localização da sede do soberano é seu principal problema em relação ao território e para a disciplina o cerne é a organização hierárquica e funcional do espaço, os mecanismos de segurança trabalham, criam, organizam e planejam o meio antes mesmo da noção haver sido formada e isolada. O meio surge como o campo de intervenção possível para se atingir uma população, e sua manipulação a partir de técnicas políticas seria um dos eixos na implantação do mecanismo de segurança. Essa gestão no nível das populações se dá tendo em vista uma lógica de

preservação da liberdade dos comportamentos dos indivíduos e por meio de intervenções ambientais. A operacionalização desses mecanismos implicou na objetivação das populações e do ambiente, produzindo saberes que tratam especificamente das dinâmicas básicas de interação entre esses dois elementos.

Nesse contexto, a manutenção da liberdade dos indivíduos passa a operar como um correlativo da implantação do dispositivo. Uma relação de dependência que determinaria o seu funcionamento adequado. Considerando que os mecanismos de segurança não incidem diretamente sobre os comportamentos individuais, tal como a disciplina, que limita e a todo instante diz o que deve ser feito, Foucault (2008) sustenta que seu funcionamento depende de um distanciamento para que a realidade efetiva seja apreendida e, a partir dessa experiência, trabalhada por meio de seus elementos que são postos para atuarem uns em relação aos outros, em virtude e por meio de análises e disposições específicas. O autor afirma que as sociedades políticas modernas encontrar-se-iam comprometidas com a ideia de que a política não deve promover um conjunto de regras tendo em vista sua natureza, mas, pelo contrário, deve atuar segundo a ordem natural, permitindo que a realidade se desenvolva com base em seus princípios e regras.

Por último, um outro aspecto caracterizador dos mecanismos de segurança estaria relacionado à sua forma de normalização. Há aqui uma inversão importante em relação à disciplina. Para esta, a existência da norma seria o elemento fundamental. Afirma Foucault (2008) que o mecanismo disciplinar analisa, decompõe, compõe indivíduos, lugares, tempos,

gestões, operações a fim de conhecê-los, classificá-los, organizá-los e transformá-los a partir de objetivos determinados e por meio de procedimentos de adestramento que permitirão atingir os resultados ótimos. Somente então será possível extrair o que é normal e anormal. Em relação à segurança, a identificação do normal e anormal se dá a partir de curvas de normalidade – identificadas mediante a apreensão distanciada da realidade. A norma é deduzida do normal ou por meio do estudo da normalidade, e pode desempenhar seu papel operacional de normalização que, nesse caso, trata de fazer as distribuições de normalidade funcionarem umas em relação às outras, por exemplo, por meio da aproximação das mais desfavoráveis com as mais favoráveis.

Para Foucault (2008), o tema da população se coloca como central, inclusive no que diz respeito à viabilização de pensamentos, reflexões e cálculos sobre o problema do governo, ou das artes de governar, fora do marco jurídico da soberania. É graças à emergência do problema da população e ao distanciamento da economia em relação à gestão familiar que será possível desbloquear as discussões no entorno da razão de Estado[23]. Esse movimento compreende a inserção do

[23] Foucault (2008) localiza entre fins do século XVI e início do XVII as discussões a respeito da expressão razão de Estado. Sob a perspectiva objetiva da palavra razão, a expressão é qualificada no texto como aquilo que é necessário e suficiente para conservação do próprio estado. Em um sentido subjetivo, esta seria uma regra ou uma arte que permitiria conhecer os meios para manter a integridade e tranquilidade do estado. Essas definições, que se referem nada mais do que ao próprio estado, se afastam de uma abordagem fundacional e se filiam à uma estratégia de permanente e contínua conservação.

sujeito-objeto população no interior das análises e cálculos sobre as riquezas e será o principal motor de uma transformação na arte de governar. Retomando as discussões desenvolvidas por Foucault (2004) no curso Nascimento da Biopolítica, ministrado em 1979, essa alteração implicaria na instauração de um princípio da arte de governar intrínseco a ela. Isto é, uma espécie de "regulação interna da racionalidade governamental" (2004, p. 14), diferente da condição extrínseca do direito no século XVII, e gestada no interior do Estado administrativo (ou de polícia[24]) – haja vista seu alinhamento com os objetivos de auto conservação próprios à razão de Estado – e viabilizada por um instrumento intelectual específico, a economia política.

Essa autolimitação interna, que caracterizaria o sistema do governo frugal ou da razão do Estado mínimo, incidiria sobre o próprio agir governamental – e não sobre os indivíduos – e demarcaria de forma clara o que se deve fazer e o que não convém fazer a partir de princípios internos à própria prática de governo. Não haveria que se buscar essa orientação em fundamentos externos, mas no próprio governo, de modo que estes limites não seriam definidos por aqueles que governam. Trata-se de uma limitação geral, válida sob toda e qualquer circunstância, distante dos conselhos de prudência definidos para situações específicas. Sua violação não indicaria um governo ilegítimo ou usurpador, como no caso do direito – que operaria no entorno do binômio legitimidade-ilegitimidade –,

[24] Nas palavras de Foucault (2004, p. 51) "um governo que é inteiramente administrativo e uma administração que tem para si, atrás de si, o peso integral de uma governamentalidade".

mas sim um governo inadequado, excessivo. O fracasso de um governo não encontraria fundamento na maldade do soberano, mas na sua ignorância.

Para além da autolimitação, também entra na arte de governar pelo viés da economia política a questão da verdade – que tratará de delimitar os mecanismos naturais daquilo que o governo manipula. Mais do que configurar um discurso científico e teórico que indicaria ao governo quais seriam as boas condutas, o papel da economia política era direcionar onde deveria ser buscado o princípio de verdade da prática governamental, isto é, no mercado. Assim, será por meio da formação de preços que se constituirá um padrão de verdade responsável por discernir as práticas governamentais em corretas e erradas. O mecanismo da troca operaria tal como um local de veridição, um espaço de verificabilidade/falsificabilidade da prática governamental (Foucault, 2008).

Para além do mercado, o outro ponto de ancoragem da nova razão governamental liberal seria a vinculação da existência e ação do poder público ao princípio da utilidade. Enquanto o mercado deve ser respeitado como espaço de veridição, o poder público deve ser circunscrito às medidas de utilidade e sua respectiva jurisdição interna. Seu exercício deve ocorrer somente e precisamente onde for útil. Esses dois princípios fundamentais autolimitadores da razão governamental seriam abrangidos por uma categoria geral, qual seja, a do interesse – entendida como princípio da troca e critério da utilidade. Sob essa perspectiva, a referida autolimitação funcionaria com base em um interesse que não se refere a si mesmo, como na

razão de Estado, mas sim a um complexo jogo de interesses individuais e coletivos, utilidade social e benefício econômico, equilíbrio do mercado e regime do poder público, direitos fundamentais e independência dos governados (Foucault, 2008). Em resumo, essa nova razão governamental não agiria diretamente sobre os indivíduos, mas por meio dos interesses, eles seriam o meio pelo qual o governo agiria sobre todas as coisas.

Para concluir a caracterização do liberalismo, Foucault adiciona um terceiro elemento, a constituição de um mercado mundial tendo a Europa como sujeito econômico coletivo. A introdução pelos liberais da ideia de que o enriquecimento individual só poderia ser mantido mediante a produção de uma prosperidade mútua, rompendo a ideia de um equilíbrio europeu, dependeria que novos mercados fossem adicionados para que se houvessem ingressos contínuos. Dessa forma, há um convite à mundialização do mercado no entorno da Europa. Sob essa perspectiva, o mundo poderia e deveria ser percebido como parte do domínio econômico europeu. Apesar de não associar essa dinâmica à formação de um outro imperialismo, Foucault (2008) identifica um novo tipo de cálculo planetário na prática governamental europeia manifesta, por exemplo, no direito marítimo do século XVIII ou, ainda, nos projetos de paz e organização internacional formulados no período em questão.

Apresentadas suas características, Foucault (2008) enumera quais seriam as principais consequências dessa arte liberal de governar que, na medida em que manipula interesses, é também gestora dos perigos e dos mecanismos de

segurança/liberdade. A primeira delas seria exatamente a condição perpétua de submissão dos indivíduos às situações de perigo. Há a instituição de uma cultura e um incentivo ao medo do perigo que seria condição, o correlato psicológico e cultural interno do liberalismo. Em segundo, seria possível identificar uma extensão dos procedimentos de controle, pressão e coerção que operam como contrapeso e contrapartida às liberdades. E, por último, identifica o aparecimento de mecanismos que teriam por função produzir, insuflar, ampliar as liberdades e introduzir uma liberdade adicional por meio de um controle e intervenção também excedentes.

Feitas essas considerações, é possível observar que os mecanismos de segurança se relacionam com a racionalidade econômica liberal na medida em que preservam a liberdade dos indivíduos e intervêm no plano das condições globais de existência do mercado de modo a compatibilizar dois objetivos. O primeiro, a maximização da utilidade, por meio do crescimento econômico, possível apenas haja vista a liberdade dos indivíduos no mercado e, em segundo, a manutenção do equilíbrio global e geral do sistema. Esse último seria atingido por meio de intervenções para manter o mercado em funcionamento e ajustes pontuais em momentos de crise.

De todo modo, um ponto que acaba sendo explorado por Foucault (2008) no interior da análise do neoliberalismo e que é tratado de forma mais sistematizada por Dardot & Laval (2016) são as alternativas à crise do liberalismo que emergem ancoradas em alguma medida na própria racionalidade liberal clássica. Para os referidos autores, antes da emergência da

resposta neoliberal, outra, também apegada aos ideais do liberalismo clássico, também merece atenção, qual seja, o 'novo liberalismo'.

Ainda que divergentes, ambas as respostas buscam responder à crise do modo de governo liberal, bem como superar as mutações oriundas do capitalismo, dos conflitos sociais e dos confrontos internacionais. Essas vias tratam de fazer frente ao que surge como o 'fim do capitalismo' e à destruição da sociedade liberal, haja vista a ascensão dos totalitarismos no período. Esse 'inimigo em comum' teria levado à criação de um novo discurso ao mesmo tempo teórico e político que fundamenta, conforma e orienta a intervenção governamental. Os referidos autores sustentam que esse 'novo liberalismo' teria como uma de suas expressões mais tardias e mais elaboradas no plano da teoria econômica a formulada por Keynes. Ao tomá-lo como uma forma de ilustrar esse 'novo liberalismo', Dardot & Laval (2016) resumem essa resposta a partir de duas propostas. A primeira determina que as agendas do Estado devem ir além dos limites impostos pelo *laissez-faire*, caso se deseje salvaguardar os benefícios da sociedade liberal. A segunda sugere que a operacionalização dessas agendas deve pressupor uma reflexão crítica que questione a confiança depositada nos mecanismos autorreguladores do mercado e na justiça dos contratos firmados entre indivíduos supostamente considerados como iguais.

Na segunda resposta, o neoliberalismo, tem suas primeiras formulações elaboradas a partir do final da década de 1930, segundo Dardot & Laval (2016). Para os autores, sob alguns

aspectos aparenta tanto ser uma decantação do 'novo liberalismo', como uma alternativa às propostas de intervenção econômica e reformismo social. Ainda que compartilhem a ideia acerca da necessidade de intervenções estatais, rejeitando a pura passividade governamental, os neoliberais se colocam como opositores das ações que possam causar entraves ao jogo da concorrência entre interesses privados. Ou seja, não se trata de limitar o mercado a partir de intervenções estatais orientadas para corrigir ou compensar, mas sim de ações que sustentem e promovam o equilíbrio concorrencial haja vista um enquadramento jurídico específico.

No neoliberalismo caberia ao Estado estabelecer e manter as condições institucionais e regulatórias necessárias à concorrência, ao passo que as práticas sociais e estatais atuariam para formar as subjetividades concorrenciais. Desse modo, o motor necessário à satisfação do interesse coletivo seria alimentado pela manutenção de uma rivalidade contínua, cujo equilíbrio formal dependeria da sua perpétua submissão ao signo de uma vigilância e a uma intervenção permanente (Foucault, 2008). Assim, a concorrência desloca o papel da troca como princípio e modelo do mercado. Para o neoliberalismo, o essencial não é a equivalência, mas a desigualdade, que não poderia ser mitigada por políticas sociais sob pena de inviabilizar o crescimento econômico, este sim, o principal responsável por fornecer aos indivíduos recursos para compensar os riscos aos quais são expostos. Há uma inversão em relação ao liberalismo: a ação governamental deverá ocorrer não por conta do mercado, mas sim em seu favor. De todo modo, há a

manutenção do duplo objetivo, isto é, a maximização das utilidades por meio da liberdade individual e a manutenção do equilíbrio do mercado por meio da ação do Estado.

Conforme será apresentado em seguida, ainda que se utilizem da noção de governamentalidade, parte dos teóricos que mobilizam o ferramental foucaultiano não o fazem a partir dos mecanismos de segurança, mas sim por meio do conceito de biopolítica. Nesse sentido, empregam-no com o objetivo de estudar a relação entre natureza e política, estendendo seu conteúdo para incluir questões relacionadas ao conceito contemporâneo de meio ambiente.

A RACIONALIDADE AMBIENTAL A PARTIR DA BIBLIOGRAFIA

Segundo Luke (1995), a palavra meio ambiente (*environment*) passa a ser empregada a partir da década de 1960 com mais intensidade, a despeito da imprecisão de seu conteúdo. Isso porque, quando definido por especialistas das ciências naturais, meio ambiente pode significar basicamente tudo. Mesmo quando submetido ao escrutínio científico, esse conceito pode ser reduzido para medição de qualquer elemento disponível nesse conjunto (e.g., variação de recursos, dispersão molecular, taxa de crescimento). Retomando a trajetória etimológica da palavra *environment*, Luke (1995) sustenta que esta teria origem no francês antigo (entre os séculos VIII a XIV), em que *environment* poderia ser definido como uma ação

(ou estado) resultante produzido pelo verbo *environ*, que significa circunscrever, encompassar, envelopar, anexar, cercar.

Complementado o posicionamento de Luke, Partridge (1966) defende que o uso da palavra *environment* nos séculos XIX e XX estaria mais associado ao verbo *environ* do francês antigo, do que com o substantivo *environnement* do francês medieval e moderno. Para Drouin (1991), o vocábulo *environnement* só se popularizaria com o sentido contemporâneo de 'meio ambiente' nos anos 1960, sendo listado no *Nouveau Petit Larousse illustré* a partir de 1961[25]. Em uma interpretação semântica, a ação ambiental (*environmental act*) já poderia ser observada a partir de dimensões disciplinares. Segundo o autor, esse tipo de ação implicaria em um modo de travestir discursivamente um movimento objetivador da natureza, permitindo sua constante vigilância. Espaços 'ambientalizados' se tornam espaços sujeitos à supervisão, em que ambientalistas observam de cima e por fora. Combinando as observações produzidas por Ost (1995) com essa análise, o meio ambiente pode ser desmontado, recombinado e submetido a técnicas de gestão.

[25] Drouin (1991) cita o trabalho de Vidal de la Blache, considerado o fundador da geografia moderna e publicado em 1922, como um exemplo de uso do termo *environnement* como equivalente à palavra *millieu*. Na reedição do *Principes de Géographie Humaine* de la Blache, obra publicada em 2015, é possível observar que o autor não apenas equivale *milieu* à *environnement* (associando o seu uso à língua inglesa), mas também à palavra *œcologie*, fazendo referência direta à Haeckel, que empregou o termo pela primeira vez em 1866, com a publicação do *Generelle Morphologie der Organismen*. Para Vidal de la Blache as referidas expressões teriam a mesma preocupação, qual seja, relevar a íntima solidariedade que liga as coisas e os seres.

Tendo em vista a referida discussão, Luke (1995) defende que o meio ambiente não deve ser entendido como uma esfera natural de processos ecológicos o qual as sociedades humanas tentam manter sob seu controle, tampouco deve ser identificado como um domínio misterioso e obscuro que o conhecimento humano busca explicar. Ao contrário, emerge como um artefato histórico abertamente construído, não uma realidade oculta de difícil compreensão. Nessa rede, a criação/simulação de espaços, a intensificação exercida sobre os recursos, a incitação sobre o desenvolvimento, a formação de saberes específicos, o fortalecimento de instrumentos de controle e a produção de resistências estão todos conectados uns aos outros.

Esse gerencialismo sobre os recursos naturais pode ser lido como o (eco)saber da governamentalidade moderna (Luke, 1995). E, ainda que esse tipo de conhecimento tenha suas origens no final do século XIX, até os dias de hoje suas premissas fundamentais não foram alteradas de forma significativa. Rutherford (1999) sustenta que a problematização da relação entre população e meio ambiente nos séculos XVIII e XIX foi marcada no ocidente por três transformações sociais importantes: a emergência da biologia moderna como ciência da vida, o rápido aumento populacional na Europa e o desenvolvimento de um mercado capitalista internacional. Em verdade, houve a intensificação dessas questões que, durante o século XX, ganhariam projeção não só no que se refere à produção de conhecimento, mas também ampliando seu espaço no interior da burocracia e na multiplicidade de aplicações

jurídico-normativas. Esse governo sobre os recursos naturais, portanto, impõe à natureza uma estrutura de administração corporativa.

Segundo Foster (2011), a formulação e o uso de conceitos como o de "desenvolvimento sustentável" – empregado em conjunto com o conceito de governamentalidade (Foucault, 2004) – teria produzido expressiva influência no surgimento de um governo ambiental que sustentaria a circulação do poder a um nível global. Isso porque, para além de o conceito combinar desenvolvimento econômico com sustentabilidade ambiental, ele promete conciliar o mercado e a preservação com o objetivo de harmonizar a vida humana e as condições adequadas de manutenção da vida. Essa ideia acaba sendo recebida como uma espécie de "talismã retórico", mas talvez, sobretudo teórico, que teria sido incorporado ao imaginário popular após a intensificação de um discurso apocalíptico, de base neomalthusiana, sobre o futuro do planeta. A solução encontrada, portanto, seria o desenvolvimento sustentável. Assim, para Rutherford (1999), a rápida expansão da regulação associada com o crescimento do discurso sobre problemas ecológicos, a partir desse período, teria produzido todo um novo domínio para a administração biopolítica da vida.

Para Rutherford (2007), as formas em que esse meio ambiente moderno é construído como 'em constante crise', como o conhecimento sobre esse assunto é formado e quem está autorizado a dizer como salvar o planeta se tornam elementos fundamentais para entender a elaboração da verdade sobre o meio ambiente e como este é governado. A salvação da

natureza é tida como uma empreitada necessária para o bem da humanidade, raramente implicada em relações de poder. Por sua vez, o discurso apocalíptico, que põe a Terra na condição de fragilidade e submissão, impõe a necessidade de que uma comunidade global imaginada tome a dianteira no cuidado e na proteção do planeta. Assim, para socorrer a Terra seria necessário submetê-la a um controle ambiental envolvendo o sistema planetário em novos discursos biopolíticos, sobretudo disciplinares, para regular o crescimento da população, o desenvolvimento econômico e a exploração de recursos em uma escala global com a intervenção gerencial contínua. Segundo Luke (1995), haveria uma orientação dos movimentos ambientalistas contemporâneos para empurrar esse governo ambiental na direção de um nível global de controle. Essa dinâmica, para além de servir a finalidades ambientais, reforça uma nova compreensão econômica que transcende os territórios dos Estados. Dessa forma, reescreve as geografias do espaço nacional estratificado a partir de novos mapeamentos de economias (bio)regionais. A produção desse tipo de verdade sobre a condição planetária, por outro lado, necessita regulação, administração e governo.

Apesar de as discussões sobre biopolítica levantadas por Foucault não mencionarem expressamente questões associadas à natureza, Rutherford (1999) defende que as condições de vida – representadas pela natureza – em que indivíduos e populações estão inseridos também devem ser levadas em consideração para a composição do conceito. Assim, a administração do meio ambiente poderia ser percebida como expressão

da biopolítica. Segundo o autor, na composição de uma governamentalidade ambiental, a compreensão do referido conceito deve levar em consideração não só o indivíduo a partir do seu corpo anatômico e social, incluindo as relações entre eles, mas também a dimensão ambiental – que relaciona o corpo social ao corpo biológico da espécie. Em uma análise paralela, Dárier (1999) entende que o termo poderia ser reenquadrado como 'ecopolítica' considerando que a administração da população é subsumida na tentativa de administração do planeta.

Rutherford (1999) aponta que um dos pontos comuns do discurso ambiental é a visão de que as populações humanas são limitadas pela operação de leis ecológicas; desse modo, a questão centra-se em como administrar populações e recursos em relação ao seu ambiente natural. Para tanto, o conhecimento científico seria fundamental na definição e abordagem dos problemas ambientais. Ao analisar a atuação dos *WorldWatch Institutes*, Luke (1998) observa que o poder disciplinar possui interfaces importantes junto ao governo ambiental na medida em que reconfigura e reimagina espaços cuja intervenção é percebida como necessária a partir do conhecimento científico desenvolvido por especialistas. Para o autor, esses institutos operam tecnologias que produzem informações sobre o meio ambiente objetivando-o de modo que tais dados sejam utilizados como substrato para a produção de práticas políticas voltadas para a ambientalização da natureza e disciplinamento de seus espaços.

Assim, para compreender como os problemas ambientais são formulados, seria indispensável considerar o papel

desempenhado pelas ciências naturais na promoção de um arcabouço conceitual denso, em especial no que se refere aos debates sobre limites naturais. Sandilands (1999) aponta que essas restrições ecológicas estariam relacionadas a ideias sociais sendo impossível conectá-las a uma espécie de linha que dividiria a natureza em um ponto abstrato a partir do qual não mais seria possível ultrapassar. A autora entende que a organização do governo ambiental no entorno da questão dos limites – em larga medida postos a partir de conceitos como 'desenvolvimento sustentável' – tende a perpetuar relações sociais desiguais e exploradoras. Esse discurso da autolimitação e da autonegação forma indivíduos e nações ambientalmente responsáveis por meio da evocação de bem comum, em que a ideia da existência de um 'limite' é um dos termos chave que orienta e organiza as práticas, prazeres e auto definições de natureza ecológica.

Para Sandilands (1999) uma das questões mais perturbadoras sobre a autolimitação na prática desse governo ambiental estaria nos discursos sobre população que permanecem incontestados como meta, discurso ou prática disciplinadora. A mencionada ascensão dos debates sobre o 'excesso' populacional como problema para natureza produziu, como uma de suas consequências, a associação dessa condição com desmatamento, falta de energia, poluição etc. Segundo essa corrente, a humanidade deveria se autoadministrar de forma mais eficiente. Enquanto que as orientações para medir essa eficiência devem ser buscadas no conhecimento científico, o discurso populacional é sustentado a partir de uma perspectiva

que divide o mundo entre aqueles cidadãos ambientais que ouviram e entenderam o chamado ecológico e, portanto, desnecessitam de outras intervenções e, por outro lado, os corpos não governados sujeitos às medidas regulatórias (Sandilands, 1999).

Tipificado a partir do discurso do desenvolvimento sustentável, diversos atores – corporações, governos, cientistas, ONGs etc. – trabalham para produzir conhecimento sobre o planeta e seus recursos, sempre sob a premissa de sua possível administração. A partir de então se passa a verificar não só a existência de pressões no sentido de que os sujeitos modifiquem seus comportamentos, mas esses são encorajados a se auto modificarem. Um exemplo importante no contexto atual são as mobilizações voltadas para as mudanças do clima (Luke, 2011; Keskitalo *et al*, 2012). Para Rutherford (2007), uma parte importante do entendimento sobre o governo ambiental se dá por meio da observação de como os sujeitos são formados. Agrawal (2005a), por exemplo, explicita a construção dessa subjetividade através de uma dinâmica de realocação dos processos decisórios a um nível local na região de Kumaon, na Índia. Essa mudança teria influenciado os membros daquela comunidade fazendo com que se sentissem capazes de administrar seus próprios ambientes, resultando em um maior engajamento nas práticas de conservação, no monitoramento de seu comportamento e no de outros membros.

Aproveitando-se da mesma metodologia empregada por Agrawal (2005a), Lora-Wainwrigh (*et al.*, 2016) produz um estudo sobre a construção de sujeitos ambientais no interior de

um vilarejo industrializado na China. Enquanto que Agrawal (2005a) observa a produção de uma subjetividade a partir de uma integração regulatória, no caso chinês o contexto político, econômico e social estimula o descumprimento da regulação e a aceitação da poluição. Na situação estudada, desde a década de 1980 o comportamento dos moradores do vilarejo foi sendo transformado, iniciando com protestos em favor do meio ambiente até chegar às reclamações sobre os valores compensatórios pela ação poluidora da indústria. Ainda que alguns moradores se ressentissem da degradação, estes aprenderam a concentrar seus esforços na obtenção de ganhos financeiros a partir da presença da indústria. Desse modo, as disputas locais deixaram de se tornar uma ameaça, se integrando às perspectivas de um governo ambiental globalizado e uniformizador. Assim, Lora-Wainwrigh (*et al.*, 2016) conclui que seria mais útil, sob o ponto de vista analítico, observar como e porque o foco de ação teria sido transformado no tempo, ao invés de assumir a existência de sujeitos impotentes com objetivos e modos de ação estáticos.

Outro exemplo pode ser extraído da análise do Plano Verde Canadense (*Canada's green plan*), elaborado por Darier (1996). O autor também se volta para o processo de formação dos sujeitos ambientais e afirma que, na elaboração do plano foram utilizadas técnicas para a normalização da população e para a constituição de uma 'cidadania ambiental'. Darier (1996) sustenta que o primeiro elemento da formação desse tipo de cidadania seria a construção de um discurso sobre os limites da atuação estatal e a necessária mobilização da população

como alternativa a essa fronteira. No caso, o autor entende que o plano funcionaria como uma espécie de tecnologia de controle e disciplinar, que internaliza nos sujeitos a identidade de cidadãos ambientais. Para Darier (1996), o segundo elemento seria a intensificação de técnicas pastorais de poder nos eixos espacial e temporal. Ou seja, os indivíduos seriam responsáveis por seu autocontrole ambiental em todas as situações que, por sua vez, não escapariam a nenhuma fase de sua própria vida. Por último, Darier (1996) destacaria o papel fundamental exercido pela educação – ancorada no conhecimento científico – na normalização e constituição da cidadania ambiental.

O GOVERNO AMBIENTAL NA BIBLIOGRAFIA NACIONAL

Para Carneiro (2012), um dos indícios de transformação da biopolítica, tal como apresentada por Foucault, consistiria no momento em que o meio ambiente teria se tornado um dispositivo. A autora sustenta que essa modificação teria ocorrido a partir de 1972 com a realização da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo. Os elementos que confluíram para a formação desse dispositivo teriam procedências heterogêneas. Apesar da noção de "meio" já estar presente na biopolítica, com a configuração do dispositivo "meio ambiente" essa noção teria passado a incorporar outro conteúdo. A autora defende a ideia de que três elementos comporiam esse meio ambiente contemporâneo: a biosfera, o uso de recursos

naturais e a saúde humana. Nessa interseção, se destacariam os efeitos das atividades humanas enquanto capazes de produzir ambientes específicos. Após a emergência do termo 'desenvolvimento sustentável', o dispositivo meio ambiente seria direcionado à sustentabilidade.

Para Carneiro (2012), apesar de o mencionado dispositivo não ter sido uma resposta direta às questões de segurança que surgem no curso da Segunda Guerra Mundial, esse contexto teria influenciado a incorporação do alcance planetário dos efeitos das ações humanas sobre o meio ambiente e o redimensionamento dos cálculos de risco e periculosidade. A ecologia evocada na segunda metade do século XX também teria contribuído para a construção do dispositivo meio ambiente ao reunir práticas e verdades sobre a conservação da vida, evidenciando as interações entre populações e meio ambiente.

Passetti (2013) entende que a sustentabilidade emergiria como uma espécie de reação conservadora que funcionaria no sentido de capturar as lutas expressas a partir do final da década de 1960. Ele introduz o termo 'ecopolítica' em um conteúdo similar ao anteriormente apresentado por Darier (1999), e defende que o conceito não deve ser compreendido como uma disciplina acadêmica ou componente da gestão do governo sobre população ou meio ambiente, mas como uma prática de governo do planeta. Para o autor, trata-se de retirar da ecopolítica os usos tradicionais e restritos à ecologia ou ao ambientalismo e buscar, a partir dessa 'nova' acepção do termo, como esta se relaciona à produção da verdade capitalista sustentável que o governamentaliza. Para Passetti (2013) não

se trata mais de biopolítica como governo da vida biológica, mas de 'tudo' que é vivo, incluindo uma série de práticas voltadas para a constituição de um possível futuro melhor para si e a para o planeta.

De modo complementar, Veiga-Neto (2014) afirma que a ecopolítica não só desloca a importância da biopolítica, mas também amplia do humano para o planetário o papel conferido à vida, tal como defendido por Darier (1999). Nesse sentido, a sustentabilidade se apresenta como um elemento propulsor dessa dinâmica que tem na noção de desenvolvimento sustentável o vetor de convocação – individual e coletiva – para o cumprimento da tarefa de conservação do planeta diante dos efeitos catastróficos do desenvolvimento industrial, produzindo uma governamentalidade planetária. Esse policiamento das condutas, que também seria expresso em dimensão planetária, incluiria as transformações do dispositivo de segurança internacional anunciando a emergência de um dispositivo diplomático-policial (Rodrigues, 2013).

Sob a égide da ecopolítica o corpo útil e dócil seria substituído por aquele que produz inteligência. Todos – indivíduos, empresas, institutos, governos etc. – devem produzir uma inteligência voltada para o desenvolvimento sustentável, transformando a disputa entre os diversos atores em processos de resolução de conflitos. Para Passetti (2013) não se pretende mais tornar o indivíduo anormal em normal, parte-se do pressuposto da normalidade e passa-se a investir em modulações do normal. O alvo biopolítico, que ainda é a população, é pluridimensionado pela convocação à participação de uma

gestão planetária por Estados, empresas etc. Esse novo arranjo pressupõe que cada um é responsável pelo que acontece no planeta e espera-se que, a partir de sua capacidade de inovação, estes colaborem para a sua transformação.

Em resposta ao alargamento do conceito de biopolítica proposto por Passetti (2013), Veiga-Neto (2013) concorda que esse movimento pode ser útil, mas que não deve deixar de considerar características importantes. Dentre elas, destaca a capacidade de reunir discursos de verdade sobre o caráter vital dos seres humanos, de referir-se às estratégias de intervenção sobre a existência coletiva em nome da vida e da morte e, de referir-se aos modos de subjetivação por meio dos quais os indivíduos são levados a atuarem sobre si mesmos, em nome da sua própria vida, família ou outra coletividade.

Continuando no plano teórico-internacional, Wilke (2013) se utiliza do conceito de ecopolítica apresentado por Passetti (2013), para analisar a atuação do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). A autora entende que seu funcionamento se daria por meio de políticas e valores que se pretenderiam globais, em um momento em que há um continuo interesse na melhora dos seres vivos e no investimento em capital humano. O foco desses atores seria o de buscar melhorias não só em relação à produtividade, mas também em uma produção contínua de subjetividades que conformariam o que a autora entende por 'individuo resiliente', ou seja, aquele que, apesar de vulnerável, é capaz de forjar e se revestir de mecanismos de proteção. O PNUD e o PNUMA

atuariam, então, no sentido de produzir ambientes seguros, ou seja, que combinem resiliência e sustentabilidade, visando reduzir vulnerabilidades e articulando a construção de uma sociedade mais justa no futuro, calcada na negociação de liberdades. Dessa forma, orientariam a produção de um indivíduo que defende e exige respeito à propriedade privada, que deve ser tolerante e participativo desde jovem, que respeita a natureza e confia nas autoridades, que precisa saber ainda a apaziguar conflitos e que deve pensar de maneira sustentável sempre orientado para a preservação de uma cultura de paz.

A despeito dos esforços que vêm sendo empregados pela bibliografia nacional em produzir análises a partir do arcabouço instrumental foucaultiano sobre o governo ambiental, esta – em sua maioria – ainda não foi capaz de dialogar com a literatura internacional. As exceções a essa orientação parecem ser o texto de Malette (2011), que é utilizado como referência por alguns dos autores brasileiros e cita os principais trabalhos sobre o governo ambiental (ecogovernamentalidade), e a produção de Santos (2010; 2013). Todavia esse último o faz de modo incipiente, pouco conectado aos trabalhos produzidos por teóricos do Sul global e que possuem um potencial de interlocução com a realidade brasileira ainda mais interessante. Para além de uma sobreposição conceitual e analítica, esse diálogo rarefeito pode implicar na reprodução de questões que já foram objeto de críticas, passaram por um processo de revisão e/ou foram superadas por outros pesquisadores.

No que diz respeito ao seu conteúdo, a produção nacional parece se concentrar em análises teóricas que, quando não estão voltadas para a observação das dinâmicas internacionais, trabalham pontos abstratos a partir do que consideram ecopolítica, valendo-se principalmente de uma fundamentação teórica empregada no âmbito das relações internacionais. Exceções a esse posicionamento podem ser observadas em Santos (2013) com sua análise sobre a Amazônia, e o interessante trabalho empírico realizado por Souza e França (2013) que apontam as transformações no governo ambiental a partir das diferentes formas de gestão dos resíduos sólidos e as implicações dessas transformações na formação de sujeitos ambientais. Por fim, boa parte dos textos insistem nas tentativas de produzir uma teorização genérica, globalizante e planetária a respeito do governo ambiental sem que seu potencial explicativo seja sensivelmente delimitado. Essa orientação vai ao encontro das análises observadas na literatura internacional, o que reforça a necessidade de observar os processos político-ambientais tendo em vista a existência de múltiplas e distintas formas de governo. Para a condução das referidas análises seria indispensável a produção de dados empíricos tendo por base instâncias eminentemente locais.

OPOSIÇÕES À LITERATURA E A NECESSIDADE DE RESSITUAR A DISCUSSÃO TEÓRICA

Apresentada a discussão teórica com base no ferramental analítico oferecido por Foucault, faz-se necessário iniciar

duas outras tarefas. A primeira inclui a introdução das críticas feitas à bibliografia utilizada na seção anterior que, em linhas gerais, se concentram nos limites impostos à agência dos atores e a formação de subjetividades em virtude da mobilização do conceito de governamentalidade a partir do dispositivo disciplinar. Esses críticos alertam que os trabalhos que tratam da ecogovernamentalidade enxergam os sujeitos a partir uma problemática da passividade, sem que suas ações individuais e capacidade de resistência fossem tomadas como elementos importantes nessa dinâmica. Desse modo, a partir de estudos etnográficos, os críticos da bibliografia ecogovernamental identificam uma série de subjetividades dissidentes que caracterizariam a capacidade de resistência desses agentes.

A segunda propõe ressituar o arcabouço teórico mobilizado visando retomar as discussões sobre governamentalidade a partir de três outros elementos. Isto é, introduzindo na discussão sobre o governo ambiental o papel desempenhado pelos dispositivos de segurança que, ao preservarem a liberdade individual e se direcionarem para uma gestão indireta, sobre o meio, reconfiguram os limites impostos à agencia individual pela abordagem disciplinar; relacionando a emergência do dispositivo ambiental com a lógica liberal e a sua inserção no quadro da governamentalidade neoliberal; por último, considerando a impossibilidade de pensar esses fenômenos à luz de um impacto geral e abstrato e, nesse sentido, reforçando a necessidade não apenas de olhar para os desdobramentos diferenciados dessas dinâmicas no cenário internacional, mas também localizando-as nos respectivos territórios.

A ECOGOVERNAMENTALIDADE SOB OLHAR DE SEUS CRÍTICOS

As críticas realizadas aos trabalhos de Agrawal (2005a), Dárier (1996, 1999), Luke (1995, 1998, 1999) e Rutherford (1999) foram consolidadas em textos como de Cepek (2011), Singh (2009, 2013) e Acciaioli (2006) a seguir trabalhados. Em termos gerais, o ponto comum levantado por eles estaria relacionado à limitação da agência dos indivíduos e coletividades a partir da abordagem adotada.

Nesse sentido, Cepek (2011) sugere que diversas análises que se valem do paradigma da governamentalidade subestimam o grau em que os sujeitos são capazes de elaborar uma perspectiva crítica, autorreferenciada e culturalmente localizada a respeito de projetos colaborativos que envolvem transformações socioecológicas. Sua crítica, em especial a Agrawal (2005a), é elaborada a partir de um trabalho etnográfico junto a uma população tradicional do Equador, na Amazônia (os Cófan). Após dez anos estudando esse grupo, o autor afirma que o governo local não teria obtido sucesso na tentativa de reconstruir crenças, desejos, valores e identidades dos Cófan – no sentido de impor o seu projeto. Estes não teriam sido transformados nos sujeitos ambientais de Agrawal (2005a), a despeito da sua participação nas práticas desenvolvidas por esses agentes governamentais. Ao invés de se submeterem, os Cófan teriam mantido uma consciência crítica das atividades, sociabilidades, produtos da conservação científica e da sua participação. Ao passo que Agrawal (2005a)

compreende os sujeitos ambientais como indivíduos que se relacionam com o meio ambiente de uma maneira específica, sua 'ambientalização' se daria por meio de projetos, programas e processos governamentais. Para tais sujeitos o meio ambiente seria o eixo em torno do qual grande parte de seu pensamento e ação gira, incluindo suas crenças, desejos, interesses e agência. Segundo Cepek (2011), Agrawal sustenta que as lógicas e técnicas governamentais seriam responsáveis por produzir pessoas que desejam conservar seu ambiente a despeito de suas experiências individuais e culturais.

Para defender seu posicionamento a respeito da 'ambientalidade' de Agrawal (2005a), Cepek (2011) busca valer também de outros autores que produzem críticas a respeito do uso da governamentalidade foucaultiana na forma empregada por Agrawal. Por exemplo, O'Malley (*et al.*, 1997) que afirma que o referido conceito teria sido desenhado para produzir análises de médio alcance, localizadas entre a história da filosofia política e o estudo empírico das relações sociais. Assim, essa estratégia analítica reduziria a política ao campo discursivo em que o exercício do poder é racionalizado. A falta de atenção às relações sociais não ocorreria por acidente, mas por desenho epistemológico. Para os autores, o problema encontra-se na definição do objeto teórico, que teria levado os estudos sobre governamentalidade a serem insensíveis à variação e heterogenia social. Em direção similar, Moore (2000) e Kipnis (2008) defendem a necessidade de estudos etnográficos para aqueles interessados não apenas em teorias de administração, mas em como essas práticas administrativas foram implementadas

em contextos específicos. Para esses autores, somente a partir de estudos concretos sobre as interrelações entre os planos escritos, práticas sociais, pronunciamentos oficiais e comentários informais seria possível determinar o grau em que ações governamentais alteram subjetividades locais.

Cepek (2011) conclui que o longo envolvimento dos Cófan com iniciativas colaborativas de conservação produzidas pelo Estado não tornaria suas perspectivas ambientais em simples sujeitos sob o efeito de um governo ambiental (*environmentality*). Segundo o autor, estes indivíduos continuam a manter sua consciência crítica a respeito de suas práticas. Isto é, a despeito de sua participação nos projetos ambientais do governo, os Cófan compreendem suas ações em termos da sua própria agenda política e perspectivas culturais ao invés de enxergar por meio da racionalidade dos agentes estatais. Ao contrário, a população tradicional teria conseguido alterar as ações governamentais que passaram a ser desenvolvidas a partir de suas práticas tradicionais.

Em complementação às análises de Cepek (2011), ao estudar as estratégias do povo indígenas To Lindu, na Indonésia, Acciaioli (2006) afirma que a instrumentalização de organizações conservacionistas pelos indígenas para fazer avançar sua própria agenda se apresentaria como um desafio à teoria da 'ambientalidade' proposta por Agrawal (2005a). Segundo Acciaioli (2006), esse posicionamento se oporia à proposta criticada, pois, para Agrawal, a construção desses sujeitos se daria conforme estes fossem se aproximando e sendo induzidos a participarem e a se integrarem nas práticas

governamentais. No caso, o grupo indígena parece se apropriar da interação com os agentes governamentais para impulsionar sua própria agenda local.

Ainda sobre o trabalho de Agrawal (2005a), Acciaioli (2006) entende que os conselhos florestais – por meio dos quais os sujeitos estudados por Agrawal participam das práticas governamentais – poderiam ser considerados ao mesmo tempo tecnologias de poder e tecnologias do eu no sentido foucaultiano, uma vez que a sua participação não seria imposta institucionalmente e operaria de modo a induzir transformações em sua subjetividade. Isso porque, a prática da participação (ou ausência) nesses conselhos seria o fator mais importante na formação desses sujeitos ambientais, para além de qualquer outra categoria de gênero, casta etc. Em resumo, para Acciaioli (2006) Agrawal perceberia a formação da subjetividade individual como um processo de internalização das orientações e constrangimentos de um regime disciplinar imposto de cima, deixando pouco espaço para a agência desses indivíduos.

Singh (2013) também se vale de uma pesquisa etnográfica, mas, desta vez, sobre as iniciativas conservacionistas de uma comunidade tradicional em Odisha, na Índia. A autora afirma que o uso do conceito de governamentalidade para denotar uma estrutura de entendimento na qual as tecnologias do eu e de poder estão envolvidas na criação de novos sujeitos preocupados com o meio ambiente ficaria essencialmente restrita às racionalidades de governo e ao papel das práticas disciplinadoras na produção de subjetividade.

Na região estudada, cerca de 10.000 indivíduos ativamente protegem florestas estatais em arranjos comunitários. Singh (2013) afirma que, para além de transformar a paisagem natural, as atividades exercidas também modificam suas subjetividades individuais e coletivas. Para a autora, o conceito proposto por Agrawal (2005a) não preveria espaço suficiente para agência local e para os processos de transformação dessas subjetividades. Singh (2013) reforça a crítica de que um ponto sensível no trabalho de Agrawal (2005a) seria percepção de que a produção da 'ambientalidade' estaria associada à intensificação do envolvimento dos indivíduos nas práticas governamentais. Essa aproximação conduziria à produção de novas crenças, e de novas subjetividades.

A principal hipótese levantada por Singh (2013) com relação às referidas críticas é a de que estas surgiriam em virtude de uma 'desconfortável' dificuldade de associação entre a ideia de uma governamentalidade neoliberal com as noções de poder e subjetivação. A autora entende que a produção acadêmica teria insistido em demasia no desenvolvimento de estudos que privilegiavam o poder e as tecnologias de dominação em detrimento de conferir mais atenção às tecnologias do eu, que ganham destaque nos últimos trabalhos de Foucault. As ideias sobre subjetividade, que partiam da visão dos corpos dóceis produzidos sob um olhar disciplinar, caminharam para corpos resistindo a técnicas de dominação e engajados em libertação por meio de técnicas do eu.

Outras críticas complementares também são feitas diretamente ao trabalho de Agrawal (2005a). Por exemplo, para

Gupta (2005) há a necessidade de que seja dedicada maior atenção à agência dos sujeitos ambientais; Hathaway (2005) e Narotzky (2005) defendem que a análise desenvolvida desconsidera o contexto histórico em que as diferentes categorias sociais estão inseridas; e Raffles (2005) que aponta para um insuficiente engajamento com relação às complexas e profundas práticas biográficas por meio das quais os sujeitos ambientais produzem a si mesmos e são produzidos. Em resumo, há uma compreensão geral que o trabalho de Agrawal (2005a) teria privilegiado as tecnologias de poder e teria prestado insuficiente atenção às técnicas do eu.

De todo modo, ressalte-se que as críticas ora introduzidas são apresentadas a despeito do próprio Agrawal (2005a) refletir sobre parte dos referidos pontos. Nesse sentido, o autor reconhece a existência de múltiplos e distintos governos ambientais – que estariam associados às formas de conhecimento sobre a natureza, questões políticas, institucionais e de identidade –, bem como a possibilidade de se observar a construção de resistências a esse processo de 'ambientalização'. Por fim, ressalva que sua análise encontra limitações, haja vista ter conferido maior atenção à relação entre as instituições e a sua influência sobre a construção de subjetividades.

RESSITUANDO A DISCUSSÃO TEÓRICA

Partindo das críticas realizadas aos trabalhos desenvolvidos pela bibliografia internacional, é preciso pôr em

discussão um elemento fundamental acerca da manipulação do ferramental teórico foucaultiano. A maior parte dos textos discutidos desenvolvem a governamentalidade a partir da disciplina, tendo como principal referencial para a operacionalização do conceito de biopolítica a última parte do primeiro volume da História da Sexualidade, publicado em 1976, a aula sobre governamentalidade, proferida no curso lecionado por Foucault em 1978, e publicada avulsa em inglês em 1991, e os demais trabalhos acadêmicos desenvolvidos no período. Até a publicação integral do curso Segurança, Território e População em 2004, o acesso ao material em que os mecanismos de segurança são desenvolvidos era muito restrito e, ao que parece, os autores trabalhados não lastrearam suas ideias com base nas referidas aulas. Sob essa perspectiva, as críticas anteriormente destacadas aos trabalhos desses autores fazem sentido na medida em que o prolongamento do dispositivo disciplinar minaria a agência dos indivíduos. Mesmo reconhecendo essas limitações, em trabalhos mais recentes, como no que Luke (2011) trata de mudanças climáticas, o dispositivo de segurança remanesce trabalhado de forma rarefeita, lastreado pelas mesmas referências, anteriores à publicação do curso de 1978, ainda que haja uma tentativa de minorar o problema da agência, tal qual mencionado.

Já a literatura nacional, a despeito de não seguir o mesmo caminho trilhado pela bibliografia estrangeira e desenvolver a noção de governamentalidade por meio dos mecanismos de segurança, o faz por meio de uma tentativa de teorização geral e abstrata. Há uma concentração de esforços no sentido de

atualizar a produção de Foucault a partir da inserção do meio ambiente na formulação de uma racionalidade governamental. Essa tentativa de produzir uma noção universal e uma nova razão de governo sob o pretexto de uma unidade planetária inclinaria as críticas no sentido de que essa escolha acabaria por ignorar toda uma pluralidade de subjetividades que emergem a partir das múltiplas relações desenvolvidas entre os indivíduos e seu entorno.

Adicionalmente, tanto na literatura nacional como na estrangeira, a discussão sobre a emergência do dispositivo ambiental e a sua relação com as governamentalidades liberal e neoliberal praticamente não é desenvolvida. Apenas em alguns trabalhos (e.g., Dárier 1999; Carneiro, 2012) essa questão é discutida, ainda que de modo marginal. Essa opção tem como consequência a produção de um deslocamento histórico em que a emergência de uma governamentalidade ambiental poderia ser identificada de forma autônoma ou determinada majoritariamente pela existência de uma correlação das relações de poder dada em um momento específico, ignorando uma complexa trajetória ou pressupondo a manutenção de uma continuidade, próxima ao universal.

Tendo em vista os elementos anteriormente apresentados, propõe-se ressituar o debate teórico a partir de três pontos. Em primeiro lugar, ao considerar a introdução do meio ambiente na concepção e operacionalização de uma racionalidade governamental, espera-se que essa análise, ainda que necessariamente passe por discussões gerais, tenha como foco um conjunto de práticas características, empregadas em

um tempo e um contexto próprios, em detrimento da formulação de uma abstrata, não localizável em um território específico. Em segundo, recolocando a discussão sobre governamentalidade a partir dos mecanismos de segurança e não mais estritamente sob o dispositivo disciplinar. Esse distanciamento em relação à bibliografia internacional mobilizada tem por efeito não apenas mitigar as críticas a respeito da limitação de agência imposta pela disciplina, mas também explicitar de forma mais precisa o modo, a emergência, e a operação do governo ambiental sob a lógica liberal. Isto é, em que a preservação da liberdade dos comportamentos dos indivíduos é fundamental e a gestão a nível populacional não se opera diretamente, limitando as possibilidades de ação, mas a partir da constituição de sujeitos ambientalmente responsáveis. Por último, em complementação ao ponto anterior, reobservando a emergência do ambientalismo, haja vista sua relação indissociável com a lógica liberal e com o próprio neoliberalismo.

Os pontos antes apresentados serão desenvolvidos ao longo do trabalho. De todo modo, alguns comentários gerais que aglutinam essas ideias se fazem necessários neste momento. Tal como introduzido por Luke (1995), a emergência da ideia contemporânea de meio ambiente (*environment*) é própria da segunda metade do século XX. Nesse sentido, é preciso frisar que o presente trabalho entende o meio ambiente como o conceito central de um dispositivo responsável por mediar de uma forma própria e específica a relação do homem consigo mesmo e com o entorno. Isso não significa que esta seja a única forma de relação que os indivíduos estabelecem com seu

entorno, mas apenas a dominante em um dado momento. Essa premissa é fundamental para alertar que não necessariamente há uma continuidade, tampouco uma ruptura abrupta, entre o meio ambiente e as discussões que emergem a partir da metade do século XIX com a consolidação de um saber ecológico. Mas é preciso ressaltar que, apesar de serem complementares, existem diferenças que impedem que ambos sejam percebidos como iguais. Enquanto a ecologia é fundada sob uma lógica centralizadora, e até mesmo disciplinar, fechando-se no interior do campo das ciências naturais, o conhecimento ambiental depende de uma contínua agregação, envolvendo um indefinido rol de saberes, inclusive a ecologia.

Deslocando essa análise para a lógica da governamentalidade liberal, tal como o mercado, o meio ecológico – frise-se: não o meio ambiente contemporâneo – é tomado como um dado da natureza. Nesse contexto, há uma convergência entre a produção científica desenvolvida pelas ciências naturais e a necessidade do mercado de compreender o funcionamento dessa norma imanente aos fenômenos naturais a fim de melhor explorá-lo. Entretanto, para além da elaboração de teorias, técnicas e práticas que auxiliam a obtenção de melhores resultados econômicos, essas ciências também produzem tensões à racionalidade liberal. Isso porque, as pesquisas evidenciam também a existência de limites naturais sobre os quais o mercado é forçado a refletir sobre. Ou seja, enquanto um dado da natureza, o meio – mesmo considerando sua dimensão planetária – representaria o limite derradeiro do mercado.

Essa reflexão científica acerca da existência de limites naturais combinada com um cenário de crise do liberalismo, viabilizou a ampliação das práticas conservacionistas e antipoluição, em especial a partir da metade do século XIX e início do século XX. Essa dinâmica permitiu que essas ações fossem percebidas como parte das intervenções formuladas como respostas ao *laissez-faire*. Recuperando a nomenclatura trazida ao texto por Dardot & Laval (2016), o conservacionismo e as regras antipoluição, em especial no Norte, emergem como mais uma forma – no interior do 'novo liberalismo' – de intervenção no mercado. Contudo, se no plano econômico o resultado do intervencionismo implementado pelo 'novo liberalismo' foi utilizado como parte das justificativas e fundamentações da razão neoliberal, algo similar se estendeu às práticas antipoluição, conservacionistas e, sobretudo, à abordagem 'naturalista' das ciências naturais, notadamente, estruturada pela ecologia.

No curso do século XX, uma série de fatores continuaram estimulando novas reflexões a respeito da relação do homem consigo mesmo e com o seu entorno. Dentre eles, é possível destacar os resultados observados pela reprodução reiterada das práticas de exploração dos recursos naturais estimuladas pela lógica liberal; a insuficiência das abordagens naturalistas produzidas no entorno das ciências naturais para fornecer respostas às emergentes reflexões sociais, políticas, econômicas, científicas e culturais; e, a experiência dos conflitos internacionais ocorridos nas primeiras décadas do século, que, por sua vez, colocaram em destaque discussões como liberdade, democracia, tecnologia, combate às formas de totalitarismos – e,

em alguma medida, também de colonialismos. Dentre as várias perspectivas que emergem nesse contexto, o ambientalismo ganha destaque na medida em que é capaz de produzir naquele momento uma convergência do jogo de poder entre interesses econômicos, políticos e ambientais no interior do quadro da racionalidade governamental neoliberal. Nesse contexto, a perspectiva ambiental teria como instrumento intelectual, responsável por operar as bases dessa convergência, o desenvolvimento sustentável.

Essa capacidade de compatibilização é explicitada, fundamentalmente, haja vista a harmonização entre o paradigma naturalista das ciências naturais, em que o meio é percebido como um dado, e a orientação gerencial multidisciplinar, própria da abordagem ambiental. Essa perspectiva fornece não apenas uma interpretação ampliada e interconectada, mas também caracteriza o meio ambiente não mais como um dado da natureza, mas como o resultado de um constante processo de manipulação. Desde que respeitadas algumas regras específicas – e aí a sua capacidade de conciliação com as ciências naturais –, trata-se de um processo que pode ser replicado indefinidamente e que, nesse sentido, reinterpreta o meio não apenas como um fator de limitação, mas de estímulo à reprodução e reinvenção contínua do mercado. Esse movimento na direção de uma ininterrupta transformação do meio ambiente é viabilizado, principalmente, pelo estabelecimento de novas correlações entre poder e saber – verificadas com a agregação de contribuições de outros saberes às respostas formuladas pelas ciências naturais – que, por sua vez, produzem formas

alternativas de objetivação e subjetivação. Nessas circunstâncias, a sustentabilidade opera como um elemento que organiza e é organizado por essa pluralidade de saberes. Ao mesmo tempo, implica em uma nova forma de mediação entre política e economia que, em última análise, requalifica as fronteiras de atuação do Estado tanto no plano interno como no externo.

No que diz respeito à afirmação anterior, é necessário desenvolvê-la a partir de alguns comentários que tratam dessa mediação nos cenários nacional e internacional, indicando os diferentes desdobramentos dessa dinâmica entre as economias do Norte e do Sul. Tendo em vista os debates envolvendo, principalmente, os limites explicativos das ciências naturais, os impactos decorrentes da livre reprodução das estratégias do liberalismo econômico, as transformações sociais no meio urbano, o combate aos totalitarismos, colonialismos e os relacionados às práticas de mercado incentivadas pela lógica liberal, o desenvolvimento sustentável emerge de forma destacada na medida em que consegue equacionar pelo menos três fatores.

Em primeiro lugar, porque sua operacionalização auxilia a requalificação das regras do jogo de competição internacional ao inserir a variável ambiental, notadamente, a sustentabilidade, como mecanismo auxiliar na tarefa de regulação e equalização das práticas concorrenciais. Há um acordo em que as partes, principalmente as economias periféricas, se absteriam de reproduzir as práticas incentivadas pelo liberalismo econômico e se comprometeriam a zelar e adotar os contornos definidos pelo desenvolvimento sustentável em

troca de apoio – político (legitimidade) e financeiro (acesso ao crédito internacional). Para além da sua capacidade de influenciar na reorganização do mercado, o dispositivo ambiental encontra um ambiente favorável para promover recaracterizações nas fronteiras de atuação dos Estados na medida em que se pressupõe geral, universal e agregador (unidade planetária; biosfera). Nessa chave, as economias do Norte – que se beneficiaram das práticas agora vedadas – seriam detentoras dos elementos necessários para o cumprimento de boa parte dessas novas regras concorrenciais.

Em segundo, porque essas regras de exploração dos recursos naturais, também estão implicadas na formulação de um discurso acerca das formas legítimas de acesso ao meio ambiente. Isso significa dizer que o dispositivo ambiental possui características que tornam viáveis a manipulação desse conjunto de bens pelo mercado – recursos esses tradicionalmente administrados pelo Estado (e.g., água, ar, minério, energia). Há uma ampliação expressiva das possibilidades de negociação no setor privado de elementos que antes sequer existiam ou que nunca foram acessíveis ao mercado. Em outras palavras, mediante o cumprimento de um conjunto de regras específicas – definidas pela sustentabilidade – é possível acessar e explorar quaisquer bens ambientais que se possa imaginar. Sob essa perspectiva, o Estado deve atuar prioritariamente sob a condição de guardião e promotor desse conjunto normativo e regulatório uma vez que, simultaneamente, ele seria a garantia tanto para o seu crescimento longevo como também para o acesso aos recursos financeiros e apoio internacional.

No quadro neoliberal, os Estados que se recusam ou deixam de cooperar para o cumprimento do objetivo comum internacional – equilíbrio sustentável do planeta – são classificados como irresponsáveis e, nesse sentido, são submetidos a uma pluralidade de sanções que extravasam a dimensão puramente econômica. Em regra, essas punições representam barreiras ou exclusões de acesso a esse mercado regulado.

Por último, ao considerar que o desenvolvimento humano depende da contínua manipulação do meio, o ambientalismo oferece uma pluralidade de formas para conciliar a atuação do Estado, o funcionamento do mercado e a preservação dos recursos naturais. Nesse sentido, o dispositivo ambiental reforça a posição do Estado como mantenedor das condições globais e gerais o mercado. Ou seja, como fiscal do seu território e recursos, mas, sobretudo, da sustentabilidade – cujo conteúdo é extraído dos saberes científicos multidisciplinares –, atuando ainda como de promotor desse desenvolvimento sustentável. Adicionalmente, pressupõe que o completo atingimento do seu objetivo de preservação do meio ambiente depende da manipulação desses bens ambientais pelo mercado. Ao contrário, a condução de estratégias exclusivamente voltadas para a conservação, ou seja, a partir de uma lógica bloqueadora, culminaria com uma exposição ainda maior do meio ambiente às hipóteses de usos e formas de exploração inadequados e, portanto, prejudiciais à ideia da manutenção do equilíbrio dinâmico, voltado para o futuro.

O GOVERNO AMBIENTAL À LUZ DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO E DA FORMAÇÃO DE RESISTÊNCIAS

Discutida a bibliografia que introduz oposições ao uso do conceito de governamentalidade para tratar de questões ambientais a partir do dispositivo disciplinar e recolocados elementos teóricos fundamentais à discussão, como a questão dos dispositivos de segurança e da governamentalidade liberal, cabe dirigir a atenção, nesse momento, para os assuntos tratados na última seção do presente capítulo. Em primeiro lugar, à luz do que foi anteriormente discutido, são explicitadas as principais premissas desse governo ambiental. Isto é, haja vista suas bases científicas, foi possível manipular seus elementos – fragmentando e desfragmentando-os – até o atingimento de um denominador comum que, por sua vez, fosse possível de ser submetido a uma administração calcada em uma racionalidade econômica. Esse conjunto de elementos, que caracterizariam a sustentabilidade como instrumento intelectual dessa racionalidade de governo, recolocaria a questão dos limites do mercado de modo que estes – os limites –, sob a lógica ambiental, passariam a compor uma das condições necessárias à manutenção das possibilidades de crescimento econômico. Seu exercício, que se daria fundamentalmente a partir de estratégias de gestão indireta, enxergaria a população a partir de uma pretensa unidade planetária e, em regra, estaria orientado para o futuro.

Em seguida, o texto trabalha a avaliação de impacto ambiental como um instrumento dessa racionalidade governamental. Nessa perspectiva, impacto ambiental aparece

como o índice objetivador da gestão, para o qual se adotam procedimentos e critérios próprios, que conformam o mecanismo da avaliação de impacto. Trata-se de uma ferramenta de natureza procedimental altamente flexível e autorregulável, que, ao mesmo tempo em que preserva a liberdade de ação individual oferece os meios necessários à realização de interferências. A avaliação de impacto não se relaciona com mecanismos de coerção direta e sua aplicação não resulta na indicação de soluções previamente estruturadas, mas oferece espaços para construção de respostas, em que os atores são convidados a interagirem na formulação da própria política pública.

Por último, são feitos alguns comentários sobre as diversas possibilidades de resistências frente ao governo ambiental, reforçando disputas internas no próprio liberalismo, questionando alguns elementos dessa racionalidade governamental – alternativas essas ilustradas por meio da literatura crítica anteriormente apresentada –, ou imprimindo um embate frontal aos pressupostos básicos dessa forma de governo. De todo modo, reforça-se a ideia de que a gestão ambiental depende de uma participação ativa dos sujeitos ambientalmente responsáveis como forma de atuação dos indivíduos. Assim, se reitera o distanciamento da perspectiva de que estes sujeitos disciplinados se comportariam como agentes passivos. Ao contrário, são ativos, resistem, lutam e são subjetivados como agentes ambientais na medida em que incluem questões atinentes ao meio ambiente como elementos de sua ação.

PREMISSAS FUNDAMENTAIS PARA CARACTERIZAÇÃO DO GOVERNO AMBIENTAL

Tendo por governo a capacidade de estruturação do eventual campo de ação dos outros, não é incomum verificar no curso da história diversas estratégias empregadas no sentido de delimitar as possibilidades de atuação dos sujeitos tendo em vista questões associadas à natureza. Discursos, mitos, práticas, dentre outros, foram elaborados para regular o acesso aos recursos naturais com as mais diversas finalidades, como: garantir a caça, perpetuar uma determinada espécie, auxiliar sua reprodução, fortalecer a economia, legitimar decisões políticas (Bursztyn & Persegona, 2008 e Pádua, 2004; 2010).

Na segunda metade do século XX passa a ser possível observar a emergência de uma dinâmica particular de governo dos indivíduos a partir da natureza. A crise do liberalismo, as dificuldades na manutenção das respostas voltadas para o intervencionismo econômico e a recolocação do problema urbano, associados aos desdobramentos oriundos das duas Guerras Mundiais acabam por colocar em evidência os limites impostos por uma eventual escassez de recursos naturais. Estes são explicitados por estudos científicos, mas propagados por meio e sob a perspectiva do discurso neomalthusiano que associou essa limitação a uma dinâmica inexoravelmente apocalíptica. A projeção internacional acerca da identificação de um limite de carga planetário suscitou e estimulou uma produção teórica que reatualizasse o debate sobre a administração da natureza

que vinha sendo desenvolvido desde meados do século XIX, tendo a ecologia como saber científico de destaque.

O referido conjunto de fatores permitiu que as discussões travadas pelas ciências naturais de forma isolada fossem ampliadas sob uma perspectiva multidisciplinar. Esse movimento garantiu à ideia contemporânea de meio ambiente uma forma extremamente extensa, vaga e difusa (Luke, 1995). Importante ressaltar que a amplitude do mencionado conceito é tão larga que este passa a incluir essencialmente tudo o que é apreensível pela existência humana. Essa condição própria e peculiar de um mecanismo ambiental que se supõe indeterminado e altamente maleável – em contraposição à visão estanque e cíclica das ciências naturais – viabiliza uma pluralidade de aplicações e possui características específicas que são fundamentais para a presente análise.

A primeira delas é que – apesar do deslocamento do monopólio das ciências naturais – a ideia de meio ambiente encontraria suas bases em um conhecimento científico produzido fundamentalmente no curso do século XIX, cujo elemento de destaque seria a primeira utilização do termo 'ecologia' em 1866 por Ernst Haeckel, no livro Morfologia Geral do Organismo. Essa origem científica do dispositivo ambiental, foi ao mesmo tempo responsável pela manutenção da discussão concentrada nas ciências naturais, e principal pressuposto para a sua fragmentação em uma multiplicidade de saberes. Essa condição nos leva à segunda característica, qual seja, a possibilidade de criação – a partir do discurso científico – de denominadores comuns que permitem reunir os elementos

inseridos no conjunto meio ambiente e, desse modo, submetê-los a uma série de cálculos específicos. Sob essa perspectiva, seus componentes podem ser recombinados e desfragmentados até que se chegue ao seu menor denominador comum – nas palavras Ost (1995), mas de maneira genérica, a matéria. Esse binômio fragmentação-recombinação, manipulado a partir de um denominador comum científico, aponta para a última propriedade a ser destacada, isto é, a viabilização da administração desses componentes do conjunto ambiental em consonância com uma racionalidade econômica.

A partir dessas características, a ideia contemporânea de meio ambiente, que, por sua vez, é instrumentalizada intelectualmente pela sustentabilidade, recoloca a discussão da carga máxima planetária como limite derradeiro do mercado. Sob o eixo do mecanismo ambiental, essa fronteira deixa de ser exclusivamente percebida como elemento de circunscrição e passa a ser entendida também como uma das condições de manutenção das possibilidades de crescimento econômico. Nesse sentido, essa relação do governo ambiental como instrumento auxiliar de manutenção das condições gerais do mercado seria explicitada a partir de duas óticas operacionais – moduladas pelo risco. A primeira, na medida em que estimula comportamentos voltados para retardar ao máximo o atingimento desses limites; a segunda, ao fornecer elementos indutores que estimulam a reinvenção contínua do mercado antes que a tensão resultante da aproximação dessas fronteiras produza desequilíbrios no quadro de funcionamento das práticas concorrenciais.

Outro ponto de singular importância para compreender essa dinâmica do governo ambiental se dá na forma em que é exercido. A inclusão de todos os seres vivos no interior do conjunto 'meio ambiente' implica afirmar que as ações orientadas no sentido de governá-lo também são ações que administram a população e o indivíduo – na sua subjetividade e no seu corpo. Parte significativa da produção desses sujeitos é construída a partir do desenvolvimento da ideia de que os Estados, sozinhos, são insuficientes para solucionar a crise ambiental (Darier, 1996). Ou seja, a única forma de fazer frente a essa limitação seria pelo engajamento de todos os habitantes do planeta, agrupados na ideia de comunidade planetária, em uma missão coletiva para garantir a manutenção da vida humana por meio da constante e necessária readequação das práticas responsáveis pelas projeções apocalípticas. Note que a retórica do catastrofismo é parte integrante do discurso ambiental, sendo empregada e reatualizada, por exemplo, no desenvolvimento de estratégias de constituição e mobilização dos sujeitos (e.g., extinção de animais, camada de ozônio etc.). Essa atuação sobre a gestão ambiental, entretanto, opera sob o estrito regime de verdade produzido pelo conhecimento científico, que determina o que não pode ser diretamente observável pelos indivíduos e circunscreve sua capacidade de atuação em uma lógica de implicação mútua que inspira múltiplas formas de resistência.

Entretanto, essa ação orientada para a produção do bem comum planetário não se daria exclusivamente a partir de ações diretas sobre populações, indivíduos e subjetividades. Ainda

que o dispositivo disciplinar seja fundamental para a produção de um ambiente eficiente e dinâmico o suficiente para lidar com as transformações exigidas pelo mercado, a incidência de uma gestão indireta, por meio do dispositivo de segurança, mantendo a liberdade desses indivíduos, é uma das principais marcas da administração ambiental. Nesse sentido, pulverizam-se as técnicas de gestão a partir da constituição de saberes que, ao mobilizar esse vasto e maleável conceito, passaram a constituir uma miríade de categorias, produzindo objetivações necessárias à integração desses elementos às dinâmicas do mercado equilibrado pelo desenvolvimento sustentável – em que 'ser o mais sustentável possível' seria um dos vetores que orientam, organizam e estimulam a prática concorrencial. Assim, é possível destacar a criação de técnicas de conhecimento, monitoramento e intervenção sobre o meio ambiente (e.g., padrões de qualidade, indicadores, mecanismos de avaliação de impacto, certificações, cadastros, seguros, mecanismos financeiros), e também a influência da tecnologia sobre essas técnicas. O rápido avanço do componente tecnológico permitiu que a realização de monitoramentos, observações, cálculos, análises e projeções fossem conduzidos em uma escala nunca antes experimentada, viabilizando a elaboração de programas de gestão que se estendem por longos períodos (e.g., Protocolo de Quioto).

Por último, a complexidade das intervenções sobre o meio ambiente, propiciadas em larga medida pelo desenvolvimento tecnológico, caracteriza não só o modo de gestão ambiental, mas também a sua relação com o tempo. Em regra, os meca-

nismos de segurança incidem sobre a questão ambiental gerindo as condutas em um horizonte de médio e longo prazos que, neste caso, são operacionalizados, fundamentalmente, a partir da ideia de 'gerações futuras'. É exatamente a partir da expectativa de um futuro melhor que a sustentabilidade é discursivamente fundamentada. Assim, ser sustentável se justifica na medida em que constitui, ao mesmo tempo um desejo e um dever intergeracional. Entretanto, essa dinâmica acaba por reforçar uma relação concorrencial entre essas gerações que, haja vista limitações óbvias, ocorre exclusivamente entre aqueles habitantes do tempo presente e é fundamental como tática de manutenção do equilíbrio das relações de mercado, eis que produz e incentiva práticas de autofiscalização e controle permanente.

A RACIONALIDADE AMBIENTAL NOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Primeiramente, faz-se necessário observar que o conjunto das práticas de avaliação de impacto é entendido neste trabalho como um instrumento de política pública. Isso significa dizer que é, ao mesmo tempo, social e técnico, bem como organiza as relações entre o Estado e aqueles sobre o qual recai, conforme as representações e significados que carrega. Trata-se de uma ferramenta técnica que manifesta uma ideia específica sobre as relações entre política e sociedade ao passo que é sustentada por uma regulação. Nesse sentido,

o processo de criação e escolha de um determinado instrumento de política pública, tal como a avaliação de impacto, é trabalhado não como um dado ou uma evidência. Afastando-se de uma compreensão funcionalista sobre a instrumentação das políticas públicas, pretende-se estudar a ferramenta considerando que esta possui uma história que não pode ser desassociada dos objetivos e dos efeitos verificados quando da aplicação da ferramenta. Nesse sentido, a análise é conduzida se afastando das discussões a respeito da natureza dos instrumentos e observando os efeitos que estes produzem a partir da sua operacionalização, bem como as relações de poder que organizam. Esse tipo de abordagem permite explicitar os saberes sobre controle social mobilizados, bem como afasta a premissa acerca da neutralidade dessas ferramentas, concentrando sua atenção não só nos efeitos, mas também na capacidade de influenciar a política pública a partir de sua lógica própria (Lascoumes & Le Gales, 2007).

Para Rutherford (1999), a institucionalização do conceito de meio ambiente deve ser associada a dois aspectos: a emergência de uma ciência regulatória e a internacionalização dos processos de avaliação de impacto ambiental. O primeiro funcionaria não somente sob o prisma da legitimação política – por meio da atuação de especialistas – mas também cumpriria um papel importante para o que o autor denomina de 'policiamento epistêmico' que certificaria o que deve ser compreendido como conhecimento cientificamente aceitável acerca do mundo natural. A ciência regulatória não só descreve o meio ambiente, mas também o constitui como

objeto de saber e, por meio de diversas formas de intervenção, o administra e o policia. Cumpre reforçar o papel do saber científico na gestão ambiental como instrumento de determinação daquilo que não seria observável pelos indivíduos, e de circunscrição das possibilidades de participação dos sujeitos – exemplificado pela dinâmica da avaliação de impacto.

O segundo aspecto, ou seja, a internacionalização da avaliação de impacto ambiental, proveria uma ilustração importante dos aspectos desse governo (Rutherford, 1999). Gestado em 1969 e aprovado no ano seguinte na mesma previsão normativa que instituiu o *National Environmental Policy Act* (NEPA) nos Estados Unidos, o procedimento de avaliação de impacto ambiental marca o distanciamento do caminho jurídico-legal tradicional. Tal como se discutirá adiante, o NEPA adotou uma abordagem procedimental requerendo a preparação de avaliações detalhadas para os projetos de desenvolvimento que tinham potencial de afetar significativamente o meio ambiente. A partir de 1980 a avaliação de impacto já havia sido consolidada nos Estados Unidos e adaptada para aplicação na maior parte dos países industrializados.

Apesar de o instrumento ser uma importante inovação para a formulação de políticas públicas no século XX, ela recebeu pouca atenção dos teóricos da área, que tenderam a subestimar ou a compreender de forma inadequada sua complexidade, sutileza e capacidade de transformação (Bartlett, 2005). Segundo o autor, a avaliação é um exemplo de estratégia de política pública que, para além dos seus objetivos principais, é capaz de refazer valores individuais e padrões de

pensamento e ação enquanto promove as pré-condições para uma alteração institucional mais substantiva. Nesse sentido, além de concretizar uma forma específica de administração dos recursos naturais, a reiterada aplicação do processo de avaliação também produziria outro efeito importante, não planejado na concepção do instrumento, qual seja, uma tendência de exportação de seus imperativos para outros mecanismos de escolha social – por exemplo, para obtenção de financiamento, realização de seguros – influenciando os contornos da própria política pública ambiental.

Para Taylor (1984), a implementação da avaliação de impacto ofereceria também oportunidades e incentivos para indivíduos colocarem sua impressão na mudança política, inventarem e construírem coalizões, promoverem alterações no mérito e, acima de tudo, desenvolverem e afirmarem seus valores ambientais. O procedimento funcionaria como um mecanismo de influência da escolha social não associado à coerção. Trata-se de um exemplo que explicita o funcionamento dos mecanismos de segurança, ou seja, preserva a liberdade individual e, ao mesmo tempo, produz intervenções gerais por meio de medidas estatais e regulatórias. Em teoria, as etapas de elaboração da avaliação de impacto produzem múltiplos espaços de interação entre os agentes envolvidos que tanto podem ensejar a construção de soluções cooperativas, como fornecer elementos para potenciais resistências. A partir da observação da avaliação, a emergência de uma subjetividade ambiental pode ser associada com o grau de implicação dos agentes no processo de elaboração da análise – seja reproduzindo técnicas,

condutas e métodos orientariam a boa gestão ambiental, seja como o próprio objeto da avaliação que se propõe a executar.

Retomando o raciocínio anterior, Rutherford (1999) entende o procedimento como uma operação de alta flexibilidade e autorregulatória, que envolve contínua mediação entre a definição dos programas ambientais a serem adotados e os objetivos internos das organizações. Ou seja, a avaliação não é operada a partir da lógica tradicional de comando e controle, mas oferece um espaço para construção de soluções a partir de determinados procedimentos e estimula os atores a inovarem na formulação de alternativas para viabilizar seus interesses de forma convergente entre si – ainda que, na maior parte das vezes, exista uma tendência na reprodução de caminhos consolidados em negociações anteriores. Nesse contexto, a avaliação estimula os atores a se comportarem no procedimento como empreendedores, devendo utilizar desse espaço para promover e garantir seus interesses, sob pena da sua marginalização na disputa.

Segundo Torgerson (1999), como um controle catalítico, a avaliação requer que a burocracia aja direcionando certas metas sem retirar a capacidade do processo de produzir soluções alternativas para os problemas. Ou seja, o instrumento incita, provoca e ainda garante um espaço de inovação e eficiência na burocracia ao requerer que as agências governamentais levem em consideração esses critérios na tomada de decisão sem determinar de antemão qual solução deverá ser adotada. Rutherford (1999) entende que a força particular da avaliação – e que a separa de uma imposição legislativa – é que ela estrutura

os campos institucionais e normativos em que as ações e os programas governamentais ocorrem sem especificar um resultado. Para Torgerson (1999), ao requerer e encorajar que os atores políticos – indivíduos e organizações – considerem valores ambientais, a avaliação de impacto embebe as instituições políticas de uma racionalidade procedimental. Isso porque, estabelece valores e critérios ambientais como padrões em que a ação individual deve ser estruturada, escolhida e avaliada. Mais do que um instrumento jurídico-normativo, para Rutherford (1999), a avaliação funcionaria de modo a institucionalizar um aparato administrativo 'cientifizado' e como uma estratégia de normalização. Ainda que não obrigue a adoção de soluções específicas, delimita as possibilidades de ação dos indivíduos de maneira específica.

Uma crítica muito importante trabalhada por Rutherford (1999) que é feita a respeito dos estudos ambientais produzidos nos processos de avaliação de impacto é a de que estes são elaborados por especialistas contratados pelos proponentes dos projetos. Isso porque, não é incomum verificar nesses trabalhos falhas técnicas e apresentação de informações incompletas. Portanto, não seria possível substituir um planejamento mais abrangente por esse tipo de mecanismo. O autor responde a essa crítica afirmando que, a despeito do conteúdo final do estudo, ao incluir uma pluralidade de agentes no processo de construção do problema, o procedimento internaliza e normaliza a análise e o comportamento ambiental no interior de atores individuais e coletivos. Isso não implicaria afirmar que os processos não podem ser cooptados por manobras

políticas de curto e médio prazo executadas por outros atores políticos.

Bartlett (2005) sumariza os efeitos verificados na medida em que observa o instrumento também como promotor de modificações nos critérios pelos quais as escolhas são formadas e conduzidas; de alterações nos padrões de relacionamento entre organizações e indivíduos; de incentivos formais e informais; de um aprendizado, e; de uma autorregulação dos atores envolvidos. Por fim, proveria oportunidades para indivíduos desenvolverem e afirmarem valores ambientais e pressionarem por inovações adaptativas das estruturas e processos. A contínua aplicação dos processos de avaliação de impacto contribuiria para o surgimento de novas relações de poder, por meio de um agrupamento interpenetrado de normas positivas de autorregulação e regulação externa que afetam o controle de práticas específicas da população como uma espécie de intervenção positiva no comportamento dos indivíduos.

RESISTÊNCIA E VARIAÇÕES SEGUNDO AS RELAÇÕES DE PODER EM CONTEXTOS DISTINTOS

A discussão introduzida de forma sistematizada e, em alguma medida, esquematizada a respeito do governo ambiental não implica em ignorar que a sua emergência foi (e continua sendo) objeto de múltiplas resistências. Oposições essas que se exercem no interior da lógica liberal, inclusive no âmbito do próprio neoliberalismo, mas também de outras ordens.

Por exemplo, combatendo a introdução da variável ambiental, ou assimilando a natureza e o entorno a partir de outros referenciais que se distinguem do modelo operacionalizado pela sustentabilidade.

Em grande parte, essas resistências emergem como uma resposta ao espraiamento internacional das práticas e discursos ambientais por meio de organismos multilaterais, bancos e organizações internacionais, e por pressão localmente exercida por habitantes dos países desenvolvidos (Le Preste, 2001). A partir de então, diversas estratégias foram empregadas no sentido de estimular a incorporação da variável ambiental no conjunto de práticas governamentais dos países do Sul. É possível citar a definição da sede do PNUMA em Nairobi, a transferência do local de realização das conferências da ONU sobre meio ambiente de Estocolmo para o Rio de Janeiro, o condicionamento de acesso ao crédito internacional à obrigação de realização de avaliações de impacto ambiental, a internacionalização da atuação de ONGs conservacionistas fundadas no Norte Global priorizando a atuação em países do Sul, etc.

Cumpre observar, entretanto, que a posição construída por países do Sul em resposta ao intervencionismo econômico no plano internacional proposto nas primeiras discussões sobre meio ambiente após a 2ª Guerra Mundial representa um elemento fundamental na caracterização do dispositivo ambiental, não podendo ser simplesmente observada como uma resistência às práticas de preservação do meio ambiente. Ao contrário, a oposição aos discursos de bloqueio

ao desenvolvimento dos países do Sul foi decisiva na conformação do espaço concorrencial internacional que permitiu conciliar, simultaneamente, as possibilidades de crescimento dos Estados, a fixação de regras internacionais de competição e as formas de administração planetária dos bens ambientais.

Algo similar pode ser dito em relação à emergência dos movimentos ambientais durante as décadas de 1960 e 1970 no Brasil, em especial os associados às tradicionais pautas sociais da esquerda. Isto é, a concentração das táticas de oposição ao neoliberalismo a partir da formulação de demandas por mais Estado (Dardot & Laval, 2016) não necessariamente teve como desdobramento a produção de resultados emancipadores. As discussões ambientais, especificamente a partir da metade do século XX, situam-se entre um período de questionamento e transição das respostas elaboradas pelo saber ecológico e um novo quadro possível de propostas que se abria com a adoção de abordagens multidisciplinares. Esse cenário, somado a uma interpretação simplificadora da discussão ambiental, favoreceu a adesão da esquerda aos mecanismos, técnicas, práticas, saberes, oferecidos por esse dispositivo – que era, naquele momento, interpretado como uma ferramenta potencialmente revolucionária. Por outro lado, a oposição mais constante (desde a emergência do modelo até os dias atuais) à inserção da variável técnico-científica de natureza ambiental na racionalidade econômica é manifestada principalmente por representantes dos modelos liberais de exploração agroindustrial. Em linhas gerais, apesar de não ignorarem a importância do meio ambiente, sua posição majoritária defende que este

não pode ser considerado como a variável mais importante, que orientaria a ação individual e coletiva (Agrawal, 2002).

Fora das arenas internacionais institucionalizadas, diversas outras resistências ao governo ambiental foram e continuando sendo formuladas. Respeitadas as diferentes relações (mais ou menos sinérgicas) com as práticas de gestão do meio ambiente, a bibliografia crítica à manipulação da governamentalidade nos termos empregados pela literatura anteriormente discutida, qual seja, Acciaioli (2006), Cepek (2011), Lora-Wainwright (*et al.*, 2016) e Singh (2009), pode servir de exemplo para ilustrar a afirmação anterior. Uma leitura geral desses autores permite afirmar que, mesmo em um cenário em que as práticas de sustentabilidade são disseminadas com uma alta velocidade e grau de adesão, ainda é possível constituir outras subjetividades, bem como estabelecer relações individuais e coletivas com o entorno que estejam fora do paradigma ambiental. Para além dos casos trabalhados pelos referidos autores, convém lembrar de um importante ato na elaboração de uma potencial resistência observado em El Salvador. Em 2017, o referido país impôs uma proibição legal completa sobre a atividade de mineração em seu território que, no caso, se destacava pelo ouro e era majoritariamente executada por empresas estrangeiras. Ainda que o impacto dessa decisão no mercado internacional seja muito limitado, que a referida ocorrência seja muito recente e que seja necessário continuar a observar seus desdobramentos, o bloqueio completo de circulação de uma *commodity* como o ouro possui potencial para, novamente, forçar novas reflexões a respeito dos limites

enfrentados pelo mercado, pondo em discussão a própria lógica neoliberal.

Em linhas gerais, no Brasil, a incorporação das práticas desse governo ambiental vem se dando, em larga medida, a partir do seu enfrentamento com ideais de administração da população e do meio similares àqueles da racionalidade liberal clássica. Entretanto, essa análise superficial acerca do modelo de gestão do meio ambiente no território brasileiro é insuficiente para explicitar as nuances que estão associadas à aplicação dessas práticas e discursos ambientais. Apesar de estas haverem modificado a forma de gestão verificada no Brasil, também foram transformadas pelos agentes, instituições, contextos e práticas existentes, reconfigurando as relações de poder. É com o objetivo de explicitar algumas das peculiaridades do governo ambiental observadas no território brasileiro que a presente tese se propõe a analisar as práticas de avaliação de impacto. Estas, por sua vez, produzem múltiplos efeitos no âmbito dessa governança, eis que não só validam decisões acerca da administração dos bens ambientais, mas também produzem subjetividades e circunscrevem as possibilidades de ação dos agentes envolvidos.

Antes de observar a ocorrência do fenômeno no território brasileiro, faz-se necessário recuperar parte fundamental da sua trajetória. Isto é, desde sua emergência nos Estados Unidos, até sua rápida difusão internacional – primeiramente nos países capitalistas do Norte e, em seguida, nas demais economias periféricas e socialistas. No caso desses dois últimos conjuntos de economias, a pulverização acelerada do

dispositivo ambiental por meio das práticas de avaliação de impacto teria ocorrido impulsionada pelo emprego de uma série de estratégias, sendo a principal delas a criação de novos critérios (ambientais) para a concessão de crédito internacional.

CONCLUSÃO

Optar por utilizar o ferramental foucaultiano para analisar as relações entre meio ambiente e política significa em primeiro lugar imprimir um distanciamento entre a presente análise e boa parte dos trabalhos produzidos sobre o tema. Em adição, essa opção viabiliza também um debate que tem como premissa a compreensão do meio ambiente como um artefato histórico que emerge implicado em relações de poder e produz efeitos diretos na forma pela qual os indivíduos e populações são governados. Nesse sentido, as tecnologias de poder explicitadas por Foucault oferecem meios de análise importantes para auxiliar na compreensão da dinâmica operacional do governo ambiental.

Ainda que a proposta do presente trabalho não seja exatamente pioneira, tanto a literatura internacional como nacional apresentam algumas questões em relação às quais se busca distanciar. No caso da primeira, a associação entre meio ambiente e emergência de uma ecogovernamentalidade é conduzida de forma substancialmente limitadora. Isto é, ao mobilizar o conceito de governamentalidade, essa bibliografia se concentra na ideia de que o dispositivo disciplinar seria

dominante no âmbito do governo das populações. Essa opção foi duramente criticada por autores que observam nessa abordagem uma limitação expressiva da capacidade de agência dos governados, basicamente conformada por mecanismos disciplinares produzidos pelo Estado. Se, por um lado, a bibliografia nacional ultrapassa essa perspectiva e flerta com a aplicação dos mecanismos de segurança, de modo geral, as análises sobre essa governamentalidade ambiental são orientadas para a produção de teorizações abstratas e generalizantes, em regra, voltadas para a dinâmica internacional.

Buscando ressituar o debate teórico e, desse modo, evitar incorrer nas mesmas limitações descritas, o presente texto retrabalha o meio ambiente e a sua relação com o governo das condutas explicitando a prevalência dos mecanismos de segurança no âmbito do governo ambiental. Isso não significa dizer que o dispositivo disciplinar é abandonado, ou que este possui menor relevância, mas apenas que há uma predominância no exercício de formas de gestão indireta. Em adição, busca-se também desenvolver a questão ambiental e as suas implicações com a racionalidade governamental neoliberal. Mesmo que não seja um ponto diretamente criticado, há uma reiterada tendência na bibliografia ecogovernamental de observar essa relação de forma tênue e superficial, conferindo uma expressiva autonomia à emergência dos debates sobre meio ambiente. Sob a perspectiva deste trabalho, o dispositivo ambiental emerge de modo predominante à medida em que compatibiliza uma pluralidade de interesses políticos, econômicos e ambientais colocados no quadro da governamentalidade neoliberal.

Por último, a análise proposta se distancia das tentativas de teorizações abstratas, gerais e concentra sua atenção em dinâmicas específicas relacionadas a determinados territórios.

Para observar essas peculiaridades do governo ambiental, conduz-se a análise no entorno das práticas de avaliação de impacto que, neste caso, são compreendidas em seu conjunto como um instrumento que operacionaliza a política pública. Isso significa dizer que não é possível tratar a avaliação de impacto como um dado ou um elemento inerte, sendo fundamental abordá-la a partir de sua história e efeitos – tanto os previstos como aqueles não imaginados. No caso da avaliação de impacto, para além de gerir bens ambientais, a operacionalização desse instrumento produz uma diversidade de efeitos que vão desde modificações nos critérios de formação e implementação das escolhas até a promoção de estratégias de autorregulação dos indivíduos. De todo modo, sua reiterada aplicação contribuiria para uma reorganização das relações de poder no entorno de práticas específicas de controle da população e dos indivíduos.

Por último, apesar da rápida difusão e adesão das práticas de gestão ambiental, é possível observar também a emergência de uma pluralidade de resistências. Isto é, formas alternativas de relacionamento do homem consigo próprio e com seu entorno não elaboradas sob o eixo do dispositivo ambiental. A própria bibliografia crítica à ecogovernamentalidade, em seus estudos etnográficos, evidencia essas formas de resistência, ainda que algumas delas apresentem algum alinhamento ao paradigma ambiental. De qualquer forma, é importante

ressaltar que, no âmbito da formulação das práticas de oposição, o dispositivo ambiental se apresenta como um conjunto de mecanismos complexos, embebidos de uma racionalidade governamental neoliberal, cuja disputa e apropriação pressupõe uma série de reflexões críticas, inclusive a respeito da sua viabilidade como ferramenta de emancipação.

Introduzidas as questões teóricas, os capítulos seguintes se concentram na análise da avaliação de impacto. Inicialmente, a partir da sua emergência nos Estados Unidos, destacando suas principais previsões normativas e, em seguida, haja vista sua difusão internacional, as transformações as quais experimenta em decorrência de sua incorporação nos diversos territórios e o papel desempenhado pelas instituições financeiras multilaterais. Por fim, as atenções voltam-se para o cenário brasileiro, primeiramente, por meio de uma análise histórica sobre a incorporação do procedimento no território nacional e, adiante, orientada pelo estudo dos licenciamentos ambientais selecionados.

CAPÍTULO 3

EMERGÊNCIA E DESENVOLVIMENTO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NOS ESTADOS UNIDOS

O presente capítulo se propõe a analisar a emergência da avaliação de impacto ambiental nos Estados Unidos, local em que foi concebida originalmente, a partir do seu contexto histórico, trajetória no legislativo e estrutura normativo-institucional e à luz do arcabouço teórico mobilizado nos capítulos anteriores. Essas reflexões são elaboradas com o intuito de, mais adiante, auxiliar as observações a respeito da sua internacionalização e do seu desenvolvimento no território brasileiro.

A primeira seção trata da contextualização histórica e tem como foco explicitar as condições de emergência do dispositivo ambiental. Para tanto, são introduzidos comentários sobre o conservacionismo, suas implicações com o liberalismo, bem como suas convergências e divergências em relação ao ambientalismo. Em seguida, destaca-se a emergência da ideia de meio ambiente como parte de uma série de reflexões próprias ao século XX, sua associação às demandas e movimentos urbanos, bem como evidencia-se o deslocamento das abordagens sobre o meio, tradicionalmente centradas nas ciências naturais, para incluir uma miríade de novos saberes.

Na segunda parte, conduz-se uma síntese do processo legislativo do NEPA. Essa tarefa parte da análise das primeiras versões do texto do projeto de lei que, por sua vez, se aproximam de outras várias propostas em trâmite no legislativo naquele momento. De todo modo, destaca-se que seu principal objetivo era reorganizar o agir estatal sob o prisma da eficiência do mercado e, ao mesmo tempo, do conservacionismo/ambientalismo. Na medida em que o estudo do processo legislativo se desenvolve, é possível observar que a ideia do NEPA ganha relevância quando há a combinação de pelo menos dois elementos. Isto é, uma abordagem multidisciplinar, que já aplicava distinções conceituais importantes em relação ao meio ambiente, e a previsão do procedimento de avaliação prévia das decisões estatais – introduzida em meio aos poucos debates legislativos registrados.

Após aprovação do NEPA, a seção seguinte observa suas instituições e procedimentos, em especial, no que diz respeito à avaliação de impacto. Nessa etapa, discute-se primeiramente sobre o deslocamento do papel do Estado, que assume uma função gerencial, bem como são apresentados os dois principais instrumentos da política nacional, o Conselho de Qualidade Ambiental e avaliação de impacto. Após introduzir algumas reflexões sobre aspectos conceituais e característicos do instrumento, a forma de operacionalização da avaliação é descrita de modo sistematizado e rapidamente debatida. Por fim, ressalta-se a importância do NEPA no âmbito da emergência da racionalidade ambiental. Esta se distanciaria de uma lógica intervencionista e adotaria uma abordagem gerencial,

uma vez que transfere aos agentes ambientais a tarefa de produzir soluções sustentáveis e, ao mesmo tempo, de defender seus próprios interesses.

O CONTEXTO HISTÓRICO

O movimento conservacionista emerge em de meados do século XIX, na região Oeste dos Estado Unidos[26], em meio a um público com elevado nível educacional, mas distante das áreas metropolitanas (Worster, 2016). Tem-se como principal marco na formulação do pensamento conservacionista a publicação do livro *Man and Nature*, em 1864, escrito por George Marsh[27] que, mesmo publicado em meio à guerra civil americana, encontrou espaço entre os leitores. Lembre-se, nesse sentido, que após o encerramento do confronto, a intensa e acelerada ocupação do Oeste americano se tornou uma política oficial do governo (Kline, 2011). Naquele momento, se valendo de exemplos europeus e asiáticos essencialmente ligados às questões

[26] Mesmo que fosse possível observar movimentos em defesa da natureza (*wilderness*) já no início do século XIX na Costa Leste norte-americana, será no Oeste, em virtude dos desdobramentos associados ao processo de ocupação daquela parcela do território que o conservacionismo emergirá com potencial de nacionalizar a questão (Gottlieb, 2005).

[27] Posicionamento esse que encontrava amparo não apenas nos fundamentos trazidos pelas análises dos casos trabalhados por Marsh, mas também estava associado a um pensamento de enaltecimento da natureza e da vida selvagem. Veja, por exemplo, os escritos de Thoreau, em especial, o ensaio denominado *The Walking*, publicado pela primeira vez na revista *Atlantic Monthly* em 1862, logo após a sua morte.

da agricultura (e.g., grandes cultivos, desmatamentos, transformações no solo e em fontes de água), Marsh buscava alertar os norte-americanos que, apesar de os recursos naturais se regenerarem, o tempo desses processos era incompatível com a vida humana, que demandaria alternativas muito mais ágeis. Afirmava (...) *e o homem, que agora encontra pouco espaço para respirar nesse vasto globo, não pode se retirar do Velho Mundo para algum continente ainda não descoberto e esperar que a lenta regeneração substitua, por uma nova criação, o Éden que ele desperdiçou* (Marsh, 1965. p. 228) (tradução livre)[28]. Com a publicação desse livro, e a propagação do ideário conservacionista, um dos principais obstáculos enfrentado naquele momento, era o combate ao que Udall (1964) – quase 100 anos mais tarde – veio a conceituar de 'mito da superabundância', ou seja, a crença de que seus recursos naturais eram inexauríveis.

A construção dessa crença, cujos pilares eram associados a um discurso de origem divina[29], encontrava-se em convergência com os ideais propagados pelo liberalismo econômico, bem como serviu de alicerce para caracterizar o modo de ocupação do território, a relação com os antigos ocupantes, e a exploração dos recursos naturais. Ou seja, seguindo os discursos de

[28] No original, em inglês: (...) *and man, who even now finds scarce breathing room on this vast globe, cannot retire from the Old World to some yet undiscovered continent, and wait for the slow action of such causes to replace, by a new creation, the Eden he has wasted.*

[29] Transcrevendo umas das falas de Thomas Jefferson, Udall (1964, p. 32) ressaltava os fundamentos divinos dos discursos empregados tendo por objeto da ocupação do território: *Os pequenos proprietários são as pessoas escolhidas por Deus* (*The small landholders are the chosen people of God*).

sumário

políticos como Jefferson, a imensa disponibilidade de terras deveria ser preenchida pelo árduo trabalho dos homens livres. Como descreve Kline (2011), por meio da expressão 'destino manifesto' (*Manifest Destiny*), cunhada em 1840, sintetizava-se o zelo e o espírito de justiça com o qual os norte-americanos perseguiam seu objetivo de ocupar a região Oeste, acreditando que, por ordenação divina, caberia a eles promover a civilização e cultura por todo o território.

Para além de abrir caminho para a ascensão da militância conservacionista, veja o trabalho conduzido, por exemplo, por John Muir – e a subsequente criação do Sierra Club –, em meados do século XIX, Marsh construiu em seus textos os primeiros elementos de oposição aos modelos de desenvolvimento e de ocupação empregados naquele período, fundamentalmente orientados pela ideia de livre mercado. De forma sintética, o trabalho de Marsh representaria não apenas um marco para o movimento conservacionista norte-americano, mas apontaria para a transição de uma 'era de abundância' para uma 'era dos limites' (Worster, 2016). Ocorre que, até que a percepção sobre a ideia de eterna prosperidade encontrasse seu limite derradeiro na disponibilidade de recursos naturais, o mito da abundância e a lógica econômica liberal seguiram definindo o comportamento de boa parte dos norte-americanos com relação ao seu entorno.

Enquanto as preocupações de Marsh remanesciam atreladas aos impactos promovidos pela agricultura, os Estados Unidos experimentavam uma ascensão da exploração de carvão mineral que, de 1850 até 1900 multiplicou o produto de sua

mineração em 26 vezes, atingindo 260 milhões de toneladas por ano (Worster, 2016). A opção por uma exploração mineral intensa transformou a vida de diversos norte-americanos que deixaram o campo após alienação de direitos minerários às grandes companhias e a passaram a integrar o corpo de mineradores desses grupos industriais.

Para além de modificar a vida e a expectativa dessas pessoas, a mineração do carvão, em conjunto com a exploração do ferro e do petróleo – que ultrapassou a produção mineral apenas a partir de 1920 – transformaram o território, seja em virtude das intervenções promovidas para a extração desses recursos, seja em decorrência das obras de infraestrutura realizadas para seu transporte e escoamento (e.g., estradas, portos, ferroviais, dutos). Nesse sentido, as preocupações de Marsh em relação ao ciclo hidrológico passavam a disputar espaço com questionamentos acerca do ciclo do carbono (Worster, 2016). Naquele momento, os Estados Unidos intensificavam sua produção industrial e a exploração dos recursos naturais era considerada o preço a ser pago pelo progresso. O acelerado crescimento da demanda por matérias primas com a ocupação do Oeste culminou com a extinção de várias espécies e, ainda, com uma super exploração dos recursos naturais de modo geral (Kline, 2011).

Com essa transição – operada pelas novas formas de exploração da natureza –, os pleitos conservacionistas – que se mantinham restritos a uma abordagem ecológica, oriunda das ciências naturais e conectada de modo rarefeito às demandas urbanas, por exemplo – remanesceram como uma questão

social menor, ganhando apelo popular apenas no século XX. De todo modo, o conservacionismo alcançou algumas conquistas no período. É possível citar, por exemplo, a edição das leis de preservação do Vale de Yosemite em 1864 e Yellowstone em 1872 que, apesar de sua criação estar inicialmente associada à proteção de um ambiente natural idílico (e, depois, cultural, haja vista que o parque foi instituído sobre as terras tradicionalmente ocupadas por diversas tribos indígenas), a área em que estava localizado não possuía valor comercial, exceto no que se refere ao turismo (Gottlieb, 2005).

No final de seu livro, Udall (1964) afirma que o 'Mito da Superabundância', que permeou a relação homem-meio durante o século XIX, teria sido substituído no século XX pelo 'Mito da Supremacia Científica'. Ou seja, o autor defende que o poder de manipular a natureza sustentou a ideia de que, a partir de uma perspectiva racionalista, os cientistas seriam capazes de resolver qualquer coisa no futuro (Udall, 1964. p. 190). Esse posicionamento se confirma desde o primeiro governo do referido século, conduzido por Theodore Roosevelt. Segundo Worster (2016), em toda a história dos presidentes norte-americanos, o mencionado republicano foi um dos que mais se destacou na proteção e preservação das terras dos Estados Unidos. Em constante diálogo com o movimento conservacionista, que vinha encontrando cada vez mais espaço a partir de Muir e com o Sierra Club, Roosevelt criou espaços de refúgio para vida selvagem, instituiu mais de 50 santuários para animais, estabeleceu mais 5 novos parques nacionais – tendo sido parado apenas em virtude de atuação do

Congresso –, bem como designou diversos monumentos históricos, preservando mais de uma dezena de áreas, dentre elas o Grand Canyon. Apesar dessas várias ações, Roosevelt continuou buscando explorar a natureza em outros lugares e formas. Tanto o é que, a partir de conselhos de sua equipe, tratou de reunir os dois elementos, quais sejam, 'desenvolvimento' e 'conservação' em um único conceito. Dessa forma, associou o conservacionismo às ideias de expansão do progresso e da abundância. Note que posicionamento similar surgirá anos mais tarde, ainda que de forma mais sofisticada e por meio de um discurso refinado, para lastrear a formulação do conceito de desenvolvimento sustentável. Em outras palavras, o caminho adotado por Roosevelt naquele momento pode ser considerado como precursor na tentativa de alinhar em um mesmo conjunto interesses até então antagônicos – naquela época dos conservacionistas e dos agricultores (e, mais adiante, industriais).

Em consonância com as referidas ideias e a partir das tensões políticas geradas em virtude da concentração de terras irrigadas nas mãos de poucos proprietários, Roosevelt promulgou em 1902 o *Reclamation Act* que, retomando os ideais agrários de Thomas Jefferson, previu o financiamento de projetos de irrigação em diversos estados do Oeste. Como destaca Gottlieb (2005), apesar de a referida lei haver falhado na tarefa de diminuir as tensões políticas relacionadas ao acesso à água, sofrendo pressões de diversas ordens para atender múltiplos interesses, o *Reclamation Service* se destacou ao promover uma visão de gestão dos recursos naturais calcada em fundamentos

científicos. Em outras palavras, instituiu limites e se opôs às práticas de exploração livremente guiadas pelo mercado que, já naquele momento, produziam monopólios de terra, concentrando o recurso a partir de uma ótica estritamente privatista. Ou seja, os projetos financiados pela mencionada agência trataram, então, de levar em consideração a máxima eficiência (econômica e operacional) na utilização do recurso, enquanto buscavam evitar sua super exploração. Em paralelo, se observou também a ascensão do *Forest Service* que, lastreado pelo *Forest Reserve Act* de 1892, passou também a fundamentar suas ações de administração do estoque madeireiro disponível a partir de imperativos tidos como científicos. Gottlieb (2005) aponta que essas duas agências, de águas e florestas, seriam os pilares das políticas conservacionistas nos primeiros cinquenta anos do século XX.

Segundo Gottlieb (2005), durante certo período, o próprio John Muir passou a associar suas ideias de preservação com boas práticas exploratórias, defendendo que a definição de 'uso adequado dos recursos naturais' deveria ser extraída por meio da técnica e da ciência. Esse posicionamento – isto é, oriundo de um dos principais representantes do movimento conservacionista à época –, aliado com a perspectiva de Roosevelt de que a proteção dos recursos naturais não representaria um fim em si mesmo, mas sim o meio para ampliar e sustentar os recursos necessários à prosperidade da indústria e do país como um todo, definiu para os anos seguintes a estratégia para lidar com a apropriação e administração dos recursos naturais.

Nesse caso, ambos, *Reclamation* e *Forest Service* representaram os veículos burocráticos de operacionalização dessa nova abordagem.

Ocorre que, Muir, já ao final do governo Roosevelt, teria rompido com essa perspectiva, retomando ao tradicional conservacionismo, que preconizava a natureza (*wilderness*) como uma fonte de vida – distanciando-se de uma abordagem utilitarista. Entretanto, o discurso conservacionista, sob o prisma do desenvolvimentismo propagado por Roosevelt, continuou ganhando projeção nas décadas de 1920 e 1930. Desta vez, manteve-se atrelado ao ideário progressista e foi apropriado pelos industriais que, em seus posicionamentos públicos, defendiam orientação similar à propagada pelo presidente. Isto é, associando à conservação a necessidade de melhora na eficiência, administração e aplicação da ciência no ramo industrial. A pressão exercida por esses grupos industriais – haja vista, inclusive, a força política que alcançaram durante e após a primeira guerra mundial – conseguiu promover a alteração do escopo de atuação das agências estatais florestais e de águas com a finalidade de redefinir sua missão para incorporar as técnicas científicas e de administração, em sinergia com os interesses da iniciativa privada.

Assim, durante o mencionado período, a indústria teria desempenhado papel central na redefinição do discurso conservacionista. Ao final da década de 1920, observou-se uma aproximação do referido conceito à ideia de que este seria uma técnica de administração dos recursos naturais para usos empresariais. Esse movimento permitiu uma aproximação

de diversos setores que a geração anterior de conservacionistas havia desafiado (Gottlieb, 2005). Entretanto, a super exploração realizada, em especial tendo por base as políticas de incentivo à ocupação de terras no Oeste e a necessidade de suportar as demandas decorrentes da guerra, foi responsável pela ocorrência de diversos desastres ambientais nas décadas seguintes, dentre eles, o *Dust Bowl*[30] (Merchant, 2002).

De todo modo, durante as primeiras décadas do século XX o discurso conservacionista manteve-se basicamente restrito aos interesses de parte da elite intelectual e econômica norte-americana, ora oscilando entre um modelo que favorecia às pretensões dos industriais da época, ora como uma espécie de culto à natureza intocada. A partir da implementação das medidas do *New Deal* na década de 1930 o referido discurso é popularizado e passa por novas transformações. Isso porque, a promoção da conservação nesse período será conduzida considerando uma perspectiva que beneficiasse os trabalhadores assalariados, desempregados, moradores de rua, bem como indígenas. Nesse sentido, a conservação e preservação dos

[30] Trata-se de evento climático, caracterizado por uma tempestade de areia, que devastou imensas regiões das Grandes Planícies (Novo México, Texas, Oklahoma, Colorado, Kansas, Nebraska, Wyoming, Montana, Dakota do Sul e Dakota do Norte) norte-americanas na década de 1930 e durou por aproximadamente 10 anos em repetidas ocorrências que duravam por vários dias. Em tais episódios, partículas do solo – sem umidade – eram levantadas e carregadas pelo vento em grandes quantidades, formando imensas nuvens que chegavam em alguns momentos a ocultar o próprio Sol. As tempestades teriam sido provocadas em virtude de um continuado manejo inadequado do solo em uma região tradicionalmente árida do país. Sobre esse assunto, ver o documentário The plow that broke the plains, produzido em 1937. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=fQCwhjWNcH8 (último acesso em 28.07.2017).

recursos naturais foram tornadas componentes das políticas públicas federais integradas com as práticas de bem-estar social como parte das respostas fornecidas à crise do liberalismo. (Merchant, 2002).

Dentre as medidas tomadas na era de promoção do bem-estar social, destacam-se as relacionadas à área de infraestrutura, como a instituição a *Tennessee Valley Authority* no rio Tennessee, que tinha por atribuição regular a distribuição da água e a geração de energia nos estados do Tennessee, Carolina do Norte, Virginia, Kentucky, Alabama e Mississippi, e a construção de barragens no Colorado e em Columbia. Essas ações foram realizadas no âmbito de programas que visavam oferecer energia mais barata para agricultores, comunidades rurais e cidades. Segundo Merchant (2002), Roosevelt buscou construir uma narrativa de progresso associada à transformação de desertos em jardins verdes e cultiváveis.

Outro programa de destaque do *New Deal* relacionado às práticas de conservação, foi o *Civilian Conservation Corps*, criado pelo governo federal em 1933 e que perdurou até 1942. O CCC tinha por objetivo promover a conservação dos recursos naturais e educação vocacional a jovens adultos de 17 a 23 anos, a partir de uma perspectiva disciplinar, e inspirado na experiência pessoal do presidente com relação às práticas de *scouting* (Maher, 2008). Os trabalhadores contratados pelo programa foram designados para a construção de parques, florestas plantadas e infraestrutura de combate a incêndios nas áreas protegidas. Há uma convergência direta entre a geração de empregos, diminuição da desigualdade, promoção de

uma subjetividade lastreada por valores conservacionistas. Maher (2008) destaca que, durante sua vigência, o programa envolveu mais de 3 milhões de jovens, plantou mais de 2 bilhões de árvores e teria diminuído a erosão do solo em mais de 16 milhões de hectares de terra – note que as atividades conduzidas no âmbito do programa acabaram se ampliando para além de medidas de conservação e proteção da vida selvagem. A implementação dessa política pública não apenas transformou a paisagem, mas produziu um efeito mais profundo ao capilarizar – por meio de seus milhões de funcionários e dos recursos de mídia e propaganda – a discussão sobre conservação e administração dos recursos naturais nos Estados Unidos.

Maher (2008) defende que os funcionários do *Civilian Conservation Corps* democratizaram o pensamento conservacionista atingindo as camadas mais populares da sociedade uma vez que, ao longo dos quase 10 anos de duração do programa, estes promoviam diariamente sua teoria e prática entre os próprios membros da corporação, e também nas comunidades em que estavam presentes ou nas regiões em que suas instalações foram erguidas. Observe que as ideias de conservação promovidas pelos funcionários do programa passaram a incluir componentes para além da vida selvagem, contemplando ainda questões associadas aos interesses e necessidades humanos. Aos poucos, passavam a atrelar o conceito de bem-estar social ao de conservação dos recursos naturais[31].

[31] Note que, até o início do século XX, as políticas públicas promovidas com relação à conservação dos recursos naturais estavam adstritas a questões como florestas, águas e pastagens. Nas décadas de 1930 e 1940 esse escopo se

Este movimento, fundamenta Maher, teria sido responsável por ajudar a formar as bases do movimento ambientalista após a Segunda Guerra Mundial, na década de 1960.

Para a literatura, a Segunda Guerra representou um divisor de águas em matéria de gestão de recursos naturais. Worster (2016) atenta para o fato de que desde a quebra da bolsa em 1929 até 1945, com a rendição do Japão, os norte-americanos em geral foram forçados a viver com base em intensas restrições, racionando todo o tipo de material. O encerramento da guerra vinha associado à percepção de que essa autonegação e escassez imposta pelo conflito chegara ao fim e que momentos felizes se avizinhavam. Quando as fábricas retomaram sua produção para fins civis, os norte-americanos voltaram a consumir com intensidade e assim continuaram, muito em virtude dos recursos acumulados pelos empregos ofertados durante a guerra. Já em 1946 a produção de automóveis era de 2 milhões de veículos. Em quatro anos esse número atingia a marca de 5 milhões (e o pico de produção ocorrerá em 1973 com 9,7 milhões de unidades por ano). No que tange à construção civil, no ano de encerramento da guerra, Worster (2016) aponta que mais de 300 mil unidades residenciais foram construídas. Esse número continuou crescendo e atingiu seu auge em 1950, com a produção de 2 milhões de residências. Esse aumento veio acompanhado, ainda, de um intenso incremento populacional, em que o número de habitantes dos Estados Unidos foi de 151 milhões em 1950 para 179 milhões na década seguinte

amplia um pouco para incluir outros elementos, como vegetação, o solo e a vida selvagem.

e 200 milhões nos dez anos posteriores. Tal ampliação na produção e consumo foi possível não apenas em virtude do fim da guerra, mas também com o avanço científico e tecnológico. Por outro lado, esse movimento implicou ainda em novos modos de intensificação da exploração dos recursos naturais. Veja, por exemplo, o uso de pesticidas como o DDT, que viria ser um dos principais focos de Rachel Carson no livro *Silent Spring* (1962) e o emprego de elementos atômicos para fins bélicos e para produção de energia.

No que diz respeito ao modo de gestão dos recursos naturais, a Segunda Guerra também representou uma mudança expressiva. Enquanto que, até a década 1940, a preocupação da administração estava focada na eficiência do aproveitamento dos recursos, em momento posterior à guerra a gestão passa a ser associada a uma pluralidade de outros elementos, inclusive e, principalmente, a própria saúde humana (Merchant, 2002). Como aponta Kirk (2010), esse período pós-guerra é marcado por uma intensa produção científica e cultural voltada para questionar os limites das práticas humanas, em especial, no que se refere ao uso de tecnologia, colocando em discussão o livre mercado e as abordagens puramente vinculadas às ciências naturais.

Outro elemento importante para compreender o contexto em questão está associado à intensificação da urbanização no século XX. Essa dinâmica também desempenhou especial papel na formulação dessa nova e emergente visão ambiental, em que a qualidade do meio e a saúde do homem passaram a ser percebidos como prioritários. Sobre esse ponto, é possível

destacar o surgimento dos subúrbios e os conflitos decorrentes das dificuldades de conciliação dos interesses residenciais com os desdobramentos decorrentes da ampliação do parque industrial (Coates, 2004). Nesse sentido, o Poder Judiciário reforçou essa tendência uma vez que, até aproximadamente a década de 1950, seu posicionamento majoritário tendia a resguardar os interesses dos industriais. A justificativa então empregada era que os produtos oriundos dessas atividades, dentre eles os postos de trabalho gerados, possuíam natureza coletiva e, portanto, se sobreporiam às pretensões individuais por moradia. Em paralelo, com a popularização dos veículos automóveis a partir de 1945 e a ascensão de uma classe média, a busca por áreas distantes dos centros urbanos, dotadas de melhor qualidade ambiental, aos poucos, se consolidou como uma prática e uma nova forma de ocupar o território (Hays, 1998).

A cidade, que era percebida até a Segunda Guerra como um local de trabalho, agora também passava a ser um lugar de viver, produzindo debates que anteriormente sequer existiam. Esse movimento voltou os esforços das agências de planejamento urbano para a criação e aplicação de zoneamentos, definindo áreas de uso específico nos centros urbanos. Hays (1998) aponta que essa mudança de visão é refletida de forma cristalina nas agências de planejamento governamental. Após a Segunda Guerra, os órgãos estatais diminuíram sua ênfase na expansão industrial para incluir outros elementos associados à melhora da qualidade de vida, como a criação de parques, áreas de lazer, praças, espaços abertos, museus, áreas para prática de esportes, maior espaçamento entre as construções

e regulações atinentes ao controle da poluição da água e do ar nos centros urbanos. Mesmo que, aos poucos, a promoção da qualidade de vida nas cidades tenha prevalecido em vários locais, esse processo sofreu (e continua sofrendo) intensas resistências de determinados grupos que percebem a cidade como local de trabalho, cuja principal atribuição deve ser a geração de empregados.

No contexto pós-guerra, em que se experimentava um momento de acentuado desenvolvimento econômico nos Estados Unidos, incluindo uma explosão populacional e de consumo de energia, a perspectiva conservacionista, aos poucos, ganhava nova projeção com a publicação do livro *Road to Ruin*, do ecologista William Vogt, em 1948, que veio a se tornar um dos livros mais vendidos à época. A argumentação desenvolvida pelo autor se apropria de forma mais explícita da teoria malthusiana e urge às lideranças mundiais para que atentassem para os limites do planeta e se posicionassem a respeito. Worster (2016) destaca que Vogt teria sido um dos primeiros a empregar a palavra *environment* no seu sentido moderno, isto é, englobando um conjunto extenso de elementos – e.g., solo, água, flora, fauna. Interessante observar que, em linha com o que expõe Hays (1998), apesar de o discurso de Vogt e de tantos outros autores que publicaram sobre o tema no período encontrarem retumbante eco nos centros urbanos – berço do movimento ambientalista–, é na região rural que se encontrará uma oposição expressiva à abordagem ambiental. Ainda que não seja possível descartar as disputas observadas no interior

de ambos espaços. De todo modo, o que o autor busca ressaltar é que a emergência do ambientalismo, a partir da segunda metade do século XX, em larga medida, é orientada por valores e percepções próprias de uma cultura urbana.

Considerando essa linha de raciocínio, Hays (1998) destaca um conjunto de valores envolvidos no processo de engajamento dessa nova percepção acerca do meio ambiente. O primeiro seria o aspecto qualitativo estético do ambiente urbano e o papel destacado do meio ambiente na sociedade urbanizada. O segundo valor associa o aspecto ambiental à saúde e a diminuição dos níveis de poluição que podem prejudicar tanto a vida humana quanto ao meio ambiente. Por último, eis que projetaria uma visão mais a longo prazo, colocaria em pauta o questionamento acerca da sustentabilidade da qualidade de vida humana, haja vista a compreensão sobre a existência de limites populacionais e de consumo que o planeta suportaria. Observa-se, portanto, a existência de um vetor que orientava o movimento na direção de trazer aspectos naturais para o interior das áreas urbanizadas.

Nesse sentido, a década de 1960, marcada pela ascensão do movimento feminista, por direitos civis e contrários à guerra, teria alimentado o questionamento do *status quo* por diversos segmentos sociais nos Estados Unidos, inclusive no tocante à temática ambiental (Merchant, 2002). Assim, associadas aos movimentos mencionados, intensificam-se as críticas ao uso de materiais atômicos, pesticidas, uso de compostos químicos etc. É nesse cenário que o já mencionado livro de Rachel Carson encontra um grande número de leitores,

inclusive especialistas de diversas áreas do conhecimento. Mais uma vez, os argumentos malthusianos encontram espaço nos discursos e diversos livros como o *The Population Bomb* de Paul Elrich, publicado em 1968, também conquistam seu lugar no interior do discurso ambientalista[32].

Em resposta à ascensão desses valores ambientais, tanto o Legislativo, quanto o Executivo e Judiciário adotaram posturas em sinergia com essa nova orientação durante as décadas de 1960 e 1970 (Worster, 2016). No Executivo, por exemplo, é possível destacar a criação da *Environmental Protection Agency* (EPA), do *Water Resources Council* (WRC), e da *Nuclear Regulatory Commission* (NRC). No Legislativo tem-se a aprovação de diversas regulações sobre o tema, como o *Clean Air Act* (1963), *Wilderness Act* (1964), *Land and Water Conservation Act* (1965), *Water Quality Control Act* (1965), *Wild and Scenic Rivers Act* (1968) e o *Indian's Civil Rights Act* (1968). E, por último, o próprio Judiciário foi palco de importantes disputas, uma vez que parte significativa das estratégias empregadas pelas organizações ambientalistas envolveu a judicialização dos embates. Casos como a construção de uma hidrelétrica no rio Hudson ou a criação de um complexo de lazer pelo Grupo Disney no *Sequoia National Park*, abriram caminho para que, ao final da década de 1980, mais de 3.000 processos sobre questões ambientais já tivessem sido julgados nas cortes americanas (Merchant, 2002).

[32] Mais de 20 anos mais tarde o próprio autor reviu e mitigou seu posicionamento com a publicação do livro *The Population Explosion,* em 1990.

Essa reorientação observada por parte das instituições nos Estados Unidos foi impulsionada substancialmente por uma pluralidade de movimentos populares. É nesse período que esses grupos ganham um maior caráter institucional com a formação de organizações, como, por exemplo, o *Environmental Defense Fund* (1967) e o *National Resources Defense Council* (1970) e, ainda, conquistam vitórias importantes, como quando conseguiu-se evitar a construção de barragem no *Grand Canyon*, em 1966, por meio de uma atuação liderada pelo *Sierra Club*[33]. Imbuído dessa ideia mobilizadora, Udall (1964) chega a incluir um capítulo específico em seu livro a respeito da importância da ação individual para a preservação dos recursos naturais. Para tanto, elenca diversos casos de organizações e filantropos que, desde o século XIX, vinham conduzindo ou incentivando ações de conservação. Tanto os exemplos trazidos por Udall, quanto a estratégia de reforçar a necessidade e importância da ação individual ampla, destacam-se como marcas distintivas do discurso ambientalista contemporâneo. É nesse cenário que se verificará o debate para a aprovação da política

[33] Os mecanismos e as instituições estatais de gestão ambiental são intensamente transformados nas décadas de 1980 e início de 1990, em especial no governo Reagan. Nesse período, a política industrial retoma seu protagonismo e capacidade de interferência no processo regulatório, incluindo cortes de investimentos e a nomeação de pessoas ligadas à indústria para cargos estratégicos na burocracia. Entretanto, com o movimento ambientalista melhor organizado, e com alguma experiência obtida nas décadas anteriores, há também uma contra resposta articulada por grupos como o *National Wildlife Federation,* o *Sierra Club,* o *Natural Resources Defense Council,* o National Audubon Society, que conseguem captar grandes volumes de recursos para suas atividades, e ainda passam a exercer oposição à indústria principalmente por meio de advogados e lobistas em Washington D.C. (Merchant, 2002).

nacional de meio ambiente e, também, da instituição da obrigatoriedade da formulação de avalições de impacto.

UMA SÍNTESE DO PROCESSO LEGISLATIVO DA POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL

A Política Nacional do Meio Ambiente (*National Environmental Policy Act* – NEPA – *Public Law No 91-190*) é uma lei federal, comumente tratada como a carta magna da legislação ambiental nos Estados Unidos. É por meio desse instrumento regulatório que se previu juridicamente a obrigatoriedade de condução de um processo de avaliação de impacto como requisito prévio à tomada de decisão do Estado. A elaboração das primeiras versões da norma em 1968 e a condução do processo legislativo junto ao congresso, que perdurou até o ano seguinte, foram capitaneadas por Henry M. Jackson, senador pelo Estado de Washington entre os anos 1953-1983. A versão final do texto foi aprovada e sancionada pelo presidente Richard Nixon em 01 de janeiro de 1970.

Entretanto, discussões envolvendo o projeto proposto por Jackson remontam os esforços conduzidos em 1959 e direcionados à regulamentação de questões sobre o meio natural pelo senador James Murray (Estado de Montana), que introduziu no 86º Congresso o Resources and Conservation Act – S.2549 (Caldwell, 1998)[34]. Essa digressão se justifica em

[34] Note que é possível observar a existência de projetos de lei calcados em fundamentos mais amplos, para além da ideia bloqueadora do conservacionismo e medidas antipoluição já em meados da década de 1930 nos Estados Unidos.

primeiro lugar, porque alguns aspectos desse projeto de lei foram incorporados ao NEPA, como é o caso da constituição de um conselho consultivo no escritório executivo da presidência (Executive Office of the President), e da necessidade de elaboração de um relatório anual. Ademais, pois este projeto estimulou o deslocamento das discussões ambientais para incluir o campo político no seu rol de possíveis soluções – até então restritas à economia e à ciência. Importante observar que, até a introdução do elemento político, em que a aprovação e aplicação do NEPA se apresenta como um momento de destaque, as estratégias de administração de recursos naturais orbitavam no entorno do eixo conservacionista (Worster, 2008). Ou seja, encontravam-se limitadas às orientações das ciências naturais, que, em regra, eram essencialmente disciplinares e, ao mesmo tempo, limitadoras. Uma possível interpretação dessa conexão sustenta que, até então, administrar a natureza seria sinônimo de conservar recursos. Assim, os mecanismos de gestão estavam voltados para uma lógica de bloqueio ou restrição de acesso – essencialmente operada por estratégias econômicas e regulatórias – ou de melhoria no aproveitamento dos recursos – possível apenas com o desenvolvimento tecnológico. Nesse caso, a poluição surge como um vetor de orientação dessa forma de gestão.

Essas propostas eram impulsionadas por trabalhos como os de Aldo Leopold (1949), Rachel Carson (1962), Paul Sears (1935), William Vogt (1948), Fairfiel Osborn (1948) etc. O desenvolvimento desses trabalhos passa a conferir novos elementos do discurso ao limitado discurso conservacionista, voltados, fundamentalmente, para os valores éticos e estéticos a respeito da natureza *(wilderness)*.

Desde a primeira proposta legislativa introduzida por Murray, que chegou a ser reintroduzida na legislatura seguinte pelo Senador Clair Engle (Califórnia), outros projetos similares foram apresentados nos anos posteriores, como no caso dos Senadores Gale McGee (Montana) em 1962, George McGovern (Dakota do Sul) em 1965 e Gaylord Nelson (Wisconsin) em 1966 – popularmente conhecido como o criador do 'Dia da Terra', em 1970. Essa multiplicidade de propostas no legislativo federal, que se intensifica nos anos seguintes, veio acompanhada de uma distinção conceitual que, aos poucos, foi se aprofundando – inclusive no debate técnico -, qual seja, passou-se a diferenciar meio ambiente (*environment*) de recursos naturais (*natural resources*) e de conservação (*conservation*)[35]. Conforme aponta Caldwell (1998), até aquele momento, conceitos como *environment* – tal como entendido hoje – possuíam um significado muito limitado[36]. Assim, a visão predominante, sobre a qual o conservacionismo norte-americano vinha se opondo, pode ser resumida nas palavras de Caldwell da seguinte forma: (1998, p. 23) *o mundo natural era visto como um*

[35] A diferenciação conceitual que emerge publicamente a partir no final da década de 1960 nos Estados Unidos ganha espaço no discurso ambiental e amplia não apenas sua especificidade, mas também complexidade – ao criar novas disciplinas, saberes e práticas.

[36] A restrita compreensão acerca do conceito de meio ambiente *(environment)* pode ser exemplificada a partir do posicionamento adotado pelo presidente Lyndon Johnson em 1965 na *White House Conference on Natural Beauty,* que apesar do foco no controle e na preocupação com a qualidade ambiental, continua a manejar os conceitos a partir de abordagens tradicionais adotadas pelos conservacionistas para desenvolver a temática em questão. De todo modo, esse posicionamento pode ser considerado um marco na sobreposição entre o conservacionismo tradicional e os movimentos ambientais de forma mais ampla.

depósito infinito de materiais brutos, destinados aos interesses econômicos humanos (tradução livre).

De todo modo, a ampliação do debate sobre o tema no legislativo pode ser percebida como o reflexo de uma transformação do conteúdo das discussões públicas. Estas, por sua vez, passaram a agregar às discussões sobre o meio elementos externos às ciências naturais. Veja, por exemplo, relatórios das comissões do governo sobre terras públicas (*Public Land Law Review Comission*) e recursos recreativos (*Outdoor Recreation Resources Review Comission*) que incluíram em seu escopo de análise as ameaças a respeito da qualidade dos domínios públicos e de questões relativas à natureza. O mesmo movimento de ampliação do debate pode ser verificado por meio da atuação de entidades civis, como, por exemplo, a Associação Médica Norte-americana (*American Medical Association*), que patrocinou diversos congressos sobre o tema 'saúde ambiental' (*environmental health*) e, ainda, grupos de desportistas que passaram a se mobilizar publicamente contra atividades e processos de contaminação de ambientes naturais (Caldwell, 1998). Essa dinâmica de conjugação de discussões sobre o meio natural com outros debates, tipicamente urbanos, ganha cada vez mais espaço do longo do século XX.

Um elemento importante a ser observado, em especial no que tange à sua análise a respeito do processo legislativo no qual o NEPA foi submetido, diz respeito à compreensão do escopo do projeto de lei e da própria questão ambiental (Caldwell, 1998). Isto é, segundo o autor, que foi consultor do senador Jackson para o projeto de lei em questão, discussões sobre o

tema eram entendidas – pelos parlamentares – como mais um debate tratando de medidas conservacionistas e antipoluição. Sua hipótese sustentava que o processo foi conduzido de modo relativamente tranquilo nas duas casas do Congresso haja vista a percepção de que se tratava de mais uma norma a respeito do controle da poluição. Ao que parece, não se tinha a dimensão de que o projeto lançava mão de uma abordagem inédita tanto no âmbito da administração do meio ambiente como também da regulação do agir da administração pública federal. Neste caso, a intervenção estatal sobre os bens ambientais passou a ser condicionada à realização de análises específicas e densas sobre a viabilidade ambiental da operação pretendida.

Tendo em vista esse contexto, o senador Jackson, que naquele momento era presidente da Comissão do Senado de Questões Interiores e Insulares (*Senate Interior and Insular Affairs Committee*), já era considerado tanto por sua condição influente na casa como pelo seu apoio às questões ligadas à conservação. Em 1968, foi responsável pelas negociações que resultaram na criação de dois parques nacionais, o *Redwood National Park*, na Califórnia e o *North Cascades National Park* no estado de Washington[37]. Em 1969, foi o primeiro político a receber o *John Muir Award* da organização conservacionista Sierra Club. E, em 1970, recebeu *Bernard Baruch Conservation*

[37] Pode-se destacar outras atuações do senador, como, por exemplo, criação de meios de provisionamento financeiro para o Fundo de Conservação de terra e água *(the Land and Water Conseration Fund)* para compra de parques e áreas de recreação e auxiliou, por meio de sua comissão no Senado, a tramitação do *Wilderness Act,* em 1964, e do *Wild and Scenic Rivers Act,* em 1968. (Prochnau & Larsen, p. 68-69)

Award em virtude de sua atuação na área ambiental. Considerando os esforços empregados por Jackson para sua aprovação, o Projeto de Lei do Senado n. 1075[38] – que instituiu o NEPA –, era percebido como uma de suas prioridades. Entretanto, sua relação com o movimento conservacionista (e, mais adiante, ambientalista) não se desenvolveu de forma pacífica, pelo contrário, foi permeada de interferências e oposições. Isso porque, apesar de haver galgado diversas conquistas nas referidas áreas, Jackson também apoiou projetos controversos implementados na administração Nixon e, ainda, desenvolvidos pelo setor privado, como a construção de aviões supersônicos pela Boeing.

Segundo seus principais biógrafos (Prochnau & Larsen, 1972; Kaufman, 2000), o senador Jackson teria se convencido a investir energia na aprovação do NEPA após assistir a diversos embates no governo federal sobre a execução de grandes projetos no Arizona e na bacia do rio Colorado. A ausência de planejamento do governo federal permitia que determinadas ações contraditórias fossem executadas – por diferentes órgãos estatais – quase que simultaneamente. Essa afirmação é reforçada por William (Bill) Van Ness, ex-conselheiro-chefe da Comissão do Senado de Questões Interiores e Insulares, braço direito do senador Jackson na elaboração do projeto de lei, em entrevista concedida à Fundação Henry M. Jackson[39]. Bill afirma que, naquele momento, eles assistiam a diversas decisões absurdas por parte das agências federais que,

[38] Inicialmente introduzido no Senado sob o n. 2805.

[39] Entrevista disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ssiN7M_hedw (último acesso em 08.06.2017)

segundo o ex-conselheiro, *não faziam qualquer sentido* (tradução livre).

Um dos exemplos experimentados pelo senador – e citados por Van Ness na referida entrevista – durante os anos de 1967-1968 são as discussões a respeito de áreas pantanosas na Flórida. Enquanto a comissão presidida por Jackson no senado tratava de desenvolver estratégias para adquirir áreas e ampliar o *Everglades National Park*, ao mesmo tempo, o Corpo de Engenheiros do Exército, em conjunto com outras agências federais, desenvolvia planos para construção de represas e canais com o objetivo de aumentar a produção agrícola, que, por outro lado, poderia resultar na secagem de toda a área pantanosa protegida pelo parque. Os múltiplos projetos divergentes para a área incluíam, ainda, a construção de um aeroporto para super jatos, planejado pelo Departamento de Transportes. Jackson, então, teria reunido todos os órgãos federais envolvidos nos referidos projetos e apontado para as contradições entre as ações governamentais propostas (Kaufman, 2000, p. 202-203).

Ainda com base na entrevista mencionada, Van Ness descreve que, após esse encontro, teria ficado claro que esses órgãos governamentais estavam dispendendo milhões de dólares seguindo seus próprios objetivos sem discutir o assunto com mais ninguém. Sem que tais objetivos, planos e ações estivessem amparados por documentos ou processos que pudessem resultar em avaliações prévias sobre sua viabilidade econômica e sinérgica. Bill ainda aponta que essa ausência de comunicação seria o coração do problema que eles buscavam

tratar quando desenvolveram o projeto de lei, uma vez que tais situações – tal como a descrita com relação ao Parque Nacional de Everglades – vinham sendo reiteradamente observadas em questões envolvendo o território.

Isso porque, até então, não havia procedimentos que obrigassem ou até mesmo induzissem os órgãos estatais a contemplarem em seu orçamento ou planejamento análises que incluíssem uma verificação de conflito entre os programas e projetos existentes. Segundo Kaufman (2000), a motivação do senador naquele momento estaria atrelada ao desejo de desenvolver um mecanismo que forçasse os tomadores de decisão federais – incluindo do menor ao maior nível hierárquico – a identificar objetivos e conflitos antes de comprometer recursos financeiros e adotar decisões irreversíveis.

Em outro trecho da entrevista concedida à Fundação Henry M. Jackson, Bill Van Ness, ex-conselheiro-chefe da Comissão do Senado de Questões Interiores e Insulares[40], braço direito do senador Jackson na elaboração do projeto de lei, afirma que a proposta tratava de dois elementos essenciais, transparência e *accountability*. Isso porque, segundo o próprio:

> (...) se as agências possuem um projeto e deverão investir substancial montante de recursos federais estudando-o, elas devem fazê-lo de forma transparente e publicar os documentos explicando quais são os planos, quais são custos envolvidos, identificando as alternativas. (tradução livre)

[40] Entrevista disponível on-line em: https://www.youtube.com/watch?v=ROaKgJjfefY (último acesso em 13.06.2017)

Van Ness expõe que, em conjunto com experiência pretérita de Daniel Dreyfus, doutor em Engenharia, com atuação voltada para a gestão de recursos hídricos, ambos – ao trabalharem o texto do projeto de lei – tiveram como referência a atuação do Corpo de Engenheiros do Exército e do *Bureau of Reclamation*, agência federal que *administra, desenvolve e protege a água e recursos relacionados a partir de uma perspectiva ambiental e econômica sólida em conformidade com o interesse do público americano* (tradução livre)[41]. Dessa forma, o interesse era incluir na atuação dessas agências e de outros órgãos públicos a obrigatoriedade de desenvolver estudo prévio de viabilidade para grandes projetos.

A estratégia do senador Jackson naquele momento, então, foi de promover seu projeto no interior das instâncias legislativas federais. Para tanto, solicitou a elaboração de relatório técnico tratando da urgência de se pensar a qualidade ambiental a partir de novas estratégias de administração – documento este elaborado por Lynton Caldwell – e conduziu um colóquio conjunto entre as duas casas do Congresso para apresentar seus resultados e demandas. Novamente, o projeto foi percebido como mais um mecanismo antipoluição, dentre os diversos outros já propostos ou em curso no legislativo federal naquele momento (Dreyfus & Ingram, 1976).

O projeto, então elaborado em sua primeira versão por Van Ness e Daniel Dreyfus, segundo consta na bibliografia, praticamente não teria sofrido interferências externas, seja dos

[41] Disponível em https://www.usbr.gov/main/about/fact.html (último acesso em 13.06.2017).

movimentos sociais, da iniciativa privada, tampouco da administração do presidente Nixon. Prochnau e Larsen (1972, p. 273) levantam duas hipóteses sobre a ausência de obstáculos enfrentados no processo legislativo de aprovação do NEPA. A primeira era de que o projeto – em sua versão final –, não foi levado a sério, haja vista sua magnitude e os impactos significativos que provocaria em toda a administração pública, caso fosse efetivamente aplicado. A segunda, mais específica com relação às possíveis interferências do Executivo federal, aponta para o fato de que Nixon precisaria do apoio do senador Jackson para suas demandas relacionadas à defesa e segurança nacional. Importante destacar que, na primeira versão preparada pelos assessores do senador, o estudo de impacto ambiental não havia sido previsto. De acordo com o posicionamento do próprio senador na única audiência realizada na Comissão de Assuntos do Interior e Insulares do Senado em 16 de abril de 1969, a proposta original contemplava os seguintes aspectos:

> Primeiramente, estabelecer uma política nacional sobre o meio ambiente; segundo, autorizar uma pesquisa e um entendimento amplo sobre nossos recursos nacionais, o meio ambiente e ecologia humana; e em terceiro lugar, estabelecer no escritório da Presidência um adequadamente ocupado Conselho de Assessores em Qualidade Ambiental[42] (tradução livre)[43].

[42] Denominado no texto final de Conselho sobre Qualidade Ambiental *(Council on Environmental Quality – CEQ)*

[43] Original em inglês: First, to establish a national policy on the environment;

Ainda que a proposta de um estudo de impacto ambiental não estivesse contemplada no posicionamento de Jackson, Caldwell (1998, p. 29) aponta que durante a audiência, na sua condição de consultor e testemunha da comissão presidida por Jackson, introduziu o debate sobre a operacionalização de uma política nacional. Neste caso, afirmou que *a definição de uma política pública pelo Congresso deve ao menos prever medidas que exijam das agências federais quando da submissão de propostas, que estas contenham uma avaliação de seus efeitos sobre as condições do meio ambiente* (tradução livre).

O principal embate no âmbito da tramitação do projeto no Senado deu-se por parte do senador Edmund Muskie (Maine), presidente da Comissão de Obras Públicas, reconhecido por sua atuação em assuntos correlatos ao controle da poluição. No que diz respeito à sua oposição política ao projeto, Muskie defendia que o NEPA conflitava com uma outra proposta por ele capitaneada a respeito do controle da poluição nas águas. Ademais, acreditava que o movimento de Jackson podia ser percebido como uma tentativa de retirar da comissão de Muskie a competência para avaliar futuros projetos de lei que envolvessem questões correlatas à poluição e ao ambiente natural. As disputas entre os dois senadores se estendiam ainda no que diz respeito à forma como a política pública sobre o tema deveria ser conduzida. Enquanto que para Jackson bastaria o

Second, to authorize expanded research and understanding of our national resources, the environment, and human ecology; and Third, to establish in the Office of the President a properly staffed Council of Environmental Quality Advisors. (91º Congresso dos Estados Unidos, 1a Sessão, 16.04.1969).

exercício de um controle interno pelos órgãos federais, Muskie não depositava essa mesma confiança na administração pública, pelo contrário, sustentava a necessidade de que tais análises e descobertas deveriam ser submetidas a alguma espécie de controle externo (Prochnau & Larsen, p. 276).

A contribuição do senador Edmund Muskie para o projeto de lei do NEPA – e para a concepção da avaliação de impacto ambiental – teria decorrido da significativa desconfiança na administração pública federal para lidar exclusivamente com as informações obtidas a partir das avaliações de impacto, conforme anteriormente mencionado. Nesse sentido, o posicionamento de Muskie acabou sendo incorporado ao projeto no que diz respeito a dois pontos. O primeiro, modificou a obrigação de uma verificação formal do estudo por parte das agências ambientais e, no lugar, incluiu o dever de produzir uma avaliação detalhada, acrescentando a apresentação de alternativas às ações propostas – notadamente, uma avaliação de impacto. Em segundo, impôs a obrigatoriedade de que as agências governamentais federais consultassem os órgãos ambientais na preparação de suas avaliações e estes, por sua vez, deveriam tornar os documentos e relatórios acessíveis ao público (Kaufman, 2000 p. 204).

Apesar da relativa facilidade na qual o projeto transitou no Senado, algumas etapas iniciais na Câmara dos Deputados (*House of Representatives*) tiveram de ser superadas, como, por exemplo, a dificuldade de encontrar uma comissão para fazer a relatoria do NEPA na casa. Após tentativas junto à Comissão de Assuntos Interiores, o projeto foi encaminhado pela

Comissão de Pesca e Marinha Mercante (*Merchant Marine and Fisheries Comittee*) e caracterizado como uma lei a respeito de pesca e vida selvagem, em fevereiro de 1969 (Kaufman, 2000 p. 203). Note que, até então, não havia uma comissão específica para tratar de assuntos relativos à gestão da qualidade ambiental, ainda que outros membros do legislativo já atuassem no tema.

As audiências que se seguiram na Câmara nos meses de maio e junho de 1969 praticamente não apresentaram oposição ao texto proposto, à exceção do conselheiro-chefe em assuntos científicos da presidência, que se posicionou contra a instituição de um novo conselho de qualidade ambiental. Isso porque, naquele mesmo ano, o presidente Nixon havia criado por decreto um conselho exatamente sobre este tema, liderado pelo chefe do executivo federal. Entretanto, o próprio senador Jackson contrapôs e rebateu a argumentação apresentada, revertendo esse tímido posicionamento contrário evidenciado no interior da administração federal (Prochnau & Larsen, p. 274).

Em julho, o processo foi submetido à votação e aprovado nas duas Casas, ainda que houvessem emendas e divergências que resultaram em um pedido da Câmara para que tais assuntos fossem discutidos na Comissão de Conferência do Congresso. Importante destacar que uma das emendas mais substantivas foi apresentada pelo próprio senador Jackson e atentava para três pontos específicos: a estruturação do projeto em uma ampla declaração de política ambiental nacional; a definição do direito ao meio ambiente saudável como um direito fundamental e inalienável de cada cidadão; e, por

último e anteriormente apontado, a criação de mecanismos de aplicação da legislação demandando a condução de avaliações detalhadas que deveriam ser reportadas – proposta alterada a partir dos debates travados com o senador Edmund Muskie.

A etapa seguinte, isto é, a discussão na Comissão de Conferência, não encontrou oposição substantiva por parte dos membros do Senado. O mesmo poderia ser dito em relação aos representantes da Câmara, com exceção do deputado Wayne Aspinall (Colorado), conhecido por seu apoio à exploração de recursos naturais em terras públicas (Liroff, 1976, p. 11). Segundo Liroff (1976, p. 13), Aspinall temia que o projeto servisse como uma nova ferramenta para a militância. Nesse sentido, o deputado foi responsável por arrefecer parte das propostas de emendas apresentadas, inclusive a que definia o direito ao meio ambiente sadio como um direito fundamental e inalienável. Na versão final do texto, atualmente em vigor, seu conteúdo foi significativamente modificado para: *O congresso reconhece que cada pessoa deve desfrutar de um meio ambiente sadio e que cada pessoa tem a responsabilidade de contribuir para a preservação e aprimoramento do meio ambiente* (tradução livre)[44]. Mesmo cedendo à referida alteração, Jackson – quando da aprovação da lei em dezembro de 1969 – se posicionou publicamente em seu discurso afirmando que, a despeito do texto final aprovado, cada pessoa teria sim direito fundamental e inalienável ao meio ambiente sadio.

[44] Original em inglês: *The Congress recognizes that each person should enjoy a healthful environment and that each person has a responsibility to contribute to the preservation and enhancement of the environment.*

Após a realização de três encontros entre os membros da Comissão de Conferência do Congresso, seu relatório foi enviado para as duas Casas em dezembro de 1969. Interessante notar que, apesar dos poucos e superficiais debates que emergiram após a entrega do relatório, Liroff (1976, p. 30) destacou o posicionamento quase profético – similar ao discurso empregado pelo deputado Aspinall – do congressista William Harsha (Ohio) que afirmava estar convencido de que a aprovação do projeto de lei S.1075 implicaria em um envolvimento muito amplo, que atingiria cada parte do governo, cada comissão do congresso, cada agência e cada programa da nação.

Assim, em 20 de dezembro de 1969 o NEPA foi aprovado no Senado, sem sequer ter sido submetido a votação nominal. Dois dias depois, o mesmo ocorreu na Câmara dos Deputados. A cobertura da imprensa conferiu mais atenção aos trechos sobre a Conselho de Qualidade Ambiental, dando quase nenhum destaque à parte que tratava do estudo de impacto. Nessa mesma direção se deu o posicionamento público da administração Nixon que se valeu da aprovação do NEPA para promover sua atuação na área. Para o presidente, tratava-se de quitar um débito com o passado ao buscar recuperar o meio ambiente degradado (Prochnau & Larsen, p. 277-278).

De todo modo, para Liroff (1976), ainda que a necessidade de uma política ambiental nacional fosse um consenso em meio aos congressistas, estes divergiam sobre como a política deveria ser planejada e implementada. Nesse cenário, compreendendo que uma legislação mais específica e detalhada a respeito do tema jamais comportaria os interesses de boa

parte dos grupos envolvidos, a estratégia adotada tanto por Jackson, como por Muskie, teria sido a de elaborar o texto do NEPA de forma ampla, quase que possuindo natureza constitucional. Entretanto, como expõe o autor, ainda que algumas vozes proféticas tenham surgido no decorrer do processo legislativo, o Congresso teria falhado em avaliar de forma antecipada os desdobramentos desse texto aberto e das tentativas de sua implementação pelas agências governamentais. Tal equívoco estimulou a produção de uma série de efeitos imprevistos, inclusive uma elevada judicialização da política pública ambiental.

A POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL E SEUS INSTRUMENTOS

Como política pública, a criação do NEPA representa uma tentativa de regulação da administração, orientando-a com base em princípios tais como o da eficiência e da transparência. Em outras palavras, transformar o agir estatal a partir da criação de procedimentos de auxílio à tomada de decisão – que, no caso norte-americano, já vinha ganhando força com o *Administrative Procedure Act*, de 1946 – e que contemplem a variável ambiental em sua análise. A despeito dos múltiplos efeitos e apropriações, em especial por parte do movimento ambientalista, o comprometimento dos membros do congresso naquele momento era com a otimização da gestão pública, ainda que o rol de princípios do artigo 101 seja mais

amplo, incluindo diversos temas de natureza ambiental. Como descreve Caldwell (1998 p. 48), a estratégia da avaliação de impacto ambiental era *corrigir a tendência das agências federais de perseguirem objetivos orientados a uma só direção, com informações inadequadas e pouca atenção em relação a efeitos colaterais ou consequências não desejadas* (tradução livre). O NEPA introduz um expressivo deslocamento tanto no que diz respeito ao papel do Estado como na forma em que os recursos naturais devem ser administrados. Ou seja, o controle direto que incide sobre o entorno é preterido em relação a uma abordagem gerencial, na qual a função administradora é direcionada e justificada no sentido da eficiência econômica.

De forma simplificada, segundo a legislação em vigor, a aplicação do NEPA se dá sempre que agências federais propõem uma ação com potencial de afetar o meio ambiente[45]. Essas ações incluem políticas públicas, planos, programas e projetos, inclusive aqueles que utilizam recursos federais. Por outro lado, nem todos os Estados possuem normas a respeito. Levantamento realizado por Welles (1997) apontava que, até a publicação do artigo, apenas 17 Estados possuíam regras similares – uma pesquisa preliminar realizada no curso do presente trabalho indica que este número se mantém

[45] Ainda que, no início, as avaliações de impacto ambiental fossem preparadas apenas por agências públicas para seus respectivos projetos, o entendimento atual é que sua aplicação inclui os projetos privados que de aprovação do governo federal, seja por meio da concessão de licenças e autorizações ou, ainda, no que diz respeito ao financiamento com recursos federais de determinados projetos (cf., por exemplo, o caso *Friends of Mammoth v. Mono County* no Estado da Califórnia).

praticamente inalterado, ainda que a legislação ambiental estadual tenha se ampliado e outros estudos e análises incluídos no processo decisório.

Em adição aos preceitos principiológicos que conferem ao NEPA características de texto constitucional, para sua operacionalização, o estatuto normativo se vale principalmente de dois elementos, quais sejam, o Conselho de Qualidade Ambiental (CEQ) e a avaliação de impacto ambiental. O primeiro, trata-se de órgão diretamente subordinado à Presidência, composto por três membros indicados pelo Presidente e confirmados pelo Senado, cujo status se equivale ao do Conselho de Atividades Econômicas. Isto é, suas principais obrigações incluem a elaboração de relatórios anuais sobre a política ambiental, o monitoramento acerca da implementação do NEPA pelas agências federais, a mediação dos conflitos potenciais entre essas agências, e a elaboração de diretrizes para o cumprimento da legislação ambiental.

Dentre as atribuições listadas, atualmente a principal competência do CEQ está relacionada ao dever de assegurar que as agências federais cumpram e implementem as disposições contidas no NEPA. Ressalte-se que tal competência não estava originalmente prevista no texto aprovado, foi designada pelo presidente Nixon em 1970 a partir da edição de Decreto (*Executive Order n. 11514*) que autorizou o CEQ a emitir regulamentos para fixar os procedimentos de implementação da política ambiental. No mesmo ano, o conselho passou a editar diretrizes, entretanto, estas não possuíam caráter vinculante às agências federais. Essa situação foi alterada somente em

1977, quando o presidente Carter modificou a natureza das normas produzidas pelo CEQ tornando-as de cumprimento obrigatório por todas as agências submetidas à sua regulação. A partir dessa alteração, as diretrizes emitidas pelo CEQ foram revistas e incluíram não apenas o aprendizado decorrente da aplicação da norma, mas também outras inovações normativas (e.g., do *Clean Air Act*) e decisões judiciais (Luther, 2005).

O segundo principal instrumento introduzido pelo NEPA é a avaliação de impacto ambiental. Isto é, a norma obriga que todas as agências do governo federal elaborem e incluam em suas recomendações, relatórios sobre propostas legislativas ou outras ações importantes como uma 'declaração detalhada' (*detailed statement*) para toda ação capaz de afetar de forma significativa a qualidade do meio ambiente humano (art. 102, alínea c). Esse documento deverá conter, obrigatoriamente, o impacto da ação proposta; os efeitos ambientais adversos que não poderão ser evitados, caso seja implementada; alternativas ao projeto; a relação entre os usos locais e de curto prazo do ambiente humano e a manutenção e melhoria da produtividade a longo prazo; e, qualquer comprometimento irreversível e irrecuperável de recursos envolvidos, caso a ação proposta seja implementada. Essa 'declaração detalhada' descrita e incorporada no NEPA ao longo do processo legislativo veio a ser popularmente conhecida como avaliação de impacto ambiental. Esse caráter altamente pragmático do procedimento pode ser percebido como uma resposta à necessidade de operacionalizar as diversas propostas legislativas 'antipoluição' e concernentes à política ambiental em curso no

congresso naquele período. Em sua maioria, estas tratavam apenas de princípios ou mecanismos vagos, sem capacidade de instrumentação da política pública ambiental (Caldwell, 1977).

A avaliação de impacto ambiental é comumente definida pela bibliografia a partir do trabalho de Munn (1977, p. 135), que entende o instrumento como uma atividade projetada para identificar, prever, interpretar e comunicar informações sobre impactos na saúde e bem-estar humanos causados por determinadas ações, como grandes obras de engenharia (tradução livre). Devido a sua relevância e importância para a promoção do instrumento internacionalmente, destacamos também as definições produzidas pela *International Association for Impact Assessment* (IAIA) que entende a avaliação como o processo de identificar, prever, avaliar e mitigar efeitos biofísicos, sociais e outros considerados relevantes nas propostas apresentadas antes que decisões sejam tomadas e compromissos assumidos (tradução livre) (IAIA, 1999); e, pelo novo Marco Social e Ambiental do Banco Mundial, publicado em 2017, que a define como sendo um instrumento para identificar e calcular impactos sociais e ambientais potenciais de um projeto proposto, avaliar alternativas e projetar as medidas próprias de mitigação, administração, e monitoramento[46]. Sintetizando, Wathern (1988) afirma tratar-se de um processo que visa fornecer aos tomadores de decisão uma indicação das

[46] http://documents.worldbank.org/curated/en/383011492423734099/pdf/114278-WP-REVISED-PUBLIC-Environmental-and-Social-Framework-Dec18-2017.pdf (último acesso em 08.02.2018).

prováveis consequências de suas ações[47]. Para o autor, a avaliação de impacto não força os tomadores de decisão a adotarem a alternativa menos danosa do ponto de vista ambiental, se fosse esse o caso, poucos projetos seriam adotados.

Essas definições explicitam um elemento fundamental do instrumento, qual seja, ainda que esteja orientada para observar uma conduta ou um conjunto de comportamentos, a avaliação não incide diretamente sobre eles. Ao contrário, o procedimento requalifica e estrutura o quadro possível de ações e, ainda, oferece estímulos e informações para que, no interior de uma ampla margem permitida, a resolução do problema seja desenvolvida pelos próprios atores. A avaliação de impacto desloca o papel do Estado da condição de determinador das condutas para a posição de mantenedor e estimulador do cumprimento de regras básicas operacionais de acesso e exploração do meio ambiente. Ou seja, mesmo que ao final do procedimento o Estado emita uma manifestação autorizativa, em regra, esta refletirá as análises e decisões construídas no interior da dinâmica promovida pela avaliação de impacto.

Como reiteradamente sustentado, a instituição do referido modelo de avaliação está ligada a uma ruptura muito específica no que se refere ao modo no qual o homem e seu entorno passam a ser considerados no planejamento e execução de empreendimentos públicos e privados. Isso, por outro lado, não implica dizer que, antes da instituição dos processos de

[47] Outras definições podem ser observadas em Formby (1990); Formby (1990), Glasson, Therivel & Chadwick (2005), Ortolano & Sheperd (1995); Sánchez (1993; 2008).

avaliação fundados no NEPA, o território, seus componentes e potenciais interferências eram desconsiderados, apropriados de forma caótica, ou possuíam uma menor representatividade na formação da escolha dos agentes envolvidos. Pelo contrário, apenas para nos limitarmos ao século XX, Munn (1977) afirma que, por vários anos, cientistas já vinham conduzindo avalições ambientais, em especial nos países socialistas e em temáticas específicas, tal como energia nuclear. Tais estudos possuíam caráter majoritariamente técnico, com circulação limitada, sendo, em geral, sigilosos.

Adicionalmente, esse deslocamento da ação pública, que vem acompanhado de uma parametrização específica dos saberes envolvidos, aglutina uma pluralidade de matérias em uma cadeia de procedimentos específicos. Essa reorganização multidisciplinar, que fundamenta a própria avaliação, produz novos dados e informações cuja forma e conteúdo são característicos da operacionalização do procedimento. Não se trata de tornar públicas informações preexistentes, ao contrário, o instrumento viabiliza a criação de um novo conjunto de elementos e, estes sim, são disseminados publicamente. Seria equivocado, por exemplo, imaginar que a avaliação iluminaria o agir oculto da burocracia, isso porque, até então, esta nunca havia agido desta maneira. Uma vez disponibilizado, esse conjunto de análises – produzidas e organizadas a partir de um formato definido pela própria avaliação – pode ser apropriado e manipulado pelos atores envolvidos de maneiras, ao menos em tese, distintas, inclusive para outros casos. De todo modo, importante observar que as formas de apropriação popular

– ao menos no início da aplicação do NEPA – limitaram suas abordagens aos aspectos formais do procedimento, deixando de tratar sobre questões de ordem material, cuja complexidade da intervenção, em regra, apresenta-se diretamente proporcional à magnitude da ação estudada (Sumek, 1973).

Ainda que a publicização dos saberes seja um elemento importante nessa dinâmica, a conceituação de meio ambiente, as diversas disputas entre os saberes, a aglutinação destes em processos e a intensificação das tentativas de objetivação dos bens ambientas, emergem como fundamentos indissociáveis na formulação dessa nova perspectiva de administração do homem e do seu entorno. Os limites do liberalismo econômico, a escassez, os impactos provocados pelos conflitos na primeira metade do século XX e, em seguida, a tensão imposta pela Guerra Fria colocavam ainda mais em evidência a necessidade de mapear elementos estratégicos e de potencial interesse; fomentar o desenvolvimento de técnicas para otimização do seu acesso; e, promover novos padrões legítimos de exploração dos recursos naturais. Sob essa perspectiva, uma vez que se propõe racional, técnica, neutra, autônoma, gerencial e universal, a avaliação de impacto norte-americana, elaborada sob a premissa de promoção da eficiência na esfera estatal, acaba por desempenhar também um papel estratégico na reorganização do mercado. Essa atuação se opera na medida em que, ao tornar o escrutínio técnico da proposta de acesso (a bens ambientais) um imperativo para qualificar a empreitada e a atuação estatal como legais, legítimas e responsáveis, estaria também se opondo às práticas de exploração fomentadas pelo

laissez-faire que, sob a ótica ambiental, poderiam ser resumidas na ideia de subjugação pela espécie humana de tudo aquilo que se apresente como uma oposição, ou seja, aparentemente indomável.

Desse modo, com a edição do NEPA, abre-se caminho para o desenvolvimento da ideia que cada intervenção humana capaz de provocar interferências no meio ambiente pode (e deve) ser submetida a um processo de avaliação. Repare que o tipo de intervenção apenas distinguirá o procedimento e seu respectivo conteúdo. A partir dessa nova perspectiva de compreensão dos desdobramentos das interferências sobre o meio ambiente, toda e qualquer ação (deve) passar por um crivo analítico, em regra, racional e científico. Veja, nesse sentido, o procedimento criado pelo NEPA para controle das ações conduzidas pelas agências federais, a seguir descrito de forma simplificada apenas para fins de ilustração da afirmação anterior.

Conforme ilustra a Figura 1, em primeiro lugar, é conduzida uma análise a fim de verificar se a ação proposta produzirá significativo impacto ambiental – conforme o contorno conceitual definido na norma[48]. Caso negativo, indaga-se sobre a

[48] Haja vista que nos primeiros anos as diretrizes da CEQ não possuíam natureza vinculante, parte dos conceitos-chave para aplicação do NEPA acabou sendo definida a partir de disputas judiciais. Como é o caso do conceito 'significativo'. Nessa situação, foi decidido que a agência deve classificar o impacto por meio da criação de uma linha de base que considere a área afetada para definir a partir de que momento os impactos gerados podem ser considerados significativos. (Sobre esse assunto ver o caso Hanley v. Kleindienst).

possibilidade de aplicar a regra de exclusão categórica[49] à ação proposta. Não havendo qualquer circunstância extraordinária que impeça o prosseguimento do procedimento (e, portanto, caracterize a necessidade de uma avaliação mais detida) a atividade é submetida ao escrutínio decisório da agência federal respectiva (CEQ, 2007).

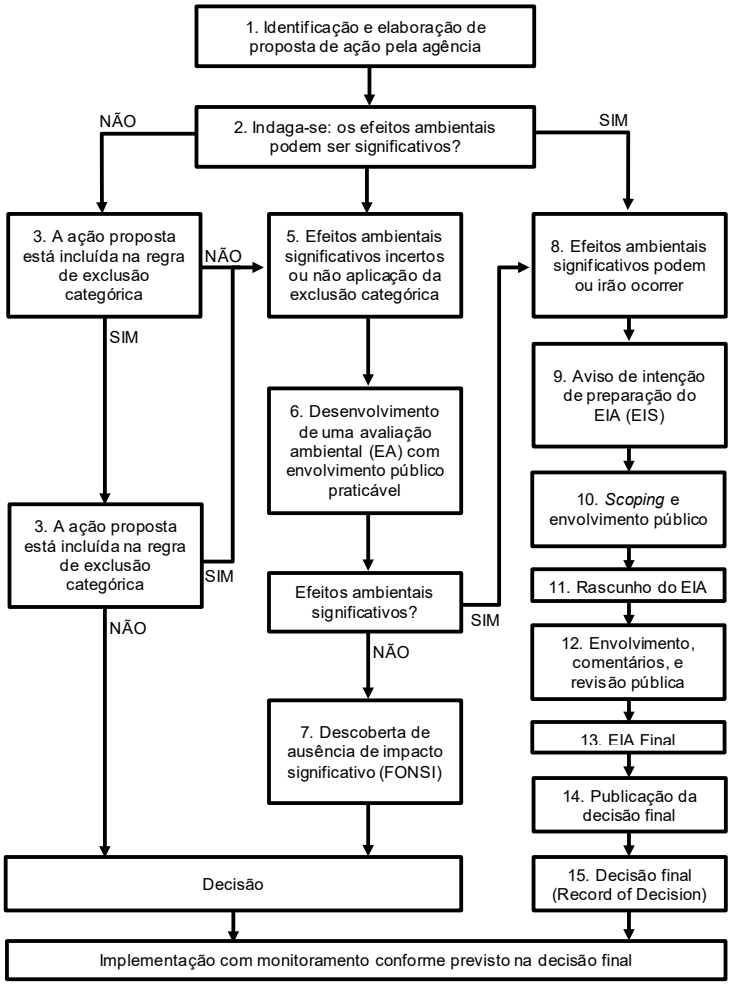
A segunda possibilidade, que se apresenta como intermediária, ocorre nos casos em que se tem dúvida a respeito da existência de significativo impacto ou nas situações em que – em função de circunstâncias extraordinárias, também definidas pelas agências – não é possível aplicar a regra de exclusão categórica. Nesses casos, elabora-se uma avaliação ambiental (*environmental assessment* - EA) inclusive contando com intervenções populares. Caso essa análise, cuja complexidade é inferior à condução de um estudo de impacto ambiental (EIA) (*environmental impact statement* - EIS), não detecte a existência de significativo impacto[50], prevê-se a elaboração de documento conclusivo a respeito da desnecessidade de se prosseguir uma apreciação mais detalhada (*Finding of No Significant Impact* – FONSI) e o processo é encaminhado à decisão. Caso a agência proponente opte pela realização da ação,

[49] Trata-se de uma categoria de ações em que a agência compreende que não há significativo impacto na qualidade do meio ambiente, seja individual ou cumulativamente. Com base na sua experiência acumulada, as diversas agências federais elaboram listas de ações específicas, ligadas às suas atividades, nos momentos em que desenvolvem ou revisam seus procedimentos de implementação do NEPA (cf. CEQ NEPA Regulations, 40 C.F.R. § 1.508.4).

[50] Ou caso os impactos significativos detectados sejam compensáveis mediante a aplicação de medidas mitigadoras.

segundo a legislação, esta deverá se comprometer com a execução de medidas de mitigação e monitoramento sugeridas na análise ambiental (CEQ, 2007).

Figura 1 – Procedimento de avaliação de impacto ambiental (NEPA)



Fonte: adaptado e traduzido a partir do documento A Citizen's Guide to the NEPA (CEQ, 2007)

Por fim, a terceira hipótese contempla as situações em que as agências envolvidas concluem pela existência de possíveis impactos ambientais significativos na proposta avaliada. É somente nesses casos que a legislação exige o preparo de um estudo de impacto ambiental pelo NEPA[51]. Essa análise detalhada ocorre por meio de procedimento específico – ainda que as agências federais possuam alguma autonomia em relação a determinados aspectos, por exemplo, no que diz respeito à fase de definição do escopo da avaliação (em inglês, *scoping*). De forma sintética, e seguindo o fluxo apresentado na Figura 1, a primeira etapa desse estágio é o anúncio público acerca da elaboração do estudo de impacto ambiental em relação a determinada proposta de ação. A esse estágio segue-se a mencionada fase de *scoping*. Isto é, momento no qual são definidos os elementos que serão submetidos à avaliação. Essa etapa deve permitir intervenções externas, produzidas pela sociedade civil – em especial no tocante à identificação das questões mais sensíveis para a comunidade local. É também fixado o cronograma de execução do estudo. Em seguida, um rascunho do trabalho é elaborado e submetido ao escrutínio popular por meio de nova fase de comentários, que pode incluir também a realização de audiências públicas. Incorporadas as manifestações e conduzidos os eventuais ajustes, uma versão final da análise é preparada e novamente encaminhada para controle

[51] Em virtude da amplitude do escopo da norma o estudo de impacto ambiental pode ser produzido para atender a uma demanda de projeto específico (*site-specific*) ou um grupo de ações conectadas para implantar um plano ou uma política pública (*programmatic*). Nesse último caso, criou-se ainda um outro procedimento, a avaliação ambiental estratégia.

externo. Somente ao final desse processo o documento decisório pode ser emitido (*Record of Decision*)[52]. Dentre outros, este deve identificar as alternativas consideradas, especificar as alternativas e medidas mitigadores preferenciais sob o ponto de vista ambiental, bem como – no caso de não execução da ação – se comprometer a condução do monitoramento da implementação das sugestões introduzidas pela avaliação (CEQ, 2007).

Observando estritamente sob a perspectiva normativa, o NEPA define um procedimento prévio de orientação à tomada de decisão que inclui um conjunto específico de elementos a serem considerados, aglutinados no conceito de meio ambiente. Inaugura-se uma etapa contínua e complexa de novas categorizações, hierarquizações, objetivações e embates no entorno dos procedimentos de avaliação. Apesar das prescrições legais buscarem criar um procedimento padrão, pretensamente hermético, a pluralidade de análises envolvidas escapa às tentativas de simplificação, tornando fluxogramas como o da Figura 1, um mero esboço incapaz de identificar outras etapas intermediárias desenvolvidas para lidar com situações específicas. Essa dinâmica também é observada no que diz respeito à composição do conjunto de bens ambientais. Isso porque, a definição do escopo da avaliação também é objeto de constantes

[52] Ainda que algumas agências federais prevejam procedimentos administrativos revisionais, iniciados a partir de um pleito externo ao final dos processos de avaliação, o questionamento judicial dos procedimentos, em regra, tem por objeto as decisões finais emitidas, seja a exclusão categórica, a conclusão de identificação de ausência de impacto, ou o registro de decisão, no caso do estudo de impacto ambiental.

disputas que operam produzindo múltiplas tensões no interior do quadro de possibilidades. A própria definição – larga e abrangente – sobre o que vem a ser considerado meio ambiente é simultaneamente reiterada e posta em xeque a cada tentativa de se conduzir uma nova avaliação.

Destacamos uma passagem do texto de Munn (1975, p. 135) que ilustra as disputas entre os diversos saberes e as dificuldades experimentadas pelos técnicos em ter que lidar com a ampliação dos debates técnicos para incluir também a arena pública.

> A comunidade científica tem o sentimento desconfortável que o quadro institucional para AIAs foi colocado antes do estabelecimento de uma base científica. Em particular, os cientistas de diferentes disciplinas ainda não sabem como trabalhar uns com os outros ou sociólogos ou economistas. Os cientistas não estão acostumados a terem suas análises submetidas ao escrutínio público e isso os deixa desconfortáveis. No passado, uma avaliação era considerada um 'tigre de papel' que raramente era questionada, exceto por colegas. (tradução livre)

De todo modo, importante ressaltar que, mesmo diante de uma pluralidade de oposições, são raros os posicionamentos que pretendem marginalizar a necessidade do cálculo resultante do processo de avaliação. Veja, por exemplo, o discurso empregado por aqueles que defendem que o aquecimento global não decorre da ação humana (cf. os posicionamentos públicos, por exemplo, do Dr. Philip Lloyd, Prof. Anastasios

Tsonis, Prof. Claude Allègre)[53]. A profunda incorporação dessa prática desde a sua previsão primeira na década de 1970 pode ser ilustrada a partir do emblemático posicionamento de uma servidora pública do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano norte-americano (*United States Department of Housing and Urban Development*). Em um treinamento on-line promovido pela referida agência sobre o NEPA, a funcionária afirma "que a Política Nacional transformou a forma que agimos ao transformar a forma que pensamos"[54].

A referida manifestação reforça um elemento importante sobre a avaliação de impacto desenvolvido no segundo capítulo. Isto é, por se tratar de um instrumento informativo e propositivo, tendo como resultado a apresentação de cenários potenciais e soluções possíveis, seu impacto sobre o comportamento dos atores sociais envolvidos transcende aos tradicionais mecanismos de comando e controle, que impõem e restringem a ação mediante a necessidade da adoção de um comportamento predeterminado pela legislação[55].

---

[53] Ou, ainda, o posicionamento público de grandes companhias carboníferas em favor da participação do país no processo de elaboração de instrumentos de regulação climática internacional. Estes sustentam que, não sendo possível evitá-las, desempenhar um protagonismo nessa etapa pode resultar em um controle maior sobre os acordos produzidos (cf., por exemplo, a carta do Diretor Executivo da Cloud Peak Energy enviada ao Presidente Donald Trump. Disponível em: https://www.eenews.net/assets/2017/04/07/document_cw_02.pdf - último acesso em 28.06.2017).

[54] Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=fwxy_9HO1MI (acesso em 21.06.2017)

[55] Outro exemplo interessante pode ser identificado no estudo elaborado por Ortolano (1997), que pesquisou a resistência cultural manifestada pelos funcionários do Corpo de Engenheiros do Exército em adotar o NEPA. Após a

Ao contrário, o produto da avaliação é, em suma, uma diretriz informativa que, para além da criação de um conteúdo próprio, fomenta, no curso do processo de elaboração, reflexões analíticas acerca do tema de modo reiterado. O exercício de dedicação à dinâmica da avaliação de impacto – atualmente, pelo menos – não é a única ferramenta de política ambiental que reforça um modelo específico de administração dos recursos naturais. De todo modo, a manifestação da funcionária norte-americana aponta para o elevado grau de introjeção dessa nova forma de gerir o homem e seu entorno nos sujeitos ambientais. Um dos desdobramentos mais evidentes dessa incorporação pode ser observado a partir da emergência de uma narrativa que passa a considerar inconcebível as tomadas de decisão que não estejam lastreadas pelas análises oferecidas pelo referido modelo de cálculo científico-racional.

A partir dos elementos apresentados anteriormente, é possível sustentar que a edição do NEPA representou um divisor de águas na forma de instrução, elaboração e implementação das decisões adotadas por agentes públicos federais e, em seguida, dos demais atores envolvidos. Isso porque, a política nacional se insere em um quadro mais amplo de revisão da atuação da burocracia que se intensifica a partir de 1946. Em matéria ambiental, essa dinâmica regulatória atinge seu

integração de novos funcionários, especialistas em meio ambiente, os engenheiros antigos apresentaram uma mudança de comportamento e, em alguns momentos, passaram a se engajar na construção de soluções inovadoras. O autor conclui que essa aproximação provocou efeitos extraordinários no agir do corpo tradicional de funcionários, ampliando seu comprometimento na implementação das diretrizes ambientais.

auge em 1969 e teve como principal consequência redefinir o quadro de ações possíveis atores envolvidos sem, por outro lado, atrelá-los a mecanismos de comando e controle. Isso significa dizer que, ao mesmo tempo que introduziu a variável ambiental na formulação das decisões públicas, também produziu uma diversidade de outros efeitos, como, por exemplo, promoveu abordagens gerenciais e competitivas; se distanciou de práticas indutoras calcadas na coerção; favoreceu o desenvolvimento de um ambiente decisório mais aberto, incluindo o envolvimento de outros atores; fortaleceu análises sobre eficiência da administração pública; estimulou reflexões sobre o próprio procedimento, reforçando as regras do jogo; e, dentre ouras coisas, tornou possível transformações no instrumento a partir de demandas dos atores diretamente envolvidos etc. Não se espera com isso afirmar que um novo regramento editado pelo legislativo teria provocado sozinho as mudanças comportamentais observadas alguns anos adiante. Pelo contrário, é preciso enxergar a emergência do NEPA como mais um dos desdobramentos verificados em um período marcado pela produção de inúmeras reflexões a respeito da relação homem consigo próprio e com seu entorno.

De todo modo, o instrumento de gestão ambiental previsto pelo NEPA explicita a emergência de uma nova racionalidade que se distancia dos estritos e absolutos limites evidenciados pelo binômio permitido-proibido. Amparada pela agregação de uma multiplicidade de saberes à ideia de meio ambiente, a dinâmica da avaliação, que oferece inúmeros estímulos à formação de uma subjetividade ambiental, culmina provendo

um conjunto de orientações às possíveis ações. Ainda que se emita uma autorização ao final do processo, esta decisão – sujeita a interferências externas –, em regra, não se dá como um controle direto sobre os indivíduos, mas como o resultado das disputas observadas no entorno dos saberes mobilizados e das relações de poder que organiza. Assim, não há um caminho predeterminado, que – após descoberto – deverá ser perseguido, mas soluções construídas, em que, cada um dos atores envolvidos é estimulado a agir como um empreendedor de seus próprios direitos. Para tanto, cada um deverá utilizar dos meios que possui para promover sua agenda e garantir que seus interesses não sejam marginalizados ou, em última instância, desconsiderados pela análise.

CONCLUSÃO

O conservacionismo emerge nos Estados Unidos principalmente como uma resistência às formas de ocupação e exploração do território. Esperava-se reorientar essas práticas – estimuladas pelo liberalismo – a partir de reflexões críticas a respeito de ideias como 'mito da abundância' e 'destino manifesto', centrais aos comportamentos combatidos. Suas formulações iniciais produziram visões objetivadas do meio rural em que este seria composto por uma natureza bucólica e representaria único espaço possível para a vida boa. A resistência em ampliar suas reflexões – limitadas às ciências naturais – para incluir, por exemplo, aspectos próprios da

urbanização, tornou a abordagem anacrônica. Sua retomada ocorre mediante uma série de apropriações e modificações – como no governo de Theodore Roosevelt e no *New Deal*. Essas transformações e sua aproximação com fenômenos urbanos, em especial, relacionados à poluição industrial, ampliaram racionalidade conservacionista eminentemente territorial para uma perspectiva disciplinar. Essa reorientação implicou na agregação de outros saberes, para além das ciências naturais, e, na medida em que passou a incentivar uma maximização da eficiência da ação estatal e dos processos industriais, esboçou alguma compatibilização entre os interesses dos industriais e da emergente militância urbano-popular.

Influenciada pela trajetória do conservacionismo, a ideia de meio ambiente (environment) encontra um momento favorável para seu desenvolvimento no âmbito de uma série de outras reflexões suscitadas por questões ligadas às transformações urbanas, aos limites da lógica liberal, aos movimentos de contracultura, ao desenvolvimento tecnológico, aos resultados das guerras mundiais etc. Há uma intensificação da abordagem multidisciplinar, que é combinada com uma nova forma de objetivação do meio. Isto é, há o distanciamento da abordagem naturalista e, esse movimento viabiliza a integração dos elementos à esfera ambiental. Estes, por sua vez, são aglutinados a partir da reorganização dos jogos de verdade, a qual é experimentada como um desdobramento da agregação, criação e transformação desses saberes no entorno do dispositivo ambiental. Em regra, essa dinâmica privilegiou demandas urbanas, produzindo resistências por parte do

conservacionismo, bem como marcou um período de intensificação do desenvolvimento de novas estratégias de governo do homem e do seu entorno.

Em meio a esse contexto, a proposta do NEPA é apresentada e discutida no congresso norte-americano. O projeto, entretanto, não era singular ao ponto de se destacar em meio as outras propostas similares que tramitavam no legislativo federal. Tanto é que passou praticamente despercebido tanto pelos congressistas como por atores externos ao procedimento. Nessa perspectiva, a redação inicial do NEPA centrava-se na reorganização do agir burocrático a fim de obter, simultaneamente, uma maximização da eficiência econômica e dos objetivos conservacionistas. Essa orientação pragmática ganhou contornos específicos, haja vista pelo menos dois elementos. O primeiro, presente desde as primeiras versões do texto, refletia a distinção conceitual entre meio natural, conservação e meio ambiente, decorrente da reorganização multidisciplinar mencionada. O segundo, introduzido em meio às discussões no legislativo, tratou de fixar um procedimento público de análise prévia das intervenções sobre o meio ambiente sob o fundamento de que essas informações e decisões não poderiam ficar restritas à burocracia estatal.

A introdução do instrumento de avaliação sustentou boa parte do protagonismo experimentado pelo NEPA nos anos seguintes, bem como representou um marco para a gestão do homem e do seu entorno. Sua operacionalização foi organizada a partir de um conselho, com atribuições voltadas para fiscalização, gestão e fomento das novas práticas, e se

dava por meio de uma ferramenta, responsável por organizar atores, dados e saberes no eixo de um procedimento único, cujo objetivo declarado era produzir informações. Trata-se de um modo específico de objetivação do meio ambiente que permite submetê-lo a uma análise que, ao final, indicaria as alternativas economicamente mais eficientes, considerando a reestruturação das práticas de mercado promovida pela sustentabilidade. E a produção dessas possíveis soluções, apesar de estar atrelada a um procedimento, dependeria do exercício da liberdade dos atores envolvidos. Nesse sentido, o Estado não obriga a perseguição de um determinado caminho, mas chancela as respostas produzidas, bem como se obriga a fiscalizar e a manter as regras de sustentabilidade a fim de garantir o equilíbrio do sistema.

Ao mesmo tempo que o exercício da liberdade individual é uma das condições para o funcionamento da avaliação, é por meio desse envolvimento direto e contínuo que a produção da subjetividade ambiental é estimulada. A instituição de uma norma determinando a submissão das propostas de ação a um procedimento reflexivo prévio não só indicaria prováveis consequências, como atenta a literatura, mas também modifica a própria racionalidade individual. Nesse caso, pouco importa se a avaliação de impacto atingiu seu objetivo de proteção do meio ambiente, a produção de subjetividades a partir das reflexões desenvolvidas e replicadas para além do procedimento são suficientes para reforçar o dispositivo ambiental. Contudo, no quadro da racionalidade neoliberal, cumpre ressaltar que essas ponderações não são fomentadas exclusivamente por

um desejo altruísta. A arena constituída pela avaliação coloca os atores sob a condição de concorrentes que utilizam desse espaço para a promoção de seus interesses. Trata-se de um jogo de relações de poder cuja dinâmica é definida pela capacidade desses atores produzirem verdades que digam respeito aos seus interesses, mas também à sustentabilidade.

Definidos a viabilidade da proposta e o conjunto de soluções a ser empregado, são estabelecidos também o conteúdo e as formas de gestão. Há, nesse sentido, um uso combinado dos dispositivos de soberania (e.g., remoções, deslocamentos forçados e desapropriações), disciplinar (e.g., programas educacionais, requalificações profissionais, rotinas de segurança) e, sobretudo, de segurança (e.g., fixação e monitoramento de padrões de qualidade do ar, da água, clima, fauna, flora, emissão de ruídos, poluentes, alterações urbanísticas). Tomando a avaliação como marco inicial, desde a realização da análise até a implementação do projeto, observa-se a conjugação de formas de gestão direta e indireta que incidem tanto sobre o homem como o meio.

Nos anos seguintes à edição do NEPA, sua evocação representou a principal tática de resistência às práticas liberais de exploração do meio ambiente nos Estados Unidos. Esse movimento culminou com uma elevada judicialização das disputas e acabou estimulando o desenvolvimento de outras estratégias de promoção da agenda ambiental. Entretanto, após a consolidação dessas novas práticas de gestão, o que inicialmente representou uma forma de oposição passou a operar muito mais como uma instância de legitimação do que de

resistência. O foco da atuação acabou centrado na qualidade dos estudos deixando de lado as críticas à dinâmica objetivadora da avaliação. Não se espera com isso sustentar que as ações dos grupos ambientalistas sejam infrutíferas ou equivocadas, mas apenas que, em regra, estas não se opõem a essa forma de gestão. Acredita-se que as tentativas de enfrentamento que adotam o dispositivo ambiental como seu eixo de atuação tendem a dispor de limitada autonomia para se consolidarem como práticas de resistência.

Feitas essas considerações, analisa-se no capítulo seguinte a dinâmica de disseminação no plano internacional da avaliação de impacto. Tendo em vista a anterior exploração dos seus contornos inicias, observar a trajetória do instrumento para além do cenário norte-americano se apresenta como um caminho importante, que fornece vários elementos para, mais adiante, identificar as formas e circunstâncias de sua incorporação e desenvolvimento no território brasileiro.

CAPÍTULO 4

A DIFUSÃO INTERNACIONAL DO MODELO NORTE-AMERICANO E SUA RELAÇÃO COM O NEOLIBERALISMO

O desenvolvimento do modelo norte-americano de avaliação de impacto foi seguido por sua rápida internacionalização. O presente capítulo tem por objetivo observar essa dinâmica, em especial, relacionando o emprego pulverizado do instrumento e as suas implicações no quadro da governamentalidade neoliberal. Destaca-se, ainda, o surgimento de uma série de peculiaridades a partir da introjeção da avaliação nos diversos contextos, em particular o latino-americano.

Para realizar essa tarefa, conduz-se, inicialmente, uma abordagem histórica a respeito da emergência do dispositivo ambiental no plano internacional, tendo como foco os esquemas de cooperação entre as nações. Em seguida, evidencia-se as principais mudanças observadas nas relações de troca e exploração de recursos naturais após o final da Segunda Guerra e o papel fundamental desempenhado pelos novos atores multilaterais na conformação do conceito de meio ambiente. Nesse sentido, a análise volta-se para os principais encontros internacionais e verifica os desdobramentos associados à sua realização que, em última análise, culminam com a formulação da ideia de desenvolvimento sustentável. Esse conceito, responsável por sintetizar a aproximação do meio ambiente

com crescimento econômico passa a ser a principal diretriz organizadora da ação ambiental. A seção é encerrada observando o papel do dispositivo ambiental na reorganização da ordem econômica internacional, na medida em que este opera de modo a auxiliar na definição dos limites e estratégias concorrenciais entre os diversos países.

Na segunda parte, trata-se especificamente da internacionalização da avaliação de impacto. São abordados aspectos próprios da dinâmica objetivadora da ferramenta, que se propõe universalmente válida, e, adiante, são analisados seus principais promotores no plano internacional. Feitas essas considerações, discute-se rapidamente a introdução da avaliação em diversos territórios, conferindo atenção a algumas peculiaridades observadas em contextos específicos. Por último, são conduzidos comentários a respeito da importância dos organismos multilaterais de financiamento, em especial, o Banco Mundial e como a relação da avaliação de impacto com essas instituições explicita as implicações do dispositivo ambiental com o neoliberalismo.

O terceiro estágio aborda questões específicas sobre a incorporação do instrumento na América Latina. Desse modo, analisa a importância dos organismos multilaterais, bem como o impacto do autoritarismo para a conformação da ferramenta. Em seguida, observa o desenvolvimento de um posicionamento latino-americano, em oposição às orientações do Norte global, bem como o seu fracasso em promover uma alternativa regional. A fim de caracterizar as peculiaridades da incorporação da avaliação no continente, são estudados

também exemplos de regulação, em especial, considerando seu histórico de formulação. Ao final, são retomadas as discussões da seção anterior a respeito do protagonismo do Banco Mundial, mas, desta vez, suas políticas e práticas são estudadas de forma um pouco mais detida. Essa tarefa permite evidenciar um esforço intenso de conformação da ação estatal que, por sua vez, deve se limitar à gestão, fiscalização e promoção dos bens ambientais a partir das diretrizes fixadas pelas práticas de sustentabilidade.

CONTEXTO HISTÓRICO

É possível observar a criação de mecanismos institucionais voltados para o desenvolvimento de práticas de cooperação internacional envolvendo recursos naturais desde pelo menos o século XIX (Le Preste, 2001). Entretanto, durante o século XX, seu objeto e racionalidade sofrem diversas alterações. Durante as primeiras décadas, em especial, antes da Segunda Guerra, os acordos eram reduzidos em quantidade e a gestão de recursos naturais voltava-se principalmente para o controle dos estoques daqueles que possuíam importância econômica (e.g., agricultura, caça, pesca). Ademais, existiam poucas instituições internacionais para administrar e estimular essas práticas. A partir dos anos 1930, verifica-se uma progressiva reorientação dos esforços conservacionistas na direção de constituir práticas e regramentos não necessariamente

vinculados a finalidades econômicas (e.g., Convenção Relativa à Preservação da Fauna e Flora em seu Estado Natural, em 1933; sobre a proteção da natureza e da fauna no hemisfério ocidental, em 1940; sobre a proteção das aves, em 1950).

A partir de outra perspectiva, Caldwell (1996) observa que essas primeiras regulações forneceram as bases para as futuras reestruturações no mercado internacional, experimentadas a partir da segunda metade do século XX. Nesse sentido, sustenta que, nas primeiras décadas, os tratados militares e comerciais eram mais numerosos e fáceis de aplicar. Por outro lado, os acordos sobre recursos naturais eram mais complexos, eis que definiam obrigações ou restrições de ação no interior dos territórios, direcionadas à regulação do livre mercado. Essas práticas, em regra, eram percebidas como interferências na soberania desses países. Tal tipo de abordagem não encontrava ressonância nos Estados, em especial, considerando o turbulento cenário internacional. Até então, não havia práticas ou discursos sobre os recursos naturais capazes de justificar intervenções ou limitações das ações estatais em seu próprio território. Para o autor, ainda que essa mitigação de soberania implicasse resistências dos Estados, o estabelecimento de medidas de controle e gestão desses recursos foi uma das condições para viabilizar as transações no mercado internacional.

Após a Segunda Guerra, outras várias questões são englobadas às discussões internacionais, ainda que as perspectivas conservacionistas tradicionais não sejam abandonadas. Adicionalmente, há uma explosão institucional com a criação,

dentre outros, da ONU, FMI, OMS, Cepal, UICN, Organização Meteorológica Mundial, Agência Atômica Internacional, bem como se observa a emergência de organizações e associações cujos interesses econômicos estavam ameaçados pelas práticas dominantes de exploração dos recursos naturais (Le Preste, 2001). Essas novas instituições promoveram vários encontros para tratar dos mais diversos temas. Dentre eles, é possível destacar, em 1949, a realização pela ONU da Conferência Internacional Técnica sobre a Conservação. O evento indicava uma preocupação latente na reorganização das práticas de exploração e troca dos recursos naturais, uma vez que seu principal objetivo era discutir as novas formas de gestão no pós-guerra. Mesmo assim, continuava a prevalecer uma abordagem setorizada sobre os recursos. Veja o exemplo do sistema ONU: a FAO ficou responsável por questões atinentes à pesca, agricultura, florestas, a OMS restrita à saúde e a UNESCO trabalharia educação e ciência. Em decorrência desse adensamento institucional e ampliação dos debates, são produzidos outros tantos acordos internacionais envolvendo questões sobre poluição por resíduos radioativos, proteção dos bens culturais, conservação de recursos marinhos, exploração da Antártida, etc.

Nesse período (1940-70) também ocorrem vários episódios catastróficos envolvendo novas tecnologias e recursos naturais, por exemplo, as centenas de detonações nucleares, com destaque à realizada no atol Bikini, que promoveu discussões sobre a capacidade de controle desses arsenais; a observação de distúrbios em fenômenos naturais como,

chuvas radioativas e nevoeiros contaminados por fumaça, alterações na camada de ozônio, elevação dos níveis de CO_2; registros de poluição nunca antes observados, como no caso de grandes vazamentos de petróleo, ou do acúmulo de mercúrio na baía de Minamata, no Japão. Nesse contexto, são produzidos alertas e manifestações por parte da sociedade e da comunidade científica, como os livros escritos por Rachel Carson, em 1962 (*Silent Spring*), por Jean Dorst, em 1965 (*Avant que Nature meure*), por Paul Ehrlich, em 1968 (*The Population Bomb*) e o ensaio de Hardin no mesmo ano (*Tragedy of the Commons*).

Interessante destacar que, no âmbito dessa reorganização do mercado internacional – que atinge seu auge na década de 1970 –, há um deslocamento importante no que diz respeito à soberania. Como analisa Trindade (1984), entre os anos 1950 e 1960 se verifica uma mudança de terminologia nos acordos trabalhados no âmbito do sistema ONU. Deixava-se de falar em 'direito de se explorar livremente os recursos', para empregar a expressão 'soberania permanente sobre os recursos'. Segundo o autor, ainda que as discussões sobre o tema se iniciem na década de 1950, um marco nesse processo teria sido a edição da Resolução n. 1.803 (XVII) sobre 'Soberania Permanente sobre Recursos Naturais', em 1962. A referida norma recomendava que a exploração desses recursos, assim como a importação de capital estrangeiro para efetivá-la, deveria estar em conformidade com as regras e condições estabelecidas pelas nações. Em 1966, com a edição de outra resolução sobre o tema, há um avanço na pavimentação de um novo mercado

internacional. Isso porque o regramento defendia que o capital estrangeiro deveria ser submetido à supervisão governamental para assegurar que esse fosse empregado 'no interesse do desenvolvimento nacional'. Se, por um lado, essas novas regras e instituições passavam a valorizar uma soberania econômica dos Estados sobre seus recursos, ao mesmo tempo, legitimavam práticas de exploração que, aos poucos, eram combatidas pelo movimento ambientalista nos países do Norte[56].

A partir da década de 1960, em que as questões envolvendo recursos naturais ultrapassaram as escalas regional e nacional, as discussões sobre cooperação internacional e soberania são objeto de expressivas mudanças. Nesse sentido, dois eventos fornecem elementos importantes para explicitar essa dinâmica, a Conferência da Biosfera, sediada em Paris, no ano de 1968, e a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972. No que diz respeito à primeira, esta foi organizada em conjunto pela FAO, UICN, OMS, ONU e seu objetivo declarado era tratar tanto da perda de qualidade do meio ambiente nos países industrializados, como da relação ente o progresso da

[56] Para Caldwell (1996) a preocupação com os recursos naturais – e, mais adiante, com o meio ambiente – ganha espaço no plano internacional na medida em que as transações de recursos e pessoas entre fronteiras aumentam. Afirma que o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) jamais poderia ter sido concebido e operacionalizado se, antes, não houvessem sido celebrados acordos ambientais paralelos entre as partes. O mesmo raciocínio aplica à concepção da União Europeia, cuja existência foi precedida por acordos de controle ambiental.

humanidade e a integridade do seu meio natural (Le Preste, 2001). Ainda que limitada a uma perspectiva técnico-científica, Caldwell (1996) lembra que este foi o primeiro encontro internacional relevante ligado ao ambiental global, se distanciando das abordagens setorizadas, voltadas para a gestão de recursos naturais específicos. Tratava-se de uma retomada das discussões envolvendo cooperação internacional iniciadas pela UNSCCUR, em 1949 (McCormick, 1992). Seus resultados imediatos foram a criação de áreas especialmente protegidas, denominadas reservas da biosfera, e de um programa de cooperação internacional chamado 'o homem e a biosfera', voltado para o desenvolvimento da produção científica. O relatório final produzido afirmava que o homem seria um fator chave para a biosfera e que as ciências naturais e a tecnologia seriam insuficientes para produzir respostas aos problemas contemporâneos. Há, nesse sentido, uma orientação para que fossem envolvidas outras disciplinas como a política, a administração pública, economia, direito, sociologia e psicologia. Segundo McCormick (1992), o evento poderia ser considerado um marco do redescobrimento do homem como parte da natureza. Após a sua formulação, em 1968, o conceito de biosfera foi reiteradamente empregado nos documentos internacionais sobre meio ambiente.

Para além de consolidar a perspectiva ambiental no plano internacional, preparando o terreno para a agregação dos vários saberes, a construção do conceito de biosfera ainda produziu outro desdobramento na conformação do dispositivo

ambiental. Aproximar o homem (como espécie) à natureza, principalmente, considerando o novo cenário internacional e a ampliação da escala dos problemas ambientais, viabilizou a objetivação dessa relação a partir da ideia de unidade planetária. A despeito das várias culturas e nações, verifica-se uma subjetivação própria que aglutinaria os 'cidadãos do mundo' tanto pela sua condição humana, como também por habitarem o mesmo planeta – vide a imagem da Terra como uma 'nave' vagando pelo espaço. Constrói-se um elemento de unidade que prescinde de relação com a soberania. Com esse deslocamento, o debate sobre os limites das ações estatais passa a ser orientado pela lógica da responsabilidade. Em paralelo com a nova escala dos problemas ambientais, o conceito de biosfera, trabalhado no período por meio de outras perspectivas e nomenclaturas, torna possível também a ampliação das práticas e discursos envolvendo as questões contemporâneas – do nível regional e nacional para o transacional e planetário.

A Conferência de Estocolmo, por sua vez, implicou na complexificação das discussões travadas em Paris uma vez que, seguindo a orientação anteriormente formulada, adicionou aos elementos técnico-científicos, discussões de ordem política, social e econômica (McCormick, 1992). Contudo, antes da realização do evento, foi constituída uma comissão preparatória, composta por representantes de 27 países, que se reuniu quatro vezes. Em um de seus encontros, ficou estabelecida a necessidade de um evento específico, restrito a

especialistas, realizado em Founex, na Suíça, em 1971[57]. Para sua concretização, Maurice Strong, secretário-geral do evento em Estocolmo – e grande empresário canadense da área de petróleo e mineração –, conduziu um trabalho de aproximação junto ao grupo de países que apresentavam as maiores resistências, aqueles em desenvolvimento. Com essa estratégia, conseguiu dissolver parte da oposição e aproximar países importantes como Brasil e Índia, que desempenharam um papel de protagonismo nos eventos preparatórios e na própria conferência. Como lembra Lago (2007), o enfretamento conduzido pelos representantes brasileiros às teses conservacionistas e de controle populacional – impulsionadas naquele momento pelo Clube de Roma – teria sido fundamental para inserir a variável desenvolvimentista em detrimento das abordagens voltadas para o crescimento zero.

Na medida em que dissolveu as maiores dissidências, o documento produzido em Founex garantiu a viabilidade da Conferência de Estocolmo no ano seguinte e, ainda, fixou as bases para conciliação entre os países envolvidos. De forma complementar, para Sachs (1993, p. 29), o "Relatório Founex estabeleceu um caminho intermediário entre o pessimismo da advertência dos malthusianos a respeito do esgotamento dos recursos e o otimismo da fé dos cornucopianos a respeito dos remédios da tecnologia". Essa

[57] A presidência do evento em Founex foi compartilhada entre um especialista do Sri Lanka – que, mais tarde, veio a se tornar Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – e o então Diretor de Planejamento de Políticas do Banco Mundial.

característica compatibilizadora é explicitada pela defesa que a degradação ambiental nos países desenvolvidos estaria associada aos padrões de produção e consumo, enquanto que, nas demais regiões do planeta, esta seria explicada pela pobreza (entendida como falta de desenvolvimento). McCormick (1992) entende que o papel de Founex teria sido o de transmitir uma ideia de segurança econômica para os países menos desenvolvidos. Ou seja, que as novas regras não incidiriam diretamente sobre suas soberanias, tampouco entrariam em conflito com seus interesses. Pelo contrário, serviriam de estímulo ao seu desenvolvimento ao mesmo tempo que evitariam os problemas experimentados pelos países desenvolvidos. Essa promessa, entretanto, não se concretizou, eis que os custos e implicações na formação do mercado produziram efeitos negativos muito superiores nos países em desenvolvimento, por exemplo, tal como demonstraram Swanson & Mason (2003) ao avaliar a implementação do Protocolo de Montreal sob a perspectiva econômica.

Como sustenta Holdgate (*et al.*, 1982), Founex e, em seguida, Estocolmo podem ser considerados marcos no estreitamento das ideias ambientais com o desenvolvimento econômico. Essa abordagem afasta a percepção de que os referidos conceitos seriam incompatíveis. A partir do protagonismo de nações como Brasil e Índia, é observado intenso processo de convencimento dos demais países periféricos que as preocupações ambientais eram muito mais relevantes para a sua situação do que eles próprios eram capazes de avaliar. Sob essa perspectiva, a gestão do meio ambiente

não constituiria uma barreira ao seu desenvolvimento – que naquele momento era acentuado –, mas seria parte do processo. Esse discurso seria disseminado como uma das faces da liberdade calcada sob a lógica liberal, e é explicitado em um dos trechos do resumo dos debates gerais em Estocolmo – atribuído à Maurice Strong: *A conferência lançava um novo movimento de liberação para libertar os homens da ameaça de sua escravidão em relação às ameaças ambientais por ele próprio criadas* (tradução livre)[58]. Ainda que internamente essas ideias tenham encontrado resistência quando de sua implementação, haja vista que diversos países periféricos viviam sob regimes autoritários (orientados por uma perspectiva desenvolvimentista), tais discursos ambientalistas foram, aos poucos, adotados e propagados no meio social.

No ano seguinte, em 1972, é realizada a Conferência de Estocolmo e as diretrizes conciliadoras estabelecidas nos eventos preparatórios tomam a forma de uma declaração que compatibilizava crescimento econômico e proteção ambiental. Incluindo as variáveis anteriormente comentadas, Le Preste (2001) resume quais teriam sido os principais elementos que teriam motivado a concretização do evento. Dentre eles, destaca-se o aumento da cooperação científica internacional, notadamente, entre instituições não governamentais, a publicidade crescente dos problemas ambientais, a ampliação da

[58] No original, em inglês: *The Conference was launching a new liberation movement to free men from the threat of their thralldom to environmental perils of their own making.* http://staging.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=97&ArticleID=1497&l=en (último acesso em 08.02.2018).

sua escala para o nível transnacional e o rápido crescimento econômico nos países periféricos. No texto final aprovado, verifica-se a constatação de uma nova ordem de problemas – neste caso, mundiais –, bem como a necessidade que sejam criados mecanismos de ação para lidar com essa realidade. Consolida-se também a visão contemporânea, agregadora e multidisciplinar de meio ambiente, em detrimento das abordagens naturalistas, ou relacionadas a recursos específicos. Nesse sentido, são lançadas as bases para o que, anos mais tarde, seria denominado 'desenvolvimento sustentável'. Em termos operacionais, é apresentado um plano de ação, cria-se um fundo voluntário para promoção da agenda ambiental, bem como institui-se o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com sede em Nairóbi, no Quênia.

Para além de enfrentar resistências dos países na absorção das novas regras introduzidas pela declaração, outros problemas foram verificados quando das tentativas de implementação das referidas medidas. Por exemplo, apesar das certezas inequívocas propagadas pelos discípulos dos argumentos malthusianos e de controle populacional, constatou-se que o conhecimento sobre o meio ambiente era muito menor do que se imaginava – as grandes regras gerais formuladas no Norte mostravam-se insuficientes ante às peculiaridades locais e regionais verificadas no resto do planeta. Ademais, os custos ambientais se mostraram muito altos, sobretudo para as economias em desenvolvimento – e a ajuda financeira prometida na declaração veio em dimensões inferiores às

ambições do acordo. Por último, boa parte das propostas se mostrou de difícil operacionalização, eis que construídas sob a forma de programas grandiosos, que envolviam todas as fases da política pública – desde o diagnóstico até a avaliação de resultados (Le Preste, 2001).

Em conjunto, as conferências de Paris e de Estocolmo são fundamentais na consolidação do dispositivo ambiental. Isso porque, contribuem para aglutinar as diversas pautas no conceito de meio ambiente, deslocam a discussão política do âmbito nacional para o transnacional – promovendo uma subjetividade construída no entorno de uma cidadania planetária – e respondem, ainda, por três outras indicações importantes. A primeira, conformam a ação ambiental, que deve estar orientada para a promoção do desenvolvimento. Em seguida, redefinem o papel do Estado, que assume as funções de gestor das regras e empreendedor de seus recursos. Por fim, tornam operacionalizável uma mudança na racionalidade governamental que deixa de incidir exclusiva e diretamente sobre o território, passando a se caracterizar por privilegiar intervenções indiretas, elaboradas a partir de estudos, monitoramentos, padrões de qualidade, estimativas, cenários etc.

Alguns anos mais tarde, após uma inflexão dos debates sobre meio ambiente, haja vista, principalmente, o conflito árabe-israelense e as tensões provocadas pela Guerra Fria (Le Preste, 2001), há uma retomada da agenda ambiental com a publicação do Relatório Brundtland, em 1987, intitulado 'Nosso Futuro Comum'. Em linhas gerais, o documento

sintetiza e, em alguma medida, requalifica sob a forma do 'desenvolvimento sustentável' as orientações formuladas nos eventos de 1968 e 1972.

Le Preste (2001) sugere que a produção do relatório teria sido possível, haja vista não apenas a contínua observação de catástrofes ambientais, mas também em virtude do fortalecimento de movimentos sociais e, principalmente, com o fim da Guerra Fria. A tensão Leste-Oeste junto com outros conflitos armados, que limitaram os efeitos de Estocolmo, não eram mais uma realidade e havia uma promessa de expansão do capitalismo por essas outras regiões orientadas por uma economia planificada. Esse momento é caracterizado também por um movimento de internacionalização das ONGs no Norte e de emergência das organizações no Sul, tendo em vista a janela de oportunidades oferecida pelo arrefecimento das gestões autoritárias. Observa-se ainda a consolidação dos Partidos Verdes e a ampliação das práticas de gestão do meio ambiente de organismos financeiros multilaterais, como o Banco Mundial, que aprova sua nova política ambiental seguindo a iniciativa pioneira da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*US-aid*). Nesse contexto, o meio ambiente deixa de ser apenas um objeto, mas também passa a ser instrumento de luta política.

Para Welford (2003), o Relatório Brundtland indicaria ainda mais alguns pontos. Isto é, que o meio ambiente não poderia ser tomado como um dado, devendo ser contabilizado como parte integrante do processo econômico – i.e., internalização das externalidades negativas; uma das maiores

ameaças enfrentadas seria a aproximação dos países em desenvolvimento às ideias de livre mercado, uma vez que estes desejavam crescer tão rápido quanto as nações desenvolvidas; e, por último, reforçaria a necessidade de que a atuação negocial dos indivíduos e coletividades deve estar orientada para o futuro, em detrimento do lucro imediato. Em resumo, ante a reestruturação do cenário internacional pós-guerra, há uma expressiva tentativa de reorientação do mercado a partir da introdução da variável 'sustentabilidade' como validador das novas práticas. Esse movimento que, em última análise, produziu uma série de novos mercados, também permitiu o acesso direto e indireto a recursos soberanos e, ainda, conformou as possibilidades de crescimento legítimo a partir da configuração de limites às práticas de exploração dos bens ambientais.

Em paralelo à publicação do Nosso Futuro Comum, outros eventos importantes ocorrem no período. Como a assinatura do Protocolo de Montreal, em 1987, que tratava da proibição de comercialização de CFCs, a fim de diminuir o buraco na camada de ozônio do planeta. Nesse acordo foi estabelecido o princípio das 'responsabilidades comuns, mas diferenciadas', em que todos Estados signatários possuem o dever de atuar na mesma direção, ainda que a partir de diferentes formas.

Cabe mencionar também a realização da Eco-92, no Rio de Janeiro, que não apenas reafirmou os princípios anteriores, mas também retomou a ideia de precaução, introduzida no acordo de Montreal. Estes, por sua vez, foram consolidados

na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Trata-se, em geral, de um roteiro que orienta Estados e indivíduos sobre como alcançar o desenvolvimento sustentável. Apesar da avaliação de impacto estar presente no debate internacional desde 1972, quando foi prevista no rascunho do Princípio 20 da Declaração de Estocolmo e removida na versão final do texto para evitar conflito com o direito ao desenvolvimento, o instrumento foi globalmente reconhecido como um princípio do direito ambiental internacional apenas na Rio-92 (UN, 2018). Encontra-se previsto no Princípio 17[59], que incluiu a obrigação de elaboração da avaliação para as atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental. Dentre as demais disposições, há também uma orientação explícita no estabelecimento das regras do jogo do mercado. Veja-se, por exemplo, o Princípio 12, que basicamente torna qualquer acordo ambiental discutível sob o ponto de vista econômico. De modo geral, os compromissos firmados na Conferência do Rio que foram registrados na Agenda 21, reiteram a interdependência do desenvolvimento e do meio ambiente, e fundamentam as estratégias de cooperação e financiamento internacional. O encontro realizado em 1992 se apresenta, então, como um aperfeiçoamento dos anteriores. Essa relação de continuidade pode ser resumida novamente nas palavras de Maurice Strong, proferidas

[59] A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser efetuada em relação a determinadas atividades que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o ambiente e estejam dependentes de decisão de uma autoridade nacional competente. (tradução livre)

naquele momento: "o ambiente não será salvo pelos ambientalistas. Os ambientalistas não detêm as alavancas do poder econômico" (tradução livre) (Karliner, 1997).

Desde a Eco-92, outros inúmeros eventos e acordos internacionais foram realizados. E o que se observou foi uma contínua integração das diversas abordagens em favor do meio ambiente – ao invés de uma substituição de paradigmas. Ou seja, ainda que tenham sido transformadas e adaptadas às novas realidades, continuou-se a verificar estratégias conservacionistas, setorizadas, voltadas para finalidades econômicas, integrando dimensões sociais, culturais etc. Mesmo com a rápida disseminação e adesão do discurso ambiental, remanescem constantes as tensões provocadas em favor do livre mercado, em que a regulação do meio ambiente é percebida como uma interferência desnecessária e injusta, principalmente às companhias transnacionais. Contudo, a despeito dessa pluralidade de posicionamentos, o que se verifica nos últimos cinquenta anos são tentativas de reorganização da ordem econômica que, em termos ambientais, atingem seu auge com a formulação da ideia de desenvolvimento sustentável. Esse instrumento intelectual do dispositivo ambiental opera redefinindo as regras do jogo de competição na medida em que introduz (e constantemente induz) a formação de novos mercados. Ao mesmo tempo, evita que a dinâmica econômica seja conduzida em direção ao desequilíbrio que, nesse caso, significaria a produção de monopólios, o arrefecimento das condições de concorrência e a exploração dos bens ambientais até aproximação dos seus limites naturais e abstratos.

A INCORPORAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL PELOS PAÍSES DO NORTE GLOBAL E ORIUNDOS DE ECONOMIA PLANIFICADA

Ainda que o presente trabalho não tenha por objetivo descrever e analisar em detalhes as peculiaridades associadas à incorporação do modelo de avaliação de impacto ambiental pelos diversos países, aponta-se nesta seção como tal prática foi rapidamente internalizada em vários e distintos territórios. Mesmo que em alguns locais a ferramenta tenha sido introduzida de forma ligeiramente tardia, os últimos 30 anos do século XX foram marcados por sua disseminação. Na medida em que a avaliação de impacto é tomada como um elemento de destaque para estudar o governo ambiental, a rapidez de sua propagação, no âmbito dos países do Norte ou do Sul, é um importante indicador. Isso porque, tal fenômeno corrobora o entendimento acerca da importância não apenas das práticas de gestão, mas do discurso ambiental, como elementos caracterizadores de uma nova racionalidade governamental.

A afirmação descrita no parágrafo anterior é corroborada na medida em que, por exemplo, observamos atentamente o posicionamento empregado por Sánchez (2008, p. 53) para fundamentar as razões pelas quais a avaliação teria se difundido internacionalmente. Segundo o autor, a principal justificativa para o fenômeno, tanto para países desenvolvidos como para aqueles em desenvolvimento, seria que ambos teriam *diversos problemas ambientais em comum*. *Em outras*

palavras, o estilo de desenvolvimento adotado engendra formas semelhantes de degradação ambiental. Conceitos amplos e vagos, como 'meio ambiente', 'estilo de desenvolvimento' e 'degradação ambiental' objetivam uma pluralidade de variáveis – históricas, políticas, econômicas e culturais – e viabilizam que dinâmicas peculiares e diferentes entre si sejam percebidas como iguais. Tal como estimulado pelos acordos ambientais internacionais, essa administração pretensamente igualitária das demandas ambientais permite que, resguardadas as devidas proporções, as soluções sejam pensadas em esquemas gerais, restando necessário apenas produzir pequenas adequações. Tais conceitos, portanto, funcionam como importantes engrenagens para a formulação de padrões internacionais de análise, avaliação, exploração e compensação de recursos naturais. Mesmo que se observe oposições no sentido de reforçar a insuficiência das abordagens gerais para tratar de dinâmicas locais e regionais específicas, a forma de produção e processamento de informações introduzida pela avaliação de impacto se constituiu de modo dominante nos debates envolvendo gestão dos bens ambientais

Como abordado, a segunda metade do século XX foi marcada por questionamentos dos modelos capitalista e socialista, ao menos nas economias desenvolvidas. Nesse cenário, a resistência aos valores estabelecidos, em especial a partir de 1968, vinha se exercendo de forma cada vez mais intensa, mas, até então, as preocupações ambientais encontravam respaldo apenas em alguns grupos da sociedade nos países do Norte. Ocorre que, aos poucos, essas demandas difusas ganharam

força em virtude do impacto da poluição verificado em amplas faixas da população de classe média desses países (Lago, 2007). Esse contexto, que em larga medida contribuiu para a edição do NEPA, conferiu força não apenas ao alargamento do debate internacional sobre meio ambiente, mas também para a fixação de regras e compromissos entre vários países. Entretanto, faz-se necessário observar que, ao mesmo tempo em que essas preocupações passaram a mobilizar desde indivíduos singulares – como próprio John Muir –, incluíram também organizações governamentais, administradores públicos, grandes corporações e organismos multilaterais. Veja, por exemplo, que o Clube de Roma, fundado em 1966, foi incialmente financiado por grandes empresas do ramo automobilístico como a FIAT e a Volkswagen[60].

Tendo em vista os acontecimentos observados no contexto pós-guerra, anteriormente explorados, verificou-se transformações importantes envolvendo a gestão dos bens ambientais. Destaca-se, novamente, a importância da Conferência da Biosfera, em 1968, e Estocolmo, em 1972, como marcos nessa dinâmica. De todo modo, em 1992, momento no

[60] Apenas para fins de recordação, o principal produto das reuniões e análises do Clube foi o relatório *The Limits to Growth*, que descrevia um cenário apocalíptico para a humanidade que, segundo suas previsões, caminhava para a autodestruição. Mais do que descrever um cenário pessimista, esse documento é importante para a análise aqui pretendida na medida em que seu conteúdo se apresenta como o principal exemplo de tentativa contemporânea de circunscrição do agir de um grupo específico de indivíduos com base no fundamento da necessidade de se gerir o meio ambiente, haja vista a disponibilidade limitada de recursos naturais, sob pena de inviabilizar a vida humana no planeta.

qual a avaliação de impacto é reconhecida internacionalmente como um novo princípio do direito ambiental, sua disseminação já havia atingido inúmeros países. Como aponta estudo elaborado pela ONU (2018), enquanto as primeiras previsões normativas da ferramenta foram observadas nos países do Norte em resposta às novas demandas sociais promovidas nos anos 1960, nas demais regiões seu impulso é verificado em outros momentos. Por exemplo, na América Latina a incorporação da avaliação ocorreu entre os anos 1970-80 e foi influenciada ou associada à atuação dos bancos multilaterais de desenvolvimento. Os territórios banhados pelo Pacífico, por sua vez, teriam experimentado uma incorporação tardia da ferramenta, entre 1990-2000.

Nesse contexto, além das instituições financeiras internacionais, um importante promotor das práticas de avaliação de impacto é fundado em 1980, a já mencionada Associação Internacional de Avaliação de Impacto Ambiental (IAIA). Instituída por pesquisadores norte-americanos, a IAIA conecta indivíduos envolvidos com a ferramenta, estimula a produção da subjetividade ambiental, bem como corrobora para produzir a verdade científica no que diz respeito ao instrumento. Essa dinâmica pode ser evidenciada na medida em que elabora conceitos e métodos, implementa treinamentos para agentes públicos e privados, mobiliza grupos de pesquisa, compartilha informação e organiza eventos em diversos países. Atualmente, segundo informações da própria instituição[61], a IAIA congrega mais de 1.700 representantes em 120

[61] http://www.iaia.org/ (último acesso em 08.02.2018)

países, possuindo mais de 3.000 associados. No Brasil, a IAIA tem atualmente, como parceira, a Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (ABAI), fundada em 2011 na cidade de São Paulo.

Valendo da compilação realizada por Sánchez (2008) a partir de diversas fontes, identifica-se que os primeiros países – para além dos Estados Unidos – a preverem em seus ordenamentos jurídicos e práticas administrativas a obrigação de realização de avaliação de impacto ambiental foram o Canadá (1973), a Nova Zelândia (1973) e a Austrália (1974). Todos os três, a partir de então, incluíram no funcionamento de suas burocracias etapas de análises sistemáticas sobre o meio ambiente quando da necessidade de tomada de decisões governamentais sobre projetos ou atividades específicas.

Apesar de uma rápida adesão inicial de conjuntos específicos de países, esse mesmo processo ocorreu de forma um pouco mais demorada no continente europeu. A exceção à afirmação anterior é a França, que editou regulações específicas a partir de 1976, que entraram em vigor em 1978[62].

[62] Interessante observar que o processo de avaliação de impacto na França foi introduzido no âmbito de um sistema de licenciamento preexistente. Isto é, os estudos ambientais devem ser realizados pelo próprio interessado, seja ele público ou privado, – ao contrário dos Estados Unidos, em que a obrigação original de elaboração do estudo é da agência governamental competente. Sua consolidação se deu de forma tão significativa que, já em 1985, estimava que cerca de 8.000 *études d'impact* eram preparados por ano (Lee & Wood, 1985). Tendo em vista que a implementação das práticas de avaliação de impacto representou uma transformação das práticas administrativas até então existentes – eis que não foram criados órgãos específicos para execução dessa política –, para Prieur (1981) o grande mérito da implementação dos estudos ambientais na França teria sido o aumento na preocupação ambiental.

A atual União Europeia veio a incorporar a ferramenta apenas na década seguinte, em 1985, com a aprovação da Diretiva 85/337/EEC (alterada pela Diretiva 97/11/EC de 1997). Especificamente em relação a esse processo, os primeiros debates foram iniciados 10 (dez) anos antes e a demora na sua aprovação encontraria fundamento na dificuldade de se chegar a um acordo entre os membros da Comunidade sobre o grau de rigidez e amplitude dos comportamentos regulados. Destaque, nesse sentido, a oposição do Reino Unido, que defendia um texto ainda mais flexível – haja vista seu interesse na exploração de petróleo no Mar do Norte[63] – e da própria França que discordava das medidas prévias de verificação de poluição transfronteiriça (Wathern, 1988).

Uma sucinta análise da Diretiva 85/337/EEC permite observar já na parte introdutória de seus 'considerandos', para além da esperada preocupação com questões ambientais, um cuidado específico para com relações de concorrência e de interferência no mercado comum europeu. A norma então se apresenta como uma espécie de nivelador da regulação, conformando os limites possíveis para a competição entre os membros da comunidade. Note que, apesar de o controle da poluição aparecer antes do trecho anteriormente comentado, elementos como 'proteção do meio e da qualidade de vida' são descritos na norma apenas após introduzidas as questões de natureza econômico-concorrencial. De todo modo, em

[63] Ainda que, internamente, fosse possível encontrar agentes públicos e privados favoráveis à implementação das práticas de avaliação de impacto ambiental (Wathern, 1988. p. 199).

sinergia com as disposições do próprio NEPA, o preâmbulo deixa claro que a tomada de decisão fica condicionada à posse das informações resultantes da avaliação (Wathern, 1988). Tal como no modelo norte-americano, trata-se, então, de um processo de produção de informações, que, ao menos em teoria, auxiliaria a formulação de escolhas por parte daquele competente para autorizar ou não a ação pretendida.

Mesmo que o texto final tenha excluído análises sobre planos, programas e políticas (Wood, 1995), restringindo sua aplicação a projetos específicos, a Diretiva é operacionalizada de forma similar ao regramento norte-americano. Isto é, define primeiramente quais ações são classificadas como exceção à obrigação de avaliação (neste caso, questões de segurança nacional, previsões específicas das legislações nacionais, e obras emergenciais). Em seguida, divide as ações em dois outros grupos, o primeiro (Anexo I), em que a elaboração da avaliação é obrigatória, e o segundo (Anexo II) em que a deliberação de realizar ou não o estudo depende da decisão do país-membro da comunidade. O conteúdo mínimo do estudo (que pode ter seu escopo ampliado) é definido no Anexo III[64] e há também previsões de interações públicas, como, por exemplo, as consultas e a obrigação de comunicação e justificação da decisão tomada, seja ela qual for. Em sintonia com o procedimento norte-americano, o conteúdo da avaliação deve incluir, segundo a norma, não apenas questões relativas à fauna e flora, mas

[64] Muito similar ao procedimento definido no NEPA, inclui as fases de consideração das alternativas, *screening*, *scoping*, preparação e revisão do estudo, monitoramento, mitigação, consulta e participação popular.

também deve considerar o impacto da ação sobre os seres humanos, componentes materiais e culturais, e as interações entre todos eles. Compreende-se o meio ambiente de forma ampla, incluindo todos os elementos possíveis de serem percebidos como impactáveis pela ação pretendida.

Rzeszot (1999, p. 128) aponta em uma compilação de diversas fontes que boa parte dos países da Europa Oriental e também a Rússia introduziram normas sobre avaliação de impacto a partir da década de 1990. A principal exceção seria a Polônia que, desde 1974, já aplicava a ferramenta em projetos envolvendo recursos hídricos e, em 1980 instituiu sua primeira lei de proteção ambiental. De todo modo, tentou-se, ainda que de forma incipiente, pensar a implementação da avaliação de impacto durante a vigência das economias planificadas (veja, por exemplo, Starzewska, 1988). Isso porque, como sustenta o mencionado trabalho, já havia dispositivos compatíveis no referido sistema que tratavam de questões ambientais e das responsabilidades associadas à sua manutenção por parte do Estado. Apesar de um embrionário desenvolvimento dessa prática em território polonês durante a década de 1980, os autores anteriormente mencionados não destacam experiências expressivas de implementação do modelo norte-americano de avaliação de impacto no período. Pelo contrário, como aponta Rzeszot (1999) – e reforça a ONU (2018), houve uma tentativa por parte da antiga União Soviética de desenvolver um modelo próprio: a 'Revisão Ambiental Estatal' (SER) e a Avaliação de Impactos Ambientais (OVOS). O primeiro, foi inicialmente planejado como uma forma de incluir a opinião

de especialistas em questões ambientais no âmbito da análise de projetos nas economias planificadas. Sua elaboração e implementação foi quase concomitante à Diretiva 85/337/EEC, de 1985. Já o OVOS, que se trata de um sistema muito similar ao EIA norte-americano, remanesceu até 1994 como uma regulação informal operando a partir de diretrizes e instruções emitidas em um nível ministerial. Hoje, o OVOS continua sendo aplicado na Rússia, mantendo diversas de suas peculiaridades (Müller & Plyusnin, 2012).

Segundo Rzeszot (1999), haveria uma tendência para que os modelos 'planificados' acabassem sendo descaracterizados ou gradualmente substituídos por sua versão ocidental, qual seja, a avaliação de impacto ambiental norte-americana. Essa trajetória de aproximação com o referido modelo, estaria associada, conforme aponta o autor, a quatro principais fatores. Primeiramente, em virtude da condução de projetos de pesquisa e treinamentos realizados por agências internacionais; em segundo lugar, em função dos desdobramentos associados à Convenção de Espoo, sobre avaliação dos impactos ambientais em contextos transfronteiriços, aprovada em 1991, entrando em vigor apenas em 1997[65]; em terceiro, haja vista a necessidade de harmonização das

[65] A Convenção de Espoo foi aprovada no âmbito da atuação da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) e define obrigações para as Partes no que diz respeito à realização de avalições prévias de impacto ambiental para determinadas atividades. Determina, ainda, que as Partes deverão notificar umas às outras no que tange a implementação de projetos cujo impacto ultrapassa as fronteiras políticas do Estado executor da atividade proposta.

legislações locais com os preceitos normativos da União Europeia; e, por último, por imposição dos agentes financeiros multinacionais, que passaram a exigir a adoção de avaliações de impacto – que, em larga medida, estão associadas ao modelo norte-americano.

Os países do leste asiático também aderiram ao modelo de avaliação em período próximo dos territórios da Europa Oriental e Rússia. Veja, por exemplo, o caso do Japão. Apesar dos episódios marcantes de danos causados pela poluição entre as décadas de 1960 e 1970, que motivaram a criação e agências ambientais em 1972 (Gilpin, 1995), a pressão gerada pelos discursos desenvolvimentistas tornou inviáveis as tentativas de intensificar as previsões normativas e as técnicas de controle. Nesse contexto que, em 1984, publicou-se os 'Princípios para Implementação da Avaliação de Impacto Ambiental pela Agência Ambiental'. Ou seja, em meio a um cenário que favorecia os interesses dos agentes industriais poluidores, os esforços envidados por setores ambientalistas japoneses para alçar tal orientação à condição de lei foram abandonados, remanescendo estes apenas como diretrizes orientadoras de procedimentos administrativos sem vinculação obrigatória.

Apenas em 1997, após quase a totalidade dos distritos locais adotarem regras próprias sobre avaliação de impacto, foi aprovada uma legislação nacional específica (Briffett, 1999). Até então, apesar de existirem regras gerais para controle da poluição, em especial a partir de 1993, com a edição da 'Lei básica sobre meio ambiente', sua aplicação era muito restrita, e elementos como participação popular eram marginalmente

considerados, se comparados com a legislação norte-americana, por exemplo. Htun (1999) destaca que, mesmo após a aprovação da 'Lei de avaliação de impacto ambiental', o foco dos estudos tem sido as ações e menos os programas, planos e políticas públicas. Inicialmente, as avaliações teriam concentrado suas análises em elementos de meio ambiente natural, conferindo pouca ou nenhuma atenção aos aspectos sociais, culturais e econômicos envolvidos e, quando incluídos, costumavam ser analisados de forma segregada dos estudos envolvendo o meio ambiente natural.

Ao fazer uma análise do conjunto das práticas nos países do leste asiático – contemplando inclusive nações em desenvolvimento – Briffett (1999) aponta que, para além de obstáculos de ordem política, normativa e institucional, a avaliação de impacto ambiental encontra-se presente de forma sólida na vasta maioria dos países (ONU, 2018). Entretanto, considerando sua aplicação nos últimos 20 anos, o mencionado autor entende que a política pública em questão não vem atingindo seu principal objetivo que, para ele, seria o de proteger o meio ambiente. Afirma Briffett (1999) que, embora seja possível sustentar que a elevação da preocupação e da educação ambiental tenham provocado uma mudança de comportamento nos proponentes dos projetos, forçando-os a adotar análises mais detidas sobre as atividades pretendidas, o autor discorda que tal alteração no modo de agir tenha resultado em melhorias para a qualidade de vida de homens e da natureza. O posicionamento de Briffett, que põe em xeque os efeitos da aplicação da avaliação de impacto, é fundamental

para perceber não só as limitações do modelo, mas também para iluminar o papel desempenhado por esse tipo de prática. A insatisfação recorrente dos ambientalistas com a aplicação das práticas de avaliação de impacto e a incapacidade de estas atingirem os objetivos pretendidos – que não se resume ao leste asiático, pelo contrário – é mais um exemplo que aponta para a distinção entre os efeitos anunciados pelo discurso e o que efetivamente é produzido. Isto é, um instrumento de gestão indireta de populações, indivíduos, sujeitos.

Em uma análise global das diversas legislações sobre avaliação de impacto (ONU, 2018) foram detectados quatro elementos que reforçariam as limitações da ferramenta aplicada ao nível de projetos. Isto é, tenderia muito mais a reagir do que antecipar as propostas de desenvolvimento; ao ser financiada pelo proponente, em regra, privilegia o projeto e não o meio ambiente; normalmente é conduzida posteriormente à tomada de decisão de executar o projeto; e, não é capaz de considerar de forma adequada os impactos cumulativos causados por vários empreendimentos. Esse diagnóstico orientaria, portanto, a necessidade de ultrapassar a realização de análises em escala pontual para promover estudos voltados para programas e políticas públicas – as assim chamadas avaliações ambientais estratégicas.

Por último, pontua-se o papel desempenhado pelas agências de financiamento multilaterais, em especial o Banco Mundial, na promoção da avaliação de impacto em âmbito internacional. Observações mais detidas sobre o tema são realizadas na seção seguinte, quando são analisadas as

implicações da atuação desses organismos para a promoção da ferramenta nos países do Sul. Assim, importa destacar nesse momento que, como apontam Le Preste (2001) e Rich (1994), cujas afirmações podem ser ilustradas a partir do caso dos países do leste europeu, a mudança de orientação nas políticas de financiamento internacional dos bancos multilaterais para incluir uma preocupação explícita com questões ambientais, em regra, vinculada ao modelo norte-americano, produziu efeitos em cadeia. Isto é, os governos que pretendiam se valer de empréstimos desses organismos foram obrigados a prever (e, eventualmente, adequar) normas e práticas internas como requisitos de qualificação para acessar os recursos. Isso inclui não apenas o comportamento da burocracia, mas também mudanças nas próprias instituições financeiras.

Entretanto, a previsão de questões ambientais pelos bancos não se deu de forma espontânea, tampouco como evolução das análises de viabilidade dos financiamentos. Pelo contrário, indicam os autores mencionados que a emergência desse comportamento estaria associada a um intenso processo de resistência e disputa provocado, em larga medida, por organizações não-governamentais norte-americanas junto ao Congresso daquele país. Tomando o Banco Mundial por exemplo, apesar de seu posicionamento público em 1972, em Estocolmo, afirmando que institucionalmente já possuía políticas de avaliação ambiental, sua equipe era composta apenas de um único funcionário. Apenas em 1983 houve uma ampliação do departamento de meio ambiente que passou a contar com 6 integrantes, no universo de mais de 6.000

funcionários do Banco. Esse cenário, que já havia se tornado uma questão pública delicada, veio a se alterar apenas a partir de 1987, quando, após uma mudança na diretoria do Banco, diversas medidas foram adotadas na área de meio ambiente. Dentre elas, é possível destacar a ampliação do número de funcionários (que, ao final das reformas, chegaria a mais de 100), a criação de quatro agências regionais ambientais (Ásia, África, América Latina e Caribe), a produção de artigos e planos de ação para países em desenvolvimento, o financiamento de políticas ambientais, em especial com objetivo de evitar desmatamento em florestas tropicais, e o estreitamento dos canais de comunicação com grupos ambientalistas ligados às nações financiadoras como também no âmbito dos países beneficiados pelos recursos (Rich, 1994).

No discurso em que divulgou publicamente as mudanças descritas, Barber Conable, o então diretor nomeado em 1987, definiu a posição e a forma de atuação do Banco Mundial nos anos seguintes no que diz respeito às questões atinentes à pobreza, ao desenvolvimento e aos recursos naturais. Sua fala é permeada por uma análise retrospectiva da posição adotada pelo Banco desde a década de 1970, uma apresentação das medidas futuras de adequação institucional às novas demandas sobre recursos naturais e uma reorientação a respeito de como este perceberia o meio ambiente. Ou seja, como um conjunto de ativos e passivos possíveis de serem categorizados, hierarquizados, valorados, financeirizados e negociados pelos agentes interessados.

Um trecho específico de seu discurso – que foi editado e compilado em um conjunto de textos alguns anos depois – é explícito em relação a esse ponto (Conable, 1991. p. 25):

> Nosso objetivo será desenvolver uma nova avaliação das forças em ação contra o equilíbrio ambiental. Nosso objetivo é (criar) uma espécie de balanço de recursos naturais, um instrumento de planejamento coerente para uma melhor gestão.
>
> Creio que podemos tratar ecologia e economia disciplinas que se reforçam mutualmente. Ao analisar de perto as forças do mercado e, em termos gerais, em todos os setores-chave da atividade de desenvolvimento, podemos identificar os fatores efetivos e perversos que moldam e danificam o meio ambiente. Não estou propondo uma pesquisa sem valor. O que eu procuro nos dados – muito dessas informações já estão disponíveis – é um inventário composto de ativos e passivos ambientais.
>
> Com esse instrumento de planejamento, podemos avançar no sentido de estabelecer o valor desses recursos inestimáveis – cobertura vegetal e superficial, água e drenagem, habilidades humanas e estilos de vida tradicionais – que muitas vezes consideramos insignificantes (tradução livre)[66].

[66] No original, em inglês: *Our goal will be to develop a new appreciation of the forces at work against environmental balance. Our objective is a sort of natural resources balance sheet, a coherent planning instrument for better management. I believe we can make ecology and economics mutually reinforcing disciplines. By looking closely at market forces and broadly at all key sectors of development activity, we can identify both the effective and perverse factors shaping and misshaping the environment. I am not proposing make-work research. What I seek from data-much of which is already on hand-is a composite inventory of*

A partir da definição da referida política de atuação, o Banco Mundial anunciava publicamente que passaria a adotar uma abordagem multidisciplinar sobre o meio ambiente, distanciando-se das perspectivas naturalistas, mas também que seria um produtor de novas ferramentas de administração. Isso porque, no que tange à política ambiental, haveria um compromisso da instituição em empregar esforços no sentido de aprimorar as práticas de gestão indireta do meio ambiente sob o prisma da eficiência na alocação dos recursos. Para o banco, a avaliação representaria um conjunto de procedimentos produtores de informação que, em última análise, viabilizariam o controle e monitoramento, mas também forneceriam os elementos necessários para transformar esses bens ambientais em ativos financeiros, capazes de livre circulação no mercado globalizado.

Nesse contexto, a produção sistemática de avaliações de impacto, orientadas por um modelo técnico específico, passou a ser um importante instrumento aliado das políticas de financeirização dos recursos naturais. Isso porque, tais estudos tendem a reunir em um único documento diversas informações necessárias para que novos cálculos – relacionados às análises de risco e viabilidade financeira dos empréstimos – sejam conduzidos pelos bancos. Reforçando, assim, as

environmental assets and liabilities.
With such a planning instrument, we could move toward establishing the value of those priceless resources-topsoil and grass cover, water and drainage, human skills and traditional lifestyles-we too often consider insignificant. (Conable, 1991. p.25)

estratégias de pulverização internacional das práticas de avaliação, bem como de administração dos recursos naturais.

A retomada das discussões sobre gestão ambiental nos Estados Unidos após a Segunda Guerra rapidamente encontrou suporte em âmbito internacional. Esse movimento culminou com a criação, fortalecimento e modificações no modo de agir de Estados, organizações da sociedade civil, bem como atores internacionais e agências multilaterais no entorno de uma subjetividade ambiental. Se, no plano teórico, conceitos como 'biosfera' passavam a ser empregados fortalecendo o discurso de desenvolvimento de uma comunidade internacional (planetária), ainda restavam lacunas sobre como tornar operacional essa forma alternativa de administração dos recursos naturais. Enquanto o vetor da ação ambiental ganhava forma a partir da conexão entre meio ambiente e desenvolvimento – mais à frente aglutinada na ideia de desenvolvimento sustentável – novos instrumentos eram concebidos, adaptados e reapropriados como uma resposta a essas novas demandas e disputas. É em meio a esse cenário efervescente que ferramentas como a avaliação de impacto eram elaboradas e disseminadas.

Nesse contexto, instituições como a IAIA, foram fundamentais para ajudar a difundir o modelo norte-americano, e também para o estabelecimento de um regime próprio de produção de verdade sobre o meio ambiente em que, qualquer afirmação sobre o tema dependeria de sua validação pelo conhecimento científico para ser considerada legítima. Por sua vez, agências multilaterais como o Banco Mundial ganham

ainda especial destaque na difusão da avaliação de impacto norte-americana após a queda do Muro de Berlim. Isso porque, a paulatina adequação das políticas de fornecimento de crédito às emergentes demandas ambientais no curso da década de 1980 produziu mudanças nos contratos de crédito que passaram a obrigar os contratados a aplicar técnicas de gestão, tal como a avaliação de impacto nos projetos financiados. Na Europa, essa dinâmica se verificou de modo ainda mais acentuado a partir da integração e adaptação das práticas após a fundação da União Europeia.

A INTRODUÇÃO DA AIA NA AMÉRICA LATINA

Como expõe Moreira (1988), haja vista as peculiaridades de cada território, uma análise conjunta da América Latina a respeito da avaliação de impacto implicaria produzir generalizações e repetições de percepções usualmente observadas na literatura sobre países do Sul-Global. Dessa forma, orientado a partir da referida perspectiva, ao invés de traçar um panorama geral, optou-se por observar individualmente algumas aplicações no território latino-americano a fim de ressaltar as características particulares verificadas quando da recepção da avaliação de impacto.

De todo modo, algumas observações gerais sobre a introdução da ferramenta merecem destaque. Como afirma Moreira (1988), as primeiras demandas pela elaboração de avaliações de impacto foram provocadas a partir de

exigências de agências multilaterais, seja para obtenção de financiamento, como no caso do Banco Mundial, seja para desenvolvimento técnico, por meio de programas de cooperação promovidos pelas Nações Unidas (e.g., PNUMA e Organização Pan-Americana da Saúde). Tal como em seu trabalho anterior (Wandesforde-Smith & Moreira, 1985), a autora sustentava que o apoio externo teria sido crucial para desencadear as ações governamentais e populares sobre meio ambiente, incluindo não apenas capacitação técnica, mas também a formulação de políticas públicas, legislações e, ainda, estimulando movimentos sociais. Entretanto – ainda em linha com seu raciocínio anterior –, a explicitação das razões que fundamentariam a lenta incorporação da avaliação de impacto na rotina da burocracia – para além dos projetos exigidos por órgãos internacionais – dependeria de análises mais localizadas, que considerassem as peculiaridades dos territórios em relação às propostas internacionais.

Para além de elementos genéricos como 'falta de vontade de política', impedimentos administrativos e dificuldades de fomentar a comunicação entre as várias instâncias burocráticas, Moreira (1988) defende que um dos obstáculos mais fortes à implementação da avaliação na região estaria relacionado às características autoritárias dos governos latino-americanos no período. Ou seja, a autora entende que o elemento democrático, ou melhor, a gestão democrática dos bens ambientais seria crucial para garantir o funcionamento adequado da ferramenta[67]. Nesse contexto, as avaliações

[67] Interessante notar que, no final dos anos 1990, quando o cenário

demandadas por organismos internacionais e, em regra, executadas por técnicos estrangeiros, acabariam por tratar da questão de forma superficial, desconsiderando aspectos conflitivos de natureza socioeconômica e, portanto, toleráveis aos olhos das administrações autoritárias. Para Mires (2012), além da questão democrática, outros fatores teriam dificultado a emergência de uma percepção ambiental mais sólida na América Latina, como a manutenção do imaginário da infinitude dos recursos naturais, um consenso industrialista em favor de práticas desenvolvimentistas, e a reprodução de práticas colonialistas em âmbito interno nesses países.

Em virtude da baixa permeabilidade dos pleitos democráticos no período, a incorporação das discussões sobre administração do meio ambiente a partir de instrumentos de planejamento como a avaliação de impacto teria, então, ocorrido por outras vias. Nesse caso, percebe-se que a introdução da ferramenta ficou muito mais associada a determinadas lideranças e grupos técnicos – pertencentes ou não ao poder público – e que, em geral, foram profundamente influenciados pelas políticas de investimento e capacitação promovidas pela ONU nos anos 1970 na América Latina. Em especial, no Brasil e no México, em que grandes projetos de infraestrutura foram realizados.

Para além da formação desses indivíduos no entorno de uma subjetividade ambiental, havia também um intenso

político democrático parecia inclinado à estabilização, Moreira passou a atribuir as principais barreiras de implementação da avaliação à falta de comprometimento e vontade políticas (Brito & Moreira, 1999).

estímulo à condução de reformas administrativas, instituindo unidades específicas para gerir questões ambientais. Os cargos criados, por sua vez, acabaram sendo ocupados em grande parte pelos técnicos capacitados pelos mencionados programas. Dentre as instituições constituídas a partir dos referidos estímulos é possível destacar o *Instituto Centroamericano de Administración Pública* (ICAP) e *Centro Internacional de Formación em Ciencias Ambientales* (CIFCA). Apesar da sua curta existência (1976-1983) e de haver sido criado a partir de um acordo entre o PNUMA e o governo espanhol, o CIFCA foi um importante espaço de produção de conhecimento sobre questões ambientais na América Latina – chegando a realizar parcerias inclusive com a CEPAL[68]/ILPES, também protagonista nessa dinâmica. Segundo Torrella (1977), já nos primeiros anos, o CIFCA realizou dezenas de cursos que incluíam a participação de alunos ibero-americanos, principalmente das áreas de Engenharia, Arquitetura e Biologia.

Houve no referido período um intenso esforço teórico de produzir uma resposta dos países periféricos ao Relatório do Clube Roma. Essa atuação, que culminou com a publicação do Relatório da Fundação Bariloche, projetou a posição latino-americana para o centro dos debates ambientais internacionais. Isso porque, foram elaboradas novas análises reforçando que os problemas ambientais não estariam

[68] A Unidade de Meio Ambiente da Cepal/PNUMA foi fundada em 1977, sediada no escritório da CEPAL no Chile. Os trabalhos foram coordenados pelo economista chileno Osvaldo Sunkel, que havia ido para Inglaterra após a derrubada do governo de Allende em 1973 (Saavedra, 2014).

relacionados ao crescimento populacional ou aos limites físicos do planeta, mas sim à desigual distribuição de riqueza no mundo. Propunham os autores que a solução para a questão ambiental deveria passar por mudanças profundas na organização social dominante (Saavedra, 2014). Essa abordagem pretendia rechaçar, por meio de argumentos políticos e sociais, as reiteradas tentativas dos países do Norte de concentrar as discussões sobre meio ambiente estritamente sob um paradigma técnico-científico. Apesar de pouco comentado, o relatório pode ser considerado um dos principais trabalhos no âmbito da criação de uma perspectiva latino-americana sobre o tema, uma vez que considera os estilos de desenvolvimento como o ponto de partida para uma miríade de discussões envolvendo a região.

Interessante observar, como aponta Moreira (1988), que havia um consenso entre os especialistas latino-americanos de que a preocupação ambiental na região deveria ser introduzida nos sistemas econômico e de planejamento, como parte de uma política pública que envolvesse os níveis nacional, regional e local. A opção pela avaliação, em especial pelo estudo de impacto, não era tida como uma prioridade, haja vista que, já naquele momento, era observada como uma ferramenta melhor adaptada às demandas dos países desenvolvidos. A despeito do consenso, havia quem defendesse a incorporação do instrumento norte-americano como uma resposta às conturbadas experiências de planejamento experimentadas na região. Para esses críticos, introduzir demandas ambientais por meio dos tradicionais planos de gestão implicaria em

uma baixa e pouco eficaz implementação. Moreira (1988), uma defensora da avaliação, acreditava que a ferramenta poderia servir tanto a nível nacional como local, e que pré-julgamentos – como, de forma subentendida, classificou o posicionamento latino-americano contrário à avaliação – poderiam limitar as contribuições potenciais para a administração ambiental. Naquele momento, para a autora, havia, antes de tudo, uma necessidade de estruturação institucional no entorno da temática ambiental na região.

Em 1988, quando escrevia a mencionada análise sobre a implementação da avaliação de impacto no Brasil, Moreira identificara que, até aquele momento, apenas alguns países da América do Sul e Central haviam previsto procedimentos e normas atinentes à ferramenta. Pouco mais de 10 anos depois, a avaliação já estava prevista em todos os territórios latino-americanos (Brito & Moreira, 1999). Esse movimento reforça que a disseminação da ferramenta na América Latina ocorreu a despeito das avaliações, análises e alternativas produzidas pelos próprios pensadores locais. Houve um esforço contínuo dos organismos multilaterais de criar um padrão universal em detrimento de apoiar soluções regionalizadas que, mais adiante, poderiam representar barreiras ao mercado internacional. De todo modo, as referidas autoras classificam as políticas ambientais a partir de sua estrutura institucional. Nesse sentido, o arranjo mais comum giraria no entorno da concentração das atribuições de gestão do meio ambiente em um ministério, se opondo a uma tradição de organização setorial das políticas públicas. Especificamente

sobre a implementação da avaliação de impacto, há uma diferença institucional importante no que diz respeito à instância governamental responsável por sua operacionalização. Em países como Costa Rica, Belize, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, a administração da avaliação é conduzida pelo governo central, oposto do que ocorre no Brasil, em que há uma elevada descentralização. Por último, uma versão intermediária das opções anteriores pode ser observada em países como Bolívia, Chile e Colômbia em que autoridades regionais e locais, subordinadas ao governo central, são responsáveis pela implementação da avaliação, remanescendo junto à autoridade ambiental nacional a responsabilidade pela decisão final.

Nesse contexto, tomando como exemplo para análise os primeiros países que estabeleceram regras formais para aplicação da avaliação de impacto, identifica-se a Colômbia como pioneira. A previsão normativa da ferramenta figura no *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*, Decreto-lei editado em 1974 com base na Lei n. 23 publicada no ano anterior. Triana (1994) aponta que o modelo colombiano foi diretamente inspirado no NEPA, tendo artigos que se limitaram a apenas traduzir o texto norte-americano. O regramento demandava a elaboração de um estudo de impacto por todos os agentes públicos ou privados que desejassem conduzir uma atividade que pudesse resultar em danos ambientais. Segundo Brito & Moreira (1999), apesar da previsão legal genérica, essa passou a ser aplicada apenas 10 anos depois pelas autoridades ambientais, após a edição

de regras definindo as hipóteses de incidência da ferramenta. As disposições específicas sobre o estudo de impacto vigoraram até 1993, quando foram revogadas por uma nova legislação mais complexa, que também previu uma outra reestruturação administrativa, bem como a organização de um sistema nacional de meio ambiente. Apesar do conteúdo do estudo de impacto se aproximar do modelo brasileiro, isto é, segmentando em elementos bióticos, abióticos e socioeconômicos, há a previsão de realização de um diagnóstico ambiental prévio que define quais alternativas locacionais serão avaliadas. Na Colômbia, a ferramenta também se encontra atrelada ao licenciamento.

Na Venezuela, a avaliação de impacto foi prevista na *Ley Orgánica del Ambiente*, editada em 1976, que introduziu a ferramenta como uma diretriz de planejamento, visando prevenir e minimizar os danos ambientais considerados intoleráveis. Ou seja, tratou-se de mais um instrumento em meio a outros tantos possíveis para a implementação da política ambiental no país. Em 1992, foi publicado decreto regulamentador específico sobre a avaliação de impacto – possuindo a exploração mineral e de hidrocarbonetos destaque especial na norma. Este, por sua vez, foi revogado em 1996 pela atual regulamentação. Note que, em 1999, a ferramenta passou a ser prevista na Constituição venezuelana no capítulo *de los Decrechos Ambientales*. Ao conduzir uma análise a respeito do referido sistema, Chacare (*et al.*, 2006) aponta que suas características estruturais são as mesmas do modelo norte-americano, mas, tal como o brasileiro, encontra-se

limitado à avaliação de projetos específicos. Interessante observar que a previsão normativa confere muito mais ênfase a estrutura burocrático-administrativa do procedimento, do que a uma abordagem científica orientada para o objeto ambiental. Uma análise direta do arcabouço legislativo indica uma elevada concentração de atribuições junto ao proponente do projeto, que pode ser tanto público como privado. Isso implica dizer que o interessado dispõe de um maior leque de possibilidades para a justificação e delimitação dos estudos, se comparado com o sistema operado no Brasil.

No México, a avaliação de impacto é empregada desde pelo menos 1977 em projetos de infraestrutura hidráulica, principalmente, como um desdobramento de pressões internacionais. As bases normativas que permitiram o desenvolvimento institucional da ferramenta são estruturadas no início da década de 1970, com a edição da *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental*, mais adiante, em 1982, modificada a partir da *Ley Federal de Protección al Ambiente*. Entretanto, o instrumento – nos moldes norte-americanos – será formalmente previsto a partir de 1988 com a publicação da *Ley Federal de Protección al Ambiente* – reformulada em 1996. Nesse período, Arriaga Becerra (2012) observa que a política de avaliação passou por pelo menos três estágios, um primeiro enfoque higienista durante os anos 1970 que, na década seguinte foi seguido por uma ênfase sobre questões urbanas e, finalmente, partir de 1990 teria se privilegiado uma abordagem ambiental multidisciplinar, distanciando-se de uma perspectiva setorial. Interessante

observar que, a legislação mexicana prevê um enfoque regional da avaliação de impacto, próxima às análises estratégicas, também previstas na referida legislação, em que o estudo ultrapassa um projeto individual para tratar de uma área ou um conjunto específico de iniciativas em um mesmo território. Tal como no modelo venezuelano, há uma larga autonomia para o proponente definir o escopo do projeto. Entretanto, o regramento mexicano não atrela as decisões finais sobre o projeto às manifestações técnicas, limita a um pequeno rol as possibilidades de indeferimento das propostas e, se a intervenção popular no procedimento brasileiro pode ser limitada sob a perspectiva formal, no México há uma elevada discricionariedade nas hipóteses de intervenção externa. Estas podem se dar em um período curto (não contempla novas possibilidades caso haja modificações no projeto) e sem garantias de que as potenciais observações serão consideradas quando da análise técnica – o poder público não precisa motivar seu posicionamento em relação aos comentários públicos.

Os anos seguintes que sucederam as primeiras investidas de introdução da avaliação de impacto na América Latina renderam, sob o olhar dos agentes internacionais e dos técnicos capacitados por esses atores, um tímido desenvolvimento institucional da ferramenta. Em grande parte dos territórios, as demandas continuaram sendo majoritariamente oriundas das agências multilaterais, inclusive do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB). Uma renovação desse cenário é observada apenas no final da década de 1980 e início dos anos 1990, após a elaboração do relatório Nosso Futuro

Comum (1987) e a realização da Conferência das Nações Unidas no Rio de Janeiro em 1992[69]. Esse mesmo período veio acompanhado de um processo de estabilização política e econômica no contexto latino-americano que favoreceu uma ampliação do acesso ao crédito internacional para a execução de projetos de infraestrutura na região. Recursos esses que, por sua vez, foram condicionados ao cumprimento dos requisitos ambientais fixados pelos financiadores, estimulando a disseminação do instrumento a nível nacional.

Nesse contexto, após sucessivas transformações em seu setor de meio ambiente ao longo da década de 1980, o Banco Mundial elabora em 1989 sua primeira diretiva operacional sobre o tema que, mais adiante, seria também adotada por outros organismos multilaterais. Em 1991, o documento foi alterado e, em conjunto com essa modificação, foi lançado o *Environmental Assessment Sourcebook*, um manual para auxiliar aqueles envolvidos na confecção do estudo[70]. Segundo Brito &

[69] A maior parte dos países da América do Sul e Central elaboram suas regulações nacionais sobre avaliação de impacto nesse período, notadamente: Belize (1992); Bolívia (1992); Chile (1991); Costa Rica (1993); El Salvador (1992); Equador (1999); Guatemala (1990); Guiana (1996); Honduras (1993); Nicarágua (1994); Panamá (1991); Paraguai (1993); e, Uruguai (1994).

[70] Merece destaque também a criação em 2003 dos Princípios do Equador pelo *International Finance Corporation* (IFC), braço financeiro do Banco Mundial, e pelo banco ABN Amro. Trata-se de critérios para gerenciamento de riscos sociais e ambientais em projetos apoiados por instituições financeiras. Dentre eles, a avaliação de impacto (no documento, avaliação socioambiental) está expressamente prevista como uma etapa obrigatória para projetos classificados "com potenciais de risco e/ou impactos socioambientais adversos". Atualmente, os princípios são adotados por mais de 30 países, representam mais de 70% dos débitos observados nos mercados emergentes

Moreira (1999), esse material foi utilizado por servidores públicos nos países latino-americanos como um instrumento de apoio para a implementação da ferramenta, especialmente no tocante aos aspectos técnicos da sua operacionalização. Em 1992, o Banco publica o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, que orientou a atuação da instituição nos anos seguintes e, em 1993, estabelece um painel de inspeção, responsável por investigar reclamações de indivíduos afetados por procedimentos e políticas da instituição. Os autores apontam que, até 1996, o portfólio ambiental do Banco Mundial e do IDB já havia alcançado praticamente todos os países da América do Sul e Central[71]. Finalmente, em 2016, há uma nova reforma que leva à edição do *Environmental and Social Framework*, que substituiu o quadro normativo anterior e adaptou as salvaguardas do Banco ao novo contexto. Isso significa, novas abordagens envolvendo impactos cumulativos e sinérgicos, reforço às políticas envolvendo participação pública, fortalecimento dos procedimentos, inclusão de variáveis climáticas nos estudos, previsão dos investimentos ambientais no orçamento dos financiamentos e reforço na produção de informações sobre compensações ambientais.

e desempenham um papel (quase) regulatório, na medida em que reforçam a universalização de padrões internacionais em detrimento de uma miríade de regras locais e regionais sobre concessão de crédito. Na América Latina os princípios são adotados por bancos sediados na Argentina, Brasil, Colômbia, Panamá, Peru e Uruguai. (http://www.equator-principles.com/).

[71] Para além das parcerias desenvolvidas com organismos multilaterais, também é possível observar a ocorrência de acordos bilaterais entre países do Norte e Sul para implementação da avaliação, por exemplo, com o Reino Unido, Japão, Alemanha e Dinamarca.

Convém relembrar que, tal como descreve Rich (1994), a inclusão de requisitos de natureza ambiental como condicionantes à concessão de recursos financeiros por agências multilaterais de fomento emergiu, para além de uma instância meramente formal, após uma intensa pressão capitaneada por grupos ambientalistas norte-americanos. A força exercida por esses atores culminou com a condução de investigações pelo congresso norte-americano, lideradas pelo Senador republicano Robert Kansen (Wisconsin)[72] a partir de 1983 – mais tarde essa estratégia ganharia apoio também do Tesouro dos Estados Unidos. Naquele momento, as organizações não-governamentais norte-americanas perceberam que atingir diretamente as fontes de recursos dos financiadores multilaterais poderia ser uma estratégia mais eficiente para induzir mudanças em seu comportamento. Dessa forma, ao longo da década de 1980, esses grupos ambientalistas do Norte – não apenas nos Estados Unidos – passaram a exercer pressões sobre os financiadores do Banco, bem como trataram de agir de forma coordenada com atores locais que eram levados às arenas internacionais como testemunhas das intervenções negativas denunciadas[73].

[72] Como aponta Rich (1994), o interesse de Kasten estava muito mais relacionado ao corte do apoio internacional financiado com o dinheiro norte-americano do que propriamente com questões ambientais. A aproximação com os grupos sociais envolvidos com essa causa deu-se, então, como uma estratégia que, ao menos naquele momento, era convergente para ambos.

[73] Chico Mendes e Jozé Lutzenberger são exemplos de lideranças locais que receberam apoio logístico de organizações ambientalistas norte-americanas para testemunhar sobre os acontecimentos experimentados nos projetos financiados pelo Banco Mundial.

O aumento de ações internacionais coordenadas entre movimentos ambientalistas, que conseguiam, em alguns casos, convergir o apoio dos governos nacionais, forçou uma integração substantiva das práticas de concessão de crédito do Banco Mundial às suas demandas. Esse movimento, que permitiu o desenvolvimento das regras e procedimentos mencionados, incluiu também a contratação de ativistas para os quadros do Banco, bem como a criação de um fundo específico (*Global Environmental Facility*) para financiar e administrar demandas ambientais diretamente, sem que estivessem necessariamente vinculadas a outros projetos apoiados. Para Pereira (2011), a realização da Rio-92 também teria induzido o Banco a adotar medidas para reverter o desgaste da sua imagem e, ao mesmo tempo, assumir uma posição de liderança na produção do saber sobre administração dos recursos naturais.

De forma geral, a análise dos documentos produzidos pelo Banco Mundial – anteriormente mencionados –, aponta para questões que vão além das semelhanças com o modelo norte-americano. O material indica uma detalhada sistematização da ferramenta e prevê sua aplicação não apenas em projetos, mas também em políticas públicas. Há ainda uma preocupação em estruturar e capacitar os órgãos públicos competentes para conduzir as análises das avaliações. Ou seja, nos casos em que as agências ambientais dos solicitantes inexistirem ou forem insuficientemente equipadas para a tarefa, o empréstimo deve considerar essas necessidades como parte de seu escopo. Importante observar que, ao

menos em teoria, há uma constante previsão de interlocução externa por parte dos grupos atingidos na elaboração da avaliação de impacto, incluindo participações nas etapas prévias à elaboração do termo de referência, posteriormente às revisões e durante os diferentes estágios de implementação. Outro aspecto que merece destaque, haja vista que tais documentos foram utilizados como guias de implementação da política pública por instâncias governamentais locais, é a preocupação em circunscrever ao máximo as competências daquele que será responsável por aprovar o pedido. Todo o trabalho de produção da informação deve ser realizado pelo solicitante, o Estado aprovador opera apenas como fiscal e gestor, examinando a situação a partir do material desenvolvido pelo solicitante. Orientação essa que justificou uma prática recorrente de minimizar e evitar o crescimento de instâncias governamentais de produção de conhecimento sobre o meio ambiente.

O manual engloba também de forma explícita uma prática que veio a se tornar algo latente na dinâmica rotineira da política pública ambiental, ainda que raramente prevista em termos normativos, qual seja, a negociação. Alguns países, como o Brasil, tratam o meio ambiente em seu arcabouço legislativo como um bem coletivo indisponível, ou seja, que não pode ser submetido à negociação. Para o Banco, essa ficção sequer é considerada. As análises apenas aferem a viabilidade econômica e financeira do proponente executar as sugestões indicadas na avaliação de impacto, podendo estas serem negociadas não apenas em relação ao seu tempo e prazo, mas

também no que toca seu conteúdo. Na forma em que tais exigências são previstas, o elemento ambiental é posto como uma barreira intransponível às análises de viabilidade econômica do empreendimento, a menos que sejam negociadas.

Em seus três anexos, o *Environmental Assessment Sourcebook* contempla uma extensa lista de possíveis empreendimentos agrícolas e industriais, elencando suas principais variáveis ambientais, formas de abordagem e sugestões de termos de referência. Estas informações são apresentadas tal como formulários, preparados para que, na maior parte dos casos, o analista tenha apenas que associar as possibilidades listadas pelo manual com o projeto proposto e seu respectivo local de incidência. Reforçando uma espécie de mantra repetido inúmeras vezes por especialistas, trata-se de uma ferramenta para auxiliar na produção de decisões. Entretanto, o que a própria proposta de um manual indica de forma implícita é uma intenção de sistematizar a gestão ambiental a partir de um conjunto homogêneo de práticas, orientadas pelos mesmos conceitos, métodos e abordagens. Essa estratégia pode tanto viabilizar uma governança global como meio ambiente, como também estabelecer critérios objetivos e uniformes, fundamentais à lógica analítica empregada pelos agentes financiadores.

A despeito da elaboração de uma política ambiental, as mesmas críticas que atingiram o Banco no final da década de 1970 foram novamente endereçadas à instituição com semelhante intensidade internacional logo após a realização da Rio-92. Desta vez, tratava-se do financiamento do

projeto Sardar Sarovar, que envolvia a construção de milhares de obras de infraestrutura para exploração do potencial hidráulico no rio Narmada, localizado no noroeste da Índia. Esse projeto foi objeto da primeira avaliação independente da história do Banco, teve relatórios vazados para a imprensa e culminou com a coalizão de mais de 250 instituições, tornada pública por meio de uma carta publicada no *Financial Times*. O grupo demandava a saída do Banco, sob pena de que fosse iniciada uma nova campanha para corte de fundos. Apesar do cancelamento de parte dos desembolsos, novos aportes para investimento em energia termoelétrica foram endereçados à Índia naquela mesma ocasião.

De todo modo, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1992 talvez seja o documento que, de forma mais precisa, reflita a posição que a instituição iria adotar nos anos seguintes. Isto é, impulsionando práticas de mercantilização do meio ambiente, caracterizando o que Goldman (2005) denominou de 'neoliberalismo verde'. Não há inovações expressivas por parte da instituição, esta recupera o conceito de desenvolvimento sustentável e intensifica sua condição de instrumento pacificador da disputa entre meio ambiente e crescimento econômico como parte de sua estratégia de manutenção e integração no âmbito da emergência das novas demandas internacionais. Nas palavras do então presidente do Banco, Lewis Preston "a principal mensagem do Relatório é a integração de considerações ambientais na elaboração de políticas públicas. O valor do meio ambiente foi subestimado por muito tempo" (...) e, então, sobre a forma de sua

administração "as compensações devem ser explicitadas de forma racional e políticas economicamente viáveis elaboradas" (Banco Mundial, 1992). A atuação do Banco, em especial após os anos 1990, fornece uma detalhada demonstração de como o meio ambiente foi integrado e transformado por práticas neoliberais.

Em 2017, o Banco Mundial publica seu novo Marco Ambiental e Social – aprovado no ano anterior –, resultado de um processo de consulta que durou 4 anos e envolveu mais de 8 mil participantes em 63 países[74]. Com previsão de entrada em vigor no início de 2018, além de adicionar novos elementos como mudanças climáticas, aborda tópicos inéditos como transparência, não discriminação, inclusão social, participação pública, prestação de contas e governança. Mas, de modo geral, mantém-se a mesma orientação dos documentos anteriores, em que o Banco reafirma seu compromisso com o desenvolvimento sustentável visando reduzir a pobreza e promover o crescimento econômico. Nessa mesma linha, reitera que a instituição deve desempenhar um papel de orientador do Estado, auxiliando-o na maximização dos ganhos com o desenvolvimento, na medida em que identificaria estratégias e metas voltadas para o referido o objetivo. Nesse caso, o Estado deve se limitar à gestão e fiscalização da sustentabilidade, cujo conteúdo é definido por especialistas não vinculados à burocracia estatal.

[74] http://documents.worldbank.org/curated/en/383011492423734099/pdf/114278-WP-REVISED-PUBLIC-Environmental-and-Social-Framework-Dec18-2017.pdf (último acesso em 08.02.2018)

Assim, se o NEPA serviu de modelo inicial para a elaboração da ferramenta de análise na América Latina, a atuação das agências multilaterais de fomento estimulou sua aplicação, ao menos no âmbito dos projetos por elas financiados – em reiteração ao formato desenvolvido nos Estados Unidos. Mesmo que tal situação não tenha sido suficiente para provocar uma transformação institucional profunda, tais intervenções, combinadas com outras estratégias conduzidas por atores internacionais, em especial no que diz respeito à capacitação de técnicos e ao apoio aos emergentes movimentos ambientalistas latino-americanos, foram substancialmente importantes para lançar as bases da atual política ambiental no continente.

CONCLUSÃO

Durante o século XX, verifica-se uma série de mudanças no que diz respeito ao objeto e à racionalidade da gestão internacional dos recursos naturais. Se nas primeiras décadas as regulações eram majoritariamente setorizadas e implicavam em interferências diretas sobre as soberanias, visando circunscrever a lógica liberal clássica, após a Segunda Guerra, observou-se a integração de outros elementos às práticas de gestão, e o surgimento de novos atores interessados em reorganizar o cenário internacional. Há uma redefinição das discussões sobre soberania dos recursos naturais que acaba por fornecer as bases para a ampliação dos mercados, bem

como limitar as possibilidades de manipulação dos recursos pelo Estado. Esses discursos ganham forma no final dos anos 1960, quando se consolida uma abordagem multidisciplinar sobre o meio ambiente e os debates internacionais são objetivados no entorno da ideia de unidade planetária. Em conjunto, as Conferências de Paris e Estocolmo implicaram em diversos desdobramentos, como a aglutinação de inúmeras pautas no entorno de uma subjetividade ambiental; o deslocamento das discussões da escala nacional para a transnacional – reestruturando o papel da soberania; a orientação da ação ambiental na direção do desenvolvimento; a definição de novos limites à atuação estatal – que deve remanescer adstrita às tarefas de gestão e promoção dos bens ambientais; e, por último, o fornecimento de elementos fundamentais à operacionalização de formas inéditas de gestão indireta do meio ambiente.

A despeito das transformações observadas, o dispositivo ambiental se expande de forma mais intensa após o final da Guerra Fria. Com a publicação do Relatório Brundtland, em 1987, e a reorganização dos debates ambientais no entorno do conceito de desenvolvimento sustentável, se consolida a ideia de que o meio ambiente é parte integrante dos processos econômicos, e sua administração deve ser eficiente e orientada para o futuro. Os eventos e regulações que se seguem reforçam as dimensões da sustentabilidade e tornam mais explícitas as implicações do dispositivo ambiental com o mercado internacional globalizado. Em última análise, no quadro da racionalidade governamental neoliberal, o desenvolvimento sustentável contribui para redefinir os limites das práticas

de competição e, ao mesmo tempo, evita que a dinâmica concorrencial seja direcionada ao desequilíbrio. Nesse caso, o faz inviabilizando a formação de monopólios, dificultando arrefecimento das dinâmicas de disputa pelos recursos, bem como evitando que as práticas de exploração aproximem o mercado dos limites naturais e abstratos dos bens ambientais. Em síntese, há a solidificação da ideia acerca da existência de uma via de mão dupla entre mercado e meio ambiente. Isto é, um dependeria da adequada gestão do outro para que atingissem seus respectivos objetivos.

Ainda que discutida desde os anos 1970 na esfera internacional, apenas após a realização da Eco-92 a avaliação de impacto passa a ser reconhecida mundialmente como um princípio do direito ambiental. Dentre vários fatores, sua acelerada disseminação encontra-se associada à capacidade de o dispositivo ambiental objetivar peculiaridades locais e regionais no entorno da ideia de degradação do meio ambiente e, desse modo, submetê-las a tratamentos generalizados, por exemplo, via avaliação de impacto. Além dos movimentos sociais nos países do Norte, organizações científicas e organismos multilaterais de financiamento foram fundamentais para a promoção do instrumento.

Tomando o Banco Mundial como exemplo, sua importância para o fenômeno se deu na medida em que a avaliação de impacto passou a ser condição de acesso aos recursos financeiros oferecidos pela instituição. Entretanto, essas previsões institucionais não foram espontaneamente produzidas. Ao contrário, resultaram de uma série de pressões

realizadas nos países financiadores da instituição. Estes, por sua vez, ameaçaram reduções nos repasses caso o Banco não alterasse seu comportamento em relação à variável ambiental. Depois de muitas resistências, a instituição financeira finalmente fixou uma política sobre meio ambiente no final dos anos 1980.

A análise dos documentos produzidos pelo Banco explicita, para além do interesse em impulsionar internacionalmente essa ferramenta de gestão, como a avaliação encontra-se implicada no quadro da governamentalidade neoliberal como um mecanismo de segurança. Ou seja, nesse caso, é percebida como uma ferramenta de produção de informações que viabiliza o controle e o monitoramento dos bens ambientais, sendo capaz de fornecer os dados necessários para submeter o meio ambiente à dinâmica do mercado financeiro (e.g., créditos de carbono). Desse modo, o instrumento reúne em um conjunto de documentos, as informações que viabilizam o cálculo de risco e viabilidade financeira do investimento, determinando a forma de gestão dos bens ambientais. Assim, o papel do Banco em relação ao Estado é o de capacitá-lo, não para que este formule sua própria alternativa, mas para que seja funcional o suficiente para dar seguimento às metas e estratégias extraídas das avaliações ambientais. A ação estatal deve se limitar à gestão, fiscalização e promoção da sustentabilidade, cujo conteúdo é definido por especialistas não vinculados à sua burocracia. Dessa forma, o banco auxiliaria o Estado a maximizar os ganhos com o desenvolvimento promovido pelos investimentos.

Ainda que ocorra de modo acelerado, a disseminação da avaliação de impacto nos diversos continentes ocorre a partir de dinâmicas diferenciadas. Na Europa ocidental, o instrumento é introduzido a partir do molde norte-americano apenas em meados dos anos 1980, após conflitos internos a respeito da amplitude e rigidez das normas. Em geral, há na regulação europeia uma preocupação explícita no sentido que esta desempenhe um papel de organização da concorrência no interior do bloco, nivelando as práticas e estabelecendo os limites da competição entre os membros da comunidade. Na Europa Oriental, Rússia e Leste Asiático, a avaliação é incorporada apenas com o fim da Guerra Fria. De todo modo, durante o regime socialista já havia sido desenvolvida uma ferramenta similar, que, após o rompimento do bloco, foi sendo adequada ao modelo norte-americano, principalmente considerando a necessidade de adequação às regras da União Europeia, debates científicos, e acesso a crédito internacional.

Na América Latina, a avaliação de impacto é introduzida fundamentalmente a partir da influência dos organismos multilaterais de financiamento internacional e de apoio ao desenvolvimento científico. O principal obstáculo para sua implementação estaria associado aos regimes autoritários. Em adição à baixa permeabilidade democrática, outros fatores também podem ser destacados, como a manutenção das ideias a respeito da abundância dos recursos naturais, a predominância de uma racionalidade desenvolvimentista e a reprodução de práticas colonialistas no próprio território latino-americano. As avaliações realizadas nesse período se

caracterizaram pela sua formalidade e superficialidade, evitando ao máximo abordar aspectos sociais e políticos.

Ainda que a pulverização do instrumento tenha sido verificada de modo mais eficiente após a estabilização política e econômica, durante a vigência do autoritarismo, a avaliação é incorporada basicamente via burocracia estatal e por meio de algumas lideranças. Para além de formar indivíduos e estimular a subjetividade ambiental, esse apoio internacional impulsionou também o desenvolvimento de centros de pesquisa que tinham por objetivo produzir análises sobre a América Latina. Essas instituições reforçaram, no plano internacional, os discursos que associavam o meio ambiente ao crescimento econômico, distanciando as soluções para a crise ambiental das abordagens que privilegiavam argumentos envolvendo limites naturais e crescimento populacional. Para esses pesquisadores, o problema estava relacionado à distribuição de riqueza e demandava discussões políticas, econômicas e sociais.

No que diz respeito à avaliação de impacto, os pensadores latino-americanos não percebiam o instrumento como prioritário e entendiam que outras formas de integração do meio ambiente às políticas públicas seriam mais adequadas à América Latina naquele momento. Entretanto, a rápida disseminação da ferramenta indica que essa corrente – ainda que dominante na região – não foi suficientemente forte para impulsionar uma alternativa latino-americana em detrimento do modelo norte-americano. Em oposição à formulação de soluções individualizadas, a avaliação de impacto era colocada

como o padrão universal que, nesse sentido, garantiria a homogeneidade necessária à circulação internacional dos bens ambientais. Ainda que como solução geral, a introjeção das técnicas em um novo contexto social implicou na aquisição de outros sentidos e provocaram efeitos não calculados de poder. Tal como será abordado no próximo capítulo, é isso que ocorre no Brasil (e em outras regiões do Sul global), em que as técnicas de avaliação ambiental se inserem em esquemas de relações de poder muito desiguais, práticas predatórias, assim como há a descontextualização e concentração dos saberes. O gorjeio das aves por essas terras, para além de sinônimo de poesia, passa a servir de indicador para uma avaliação científica, objetiva e econômica das condições de vida e sobrevivência em um determinado território.

CAPÍTULO 5

A RECEPÇÃO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO NO BRASIL E SEUS DESDOBRAMENTOS PARA O GOVERNO AMBIENTAL

Com base nas análises produzidas sobre a emergência da avaliação de impacto ambiental nos Estados Unidos e a sua dinâmica de internacionalização, este capítulo trata especificamente do instrumento no cenário brasileiro. A reflexão proposta é trabalhada a partir, inicialmente, do contexto histórico em que o instrumento emerge, seguida por uma discussão a respeito do ambientalismo como uma mudança de racionalidade. Adiante, sua trajetória no legislativo é abordada e, finalmente, observa-se o procedimento e suas peculiaridades. Essas reflexões teóricas são mobilizadas no capítulo seguinte para a análise dos casos selecionados.

Na primeira seção, são explicitadas as condições históricas de emergência do ambientalismo no Brasil. Toma-se o cuidado tanto de diferenciá-lo da experiência norte-americana, como também do conservacionismo. Para tanto, introduz-se as abordagens sobre a natureza identificadas pela literatura, destacando as dominantes. Em seguida, é trabalhada emergência de uma agenda conservacionista brasileira no final da Primeira República, aliada às ideias nacionalistas. Passa-se a um debate sobre sua inflexão nos anos seguintes e retomada no regime militar, novamente associada ao nacionalismo.

Por fim, aborda-se o ambientalismo a partir da sua vinculação com o processo de redemocratização, oposição ao autoritarismo e promoção de direitos.

O segundo estágio explicita de que modo a objetivação do entorno elaborada pelo ambientalismo é percebida como parte de uma racionalidade governamental. Inicialmente, a análise é conduzida distinguindo-o das bases que dão forma ao conservacionismo e apontando para a flexibilidade do dispositivo ambiental. Posteriormente, a reconfiguração é observada a partir do modo em que o discurso é empregado, as influências que sofre do meio internacional, e o impacto dessa dinâmica tanto para a formação de uma subjetividade ambiental como para a objetivação das técnicas de atuação sobre o meio ambiente. Finalmente, essa racionalidade é relacionada com a reorganização do mercado, considerando dois fatores, a requalificação dos limites naturais e a viabilização das novas formas de acesso a recursos, promovidas pela sustentabilidade.

A seção seguinte recupera não apenas o processo de aprovação da Resolução CONAMA n. 01/1986, mas também os fatores e debates prévios que viabilizaram a elaboração da ferramenta. Nesse sentido, confere-se atenção à dinâmica experimentada no Estado do Rio Janeiro, local em que foram elaboradas as primeiras versões da avaliação. A essas observações adiciona-se o debate sobre as formulações do instrumento no plano federal, bem como o protagonismo desempenhado pelo corpo técnico fluminense na redação das principais normas sobre o tema. Finalmente, introduz-se alguns comentários sobre o procedimento de aprovação da resolução no CONAMA.

O quarto estágio do presente capítulo desenvolve comentários relacionados ao funcionamento da avaliação de impacto, bem como sobre suas peculiaridades no território brasileiro. Reforça-se a condição do instrumento como veículo de operacionalização das tecnologias de poder, em especial, dos mecanismos de segurança, uma vez que, para produzir a si próprio e perpetuar sua existência, depende de uma contínua integração e reprodução das várias formas de gestão indireta do homem e do seu entorno. Destacadas as características próprias da avaliação de impacto desenvolvida nacionalmente, são apresentadas algumas observações finais sobre o impacto dessas variáveis na dinâmica operacional prevista pelo modelo norte-americano e suas implicações para reorganização das práticas de mercado.

CONTEXTO HISTÓRICO

Antes de abordar o tema principal dessa seção, faz-se necessário introduzir alguns breves comentários que reforçam a perspectiva adotada ao longo do presente trabalho. Nas primeiras linhas de seu livro, Drouin (1991), que se propõe a observar historicamente a emergência da ecologia como disciplina, faz uma ressalva importante ao tratar da busca pelas origens de um determinado fenômeno. Nesse sentido, ao citar Canguilhem (1983 apud Drouin, 1991. p. 27), o autor afirma que, antes de ligar as duas pontas de um percurso específico no caminho, convém primeiro certificar-se de que se trata da

mesma trajetória. Esse alerta aparece igualmente no prefácio de Regina Horta Duarte ao livro de Franco & Drummond (2009b), em que afirma que os autores teriam se recusado a identificar as origens do ambientalismo no Brasil, "sob pena de submeter o fazer historiográfico ao presente e atribuir perspectivas atuais aos homens do passado" (p. 8).

Essas observações iniciais mostram-se pertinentes principalmente por duas razões. A primeira, porque um dos pontos centrais da análise é a premissa de que as mudanças experimentadas no curso do século XX a respeito das formas de gestão do homem e seu entorno implicam em um deslocamento em relação às abordagens anteriormente dominantes. A segunda, tal como apontado no primeiro capítulo, pois o presente trabalho visa exatamente se distanciar das estratégias adotadas por parte da literatura nacional, que vem tratando o tema a partir da existência de uma continuidade como pressuposto. Isto é, busca-se evitar a busca por origens, conectando diferentes objetos (e suas respectivas trajetórias), a partir de conceitos contemporaneamente concebidos – por meio de pretensas requalificações. Mais do que uma tendência, essa abordagem é uma marca da produção nacional, em especial durante as últimas décadas. Nesse sentido, se construiu um tipo específico de historiografia a respeito da administração dos recursos naturais no Brasil que, ao mesmo tempo em que revela determinadas nuances, acaba por homogeneizar elementos importantes para a análise pretendida.

A partir dos momentos a seguir destacados, não se espera resumir o que seria uma história 'ambiental' brasileira.

Para além de fornecer elementos para as observações subsequentes, recuperar essa produção bibliográfica visa, principalmente, ilustrar como a questão da natureza é trabalhada de maneiras específicas em diversos períodos. E, sob essa perspectiva, explicitar como a opção de abordar tais momentos a partir de uma pretensa continuidade pode ocultar peculiaridades fundamentais do processo de objetivação e formação dos sujeitos ambientais no Brasil.

Ao apresentar o que intitula de 'origens da ecologia política no Brasil', Pádua (1987) identifica quatro principais posturas adotadas por diversos autores desde a colonização até o início do século XX no que diz respeito à natureza no Brasil. A primeira, um elogio ao meio natural, indiferente, quando não conivente com práticas predatórias. Tal como descrito por Buarque de Holanda (2000) e interpretado por Pádua (2014), tratava-se de uma estratégia para produzir uma imagem atraente da nova terra em que eram destacados elementos específicos da natureza que realçavam suas distinções em relação à Europa, bem como seus potenciais de aproveitamento por parte do colonizador. Esse comportamento é também evidenciado no romantismo brasileiro no século XIX – por exemplo, com a construção da imagem do sertão e do sertanejo como uma espécie de sucessor do mito indígena (Silva, 2010; Nunes, 2014)[75]. Ou seja, um enaltecimento de elementos da

[75] Na ausência de uma tradução para *wilderness*, Franco & Drummond (2008) propõem que 'sertão' seria a palavra que mais se aproximaria da ideia transmitida pelo vocábulo norte-americano – ainda que essa proposição não tenha sido continuada em artigo subsequente dos referidos autores (Franco & Drummond, 2009a). Tal como foi feito no Capítulo 3, esse trabalho optou por

fauna e flora, também desassociados de uma perspectiva crítica em relação às práticas exploratórias. A segunda, uma ode à ação humana em sentido abstrato, desconsiderando os seus impactos. Em seguida, uma crítica da devastação da natureza, propondo o caminho da modernização liberal como solução. Por último, uma visão também questionadora das práticas exploratórias, mas, desta vez, associada à adoção de um modelo alternativo e autônomo de desenvolvimento nacional.

Essa tradição crítica, influenciada por pensadores estrangeiros e representada, segundo Pádua (1987), por autores como José Bonifácio[76], Joaquim Nabuco, André Rebouças, Euclides da Cunha e, posteriormente, Caio Prado Jr. e Nelson Werneck Sodré, não teria sido suficiente para conter o ímpeto liberal desenvolvimentista que emergiu no pós-guerra. Sob essa perspectiva, a manutenção de um comportamento predatório com relação à natureza na primeira metade do

aproximar a referida expressão à ideia de natureza e mundo natural, deixando a latente dimensão do arredio apreensível apenas a partir do contexto em que é empregada.

[76] Interessante como Pádua (2004) identificou pelo menos 50 autores (em cerca de 150 textos e, dentre eles, seu protagonista, José Bonifácio) no Brasil que, durante os séculos XVIII e XIX produziram trabalhos críticos sobre as consequências sociais da destruição de florestas, erosão dos solos, esgotamento das minas etc. Segundo Pádua, o pensamento de Bonifácio, em especial a respeito de sua crítica à exploração dos recursos naturais brasileiros, teria prosseguido após sua morte por meio de intelectuais abolicionistas como Joaquim Nabuco e André Rebouças. Pádua (2002) destaca que, apesar das divergências em relação aos impactos da escravidão, a natureza era observada por esse grupo de intelectuais como um elemento importante para a construção nacional. Tratando-se de um trunfo, tais recursos deveriam ser administrados de forma racional, sendo seu uso descuidado considerado por estes como o "preço do atraso".

século XX – identificada pelos pensadores referidos como uma evidência do atraso nacional – passa a ser justificada como o preço necessário para se atingir o progresso. Note que, com algumas variações ao longo do tempo, ao tratar da natureza, os mencionados autores remanescem circunscritos a uma visão que se restringe essencialmente a elementos específicos do meio natural. A conservação das florestas, por exemplo, para além das finalidades estéticas, era percebida como necessária ao desenvolvimento científico, à manutenção dos fluxos hídricos, à fertilidade do solo e ao fornecimento de energia e madeira.

Respeitadas as particularidades dos respectivos contextos, bem como os discursos empregados para justificar tais práticas exploratórias, Caio Prado Jr. (1945, p. 225) associa os desdobramentos negativos de culturas como a do café à 'velha e tradicional estrutura da economia brasileira'. Esta teria transpassado vários momentos históricos caracterizando-se, dentre outros, por conjugar setores que, apesar das diferenças, eram unidos por um mesmo destino, qual seja, o de uma "autoliquidação e perecimento deles todos em prazos mais ou menos longos".[77]

[77] Outro exemplo importante para caracterizar a visão sobre a natureza no início do século XX pode ser extraído do texto "As Fontes da Vida no Brazil" de Alberto Torres, publicado em 1915: "Os brazileiros são, todos, estrangeiros na sua terra, que não aprenderam a explorar sem destruir, e que tem devastado, com um descuido, de que as affirmações dos meus trabalhos dão ainda um pallido reflexo. Os que habitam as cidades fazem-se, por sua vez, ainda mais estrangeiros, exhibindo uma ficticia civilização de luxos mentaes e de luxos materiaes, inteiramente alheios à vida nacional". (p. 10-11).

Ainda que a perspectiva liberal desenvolvimentista tenha prevalecido durante a maior parte do século XX, o pensamento de autores como Herman von Ihering, Alberto Loefgren, Edmundo Navarro de Andrade e Alberto Torres influenciaram em substância as gerações seguintes (Franco & Drummond, 2004). Os referidos pensadores foram ainda responsáveis por participar da criação de instituições de pesquisa e proteção da natureza no eixo Rio-São Paulo durante o final do século XIX e início do XX. Franco & Drummond (2009b) destacam inclusive que Torres teria sido um dos primeiros brasileiros a utilizar o termo 'conservação' no sentido empregado nos Estados Unidos. Suas ideias se tornaram um programa de ação para a geração que atuou na proteção da natureza entre 1920-1940, escopo do estudo dos referidos autores.

A geração subsequente à de Torres era formada principalmente por profissionais das ciências naturais que fundamentavam seu posicionamento a partir de orientações técnico-cientificas e que acreditavam na necessidade de um Estado forte para garantir a conservação da natureza. Era preciso uma estrutura rígida capaz de impor de modo eficiente a disciplina demandada pelas classificações e hierarquizações previstas pela abordagem científica. Essa linha de atuação, consonante com seu momento histórico, obteve maior ressonância no interior do governo para institucionalizar suas propostas. Em outras palavras, esse reduzido grupo foi capaz de articular seus interesses de conservação da natureza com o projeto nacionalista em curso e, assim, obter apoio para executá-lo. Suporte esse que, para além das instâncias

governamentais foi observado também no interior de algumas associações civis[78].

Como expõem Franco & Drummond (2009b), a solitária voz de Torres começava a ecoar na sociedade brasileira, mas ainda muito limitada às elites. Mesmo considerando essa ligeira ampliação do discurso conservacionista, o principal elemento impulsionador dessa agenda no interior da burocracia do governo Vargas teria sido a atuação exercida por alguns cientistas brasileiros – por exemplo, Alberto José Sampaio (diretor do Museu Nacional) e Frederico Carlos Hoehne (diretor do Instituto Butantã)[79]. Essa ação antecipada às futuras mobilizações sociais (Franco, 2002) culminou com a edição de uma série de dispositivos legais, como, por exemplo: o Código Florestal, o Código de Caça e Pesca, o Código de Águas,

[78] Franco & Drummond (2009b) citam algumas como, por exemplo, Centro Excursionista Brasileiro; Federação Brasileira para o Progresso Feminino; Sociedade Amigos de Alberto Torres; Sociedade Geográfica do Rio de Janeiro; Sociedade de Amigos das Árvores; Sociedade dos Amigos do Museu Nacional; Sociedade de Amigos da Flora Basílica etc. Dean (2004) lembra que, antes de 1930, as associações cívicas no Brasil haviam desempenhado um papel marginal nas demandas conservacionistas, não havendo instituição voltada especificamente para essa finalidade.

[79] Desde 1921 o Brasil possuía um Serviço Florestal que, a partir de 1944 teve suas atribuições remodeladas prevendo uma seção específica para questões conservacionistas, em adição às funções de reflorestamento as quais já estava associado. Foi extinto no final da década de 1950, quando foi substituído em 1959 pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR). A referida instituição perdurou até 1967, quando foi criado o IBDF. O novo órgão incorporou não só o DRNR, mas também o Instituto Nacional do Mate e o Instituto Nacional do Pinho, cujos funcionários vieram a influenciar substancialmente sua atuação, observando a floresta como um estoque de madeira, segundo Maria Tereza Jorge Pádua (Urban, 1998).

o Código de Minas e o Código de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas e, finalmente, uma previsão da Constituição Federal de 1934 que encarregava os estados e o governo central da proteção das belezas naturais e monumentos de valor histórico ou artístico (Dean, 2004).

A conformação da estratégia legislativa adotada pelos conservacionistas reflete a forma anteriormente mencionada de como estes percebiam a natureza. Ou seja, associada ao meio natural. Nesse sentido, a disciplina legal foi dividida em elementos (floresta, água, minério, caça/fauna) e, para cada um deles, foram estabelecidas regras de uso e exploração. Não só há um evidente limite no relacionamento entre esses diversos elementos, como estes parecem estar cingidos em relação aos demais aspectos do próprio meio natural, incorporados anos seguintes com a emergência da ideia de meio ambiente.

Nesse período, os conservacionistas também foram responsáveis pela organização da "Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza", em abril 1934, com o patrocínio do governo Vargas[80], e capitaneada pela Sociedade dos Amigos das Árvores, cujo fundador era o botânico Alberto José Sampaio. Os participantes defendiam uma atuação em colaboração com o poder público que incluía a promoção de práticas disciplinares voltadas para educação, exploração racional dos

[80] No mesmo ano de realização da Conferência foi criado o primeiro Parque nacional brasileiro, o de Itatiaia e, em 1939, o da Serra dos Órgãos e o do Iguaçu. Note que, como aponta Pádua (2002), ideias acerca da criação de parques naturais já eram trabalhadas por André Rebouças desde o final do século XIX. Uma de suas propostas incluía a região de Sete Quedas, que quase 100 anos mais tarde veio a se tornar a hidrelétrica de Itaipu.

recursos naturais, apoio à pesquisa científica e fruição estética dos bens naturais. A leitura dos jornais da época e de parte do material produzido na conferência, somado à pesquisa realizada por Franco & Drummond (2009b) permite afirmar que os participantes do evento estavam cientes sobre os fundamentos e práticas conservacionistas conduzidos no exterior e, várias de suas propostas se aproximavam do conteúdo desenvolvido em outros países.

Em sinergia com a posição anterior, Diegues (1996) sustenta que o referido período teria sido marcado por um conservacionismo puro, diretamente influenciado pela visão preservacionista norte-americana. Para esse grupo, qualquer interferência humana na natureza é negativa. Defendem, portanto, a existência de uma natureza selvagem intocada, que deve ser mantida intocável. Reflexões a respeito de diversidade cultural ou problemas sociais sequer eram questões naquele momento, pelo contrário, eram tratadas como "caso de polícia", segundo o mencionado autor. Abordagem essa ainda recorrente nos dias atuais, principalmente quando associada à gestão de espaços protegidos.

Franco & Drummond (2009b) extraem da sua análise sobre a Conferência que o discurso de preservação da natureza dominante entre os participantes conciliava tanto os argumentos utilitários, quanto aqueles de ordem estética. Essa visão, por sua vez, era incombinável nos Estados Unidos nesse mesmo período, gerando importantes tensões entre governo e sociedade. Para os referidos autores, as perspectivas utilitaristas e estéticas faziam parte de um projeto

maior que vinculava a natureza com a construção da nacionalidade. Ou seja, foi a partir de uma flexibilização de parte da abordagem, permitindo sua conciliação com a ideia de 'projeto nacional' que o conservacionismo encontrou espaço para se desenvolver no Brasil. Situação essa distinta da observada no território norte-americano, haja vista que lá as práticas de conservação ganham força principalmente a partir do momento em que são encaradas como respostas às consequências das práticas estimuladas pelo livre mercado.

De todo modo, como aponta Dean (2004), com o final da Primeira República a expectativa dos conservacionistas em continuar impulsionando sua agenda – tal como entre 1933 e 1934 – acabou sendo substancialmente dissolvida. Apenas algumas outras medidas foram implementadas no período, como o reflorestamento ao longo das faixas de servidão das ferroviais, bem como as relacionadas à escassez de combustíveis experimentada durante a Segunda Guerra. A influência que os cientistas envolvidos exerciam no círculo próximo a Vargas, informa Dean, é rompida com a aproximação dos militares e com a mudança no foco do governo. O referido autor afirma, ainda, que o distanciamento das demandas conservacionistas prosseguiu mesmo após 1945, com a deposição de Vargas, prevalecendo o ideal liberal desenvolvimentista. Nenhuma nova previsão constitucional foi inserida, tampouco foram destinados esforços e recursos suficientes para a implementação das medidas previstas no Código Florestal de 1934, ainda que, aos poucos, fosse esboçando uma reação por parte da sociedade civil.

O momento que se seguiu foi marcado por ideias desenvolvimentistas. Em relação aos recursos naturais, estes eram, em regra, percebidos como meios indispensáveis ao crescimento econômico. Sob essa perspectiva, quanto maior exploração maior seria a prosperidade. Esta ideia atravessará os períodos democrático e autoritário, ainda que resguardadas suas peculiaridades nas respectivas ocasiões. Com uma imensidão de território ainda não explorado, a mera justificação científica era insuficiente para convencer tanto a iniciativa privada quanto o poder público que suas práticas exploratórias precisariam ser disciplinadas, ainda que a principal justificativa fosse para aumentar sua eficiência econômica. Como aponta Bielschowsky (2009), o Brasil talvez foi o país em que as ideias da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) tiveram mais ampla e rápida aceitação[81]. Essa orientação desenvolvimentista, vinculada ao projeto de industrialização do país possui reflexos diretos no modo de administração dos recursos naturais.

No território brasileiro, o desenvolvimentismo foi imbuído de valores positivos de independência e autorrealização, em especial, no que diz respeito à erradicação da pobreza. Ainda que instituições como a Campanha Associativa de Proteção à Natureza (1949), a ECO-PAZ – Ecologia e Pacifismo (1950), a União de Proteção à Natureza (1955), a Associação de defesa da Flora e da Fauna (1956) e a Fundação Brasileira

[81] Observe que, alguns anos mais adiante, a CEPAL desempenhará um papel importante na introdução da avaliação de impacto na América Latina.

para a Conservação da Natureza (1958)[82] tenham sido fundadas no período, e a questão tenha ganhado maior cobertura nos jornais da época[83], a agitação política e econômica experimentada a partir da década de 1940 e durante parte do regime militar colocaram de lado a agenda conservacionista que emergiu nos anos 1930. Nesse sentido, a restrita militância – que em larga medida ocupava espaços na burocracia estatal – encontrava-se em situação precária. Eram ignorados pelos governos e, igualmente marginalizados pela oposição que, após a instalação da ditadura voltava seus esforços para o reestabelecimento da democracia e dos direitos suprimidos pelos militares. A baixa capacidade de comunicação desse conservacionismo com grupos políticos (de esquerda e de direita) tornava as possibilidades de negociação de suas agendas ainda mais remotas (Dean, 2004).

[82] Segundo Urban (2001), entre os fundadores da FBCN constam nomes de conservacionistas importantes, como, por exemplo, Artur Miranda Bastos, Eurico Santos, Francisco Iglesias de Lima, Fuad Atala, Harold Strang, Wanderbilt Duarte de Barros e Victor Abdennur Farah, presidente do Conselho Florestal Federal durante o governo de Jânio Quadros e um dos responsáveis, em conjunto com o Alceo Magnanini, pela elaboração do Código Florestal de 1965.

[83] Consulta aos arquivos da Biblioteca Nacional aponta também para uma preocupação eventual dos jornais com a questão conservacionista durante a primeira metade do século XX, em especial a partir dos anos 1930 e um aumento significativo na década de 1960. Esta, por sua vez, não se limitava ao sudeste brasileiro. Publicações como o Jornal do Commercio (AM) desde pelo menos 1940 já apresentavam algumas matérias que oscilavam desde a defesa dos recursos florestais até a percepção da Amazônia como fornecedor de recursos madeireiros no cenário pós-guerra. Outros jornais que incluíram discussões sobre o tema no período (fora do eixo Rio-São Paulo) também podem ser destacados, por exemplo, o Diário de Pernambuco; o Diário do Paraná; Diário da Tarde (PR); O Dia (PR); Correio de Uberlândia (MG).

A despeito da predominância do desenvolvimentismo industrial, que percebia o meio natural como fundamento necessário para garantir um sólido e estável crescimento econômico, Dean (2004) indaga a razão pela qual durante as décadas de 1950 e 1960 remanesceram esforços retóricos por parte dos governos no tocante à conservação dos recursos naturais brasileiros. A hipótese aventada pelo autor é a de que, para além de uma crescente conscientização dos servidores públicos[84], a conservação da natureza passava a despontar no cenário internacional como atribuição de um Estado digno. Isto é, atividade na qual o Estado deveria se engajar para verdadeiramente se afirmar como tal. Na medida em que práticas exploratórias justificadas apenas pelo retorno financeiro imediato passavam a ser consideradas como caracterizadoras do atraso, Dean sustenta que tais flagrantes teriam de ser camuflados ou negados a fim de evitar hostilidades, intervencionismos ou indiferença.

Em adição à hipótese de Dean (2004), durante o regime militar, ainda que a conservação não fosse uma de suas prioridades, esta era empregada como um princípio legitimador de argumentos como segurança e unidade nacional.

[84] O aumento de servidores públicos técnicos, decorrente de uma demanda do governo para melhorar os índices de produtividade, acabou por conferir alguma força aos conservacionistas, uma vez que essa geração de novos técnicos possuía uma percepção crítica sobre o uso dos recursos naturais. Estes especialistas passaram a ser apoiados por associações científicas como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, a Academia Brasileira de Ciências, a Sociedade Botânica Brasileira, a Associação de Geógrafos Brasileiros (Dean, 2004).

Nesse sentido, o tema passou a ser reiteradamente abordado na Escola Superior de Guerra, que ainda reverberava os apelos de Alberto Torres, em especial, fazendo referência ao texto "As Fontes da Vida no Brazil". A despeito desse período ser percebido como um momento difícil e de poucos avanços para a geração que atuou resistindo aos arbítrios do regime militar, as décadas de 1960 e 1970 (inclusive o início dos anos 1980) experimentaram a emergência de movimentos sociais[85], de instrumentos normativos, bem como a gestação das instituições públicas de administração do meio ambiente que atualmente encontram-se em atuação. Desse modo, não pode ser desprezado em termos da riqueza de acontecimentos envolvendo tanto questões puramente conservacionistas como também mais amplas, relacionadas ao ambientalismo[86].

Por exemplo, na década de 1960 são publicados o Estatuto da Terra, o Código Florestal, cuja elaboração foi coordenada pelo jurista Osny Duarte Pereira, os Códigos de Caça e Pesca e, por último, foram unificadas as agências federais responsáveis por parques e reservas florestais em uma autarquia,

[85] Em sua biografia, Paulo Nogueira-Neto (2010) indica dezenas de grupos e indivíduos que militaram no entorno de temas envolvendo a natureza durante o período de 1955 a 1974 em todas as regiões do país. Essa listagem, que inclui membros da sociedade civil, militares, acadêmicos e burocratas aponta para um cenário muito mais complexo do que sugerem trabalhos importantes produzidos no final da década 1980 e 1990 (e.g., Viola, Pádua etc.).

[86] Urban (2001) fornece um exemplo importante para ilustrar a necessidade de estudos mais apurados sobre o período ao lembrar que, entre as organizações criadas para respaldar o golpe de 1964, estava a Ação Democrática Feminina Gaúcha. Ocorre que, durante os anos 1970, presidida por Magda Renner, se consolidou como um dos principais atores da militância gaúcha.

o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF). Mesmo com a edição da nova legislação, e a atuação de oficiais como José Luiz Belart e Ibsen de Gusmão Câmara[87], os opositores da política conservacionista limitavam sua expressão no interior do Estado ao restringir suas finanças. Segundo Nogueira-Neto (2010), em meados dos anos 1970, o montante de recursos destinados à SEMA correspondia a menos de 1% do orçamento do Ministério do Interior.

Há uma tendência na literatura[88] de identificar o início do 'ambientalismo' no Brasil na década de 1970, ainda que tal

[87] Urban (2001) destaca que ambos os almirantes da marinha brasileira se aproximaram das associações civis existentes à época, notadamente a FBCN, da qual se tornaram membros. Belart militou em diversos temas, por exemplo, o alagamento das Sete Quedas, a construção da Transamazônica, o Código Florestal de 1965, a reorganização dos órgãos públicos, a preservação da Amazônia, a instituição de uma Política Nacional de Conservação dos Recursos Naturais etc. Segundo Pereira (2015), o almirante foi um importante intermediador das referidas demandas em um período de repressão e censura, atuando para o avanço de determinadas pautas, como também garantindo a liberdade de alguns militantes. Durante a década de 1970, se aproximou de José Lutzenberger, que descreveu o almirante como um "heroico lutador pela causa conservacionista", alguém que atuava por "detrás dos bastidores. Através de seus contatos em altas esferas (...)". Sobre Ibsen, mesmo antes assumir a presidência da FBCN em 1981, atuou como articulador político entre setores do governo e alguns conservacionistas. Enquanto militar, se destacou em campanhas como a caça às baleias, a construção do aeroporto em área florestada de São Paulo e na criação da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Urban, 1998; Corrêa & Brito, 2006).

[88] Note que autores/militantes como Eduardo Viola, Carlos Minc, Alfredo Sirkis são duramente criticados por conservacionistas tradicionais de instituições como a AGAPAN, que repudiavam a apropriação pela esquerda das pautas ligadas à natureza (Carneiro, 2003).

posicionamento encontre alguns problemas[89]. Isso porque, não são claros os critérios utilizados nesses trabalhos para definir o que seria 'ambientalismo'. E, em regra, as análises conduzidas eram superficiais e não ocorreram de forma continuada, acompanhando a trajetória desses grupos ao longo do tempo. De todo modo, esse momento é caracterizado por Viola (1995) como uma fase bissetorial. Isto é, período no qual predominou a existência de dois grupos, um ligado às associações e grupos comunitários e outro às agências estatais.

Ainda sobre o referido período, a bibliografia identifica algumas associações como pioneiras do movimento ambientalista – mesmo que umas estivessem conectadas à abordagem conservacionista. Dentre elas, é possível destacar a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), fundada em 1971, dentre outros, por José Lutzenberger[90] e Augusto Carneiro[91] e o Movimento Arte e Pensamento Ecológico (MAPE), estabelecido em São Paulo em 1973, pelo artista plástico Emilio Miguel Abellá. A partir da categorização

[89] Segundo o Cadastro Nacional de Instituições Ambientalistas (Ecolista) produzido pelo Mater Natura e pelo WWF, foram fundadas até a década de 1960 três dezenas de entidades das quais pelo menos 12 encontravam-se ainda em funcionamento na década de 1970.

[90] Antes de dedicar-se à militância, Lutzenberger, formado em agronomia (UFRGS), com estudos complementares nos Estados Unidos, trabalhou para a indústria química na área de adubos entre as décadas de 1950 e 1970. Segundo Dreyer (2004), Lutzenberger decide deixar a iniciativa privada quando percebe uma reorientação das práticas da indústria no sentido de privilegiar o uso de agrotóxicos, uma denominação por ele impulsionada no país.

[91] Envolvido com questões políticas desde jovem, foi membro do Partido Comunista do Brasil até sua desilusão com os ideais comunistas na década de 1960, quando decide estudar Direito e acaba por conhecer Lutzenbeger.

empregada pela literatura, a FBCN (constituída em 1958) oscilaria entre representante de uma pré-história do movimento ambientalista e testemunha ocular desse processo que também teria lhe impactado. Importante ressaltar que parte significativa desses grupos e indivíduos fora fortemente influenciada por textos e movimentos sociais norte-americanos e europeus, o que incluiu também visitas, contatos e parcerias com grupos internacionais.

Ainda no que diz respeito a esse momento, importante relembrar que, em 1968, é realizada pela UNESCO a Conferência sobre a Biosfera, que resultou, três anos mais tarde, na criação do Programa Homem e Biosfera – que visava a instituição de mecanismos de cooperação científica internacional sobre as interações entre o homem e seu meio. Em 1972, é realizada a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Ainda que, ao final, todos os participantes tenham assinado o documento – e que resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) – o governo brasileiro representou uma oposição frontal às primeiras versões das propostas apresentadas pelos países do Norte. De todo modo, evidencia-se nesse momento no cenário internacional uma mudança de racionalidade que começa a conformar o que viria a se consolidar como o dispositivo ambiental. E, ao mesmo tempo que instituições e grupos brasileiros influenciam essa dinâmica, estes também foram transformados por essas discussões.

Como desdobramento da Conferência de Estocolmo, são criados os primeiros órgãos responsáveis pela política

ambiental. No plano federal, em outubro de 1973, é instituída a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior. Nos Estados, as primeiras agências a serem criadas foram a CETESB, em 1974 (que, dois anos depois veio a se chamar Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental), e, em 1975, a Fundação Estadual de Engenharia do Meio-Ambiente (FEEMA).

Apesar de autores como Viola (1987, p. 84) afirmarem que a criação da SEMA correspondia apenas à necessidade de se "cumprir exigências de alguns organismos internacionais, que demandavam a existência formal deste tipo de órgão junto com relatórios de impacto ambiental, para aprovação de empréstimos", não é possível descartar de plano as atividades que foram realizadas durante sua primeira década de existência, dirigida por Paulo Nogueira-Neto[92]. Convidado pessoalmente pelo secretário do então Ministro do Interior, manteve-se à frente da SEMA durante os governos Geisel, Figueiredo e Sarney, período no qual não apenas estruturou o órgão[93], mas

[92] Descendente de José Bonifácio, e bisneto de Campos Salles, Paulo Nogueira-Neto (1922-), ferrenho opositor à Vargas desde jovem (muito por influência de sua própria família), formou-se em Direito e, quase 10 anos depois, iniciou o curso de História Natural, também na USP, lugar no qual seguiu carreira acadêmica até ingressar na SEMA em 1974. Atuou desde cedo em temas conservacionistas, sendo um dos fundadores da Associação de Defesa da Flora e da Fauna em 1956 (que depois veio a se chamar Associação de Defesa do Meio Ambiente – ADEMA-SP).

[93] Conforme afirma o próprio Paulo Nogueira-Neto (2010) em sua biografia, em 1989, quando o IBAMA foi criado em decorrência da fusão da SEMA com o IBDF, os órgãos possuíam respectivamente 400 e 2.600 funcionários. Note que, quando da entrada em funcionamento da Secretaria em 1974, o órgão possuía apenas 6 funcionários (segundo dados do governo norte-americano,

também foi responsável por executar projetos, (dentre eles, a definição de mais de três milhões de hectares em estações ecológicas), influenciar a redação de importantes dispositivos normativos (e.g., o Decreto-Lei n. 1.413/75, a Lei n. 6.902/81 e a Lei n. 6.938/81). Note que, apesar haver sido criada sob a égide da perspectiva ambiental, Nogueira-Neto direciona a primeira década de atuação da SEMA ainda no sentido de promover as ideias disciplinares do conservacionismo. Isso se deu tanto em virtude da sua formação técnica nas ciências naturais, mas também considerando a convergência da abordagem naturalista com o ideal de unidade nacional sustentado pelo regime militar.

De todo modo, a atuação de Nogueira-Neto na SEMA era criticada por todos os lados da militância. Entre os conservacionistas, tal como Lutzenberger, o posicionamento contrário se dava em virtude da sua estratégia de atuação voltar-se para a negociação e o diálogo, evitando, sempre que possível, o embate direto[94]. Para a visão multidisciplinar do movimento ambientalista, que emergia no contexto da redemocratização e via com muitas reticências as tentativas de trabalhar a questão exclusivamente sob a perspectiva técnica, a crítica

no mesmo ano, a EPA era composta por mais de 9.000 funcionários – https://www.epa.gov/planandbudget/budget última vez acesso em 24.11.2017).

[94] A discrepância entre as abordagens adotadas por Nogueira-Neto e Lutzenberger são evidenciadas a partir de um exemplo trivial. Enquanto o primeiro permaneceu por 12 anos à frente da SEMA, a personalidade combativa do militante gaúcho não lhe permitiu permanecer dirigindo o órgão por mais de 2 anos, exonerado após se desgastar com o governo em virtude de duras críticas dirigidas ao IBAMA, considerado por ele como uma "sucursal dos madeireiros".

era outra. Esta fundava-se basicamente na desconfiança levantada pela excepcional habilidade de Nogueira-Neto em se manter no cargo durante tanto tempo, circulando com alguma desenvoltura entre os membros do alto escalão militar e, em regra, apoiado por oficiais e grandes empresários.

Alonso (*et al.*, 2007), observam que, no período entre 1970-85, teria havido uma mudança na estrutura de oportunidades políticas possibilitando a emergência do movimento ambientalista. Essa alteração seria caracterizada por quatro dimensões, a diminuição da repressão, a possibilidade de novas alianças, aumento de permeabilidade das instituições às demandas da sociedade civil e a paralela construção de uma agenda ambiental internacional. Para além dos elementos descritos pelos autores, merecem destaque a transformação do objeto (e da racionalidade) dessa militância, bem como a apropriação de pautas ligadas à natureza pelos movimentos de esquerda – englobando o restrito conservacionismo à alta maleabilidade oferecida pelo ambientalismo. Reforçando as observações anteriores, destaca-se, por exemplo, a expressiva atuação de grupos conservacionistas como a FBCN e da AGAPAN no curso do regime militar. Suas ações, quando não convergiam com os interesses governamentais, se limitavam a produzir pequenos atritos, haja vista a predominância de uma abordagem técnica, voltada para a preservação do meio natural que não incluía demandas de natureza cultural ou social. Mesmo quando suas atividades envolviam assuntos urbanos, centravam sua atenção em questões pontuais sobre poluição ou arborização.

Em meados da década 1980, Alonso (*et al.*, 2007) observa o que seria um novo ciclo de protestos, desta vez envolvendo a constituinte. Esse momento registra não só disputas e transformações relacionados ao texto constitucional, e que culminaram com a previsão de um capítulo específico para o meio ambiente, mas também a edição de diversos instrumentos normativos (e.g. Lei n. 7.347/85 e a Resolução CONAMA n. 01/1986); a reestruturação do órgão ambiental federal (com a criação do IBAMA); a fundação do Partido Verde; a emergência de novas lideranças; e, a criação de inúmeras organizações da sociedade civil voltadas exclusivamente para a temática. Essa configuração leva Viola (1995) a observar nesse período a passagem do ambientalismo bissetorial para o multissetorial. Isto é, o conjunto de abordagens passaria a envolver não apenas grupos de base e agentes estatais, mas também setores da iniciativa privada, instituições de pesquisa científica e a incorporação da temática ambiental por outros movimentos sociais.

Essas dinâmicas experimentadas entre os anos 1970 e 1990 apontam que, no Brasil, a emergência do ambientalismo encontra espaço para se desenvolver no debate sobre a redemocratização. A despeito das origens da discussão ambiental no plano internacional, esta é apropriada e adaptada ao contexto brasileiro como forma de oposição ao autoritarismo, para reforçar a democracia como pilar das liberdades e defender um Estado promotor dos vários direitos. Outros debates, como, por exemplo, aqueles envolvendo os limites do mercado organizado pela lógica liberal, são basicamente trabalhados como elementos de caracterização das diversas correntes que

emergem em meio as apropriações da ideia de meio ambiente. Nesse sentido, não é produzido um conjunto robusto de reflexões críticas a respeito de como a incorporação dessas práticas e subjetividade ambiental influenciariam na reorientação do governo dos recursos naturais e do próprio homem.

A partir da década de 1990, essa pluralidade de abordagens, concentradas pela literatura sob a alcunha de movimento ambientalista, além da dinâmica de profissionalização dos movimentos sociais, passa ainda por transformações importantes. Em primeiro lugar, após a realização da Rio-92, a aparente convergência que reunia indivíduos e organizações no entorno do evento é desfeita e, com ela, a perspectiva de ações concertadas entre esses diversos grupos. Em paralelo, ainda que transformado e subsumido no movimento ambiental, o conservacionismo mantém-se articulado e, haja vista uma longa experiência acumulada no interior da burocracia, continua conquistando algumas vitórias para sua agenda (e.g., a edição da Lei n. 9.985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação). Essa abordagem passa a ser apoiada, ainda, pela vinda de organizações não-governamentais internacionais (e.g., (Conservação Internacional, em 1990; Greenpeace, em 1992; The Nature Conservancy, em 1994; WWF, em 1996). Por outro lado, observa-se também a ascensão (e, em seguida, predominância) de grupos e normas que passam a tratar a questão ambiental para além do paradigma da conservação. Ou seja, buscando conciliar – a partir de uma abordagem multidisciplinar – questões econômicas, políticas, sociais e culturais.

A EMERGÊNCIA DO AMBIENTALISMO: UMA MUDANÇA DE RACIONALIDADE

Em trabalho que analisa a produção intelectual brasileira no século XVIII, notadamente, os textos de José Gregório de Moraes Navarro (Pádua, 1999), defende-se – em sintonia à proposta de Grove (1990) – a necessidade de associar o que seria a 'gênese da sensibilidade ambiental' à dinâmica da modernidade em um sentido mais amplo. Ou seja, uma conexão que extrapole os desdobramentos da transformações urbano-industriais experimentadas nos séculos XIX e XX. Dessa forma, sugere-se incluir nessa associação processos macro-históricos anteriores, como, por exemplo, "expansão marítima da Europa e a incorporação de vastas regiões do planeta ao seu sistema colonial".

Tais tentativas de identificação de uma gênese do pensamento ambiental brasileiro a partir de escritos produzidos no século XVIII contrastam com as rupturas identificadas pela própria bibliografia quando se debruçam sobre as razões do distanciamento da militância ambientalista contemporânea em relação a uma tradição teórica nacional preexistente (Pádua, 2005). Mesmo considerando a necessidade de que mais estudos sejam desenvolvidos nesse campo para avaliar os fundamentos e impactos decorrentes desse afastamento (Franco & Drummond, 2004), a literatura formula algumas hipóteses sobre o assunto quando trata das heranças do romantismo brasileiro (Pádua, 2005). Nesse sentido, defende que a ausência de referências diretas à referida corrente

literária pelos militantes brasileiros estaria ligada a dois fatores. O primeiro, seria a observância de uma 'falta de consciência histórica' – haja vista, principalmente, o desconhecimento da existência do que chama de 'tradição de crítica ambiental no Brasil'. E o segundo, seria caracterizado pela ausência de formulação de uma crítica geral da civilização a partir da valorização da natureza. Sobre o primeiro fator, mais relevante para a presente análise, a bibliografia sustenta que os referenciais teóricos da militância contemporânea estariam muito mais associados a autores europeus, asiáticos e norte-americanos.

Se para a literatura essa falta de referências é trabalhada tendo como premissa a existência de um fio condutor (i.e., "sensibilidade ambiental") que permita relacionar as diversas demandas ao longo dos séculos, a presente abordagem volta-se exatamente para este elemento, apreendido como dado. Ainda que possa parecer improvável em uma primeira análise, defende-se que a dificuldade em realizar essa comunicação com as referências nacionais refere-se, para além dos fatores anteriormente mencionados, a transformação tanto da racionalidade de gestão, tanto do objeto sob o qual foram e são estruturadas as disputas (para além de uma baixa continuidade institucional, que operasse como um espaço de recepção e transformação das discussões envolvendo temas atinentes ao homem e seu entorno[95]). Essa mudança estaria, então, relacionada a uma reconfiguração da percepção de entorno (*environ*) e como este pode e deve ser gerido, haja vista a emergência

[95] Grupos como o Sierra Club ou Audubon Society, são exemplos importantes para ilustrar essa dinâmica nos Estados Unidos.

do 'meio ambiente' produzido como um artefato histórico no século XX. Sob esse prisma, a submissão do meio natural é subsumida como mais uma prática possível do dispositivo ambiental, que opera e é manipulado por uma nova racionalidade governamental. O ambientalismo não é uma derivação direta do conservacionismo, por exemplo. Ao adotar-se essa abordagem, não restaria dúvida acerca da possibilidade de buscar nas mais diversas fontes elementos influenciadores dessa dinâmica. O relato de Paulo Nogueira-Neto em entrevista concedida à Urban (1998. p. 203) corrobora as afirmações anteriores:

> Durante muito tempo, éramos vistos como uma espécie de caçadores de borboletas – pessoas simpáticas com um objetivo curioso – mas não éramos levados muito a sério. Mais tarde, verificamos que o meio ambiente era maior do que fauna e flora, compreendia também o controle da poluição, qualidade da água e do ar, e tinha um sentido mais amplo. Então, a ideia da defesa do meio ambiente foi, aos poucos, substituindo a da defesa da fauna e da flora. Esse passo levou uns vinte anos para ser dado.

A abrangência e maleabilidade do dispositivo, em especial, considerando o envolvimento multidisciplinar, permite que incontáveis elementos sejam agregados à condição de bem ambiental. Essa dinâmica viabiliza o afastamento das abordagens conservacionistas na medida em que seu objeto deixa de se restringir às análises naturalistas. Diferente do meio natural, que é percebido como um dado, o meio ambiente não

possui uma forma pré-concebida, mas oferece uma infinidade de modos sob o qual pode ser conformado e instrumentalizado. Ocorre que a prevalência dessa perspectiva vaga e indeterminada sobre o próprio homem e seu entorno não se dá por acaso. Ao contrário, insere-se em um cenário mais amplo, que envolve uma mudança de racionalidade, que se encontra implicada no quadro de possibilidades colocado pela governamentalidade neoliberal. Nesse sentido, se há uma conexão histórica entre o meio ambiente e essa com essa natureza idílica, esta se relaciona com o presente debate como uma forma de objetivação dos elementos administrados, bem como de subjetivação dos sujeitos.

Essa reconfiguração torna-se ainda mais evidente se observarmos as dificuldades, os descuidos e as apropriações no emprego da ideia de meio ambiente após sua popularização na segunda metade do século XX – tal como esboçado no Capítulo 1. A emergência desses novos usos para palavras até então empregadas com sentido técnico limitado reforça uma modificação nas relações de saber-poder várias vezes mencionada ao longo do trabalho. Isto é, um deslocamento do monopólio das ciências naturais para produzir a verdade sobre a emergente temática ambiental, e a aproximação de outras disciplinas – não tradicionalmente associadas às questões da natureza – como condição indispensável para interpretação e compreensão desse dispositivo.

Ainda que a expressão 'meio ambiente' no Brasil fosse de uso corrente como termo técnico no campo das ciências naturais, pelo menos na primeira metade do século XX (vide, por

exemplo, as publicações dos Anais da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, a partir de 1944), o mesmo não pode ser dito no que diz respeito ao seu emprego popular a partir da década de 1970. A leitura de documentos produzidos no período por militantes (e.g., Manifesto Ecológico Brasileiro, ou os próprios trabalhos da FBCN) ilustra o emprego recorrente dos termos 'natureza' / 'naturista' e 'ecologia' / 'ecológico' para designar seu campo e objeto de atuação. O uso da palavra 'ambiente' remanescia restrito à sua acepção tradicional na geografia, isto é, como 'suporte físico imediato'. Note que os próprios militantes se intitulavam pertencentes ao 'movimento ecológico' ou como 'naturalistas' / 'conservacionistas'.

Entre as décadas de 1970 e 1990 – muito provavelmente em virtude da influência dos discursos e textos produzidos internacionalmente – é possível observar uma disputa entre a terminologia tradicionalmente utilizada pela literatura no Brasil (vinculada à ecologia) e a reconfiguração proposta pela palavra 'meio ambiente' – como tradução de *environment*[96] – (e demais usos derivados, e.g., ambiental / socioambiental). Mais do que substituir o arcabouço conceitual que se vinha manipulando naquele momento, a ressignificação desse conjunto lexical, bem como seu emprego massificado, também transformaram os usos técnicos e científicos do neologismo 'ecológico', imputando-lhe (ainda que resguardado seu sentido estrito para o campo das ciências

[96] Ver, por exemplo, o Dicionário de Termos Técnicos de Saneamento Ambiental produzido pela CETESB (1985), ou o Vocabulário Básico de Meio Ambiente, editado pela FEEMA (1990).

naturais) as mesmas características e limitações que se passou a atribuir ao conceito de meio ambiente. Ou seja, em seu uso cotidiano – e, como anteriormente apontado, até mesmo acadêmico – foram tornados sinônimos. Mesmo que possa parecer uma trivialidade, ou um excessivo rigor conceitual, em última análise, essa equiparação produziu como uma de suas consequências a percepção de uma continuidade no objeto sobre o qual recaem os referidos conceitos, dificultando a identificação de uma descontinuidade na racionalidade da gestão sobre o meio e as implicações desta para fins do governo dos indivíduos. Entende-se que tal dinâmica é um elemento importante para explicitar a introdução e a formulação das estratégias e técnicas de gestão do homem e do seu entorno que emergem na segunda metade do século XX.

No plano normativo e institucional, essa disputa lexical nos permite evidenciar a normalização do discurso ambiental nacional em consonância com o que vinha sendo produzido internacionalmente. Nesse sentido, é evidente a incorporação ressignificada desse vocabulário após a formulação da Declaração de Estocolmo – produto da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano em 1972 – e intensificada com a realização de outros encontros internacionais (e.g., criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1984; edição do Protocolo de Montreal, em 1987; apresentação do relatório Bruntland, em 1987; realização da Eco-92). É possível adicionar a essa dinâmica de homogeneização do discurso ambiental as alterações nas políticas de crédito de agências

multilaterais, que passaram a exigir a formação instituições e instrumentos públicos de gestão ambiental.

No cenário nacional, alguns exemplos podem ser listados. Veja o caso da criação das agências estaduais e federal de meio ambiente. Todas elas foram reestruturadas não apenas para contemplar a ideia multidisciplinar de meio ambiente em seus nomes, mas também no que diz respeito às suas funções. Nesse sentido, ressalte-se a criação da SEMA, em 1973[97], da CETESB, em 1974 (que, em 1976, veio a se chamar Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental), da FEEMA, em 1975, e do Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam), instituído em Minas Gerais em 1977. Além da criação e modificação de órgãos públicos, é possível destacar também a edição de uma legislação ambiental – substancialmente alinhada com as propostas das Nações Unidas. Dentre outros, é o caso da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, da Lei de Crimes Ambientais, em 1998, da Política Nacional de Educação Ambiental, em 1999, e das Resoluções CONAMA[98].

A popularização do discurso ambiental, dentre outros, a partir da agregação e multiplicação de um novo vocabulário e da sua apropriação por diversos grupos sociais não implicou

[97] Lembre-se que a SEMA foi antecedida por instituições como o Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR), Instituto Nacional do Mate, Instituto Nacional do Pinho e o próprio Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

[98] O texto original da legislação federal anterior à década de 1970, como, o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64), o Código Florestal (Lei n. 4.771/65), a Lei de Proteção à Fauna (Lei n. 5.197/67), o Código de Pesca (Decreto-Lei n. 221/67) não se utilizavam da terminologia 'meio ambiente'.

em uma imediata uniformização das abordagens, estratégias, discursos e práticas – ainda que estas encontrassem algum paralelo no plano internacional. Pelo contrário, suscitou uma série de resistências, incertezas e dificuldades que continuam a se manifestar nessa intrincada dinâmica experimentada com a emergência do dispositivo ambiental.

No caso daqueles que preconizavam abordagens técnicas, restritas ao mundo natural – i.e., herdeiros das correntes do conservacionismo tradicional –, estes se colocavam frontalmente contrários ao processo de ambientalização das discussões, mesmo que, em última análise, também tenham sido influenciados por essa dinâmica. Ao tratar da inclusão de demandas sociais nas discussões envolvendo meio ambiente, a fala do almirante Ibsen (Corrêa & Brito, 2006. p. 86) pode ser tomada como um exemplo da postura ainda adotada por diversos militantes – e, sobretudo incentivada e financiada por ONGs internacionais como o Greenpeace, o WWF, a TNC – que preconizam uma atuação técnica (das ciências naturais) e intervencionista, lastreada por uma visão conservacionista:

> Pegue esse plano sobre áreas protegidas que o governo aprovou no início de 2006. Prevê 90 ações a serem executadas em três anos de acordo com 300 diretrizes diferentes. É o tipo do plano feito para não ser cumprido. E seu foco é mais social que ambiental, o que dilui seu impacto na preservação.

Tal perspectiva, foi considerada excludente e elitista por movimentos sociais de esquerda. Entretanto, foi

reiteradamente empregada nos anos 90 para justificar um modelo de ação da burocracia pública. Nesse sentido, destaca-se, inclusive, a atuação do Ministério Público, que preconizou estratégias de desapropriação e remoção de grupamentos humanos sob o argumento da preservação do meio ambiente (Santos, 2017).

Outro exemplo de orientação que, inicialmente, se mostrou como uma oposição, mas acabou por fundamentar e influenciar de forma significativa na conformação desse ambientalismo pode ser identificada na posição adotada por países do Sul, dentre eles o Brasil, na Conferência de Estocolmo em 1972. Nas primeiras discussões, o quadro que se desenhava no plano internacional era percebido pelos países periféricos como uma forma de bloqueio à sua autonomia e desenvolvimento. Em resposta a esse posicionamento, a postura adotada pela delegação brasileira foi construída no entorno da defesa do desenvolvimento nacional, ainda que isso implicasse no aumento da poluição no país. A alternativa arranjada – e em última análise propiciada pela oposição dos países do Sul – fundamentou a emergência do discurso internacional de desenvolvimento sustentável. Em especial, operacionalizado pelas agências multilaterais de financiamento. Adicionalmente, impulsionou a lógica neoliberal de promoção da concorrência na medida em que reestabeleceu as regras de acesso, manipulação e troca entre países a partir de um modelo cuja expertise científica, técnica e operacional estava concentrada nos países do Norte.

A rápida expansão da discussão ambiental a nível internacional, combinada com a expressiva influência exercida por essa agenda ainda em construção nos anos 1980-1990 acabou, em um segundo momento, por padronizar as práticas e discursos. Há uma evidente objetivação do meio ambiente a partir da criação de categorias, instrumentos, abordagens que passam a circunscrever as possibilidades da verdadeira ação ambiental, qual seja, aquela que efetivamente resguarda um ambiente sustentável e equilibrado para as presentes e futuras gerações. Ainda, é claro, que frente a tal movimento, capitaneado principalmente pelas recém-criadas disciplinas ambientais, resistências tenham sido manifestadas promovendo também sua influência para a conformação dos sujeitos ambientais. Talvez a expressão mais evidente desse tipo de oposição tenha sido a valorização dos chamados 'saberes tradicionais', promovidos por comunidades quilombolas, indígenas e tradicionais. Outrora descartados (ou até mesmo tidos como prejudiciais), em um segundo momento, foram incorporados como indispensáveis à garantia da preservação ambiental.

É nesse contexto de objetivação do agir ambiental que práticas conservacionistas são readaptadas a essa nova racionalidade e impulsionadas em diversos países (i.e., por meio da criação de áreas protegidas, em especial, a partir do modelo promovido pela UICN, incorporado no Brasil pelo SNUC); que instrumentos de políticas públicas elaborados pelos países do Norte são replicados – inclusive como condição para a obtenção de recursos financeiros; e, que estratégias de engajamento em diversos níveis (global, regional, local) são propagadas como

fatores indispensáveis para o atingimento das metas ambientais. Veja, nesse sentido, a miríade de campanhas promovidas no Brasil em especial a partir dos anos 1990 envolvendo questões como economia de água, energia, lixo, desmatamento, consumo de produtos e subprodutos oriundos da fauna flora, alimentação saudável, uso de agrotóxicos etc.

No que diz respeito aos movimentos sociais, a objetivação da ação ambiental acabou por homogeneizar sob a alcunha de 'movimento ambientalista', uma multiplicidade de demandas, algumas mais consolidadas, outras que passavam a ganhar visibilidade apenas a partir do final dos anos 1960. Dessa forma, a produção discursiva acerca da existência de uma pauta comum que pudesse mobilizar indistintamente grupos e indivíduos em qualquer lugar do planeta acabou por fortalecer a militância brasileira ao inseri-la em uma rede transnacional de instituições científicas, movimentos sociais e ativistas[99]. Entretanto, esta inserção (e importação) internacional produziu uma importante influência na conformação de suas atividades, uma vez que a produção do diálogo e a troca de informações entre essa pluralidade de agentes ficou implicitamente condicionada à adesão a um vocabulário e a uma gramática própria, que conferiu novos limites e possibilidades de reflexão e ação.

A rápida internacionalização das práticas ambientais, associada à construção de pretensas ferramentas universais

[99] Veja, nesse sentido, as conexões desenvolvidas por Lutzenberger, Paulo Nogueira-Neto, Magda Renner, bem como pelos exilados políticos que retornaram ao país no final do regime militar como Fernando Gabeira.

para lidar com a questão, não apenas forneceu um vocabulário comum. Para além das críticas, repúdios e descumprimentos perpetrados pela própria iniciativa privada, o dispositivo ambiental protagonizou um processo de abertura de acesso legítimo a territórios e recursos escassos em um contexto geopolítico que passava a condenar práticas expansionistas e de exploração colonial. Assim, estudos, técnicas, práticas e instrumentos não apenas forneceram elementos mais precisos para as ações da militância, mas também proveram justificações e fundamentos suficientemente sólidos capazes de legitimar novas práticas acesso, exploração e intercâmbio de bens ambientais entre territórios distintos – notadamente, direcionados do Sul para o Norte –, influenciando o estabelecimento de novas regras de operação do Estado e do mercado.

Ainda que uma série de práticas possam ser destacadas para ilustrar a afirmação anterior, tal como a fixação de padrões de qualidade ambiental, a criação de certificações, o estabelecimento de modelos de áreas protegidas (e.g., reservas da biosfera, patrimônio da humanidade) e a instituição de seguros ambientais, a avaliação de impacto ambiental desempenha um papel de destaque nesse cenário. Isso porque, a partir de sua rápida disseminação internacional, passou a ser condição, dentre outros, para obtenção de recursos, fixação de medidas compensatórias, e definição das melhores tecnologias. Em seu conjunto, esses elementos corroboraram tanto para requalificar a ideia acerca da existência de fronteiras naturais, como para fornecer novas justificações legítimas de acesso a bens ambientais.

No que diz respeito aos limites, para o mercado estruturado pela lógica liberal, essa compreensão naturalista do meio representava sua barreira derradeira. Ancorada pelo discurso da sustentabilidade, a prática da avaliação relativizaria esses contornos naturais a partir da sua capacidade não apenas de manipular os bens ambientais, mas também de indicar como sua gestão deverá ser realizada. Desse modo, redefine as regras do jogo para garantir que a conduta dos atores não aproxime o mercado na direção dos limites naturais, haja vista que esse movimento seria responsável por causar desequilíbrios à competição e, portanto, ao funcionamento adequado do próprio mercado.

No tocante ao acesso, sobretudo nas democracias liberais, o desenvolvimento e consolidação dessas ferramentas de gestão indireta dos bens ambientais, caracterizou a emergência dominante dos mecanismos de segurança. O emprego de estratégias de manipulação, produção e controle dos fenômenos ambientais – em obediência às regras da sustentabilidade –, tal como a avaliação de impacto, viabilizou o ingresso direto e, principalmente, indireto a territórios, tornando as práticas de submissão e intervenção sobre outras soberanias desnecessárias, ilegítimas e, em última análise, irresponsáveis. Essa afirmação fica evidente quando se observa, por exemplo, as transferências de resíduos e atividades poluidoras do Norte para o Sul, ou os investimentos realizados pelas economias desenvolvidas nas periferias para garantir e ampliar as exportações de bens econômicos primários pelos países do Sul.

Em entrevista à Urban (2001, p. 66), Magda Renner, presidente da Associação Democrática Feminina Gaúcha nos anos 1970 e responsável por reorientar a atuação da instituição (sob influência de Lutzenberger), relata sua decepção com a apropriação dos discursos e práticas pelo dispositivo ambiental:

> O pior é que nossos adversários, os que são do outro lado, hoje se escondem através de um vocabulário que é o nosso vocabulário. Hoje existe mil paliativos (...) hoje existem certificações, padrões... É com essa fantasia que as empresas querem demonstrar como estão se adaptando aos novos tempos, como dão importância à ecologia.

Com esse raciocínio não se espera afirmar que as práticas que se tornaram hegemônicas a partir da disseminação do ambientalismo tiveram início apenas com a sua emergência ou que este não possui relação com o conservacionismo e demais formas de administração do entorno. Pelo contrário, como demonstrado pela própria bibliografia, há uma proximidade evidente entre ambos que facilitou inclusive o referido processo de incorporação discursiva – veja, como anteriormente mencionado, que 'ecológico' e 'ambiental' foram tornados sinônimos em seu uso comum. Tampouco espera-se que tal interpretação seja aplicada indistintamente, haja vista tratar-se de uma reflexão especificamente sobre como grupos e instituições brasileiras se inserem nessa etapa transitória e normalizadora, caracterizada pela disseminação internacional do discurso

sobre o meio ambiente a partir da década de 1970. Isso implica dizer que, para além da influência conformadora observada, a absorção do dispositivo ambiental no território brasileiro ganhou contornos próprios, matizando a interpretação geral que pode ser extraída a partir da comentada homogeneização.

O PROCESSO DE APROVAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA N. 01/1986

Ainda que fosse possível observar o uso da expressão 'avaliação de impacto ambiental' já na década de 1970 tanto por especialistas como pelos principais jornais, tais menções não necessariamente faziam referência ao procedimento desenvolvido nos Estados Unidos, mas apenas a uma forma ordinária de se tratar do uso dos recursos naturais sob uma perspectiva racional e planejada. Assim, para compreender a introdução da técnica norte-americana em território brasileiro de forma sistemática, seguiu-se a pista oferecida por Wandesforde-Smith e Moreira (1985). Os autores, que naquele caso encontravam-se preocupados em explicar a incorporação da avaliação de impacto em nível subnacional, defendiam a hipótese de que tal fenômeno não poderia ser suficientemente compreendido se considerada apenas a influência exercida por agentes estrangeiros, por exemplo, agências de fomento, organizações ambientais internacionais e grupos científicos preocupados com a questão. Para Wandesforde-Smith e Moreira, a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro,

em 1975, teria produzido um cenário favorável para que a burocracia técnica pressionasse as elites políticas no sentido de incorporar a avaliação de impacto na política pública estadual.

Entretanto, o que a referida mudança institucional e a associação entre os dois autores indicam[100] é que a influência exercida pela burocracia técnica estadual sobre as elites políticas foi possível, haja vista a consolidação prévia de um saber científico cujas bases foram construídas a partir do estabelecimento de uma íntima relação entre os técnicos da FEEMA e as práticas estrangeiras, notadamente, norte-americanas. Essa peculiar dinâmica, experimentada no final da década de 1970 e início dos anos 1980, representou um elemento fundamental na conformação da política pública a nível nacional. Tal situação pode indicar que, a essa altura, a expansão das práticas ambientais não mais podia ser medida apenas pelos esforços internacionais de atores específicos, ainda que não seja possível menosprezar a importância de sua atuação, em especial, quando voltada para setores particulares como, no caso, o quadro de servidores públicos que ocupavam funções técnico-científicas.

Afirmam os autores que, previamente à fusão, no início dos anos 1970, o Estado do Rio de Janeiro já detinha um consolidado programa de controle da poluição das águas, chegando

[100] Geoffrey Wandersforde-Smith era professor associado na Divisão de Estudos Ambientais e do Departamento de Ciência Política da Universidade da Califórnia, e atuou como consultor em avaliação de impacto ambiental no Rio de Janeiro entre os anos 1981 e 1983. Por outro lado, Iara Verocai Dias Moreira era diretora do grupo de estudos ambientais na FEEMA e assessora da presidência do referido órgão.

a existir uma comissão estadual sobre o tema. O Estado da Guanabara, por sua vez, possuía desde a década de 1960 o Instituto de Engenharia Sanitária, cuja atenção voltava-se para a bacia do rio Paraíba do Sul, principal corpo hídrico responsável por alimentar a região metropolitana do Rio de Janeiro. Sua atuação incluía não apenas atribuições voltadas para a gestão da qualidade da água, mas também para assuntos mais amplos atinentes à poluição. Segundo Wandesforde-Smith e Moreira (1985), a fusão dos entes federativos teria promovido uma reestruturação institucional, permitindo a reunião de agências e técnicos, antes fragmentados no interior de ambas as burocracias, em um grupo menor e mais concentrado de instituições, sendo as principais a FEEMA e a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA).

A nova estrutura se mostrava inovadora naquele momento. Concentrava na FEEMA as atribuições técnicas e executivas da política pública, e, a CECA, formada por um colegiado essencialmente composto por representantes de outras agências estatais, ficaria responsável por decidir sobre licenças, penalizações, normas técnicas etc. A elaboração desse tipo de estrutura institucional tinha por objetivo proteger de interferências políticas as decisões técnicas produzidas, uma vez que a deliberação final não ficava atrelada a um único indivíduo, mas sim, a um colegiado.

Apesar de razoavelmente estruturada – se comparada com a incipiente SEMA – a FEEMA não podia ser considerada uma super agência, tal como a EPA, nos Estados Unidos. Pelo contrário, mesmo após a fusão, o novo órgão continuava

limitado por questões jurídicas, bem como em virtude da manutenção da condição fragmentária de alguns assuntos não reunidos na reestruturação institucional. De todo modo, a aglutinação de diversos órgãos na figura da FEEMA concentrou os processos de negociação, formulação de exigências e obtenção de licenças e autorizações em uma quantidade menor de entidades, tornando, ao menos em teoria, os procedimentos mais simples e concisos. Essa nova realidade no âmbito estadual teve como um de seus desdobramentos a codificação desses processos sob um sistema uniforme de licenciamento (e imposição de penalidades), materializado pela criação, via decreto, do Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP).

Logo após a entrada em vigência do SLAP, iniciou-se uma discussão, conduzida por funcionários do departamento de assistência técnica e científica, sobre a possibilidade de introdução do estudo de impacto ambiental como uma etapa do licenciamento. Wandesforde-Smith e Moreira (1985) afirmam que a vinculação do EIA ao procedimento de obtenção de licenças ambientais não se deu por acaso. Mesmo que houvesse o entendimento por parte dos técnicos que atrelá-lo ao licenciamento poderia significar uma limitação do seu potencial, por outro lado, a aproximação dessa ferramenta desconhecida a um procedimento mais familiar à burocracia poderia tornar sua implementação mais factível. Dessa forma, tal escolha teria representado uma decisão intermediária entre visões pragmáticas e ideias sobre a introdução do EIA como ferramenta de gestão ambiental. Assim, em 1978, foi editada pela

FEEMA a Instrução Técnica n. 902, que continha as instruções para a elaboração dos relatórios de impacto ambiental no Rio de Janeiro. Relatam os autores que, de 1978 a 1983 (quando houve uma alteração na regulamentação), a ferramenta foi empregada apenas em duas situações. Nesses casos, seu uso se deu como instrumento de coerção ao invés de planejamento, reforçando a limitada compreensão e capacidade da burocracia estadual de lidar com esse novo mecanismo. Diferentemente da política norte-americana, que não atrelou a avaliação de impacto a um procedimento de licenciamento, esta pode ser considerada uma marca específica na introdução da ferramenta no contexto nacional.

Em paralelo à previsão normativa do EIA, os técnicos responsáveis por sua edição, vinculados a grupos acadêmicos e científicos no exterior, mantiveram em funcionamento um grupo de estudos. Tinham por objetivo ampliar seu entendimento sobre avaliação de impacto ambiental, e garantir sua condição de especialistas no assunto frente aos demais burocratas e administradores públicos. Note que esse grupo de trabalho foi financiado pelas Nações Unidas, por meio do PNUMA, no início da década de 1980[101]. Os recursos fornecidos pela ONU foram empregados para custear viagens internacionais, participação de cursos e eventos no exterior sobre avaliação de impacto, trazer especialistas e consultores de

[101] Mesmo antes do estabelecimento formal de uma parceria entre esse grupo de trabalho e a ONU na década de 1980, na segunda metade da década de 1970 já eram realizados eventos internacionais no Rio de Janeiro sobre o tema, como atestam os principais jornais à época.

outros países, bem como para a aquisição de material bibliográfico. Esse restrito grupo de técnicos da FEEMA seria, então, considerado uma referência nacional para o entendimento e aplicação de métodos e técnicas envolvendo a ferramenta.

A despeito da produção técnica e normativa observada no Rio de Janeiro, a primeira previsão legal a respeito da avaliação de impacto a nível federal surgiu influenciada por um grupo ambientalista diverso. A Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente, presidida pelo então promotor (e precursor do Direito Ambiental no país) Paulo Affonso Leme Machado. Nessa época, o referido jurista já havia concluído, na França (1978), seu mestrado em Direito Ambiental e Ordenamento do Território e, nesse sentido, comungava das várias ideias ambientalistas desenvolvidas no exterior.

Em maio de 1980, foi apresentado pelo Ministério do Interior o Projeto de Lei n. 7/1980, que estabelecia as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Em seu texto original, o Executivo não havia incluído a elaboração de avaliações de impacto como condição prévia adicional ao estabelecimento de zonas industriais. Tal previsão surge nas discussões apenas após a apresentação de emendas pelos congressistas. Uma análise das justificativas que fundamentam os pleitos de alteração do projeto de lei demonstra que, a despeito do número de emendas (2/5 do total apresentado), sua origem é a mesma. Isto é, um parecer elaborado por Paulo Affonso Leme Machado que justificava tecnicamente a necessidade de inclusão do instrumento na legislação em questão a partir das experiências de diversos

outros países, como, por exemplo, Estados Unidos, França e Alemanha. Muito importante observar que, nessa ocasião, a proposta referente à avaliação de impacto na lei se insere no âmbito da formulação da política pública – i.e., a definição de zonas industriais – não se limitando exclusivamente a um uso vinculado ao licenciamento ambiental, tal como idealizado no Rio de Janeiro.

A ausência da previsão da avaliação de impacto no projeto de lei, entretanto, não significava que o executivo federal, propositor do texto, ignorasse o instrumento. Como aponta Nogueira-Neto (2010), desde pelo menos o final da década de 1970, e sob a condição de Secretário da SEMA, o autor já pensava formas de incluir na legislação a previsão de estudos de impacto ambiental, ainda que com outra nomenclatura, sob o pretexto de, segundo Nogueira-Neto, "não assustar". De todo modo, foi por meio da manifestação de uma entidade civil (interpretada pelos membros do legislativo como comunidade científica) que o instrumento passou a ser previsto na legislação nacional. Adicionalmente, a análise dos documentos do processo legislativo em questão aponta para uma reduzida resistência por parte dos congressistas que, em sua maioria, encamparam a tese defendida por Paulo Affonso, e aprovaram o projeto – que entrou em vigor sob o n. 6.803/1980.

Apesar da referida previsão normativa, que servia de estímulo à introdução sistemática da ferramenta no país, seu uso (ainda que parcial) foi pontualmente observado – para além do Rio de Janeiro – em projetos financiados por agências multilaterais de fomento como requisito à obtenção dos recursos.

Tais experiências, marcadas pelo formalismo e pela rarefeita influência exercida no conteúdo dos projetos submetidos, foram se somando às tentativas de internalização institucional da ferramenta por meio da sua previsão normativa. Nesse contexto, quando da aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, a avaliação de impacto ambiental é então prevista como um de seus principais instrumentos. Neste caso, é inserida ao lado, por exemplo, dos padrões de qualidade, zoneamento, licenciamento e espaços territoriais especialmente protegidos. Note que o texto legal não atrela de forma explícita a avaliação ao licenciamento ambiental, pelo contrário, ambos os institutos são previstos de forma independente um do outro.

A vinculação da avaliação ao processo de obtenção de licenças ambientais ocorrerá apenas quando da edição do regulamento da Política Nacional, em 1983[102]. Como noticiado pelos jornais à época, e inclusive pelo próprio Paulo Nogueira-Neto, a elaboração do texto do decreto teria ficado a cargo do quadro técnico da FEEMA. Nesse momento, o grupo de estudos sobre avaliação de impacto, que desde o final da década 1970 vinha analisando o tema, conformou o conteúdo do regulamento tanto a partir da experiência carioca, como também da estreita relação desenvolvida com a prática no âmbito internacional. Assim, optaram por introduzir no decreto um modelo de avaliação de impacto – restrito à elaboração de

[102] A avaliação ambiental estratégica surge como uma nova tentativa de submeter o desenvolvimento de políticas públicas às práticas de análise prévia. Isso porque, em vários países a avaliação de impacto acabou sendo limitada a projetos específicos, tal como no Brasil.

EIA/RIMA – vinculado ao licenciamento de atividades ou empreendimentos específicos. No formato sugerido, caberia ao CONAMA a fixação dos critérios de exigibilidade e conteúdo da ferramenta.

Quase um ano após a edição do Decreto n. 88.351/1983, foram iniciadas, ao menos formalmente, as discussões para elaboração pelo CONAMA dos critérios mencionados. Os trabalhos, que perduram até o início de 1986, culminaram com a aprovação da Resolução CONAMA n. 01/86. Mais uma vez, a elaboração da norma foi coordenada por representantes do governo do Estado do Rio de Janeiro. Estes foram responsáveis por redigir a minuta inicial, discutida com os demais conselheiros. Diferentemente da atual composição, que contempla um maior número de membros externos à burocracia estatal, à época, o plenário do CONAMA – além dos representantes dos governos federal e estadual[103] – era integrado pelas Confederações Nacionais do Comércio, Indústria e da Agricultura, Confederações Nacionais dos Trabalhadores do Comércio, Indústria e da Agricultura, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), a FBCN, e, por fim, duas

[103] A representação estatal incluía o Ministério do Interior; da Justiça; da Marinha; das Relações Exteriores; da Fazenda; dos Transportes; da Agricultura; da Educação e Cultura; do Trabalho; da Saúde; da Indústria e do Comércio; das Minas e Energia; Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas; Extraordinário para Assuntos Fundiários; o Secretário Especial do Meio Ambiente, que será o seu Secretário Executivo; os representantes dos Governos de Estados onde existam áreas críticas de poluição declaradas por Decreto Federal; e, um representante de cada uma das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País, indicados, pelos respectivos Governadores.

associações civis indicadas pelo Presidente da República.

O procedimento administrativo sob o qual foi aprovada Resolução CONAMA n. 01/86 foi instaurado inicialmente com o objetivo de debater uma outra proposta, sugerida por Paulo Affonso (na condição de conselheiro, e representante da SBDMA). Esta previa a aplicação da avaliação de impacto para as hidrelétricas brasileiras – tanto as futuras como as já existentes. Percebida por Nogueira-Neto como uma ideia inviável, acaba sendo acolhida pelo Deputado Luiz Alfredo Salomão, então Secretário de Obras e Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (SOMA-RJ). Haja vista a expertise da FEEMA no tema, Luiz Salomão assume a tarefa de reformulá-la a fim de produzir uma versão que estabelecesse regras gerais sobre avaliação de impacto ambiental[104].

Ao longo do procedimento, é possível observar a discussão da nova proposta redigida pela SOMA-RJ em quatro momentos. O primeiro se limita a um diálogo entre as secretarias estadual e federal, que resulta em algumas emendas e na elaboração de um parecer técnico favorável à proposta. Apenas duas questões se apresentaram divergentes, a possibilidade do CONAMA exigir a elaboração do estudo a qualquer tempo,

[104] Interessante observar que, no texto elaborado Wandesforde-Smith e Moreira em 1985, havia uma explícita desconfiança sobre quais rumos a política ambiental estadual tomaria após a eleição de Leonel Brizola, em 1982. Entretanto, a posição proativa adotada pelo secretário Luiz Salomão e o protagonismo desempenhado por Iara Verocai na elaboração do texto da Resolução CONAMA n. 01/86, demonstram, ao menos, que o conhecimento técnico produzido no início daquela década não foi menosprezado, pelo contrário, liderou a formulação da política nacional.

e a definição de meio ambiente e impacto ambiental utilizada na versão produzida pela SOMA-RJ. Em uma etapa seguinte, o texto é discutido entre representantes da SOMA-RJ, do Departamento Nacional de Obras e Energia Elétrica (DNAEE) e da Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS). Novas sugestões de natureza redacional e técnica são apresentadas, dentre elas, uma alteração importante refere-se à inclusão de uma previsão específica a respeito da responsabilidade da equipe técnica pelos resultados apresentados. Uma versão consolidada com as emendas formuladas no estágio anterior é apresentada na reunião plenária do CONAMA. A partir dessa minuta, são encaminhadas novas sugestões pelos conselheiros (FBCN, Ministério da Saúde, Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente, Ministério dos Transportes, Departamento Nacional de Produção Mineral e o representante do governo do Estado do Ceará)[105]. Após a incorporação de parte das emendas apresentadas, o texto é votado e aprovado na 3ª sessão extraordinária do CONAMA, em 23 de janeiro de 1986[106].

Ainda que fosse possível encontrar durante a década de 1980 alguma atenção conferida à questão ambiental pelos meios de imprensa, esta remanescia atrelada a abordagens

[105] Outras sugestões foram encaminhadas ao CONAMA posteriormente à votação da proposta. Tais propostas ou foram desconsideradas ou foram objeto de outros debates posteriores.

[106] Além dos representantes dos governos federal e estadual, estavam presentes na reunião que deliberou sobre a Resolução CONAMA n. 01/86, a CNA, a CNTI, a CNTA, a ABES, FBCN, SBDMA, a Fundação Roberto Marinho, a UFMT e a Federação das Associações Fluminense de Defesa Geográfica de Defesa do Meio Ambiente.

simplificadas sobre a questão – e.g., economia de água, desmatamento, poluição do ar e da água. Nesse momento, os meios de comunicação, em regra, continuavam a associar as questões ambientais como sendo exclusivamente ligadas ao meio natural. Debates acerca de dimensões técnicas e sociais passavam ao largo da arena pública, remanescendo restritas principalmente à burocracia e aos especialistas, tanto da iniciativa privada quanto nas universidades. Em se tratando especificamente das discussões a respeito da avaliação de impacto, os jornais à época limitaram-se apenas a divulgar a data da sessão do CONAMA que votaria o projeto de resolução, sem incluir qualquer discussão a respeito do instrumento.

Após a aprovação da Resolução CONAMA n. 01/86, uma série de outras normas (federais, estaduais e municipais), foram editadas sobre o tema[107]. Não apenas definindo critérios para empreendimentos e atividades específicos, mas também esmiuçando os meandros deixados em abertos pela legislação federal. Essa dinâmica acabou por criar ainda outras tantas nuances ao procedimento de avaliação de impacto no Brasil. Entretanto, haja vista que o modelo definido na Resolução CONAMA n. 01/86 ainda continua sendo o principal parâmetro para a operacionalização da prática no país, tem-se por opção focar em sua análise. Mesmo que isso implique em não tratar

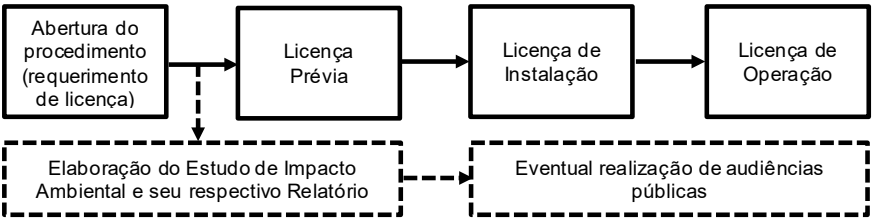
[107] Apoios internacionais para a execução de programas ambientais, em especial, voltados para a estruturação dos órgãos públicos e aprimoramento das metodologias de avaliação de impacto e licenciamento ambiental continuaram ao longo das décadas seguintes. Por exemplo, o Programa Nacional do Meio Ambiente I (1991-1996) e II (2000-2012), financiado a partir de empréstimos do Banco Mundial e da agência alemã Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

das peculiaridades introduzidas por outras normas e práticas, a análise proposta concentra-se nas dinâmicas gerais da avaliação. Assim, entende-se que tais características locais influem em menor medida sobre as conclusões extraídas do presente estudo.

A AVALIAÇÃO DE IMPACTO NO LICENCIAMENTO E SEU PROCEDIMENTO

Tendo em vista que o estudo de impacto ambiental foi previsto como etapa do licenciamento, é necessário observar como este se insere nessa dinâmica burocrática. No âmbito federal, para que um empreendimento ou atividade seja autorizado pelo poder público, é necessária sua submissão a um procedimento administrativo que, de modo geral, é dividido pela legislação em três etapas (art. 19 do Decreto n. 99.274/90 e a Resolução CONAMA n. 237/97). Tais momentos culminam com a obtenção das respectivas licenças: prévia, de instalação e de operação – vide a Figura n. 2. Nesse sentido, a norma fixa a exigibilidade do estudo de impacto como uma das condições para obtenção da licença prévia apenas nos casos em que o projeto a ser avaliado for considerado como causador de significativo impacto ambiental. Trata-se de uma listagem de atividades e empreendimentos previamente definida na Resolução CONAMA n. 01/86, que pode ser complementada pelos demais entes federativos a partir da edição de novas regulamentações ou quando da análise de projetos específicos.

Figura 2 – Fluxograma simplificado do licenciamento ambiental

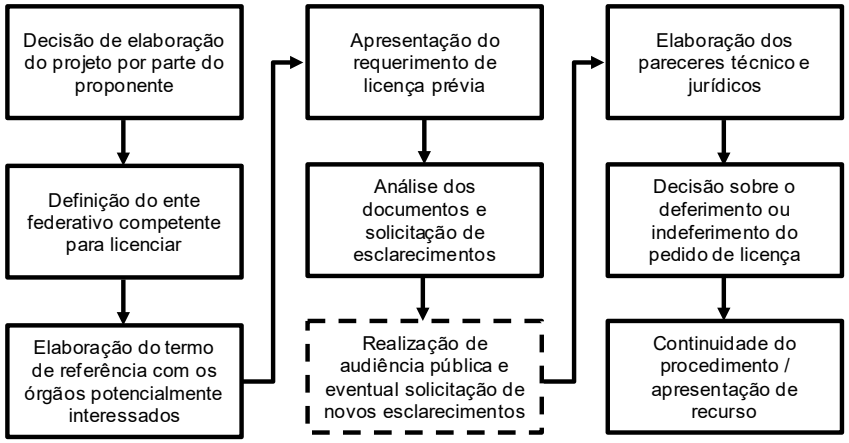


Fonte: elaboração própria com base na legislação em vigor

Segundo o procedimento definido no art. 10 da Resolução CONAMA n. 237/97, ilustrado na Figura n. 3, tomada a decisão de realização do projeto, o responsável, seja ele público ou privado, deverá, por meio da legislação pertinente, enquadrar sua proposta nos critérios estabelecidos para definir o ente federativo competente para o licenciamento. Identificada a instância, há o primeiro contato com o respectivo órgão ambiental. Nessa etapa, são solicitados informações, documentos, projetos e estudos necessários para que seja dado início ao procedimento de licenciamento, tal listagem é comumente denominada de 'termo de referência'. É nesse momento também que outros órgãos públicos potencialmente interessados podem ingressar no procedimento, seja por interesse próprio, seja por indicação do próprio requerente da licença. Após a elaboração dos estudos e projetos solicitados, toda a documentação é apresentada ao órgão competente – em conjunto com o requerimento de licença prévia. Este realizará uma primeira análise formal do material e, caso entenda necessário, poderá solicitar esclarecimentos adicionais. Após uma sinalização positiva de que todo o solicitado foi entregue e, na hipótese de ser aplicável à

situação concreta, passa-se à etapa de realização das audiências públicas[108], que também pode culminar com a solicitação de complementações por parte do órgão licenciador – nesse estágio a documentação apresentada pelo requerente é tornada pública. Ultrapassados os estágios anteriores, é elaborado parecer técnico conclusivo que, em determinadas situações, também pode vir acompanhado de uma análise jurídica. Finalmente, com base nas manifestações anteriores, decide-se pelo deferimento ou indeferimento da licença pretendida. A emissão da licença encerra a fase onde ocorrem as principais disputas no entorno do que e como será gerido. No seu lugar, ganha protagonismo a execução das medidas anteriormente definidas.

Figura 3 – Fluxograma da etapa de licença prévia



Fonte: elaboração própria com base na legislação em vigor

[108] De acordo com a Resolução CONAMA n. 09/87, as audiências ocorrerão sempre que solicitadas pelo órgão licenciador, entidade civil, Ministério Público, ou por 50 ou mais cidadãos.

Observado como a avaliação de impacto opera no licenciamento, faz-se necessário relembrar que essa análise funciona como um veículo de operacionalização das tecnologias de poder, em especial, no que diz respeito ao dispositivo de segurança. Isso porque, para produzir a si própria, a avaliação depende do emprego de outras técnicas de governo da população, por meio de dados, informações, monitoramentos etc. E, mesmo concluída, não existe de forma autônoma. Isto é, precisa que, a partir dela, novas práticas de gestão da população e do meio sejam produzidas e implementadas.

Em uma análise sobre qualidade do ar, a avaliação de impacto não determinará, por exemplo, qual filtro o empreendedor deverá adquirir para controlar as emissões atmosféricas da sua indústria. Ao contrário, deverá ser previsto um padrão que, por sua vez, foi calculado com base em outros estudos sobre os efeitos provocados à população e ao ambiente por aquele determinado conjunto de produtos químicos. Uma vez instalada a opção escolhida, outras ferramentas são mobilizadas para avaliar seu impacto sobre a saúde da população, por exemplo, o número de doenças e mortes por causas respiratórias, o comportamento da fauna e da flora, alterações no clima etc. Todas essas demais avaliações provavelmente se comunicarão com outros projetos, análises e territórios, influenciando os demais estudos futuramente elaborados. Em última análise, a instalação do empreendimento e a decisão de implementação de apenas uma medida de gestão ambiental produz uma ampla diversidade de mecanismos de governo que vão além do mero controle da qualidade do ar.

A história da formulação das políticas públicas sobre o meio natural no Brasil nos fornece indícios sobre as peculiaridades do processo de avaliação de impacto formulado e operado no país. Como anteriormente apontado, as discussões relacionadas à gestão dos elementos naturais na primeira metade do século XX remanesceram concentradas em um restrito campo de especialistas. Estes, em alguma medida, passaram a compor e influenciar a formação de uma burocracia técnica nacional preocupada, naquele momento, com questões eminentemente conservacionistas. Mesmo considerando a ampliação do debate promovida pela agregação multidisciplinar, o argumento técnico-científico organizado no entorno das ciências naturais remanesceu impondo expressiva influência sobre o procedimento durante longo período. Isso se dá, principalmente, haja vista a formação profissional dos técnicos, sua vinculação com abordagens conservacionistas e, em especial, no período em que as primeiras normas e estudos foram elaborados, isto é, durante o regime militar.

O próprio procedimento de avaliação foi desenvolvido pela burocracia técnica, com o apoio de agentes internacionais, para que a ferramenta tivesse a melhor receptividade possível no interior da estrutura estatal. Em linhas gerais, um processo criado por técnicos para burocratas. Uma metodologia de avaliação para auxiliar a tomada de decisão pelo administrador público, cujo elemento balizador limita-se à técnica científica. A reduzida interferência externa às esferas estatais na elaboração da política pública e o texto final da norma reforçam um modelo autoritário que percebe indivíduos e populações como

parte do objeto avaliado. Quando da operacionalização da ferramenta, a capacidade de interferência desses agentes externos é, portanto, residual. Restringe-se basicamente à etapa de comentários e audiências públicas, cujo escopo limita-se a fornecer informações sobre o projeto, seus impactos e discutir o RIMA. O resultado, compilado em uma "ata sucinta", deverá ser considerado quando da elaboração do parecer técnico conclusivo. A participação social no processo resume-se, então, à formulação de sugestões que tem como desafio dialogar com a verdade científica imposta pelo estudo de impacto ambiental elaborado por um grupo de especialistas. Diferentemente do modelo norte-americano que, explicitamente, prevê o envolvimento popular desde a fase de *scoping* do projeto, ou seja, já na etapa de elaboração do termo de referência[109].

Outra característica que revela a natureza técnico-burocrática do procedimento brasileiro pode ser evidenciada pelo estágio em que a audiência pública ocorre. Ou seja, após a entrega e análise preliminar dos estudos e documentos solicitados ao proponente pelo órgão competente. Até que se atinja essa etapa, o interessado em obter a licença ambiental já estabeleceu uma relação com o órgão licenciador. Até esse momento, o escopo dos estudos foi definido; a equipe técnica contratada; toda documentação produzida e enviada ao órgão

[109] Lembre-se que, em 1968, quando da aprovação do NEPA, o desenvolvimento da prática surgia como uma novidade. No final dos anos 1970, esta já era conhecida pelos especialistas, e por grandes atores da iniciativa privada. Sua discussão no CONAMA incluiu a participação de representantes da indústria, agricultura e comércio que já possuíam conhecimento sobre os custos e o impacto potencial da introdução desse tipo de prática no Brasil.

ambiental; este, por sua vez, confirmou seu recebimento, conduziu uma análise preliminar e autorizou o prosseguimento do procedimento; e, por último, o estudo ambiental foi tornado público. É diante desse cenário que aos demais interessados é permitido elaborar uma eventual oposição. Note, ainda, que qualquer manifestação externa a essa relação preestabelecida depende de traduzir a produção científica multidisciplinar, compreendê-la e, em seguida, formular uma resposta que se utilize da mesma gramática científica. Caso contrário, corre o risco de ser marginalizada, subalternizada ou classificada como senso comum. Nessa evidente relação assimétrica, posicionamentos sobre a referida produção técnica ficam condicionados à capacidade desse terceiro interlocutor de acessar e atacar a verdade previamente produzida nos termos definidos pela arena técnico-procedimental na qual o licenciamento encontra-se inserido.

A partir da observação anterior, mesmo considerando interferências políticas e econômicas, é possível afirmar que o procedimento opera lastreado por uma relação de confiança que se estabelece entre proponente e burocracia desde o início do requerimento. Mesmo antes da interação popular, o comprometimento do órgão licenciador com o projeto se manifesta já quando da definição do escopo das informações, documentos e estudos pertinentes para condução da análise de viabilidade da demanda. A despeito do que determinam as boas práticas internacionais, ou seja, que as populações locais sejam previamente ouvidas, em linhas gerais, são os representantes daquele que requer a licença, em conjunto com

os burocratas-técnicos, que definem o que será objeto da avaliação, e ainda classificam e hierarquizam os impactos que a proposta produzirá. E, desse modo, são capazes de definir o quê, quando e como a proposta será analisada. Essa concentração, que aproxima o poder público do requerente, torna o técnico partícipe na produção da avaliação. Em termos práticos, esses fatores ampliam o desequilíbrio de posições, dado que o requerente é, em regra, um ator dotado de grande capacidade de atuação – gestor de um grande investimento – que tem oportunidade prévia e privilegiada de elaborar a verdade sobre o caso em conjunto com o agente público, que se engaja na proposta antes de qualquer consulta a terceiros.

Se, por um lado, a estratégia de incluir o estudo de impacto no licenciamento ambiental visava permitir uma melhor e mais fácil incorporação da prática pela burocracia, por outro, acabou fornecendo elementos para que a dinâmica analítica proposta tendesse a se apresentar como um procedimento nunca acabado, fragmentado, continuamente em construção. A afirmação anterior não trata do ciclo contínuo de renovação de licenças que se repete até o encerramento da atividade, mas da forma em que tal avaliação é produzida ao longo do procedimento de licenciamento. A fragmentação em etapas (prévia, instalação, operação) do processo, concentrando a execução do EIA no seu primeiro estágio, viabiliza a produção de estudos que estão sempre aguardando o momento seguinte para ser complementados. Ou seja, o projeto vai se apresentando em camadas que são reveladas a cada nova licença emitida.

Ainda que a norma procure restringir essas operações, sua capacidade regulatória sequer consegue esbarrar na complexidade das situações e análises. Dessa forma, o controle das informações sobre a proposta e a expertise técnica, combinados com a estrutura faseada do procedimento, viabilizam a elaboração de uma ampla diversidade de estratégias de administração da avaliação – para além de resultar em constantes problemas de ordem técnica. Assim, cada etapa ultrapassada acaba por operar também como um reforço do vínculo proponente-burocracia. Nesse contexto, retrocessos no procedimento demandariam esforços de ruptura progressivamente mais intensos.

Esse tipo de fragmentação também é observado em outros elementos do procedimento. A CONAMA n. 01/1986 prevê que o diagnóstico a ser elaborado pelo estudo deverá considerar três conjuntos: o meio físico, o biológico e o socioeconômico. Ainda que o último também inclua aspectos culturais, este tende a aparecer de forma marginalizada, vide como questões indígenas e quilombolas são tratadas pelo procedimento[110]. Via de regra, são objeto de laudos antropológicos que, por sua vez, são produzidos fora do estudo de impacto, a partir de uma regulação própria. Tratados como elementos acessórios à análise ambiental pela burocracia, essa prática aponta uma contradição entre cultura e natureza que se encontra latente durante toda a avaliação de impacto.

[110] Tome, por exemplo, a Portaria Interministerial n. 60 / 2015 que regula a atuação do IPHAN, Instituto Palmares, FUNAI e Ministério da Saúde nos processos de licenciamento ambiental.

Outro elemento importante a ser analisado diz respeito à fixação das compensações ambientais. Sobre esse assunto, a influência exercida pelos conservacionistas, representou uma marca distintiva. Tanto a legislação nacional quanto as boas práticas internacionais determinam que toda alteração adversa que não puder ser evitada, ou mitigada, deverá ser compensada. Inúmeras regras tratam do tema. Por exemplo, para regular supressões vegetais, intervenções em patrimônio espeleológico, sobre comunidades tradicionais etc. Entretanto, duas dessas merecem destaque, haja vista o objeto da análise. A primeira, diz respeito à compensação fixada no SNUC, e a outra trata da possibilidade de fixação de condicionantes no procedimento de licenciamento.

Sobre a regra do SNUC, esta se apresenta como um desdobramento da previsão anterior, elaborada via CONAMA um ano após a aprovação da avaliação de impacto. A Resolução n. 10/1987 determinava que obras de grande porte, submetidas ao procedimento de EIA/RIMA, teriam como pré-requisito, a implantação de uma estação ecológica pelo empreendedor. A promoção desse tipo de espaço protegido, privilegiada durante as primeiras gestões da SEMA por Nogueira-Neto (2010), era uma das bandeiras dos conservacionistas, que se inspiravam em experiências norte-americanas. A previsão desse dispositivo normativo deveu-se majoritariamente à participação e apoio desse grupo no interior do CONAMA. Tal regra foi alterada e adaptada às novas categorias de espaços protegidos introduzidas pelo SNUC, mas manteve-se como condição para obtenção da licença ambiental. Para

além de fomentar uma política pública que pouco considera a história da ocupação do território brasileiro, privilegia uma abordagem compensatória que se circunscreve aos impactos provocados aos elementos naturais, marginalizando nessa relação os desdobramentos decorrentes da intervenção sobre as populações humanas atingidas.

A fixação de condicionantes às licenças se apresenta como o outro lado da compensação do SNUC. Como determina a legislação, em cada estágio de aprovação da proposta serão fixadas, a partir das informações providas pelos estudos elaborados, obrigações que deverão ser cumpridas como condição para a continuidade do procedimento. Tais condicionantes, devem possuir relação com os impactos, obedecendo à hierarquia apresentada (i.e., evitar, mitigar, compensar). Evidencia-se, nesse momento, um segundo campo de disputa, em que as previsões e sugestões formuladas nos estudos, são tornadas obrigações legais. Ocorre que, agora, não há mais a previsão formal de uma interlocução externa, que aparece apenas como lastro para o parecer técnico/jurídico. A despeito de alguma alteração das condicionantes no momento da deliberação final, a maior parte das obrigações advirá da manifestação técnica – que, sem dúvida, encontra-se sujeita a uma multiplicidade de influências, para além dos saberes mobilizados. Nesse sentido, ainda que a estratégia do interessado em aprovar o projeto vislumbre de antemão o cumprimento tardio das obrigações, ou até mesmo seu descumprimento futuro, o estabelecimento dessas obrigações opera como a última etapa antes do início da implementação do projeto.

O procedimento de avaliação de impacto brasileiro, incorporado no licenciamento, se apresenta como um espaço de concertação e, ao mesmo tempo, de antítese do conflito político. No contexto em questão, as sugestões e possibilidades oferecidas pela análise tendem a ser administradas no âmbito da relação proponente-burocracia, garantindo um maior controle sobre as variáveis. Excetuadas as interferências externas, a dinâmica favorece a construção de consensos entre os atores a partir da mobilização de conhecimentos técnicos específicos. Na medida em que o procedimento avança, há um estreitamento do comprometimento da burocracia sobre o projeto. Essa relação, combinada com um espaço concebido para privilegiar um conjunto específico de saberes, hierarquiza as formulações apresentadas, privilegiando as oriundas das técnicas mobilizadas. As audiências públicas, em especial, a forma em que são realizadas e incorporadas, raramente são capazes de aproximar as demandas populares das análises técnicas. Para além de quaisquer interferências políticas e econômicas, os pleitos da sociedade não prosperam porque sequer são capazes de estabelecer uma comunicação eficiente no interior do procedimento.

O modelo norte-americano de avaliação de impacto, ao fornecer uma arena e incitar os atores a concorrerem entre si pelos seus próprios interesses, tem a desigualdade como um de seus pressupostos. Entretanto, no contexto brasileiro, essa disparidade ganha uma dimensão ainda mais peculiar, haja vista as características anteriormente trabalhadas. Apesar de a avaliação oferecer um meio para o exercício das liberdades

individuais dos atores envolvidos, grande parte da disputa fica restrita aos grupos capazes de manejar as variáveis mencionadas. Estes grupos, em regra, são caracterizados por aqueles atores capazes de investir grandes montantes de recursos no decorrer da competição.

CONCLUSÃO

Diversas formas de objetivação do meio natural ganham destaque ao longo da história brasileira. De todo modo, visões protetivas da natureza, voltadas para uma exploração calcada em bases científicas, remanesceram restritas a intelectuais e cientistas desde, pelo menos, o século XVIII até o início do século XX. É no final da Primeira República que se evidencia o desenvolvimento de estratégias voltadas para a promoção da agenda conservacionista na burocracia estatal – influenciada tanto por pensadores brasileiros como por técnicas internacionais. No âmbito da promoção desses interesses, há a emergência de uma subjetividade conservacionista à moda brasileira, em que resguardar o meio natural seria uma das condições para o nacionalismo. Mesmo que pensadores brasileiros ligassem as ideias de preservação à necessidade de conter o comportamento predatório das elites nacionais, a compatibilização de interesses que viabiliza sua emergência não está conectada à crítica do *laissez-faire*, mas sim à conjugação das ideias de proteção da natureza intocada à promoção da unidade nacional. Com uma vastidão de terras inexploradas,

era difícil promover o argumento da escassez, mesmo que voltado para a ampliação da eficiência produtiva.

Ainda que tenha enfrentado momentos de inflexão entre os anos 1940 e 1960, a agenda conservacionista recupera espaço no governo brasileiro durante o regime militar. Isso porque, somado às ideias conservacionistas nacionalistas, passava-se a verificar no plano internacional incipientes discussões envolvendo soberania e exploração racional dos recursos naturais. Verifica-se não só o desenvolvimento de uma nova geração de leis e instituições, mas também a atuação de organizações sociais de caráter local e regional que auxiliavam na promoção das ideias de proteção da natureza. O conflito com as restrições impostas pelo governo autoritário era residual, haja vista que suas demandas permaneciam orientadas para o meio natural – em regra, não eram conjugados a pautas sociais ou até mesmo aos movimentos sociais de esquerda.

O ambientalismo ganha destaque no contexto brasileiro a partir do final dos anos 1970, associado à redemocratização. Até esse momento, ainda que houvesse um esforço do governo em demonstrar alinhamento aos debates internacionais, no plano interno, essa dinâmica estava muito mais orientada pelo embate entre as perspectivas conservacionista e desenvolvimentista. De modo geral, o discurso ambientalista internacional é incorporado sem muitas reflexões críticas e disseminado como sinônimo de combate ao autoritarismo, reforço à democracia e promoção de mais direitos. Até que houvesse uma compreensão mais clara que as ideias ambientalistas representavam uma mudança de racionalidade, e não

apenas uma nova objetivação do meio natural, as resistências (e até mesmo apropriações) verificadas remanesceram predominantemente orientadas no eixo conservacionista.

Essa reconfiguração do entorno experimentada na segunda metade do século XX, que culmina com a concepção da ideia de meio ambiente, se distancia das abordagens que o limitavam ao meio natural. Nesse sentido, o ambientalismo se difere das práticas conservacionistas na medida em que suas características – maleabilidade, abrangência e multidisciplinaridade – permitem agregar os vários meios, via diversos saberes, e, ainda, reveem a compreensão do entorno como um dado. Ao contrário, o meio ambiente não possui uma forma pré-concebida, é o resultado de uma continuidade de manipulações.

Seus múltiplos usos explicitam as características dessa reconfiguração. Até os anos 1970 no Brasil, era possível observar um monopólio das ciências naturais para dizer a verdade sobre natureza. Predominava o emprego de termos próprios desse conjunto de saberes e, terminologias como 'meio ambiente', por exemplo, possuíam usos técnicos restritos. A emergência do discurso ambientalista multidisciplinar, em especial no final dos anos 1980, passou a tensionar as abordagens ecológicas, se apropriando de diversos de seus elementos. Esse movimento de ressignificação da ecologia não só ocorreu em meio a sua popularização, mas também transformou seus usos técnicos aproximando-o das mesmas características e limitações atribuídas ao conceito de meio ambiente. Essa disseminação não levou a uma imediata uniformização das

práticas e abordagens, mas definiu os contornos da emergente subjetividade ambiental. Isto é, voltada para a sustentabilidade e promotora de um ambiente equilibrado para o presente como para o futuro.

Essa agregação produziu resistências por parte dos conservacionistas que, no contexto de ascensão do ambientalismo, foram percebidas como elitistas e excludentes pelos movimentos sociais de esquerda. De todo modo, a construção de uma pretensa unidade – planetária – entre as diversas pautas, que fortaleceu a militância ambiental nacional, também foi responsável por disseminar uma nova racionalidade governamental que auxiliou na reorientação do funcionamento do mercado. Isso se deu, principalmente, por meio de dois elementos. O primeiro, partindo da ideia de sustentabilidade, opera uma relativização da ideia de limite natural. Essa dinâmica se daria em virtude da capacidade de manipulação e gestão do meio ambiente, evidenciada por ferramentas como a avaliação de impacto. Ao redefinir as regras do jogo, o desenvolvimento sustentável evitaria que o mercado se aproximasse desses limites naturais que, em última análise, representam um dos perigos para o seu desequilíbrio. Em segundo, haja vista a promoção de mecanismos de segurança, em especial, nas democracias liberais. O emprego de novas formas de administração do homem e do entorno calcadas em estratégias de manipulação, produção e controle dos fenômenos ambientais, viabilizaram o acesso indireto aos recursos, tornando desnecessárias, ilegítimas e irresponsáveis as práticas de submissão e intervenção direta em outras soberanias.

É nesse contexto de padronização das práticas ambientais que a avaliação de impacto é introduzida no Brasil. No final da década de 1970, o modelo norte-americano emerge adaptado à realidade nacional no território fluminense. A fusão dos Estados (da Guanabara e do Rio de Janeiro) culminou com uma reestruturação institucional que, combinada com os intercâmbios técnicos, viabilizou o desenvolvimento da ferramenta pela burocracia estadual. Ainda que representasse uma limitação da sua potencialidade, a estratégia adotada foi atrelá-la ao licenciamento ambiental visando evitar sua rejeição e garantir sua implementação. Nos anos que se seguiram, a avaliação de impacto foi pouco aplicada, ainda que os técnicos envolvidos no seu desenvolvimento tivessem mantido seus grupos de estudos e apoio de instituições internacionais.

No plano federal, a avaliação é introduzida em legislação sobre poluição industrial, não vinculada ao licenciamento. Entretanto, observou-se uma baixa aplicação do regramento e as discussões envolvendo o instrumento ganham novo fôlego apenas com a Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981. Nesse momento, os técnicos do Rio de Janeiro são convidados para participar da regulamentação da nova legislação e imprimem na norma recém-redigida as práticas internacionais, mas também sua experiência estadual, associando a ferramenta ao licenciamento. Em uma nova etapa de regulamentação, o grupo volta a trabalhar – desta vez, no CONAMA – para definir seus critérios de exigibilidade. Como resultado das discussões promovidas, basicamente, entre a burocracia

estatal, empresas públicas e alguns poucos representantes da sociedade, é aprovada a Resolução CONAMA n. 01/1986.

Ao ser vinculada ao licenciamento, a avaliação ficou restrita às situações definidas pela legislação como causadoras de significativo impacto. Trata-se de um procedimento marcado pelo estabelecimento de uma estreita relação entre proponente e burocracia, em que são disputados o momento, o escopo e a forma daquilo que será administrado. Nesse sentido, a avaliação funciona como veículo das tecnologias de poder, sobretudo do dispositivo de segurança. Isso porque, para produzir a si própria e manter sua existência, a ferramenta demanda uma contínua agregação e manipulação de mecanismos de gestão indireta. Apenas um tópico da avaliação pode resultar em uma pluralidade de estratégias de governo. Além da vinculação ao licenciamento, outros fatores caracterizam a avaliação de impacto brasileira. Por exemplo, a elevada influência exercida pelas ciências naturais; seu processo de elaboração que privilegiou a relação da ferramenta com a burocracia como facilitadora da sua implementação; a limitada interferência social no procedimento, como no caso do momento da realização da audiência pública; a segmentação da avaliação em estágios inacabados; a separação de elementos culturais; e a fixação de compensações, ora restritas ao meio natural, ora extremamente amplas.

Tal como será trabalhado no capítulo seguinte, a partir dos casos selecionados, as mencionadas características reestruturam as correlações de poder no licenciamento e, consequentemente, da avaliação – se comparadas com o modelo

norte-americano. Com isso, há uma alteração da arena de competição prevista originalmente. Ainda que a desigualdade opere como um pressuposto na operacionalização da avaliação, no Brasil, as peculiaridades descritas acentuam essa dimensão. Mesmo oferecendo um ambiente para a disputa concorrencial, grande parte da dinâmica acaba restrita aos grupos capazes de manejar as variáveis mencionadas – em regra, aqueles que possuem mais recursos técnicos e financeiros. Nesse contexto, a emergência de possíveis resistências no âmbito da competição estabelecida dependeria, por exemplo, que especialistas não vinculados ao proponente e ao licenciador fossem integrados; que pressões externas alterassem parte da dinâmica procedimental de forma casuística; ou que o procedimento fosse modificado à luz de outros interesses não verificados na relação proponente-burocracia.

CAPÍTULO 6

ANALISANDO A AVALIAÇÃO DE IMPACTO NOS CASOS CONCRETOS

Este capítulo visa desdobrar as análises anteriores, adotando o ponto de vista interno do próprio processo de avaliação, para evidenciar de que modo o dispositivo ambiental é operacionalizado no país a partir da avaliação de impacto. Diferentemente de situações como Sete Quedas e Polonoroeste, importantes para a caracterização de um momento de transição de abordagens, mas sem ainda integrar de forma sistemática um conjunto de procedimentos e análises, os casos a seguir trabalhados observam os estágios seguintes na consolidação do dispositivo. Nesse sentido, ainda que tragam peculiaridades e divergências entre si, alguns elementos convergentes se destacam e reforçam a análise proposta. Como, por exemplo, a trajetória de incorporação das práticas ambientais tanto na burocracia estatal quanto na iniciativa privada, implicando não apenas em uma transformação do objeto submetido às avaliações, mas também da racionalidade empregada por esses atores. E a reorganização das práticas de cooperação interinstitucional que, combinadas com o avanço tecnológico e a experiência adquirida nas últimas técnicas, culminaram com uma sofisticação dos mecanismos de gestão indireta do meio ambiente, por exemplo, a partir da criação de bioindicadores ou do monitoramento do clima.

As situações destacadas explicitam também as peculiaridades da relação proponente-burocracia desenvolvida no curso da avaliação de impacto. Em regra, se dá por meio da mobilização dos argumentos técnicos, visando a produção de soluções ambientalmente adequadas. Essa dinâmica, por sua vez, garantiria a manutenção da condição privilegiada da avaliação de impacto para formular a verdade sobre o meio ambiente, restando ao Estado as funções de coordenador dos procedimentos e promotor dos bens ambientais. Por outro lado, os comportamentos evasivos adotados pelos empreendedores não poderiam ser considerados irracionais. Ao contrário, operam produzindo tensões a essa dinâmica mediada pela sustentabilidade, na qual o Estado é o garantidor do permanente equilíbrio do sistema.

Outro ponto importante evidenciado pelos casos trabalhados diz respeito à atuação de atores externos à dinâmica proponente-burocracia. Sob essa perspectiva, a interferência dessas organizações é percebida principalmente a partir da sua relação com os impactos provocados. Os grupos orientados por pautas regionais/globais explicitam uma das formas em que o discurso ambiental internacional é promovido no interior do país, bem como suas implicações quando confrontado com interesses locais. Por outro lado, organizações que possuem relações diretas com os impactos produzidos empreendem uma estratégia mais detalhada, que interfere a fundo nas peculiaridades do procedimento de avaliação. De todo modo, importante ressaltar que, em ambos os casos,

o dispositivo ambiental continua sendo o principal conjunto de ferramentas mobilizado por esses atores, que, por sua vez, retrabalham as formas em que são objetivados a fim de promover seus próprios interesses.

Essas intervenções ressaltam também as formas em que o dispositivo ambiental se encontra implicado com a racionalidade governamental neoliberal. Como incentivador e, ao mesmo tempo, consumidor de liberdade, o procedimento depende dessa dinâmica para fazer circular os bens ambientais, bem como para produzir soluções de gestão eficientes. Contudo, em algumas situações, esse livre agir acaba sendo mobilizado como forma de enfrentamento ou para promoção de interesses – distintos daqueles defendidos pelo empreendedor e pela burocracia. Nesses casos, o que as mencionadas intervenções ilustram é que, para além de terem que lidar com as desiguais relações de poder, os resultados obtidos dependem de validação pelo próprio dispositivo, sob o argumento de manutenção da sustentabilidade. Mesmo que esse tipo de atuação possua uma reduzida capacidade de emancipação em relação à governamentalidade neoliberal – ressaltando os limites do uso do meio ambiente – tal opção continua a produzir resultados importantes para as populações atingidas, haja vista a elevada desigualdade social brasileira.

Assim, a referida proposta de estudo foi organizada em três estágios. Em primeiro lugar, para cada caso, introduz-se breves comentários sobre o território em que o empreendimento avaliado se encontra localizado, destacando sua

posição geográfica, bem como alguns elementos históricos e político pertinentes também ao projeto proposto. Em seguida, conduz-se uma apresentação descritiva crítica do procedimento administrativo, explicitando os eventos identificados como pertinentes à análise proposta. Finalmente, o licenciamento ambiental é analisado haja vista sua articulação com as discussões desenvolvidas nos capítulos anteriores a fim de evidenciar as peculiaridades do procedimento de avaliação brasileiro.

USINA TERMELÉTRICA CANDIOTA III

Iniciado em 1989, poucos anos após a publicação da Resolução CONAMA n. 01/1986, o licenciamento da UTE Candiota III – localizada no Sul do país –, é marcado pela dificuldade de incorporação dessa nova metodologia em meio aos técnicos. Ainda que explorem diversas formas de gestão da população e do entorno, os estudos e análises concentram-se sobre os elementos econômicos e relacionados ao meio natural. Há uma baixa convergência dessas variáveis com questões envolvendo aspectos sociais e culturais – mesmo que, em alguma medida, eles se encontrem presentes no material analisado.

Adicionalmente, o procedimento ilustra as inúmeras dificuldades de comunicação entre as instâncias estatais. Sob essa perspectiva, observa-se a predominância das abordagens conservacionistas por parte dos servidores públicos das agências ambientais, enquanto que, por outro lado, os responsáveis

pelo empreendimento tratam a variável de modo marginal, retardando o máximo possível o cumprimento das obrigações ambientais. Esse comportamento, entretanto, não se trata de uma ação irracional – ou que simplesmente desconsidera o meio ambiente. Ao contrário, explicita uma racionalidade desenvolvimentista própria, que maneja habilmente as questões ambientais de modo a garantir resultados econômicos positivos no curto e médio prazo, enquanto posterga os custos adicionais para um momento futuro.

Tendo em vista tratar-se da instalação de uma termelétrica no meio urbano, a oposição social ao empreendimento se destaca como um elemento importante da análise. De todo modo, essa resistência não é evidenciada a partir de organizações locais, mas sim de grupos regionais e globais – focados nos impactos transfronteiriços causados pelo empreendimento, notadamente, associados às mudanças climáticas. Há, nesse sentido, o reforço do discurso ambiental internacional e um conflito com a subjetividade local, favorável ao empreendimento. A atuação dessas organizações sociais externas, que não sofrem diretamente os impactos da usina, promove e reforça os modos de produção da verdade ambiental reproduzindo a ideia de que a população local não compreendia naquele momento a importância da gestão do meio ambiente, bem como a magnitude dos impactos causados a sua própria saúde.

LOCALIZANDO O EMPREENDIMENTO NO TEMPO E NO TERRITÓRIO

Conforme descrevem os EIA/RIMAs apresentados em 1989 e 1996, o complexo de geração de energia termelétrica localizado no município de Candiota, no Rio Grande do Sul, é composto por três unidades industriais, implantadas em momentos distintos. A primeira, denominada Candiota I, tratava-se de um empreendimento pioneiro de geração de energia, constituído apenas de duas geradoras de 10 MW e três caldeiras, nas quais se queimava o carvão pulverizado. A segunda, denominada Usina Termelétrica Presidente Médici (UPTM), teve sua implantação dividida em duas etapas. A fase A entrou em operação em 1974 e, utilizando tecnologia italiana, possuía duas unidades de 63 MW de capacidade de geração. Já a fase B, inaugurada em 1986, detinha duas unidades francesas, cada uma com potência instalada de 160 MW. Em conjunto, as duas fases totalizavam 446 MW. A terceira etapa do complexo compreende a Usina Termelétrica Candiota III. Conforme consta em sua Licença de Operação (LO n. 991/2010 – 1ª renovação), a unidade possui potência de geração total prevista de 350 MW, a partir da queima de carvão mineral.

A matéria prima utilizada, carvão mineral, é extraída pela Companhia Riograndense de Mineração (CRM) em jazida próxima às usinas. Também opera na região a Companhia Nacional de Mineração Candiota, adquirida em 2016 pela Seival Sul Mineração S.A., bem como outras indústrias cimenteiras, haja vista a sinergia entre os referidos processos produtivos.

Como popularmente conhecido, o Estado do Rio Grande do Sul concentra quase 90% das reservas nacionais de carvão mineral e a jazida localizada no Município de Candiota corresponde a 38% de todo o minério encontrado no Brasil. Segundo dados do Ministério de Minas e Energia, em 2016, essa fonte de energia representou aproximadamente 3% da geração interna de eletricidade no país[111]. A partir da Figura 4 é possível observar o complexo industrial, bem como o núcleo urbano mais próximo e as áreas de mineração de carvão que fornecem o combustível utilizado pelas usinas.

Figura 4 – Localização do Complexo Candiota e adjacências

Fonte: Google Earth, 2017

[111] http://www.mme.gov.br/documents/1138787/0/BRICS+-+Energia+em+2016.pdf/0ab1f00a-17e2-4989-ac2b-892192a548e8 (último acesso em 12.01.2018).

O Município de Candiota foi fundado em 1992 após emancipar-se de Bagé e Pinheiro Machado. Localiza-se na porção sul do estado rio-grandense, próximo ao Uruguai. Em virtude de seu posicionamento, a produção de energia a carvão gerou ao longo dos anos esforços entre os dois países para o monitoramento das emissões atmosféricas, bem como inúmeras denúncias, em especial, associadas à ocorrência de chuvas ácidas[112]. Entre os censos de 2000 e 2010, o IBGE identificou uma elevação no IDH do município (0.622 para 0.698), e sua população, ao longo dos referidos 10 anos, apresentou crescimento inferior a 10%, estimada para 2017 em 9.406 habitantes. Conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional, é possível observar uma gradual redução do peso das transferências intergovernamentais no orçamento municipal, ainda que, segundo os dados de 2014, esse montante represente pouco mais da metade das receitas de Candiota, cuja economia depende da indústria carbonífera.

Antes de tratar do licenciamento da UTE, importante introduzir seu histórico. Em 1975, a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) realizou os estudos de concepção e localização da Usina Termelétrica Candiota III. Esses trabalhos foram seguidos, em 1981, pela assinatura de um protocolo entre Brasil e França para a fabricação dos equipamentos, bem como para o desenvolvimento do projeto básico da usina. Apesar do rápido andamento dos trabalhos, entre 1984-1985 a proposta foi interrompida e o material

[112] Veja, por exemplo: http://www.jornalfolhadosul.com.br/noticia/2016/09/16/usina-de-candiota-e-a-chuva-acida- (último acesso em 12.01.2018).

produzido armazenado na França. Mesmo após o cancelamento do acordo, em 1986, as tratativas para condução do licenciamento da Candiota III continuaram junto à Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler (FEPAM), a agência ambiental do Rio Grande do Sul. Considerando a publicação da Resolução CONAMA n. 01/1986, a orientação adotada pelo órgão estadual foi a de submeter o projeto ao procedimento de licenciamento – a partir da Licença de Instalação – incluindo, entretanto, uma avaliação de impacto extemporânea.

Seguindo a determinação da FEPAM, a CEEE elaborou o EIA/RIMA de Candiota III e, em 1989, submeteu o material à agência que, no ano seguinte, rejeitou o estudo, haja vista sua insuficiência técnica. O procedimento de licenciamento manteve-se latente e, em 1995, após a conclusão de três grupos de trabalhos (realizados entre 1991 e 1994) – constituídos para propor soluções para a obra paralisada[113] –, a CEEE solicita a retomada das análises, propondo diversas alterações no projeto, dentre elas a redução da sua potência nominal. A recuperação do projeto da Candiota III naquele ano ocorreu somente após a decisão de a União assumir os bens, direitos e obrigações derivadas – notadamente, as dívidas – dos contratos anteriormente firmados com os franceses para a construção dos

[113] Segundo o IPEA (2017), em relatório de pesquisa sobre Candiota III, os grupos de trabalho concluíram, para além da redução da potência nominal da usina, pela federalização da dívida estadual, retomada das negociações dos contratos comerciais, e realização de uma nova licitação para transferir o projeto à iniciativa privada.

equipamentos, sob a condição de que a CEEE renunciasse seus direitos sobre a usina (Lei n. 9.143/1995).

O IPEA (2017) sustenta que as dificuldades em retomar o projeto Candiota III durante a década de 1990 estariam associadas à execução do Programa Nacional de Desestatização – que diminuiu os recursos para investimentos em estatais –, à reformulação do marco regulatório e aos problemas de planejamento e gestão dos investimentos em geração, transmissão e distribuição de energia elétrica no país. Entretanto, esse cenário começou a se modificar após as crises no fornecimento de energia observadas entre 2001 e 2002. Esses episódios estimularam novas mudanças na legislação, bem como reflexões sobre diversificação da matriz energética. Dentre as políticas de aumento de confiabilidade e competitividade econômica, as usinas termoelétricas surgiam como uma alternativa, apesar das pressões exercidas por grupos ambientalistas. Assim, quando da elaboração do Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2006-2015, foi prevista a ampliação da utilização do carvão mineral. Alves (2017) afirma que duas usinas teriam sido incluídas no PAC, Jacuí e Candiota III, sendo somente a última construída.

Tendo em vista esse contexto, a partir de 2003, foram iniciadas tratativas com a China para o desenvolvimento de medidas de cooperação na área de infraestrutura. Esse diálogo evoluiu para celebração de um acordo, aprovado pela Câmara dos Deputados em 2007, e a construção da UTE Candiota III foi escolhida como o primeiro projeto a ser desenvolvido com os chineses. Os parceiros internacionais ficaram responsáveis

tanto pela construção como pelo fornecimento de crédito, um montante de 430 milhões de dólares, nesse caso, tomado pela Eletrobrás. Entretanto, a produção da UTE Candiota III atualmente encontra-se abaixo do esperado, haja vista incompatibilidades entre a tecnologia chinesa e o carvão mineral encontrado no Rio Grande do Sul[114].

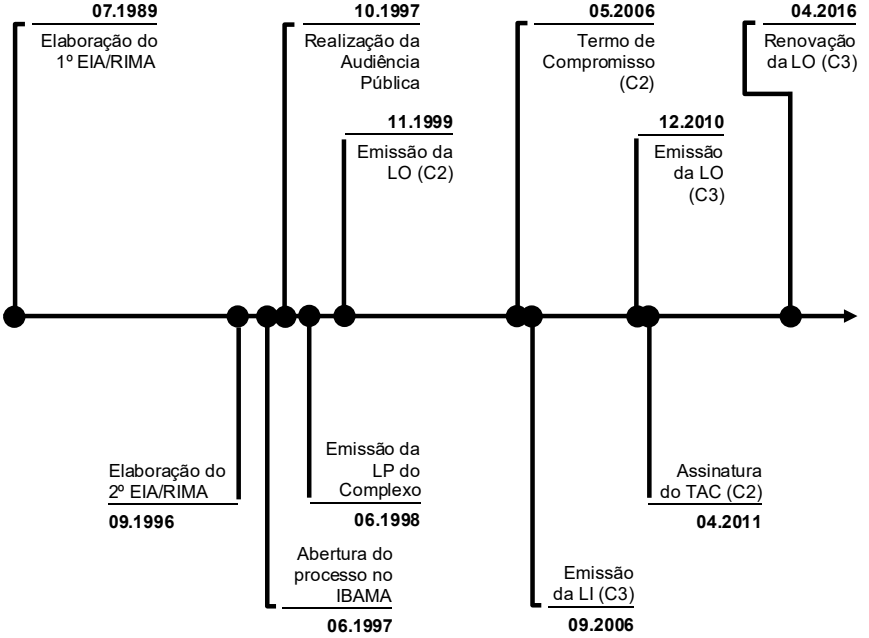
O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA TERMELÉTRICA

Apesar de o licenciamento ambiental haver sido iniciado em meados da década de 1980 no órgão ambiental estadual, a partir de 1995, este é transferido para a esfera federal, assumindo o IBAMA a responsabilidade por conduzi-lo – mantendo a FEPAM como interlocutora direta. Dessa forma, ainda que o entendimento anterior fosse de licenciar a UTE a partir da Licença de Instalação, após uma reavaliação interna, o órgão ambiental federal decidiu optar por submeter o projeto ao procedimento ordinário, desde a etapa de Licença Prévia. Assim, em 1997, foi aberto o procedimento administrativo n. 02001.002567/97-88 para tratar da regularização ambiental da UTPM (Candiota II) e do licenciamento da Candiota III. Determinou-se, então, que a Licença Prévia seria concedida para o complexo industrial e licenças individuais (de instalação e operação) para cada uma das referidas fases. Tendo em vista as Figuras 2 e 3 do capítulo anterior, o procedimento é

[114] Veja, por exemplo, https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRSPE-A3E05I20140415 (último acesso em 12.01.2018).

ilustrado pela Figura 5, que contempla desde a elaboração do primeiro EIA/RIMA, em 1989, até a renovação da Licença de Operação da Candiota III – inclusive no que diz respeito ao cumprimento das suas condicionantes e demais medidas administrativas.

Figura 5 – Linha do tempo do licenciamento da UTE Candiota III



Fonte: elaboração própria a partir do PA n. 02001.002567/97-88

Até a concessão da Licença Prévia do Complexo, em junho de 1998, ambos os estudos de impacto (de 1989 e 1996) e suas complementações são discutidos e rejeitados pelo órgão licenciador. Mesmo tendo sido considerados incompletos

pelos técnicos, a licença foi emitida, postergando e, em alguma medida, desconsiderando, elementos ambientais específicos – identificados como necessários pelas análises do licenciador. Parte dessas questões ressurgirá quando do início da operação da fase 3, desta vez não sob condição de teoria, mas sim de prática operacional, reiterando as deficiências técnicas da etapa de diagnóstico. Ressalta-se que, mesmo com a concessão da licença nos referidos termos, a gestão dos bens ambientais por meio de técnicas de avaliação não foi suprimida, pelo contrário, esta continua a ocorrer, mas em momento e forma distintos, com desdobramentos igualmente diferenciados.

O primeiro estudo, elaborado em 1989, é muito mais sucinto, se comparado com outros trabalhos produzidos posteriormente. Seu conteúdo foca em elementos técnico-científicos sobre o meio natural e variáveis de natureza econômica, pouco aberto à introdução de discussões sociais e culturais. Trata-se de um conjunto de análises elaborado por especialistas para ser analisado por burocratas, sem qualquer apelo participativo. Nesse sentido, é compatível com demais trabalhos produzidos nas décadas anteriores que associavam a necessidade de exploração dos recursos naturais com o desenvolvimento brasileiro. Observações relacionadas a aspectos sociais são atreladas às questões econômicas e, para além disso, são registradas de forma pontual em alguns parágrafos ao longo do texto. Pelo próprio sumário do material é possível verificar que vários dos requisitos mínimos fixados na legislação estão ausentes, evidenciando as dificuldades associadas à produção de análises multidisciplinares. Ao contrário do que demanda

a Resolução CONAMA, há um esforço notável em ressaltar a importância do empreendimento para o desenvolvimento regional e também para o setor energético brasileiro.

A segunda versão do EIA/RIMA, produzida em 1996, aproveita diversas das análises anteriores. Elementos técnicos e do meio natural ainda representam boa parte do material, e os registros envolvendo questões sociais continuam marginais à análise. Sobre esse ponto, fica explícito que há uma concentração de informações produzidas a partir de dados secundários, indicando que, se houve contato com a população local durante a elaboração do estudo, esse ocorreu de forma residual. Os registros metodológicos rarefeitos também dificultam a compreensão acerca de como os caminhos foram perseguidos e em quais direções. Apenas para fins de exemplificação, nessa versão do EIA, as medidas mitigadoras propostas para o meio socioeconômico se limitavam à implementação de um plano diretor regional de Candiota, o monitoramento epidemiológico nas regiões afetadas pela atividade e ao incentivo a estudos sobre alternativas de utilização econômica das cinzas de carvão produzidas pela termelétrica. De todo modo, tal como no anterior, dentre as medidas mitigadoras propostas, há uma diversidade de ferramentas de gestão indireta dos bens ambientais.

Outro elemento importante, que emerge quando da análise de viabilidade ambiental do empreendimento, diz respeito à intervenção social no procedimento. Em primeiro lugar, porque as principais resistências observadas partem de atores previamente organizados, com atuação dedicada à causa

ambiental, que não necessariamente estão localizados na região (e.g., Greenpeace[115], AGAPAN, Amigos da Terra – que chegaram, inclusive, a atuar em conjunto a partir da "Coalizão Carvão Não!"). Estes, por sua vez, não são diretamente afetados pelos desdobramentos do complexo industrial[116] e têm suas demandas organizadas no entorno de questões regionais/globais (i.e., impacto das emissões atmosféricas para as mudanças no clima). Em segundo, haja vista uma complexa relação entre o discurso de geração de emprego e renda e a transformação do território após a instalação das primeiras fases do complexo industrial em meados dos anos 1970. Como demonstram Pereira & Almeida (2015) em trabalho de campo conduzido no município de Candiota, a população local tende a associar melhorias na qualidade de vida com a presença e ampliação da indústria carbonífera que, por sua vez, não seria considerada como causadora de problemas ambientais. Essa afirmação é reforçada pela análise da única audiência pública, realizada em outubro de 1997, que contou com a presença de 70 participantes (incluindo representantes do empreendedor e dos órgãos públicos envolvidos). O evento registrou apenas uma manifestação popular, considerada como 'não relacionada ao assunto tratado na audiência', sem que se evidenciasse qualquer oposição local consolidada.

[115] Ver: https://www.youtube.com/watch?v=ApfdklOhgfA (último acesso em 15.01.2018).

[116] Importante considerar nessa relação a posição de representantes do governo uruguaio no tocante às denúncias de ocorrência de chuva ácida cuja produção seria explicada, haja vista as emissões atmosféricas do complexo termelétrico.

Pouco mais de um ano após a concessão da Licença Prévia, em novembro de 1999 é emitida a Licença de Operação para a Candiota II, com validade de 4 anos. Enquanto isso, os debates técnicos envolvendo as análises de viabilidade da Candiota III perduraram até 2006, quando é emitida sua Licença de Instalação. É nesse momento, isto é, após o início das obras, que se acentua uma dinâmica conflituosa entre empreendedor e população local motivada por questões ambientais. Importante ressaltar que, parte expressiva dos problemas relatados já constava dos pareceres técnicos contrários à autorização para instalação do empreendimento. Essa etapa é caracterizada por um regular descumprimento das obrigações ambientais pelo empreendedor. Segundo seus representantes, o baixo índice de cumprimento das condicionantes se dava, em especial nas duas primeiras fases, haja vista o período de vida útil das usinas. Este já se encontrava muito adiantado, e os custos ambientais exigidos não eram compatíveis com o orçamento do empreendimento. As violações se mostraram tão recorrentes nesse período que motivaram a intervenção do Tribunal de Contas da União e reiteradas manifestações de associações civis contrárias ao empreendimento. De todo modo, o Ministério Público Federal, tido como o principal órgão de fiscalização, se limitou, desde o início da sua atuação, em 2004, a enviar requisições e recomendações aos órgãos públicos envolvidos.

No mesmo ano de emissão da Licença de Instalação da terceira fase foi assinado Termo de Compromisso, com validade de 2 anos, visando adequar a operação da Candiota II às exigências formuladas pelo IBAMA. Ocorre que, nos anos

seguintes, a despeito das inúmeras cobranças por parte do MPF e de organizações como Amigos da Terra, o licenciador se limitou a tratar da questão de forma superficial. Isto é, indicando que o empreendedor estava cumprindo as exigências e que ainda não havia concluído sua análise técnica. Entretanto, o que ocorreu foi uma reiteração do comportamento displicente do empreendedor, verificado desde o início do procedimento. Os problemas e irregularidades persistiram e uma manifestação definitiva por parte do IBAMA ocorreu apenas em abril de 2011, com a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta. Esse TAC, cujo objetivo era regularizar a operação da segunda fase, tinha vigência original até agosto de 2014, mas foi prolongado até dezembro de 2017, haja vista novos problemas com relação ao seu cumprimento.

Durante o imbróglio observado no cumprimento das medidas corretivas da Candiota II, o empreendedor apresentou requerimento para obtenção da Licença de Operação da fase 3, informando que já havia cumprido todas as exigências da etapa de instalação. No que diz respeito a esse assunto, logo após a conclusão dos testes de comissionamento da Candiota III, em dezembro de 2010, o IBAMA não apenas se manifestou favoravelmente à concessão da licença, informando que boa parte das condicionantes ambientais haviam sido cumpridas – postergando algumas delas para a fase seguinte – como também emitiu a autorização no mesmo mês. A obra foi inaugurada em janeiro de 2011, até então, como a maior realizada pelo PAC no Sul do país, sob o discurso de que utilizaria tecnologia de ponta, diminuindo suas emissões atmosféricas e,

portanto, produzindo impacto ambiental reduzido, se comparado com termelétricas mais antigas. Entretanto, a operação do complexo, em especial da fase 2, vem se mostrando incapaz de se submeter aos padrões fixados no licenciamento. Como resultado, ainda que não se tenha registro de uma ação civil pública, é possível observar demandas individuais pleiteando reparações sob o argumento de que a operação das usinas teria causado dano ambiental às suas propriedades. Por parte do próprio IBAMA, inúmeros autos de infração com penalidade de multa foram lavrados, assim como se registrou um pedido de embargo da atividade em fevereiro de 2011 e outro em setembro de 2016.

No que diz respeito ao primeiro embargo, considerando a legislação em vigor, os técnicos do IBAMA enviaram mensagem à presidência do órgão solicitando a suspensão da fase 2 até que as pendências ambientais fossem regularizadas. A decisão final da autarquia foi de manter a operação da usina, eis que, para além dos empregos e renda gerados, o Operador Nacional do Sistema se mostrou contrário à decisão, argumentando que o desligamento da Candiota II implicaria em impactos irreversíveis ao Sistema Interligado Nacional. Sobre o segundo, a autarquia federal efetivamente determinou a suspensão das atividades – em conjunto com novas multas[117] –, mas, desta vez, a medida administrativa foi

[117] http://www.ibama.gov.br/noticias/58-2016/187-ibama-embarga-usina-a-carvao-em-candiota-rs-e-aplica-multa-de-r-75-milhoes (último acesso em 12.02.2018)

revertida após decisão judicial[118]. Nessa ocasião, o empreendedor ajuizou uma ação contra o IBAMA a fim de suspender o embargo, haja vista a essencialidade do serviço de geração de energia. Em substituição à paralisação das atividades, novas medidas emergenciais foram definidas, mas não foi possível observar registros do seu cumprimento no Judiciário.

ANÁLISE DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO E AVALIAÇÃO

O licenciamento da Candiota III explicita uma dinâmica importante em relação ao empreendimento e à gestão do seu entorno, e também sobre a própria burocracia. Após a federalização da dívida estadual, o licenciamento, a construção e a operação do empreendimento ficaram a cargo da União – representada pela Eletrobras, sob a condição de empreendedor, e pelo IBAMA, órgão licenciador. Em virtude de o procedimento haver sido conduzido após a decisão de construir a usina (incluindo a prévia aquisição dos equipamentos) e alguns poucos anos após a publicação da Resolução CONAMA n. 01/1986, os documentos produzidos e as comunicações entre as instituições explicitam a dificuldade e o baixo interesse dos responsáveis e técnicos da sociedade de economia mista em atender às demandas do órgão ambiental. O procedimento é, portanto, marcado por um confronto de subjetividades que são

[118] Tutela Antecipada Antecedente n. 5064439-64.2016.4.04.7100/RS, em curso na 9ª Vara Federal de Porto Alegre

tensionadas em várias direções ao longo do tempo. A abordagem conservacionista dos técnicos do IBAMA, é questionada por uma racionalidade desenvolvimentista dos funcionários da Eletrobras que, em última análise, encontra respaldo de parte da população local, favorável à realização do empreendimento.

Sob essa perspectiva, importante observar que, até início dos anos 2000, a conexão das ideias de progresso com crescimento industrial na região produziu uma subjetividade favorável à exploração do carvão que praticamente não encontrava oposição. Para esses sujeitos, não havia um confronto entre indústria carbonífera e qualidade de vida. Ao contrário, estes associavam o crescimento dessas práticas como causa dos benefícios experimentados pela transição de uma vida rural para urbana[119]. Essa afirmação é corroborada pelos registros da audiência pública, cuja reduzida participação e oposição reiteram o baixo interesse em discutir aspectos negativos decorrentes da instalação do novo empreendimento. Naquele momento não foi possível observar um posicionamento crítico local que transcendesse aspectos individualistas, associado a impactos sobre determinadas propriedades rurais.

Oposições calcadas no discurso ambiental são observadas a partir, principalmente, da atuação de organizações não-governamentais regionais e globais (e.g., AGAPAN,

[119] Entrevistas feitas com ex-funcionários da Companhia Riograndense de Mineração resgatadas por membro do Sindicato do Mineiros de Candiota ilustra essa subjetividade favorável à indústria carbonífera: https://www.youtube.com/watch?v=2k48_HIoS4c (acessado em 15.01.2018).

Amigos da Terra, Greenpeace) e por parte do Ministério Público Federal. No caso das primeiras, verificou-se a condução de campanhas on-line e locais, bem como o envio de cartas e mensagens diretamente aos órgãos de controle e fiscalização. No que diz respeito ao MPF, sua estratégia envolveu o acompanhamento do licenciamento – por meio do envio de inúmeras requisições via ofício –, se limitando a encaminhar recomendações de suspensão e adequação do procedimento. Ou seja, ainda que não seja possível aferir com precisão as razões que levaram a essa escolha, optou-se, mesmo considerando os pareceres técnicos do IBAMA, por evitar a judicialização da demanda. E, mesmo quando o empreendedor questionou judicialmente o embargo proposto pelo órgão ambiental, o Ministério Público adotou uma postura conciliadora, em sinergia ao caminho privilegiado pelo juízo.

De todo modo, ressalta-se que o reiterado descumprimento das requisições e obrigações legais de natureza ambiental pelo empreendedor não se refere apenas a uma dificuldade de lidar com essas novas demandas multidisciplinares. Em adição às resistências em relação à subjetividade ambiental, esse comportamento não pode ser considerado irracional, ou ausente de cálculo. Os documentos explicitam uma racionalidade própria, orientada por uma análise custo-benefício circunscrita principalmente por questões de ordem técnica e econômica, em que a variável ambiental desempenha um papel marginal. O meio ambiente é percebido como um custo que pode ser postergado na medida em que suas despesas inviabilizam a operação comercial do empreendimento. Essa dinâmica

fica ainda mais acentuada em se tratando de uma atividade cuja administração e licenciamento ocorrem no interior do poder público. Note que as obrigações ambientais são simplesmente ignoradas, mas há uma gestão habilidosa que coloca o dispositivo ambiental sob tensão constante. Não se nega a implementação de uma determinada medida mitigadora, mas prolonga-se o máximo possível o prazo seu cumprimento.

Assim, ao mesmo tempo em que se torna extremamente custoso e problemático negar por completo a sustentabilidade, são desenvolvidas contínuas estratégias para gerir o conteúdo, o modo e o tempo em que essas demandas serão atendidas. Como resultado dessa dinâmica, a despeito de continuar sendo observado o emprego de mecanismos de monitoramento e regulação que atuam sobre as condições ambientais da ação dos sujeitos, assume-se o risco de postergar determinadas ações no tempo, em troca de resultados de curto e médio prazo. No caso em questão, esse comportamento fica evidente quando o cumprimento das obrigações definidas no licenciamento é reiteradamente adiado, haja vista a assinatura de um Termo de Compromisso, em seguida, de um Termo de Ajustamento de Conduta e, depois das várias multas e tentativas de paralisação temporária da atividade por parte do próprio órgão ambiental. Nesse contexto, reforça-se que, mesmo a decisão de evitar cumprir a lei não ocorre por acaso, negação ou ignorância, mas implica uma forma própria de administração desses bens ambientais, que é evidenciada em meio às tentativas de resistir aos controles e monitoramentos promovidos no âmbito do dispositivo ambiental.

Haja vista a natureza planetária homogeneizadora do discurso sobre o meio ambiente, mesmo considerando a convergência entre interesses locais e empreendedor, organizações não-governamentais regionais e internacionais reforçam o regime de verdade produzido pelos saberes multidisciplinares. Na ausência de (ou, somando-se a) uma oposição local, esses atores promovem o único filtro possível de administração dos bens ambientais, isto é, por meio da sustentabilidade. Evidencia-se, nessa ação, a reprodução do esforço de Maurice Strong ao defender que a gestão ambiental seria mais importante do que os países do Sul seriam capazes de perceber naquele momento. A compatibilidade entre os interesses da população local e do empreendimento, nesse caso, possui menor importância para a incidência do discurso internacional ambiental. Isso porque, sua dimensão planetária associa os desdobramentos dessa atividade a impactos de natureza global, autorizando intervenções de qualquer parte. Todos são agentes legítimos para cobrar do Estado e dos indivíduos obediência à sustentabilidade. Alguns aspectos culturais podem representar mitigações ou variações dentro dessa perspectiva – e.g., saberes e práticas tradicionais –, mas, tal como debatido, não foi o que ocorreu no caso em questão.

USINA HIDRELÉTRICA SÃO SALVADOR

O licenciamento da UHE São Salvador ocorre no início dos anos 2000 e trata de mais um empreendimento de

geração de energia dentre vários outros instalados no Rio Tocantins, nas regiões Norte e Centro-Oeste do País. Insere-se em áreas predominantemente rurais, cuja população e município possuem limitados recursos financeiros e institucionais. O grande número de intervenções no curso da bacia Araguaia-Tocantins permitiu, no entanto, a organização de associações locais, bem como concentrou uma forte atuação regional do Movimento dos Atingidos por Barragens, garantindo algum apoio à população.

De todo modo, o procedimento é marcado por uma estreita relação entre empreendedor e burocracia, evidenciada desde as primeiras etapas. As análises, que ultrapassam abordagens meramente conservacionistas, voltadas para o meio natural, desenvolvem a questão ambiental a partir de uma perspectiva multidisciplinar. Porém, evidencia-se uma baixa capacidade de articulação interinstitucional no poder público. A população, tratada como objeto do estudo, é sintetizada na categoria de 'atingida por barragem' e, de modo geral, sua atuação e subjetividade passam a ser mobilizadas no entorno da referida ideia. Para os atores envolvidos, não há discussão sobre a realização ou não do empreendimento, este é tomado como um dado e as disputas ocorrem tendo essa condição como premissa.

Nesse sentido, um marco importante para a análise é a constituição de um foro de negociação paralelo, mas integrado ao licenciamento. Este é parcialmente operacionalizado por um grupo de trabalho voltado para administrar os remanejamentos das famílias atingidas. Constitui-se uma espécie

de tribunal administrativo em que as associações locais e regionais participam de parte da função julgadora – a partir de critérios definidos pelo empreendedor e licenciador – a fim de evitar fraudes à concessão dos benefícios. Ainda que esse tipo de participação implique em uma maior integração às dinâmicas decisórias, talvez evitando a promoção de injustiças, sua dinâmica expõe como os contornos da avaliação estão implicados pela lógica da governamentalidade neoliberal. Isto é, em que a própria população deve empreender – neste caso, contra si própria – para garantir a prevalência de alguns de seus interesses.

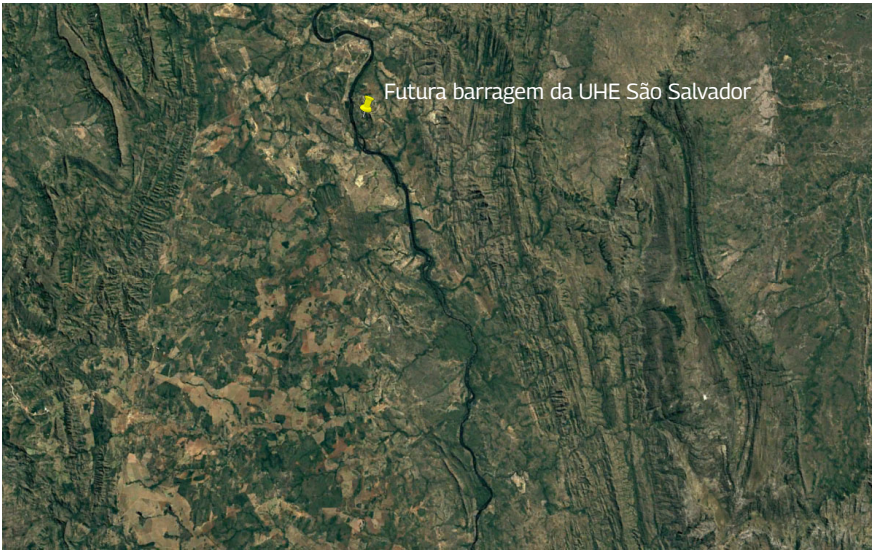
LOCALIZANDO O EMPREENDIMENTO NO TEMPO E NO TERRITÓRIO

A usina hidrelétrica São Salvador (UHE São Salvador) tem sua barragem instalada no Rio Tocantins, entre os municípios de Paranã e São Salvador do Tocantins. O reservatório abrange, ainda, os municípios de Palmeirópolis, Minaçu e Cavalcante – esses dois últimos localizados no Estado de Goiás. Segundo sua Licença de Operação (n. 794/2008 – 1ª renovação) emitida pelo IBAMA, o empreendimento possui potência instalada de 241 MW a partir de um reservatório de 104 km², com operação a fio d'água[120]. A hidrelétrica está

[120] As usinas a fio d'água utilizam reservatórios menores, reduzindo as barragens e limitando os alagamentos. Segundo o Atlas de Energia Elétrica do Brasil (ANEEL, 2008), tal tipo de hidrelétrica encontra-se próximo à superfície e suas turbinas aproveitam a velocidade do rio em que estão instaladas para

conectada ao Sistema Interligado Nacional por meio de uma linha de transmissão de 230 kV, que liga a Subestação São Salvador à Subestação Cana Brava, por uma extensão de 75,3 km, atravessando os municípios de Minaçu, Palmeirópolis e São Salvador, e é operada pela Companhia Energética São Salvador, sediada em Florianópolis (SC). A partir das Figuras 6 e 7 é possível observar pela imagem de satélite a área objeto de intervenção.

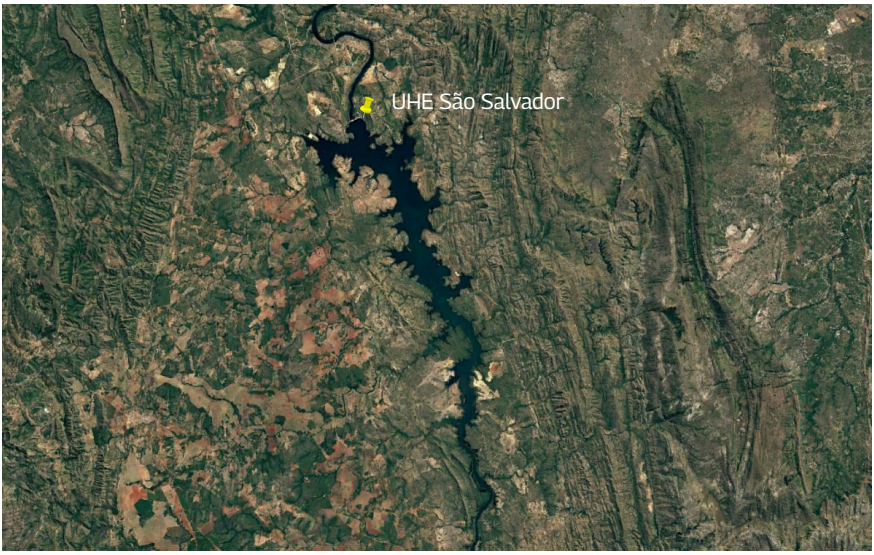
Figura 6 – Trecho do Rio Tocantins em 2005 (previamente ao início das obras da UHE São Salvador)



Fonte: Google Earth, 2017

gerar energia. Ou seja, prevê um reservatório menor que opera, em regra, em nível constante, admitindo baixas variações e com reduzida ou nenhuma capacidade de armazenamento de água para períodos de seca.

Figura 7 – Trecho do Rio Tocantins em 2015 (após a instalação da UHE São Salvador)



Fonte: Google Earth, 2017

Trata-se de mais um dentre os diversos empreendimentos de geração de energia localizados na bacia Araguaia-Tocantins, mais precisamente no próprio Rio Tocantins que, desde pelo menos o final dos anos 1950, é objeto estudos de aproveitamento energético. O referido rio conta ainda com as hidrelétricas de Tucuruí, construída entre as décadas de 1970-80, com potência instalada de 8.370 MW; Estreito, instalada entre 2000 e 2010 e com 1.087 MW de potência instalada; Lajeado (Luís Eduardo Magalhães), cujo período de construção foi de 1998-2002, e possui 902 MW de capacidade de geração; Serra da Mesa, finalizada na década de 1990, com potência

instalada de 1.275 MW; e, Cana Brava, inaugurada em 2002, possui três máquinas de 150 MW. Somando todas as usinas atualmente em operação observa-se um montante de, pelo menos, 10.000 MW de capacidade de geração – i.e., pouco mais de dois terços do potencial de Itaipu, sendo a UHE São Salvador o menor dentre os listados.

Ainda que o projeto atravesse diversos governos, a UHE São Salvador foi o primeiro empreendimento hidrelétrico concluído apoiado pelo PAC. Sua construção, orçada em aproximadamente R$ 570 milhões, foi financiada pelo BNDES com base nas condições de apoio implantadas pelo banco a partir do lançamento do PAC – i.e., com uma taxa de juros ainda menor do que já vinha praticando anteriormente. Note que, apesar das mudanças institucionais e normativas experimentadas ao longo da histórica do BNDES, em especial considerando a adesão do Protocolo Verde[121] (1995) e a criação da Área de Meio Ambiente (2009), que incluiu a formulação de procedimentos e classificações de risco ambiental, segundo Cardoso (*et al.*, 2015), a política socioambiental do banco segue focada principalmente na exigência de cumprimento formal da legislação em vigor.

[121] Trata-se de um protocolo de intenções celebrado entre instituições financeiras e o Ministério do Meio Ambiente, em 1995. Em 2008, foi revisado sob a nova alcunha de Protocolo de Intenções pela Responsabilidade Socioambiental. Seu objetivo declarado é o de definir políticas e práticas bancárias que, segundo o BNDES, financie o "desenvolvimento com sustentabilidade". https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2011/Capitulos/atuacao_institucional/o_bndes_e_protocolo_verde.html (último acesso em 08.01.2018).

Os municípios inseridos na área de impacto da UHE São Salvador, segundo o censo do IBGE de 2000, possuíam IDH classificado como baixo (Palmeirópolis/TO e Minaçu/GO) ou muito baixo (Paranã/GO, São Salvador/TO e Cavalcante/GO). Observe que, já no censo de 2010 detectou-se um expressivo aumento do indicador que chegou a atingir a faixa de alto (Minaçu), médio (Palmeirópolis e São Salvador) e baixo (Paranã e Cavalcante). Importante notar que, entre 2000 e 2010, a população desses municípios experimentou alguma variação, tendo sido verificado o maior incremento em São Salvador (6,2%) e a maior redução em Minaçu (7,3%). Por último, no que diz respeito ao orçamento desses municípios, os dados do Tesouro Nacional indicam que apesar de no mesmo período (2000-2010) os referidos municípios haverem ampliado sua geração de recursos (que, em 2000, oscilava no entorno de 10% da receita orçamentária), em média, quatro quintos de seu orçamento ainda era decorrente de transferências governamentais em 2010[122]. A implantação do parque hidrelétrico ao longo do Rio Tocantins não foi suficiente para eliminar a dependência financeira desses municípios, em especial, em relação à União.

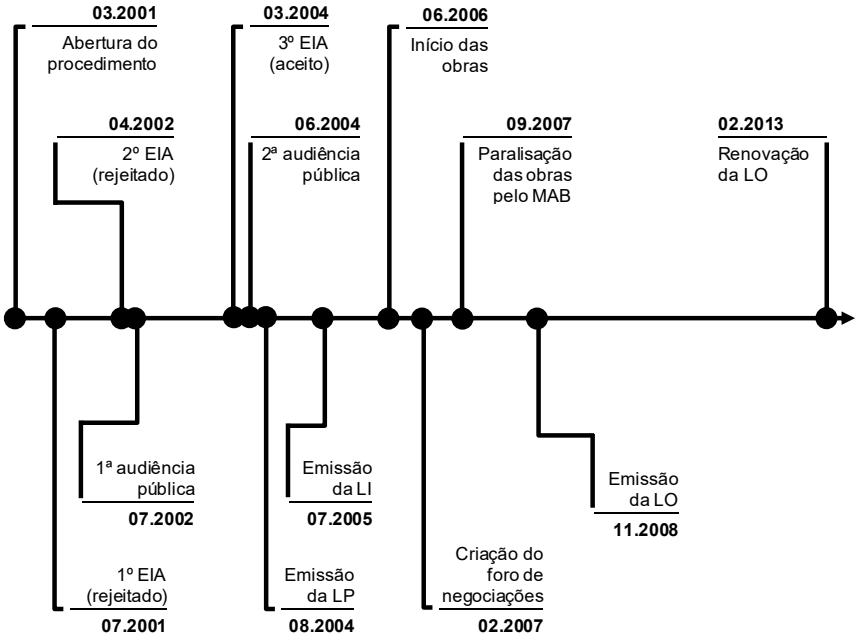
[122] http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais (último acesso em 21.02.2018).

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA HIDRELÉTRICA

O licenciamento ambiental da UHE São Salvador foi conduzido pelo IBAMA, inicialmente no âmbito do procedimento administrativo n. 02001.000906/2001-59, a pedido de Furnas Centrais Elétricas S.A. (Furnas) e Engevix S.A. (Engevix). Entretanto, após decisão interna do órgão de licenciar tanto a usina quanto sua respectiva linha de transmissão em um único procedimento, o referido processo foi apensado ao PA n. 02001.002264/2002-93 que, originalmente, tratava da mencionada linha. Tal como ilustrado pela Figura 8, a análise conduzida compreendeu desde a abertura do procedimento até a primeira renovação da sua Licença de Operação.

Desde o início das comunicações entre solicitante e IBAMA é possível observar a dinâmica técnico-burocrática mencionada. Já no requerimento de licença prévia, Furnas/Engevix apresentam ao poder público uma sugestão de termo de referência genérico que poderia ser utilizado em qualquer outro empreendimento dessa natureza. De todo modo, o escopo do estudo de impacto é elaborado pelo IBAMA apenas após a realização de uma vistoria ao local do empreendimento, acompanhado pelo empreendedor, IPHAN e órgãos estaduais de licenciamento. Esse foi o único contato entre o licenciador e uma pequena parcela da população afetada antes da elaboração do termo de referência.

Figura 8 – Linha do tempo do licenciamento da UHE São Salvador



Fonte: elaboração própria a partir do PA n. 02001.002264/2002-93

Definido o escopo da avaliação, já nas primeiras manifestações técnicas se observa a dinâmica do procedimento. Antes mesmo de qualquer vistoria, dava-se como certa a inundação de parte da Vila do Rosário. O número pequeno de famílias afasta ainda variáveis que colocariam a decisão sob dúvida no caso de outros tipos de aglomerados humanos. A reduzida capacidade de interferência do vilarejo é subjugada ante a necessidade de produção de energia. A avaliação permite que o cálculo de custo-benefício seja lastreado pela sustentabilidade,

afastando grande parte das oposições. Mesmo considerando as possíveis resistências, esse discurso legitima o acesso não apenas dos recursos naturais, mas também das trajetórias individuais e coletivas. Ainda que não esteja ligada à Vila do Rosário, fala da senhora Eufrozina Nunes Pereira, de Paranã, concedida ao Núcleo Tocantinense de Arqueologia (NUTA) da Universidade do Tocantins, em projeto executado no âmbito do licenciamento da UHE São Salvador, em alguma medida, ilustra a afirmação anterior:

> É porque nóis ficava aqui, debaixo dessa mirindiba aqui ó. Tanto que eu tenho o maior respeito por esse pé de mirindiba. Quando eu ouvi falar: ah! Vai dismatá! Vai dismatá! Vai dismatá aqui! Vai desmata... Ô meu Deus do Céu tomara que não cortá o pé de mirindiba dó... E não cortaro não, tá ele ai ó![123]

As fases de identificação dos impactos (*screening*), e de definição do escopo do estudo (*scoping*), levaram em consideração basicamente a expertise técnica dos profissionais e a documentação existente. Interessante observar que a identificação de povoados indígenas, tradicionais, quilombolas é pressuposta a partir de uma autodeclaração do empreendedor. No caso em questão, apenas o IPHAN participou do procedimento desde seu início. Não há manifestações relevantes da FUNAI, ou da Fundação Palmares. Mesmo as agências de

[123] O trecho em questão é uma transcrição literal das legendas do próprio vídeo. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qx6BuUdQbg8 (última vez acessado em 08.01.2018).

saúde, são incluídas apenas mais adiante. Seis meses após o início do licenciamento, o MPF informa ao IBAMA a abertura de inquérito civil para acompanhar o procedimento. A atuação do referido órgão se caracterizará no processo por uma postura mediadora, evitando a judicialização do licenciamento a todo custo.

Entre a elaboração da primeira versão do EIA/RIMA, apresentada em julho de 2001, até a emissão da Licença Prévia, em agosto de 2004, verificou-se uma série de ajustes e complementações nos trabalhos técnicos. O que levou o próprio Banco Mundial (2008), em relatório elaborado sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil (incluindo a UHE São Salvador), a concluir pela baixa qualidade tanto do termo de referência como dos estudos elaborados. Em meio aos vários ajustes e negociações entre os técnicos, foram realizadas duas audiências públicas. A primeira, em junho de 2002, contou com a presença de mais de 700 participantes e cerca de 30 indagações, realizadas após a explanação do projeto. A questões populares giram no entorno de informações sobre o início das obras e possibilidade de obtenção de empregos no empreendimento. A segunda, em junho de 2004, foi precedida por encontros preparatórios – realizados pelo empreendedor –, e ocorreu após novas complementações técnicas, formalizadas em uma terceira versão do EIA/RIMA, entregue ao IBAMA em março de 2004. Contou com a presença de 400 pessoas e, desta vez, as observações populares mostraram-se mais críticas, abrangendo um número maior de assuntos sobre os impactos futuros.

De todo modo, se essas manifestações encontram pouco espaço no procedimento, estas sequer foram transcritas na ata formal da audiência.

A despeito das reiteradas complementações técnicas, o EIA/RIMA elaborado pelo empreendedor ultrapassa análises privilegiando o meio natural para incluir em seu escopo elementos de natureza social e cultural. Mesmo que seja possível discutir a qualidade do material apresentado, este se propõe a avaliar de forma equilibrada e integrada os três conjuntos definidos pela legislação (físico, biótico e socioeconômico). A partir desse amálgama descreve os impactos e apresenta as alternativas para mitigação e/ou compensação das interferências por meio de uma metodologia padronizada. Nesse caso, concentram-se no entorno das obras e do enchimento da barragem, que implica em alterações de grandes porções de terra. Para além dos tradicionais programas de controle, comunicação e vigilância de áreas como saúde, educação e trabalho, o estudo propõe diversas formas de monitoramentos (climatológico, sismológico, envolvendo fauna, flora, recursos hídricos etc.), recomposição dos bens ambientais e remanejamento das populações atingidas.

Entre a realização das audiências, observa-se tentativas de judicialização de disputas por parte do empreendedor e dos proprietários (com maior disponibilidade financeira). São relatadas também práticas intimidatórias para a aquisição de terras e expulsão de práticas tradicionais classificadas como irregulares pela legislação (e.g., culturas na beira do rio, exploração de areia, mineração em pequena escala). Esse

comportamento agressivo é admitido pelo empreendedor que, ao assumir a culpa, se compromete em não mais adotá-lo. As audiências realçam também a fragilidade institucional dos municípios. Em regra, os representantes do executivo enaltecem o empreendimento e, raramente, iniciam conflitos. Há um destaque especial para a presença de lideranças religiosas nos eventos, ainda que estas não desempenhem nenhum papel formal durante o licenciamento. Por último, os posicionamentos mais críticos sobre o projeto são adotados por associações locais regionais, formadas em resposta aos impactos experimentados por outros empreendimentos hidrelétricos instalados na região (e.g., Consórcio de proprietários e ocupantes de imóveis urbanos e rurais da AHE Peixe/Angical – Copeixe).

Encerrada a fase de audiência pública, foram elaborados novos pareceres técnicos. Desta vez, tanto a Superintendência do IBAMA no Tocantins como a sede em Brasília foram favoráveis à concessão de Licença Prévia, mesmo identificando deficiências no estudo e autorizando a postergação de certos diagnósticos para a fase de instalação. Não há qualquer menção às audiências públicas nos documentos técnicos, que se limitam a confrontar sua expertise contra o que foi apresentado no estudo de impacto. Em agosto de 2004, a licença é finalmente expedida pelo presidente do IBAMA.

Entre a concessão da Licença Prévia e a emissão da Licença de Instalação, em julho de 2005, foram definidos os detalhes sobre o modo de intervenção no território para construção do empreendimento e para a implementação das

condicionantes fixadas nas licenças ambientais. Em regra, isso ocorre a partir da elaboração de Plano Básicos Ambientas (PBAs) que, no presente caso, foram considerados satisfatórios desde suas primeiras versões, ausentes de embates críticos entre licenciador e empreendedor. Mesmo com a autorização em mãos, a etapa de obras ocorre após pouco mais de um ano da emissão da licença em questão.

Ainda que, em regra, os embates sejam verificados já nos primeiros contatos entre o empreendedor e população, a etapa em que se inicia a instalação do projeto é o momento em que a maior parte dos conflitos se constitui. No caso da UHE São Salvador, as disputas deram-se no entorno essencialmente dos impactos gerados pela formação da barragem. A polarização é evidente entre a posição adotada pelo empreendedor e os demais atores, em especial o MAB, atuando o MPF como um mediador constante das demandas formuladas pela população. Haja vista a experiência bem-sucedida no curso da instalação da UHE Peixe Angical, em fevereiro de 2007, o IBAMA instituiu um foro administrativo de negociação, vinculado aos cronogramas de implantação do empreendimento. A constituição de um foro para a UHE São Salvador também foi uma demanda do próprio MAB que, haja vista sua atuação no licenciamento da usina Peixe-Angical, identificou esse espaço como um avanço nos mecanismos de participação social.

Ainda que o foro fosse percebido pelos atores como um espaço de diálogo, impasses relacionados à definição das características necessárias para enquadramento na categoria 'população atingida', explicitaram os limites dessa arena. Isso

porque, respondendo a essa questão, em setembro de 2007, o MAB e demais associações locais ocuparam o canteiro de obras. Como alternativa à crise, o IBAMA fixou ele próprio os critérios de enquadramento, abandonando naquele momento a opção de produzir decisões a partir do foro. A opção por uma solução unilateral em nada resolveu a questão e esse ponto continuou sob discussão durante o procedimento.

Considerando a complexidade envolvendo o reassentamento das populações atingidas, instituiu-se, ainda, um grupo de trabalho específico – com a participação das organizações locais – para detalhar a forma de implementação das medidas. Os documentos produzidos indicam a criação de um mecanismo de seleção operacionalizado preliminarmente pelas associações locais e, em seguida, pelo próprio grupo. Previu-se um procedimento de caracterização, avaliação e julgamento, composto por vistorias e entrevistas. Os depoimentos eram utilizados não apenas para tratar dos casos específicos, mas também empregados para confrontar informações contraditórias ou falsas. Destaca-se de forma exemplificativa o relatório de um dos moradores:

> Entrevistado por todos para a confirmação dos dados. Disse ter entrado na ilha em 2004, construiu um rancho e começou a plantar. Os dados são consistentes e não restaram dúvidas O caso foi classificado como Positivo e sem contestação.

Institui-se a experiência de um tribunal administrativo, cuja última instância decisória continua sendo o licenciador.

Interessante observar que essa arena reposicionou as associações populares, que se afastam da condição exclusiva de demandante, para, adicionalmente, exercer essa função julgadora, circunscrita aos critérios formulados pelo empreendedor e pelo IBAMA. Ou seja, representantes da própria coletividade passam a operar tais ferramentas, analisando, entrevistando e confrontando seus pares visando evitar fraudes. Este procedimento era potencialmente percebido como uma oportunidade emancipadora, em especial para aqueles que realizavam suas atividades de subsistência à margem da lei, ou que não encontravam estabilidade jurídica na sua condição fundiária. Em paralelo, o estabelecimento dessa complicada relação entre os membros da comunidade simultaneamente opera conferindo legitimidade política ao licenciamento, haja vista a pretensa participação popular.

A demanda atinente ao reassentamento das populações atingidas atravessou toda a etapa de implantação da hidrelétrica, chegando ao ponto de o empreendedor firmar um termo de compromisso com representantes das famílias remanescentes. Essa opção foi autorizada pelo IBAMA como forma de evitar que tal pendência atrasasse a concessão da Licença de Operação. Até a emissão da referida autorização em novembro de 2008, ainda foram necessários ajustes e novas vistorias técnicas. O enchimento do reservatório, iniciado no mesmo mês em que a licença foi conferida, foi sucedido pela inauguração pública da usina, em fevereiro de 2009. Mesmo após a entrada em operação da hidrelétrica, diversos embates

permaneceram latentes ou sem solução, como no caso dos dragueiros e mineradores, e o apoio técnico para a condução da atividade de agricultura nas áreas objeto de reassentamento.

ANÁLISE DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO E AVALIAÇÃO

O licenciamento da UHE São Salvador é caracterizado por uma acentuada proximidade entre proponente e licenciador. Essa relação produz implicações diretas no que diz respeito à produção da análise e a forma em que os demais envolvidos interagem no processo. Em linhas gerais, a espinha dorsal do licenciamento é conduzida a partir da dinâmica técnico-burocrática e os cálculos, realizados sob a perspectiva custo-benefício, são justificados pelo discurso da sustentabilidade. Importante notar que, toda a relação entre indivíduos e seu próprio meio é objetivada e, ao mesmo tempo, manipulada pelas análises conduzidas pelo estudo. Isso significa dizer que, considerando o objetivo público do empreendimento – i.e., gerar mais energia –, quaisquer obstáculos ao atingimento dessa finalidade são contornados a partir do argumento da sustentabilidade. Essa dinâmica fica evidente quando se observa, por exemplo, a objetivação da população a partir da categoria 'população atingida (por barragem)', que, em um momento seguinte, passa a estruturar sua subjetividade e resistência, haja vista essa classificação. Essa disputa, central no caso em questão, ocorre a partir de várias perspectivas e formas

de oposição, mas, em momento algum, a própria forma de avaliar, calcular, ou categorizar é posta em xeque pelos atores. Todos assumem esse modo de administração do homem e seu entorno como legítimo.

Ainda que se coloque como um mecanismo participativo e democrático, a execução do procedimento explicita como a desigualdade entre os atores define boa parte dos desdobramentos observados. Veja, por exemplo, que, para o órgão licenciador, basta a autodeclaração do empreendedor para definir a existência (ou não) de comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas no procedimento. Ou seja, a competição entre os atores é regulada já no princípio da avaliação, quando são definidos aqueles legítimos para figurar na disputa. Não resta dúvida de que essa informação possa ser posta em xeque por terceiros ou pelo próprio poder público, mas, novamente, será necessário se afirmar em contraposição à verdade técnico-científica formulada e acatada pelo licenciador. Adicionalmente, a judicialização é percebida por grande parte dos atores – inclusive o próprio MPF – como uma estratégia de obstrução, e não como um mecanismo de obtenção de justiça. Assim, se para a maior parte da população, disputar seus interesses no judiciário sequer é uma possibilidade, as demandas observadas partem de uns poucos proprietários que possuem mais recursos financeiros. Mesmo para os prefeitos municipais, a negociação dos seus interesses remanesce restrita às possibilidades oferecidas pelo licenciamento ambiental, evidenciando também sua elevada fragilidade institucional diante de um grande empreendimento.

A baixa qualidade dos estudos não parece ser uma ocorrência intransponível à concessão das licenças. Estes são complementados e postergados durante vários momentos do licenciamento, evidenciando uma constante fragmentação da análise que não ocorre por acaso. A partir desse comportamento – em regra, reproduzido pelo empreendedor – observa-se uma cuidadosa gestão do objeto, inclusive no tocante ao tempo e o modo em que este será avaliado. Não se trata, portanto, de displicência ou da baixa qualidade do corpo técnico envolvido, mas de uma característica da própria racionalidade, que circunscreve a relação entre o proponente e os bens ambientais administrados no âmbito do licenciamento, explicitada na forma e no conteúdo dos trabalhos técnicos elaborados. Sob essa perspectiva, a administração da população e do entorno via mecanismos de segurança desempenha um papel de destaque tanto para o empreendedor, como para o licenciador, mesmo que, para a população atingida, fiquem explícitas apenas as ações sobre suas vidas e território. Isso porque, mesmo que tenham sido fundamentais para a conformação das formas de intervenção direta, a gestão da população, notadamente, da categoria de atingidos, será conduzida a partir das ferramentas e estratégias de monitoramento dos impactos, efeitos, comportamentos e demais desdobramentos não imaginados no curso da avaliação – ao menos enquanto perdurar a operação da hidrelétrica. Nesse caso, são evidenciados, por exemplo, alterações nos recursos hídricos, no comportamento da fauna e flora, nos impactos na saúde da população, geração de emprego e renda etc.

No que diz respeito à participação popular, a primeira audiência opera praticamente como um contato inicial entre o projeto e a população local. Enquanto que, no segundo evento, a interação se mostra mais questionadora a respeito dos potenciais impactos. A realização das audiências em momentos distintos fornece a possibilidade de observar como a resistência e, por conseguinte, a própria dinâmica concorrencial, é constituída na sociedade em meio ao processo e em um tempo próprio – em regra, diferente do cronograma do empreendimento. Simplificando a questão, enquanto o empreendedor e poder público e se preparam para disputar os bens ambientais, a população local é surpreendida com a realização do empreendimento e depende de uma pequena janela temporal para reunir esforços e defender seus interesses. Nesse caso, associações previamente constituídas, que detêm expertise de atuação nessa arena – e.g., MAB –, em regra, podem representar um apoio importante. Contudo, não é possível dissociar sua atuação de seus interesses e formas de perceber e disputar a questão. No caso do MAB, este assume a realização do empreendimento como um dado irreversível e, assim, conduz seus esforços para obter a maior quantidade de benefícios para o maior número de atingidos.

Por último, a criação do foro de negociação e do grupo de trabalho talvez sejam as soluções institucionais que mais exponham os contornos da avaliação no quadro da governamentalidade neoliberal. Mesmo considerando que a instituição do foro implica em um arrefecimento das tensões decorrentes da adequação e confronto das demandas

populares às verdades científicas, no grupo de trabalho, as associações locais e regionais assumem a condição de algoz da população. Ou seja, são definidos os critérios de julgamento – em regra, pelo empreendedor e poder público – e às associações é conferido o papel de operar parte da função julgadora sob a premissa da legitimidade popular e com a finalidade de evitar de fraudes. Essa ferramenta é percebida pela população como um modo de influenciar as escolhas, ampliar o rol de beneficiários e, sobretudo, evitar injustiças. Entretanto, o que também se evidencia é a instituição de um tribunal administrativo, em que os moradores são instados a julgarem a si próprios visando evitar prejuízos ao empreendedor. Sob os contornos oferecidos pela subjetividade ambiental, nesse caso, requalificada sob a categoria objetivada de 'atingidos', os sujeitos são estimulados pelo próprio Estado a disputarem entre (e contra) si próprios a promoção dos seus interesses. Essa dinâmica explicita um deslocamento importante, em que empreendedor e licenciador passam a ser percebidos como os promotores de benefícios e a população em geral, uma potencial ameaça fraudulenta aos atingidos.

LINHA DE TRANSMISSÃO JAURU-PORTO VELHO

A última avaliação compreende um empreendimento linear, de grandes dimensões, executado nas regiões Centro-Oeste e Norte do país. Esse tipo de atividade, que se estende

por longas porções do território, possui uma dinâmica diferenciada, eis que não concentra seus impactos em um ponto específico. Haja vista essa difusão, as possibilidades de articulação e consolidação de oposições ao empreendimento tornam-se ainda mais difíceis, sendo viáveis em situações específicas. Tendo em vista tratar-se de um licenciamento recente (iniciado em 2009, cuja Licença de Operação foi emitida em 2016), é possível observar uma maior agregação dos vários saberes mobilizados e, ainda, uma melhor integração operacional entre os órgãos públicos envolvidos. Esse esforço de cooperação interinstitucional é explicitado nas ações do órgão licenciador. Ou seja, voltadas para organização das várias instâncias. Dessa forma, as análises produzidas operam como o resultado dessa conjugação de ações e informações.

Uma das consequências dessa dinâmica, associada ao aprendizado dos técnicos (públicos e privados) na aplicação da avaliação de impacto, é a elaboração de estudos que extravasam questões atinentes ao meio natural. Análises envolvendo elementos sociais e culturais ainda são apartadas do estudo de impacto ambiental, mas, em alguma medida, encontram convergência no curso do licenciamento. Esta pode ser observada nas interferências promovidas pela atuação de etnias indígenas na avaliação. Mesmo considerando suas peculiaridades, as intervenções de representantes das aldeias impactadas explicitam, em última análise, os limites possíveis na formulação de resistências a partir da mobilização de mecanismos oferecidos pelo próprio dispositivo ambiental, nesse caso, a avaliação de impacto.

LOCALIZANDO O EMPREENDIMENTO NO TEMPO E NO TERRITÓRIO

Conforme dispõe a Licença Prévia, a linha de transmissão Jauru-Porto Velho Circuito 3, em tensão de 230 kV, possui 989 km de extensão aproximada e se localiza na Amazônia Legal. Atravessa 22 municípios dos Estados de Mato Grosso e Rondônia[124], e inclui a ampliação de 7 subestações ao longo do seu traçado – que corre em paralelo aos circuitos 1 e 2, em parte, pela rodovia federal BR 364. Orçado em 400 milhões de reais, sua concessão se deu no âmbito do Leilão n. 001/2009, realizado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em maio de 2009, como parte das ações integrantes do Programa Nacional de Desestatização e, simultaneamente, da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento. O consórcio vencedor – composto por Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletronorte (49%), Abengoa (25,5%) e Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista – CTEEP (25,5%) – arrematou os lotes C e D do leilão que correspondiam, respectivamente, às linhas Jauru/MT-Porto Velho/AC e Porto Velho/AC-Rio Branco/AC.

Inicialmente, ambos os lotes foram agrupados em um único procedimento pelo órgão licenciador, neste caso, o

[124] No Mato Grosso: Jauru, Vale de São Domingos, Pontes e Lacerda, Conquista d'Oeste, Nova Lacerda e Comodoro; em Rondônia: Vilhena, Chupinguaia, Pimenta Bueno, Cacoal, Ministro Andreazza, Presidente Médici, Ji-Paraná, Ouro Preto do Oeste, Jaru, Theobroma, Ariquemes, Rio Crespo, Cujubim, Itapuã do Oeste, Candeias do Jamari e Porto Velho.

IBAMA. Essa decisão implicou na elaboração de apenas um termo de referência para os dois empreendimentos, em novembro de 2009. Entretanto, levando em consideração o formato adotado pela Aneel, bem como a criação de sociedades de propósito específico independentes para cada um dos projetos, optou-se por dividir o licenciamento em dois processos. Alguns dias após a emissão do termo pelo IBAMA, foram assinados os contratos de concessão dos Lotes C e D entre as SPEs e a Aneel. A presente análise trata apenas do licenciamento ambiental do Lote C. Isto é, da linha de transmissão Jauru-Porto Velho, cuja responsabilidade pela construção, operação e manutenção das instalações ficou a cargo da SPE Linha Verde Transmissora de Energia, com sede no Rio de Janeiro.

Financiado com recursos do BNDES, o empreendimento insere-se no conjunto de obras previstas no Plano Decenal de Expansão do Setor Elétrico, bem como faz parte do sistema regional de transmissão pré-Madeira. De acordo com os documentos produzidos para o processo de concessão da linha de transmissão, sua construção estaria voltada para melhorar o atendimento local de energia elétrica nos Estados do Acre, Rondônia e Mato Grosso. Cumpre destacar que, tal como indicado no EIA/RIMA, a integração dos sistemas elétricos de Porto Velho e Rio Branco no Sistema Interligado Nacional ocorreu apenas em 2009, com a entrada em operação da linha Jauru-Vilhena. Nesse sentido, a LT Jauru-Porto Velho serviria também para atender às demandas de energia necessárias à construção das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau – inauguradas, respectivamente, em 2012 e 2016. E, em um segundo

momento, seu funcionamento implicaria no escoamento da energia produzida pelas referidas usinas – pelo menos até a entrada em operação de outras linhas conectando Porto Velho a Araraquara. Haja vista os investimentos em geração de energia hidráulica no Mato Grosso no início dos anos 2000, a linha em questão também serviria para fazer fluir essa produção[125].

O EIA/RIMA sustenta que a instalação do sistema implicaria na redução do uso de energia termelétrica, substituída pela renovável. Entretanto, mesmo após a energização da nova linha e o religamento da UTE Termonorte II[126], continuou-se observando interrupções no fornecimento de energia. Essa situação levou a Justiça federal a conceder, em 2017, tutela de urgência em ação civil pública ajuizada (dois anos antes) pelos Ministérios Público Federal e Estadual[127], após tentativas frustradas de um acordo entre as partes. Em resumo, o pleito deferido pelo judiciário determinava que a União, por meio da Eletrobras, garantisse o fornecimento de energia ao Estado de Rondônia, sob pena de multa diária no caso de interrupções, dentre outros, através da compra de energia termelétrica – ainda que seu preço fosse superior –, bem como mantendo em operação da Linha de Transmissão Jauru-Porto Velho[128].

---

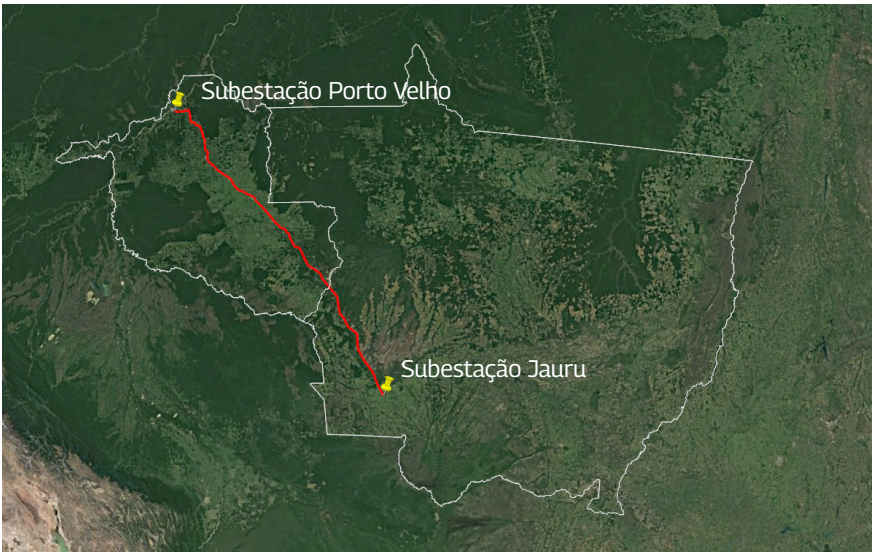
[125] http://www.valor.com.br/arquivo/618691/consorcio-porto-velho-jauru-arremata-lote-c-em-leilao-disputado (último acesso em 19.02.2018).

[126] http://www.mme.gov.br/web/guest/pagina-inicial/manchete/-/asset_publisher/neRB8QmDsbU0/content/ministerio-iniciou-reforco-a-rede-eletrica-de-acre-e-rondonia (último acesso em 19.02.2018)

[127] ACP n. 0011135-38.2015.4.01.4100/RO

[128] http://maisro.com.br/mpf-e-mpro-obtem-liminar-que-obriga-eletrobras-a-fornecer-energia-eletrica-sem-interrupcoes/ (último acesso em 19.02.2018)

Figura 9 – Trajeto da Linha de Transmissão (atravessando os Estados de Mato Grosso e Rondônia)



Fonte: Google Earth, 2017 (com base nos dados do PA n. 02001.005510/2010-79)

A Figura 9 ilustra o traçado de quase 1.000km da Linha de Transmissão, destacando o perímetro dos Estados atingidos, bem como a primeira e a última subestação do projeto licenciado. De modo geral, à exceção da capital Porto Velho, cuja estimativa populacional para 2017 ultrapassa 500 mil indivíduos, os municípios diretamente afetados pela linha de transmissão possuem população inferior a 100 mil habitantes. Estes, por sua vez, caracterizam-se por uma alta dependência das transferências governamentais, ressaltando sua baixa autonomia financeira e, nesse sentido, limitada capacidade de

formulação e execução de políticas públicas locais. Essa condição, em regra, tende a colocar os executivos municipais na posição de demandantes quando do licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, em especial, quando da formulação das condicionantes. Estas, em última análise, podem implicar em um impulso para os investimentos em infraestrutura pública nas localidades. Mesmo considerando essa situação, de acordo com os dados do último censo produzido pelo IBGE em 2010, as municipalidades possuíam, em média, um IDH alto, apontando, portanto, para uma situação local razoavelmente estável.

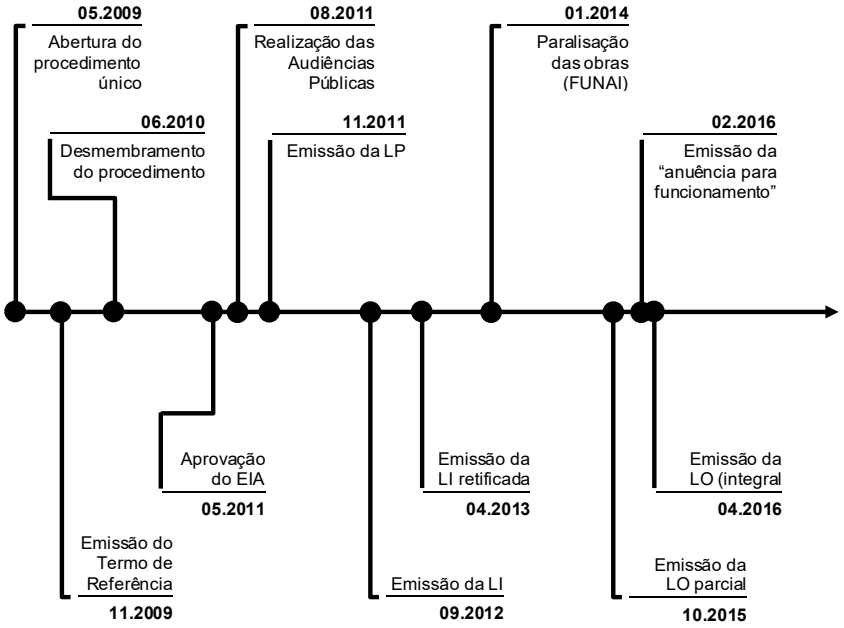
O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA LINHA DE TRANSMISSÃO

Tendo em vista que, inicialmente, os Lotes C e D seriam licenciados em conjunto pelo IBAMA, as primeiras tratativas foram conduzidas em único processo até junho de 2010, quando houve o desmembramento. A partir de então, a linha de transmissão Jauru-Porto Velho passou a ser licenciada no procedimento n. 02001.005510/2010-79[129], tal como resumidamente descrito na Figura 10. Importante observar que, antes da emissão do termo de referência, em novembro de 2009, foram consultados ao longo do referido ano, outros órgãos

[129] Com a separação dos processos, o Lote C foi licenciado por equipe técnica localizada na sede do IBAMA, em Brasília, até momento próximo à emissão da Licença de Instalação, quando foi transferido para a Superintendência do órgão no Acre que já vinha conduzindo o procedimento do Lote D desde o início.

públicos relacionados à demanda para que estes apresentassem suas contribuições à minuta formulada pelo IBAMA. Dentre outros, foram enviados ofícios às agências estaduais de meio ambiente, ao Instituto Palmares, à FUNAI, ao INCRA, ao ICMBio, ao IPHAN, ao Ministério da Saúde (para análise sobre incidência de malária), às superintendências regionais do IBAMA nos Estados afetados, à Eletronorte, e ao Ministério Público Federal. Em grande parte dos casos, os ofícios foram respondidos e contribuições foram enviadas.

Figura 10 – Linha do tempo do licenciamento da LT Jauru-Porto Velho



Fonte: elaboração própria a partir do PA n. 02001.005510/2010-79

Após a assinatura do contrato de concessão, o empreendedor e o IBAMA conjuntamente ajustaram detalhes do Termo de Referência. Nesse caso, para a formulação do escopo do estudo ambiental, há registro apenas de consulta a proprietários de terras que já haviam sido afetados pela passagem de outras linhas. Imagina-se que tal comportamento tenha sido adotado como estratégia para reforçar o traçado defendido pelo empreendedor, em detrimento das restrições formuladas pelo IBAMA. Sobre os municípios, ao que parece pela análise do material, estes foram consultados apenas no que diz respeito a suas competências locais, em especial, sobre as regras de ocupação do solo. Ou seja, as negociações para a definição do que seria avaliado remanesceram restritas à dinâmica burocracia-empreendedor, sendo a consulta ao MPF um mecanismo de garantia para diminuição das chances de judicialização do licenciamento.

Por se tratar de uma região repleta de espaços protegidos, bem como de aldeias indígenas, não apenas parte das contribuições fazia referência a esses assuntos, mas também, logo no início do procedimento, observou-se a participação da Associação Indígena Nambikwara do Cerrado. Esta pleiteou cópia do estudo de impacto, bem como requereu que a aldeia fosse comunicada quando das audiências públicas. A manifestação via petição endereçada ao IBAMA, explicita um conhecimento preciso sobre o procedimento, bem como de suas etapas e momentos possíveis de participação pública. Como se evidencia no decorrer das fases, a estratégia adotada se destaca pela

baixa incidência de conflitos com o IBAMA, e pelo conhecimento e obedecimento à legislação.

No tocante ao relacionamento entre empreendedor e órgão licenciador, este também é caracterizado por alguns conflitos ao longo do procedimento. Destaca-se que, nas primeiras etapas houve um desgaste, haja vista as pressões realizadas para simplificar o licenciamento, o que não ocorreu, sendo mantido o rito ordinário (em três fases, e com a elaboração de EIA/RIMA). Dessa forma, foram elaborados os planos de trabalho necessários ao estudo de impacto, que, após ajustes – desenvolvidos ao longo de 2010 – foram aprovados, autorizando o preparo do EIA/RIMA. Este foi apresentado em março de 2011, juntamente com a solicitação de Licença Prévia. Como em regra se observa, o material entregue foi considerado insuficiente, sendo os pontos cruciais de divergência relacionados a partes específicas do traçado da linha e a definição de área de influência direta do empreendimento. Após novos entendimentos com o IBAMA, a questão foi rapidamente equacionada, o EIA/RIMA ajustado e, em seguida, distribuído entre os atores envolvidos.

O EIA/RIMA apresentado se destaca por uma análise multidisciplinar, perpassando os critérios definidos pela Resolução CONAMA n. 01/86. Ou seja, incluindo tópicos não apenas sobre o meio natural, mas também relacionados a aspectos sociais, culturais, econômicas e de saúde pública. Nesse sentido, aborda, ainda, questões relacionadas às comunidades ribeirinhas, quilombolas e indígenas. São definidas áreas de influência não apenas considerando elementos naturais,

mas também aspectos sociais. Ainda que possa se discutir a qualidade das análises, evidencia-se uma ampla convergência entre a pluralidade de saberes mobilizados, e os diversos órgãos públicos envolvidos – em que o IBAMA opera como um coordenador geral. Evidencia-se alguma preocupação metodológica, que permite identificar os caminhos traçados, bem como as propostas endereçadas aos respectivos impactos. É a partir dessas orientações que o estudo descreve os fundamentos científicos de suas escolhas e priorizações, ainda que divergentes dos interesses locais.

Ao avaliar as possibilidades de ação do empreendedor, o EIA sugere uma miríade de opções e estratégias de monitoramento e gestão de questões como, por exemplo, alteração no número de indivíduos da fauna e flora, aumento no fluxo de veículos, expectativas (positivas e negativas) da população, dinamização da economia, mudanças na oferta de trabalho, pressões sobre a infraestrutura dos serviços públicos – em especial, envolvendo saúde, segurança e uso do solo. O trabalho, lista, organiza em categorias e prioridades, bem como propõe soluções de gestão para cada um desses elementos, oferecendo respostas de intervenção direta, mas sobretudo, privilegiando atuações indiretas, dentre outros, por meio de controle de índices, monitoramentos, estratégias de comunicação (social, laboral, educacional etc.), vigilância epidemiológica.

Com a autorização do IBAMA, ainda que o EIA/RIMA previsse dois eventos, foram realizadas três audiências públicas em agosto de 2011 (respectivamente, em Ji-Paraná/RO, Vilhena/RO, Jauru/MT), responsabilizando-se o empreendedor

por transportar aqueles interessados, mas situados nos demais municípios afetados. O número de participantes nos eventos oscilou entre em 70 e 130 pessoas, e as principais indagações populares remanesceram restritas a questões envolvendo uso e destinação da madeira oriunda da vegetação suprimida, bem como sobre os critérios para indenização dos proprietários atingidos pelas torres e faixa de servidão. Outros pontos como a data para início das obras, as justificativas para a construção da linha, questões societárias, alternativas de traçado, uso da faixa de servidão, impacto em infraestruturas públicas e compensações às comunidades indígenas também foram identificados. Curioso notar que, na audiência realizada em Vilhena, a liderança da etnia Nambyquara foi convidada e compôs uma das mesas.

Após a realização dos eventos públicos, foram apresentados pelo empreendedor ao IBAMA as anuências dos demais órgãos envolvidos (e.g., ICMBio, FUNAI, IPHAN, Palmares, Ministério da Saúde). Uma vez reunidos todos esses documentos, em outubro de 2011, o órgão licenciador conduziu a análise técnica do EIA/RIMA para subsidiar a decisão de emissão da Licença Prévia. O estudo foi aprovado, mesmo que sendo necessários alguns ajustes. Entretanto, duas inconformidades foram indicadas como imprescindíveis pela equipe técnica: a manifestação do ICMBio a respeito dos eventuais impactos sobre a Floresta Nacional do Jamari e a fundamentação técnica da anuência da FUNAI. Sobre o posicionamento do ICMBio, este foi rapidamente obtido. No tocante à justificação técnica da decisão da FUNAI, a coordenação do IBAMA afastou sua

exigibilidade por entender que essa demanda interferiria no modo de atuação da outra instituição. Assim, em novembro de 2011, o IBAMA emitiu a Licença Prévia. Como se observa de forma recorrente, elementos próprios da fase de diagnóstico são transportados – em regra, nas condicionantes – para a etapa que antecede à instalação do empreendimento. Fica claro que, para obter a licença, são exigidos requisitos mínimos, que sejam 'suficientes' à análise, sendo o cumprimento integral das demandas adiável para momentos futuros.

Entre o entendimento acerca da viabilidade ambiental do empreendimento e a autorização para sua construção, com a emissão da Licença de Instalação, em setembro de 2012, decorreu menos de um ano. Entretanto, destaca-se que a permissão concedida era parcial e bloqueava alguns trechos do traçado, haja vista uma discordância entre a alternativa sugerida – que causaria menores impactos ao meio natural – e a proposta original – mais distante da rodovia, com reduzida incidência sobre o meio socioeconômico. Em abril de 2013, após a emissão de um parecer técnico, emitiu-se uma licença retificada, em que se privilegiou a opção que resultava em menores intervenções nas populações atingidas, desde que adotados critérios de segurança adicionais em relação à vegetação impactada. Durante esse período, o financiamento do BNDES chegou a ser suspenso – por conta da natureza parcial da autorização emitida – e parte dos trabalhos foi paralisada nos canteiros de obras.

Especificamente sobre os impactos causados às comunidades indígenas, as dificuldades de comunicação entre

IBAMA, FUNAI e empreendedor foram reiteradamente evidenciadas ao longo do procedimento. A despeito de não adentrar em profundidade nas terras indígenas localizadas na região, o traçado aprovado pelo órgão ambiental margeava determinadas aldeias, em especial, Uirapuru (localizada em Campos de Júlio/MT e Nova Lacerda/MT), Nambikwara (em Comodoro/MT). E, para realização das obras, foi necessário obter autorização da FUNAI para entrar em outras terras indígenas, como Juininha, Taihantesu, Vale do Guaporé, Pirineus de Souza e Tubarão Latundê. Ocorre que os sucessivos atrasos do empreendedor em cumprir as medidas determinadas pela FUNAI causaram conflitos não apenas com a instituição, mas também com as aldeias afetadas. O desgaste culminou com a suspensão das obras de instalação do empreendimento em determinadas regiões e seu reinício foi autorizado pela FUNAI apenas após a retomada do cumprimento das medidas anteriormente fixadas e, neste caso, validadas e complementadas pelas aldeias indígenas. Note que, até mesmo os pleitos indígenas foram objeto de análise técnica para verificação da sua pertinência tendo em vista sua relação com os impactos provocados pelo empreendimento.

Nos anos seguintes à emissão da Licença de Instalação, os técnicos do IBAMA realizaram outras vistorias para acompanhar o atendimento às suas condicionantes. A partir da última, ocorrida em agosto de 2015, o empreendedor iniciou uma série de pressões para que a Licença de Operação fosse concedida o mais rápido possível. Em regra, essa conduta pode ser evidenciada pelos sucessivos requerimentos de licença,

mesmo antes do cumprimento das condicionantes e da conclusão integral das obras. Esse comportamento produziu algum efeito, fazendo com que o IBAMA conferisse, em julho de 2015, uma Licença de Operação específica para um trecho finalizado. Entretanto, os técnicos responsáveis se recusaram a conceder novas autorizações parciais para o empreendimento. Após o empreendedor comunicar o ONS, a ANEEL, o MME e a Eletronorte que a operação não havia iniciado por conta de falhas do IBAMA, as pressões para a emissão da licença passaram a ser observadas de várias outras direções. Essa nova investida culminou, em fevereiro de 2016, com a emissão de uma "anuência para funcionamento" pela Presidência do IBAMA, permitindo a entrada em funcionamento antes mesmo da Licença de Operação integral, que ocorreu apenas em maio de 2016. A despeito da concessão da autorização, o parecer técnico indicou diversas pendências, postergadas para a fase de operação, e inconformidades – solicitando inclusive a abertura de procedimento para apuração de responsabilidade administrativa.

ANÁLISE DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO E AVALIAÇÃO

Por se tratar de um empreendimento linear, que se estende por quase mil quilômetros, os desdobramentos associados à sua implantação e operação também não ficam concentrados em um ponto específico do território.

Esse prolongamento no espaço implica, em algumas situações, na pulverização dos impactos provocados, bem como da atenção conferida por grupos locais e regionais. Adicionalmente, considerando que a transmissão de energia é uma atividade com baixo risco operacional – diferentemente, por exemplo, de dutos para transporte de óleo ou minério –, seu licenciamento tende a despertar ainda menos interesse de grupos ambientalistas. Essas condições reforçam a condição técnico-burocrática do procedimento, que ganha contornos ainda mais restritos na medida em que é incluído em programas como o PAC, que submetem os técnicos a prazos e demandas de urgência.

Um dos desdobramentos dessas características é o reforço à condição instrumental que a população assume nesses procedimentos. Desde seu início, os indivíduos potencialmente impactados são tratados primeiramente como objeto da análise técnica e a previsão de sua participação opera, fundamentalmente, como um mecanismo de legitimação das escolhas adotadas. Essa afirmação fica evidente tanto no início do licenciamento, quando determinadas consultas a proprietários atingidos por outras linhas de transmissão são pinçadas para justificar um determinado trajeto – preferido pelo empreendedor –, como também a partir das audiências públicas. Sobre esse ponto, o baixo comparecimento e as poucas interferências – em regra, relacionadas às questões envolvendo suas propriedades – são pontualmente registrados no procedimento e seu impacto é rarefeito no licenciamento. Sob essa perspectiva, a avaliação promove e

incentiva o exercício da liberdade individual, estimulado pela subjetividade ambiental, sem, contudo, tutelar diretamente essa disputa. Isso significa dizer que, mesmo na ausência de participação substantiva na referida arena, a forma e conteúdo da administração da população e do seu entorno, acordada e promovida pela avaliação, será aquela considerada ambientalmente adequada. Tentativas de oposição à verdade constituída demandarão o enfrentamento a esses pressupostos técnicos e procedimentais em um momento futuro e arena distinta.

Nesse contexto, a atuação do IBAMA é destacada pela coordenação do procedimento com base na legislação em vigor. O órgão solicita informações, organiza dados, reúne os atores, toma decisões. Todas essas ações voltadas, em regra, para manter a avaliação no eixo de uma metodologia científica e multidisciplinar. Ainda que a concessão de licenças e autorizações possa conflitar com as manifestações técnicas, em especial, como ocorreu no caso da Licença de Operação, essa dificilmente se deu sem prévias orientações técnicas. O EIA/RIMA elaborado, nesse caso, acaba por refletir essa atuação, bem como o histórico de aplicação da regulação ambiental, tanto por parte do órgão público como dos técnicos contratados pela iniciativa privada. Dessa forma, a leitura do material permite observar o distanciamento das abordagens voltadas majoritariamente para o meio natural em que aspectos sociais relacionavam-se, principalmente, a questões econômicas. A despeito de algumas análises serem conduzidas apartadas do estudo de impacto, como é o caso, por exemplo, do

componente indígena e do laudo de avaliação do potencial malarígeno, evidenciando ainda uma separação entre cultura e natureza, o material esforça-se para agregar essa multiplicidade de saberes que, por sua vez, culmina com o envolvimento de outros órgãos públicos.

Para além das intervenções promovidas pelo empreendimento, as medidas de controle e gestão sugeridas pelo estudo de impacto e acatadas pelas licenças e autorizações emitidas incluem também intervenções indiretas, sobre as condições de ação dos indivíduos. Por exemplo, a fixação de bioindicadores para monitoramento dos impactos, a execução de programas de vigilância epidemiológica, o acompanhamento das interferências eletromagnéticas geradas pelas linhas, a administração das origens e fluxos da energia elétrica transmitida. Essas ferramentas de gestão da população e do seu entorno são também instrumentalizadas para determinar não apenas a fixação de outras medidas de administração direta dos indivíduos nesse caso concreto (e.g., delimitação das faixas de servidão), mas também são utilizadas para lastrear outras avaliações, criando um banco de dados – ainda que pouco sistematizado.

A atuação das várias etnias indígenas merece destaque como um exemplo de estratégia de resistência operada no interior da avaliação de impacto. Inicialmente, com uma participação pontual no licenciamento requerendo documentos e informações, bem como indicando que acompanharia o procedimento. Em seguida, participa da audiência pública reiterando sua integração à arena e, ao menor sinal de

descumprimento por parte do empreendedor dos compromissos fixados, mobiliza os recursos disponíveis como forma de defender seus interesses. Desse modo, conclama a FUNAI para atuar no licenciamento, bem como força a suspensão das atividades em determinados trechos. Como resultado, os grupos indígenas conseguiram que as condicionantes que lhes diziam respeito fossem cumpridas, ou, pelo menos, que fosse conferida alguma garantia jurídica de que as obrigações seriam atendidas mesmo após a concessão da Licença de Operação.

A despeito da estratégia haver sido bem-sucedida, as medidas compensatórias obtidas foram ainda delimitadas pelo quadro oferecido pelo dispositivo ambiental. Isso significa dizer que, foi necessário que os pleitos das várias aldeias fossem submetidos ao escrutínio da equipe técnica do empreendedor, com o objetivo de demonstrar que os pedidos possuíam alguma relação com os impactos verificados. Ainda que aos grupos indígenas tenha sido facultada a obrigação de produzir uma verdade técnica sobre seus interesses, por se tratar de uma análise ambiental, sua sujeição aos parâmetros e metodologias próprios da sustentabilidade não poderiam ser afastados, sob pena de fragilização da avaliação. Nesse caso, a partir de uma abordagem tutelar, o ônus da comprovação foi transferido e executado pela equipe técnica do empreendedor. Mesmo considerando que as intervenções das etnias possuem características peculiares – se comparadas, por exemplo, com os movimentos sociais urbanos –, a situação explicita os contornos das desiguais relações de poder orientadas pela avaliação de impacto. Em particular, evidencia as possibilidades

de manifestação das subjetividades e liberdades individuais e, simultaneamente, ilustra o modo em que a verdade ambiental é produzida no procedimento – i.e., sua execução, em regra, é etapa indispensável para falar sobre o que pode ser considerado ambientalmente adequado (ou sustentável).

CONCLUSÃO

Nos procedimentos estudados, a mesma metodologia definida pela legislação em vigor foi empregada. A despeito de envolver diferentes objetos, momentos, locais, atores e soluções, sua aplicação aponta para uma diversidade de desdobramentos divergentes, ao mesmo tempo em que é possível observar uma consonância entre outros tantos aspectos fundamentais à explicitação das práticas de governo ambiental no Brasil. Em linhas gerais, a análise conduzida ao longo do capitulo ilustra a presença maior da perspectiva multidisciplinar do dispositivo ambiental, evidenciada pelos estudos produzidos nos dois primeiros casos. Ainda que não haja uma ampliação direta do escopo – afinal, este encontra-se circunscrito pela legislação – há uma mudança de abordagem, reflexo também da consolidação da subjetividade ambiental. Nesse contexto, identifica-se o distanciamento das tentativas de conciliação das perspectivas conservacionistas com o nacional desenvolvimentismo e uma reorientação das análises a partir do prisma da sustentabilidade.

Essas transformações também são evidenciadas nas técnicas de administração desenvolvidas e oferecidas pela avaliação de impacto. A despeito da previsão de mecanismos de gestão indireta do homem e do seu entorno predominar nos documentos analisados – mesmo nos mais antigos –, as produções recentes se destacam por uma sofisticação dessas ferramentas, em especial, considerando seu uso combinado com estratégias de intervenção direta sobre indivíduos e populações. Essa mudança, potencializada pela tecnologia, encontra seu fundamento também no aprendizado decorrente da aplicação das práticas de sustentabilidade ao longo, aproximadamente, dos últimos 50 anos.

De todo modo, ainda que intrinsicamente conectado ao modelo norte-americano, reproduzindo boa parte de sua estrutura e conteúdo, a observação de inúmeras distinções se mantém e modifica ao longo da sua aplicação no tempo. Como é o caso, por exemplo, da prevalência de abordagens formalistas no regime militar, em que conteúdos culturais e sociais são marginalizados e as medidas resultantes da avaliação raramente são executadas em sua íntegra; da predominância de percepções e orientações conservacionistas nos primeiros estudos após a redemocratização, explicitada na análise da UTE Candiota III; da baixa permeabilidade às interferências populares, que, ao contrário do modelo previsto no NEPA – em que há envolvimento público desde as primeiras sondagens (*screening*) –, remanescem essencialmente restritas à fase de audiência pública nos procedimentos estudados; e, da criação

de outras instâncias de negociação de conflitos, atreladas ao processo de avaliação de impacto, que explicitam as tensões formadas em decorrência das dificuldades de comunicação postas por um procedimento marcado pela prevalência das comunicações entre proponente e burocracia.

Dessa forma, os obstáculos à realização dos empreendimentos não são contornados pelo distanciamento do meio ambiente, mas pelo manejo dos limites e alternativas que o dispositivo ambiental é capaz de fornecer – i.e., prazos, soluções jurídicas, novas tecnologias, diferentes formas de análise técnica etc. Ou seja, esses comportamentos não podem ser associados à irracionalidade ou a ausência de fundamentação. Pelo contrário, encontram-se profundamente integrados às dinâmicas de gestão ambiental, mas as operam sob outra perspectiva, qual seja, tensionando ao máximo a relação meio ambiente-desenvolvimento mediada pela sustentabilidade. Mesmo assim, no caso de eventuais tensões, rupturas ou divergências em relação às possibilidades oferecidas por esse quadro, verifica-se como uma das possíveis consequências a emergência de mobilizações sociais, ou, ainda, intervenções das fontes de recursos financeiros, restringindo ou cortando o acesso ao crédito.

Essa mudança no conteúdo e forma de compreensão da avaliação de impacto se desenvolve associada a uma melhor integração interinstitucional, e impõe novos contornos à relação estabelecida entre proponente e órgão licenciador. Isso significa dizer que a conexão entre ambos os atores, ao menos sob o prisma do discurso ambiental, se justifica na medida em

que ocorre por meio da mobilização do argumento técnico-científico e com o objetivo de produzir soluções ambientalmente adequadas. Violações a essa barreira podem implicar na criação de máculas que interferem na condição privilegiada que a avaliação de impacto possui para formular a verdade sobre a gestão do meio ambiente. Nesse contexto, o Estado acaba por desempenhar uma multiplicidade de papéis – promotor, coordenador, fiscalizador e garantidor – que, em última análise, convergem para o mesmo ponto, qual seja, a manutenção do equilíbrio das práticas de mercado, haja vista os critérios de disputa e competição fixados pela sustentabilidade. E, ao fazê-lo, intensifica e reforça essa subjetividade ambiental, calcada em fundamentos promovidos pelo discurso internacional. Isso significa que, ao zelar pelo desenvolvimento sustentável, as referidas instituições promovem em conjunto uma diversidade de práticas disseminadas internacionalmente que normalizam as formas de acesso e exploração dos bens ambientais, contribuindo para facilitar sua circulação entre os diversos territórios – principalmente no que diz respeito às democracias liberais.

Sobre as interferências externas, distingue-se as organizações sociais identificadas, haja vista seu vínculo com os impactos promovidos. A atuação de grupos previamente constituídos, que não se encontram diretamente implicados pelas práticas de gestão desenvolvidas para um determinado empreendimento, ilustra a forma em que esses atores reiteram a subjetividade ambiental. Dentre outros, por meio da promoção de discursos gerais e de abrangência planetária

sobre as formas adequadas de administração do meio ambiente. Essas práticas, caracterizadas pela reprodução de abordagens simplificadas sobre a dinâmica ambiental, ficam ainda mais evidentes quando suas propostas e metas divergem dos interesses locais, e voltam-se para a defesa de um desejo coletivo, que independe de conexões com o território impactado para encontrar lastro.

Por outro lado, a atuação de organizações junto aos territórios impactados, ainda que igualmente limitada pelo quadro de possibilidades oferecidos pelo dispositivo ambiental, ilustra que, diante dessa proximidade, a disputa tende a ocorrer a partir dos detalhes. Ao contornar abordagens simplificadoras – mesmo que não menos objetivadoras –, concentram-se em incidir estrategicamente sobre o procedimento, manipulando as ferramentas disponíveis com o objetivo de promover seus interesses institucionais e, ao mesmo tempo, das populações afetadas. Nessas situações, as formas de instrumentalização da população, tratada como objeto das análises ambientais, são retrabalhadas por esses atores que investem sobre esses esquemas a fim de que suas demandas sejam, em alguma medida, privilegiadas – e.g., a atuação do Movimento dos Atingidos por Barragens.

As tensões provocadas pelas oposições elaboradas a partir do manejo do dispositivo ambiental explicitam como esse conjunto de mecanismos encontra-se implicado com a racionalidade governamental neoliberal. A avaliação de impacto oferece, mas também promove a liberdade individual dos sujeitos ambientais, eis que depende desta para existir e

se justificar. Ou seja, é a partir do livre agir dos indivíduos que os bens ambientais circulam e são formuladas as possíveis soluções para sua gestão. Sendo assim, em alguns momentos, o dispositivo ambiental é mobilizado como estratégia de enfrentamento, ainda que isso signifique apenas a promoção de interesses distintos daqueles defendidos pelo empreendedor ou pelo Estado. Nessas situações, para além de lidar com as desiguais relações de poder, em especial, no que diz respeito às formas de produção de verdade e os contornos postos pela subjetividade ambiental, as conquistas potenciais dependem, em última análise, da sua validação pelo próprio dispositivo, sob pena de não serem consideradas ambientalmente adequadas (i.e., sustentáveis). Isto é, há um contínuo monitoramento promovido pela sustentabilidade para que o exercício dessas liberdades reforce o equilíbrio do sistema, ao invés de desestabilizá-lo.

A referida dinâmica, além de reiterar uma racionalidade própria de gestão do homem e do seu entorno, evidencia os estreitos limites que a via ambiental oferece como meio de emancipação. Ainda que não seja verbalizada, a partir dos casos estudados, essa percepção é explicitada nas estratégias adotadas pelo Nambikwara ou pelo MAB. Muitas vezes percebidas como oportunistas, suas ações tendem a aproveitar as janelas oferecidas pelo dispositivo ambiental para promover de forma maximizada seus interesses, ainda que isso implique em legitimar uma racionalidade de gestão à qual são contrários. Nesse sentido, o dispositivo não é mobilizado como uma via possível de libertação, mas como um caminho inevitável,

que, caso não seja explorado, será futuramente imposto, mas, nessa hipótese, provavelmente com o mínimo de contrapartidas exigido pelo próprio procedimento. Ainda que não se proponha emancipadora – em relação à governamentalidade neoliberal –, essa estratégia influencia a conformação do dispositivo ambiental, mas, principalmente, produz resultados muito importantes para as populações afetadas, haja vista os elevados níveis de desigualdade social experimentados no Brasil.

CONCLUSÃO

O conceito contemporâneo de meio ambiente, para além de suas tradicionais acepções técnicas, não pode ser percebido como um dado preexistente, manipulável a despeito das relações de poder nas quais encontra-se implicado. Como um artefato histórico, ainda que se aproxime de outras formas de objetivação e gestão das relações entre o homem consigo próprio e seu entorno, este possui características que definem não apenas um objeto singular, mas também uma racionalidade governamental que, ainda que combine as várias tecnologias de poder, tende a privilegiar mecanismos de gestão indireta. Nesse sentido, o dispositivo ambiental emerge na medida em que é capaz de conciliar uma multiplicidade de interesses no quadro de possibilidades do neoliberalismo. E, ainda que seja difundido como universal, ganha contornos próprios quando incorporado aos diversos territórios, limitando a capacidade crítica das análises que ignoram essa dinâmica. Desse modo, ao tratar da questão ambiental, tem-se que essa diz respeito a um fenômeno próprio do século XX, que não opera como uma continuidade em relação às demais abordagens pretéritas, ainda que possua conexões com estas.

Essa singularidade é explicitada, por exemplo, na medida em que as práticas ambientais são postas lado a lado como conservacionismo característico do século XIX. Preliminarmente cultivado entre as elites intelectuais norte-americanas, essa abordagem ganha destaque como uma resposta às consequências evidenciadas a partir do exercício da

racionalidade liberal econômica – e que caracterizaram o modo de ocupação do território nos Estados Unidos. Ideias como o 'mito da abundância' e 'destino manifesto' passam a ser questionadas por versões objetivadas do meio rural, definido pelo bucolismo e percebido como o único espaço para a vida boa. Entretanto, essa concepção naturalista é aos poucos adaptada, haja vista a limitada capacidade das ciências naturais de fornecer respostas às intensas transformações sociais experimentadas, em especial no meio urbano. Programas como o *New Deal* nos Estados Unidos passaram a compatibilizar o conservacionismo com a agregação de outros saberes e como mecanismo de incentivo à maximização da eficiência estatal e dos processos industriais, aproximando os interesses do mercado daqueles defendidos pela emergente militância urbana.

No contexto brasileiro, mais precisamente, no final da Primeira República, evidencia-se a emergência dos ideais conservacionistas na burocracia estatal. Impulsionadas por pequenos grupos de intelectuais influenciados por técnicas estrangeiras, essas práticas protetivas da natureza, calcadas nas ciências naturais, encontram um ambiente favorável quando compatibilizadas com o nacionalismo propagado pelo governo. Considerando a abundância de território e recursos, o argumento da escassez dos recursos naturais acabou sendo inicialmente marginalizado em detrimento do apelo conferido pela unidade nacional, evidenciando a formação de uma subjetividade conservacionista própria ao território brasileiro. Ainda que tenha enfrentado uma inflexão durante anos 1940-1960, recupera o espaço perdido no governo durante o período

autoritário, haja vista a convergência entre os discursos dos militares e os ideais conservacionistas nacionalistas anteriormente cultivados. Essa retomada, também influenciada por mudanças nas discussões internacionais – em especial após a Segunda Guerra –, implicou na atualização da regulação produzida na década de 1930, bem como impulsionou o surgimento e a atuação de movimentos sociais cujas demandas, essencialmente restritas ao meio natural, produziam rarefeitos atritos com as propostas governamentais.

A reestruturação do cenário internacional pós-guerra não só promoveu novas discussões, como também agregou outros atores, elementos e mecanismos de gestão. No início do século XX, a regulação existente também se caracterizava pela tentativa de impor limites às consequências do exercício da racionalidade governamental liberal. Eminentemente setorizadas, tendiam a incidir diretamente sobre as soberanias, ainda que não possuíssem um arsenal intelectual que legitimasse essas estratégias de intervenção. Essa situação se modifica a partir dos anos 1960, quando as discussões sobre soberania são retrabalhadas no entorno da ideia de unidade planetária e reduzem a autonomia dos Estados sobre seus recursos e facilitando seu trânsito internacional. Nesse contexto, conferências como Paris (1968) e Estocolmo (1972) aglutinaram as diversas pautas no entorno de uma subjetividade ambiental, desenvolveram instrumentos teóricos que deslocaram as discussões do plano nacional para o transnacional, orientaram a ação ambiental em direção ao desenvolvimento, definiram a condição do Estado como um

gestor dos bens ambientais e, por último, produziram elementos intelectuais para a operacionalização de formas inéditas de gestão indireta do meio ambiente.

De modo geral, essa emergente racionalidade governamental ambiental auxiliou na reorientação do funcionamento do mercado. Em primeiro lugar, porque o conceito de desenvolvimento sustentável forneceu as bases para afastar a inflexível ideia de limites naturais, reforçando a maleabilidade do meio ambiente e sua capacidade de distanciar o mercado dessas restrições absolutas, evitando assim a produção de novos desequilíbrios. Em segundo, porque promoveu, incentivou e desenvolveu mecanismos de segurança nas democracias liberais que, em última análise, implicaram em novas formas de administração do homem e do seu entorno. Essas estratégias viabilizaram o acesso direto e indireto aos bens ambientais, tornando desnecessárias, ilegítimas e irresponsáveis as tentativas de intervenção sobre outras soberanias.

Em paralelo ao debate internacional, nos Estados Unidos, a emergência do ambientalismo é evidenciada no final da década de 1960, a partir de uma diversidade de discussões envolvendo as transformações no meio urbano, os limites da lógica liberal, os movimentos de contracultura, os impactos do desenvolvimento tecnológico e os resultados das grandes guerras. Caracterizado pela predominância de uma diversidade de saberes, estes reorganizam os modos de produção de verdade, passando a produzir e aglutinar os bens ambientais. Como resultado, identifica-se a emergência de novas formas de objetivação do meio, nas quais os ideais conservacionistas

– apesar da resistência – são integrados e transformados, também influenciando a conformação do dispositivo ambiental.

A edição do NEPA explicita a afirmação que as transformações experimentadas nesse período não produziram apenas um novo objeto, mas também uma racionalidade própria de gestão homem e do seu entorno. Nas suas primeiras versões, ainda que já houvesse se distanciado de uma abordagem estritamente naturalista, voltava-se para compatibilizar a maximização da eficiência econômica no agir estatal com os objetivos conservacionistas. O interesse em produzir uma regulação pragmática, e não apenas principiológica, somado às discussões observadas no curso do processo legislativo, produziram uma legislação pioneira, criando um procedimento público de análise prévia das propostas estatais de intervenção sobre o meio ambiente. Ainda que nas décadas seguintes essa estratégia tenha acabado por reforçar o então incipiente dispositivo ambiental, o desenvolvimento das disputas no entorno da avaliação representou a principal tática de resistência às práticas liberais de gestão dos recursos naturais nos anos que se seguiram à publicação do NEPA.

Tomando a avaliação de impacto como um instrumento que operacionaliza a política pública, cuja história e efeitos não devem ser desprezados, sua implementação foi marcada pela produção de inúmeros desdobramentos não imaginados quando de sua formulação. Estes, em última análise, contribuíram para a reorganização das relações de poder no entorno de práticas específicas de gestão da população. Isso porque, apesar de seu objetivo declarado limitar-se à

produção de informações importantes para instruir o processo decisório, a ferramenta objetiva o meio ambiente a fim de submetê-lo a uma análise que, em regra, produz as alternativas possíveis no quadro da sustentabilidade. De modo geral, a avaliação de impacto opera a partir da combinação das tecnologias de poder, privilegiando as formas de gestão indireta do homem e do seu meio. Nesse contexto, para existir e se manter, a avaliação depende do contínuo exercício da liberdade individual dos atores envolvidos, responsáveis pela formulação das respostas ambientalmente adequadas. Assim, o papel do Estado – como fiscal do procedimento e garantidor do equilíbrio do sistema – limita-se a chancelar a escolha privilegiada, analisando se as regras do jogo foram devidamente cumpridas.

Entretanto, a reiteração da subjetividade ambiental sequer depende que a avaliação atinja seus objetivos. O envolvimento contínuo e direto dos atores seria, portanto, suficiente para transformar sua racionalidade, reforçando o dispositivo. Essa participação não se dá como a expressão de um desejo altruísta, ainda que seja revestida por discursos dessa natureza. Em regra, a avaliação constitui uma arena em que os atores são instados a participar e promoverem seus interesses sob a potencial condição de concorrentes. O procedimento media, então, um jogo de relações de poder organizado no entorno da capacidade desses sujeitos ambientais produzirem verdades que compatibilizem seus interesses com o conteúdo da sustentabilidade.

Esse emergente dispositivo ambiental encontra espaço para prosperar internacionalmente após o fim da Guerra Fria.

Nesse momento, evidencia-se a reorganização dos discursos e práticas envolvendo o meio ambiente no bojo da ideia de desenvolvimento sustentável, que sintetiza os debates anteriores e fornece as bases intelectuais para operacionalização da ação ambiental, indissociável dos processos econômicos. Essa dinâmica explicita as implicações do dispositivo com o mercado internacional globalizado na medida em que a sustentabilidade contribui para delimitar as práticas de competição permitidas, evitando que a atuação dos sujeitos ambientais produza resultados tendentes ao desequilíbrio. Há uma interdependência entre mercado e meio ambiente que, ao mesmo tempo em que produzem tensões e divergências, precisam um do outro para atingir seus objetivos.

Sobre a avaliação de impacto, sua capilarização internacional torna-se viável, haja vista sua capacidade de produzir soluções ambientalmente adequadas para diferentes situações – objetivadas sob a condição de poluição do meio ambiente. Adicionalmente, a avaliação é projetada fundamentalmente a partir da reorientação das práticas exigidas e fomentadas pelo mercado financeiro. Tomando o Banco Mundial como exemplo, observou-se que, a despeito da inicial resistência em rever seus critérios de financiamento, o organismo acabou definindo um código de conduta ambiental em que a realização da avaliação de impacto passou a ser condição de acesso ao crédito. Para o mercado financeiro, o procedimento representa um instrumento de produção de informações que viabiliza o controle, monitoramento e gestão dos bens ambientais. A partir desses dados, as

instituições desenvolveram novas metodologias que integram o meio ambiente aos seus cálculos de viabilidade financeira. Nesse contexto, ao Estado caberia gerir e promover as soluções formuladas por especialistas, em regra, alheios à burocracia estatal, sob a justificativa de que essa estratégia o auxiliaria a obter maiores e melhores ganhos a partir dos investimentos internacionais realizados no seu território.

Na América Latina, a avaliação é introduzida considerando, principalmente, essa relação entre a promoção do dispositivo ambiental e a atuação dos bancos multilaterais. De todo modo, em um primeiro momento, evidenciou-se uma série de obstáculos à fixação dessas práticas, na medida em que estas produziam atritos com os regimes autoritários. A essa condição política soma-se a dificuldade em justificar mudanças nas abordagens desenvolvimentistas, a reprodução de práticas colonialistas e a abundância de recursos naturais não explorados. Nesse período, as avaliações foram incorporadas ao funcionamento do Estado por técnicos e lideranças apoiadas por organismos internacionais, mas, em larga medida, caracterizaram-se pela formalidade, evitando aproximar a gestão ambiental de questões sociais ou políticas. Para além da esfera estatal, esses organismos também financiaram o desenvolvimento de um pensamento ambiental latino-americano. Em última análise, este acabou suportando intelectualmente – sob o ponto de vista dos países do Sul – a consolidação das práticas de sustentabilidade, associando a crise ambiental à desigual distribuição da riqueza e não apenas aos limites naturais ou ao crescimento populacional. Entretanto, as soluções

regionais desenvolvidas acabaram não recebendo o mesmo apoio conferido à disseminação de uma forma universal de gestão dos bens ambientais, fundamental à viabilização da sua circulação internacional.

Ainda que se proponha como uma solução aplicável indistintamente, no Brasil – assim como nos demais territórios –, a introjeção da avaliação de impacto implicou na aquisição de outros sentidos e na produção de efeitos de poder não previstos. Ocorre que, no caso brasileiro, até meados dos anos 1970, a despeito da promoção do ambientalismo no plano internacional, era possível observar, ainda, a predominância das ciências naturais para dizer sobre o meio ambiente. Mesmo que o governo sinalizasse externamente pela adoção das práticas ambientais, em seu território remanescia dominante a abordagem conservacionista associada ao nacionalismo – ainda que transformada ao longo dos anos. O desenvolvimento da avaliação de impacto explicita essa dinâmica. Isto é, gestada na burocracia fluminense após a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro por um grupo de especialistas influenciado pelas técnicas norte-americanas. Durante o governo militar, a ferramenta foi pouco aplicada ainda que tivesse sido desenvolvida para possuir maior aderência ao típico funcionamento e racionalidade da burocracia. Mesmo quando introduzida no plano federal como parte da regulação sobre poluição industrial, pouca atenção foi dedicada à avaliação de impacto.

Somente a partir do enfraquecimento do regime autoritário verifica-se a ascensão da ferramenta em similaridade ao

modelo desenvolvido nos Estados Unidos. No caso brasileiro, foi vinculada ao licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de significativo impacto e caracterizada por estabelecer uma estreita relação entre proponente e burocracia que, em conjunto, definem o momento, o escopo e a forma daquilo que será administrado. A essa particularidade, somam-se outros atributos, como, a elevada influência das ciências naturais – em especial nos primeiros anos de aplicação –, sua construção voltada para acomodar a racionalidade burocrática dominante, a limitada interferência social, a capacidade de fragmentar as análises em vários estágios, o reforço da distinção cultura-natureza e a dinâmica própria de fixação das compensações ambientais. Assim, a avaliação é percebida como um veículo que articula as várias tecnologias de poder, em especial, os mecanismos de segurança, eis que para existir e produzir a si própria depende de uma contínua agregação e produção dos mecanismos de gestão indireta. Essas características, associadas às demais variáveis que conformam o contexto brasileiro, reestruturaram a arena constituída pela avaliação de impacto e, nesse sentido, reorganizaram as correlações de poder por ela pensadas – haja vista o modelo norte-americano. Como resultado, observa-se uma dinâmica concorrencial definida por uma elevada desigualdade que restringe a capacidade de competição dos atores – além do órgão licenciador e do empreendedor.

A partir da redemocratização, a popularização do debate ambiental é incorporada em larga escala como sinônimo de combate ao autoritarismo, reforço à democracia e promoção de

novos direitos, a despeito de reflexões críticas a respeito do seu conteúdo. Essa nova dinâmica política, que facilitou a ampliação do alcance da agenda ambiental internacional, e associou o meio ambiente a questões sociais, culturais e políticas, também produziu tensões e resistências no conservacionismo. Este, por sua vez, foi incorporado e transformado pelo dispositivo ambiental, ainda que também tenha produzido uma expressiva influência na conformação da política pública nacional, como evidenciado quando da análise da trajetória das instituições ambientais no país, ou até mesmo no caso da UTE Candiota III. De todo modo, importante ressaltar que dominação do discurso sobre o meio ambiente acabou transformando também os usos técnicos do vocabulário das ciências naturais, aproximando-os dos contornos atribuídos ao dispositivo ambiental. Ao longo dos anos, essa dinâmica contribuiu para a uniformização das práticas e para a promoção da subjetividade ambiental, ainda que caracterizada por uma série de peculiaridades, ilustradas pelos casos estudados.

Os procedimentos trabalhados explicitam o afastamento das abordagens naturalistas e a progressiva reorientação das análises no entorno da sustentabilidade, favorecendo a condução de avaliações a partir de uma multiplicidade de saberes. Essa transformação indica que, apesar do escopo dos estudos manter-se inalterado, há uma mudança de abordagem que aponta para a consolidação de uma subjetividade ambiental globalizada. A melhor integração disciplinar vem acompanhada da configuração dos limites em que opera a estreita relação entre proponente e órgão licenciador. Isto é,

por meio de um discurso técnico, voltado para a produção de soluções eficientes. Desse modo, a função do Estado circunscreve-se à condição de coordenador do procedimento, promotor dos bens ambientais e garantidor do equilíbrio do sistema de competição. Assim, ao zelar pelo desenvolvimento sustentável, as instituições reforçariam o processo de normalização das práticas de exploração e acesso desses recursos, contribuindo para sua circulação internacional.

Observa-se, ademais, uma sofisticação dos mecanismos de gestão indireta do meio ambiente, apontando para o desenvolvimento de novos objetos e formas de monitoramento viabilizadas pelo desenvolvimento tecnológico e em decorrência do aprendizado acumulado pela aplicação de avaliação nas últimas décadas. Desse modo, as situações trabalhadas evidenciam também o modo em que comportamentos percebidos como predatórios ou irracionais se conectam à gestão ambiental e, em que medida, atingem seus objetivos tensionando a própria sustentabilidade. Por outro lado, interferências externas – i.e., para além da dinâmica empreendedor-licenciador – explicitaram algumas das possíveis formas em que o dispositivo ambiental é promovido e incentivado pela avaliação de impacto. Seja por meio da reprodução do discurso internacional, orientado por interesses eminentemente globais, seja voltado para minúcia do procedimento, em que o meio ambiente é mobilizado como parte da estratégia de promoção dos interesses locais e regionais, em regra, envolvendo aqueles impactados pelo empreendimento. Por último, os casos ilustram de que modo o procedimento encontra-se implicado

na racionalidade neoliberal. Isso porque, ao mesmo tempo em que demanda o exercício da liberdade individual para fazer circular os bens ambientais e desenvolver as soluções para sua gestão, a avaliação estimula o enfrentamento, dinamizando o ambiente de competição. Sendo assim, nas situações em que o dispositivo ambiental é mobilizado como tática de oposição, faz-se necessário não apenas lidar com as desiguais relações de poder e os limites da subjetividade ambiental, mas também submeter as demandas conquistadas à validação pelo dispositivo.

A rápida incorporação e produção do dispositivo ambiental em meio aos vários saberes, em regra, ocorreu a despeito de profundas reflexões críticas a respeito das implicações envolvendo a manipulação dessa nova racionalidade de governo do homem e do seu entorno. Adicionalmente, a promoção da sustentabilidade passou a ser associada ao fortalecimento das democracias liberais – no que diz respeito ao desenvolvimento econômico –, e de sustentação de novos direitos – coletivos e difusos. Essa dinâmica, em conjunto com a apropriação desse discurso pelos movimentos sociais de esquerda, não só reiterou a racionalidade ambiental, mas também produziu barreiras à produção de críticas ao dispositivo que, em regra, passaram a ser associadas como incentivadoras de práticas de acesso e exploração predatórias.

De modo geral, o meio ambiente passou a ser manipulado como uma forma de resistência. Essa estratégia de oposição, que ganha contornos singulares nos diversos territórios – apesar da pretensa universalização da questão ambiental –,

se destaca por um baixo potencial emancipatório, uma vez que depende a todo momento de ser internamente convalidada pelo próprio dispositivo. Isso não significa dizer que as conquistas observadas a partir dessas escolhas não sejam relevantes. Além de influírem diretamente na forma do dispositivo ambiental, tal como evidenciado pela bibliografia apresentada e pelos casos estudados, em determinados cenários, como no brasileiro, que experimenta elevados níveis de desigualdade social, procedimentos como a avaliação de impacto podem se revelar uma janela de oportunidade para garantir determinados interesses fundamentais. De todo modo, é preciso estar em permanente atenção para o fato que, ao final desse processo, a regra é que se observe um reforço da racionalidade neoliberal ao invés do seu enfraquecimento. Entende-se, desse modo, que a produção de uma crítica emancipadora dependeria, portanto, de prévias reflexões deslocadas em relação ao dispositivo ambiental, que levem a reformulações nas abordagens sobre as relações do homem consigo próprio e seu entorno, considerando ainda suas respectivas singularidades.

BIBLIOGRAFIA

ACCIAIOLI, Greg. Environmentality reconsidered: indigenous to lindu conservation strategies and the reclaiming of the commons in Central Sulawesi, Indonesia. *In:* GALVIN, M., HALLER, T. (Eds.), **People, Protected Areas and Global Change**: participatory conservation in Latin America, Africa. Asia and Europe, NCCR North-South, Switzerland. 2006. p. 401–430.

ACSERALD, Henri. Tecnologias sociais e sistemas locais de poluição. **Horizontes antropológicos**. ano 12. n. 25. jan-jun. Porto Alegre, 2006. p. 117-138.

ACSERALD, Henri. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. **Sociologias**. Ano 16, n. 35, jan-abr. Porto Alegre, 2014. p. 84-105.

ACSERALD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Revista Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. vol.24 n. 68. São Paulo: USP, 2010.

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2004.

ACSERALD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA. Gustavo das Neves. **Cidade, Ambiente e Política**. Problematizando a Agenda 21 local. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

ACSELRALD, Henri; MELLO, Cecilia Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AGARWAL, Bina. **The Gender and Environment Debate**: Lessons from India. Feminist Studies, Vol. 18, No. 1 (Spring, 1992), pp. 119-158

AGARWAL, Bina. **A Field of One's Own**: Gender and Land Rights in South Asia. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1994.

AGRAWAL, A. Common resources and institutional sustainability. In: Ostrom et al (eds.), **The drama of the commons**. Washington, DC: National Academy Press, 2002.

AGRAWAL, Arun. **Environmentality:** Technologies of government and the making of subjects. Durham, N.C.: Duke University Press, 2005a.

AGRAWAL, Arun. Community, Intimate Government and the Making of Environmental Subjects in Kumaon, India. **Current Anthropology**, V. 46, n. 2, 2005b. p. 161-190

ALMEIDA, Luciana Togeiro de. **Política ambiental**: uma análise econômica. Campinas: Papirus, 1998.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 151-167, Nov. 2007. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300008&Ing=en&nrm=iso. Access on 09 Aug. 2016. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300008.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano. Ciências Sociais e Meio Ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico". **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, ANPOCS. No. 53, 1º sem. 2002. p.35-78.

ALONSO, Angela; FAVARETO, Arilson. From One Summit to Another: The Changing Landscape of Brazilian Environmental Movement. **The Journal of Environment & Development**. Vol. 21 n. 1, 2012. p. 28-31.

ALVAREZ, Marcos César. Michel Foucault e a Sociologia: aproximações e tensões. **Estudos sociológicos**. v. 20, n. 38, 2015. p. 15-33.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Atlas de energia elétrica do Brasil**. 3ª ed. Brasília: Aneel, 2008.

ANGELIN, Rosângela. Gênero e meio ambiente: a atualidade do ecofeminismo. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 58, março/2006. Disponível em: http://www.espacoacademico.com.br/058/58angelin.htm. Acesso em: 12.10.2016.

ANTUNIASSI, Maria Helena. **Movimento ambientalista em São Paulo**: análise sociológica de um movimento social urbano. São Paulo: Ceru, 1989.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. As políticas públicas no Brasil. *In:* **Ensaios sobre desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000.

ARRIAGA BECERRA, Raul E. **La evaluación del impacto ambiental en México**: Situación actual y perspectivas futuras, disponível en: www.ceja.org.mx/IMG/pdf/Situacion_actual.pdf (último acesso: em 28.12.2017).

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade, BURSZTYN, Maria Augusta Almeida e ABREU, Teresa Lúcia Muricy de. Participação social na avaliação de impacto ambiental: lições da experiência da Bahia. *In:* **Revista Franco-brasileira de Geografia**. N. 10, 2010, https://confins.revues.org/6750?lang=pt#tocto1n3.

BACCHIEGGA, Fábio. Desvendando o campo da Sociologia Ambiental: revisão de artigos selecionados. **V Encontro Nacional da Anppas**. Belém: Anppas, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil**: Uma Contribuição para o Debate. V. 1. (Relatório Síntese). Março, 2008.

BANCO MUNDIAL. Manual Operacional do Banco Mundial OP 4.01. **Políticas Operacionais**. Janeiro, 1999. p. 1-7.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1992**. New York: Oxford University Press, 1992.

BARNET, Richard J. **The Lean Years**: Politics in the age of scarcity. Nova Iorque: ABACUS, 1980.

BARTLETT, Robert. V. Ecological Reason in Administration: Environmental Impact Assessment and Green Politics. *In:* **Managing Leviathan**: environmental politics and the Administrative State. 2ª ed. Ontario: Broadview press, 2005. p. 47-58.

BECK, Ulrich. **Risk society**. Towards a new modernity. Londres: Sage, 1992

BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico**: ou A subversão da ecologia pelo globalismo. Campinas: Vide editorial, 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Ideologia e desenvolvimento. Brasil, 1930-1964. *In* PÁDUA, José Augusto. (org.). **Desenvolvimento, justiça e meio ambiente**. Belo Horizonte: Editora UFMG; São Paulo: Peirópolis, 2009. p. 22-63.

BLAIKIE, Piers; BROOKFIELD, Harold. **Land Degradation and Society**. Londres: Methuen, 1987.

BONETI, Lindomar. **O silêncio das águas**: políticas públicas, meio ambiente e exclusão social. Ijuí: Unijuí, 2003.

BRIFFETT, Clive. Environmental Impact Assessment in East Asia. *In:* PETTS, Judith (ed.) **Handbook of Environmental Impact Assessment**. V. 2. Environmental impact assessment in practice: impact and limitations. London: Blackwell Science Ltd., 1999. p. 143-167.

BRITO, Elizabeth & MOREIRA, Iara Verocai Dias. Environmental Impact Assessment in South and Central America. *In:* PETTS, Judith (ed.) **Handbook of Environmental Impact Assessment**. V. 2. Environmental impact assessment in practice: impact and limitations. London: Blackwell Science Ltd., 1999. p. 183-202.

BRYANT, Raymond L. Political ecology: an emerging research agenda in Third-World studies, **Political Geography**. V. 11 n. 1 Jan. 1992. p. 12–36.

BRYANT, Raymond. L. The greening of Burma: Political rhetoric or sustainable development. **Pacific Affairs**, V. 69 n. 3, 1996. p. 341–359.

BRYANT, Raymond L. Reflecting on Political Ecology. *In:* BRYANT, Raymond L. (ed.). **The International Handbook of Political Ecology**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 14-24.

BRYANT, Raymond. L.; BAILEY, Sinéad. **Third World Political Ecology**. New York: Routledge, 1997.

BURIAN, Paulo Procópio. **Do estudo de impacto ambiental à avaliação ambiental estratégica** – ambivalências do processo de licenciamento ambiental do setor elétrico. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Unicamp, 2006.

BURSZTYN, Marcel; PERSEGONA, Marcelo. **A grande transformação ambiental**. Uma cronologia dialética homem-natureza. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

BUTTEL, Frederick H. Environmental and Resource Sociology: Theoretical Issues and Opportunities for Synthesis. **Rural Sociology**. 61 (1), 1996. p. 56-76.

BUTTEL, Frederick H. A sociologia e o meio ambiente: um caminho tortuoso rumo à ecologia humana. **Perspectivas**. n. 15. São Paulo, 1992. p. 69-94.

BUTTEL, Frederick H. New directions in environmental sociology. **Annual Review Sociology.** n. 13, 1987. p. 465-488.

CALDWELL, Lynton K. The environmental impact statement: a misused tool. *In* JAIN, R. K.; HUTCHINGS, B. L. (org.) **Environmental impact analysis**. Urbana: Univ. of Illinois Press, 1977. p. 11-25.

CALDWELL, Lynton K. **International Environmental Policy**: from the Twentieth to the Twenty-First Century. Durham: Duke University Press, 1996.

CALDWELL, Lynton K. **The National Environmental Policy Act**: an agenda for the future. Bloomington: Indiana University Press, 1998.

CALIL, Ezequias Said Calil. Ecologia. *In:* **Ecologia** – Prêmio Fiat Automóveis para Universitários – 1982. Rio de Janeiro: Editora Codecri, 1983. p. 35-78.

CARDOSO, Alessandra; BORGES, Caio de Souza; RODRIGUEZ, Maria Helena. (org.). **Política socioambiental do BNDES**: presente e futuro. Brasília: INESC, 2015.

CARMO, Jhader Cerqueira de; PIRES, Mônica de Moura; JÚNIOR, Guilhardes de Jesus; CAVALCANTE, Aniram Lins; TREVIZAN, Salvador Dal Pozzo. Voz da natureza e da mulher na Resex de Canavieiras-Bahia-Brasil: sustentabilidade ambiental e de gênero na perspectiva do ecofeminismo. **Estudos Feministas**, Florianópolis V. 24 (1) jan/abr, 2016. p. 155-180.

CARNEIRO, Augusto Cunha. **A história do ambientalismo**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2003.

CARNEIRO, Beatriz Scigliano. A construção do dispositivo meio ambiente. **Ecopolítica**, n. 4: set-dez, 2012. p. 2-15.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. **Gênero e meio ambiente**. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

CATTON, William R.; DUNLAP, Riley E. Environmental Sociology: A New Paradigm. **The American Sociologist**. Vol. 13, N. 1. Fev. 1978a. p. 41-49.

CATTON, William R.; DUNLAP, Riley E. Paradigms, theories, and the primacy of the HEP-NEP distinction. **The American Sociologist**. Vol. 13, N. 1. Nov. 1978b. p. 256-259.

CEPEK, Michael. Foucault in the forest: Questioning environmentality in Amazonia. **American Ethnologist**. V. 38 N. 3. 2011. p. 501-515.

CETESB, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental. **Dicionário de termos técnicos de Saneamento Ambiental**. São Paulo: CETESB/ASCETESB, 1985.

CEQ, Council of Environmental Quality. **A Citizen's guide to the NEPA**. Washington, DC: Executive Office of the President, 2007.

CHACARE, Arlibeth; CABEZA, Miguel; ARCONADA, Mercedes de; MISLE, Pedro. Análisis comparativo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental venezolano (decreto 1.257) en el contexto norteamericano, latinoamericano y europeo. **Terra**. Vol. XXII, No. 32, 2006. p. 41-76.

COATES, Peter. Emerging from the Wilderness (or, from Redwoods to Bananas): Recent Environmental History in the United States and the Rest of the Americas. **Environment and History**. Vol. 10 n. 4, 2004. p. 407-438.

COCKBURN, Alexander; RIDGEWAY, James. **Political Ecology**. New York: Times Books, 1979.

CONABLE, Barber. **The Conable Years at the World Bank**. Washington D.C.: The World Bank, 1991.

CORBUCCI, Eliana Maria. Políticas públicas ambientais e participação social no Brasil. *In*: **Espaço & Geografia**. v. 6. n. 2. 2003, p. 75.

CORRÊA, Marcos Sá; ALDÉ, Lorenzo; BRITO, Manoel Francisco. **Água boa**: a natureza em Itaipu depois de Sete Quedas. Porto Alegre: TAB Marketing Editorial, 2008.

CORRÊA, Marcos Sá; BRITO, Manoel Francisco. **Água mole em pedra dura**: dez histórias da luta pelo meio ambiente. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2006.

CUNHA, Luis Henrique. Da "tragédia dos comuns" à ecologia política: perspectivas analíticas para o manejo comunitário dos recursos naturais. **Raízes**, Campina Grande, vol. 23, nºs 01 e 02, p. 10–26, jan./dez. 2004

DARIER, Éric. Environmental governamentality: The case of Canada's green plan. **Environmental Politics**. V. 5 n. 4, 1995. p. 585-606.

DÁRIER, Éric. **Discourses of the Environment**. Oxford: Blackwell, 1999.

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

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec: Nupaub/USP, 2008.

DREYER, Lilian. **Sinfonia inacabada**: a vida de José Lutzenberger. Porto Alegre: Vidicom Audiovisuais Edições, 2004.

DREYFUS, Daniel A.; INGRAM, Helen M. The National Environmental Policy Act: a view of intent and practice. **Natural Resources Journal**. v. 16 n. 2, 1976. p. 243-262.

DREYFUS, Hubert L. RABINOW, Paul. **Michel Foucault: uma trajetória filosófica**: para além do estruturalismo e da hermenêutica. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013.

DROUIN, Jean-Marc. **Reinventar a Natureza**. A ecologia e a sua história. Lisboa: Instituto Piaget, 1991.

DUNLAP, Riley E. Environmental Sociology. **Annual Review of Sociology**. 5 (1), 1979. p. 243-273.

ELLIOT, Lorraine. **The Global Politics of the Environment**. Nova Iorque: NYU Press, 2004.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering Development**: the making and unmaking of the third world. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FEEMA, Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente. **Vocabulário básico de meio ambiente**. Rio de Janeiro: Serviço de Comunicação Social da Petrobrás, 1990.

FEENY, David. et. al. A Tragédia dos Comuns Vinte e dois anos depois. *In:* DIEGUES, Antonio Carlos S.; MOREIRA, André de Castro C. (Org.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras/USP, 2001. p. 17-42.

FERNÁNDEZ, Josefina. Foucault: Marido o Amante? Algunas tensiones entre Foucault y el feminismo. **Estudos Feministas**, Florianópolis V. 8 (2) jan/abr, 2000 p; 127-148.

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental**: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1998.

FERREIRA, Leila da Costa. Idéias para uma sociologia da questão ambiental – teoria social, sociologia ambiental e interdisciplinaridade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. n. 10, jul./dez. 2004. p. 77-89.

FERREIRA, Leila da Costa. **Ideias para uma Sociologia da questão ambiental no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2006.

FERREIRA, Leila da Costa. Brazilian environmental sociology: a provisional review. **Ambiente e Sociedade**. n. 10. jan/jun, 2002. p. 1-17.

FLORES, Bárbara Nascimento; TREVIZAN, Salvador Dal Pozzo. Ecofeminismo e comunidade sustentável. **Estudos Feministas**, Florianópolis V. 23 (1) jan/abr, 2015 p; 11-34.

FORMBY, John. The politics of environmental impact assessment. **Impact Assessment**, 8:1-2, 199. p.191-196.

FOSTER, Emma. A. Sustainable Development: problematising normative constructions of gender within global environmental governamentality. **Globalizations**. V. 8 n. 2, 2011. p. 135-149.

FOUCAULT, Michel. **Power/knowledge**. Selected interviews & other writings (1972-1977). New York: Pantheon Books, 1980.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. 27ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

FOUCAULT, Michel. 'Governmentality', *In:* BURCHELL, Graham, GORDON, Colin, MILLER, Peter (eds). **The Foucault Effect**, Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 87–104.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 28ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Ditos e Escritos. Estratégia, Poder-saber**. Vol. IV. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade. A vontade de saber**. 3ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2015.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANCO, José Luiz de Andrade. A Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza e a questão da Identidade Nacional. **Varia Historia**. V. 18, n. 26, 2002. p. 77-96.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. Preocupações com a proteção à natureza e com o uso dos recursos naturais na Primeira República brasileira. **Revista Textos de História**. vol. 12. n. 1/2. Brasília: UNB, 2004.

FRANCO, José Luiz de Andrade. DRUMMOND, José Augusto. Wilderness and the Brazilian Mind (I): Nation and Nature in Brazil from the 1920s to the 1940s. **Environmental History**, Vol. 13, No. 4., 2008. p. 724-750

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. **Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil, anos 1920-1940**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2009.

FRANCO, José Luiz de Andrade. DRUMMOND, José Augusto. Wilderness and the Brazilian Mind (II) the First Brazilian Conference on Nature Protection (Rio de Janeiro, 1934). **Environmental History**, Vol. 14, No. 1., 2009a. p. 82-102.

FRANCO, José Luiz de Andrade. DRUMMOND, José Augusto. **Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil, anos 1920-1940**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009b.

GAARD, Greta Claire. Rumo ao ecofeminismo *queer*. **Estudos Feministas**, Florianópolis V. 19 (1) jan/abr, 2011 p; 197-223.

GAARD, Greta Claire. "Misunderstanding Ecofeminism." **Z papers**, v. 3, n. 1, 1994. p. 20-24.

GARETH, Porter; BROWN, Janet Welsh. **Global Environmental Politics**. Colorado: Westview Press, 1996.

GARCIA, Sandra Mara. Desfazendo os vínculos naturais entre gênero e meio ambiente. **Estudos Feministas**, Rio de Janeiro V. 0 p; 163-167, 1992.

GILPIN, Allan. **Environmental Impact Assessment**. Cutting Edge for the 21st Century. Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1995.

GLASSON, John. THERIVEL, Riki. CHADWICK, Andrew. **Introduction to Environmental Impact Assessment**. 3a ed. Londres: Routledge, 2005.

GOLDMAN, Michael. **Imperial Nature**: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization. New Haven: Yale University Press, 2005.

GOTTLIEB, Robert. **Forcing the spring**: the transformation of the American enviromental movement. Washington: Island Press, 2005.

GIDDENS, Anthony. **Modernity and Self-Identity**. Self and Society in the Late Modern Age. Stanford: Stanford University Press. 1991

GROVE, Richard. Colonial Conservation, Ecological Hegemony and Popular Resistance: Towards a Global Synthesis. *In*: MACKENZIE J. (ed). **Imperialism and the Natural World**. Manchester: Manchester University Press, 1990. p. 15-50.

GUIVANT, Julia S. Apresentação do Dossiê Mapeando os caminhos da Sociologia Ambiental. **Política & Sociedade**. n. 7. Out. 2005. p. 9-25.

GUIVANT, Julia S. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, ANPOCS, n.46. 1998.

GUPTA, Anil K. Comment on environmentality. **Current Anthropology**. v. 46 n. 2, 2005. p. 181.

HABERMAS, Jürgen. **The Theory of Communicative Action**. Boston: Beacon Press, v. 2, 1987.

HANNIGAN, John. **Sociologia Ambiental**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009

HATHAWAY, Michael. Comment on environmentality. **Current Anthropology**. v. 46 n. 2, 2005. p. 182.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 13 dec. 1968.

HAYS, Samuel P. **Explorations in Environmental History**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UNB, 2010. p. 23-40.

HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire. Introdução. *In:* HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995. p. 7-13.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Visão do Paraíso**: os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.

HOLDGATE, Martin; KASSAS, Mohamed; WHITE, Gilbert. **The World Environment 1972-1992**. Dublin: Tycooly, 1982.

HOLLAND-CUNZ, Barbara. **Ecofeminismos**. Valencia: Ediciones Cátedra, 1996.

HTUN, Nay. The EIA process in Asia and the Pacific region. *In:* WARREN, Peter (ed.). **Environmental Impact Assessment**. Theory and practice. London: Routledge, 1988. p. 225-238.

IAIA, International Association for Impact Assessment. **Principles of Environmental Impact Assesment Best Practice**. Fargo: IAIA, Special Publication v. 1, 1999.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura no Brasil**: o caso da UTE Candiota – fase III, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29827.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. **Gestão do território e a produção da socionatureza nas ilhas do Lago de Tucuruí na Amazônia brasileira**. 2006. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável – Universidade de Brasília. 2006.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva; CIDADE, Lúcia Cony Faria; VARGAS, Glória Maria. Ecologismo, Ambientalismo e Ecologia Política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 47-87, jan./abr. 2009.

KAPUR, Devesh; LEWIS, John; WEBB, Richard (eds) **The World Bank**: Its First Half-Century, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1997.

KAUFMAN, Robert G**. Henry M. Jackson**: A life in Politics. Seattle: University of Washington, 2000.

KARLINER, Joshua. **The Corporate Planet**. Ecology and Politics in the Age of Globalization. San Francisco: Sierra Club Books, 1997.

KEOHANE, Robert O.; OSTROM, Elinor. (ed.). **Local commons and global interdependence**: heterogeneity and cooperation in two domains, publicado em London: SAGE, 1995.

KESKITALO, E. Carina. H.; JUHOLA, Sirkku; WESTERHOFF, Lisa. Climate change as governmentality: technologies of government for adaptation in three European countries. **Journal of Environmental Planning and Management**. V. 55 n. 4. 2012. p. 435-452.

KIPNIS, Andrew. Audit Cultures: Neoliberal Governmentality, Socialist Legacy, or Technologies of Governing? **American Ethnologist**. V. 35 n. 2, 2008. p. 275–289.

KIRK, Andrew. From Wilderness Prophets to Tool Freaks: Post-World War II Environmentalism. *In* SACKMAN, Douglas Cazaux (org.). **A Companion to American Environmental History**. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2010. p. 285-303.

KLANOVIEZ, Jó; ARRUDA, Gilmar; CARVALHO, Ely Bergo de. **História ambiental no sul do Brasil**. São Paulo: Alameda, 2012.

KLINE, Benjamin. **First Along the River**: a brief history of the U.S. environmental movement. 4e ed. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2011.

KOERNER, Andrei. Direito e tecnologias de poder. **Estudos sociológicos**. V. 20, n. 38. Jan-jun, 2015. p. 57-73.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**. Vol. 20, No. 1, 2007. p. 1–21.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**. O Brasil e as três conferencias ambientais das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

LAGO, Antônio; PÁDUA, José Augusto. **O que é ecologia**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LISBOA, Teresa Kleba; LUSA, Mailiz Garibotti. Desenvolvimento sustentável com perspectiva de gênero – Brasil, México e Cuba: mulheres protagonistas no meio rural. **Estudos Feministas**, Florianópolis V. 16 (3) set/dez, 2010 p; 871-887.

LORA-WAINWRIGHT, Anna; ZHANG, Yiyun; WU, Yunmei; VAN ROOIJ, Benjamin. Learning to Live with Pollution: The Making of Environmental Subjects in a ChineseIndustrialized Village. *In:* **The China Journal**. N. 68, 2016. p. 106-124.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. Revista Dados. Vol. 56, n. 2. Rio de Janeiro, 2013. p. 311-349.

LEE, N.; C. WOOD, Training for environmental impact assessment within the European Economic Community. **Journal of Environmental Management**, 21, 1985. p. 271–86.

LE PRESTE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

LIROFF, Richard. A. **A National Policy for the Environment – NEPA and Its aftermath**. Bloomington: Indiana University Press, 1976.

LUKE, Timothy. On environmentality: Geo-power and Eco-knowledge in the Discourses of Contemporary Environmentalism. **Cultural Critique**. n. 31, The Politics of Systems and Environments, Part II. 1995. p 57-81.

LUKE, Timothy W. The (Un)Wise (Ab)Use of Nature: Environmentalism as Globalized Consumerism. In: **Alternatives: Global, Local, Political**, Vol. 23, No. 2 (Apr.-June 1998), pp. 175-212

LUKE, Timothy W. Environmentality as green governmentality. DÁRIER, Éric. **Discourses of the Environment**. Oxford: Blackwell, 1999. pp. 121-151.

LUKE, Timothy W. The death of environmentalism or the advent of public ecology? In: **Organization & Environment**, Vol. 18 No. 4, December 2005 pp. 489-494.

LUKE, Timothy W. The wilderness society: Environmentalism as environationalism. In: **Capitalism Nature Socialism**, Vol. 10, No. 4, 2009. pp. 1-35.

LUKE, Timothy. Environmentality. *In* DRYZEK, John; NORGAARD, Richard B.; SCHLOSBERG, David. **The Oxford Handbook of Climate Change and Society**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

LUTHER, Linda. The National Environmental Policy Act: Background and Implementation. *In* **CRS Report for Congress**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2005.

LUTZENBERGER, José A. **Fim do futuro?** Manifesto Ecológico Brasileiro. Porto Alegre: Movimento: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1980.

LUTZENBERGER, José. The World Bank's Polonoroeste Project — A Social and Environmental Catastrophe. **The Ecologist**. V. 10 N. 1/2, 1985. p. 69-72.

MAHER, Neil M. **Nature's New Deal**. The civilian conservation corps and the roots of the American Environmental Movement. New York: Oxford University Press, 2008.

MALETTE, Sébastian. Foucault para o próximo século: ecogovernamentalidade. **Ecopolítica**. n. 1, 2011. p. 4-25.

MARSH, George Perkins. **Man and Nature**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1965.

MARTINEZ-ALIER, Joan. **O ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 2007.

MARQUES, Luiz. **Capitalismo e colapso ambiental**. Campinas: Editora Unicamp, 2015.

McCORMICK, John. **Rumo ao paraíso**: A História do Movimento Ambientalista. Rio de Janeiro: Relume Durumá, 1992.

McKEAN, Margaret A.; OSTROM, Elinor. Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado? In: DIEGUES, Antonio Carlos S.; MOREIRA, André de Castro C. (Org.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras/USP, 2001. p. 79-95.

McKEAN, Margaret A. Common property: What is it, what is it good for, and what makes it work? Clark C. Gibson, Margaret A. McKean, and Elinor Ostrom (eds) **People and Forests**: Communities, Institutions, and Governance, pp. 27-55. Cambridge, MA: The MIT Press, 2000.

MEHTA, Lyla. LEACH, Melissa. NEWELL, Peter. SCOONES, Ian. SIVARAMAKRISHNAN, K., WAY, Sally-Anne. **Exploring understandings of institutions and uncertainty**: new directions in natural resource management. Brighton: University of Sussex, Institute of Development Studies, Environment Group, 1999

MERCHANT, Carolyn. **The Columbia guide to American environmental history**. New York: Columbia University Press, 2002.

MILANI, Carlos. R. S. Ecologia política, movimentos ambientalistas e contestação transnacional na América Latina. **Caderno CRH**. Vol.21 no.53 Salvador May/Aug. 2008 p. 289-303.

MINC, Carlos. Os desafios da ecopolítica no Brasil. *In* VIOLA, Eduardo; PÁDUA, José Augusto (orgs.). **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987. p. 111-138.

MIRES, Fernando. **O discurso da natureza**: ecologia e política na América Latina. Florianópolis: Editora da UFSC; Bernúncia Editora, 2012.

MOORE, Donald. The Crucible of Cultural Politics: Reworking "Development" in Zimbabwe's Eastern Highlands. **American Ethnologist**. 26, n. 3, 2000. p. 654–689.

MOREIRA, Iara Verocai Dias. EIA in Latin America. *In* WATHERN, Peter. **Environmental Impact Assessment**. Theory and Practice. London: Routledge, 1988. p.239-253.

MORROW, Christopher. E.; HULL, Rebecca Watts. Donor-initiated common pool resource institutions: the case of the Yanesha Forestry Cooperative. **World Development**, v. 24, n. 10, p. 1641-1657, 1996.

MOSSE, David. The symbolic making of a common property resource: history, ecology and locality in a tank-irrigated landscape in South India. **Development and change**, v. 28, Oxford: Blackwell Publishers,1997. p. 467-504.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL/4ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Deficiências em estudos de impacto ambiental**: síntese de uma experiência. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

MÜLLER, Bernhard; PLYUSNIN, Victor. **Assessment of Environmental Impacts and Ecological Expertise**. Professional experience of EIA issues in Russia and Germany. Irkutsk: Sochava Institute of Geography of the SB RAS, 2012.

MUNN, Robert Edward. Environmental Impact Assessment. *In:* HESC Organizing Committee (ed.) **Science for better environment**. Proceedings of the International Congress on the Human Environment (HESC). New York. Pergamon Press, 1977. p.135-141.

NAROTZKY, Susana, Comment on environmentality. **Current Anthropology**. v. 46 n. 2, 2005. p. 182-183.

NEUMANN, Roderick P. The political ecology of wildlife conservation in the Mt. Meru Area of northeast Tanzania. **Land Degradation & Rehabilitation**. Vol. 3 n. 2: 85-98, 1992.

NEUMANN, Roderick P. **Imposing Wilderness: Struggles over Livelihood and Nature Preservation in Africa**. Berkeley: University of California Press, 1998.

NOGUEIRA-NETO, Paulo. **Uma trajetória ambientalista**. Diário de Paulo Nogueira-Neto. São Paulo: Empresa das Artes, 2010.

NUNES, Mônica Cristina Nascimento. **O sertão romântico: leitura de o sertanejo, de Alencar, e de inocência, de Taunay**. (Dissertação de mestrado). Universidade Federal da Paraíba, 2014.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action**: public goods and the theory of groups. Harvard: Cambridge: Harvard University Press, 2002.

O'MALLEY, Pat. WEIR, Lorna; SHEARING, Clifford. Governmentality, Criticism, Politics. **Economy and Society** V. 26, n. 1, 1997. p. 501–517.

ORTOLANO, Leonard. **Environmental regulation and impact assessment**. New York: John Wiley & Sons, 1997.

ORTOLANO, Leonard. SHEPHERD, Anne. Environmental Impact Statement: challenges and opportunities. **Impact Assessment**. 13:1, 1995. p. 3-30.

OST, François. **A natureza à margem da lei**. A ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

OSTROM, Elinor; GARDNER, Roy; WALKER, James. **Rules, Games and Common-Pool Resources**. Michigan: University of Michigan, 1994.

OSTROM, Elinor. **Understanding institutional diversity**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005.

OSTROM, Elinor. Reformulating the commons. **Ambiente & sociedade**. Ano V n. 10, 2012. p. 1-21.

OSTROM, Elinor; TUCKER, Catherine. Pesquisa multidisciplinar relacionando instituições e transformações florestais. In: MORAN, Emilio; OSTROM, Elinor (Org.). **Ecossistemas florestais**: interação homem-ambiente. São Paulo: Editora Senac; Edusp, 2009. p. 109-138.

PÁDUA, José Augusto. (org.). **Ecologia & política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.

PÁDUA, José Augusto. O nascimento da política verde no Brasil. Fatores exógenos e endógenos. **Ecologia Política Mundial**. Rio de Janeiro: FASE, 1991. p. 135-161.

PÁDUA, José Augusto. "Aniquilando as naturais produções": crítica iluminista, crise colonial e as origens do ambientalismo político no Brasil (1786-1810). **Dados**, 42(3), 1999. p. 497-538.

PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888). Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PADUA, José Augusto. Herança romântica e ecologismo contemporâneo: existe um vínculo histórico? **Varia hist.**, Belo Horizonte.v. 21, n. 33, 2005. p. 58-75.

PÁDUA, José Augusto. As bases teóricas da história ambiental. Dossiê teorias socioambientais. **Revista Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. vol.24 n. 68. São Paulo: USP, 2010.

PÁDUA, José Augusto. Aventura e predação. **PISEAGRAMA**, Belo Horizonte, número 06, página 24 - 29, 2013.

PASSETTI, Edson. Transformações da biopolítica e emergência da ecopolítica. **Ecopolítica**, n. 5: jan-abr, 2013. p. 2-37.

PELUSO, Nancy Lee. **Rich Forests, Poor People**: Resource Control and Resistance in Java. Berkeley: University of California Press, 1992.

PEET, Richard; WATTS, Michael. **Liberation Ecologies**: Environment, Development, Social Movements. New York: Routledge, 1996.

PEREIRA, Elenita Malta. Cartas pela natureza: a correspondência entre José Lutzenberger e o almirante José Luiz Belart (1973-1979). **HALAC**. Guarapuava, Volume IV, número 2, março-agosto 2015. p. 288-310.

PEREIRA, Viviane Camejo; ALMEIDA, Jalcione. Relações entre a Atividade Carbonífera e o Rural em Candiota, RS, Brasil: análises sobre representações sociais em um contexto de dilemas sobre a energia. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. V. 53, N. 01, 2015. p. 127-142.

PINTO, Daniel Mendes. **O Uso de Recursos de Propriedade Comum em Áreas de Propriedade Estatal por Populações Tradicionais e Assentados da Reforma Agrária**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. 2014.

PLUMWOOD, Val. Nature, Self, and Gender: Feminism, Environmental Philosophy, and the Critique of Rationalism. **Hypatia**, Vol. 6, No. 1, Ecological Feminism. 1991. p. 3-27

PRADO JÚNIOR, **Caio. História Econômica do Brasil**. 45ª reimp. São Paulo: Brasiliense, 1998.

PRIEUR, Michel. Le respect de l'environnement et les études d'impact. **Revue Juridique de l'Environnement**. V. 6 N. 2, 1981. p. 103-128.

PROCHNAU, William W.; LARSEN, Richard W. **A Certain Democrat: Senator Henry M. Jackson**. New Jersey: Prentice Hall, 1972.

PULEO, Alicia. Mujeres en Red – **El periódico feminista**, nov/2012. Disponível em: <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article2060>. Acesso em 11.10.2016

RABINOW, P. Introduction. *In* **The Foucault reader**, New York: Pantheon Books, 1984.

RAFFLES, Hugh. Comment on environmentality. **Current Anthropology**. v. 46 n. 2, 2005. p. 183-184.

RICH, Bruce. **Mortgaging the Earth**. The World Bank, environmental impoverishment and the crisis of development. Boston: Beacon Press, 1994.

RIGOTTO, Raquel Maria. Inserção da saúde nos estudos de impacto ambiental: o caso de uma termelétrica a carvão mineral no Ceará. Ciência & Saúde Coletiva. Vol. 16 n. 4. Rio de Janeiro, 2009

ROBBINS, Paul. **Political Ecology**: A critical introduction. 2ª ed. Chichester, West Sussex: Wiley-Blackwell, 2012.

RODRIGUES, Thiago. Ecopolítica e segurança: a emergência do dispositivo diplomático-policial. **Ecopolítica**, n. 5: jan-abr, 2013. p. 115-156.

RONZA, Cristiane. **A política de meio ambiente e as contradições do estado**: a avaliação de impacto ambiental em São Paulo. Dissertação de Mestrado em Política Científica e Tecnológica. Unicamp, 1998.

RUTHERFORD, Stephanie. Green governmentality: insights and opportunities in the study of nature's rule. **Progress in Human Geography**. V. 31 n. 3. 2007. p. 291–307.

RUTHERFORD, Paul. The entry of life into history. **Discourses of the Environment**. Oxford: Blackwell Publishers, 1999. p. 37-64.

RZESZOT, Urszula A. Environmental Impact Assessment in Central and Eastern Europe. *In* PETTS, Judith (ed.) **Handbook of Environmental Impact Assessment**. V. 2. Environmental impact assessment in practice: impact and limitations. London: Blackwell Science Ltd., 1999. p. 123-142

SAAVEDRA, Fernando Estenssoro. História do debate ambiental na política mundial 1945-1992. Ijuí: Editora Unijuí, 2014.

SABBAGH, Roberta Buendia. Bens públicos e recursos de acesso comum: instituições que influenciam sua conservação nos bairros Cota do Parque Estadual da Serra do Mar de São Paulo. **Revista de Administração Pública** — Rio de Janeiro 46(6):1625-47, nov./dez. 2012

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. *In:* BURSZTYN, Marcel (Org). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SADER, Emir. A ecologia será polícia ou não será. GOLDENBERG, Mirian (coord.). *In* **Ecologia, ciência e política**: participação social, interesses em jogo e luta de ideias no movimento ecológico. Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 135-142.

SALDANHA, Iaskara. R. R. **Espaços, recursos e conhecimento tradicional dos pescadores de manjuba (Anchoviella lepidentostole) em Iguape/SP**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Ciência Ambiental), Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, SP, Brasil, 2005

SALLEH, Ariel Kay. Epistemology and the metaphors of production: An eco-feminist reading of critical theory, in **Studies in the Humanities**. Special issue on feminism, ecology, and the future of the humanities, ed. Patrick Murphy. 15(2), 1988. p. 130-39.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de textos, 2008.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. Os papéis da avaliação de impacto ambiental. *In:* SÁNCHEZ, Luis Enrique. (org.). **Avaliação de impacto ambiental:** situação atual e perspectivas. São Paulo: Epusp, 1993. p. 15-33.

SANDILANDS, Catriona Mortimer. Paixões desnaturadas? Notas para uma ecologia *queer*. **Estudos Feministas**, Florianópolis V. 19 (1) jan/abr, 2011 p; 175-195.

SANDILANDS, Catriona. Sex at the limits. *In:* DARIER, Éric. **Discourses of the Environment**. Oxford: Blackwell Publishers, 1999. p. 79-94.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Política urbana no contexto federativo brasileiro**: aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017.

SANTOS, Cecília MacDowell; IZUMINO, Wânia Pasinato. Violência contra as Mulheres e Violência de Gênero: Notas sobre Estudos Feministas no Brasil. **Revista RE-sexualização** AMÉRICA LATINA: Gênero em América Latina, v. 16, p. 1-16, 2005.

SANTOS, Luiz Fernando de Souza. O panóptico verde: Notas sobre os regimes de ambientalidade. **Somanlu**. ano 10, n. 1, jan./jun. 2010. p. 45-61

SANTOS, Luiz Fernando de Souza. **O panóptico verde**: a invenção ambiental da Amazônia. 1. ed. Manaus: Editora Valer, 2013.

SCHMITZ, Heribert; MOTA, Dalva Maria da; JUNIOR, Josué Francisco da Silva. Gestão coletiva de bens comuns no extrativismo da mangaba no nordeste do Brasil. **Ambiente & Sociedade**. v. XII, n. 2 Campinas, 2009. p. 273-292

SCHNAIBERG, Allan. **The Environment: from surplus to scarcity**. New York, Oxford University Press, 1980.

SCHROEDER, Richard. A.; NEWMANN, Roderick P. Manifest ecological destinies: local rights and global environmental agendas. **Antipode**. Vol. 27, n. 4, 1995. p. 321-324.

SCHROEDER, Richard. A., Contradictions along the commodity road to environmental stabilization: foresting gambian gardens. **Antipode**. Vol. 27, n. 4, 1995. p. 325-342.

SILIPRANDI, Emma. Ecofeminismo: contribuições e limites para a abordagem de políticas ambientais. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. V. 1. N. 1. Jan/mar, 2000. Porto Alegre.

SILVA, Flávia Mariano da. **A ideia de sertão em José de Alencar**: um estudo a partir de o sertanejo. (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Mato Grosso, 2010.

SILVA FILHO, José Carlos Lázaro da; KÜCHLER, Johannes; NASCIMENTO, Luis Felipe; ABREU, Mônica Cavalcanti Sá de. Gestão ambiental regional: usando o IAD framework de Elinor Ostrom na "análise política" da gestão ambiental da região metropolitana de Porto Alegre. **Organizações & Sociedade**. V. 16 n. 51, Salvador, 2009. p. 609-627.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange. **Cidadania ambiental**: novos direitos no Brasil. São Paulo: Humanitas; FFLCH; USP, 2000.

SINGH, Neera M. The affective labor of growing forests and the becoming of environmental subjects: Rethinking environmentality in Odisha, India. **Geoforum**. V. 47, 2013. p. 189-198.

SINGH, Neera.M. **Environmental Subjectivity, Democratic Assertions and Reimagination of Forest Governance in Orissa**, India, Resource Development. Michigan State University, East Lansing, 2009. p. 119.

SHIVA, Vandana. **Staying Alive**: Women, Ecology and Survival. Londres: Zed Books, 1988.

SORJ, Bila. O feminino como metáfora da natureza. **Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, v. 0, p. 143-150, 1992.

SOUZA, Ricardo Abussafy de. FRANÇA, Sonia Aparecida Moreira. O lixo como objeto de governo das condutas. **Ecopolítica**, 7: set-dez, 2013. p. 2-32.

SOUZA, Matilde de; VELOSO, Franciely Torrente; SANTOS, Letícia Britto dos; CAEIRO, Rebeca Bernardo da Silva. Governança de recursos comuns: bacias hidrográficas transfronteiriças. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 57 (2): 152-175 [2014].

SUMEK, Lyle. Environmental Impact Statements: More Myth Than Reality. *In:* NEUSCHATZ, Alan (org.). **Managing the environment**. Washington, DC: Washington Environmental Research Center, 1973. p. 221-233.

STARZEWSKA. A., The legislative framework for EIA in centrally planned economies. *In* WARREN, Peter (ed.). **Environmental Impact Assessment**. Theory and practice. London: Routledge, 1988. p. 210-224.

SWANSON, Timothy; MASON, Robin. The Impact of International Environmental Agreements: The Case of the Montreal Protocol. *In* MARSILIANI, Laura; RAUSCHER, Michael; WITHAGEN, Cees (eds.). **Environmental Policy in an International Perspective**. Netherlands: Springer, 2003.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes, 2009.

TAYLOR, Serge. **Making Bureaucracies Think**: The Environmental Impact Statement Strategy of Administrative Reform. Stanford: Stanford University Press, 1984.

TORGERSON, Douglas. **The Promise of Green Politics**: Environmentalism and the Public Sphere. Durham: Duke University Press, 1999.

TORNQUIST, Carmem Susana; LISBOA, Teresa Kleba; MONTYSUMA, Marcos Freire. Mulheres e Meio Ambiente. **Estudos Feministas**, Florianópolis V. 16 (3) set/dez, 2010 p; 865-869.

TORRELLA, Rafael. **Revista de información de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO**. Castilla y León, n. 11, 1977, p. 103-109

TRIANA, Ernesto Sánchez. Veinte Años em la historia de las evaluaciones de impacto ambiental em Colombia. *In:* TRIANA, Ernesto Sánchez (org.). **Licencias Ambientales**: Evaluación de impacto ambiental: instrumento de planificación. Bogotá: TM Editores, 1994. p. 1-31.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. As Nações Unidas e a nova ordem econômica internacional. **Revista de informação legislativa**, v. 21, n. 81, p. 213-232, jan./mar. 1984. Suplemento

UDALL, Stewart L. **The Quiet Crisis**. New York: Avon Books, 1968.

UN Environment. **Assessing Environmental Impacts**: A Global Review of Legislation, Nairobi, Kenya, 2018.

URBAN, Teresa. **Missão (quase) impossível**: aventuras e desventuras do movimento ambientalista no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2001.

URBAN, Teresa. **Saudade do matão**: relembrando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação MacArthur, 1998.

VEIGA-NETO, Alfredo. A ecopolítica e a desfronteirização do humano: apontamentos e provocações. **Ecopolítica**, n. 5: jan-abr, 2013. p. 65-73.

VEIGA-NETO, Alfredo. Ecopolítica: um novo horizonte para a biopolítica. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**. Ed. Especial Impressa - Dossiê Educação Ambiental, jan/jun, 2014. p. 31-49.

VERCH, Wirley Arthur Beyer. **O protesto continua... Sete Quedas vive!** Editora e Gráfica Visual: Itajaí, 1998.

VIEIRA, Liszt. Constituição e meio ambiente: as raízes e o sonho. *In:* VIOLA, Eduardo; PÁDUA, José Augusto (orgs.). **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987. p. 139-162.

VIEIRA, Paulo Freire. A problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil (1980-1990). *In:* HOGAN, Daniel; VIEIRA, Paulo Freire (orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1995.

VIEIRA, Paulo Freire. A problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil: 1980-1990. **Boletim Informativo Bibliográfico**. São Paulo, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. N. 33, 1992. p. 3-32.

VIOLA, Eduardo. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. *In* VIOLA, Eduardo; PÁDUA, José Augusto (orgs.). **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987. p. 63-109.

VIOLA, Eduardo. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. GOLDENBERG, Mirian (coord.). *In:* **Ecologia, ciência e política**: participação social, interesses em jogo e luta de ideias no movimento ecológico. Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 49-75.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Hector R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. *In* HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995. p. 73-102.

WADE, Robert. Boulevard to broken dreams, Part 1: the Polonoroeste road project in the Brazilian Amazon, and the World Bank's environmental and indigenous peoples' norms. **Revista de Economia Política** v. 36 n. 1 jan/mar, 2016. p. 214-230.

WANDESFORDE-SMITH, Geoffrey & MOREIRA, Iara Verocai Dias. Subnational government and EIA in the developing world: bureaucratic strategy and political change in Rio de Janeiro, Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**. V. 5, I. 3, September, 1985. p. 223-238.

WATHERN, Peter. **Environmental Impact Assessment**. Theory and Practice. London: Routledge, 1988.

WATTS, Michael. Political ecology. *In:* SHEPPARD, Eric; BARNES, Trevor J. **A Companion to Economic Geography**. Oxford: Blackwell, 2000. p. 257-274

WELFORD, Richard. Business and environmental policies. *In* BLOWERS, Andrew; GLASBERGEN (eds.). **Environmental Policy in an International Context**: prospects for environmental change. Volume 3. Oxford: Elsevier, 2003.

WELLES, H. The CEQ NEPA effectiveness study: learning from our past and shaping our future. *In:* CLARCK, R.; CANTER, L. (org.). **Environmental policy and NEPA. Past, present and future**. Boca Raton: St. Lucie Press, 1997. p. 193-214.

WILKE, Helena. PNUD e PNUMA, novos controles e apaziguamentos em meio a Ecopolítica. **Ecopolítica**, n. 7: set-dez, 2013. p. 95-103.

WOOD, C. **Environmental Impact Assessment**: A Comparative Review. Harlow: Longman Scientific and Technical, 1995.

WORSTER, Donald. **A Passion for Nature**. The life of John Muir. Oxford: Oxford University Press, 2008.

WORSTER, Donald. **Shrinking the Earth**: the rise and decline of American abundance. New York: Oxford University Press, 2016.

ZHOURI, Andréa. **As tensões do lugar**: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ZIOBER, Beatriz Ramalho; ZANIRATO, Silvia Helena. Ações para a salvaguarda da biodiversidade na construção da usina hidrelétrica Itaipu Binacional. **Ambient. soc.**, São Paulo , v. 17, n. 1, p. 59-78, Mar. 2014

Pedro Henrique Vasques apresenta neste livro uma análise histórico-crítica do processo de avaliação de impacto ambiental como parte do dispositivo ambiental, que consiste em um conjunto de técnicas de governo das relações entre seres humanos e seu entorno, integrado a partir do conceito de sustentabilidade. A pesquisa trata da criação e mudanças de um procedimento jurídico, com atenção aos conceitos, formas e arranjos institucionais, interpretando-os na singularidade da formação histórica brasileira. O livro traz para o leitor uma análise baseada em informações substantivas e bem ordenadas sobre o tema.

ANDREI KOERNER