

# JUSTIÇA AMBIENTAL, DIVERSIDADE CULTURAL E *ACCOUNTABILITY*

## Desafios para a governança ambiental\*

Andréa Zhouri

### Introdução

No contexto da globalização econômica, em que o papel regulador do Estado-nação tem sido colocado em questão, o tema da governança, sobretudo a governança ambiental, emerge e ganha relevo na arena acadêmica, assim como nos debates e nas ações públicas que envolvem diferentes processos e segmentos sociais. Governança aparece como uma categoria-chave no campo semântico que recobre a discussão sobre desenvolvimento

\* Texto originalmente apresentado na Mesa-Redonda “Conflitos Ambientais: estratégias de resolução ou politização”, do 31º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 22-26 de outubro de 2007. A autora agradece o apoio recebido do CNPq e da Fapemig para as pesquisas sobre o licenciamento ambiental em Minas Gerais.

sustentável, alinhada a outras como negociação, participação, parceria, sociedade civil organizada etc. De fato, atores como o Banco Mundial, ONGs e empresas utilizam a noção de governança ambiental, assim como a de sustentabilidade, para implementar projetos muitas vezes distintos, levando-nos a indagar sobre os significados dessa categoria.<sup>1</sup> Com efeito, um significado de governança se destaca nesta seara, qual seja, o que remete à idéia de “gestão”, inscrito na crença em um consenso inerente à noção de desenvolvimento sustentável. Este consenso aposta na possível conciliação entre os “interesses” econômicos, ecológicos e sociais, abstraindo dessas dimensões as relações de poder que, de fato, permeiam a dinâmica dos processos sociais.

Em outra ocasião (Zhouri, Laschefski e Pereira, 2005), tivemos a oportunidade de elaborar uma leitura crítica dessa concepção hegemônica de desenvolvimento sustentável, em que problemas ambientais e sociais, os efeitos não-sustentáveis do

desenvolvimento – entendido como crescimento econômico via industrialização direcionada à exportação de mercadorias –, são concebidos como meros problemas técnicos e administrativos, passíveis de solução por meio da utilização de novas tecnologias e de um planejamento racional. Argumentamos sobre a despolitização desta visão que atribui ao meio ambiente o estatuto de uma realidade autônoma e externa às relações sociais e, como tal, objeto passível e passivo de um conhecimento ilustrado, científico, portanto, gerador de uma consciência única, base de um consenso universal. Ora, essa concepção, verdadeira *doxa* do campo ambiental (Carneiro, 2003; Zhouri, Laschefski e Paiva, 2005) elide as considerações sobre os conflitos ambientais decorrentes dos diferentes projetos de sociedade (e, portanto, de desenvolvimento) que os distintos sujeitos sociais sustentam sobre os espaços comuns de recursos.

Dessa forma, cabe uma primeira interrogação sobre o sentido da noção de governança para em seguida apresentarmos uma análise sobre sua localização no campo ambiental brasileiro, com destaque para as referências empíricas sobre o processo de licenciamento ambiental. Ao final, sublinha-se a necessidade de se colocar em destaque os princípios da justiça ambiental, da diversidade cultural e da transparência, sintetizada pela noção de *accountability*, como essenciais para a construção de uma sociedade que se quer sustentável.

## Governança

Cavalcanti (2004), ao tratar do tema da governança ambiental no Brasil, chama atenção para a incongruência entre os avanços no que concerne aos arranjos institucionais, normas e leis do país em torno da questão ambiental e do atraso relativo à esfera das suas implementações. O autor atribui o descompasso, entre outros fatores, ao imediatismo das políticas econômicas centradas na idéia reducionista, ou melhor, no credo inarredável do desenvolvimento como crescimento econômico, verdadeiro valor cultural disseminado na nossa sociedade. Isso se reflete, inclusive, no papel marginal do ministério do meio ambiente *vis-à-vis* os demais, sobretudo as áreas econômicas do governo, como o ministério do planejamento.

O governo Lula não tem alterado essa configuração de poder. Pelo contrário, o que se observa nos últimos anos é uma ameaça crescente a esse

tipo de governança institucional chamada a efeito desde a Constituição de 1988 e a Rio-92. Como já observado, “a adoção de uma política conservadora de ajuste econômico tem reconduzido meio ambiente e justiça social ao estatuto de ‘barreiras ao desenvolvimento’, colocando em risco as fundamentais conquistas ambientais das últimas décadas” (Zhouri, Laschefski e Pereira, 2005, p. 11). A dicotomia meio ambiente e desenvolvimento se expressa em inúmeras matérias veiculadas pela mídia, assim como nos posicionamentos governamentais, como bem explicitado durante a última campanha eleitoral e em eventos públicos.<sup>2</sup>

Além das peculiaridades do contexto nacional, contudo, faz-se necessário compreender essa dinâmica conflituosa do ponto de vista da inserção do país na economia mundial e nos ideais de governança global em vigor. Assim, entendemos que o desafio da governança ambiental para uma sociedade sustentável, além das peculiaridades locais, remete a um movimento mais global da história com repercussões muito particulares nos contextos locais, quais sejam, a perpetuação da injustiça ambiental, o desrespeito à diversidade cultural e uma crise da democracia, para além da expropriação dos recursos naturais em si.

A partir da análise do documento elaborado pela Comissão Alemã de Estudos sobre Globalização e Economia Mundial, em 2002, Braunnühl e Winterfeld (2005) analisam criticamente a noção de governança global desvelando a intenção política subjacente de controle sobre os espaços, as pessoas e os processos decisórios. A partir do tripé liberalização, desregulação e privatização, as autoras mostram como o processo de globalização erode as fronteiras do Estado nacional assim como seu poder decisório (*agency*). Novos atores e arranjos emergem na arena pública, com pouca transparência e democracia no trato do bem comum, como também assinalado por Altvater (1999). Nessa direção, Braunnühl e Winterfeld ressaltam três características principais na articulação da idéia de governança global:

1. Resgate do papel político do Estado.
2. Governança como um novo modelo político em que vários atores sociais governamentais e não-governamentais, sociedade civil e corporações sistematicamente se juntam para apresentar soluções em novos arranjos societários.

3. Globalização deve apoiar-se em um consenso ético mínimo, como representado pelos acordos sobre direitos humanos sob o regime da ONU (*Idem*, 2005, p. 10).

Para Altvater (1999), assim como para as autoras, entretanto, este modelo de governança global coloca em questão os problemas concernentes à democracia. Com o enfraquecimento do Estado nacional, verifica-se uma perda da democracia parlamentar a ela historicamente relacionada. As iniciativas de regulação pelo mercado, representadas pelos diversos esquemas de certificação e o “comércio de carbono” no âmbito do Protocolo de Quioto, por exemplo, contribuem para minimizar as responsabilidades do Estado e o controle que os cidadãos poderiam, em tese, exercer sobre ele. A tentativa de resolução do problema da democracia posto por este modelo de governança global apresenta-se, então, pela abertura da assim chamada sociedade civil, incluindo nesta categoria as empresas ou simplesmente os movimentos sociais. Contudo, as autoras consideram pouco plausível na prática a separação entre sociedade civil e Estado como dois *loci* distintos de exercício de poder, visto que nem Estado, nem sociedade civil são entidades monolíticas. Assim, os arranjos societários, as redes de poder que se constituem nos processos sociais muitas vezes misturam essas instâncias, deslegitimando as representações estanques ou sincrônicas referentes a Estado, mercado e sociedade civil.<sup>3</sup>

Além do imbricamento de sociedade civil, mercado e Estado na prática, outro aspecto relevante a considerar é que a sociedade civil chamada a participar desta governança é aquela “organizada”, e organizada nos moldes eleitos pelos segmentos dominantes da sociedade. Portanto, são aqueles participantes “capacitados”, ou seja, aqueles que dominam o capital social requerido pelo campo social em questão (Bourdieu, 1993; Carneiro, 2003; Zhouri, Laschefski e Pereira, 2005, p. 16). No campo ambiental, os requisitos principais são qualificação técnica e computacional, domínio idiomático da língua inglesa, linguagem dos projetos etc. A grande maioria dos cidadãos, sobretudo membros de comunidades rurais e étnicas ou das periferias urbanas, permanece excluída desta participação. É o que revelam nossas pesquisas empíricas sobre o licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, as políticas globais pela Amazônia e os estudos so-

bre o impacto do Mercado de Carbono em nível local, através da expansão das monoculturas de eucalipto.

Os conselhos gestores do meio ambiente (por exemplo, Conama, Copam etc.) e os comitês de bacia são instâncias institucionalizadas que representam essa forma de governança chamada a efeito na prática.<sup>4</sup> Eles são vistos como agências de arbitragem ou de mediação de conflitos, estes entendidos como resultado dos divergentes interesses entre atores individualizados. Processa-se, pois, um deslocamento da esfera da política para a esfera da economia, em que direitos e sujeitos coletivos são invisibilizados e substituídos pelo foco em interesses e atores particulares. A governança ambiental assim proposta promove um esvaziamento do sentido político das lutas ambientais expresso no processo de licenciamento.

### O licenciamento ambiental

Um dos principais instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, o processo de licenciamento ambiental<sup>5</sup> evidencia as dinâmicas do campo ambiental (Zhouri, Laschefski e Paiva, 2005), campo este constituído por posições hierarquizadas e relações de poder muito desiguais. As representações simbólicas do meio ambiente, seu uso e destinação são ali disputadas e decididas.

Da experiência empírica em Minas Gerais, depreendemos duas ordens de problemas relativos ao licenciamento ambiental: de um lado, problemas político-estruturais e, de outro, problemas de ordem procedimental. Apesar de nos determos no caso mineiro, temos elementos para afirmar que não se trata de uma dinâmica específica à Minas Gerais, mas de um processo de escopo mais geral em nível nacional.<sup>6</sup>

#### *Problemas estruturais*

#### O Jogo de Mitigações no Paradigma da Adequação Ambiental

Os conselhos de política ambiental são as instâncias institucionais que decidem sobre o modo de apropriação do meio ambiente pelos empreendimentos legalmente obrigados a requerer uma licença ambiental. Geralmente são vistos pelos

próprios conselheiros, pelo senso comum e por especialistas como um espaço “democrático” e “participativo”, na medida em que se apresentam como espaços de negociações e estabelecimento de pactos entre concepções e interesses distintos acerca da apropriação dos recursos naturais.<sup>7</sup> A composição por câmaras técnicas setoriais e Plenário em regime de paridade representativa entre setores governamental, não-governamental e sociedade civil corrobora esta visão.

Nessa medida, os Conselhos são considerados espaços de construção de consensos, portanto, espaços apropriados para o exercício de uma “boa governança”. As análises nesta direção assentam-se sobre uma concepção de meio ambiente como realidade externa às relações sociais. A “crise ambiental” apresenta-se como uma realidade objetiva que pode ser apreendida pelo conhecimento técnico moderno, sujeita, portanto, a diagnósticos e soluções mitigadoras e compensatórias.

Ao contrário desta visão, verificamos que os conselhos são espaços de relações de poder altamente hierarquizadas. Ao analisar o Copam em Minas, Carneiro (2003) observou um processo de oligarquização do poder deliberativo e de juridificação do campo ambiental. A oligarquização ocorre, entre outros meios, pelo controle do ingresso de novos membros e pela concentração do poder decisório nas mãos de uma minoria. Salienta-se que o ingresso no campo exige um capital específico, definido e imposto pelo próprio campo ambiental, de forma que não raro se encontra no Copam conselheiros que desempenham o mesmo papel há mais de uma década.

O capital específico do campo é caracterizado pela formação e pela reputação técnica e/ou científica dos agentes, pela “representatividade” de determinado segmento da sociedade e, finalmente, pelas relações pessoais. Há nessa dinâmica uma circulação de posições dos atores, ora em cargos públicos deliberativos, ora como consultores ambientais e mesmo como empreendedores. Tal círculo vicioso evidencia o mecanismo pelo qual se dá a perpetuação de uma visão dominante acerca dos recursos naturais, ou seja, da apropriação sempre capitalista da natureza.

A partir desse quadro de poder, mas sob a égide de uma pretensa representatividade e imparcialidade conferidas pelos procedimentos formais, os conselheiros, sem qualquer tipo de constrangi-

mento, e a propósito de uma suposta defesa do interesse público e do desenvolvimento, assumem a representação dos interesses parcelares e privados (Zhour, Laschefski e Pereira, 2005, pp. 96-97).

O jogo de mitigação, segundo Carneiro, funciona como um legitimador do campo enquanto tal. O autor considera que os agentes de um campo interessam-se pelos proveitos específicos gerados pelo desenvolvimento do campo. Assim, tendem a minimizar suas divergências, fortalecendo consensos. Para ele:

[...] os agentes do campo da política ambiental terminam por promover o consenso de que a dinâmica do jogo que nele se joga deve estar limitada, por um lado, pelo cuidado em não obstaculizar os interesses da acumulação e, de outro lado, pela necessidade, para a própria sobrevivência do campo e dos proveitos que ele oferece a seus agentes, de obter “mitigações ambientais”. É precisamente nesses termos que os agentes podem se legitimar apresentando, à sociedade e a si mesmos, uma imagem do campo da “política ambiental” como um jogo sério e responsável, no qual os cuidados com a “defesa do meio ambiente” como um “bem público” não se curvam mecanicamente aos “interesses econômicos” mas também não os obstaculizam “irresponsavelmente” (Carneiro, 2003, p. 78).

O jogo político dá-se, então, no âmbito do paradigma da adequação ambiental, o qual é destinado a viabilizar o projeto técnico, incorporando-lhe algumas “externalidades” ambientais e sociais na forma de medidas mitigadoras a compensatórias, desde que essas, obviamente, não inviabilizem o projeto do ponto de vista econômico-orçamentário.<sup>8</sup> Dessa forma, assegura-se a dominação do espaço de tomada de decisões por uma visão hegemônica do que sejam as possibilidades de “uso” dos recursos naturais a partir da lógica de mercado. O poder simbólico exercido pela juridificação do Estado não se restringe apenas à imposição da visão hegemônica de mundo por meio de leis e normas deliberativas, mas, sobretudo, se revela como poder de efetiva intervenção no mundo. Neste processo, as diversidades socioculturais são anuladas em função de uma visão parcelar legitimada pela cientificação e juridificação das políticas e imposta com o propósito de representação do bem comum.

Subjacente a essa intervenção, ancora-se uma contradição ainda mais profunda entre a sustentabilidade do capitalismo – que toma o meio ambiente como fluxo homogêneo de matérias-primas e energias para a acu-

mulação – e as sustentabilidades das formas de reprodução material e simbólica não-capitalistas – que tomam os meios ambientes como sistemas específicos, singulares, diferenciados e, portanto, insubstituíveis (Zhourri, Laschefski e Paiva, 2005, p. 97).

Assim, observa-se que o avanço das instituições e normas formais democráticas não garante a participação e a incorporação, de fato, dos atores e dos segmentos sociais representativos das distintas formas de existência e interação com o meio, pois são constrangidos pelo paradigma da adequação no âmbito do movimento maior de globalização econômica neoliberal (Dagnino, 2004). Leis e normas são interpretadas casuisticamente, de forma a adequar meio ambiente e sociedades aos projetos técnicos, por meio de medidas de mitigação e compensação.<sup>9</sup> O processo de licenciamento ambiental, neste paradigma, deixa de cumprir sua função precípua de ser um instrumento de avaliação da sustentabilidade socioambiental das obras para ser mero instrumento viabilizador de um projeto de sociedade que tem no meio ambiente um recurso material a ser explorado economicamente.

#### *Problemas político-procedimentais do licenciamento*

No âmbito do paradigma da adequação ambiental e da oligarquização do campo são produzidos problemas procedimentais do licenciamento ambiental que conduzem à marginalização das comunidades atingidas. A falta de transparência é um dos principais empecilhos à participação da população. O conhecimento prévio e aprofundado dos projetos, desde o acompanhamento do planejamento, seria uma forma de promover maior participação da população nas decisões. Contudo, o que se vê, apesar da legislação prever o contrário, é a falta de um mecanismo institucional que, de fato, considere as demandas e o conhecimento das comunidades na caracterização dos impactos socioambientais de um empreendimento. Geralmente, quando as comunidades são comunicadas sobre a possibilidade da instalação de um empreendimento, o processo de licenciamento já se encontra em estágio avançado. Muitas vezes, as decisões já foram tomadas e acordos já foram estabelecidos entre o poder local e os empreendedores. Assim, sem o conhecimento das reais dimensões dos impactos dos projetos, as comunidades não têm informações suficientes para um posicionamento sobre a

proposta apresentada. Alguns aspectos a considerar: planejamento centralizado; participação limitada pelos termos de referência e pelos EIA/RIMAs (Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental), dificuldades de acesso à informação; marginalização nas Audiências Públicas e falhas na função de regulação.

#### Planejamento centralizado

Antes do licenciamento, programas nacionais e estaduais definem o papel estratégico dos projetos *vis-à-vis* as linhas gerais de planejamento e os recursos que serão disponibilizados para sua implementação. No caso das hidrelétricas, que representam mais de 80% da energia elétrica produzida no país, papel central é conferido à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Interessante notar que o planejamento das hidrelétricas se dá em referência a um levantamento do potencial de produção energética dos recursos hídricos realizado desde a década de 1950. Nenhuma referência ou atualização foi feita em relação ao conhecimento e à legislação ambiental produzidos pelo país nos últimos trinta anos. Portanto, o modelo energético mostra-se altamente centralizado e inflexível a outros percursos de planejamento, como aqueles apontados por ocasião da crise energética de 2001.<sup>10</sup> Os conselheiros do Copam, entre outros, consideram a aprovação de projetos hidrelétricos pela Aneel um fato determinante para a aprovação das licenças. O que se observa, então, é que o destino dos recursos naturais e das comunidades ribeirinhas é predeterminado por alguns planejadores que ocupam posições-chave na política, na administração e no setor privado, inviabilizando uma ampla discussão com a população que vive na região de sua instalação.

#### Termos de Referência e EIA/RIMAs

O Termo de Referência é emitido pelo órgão ambiental (Ibama, Feam etc.) e indica ao empreendedor quais os aspectos a serem contemplados no EIA/RIMA. Os EIA/RIMAs são os documentos que trazem as informações sobre as características técnicas, socioeconômicas e ambientais de uma obra de infra-estrutura. Contudo, o Termo de Referência é um roteiro padronizado a ser seguido por qualquer obra, o que limita o caráter informativo dos EIA/RIMAs no que tange as especificidades ecológicas, sociais e culturais locais. Muitas fa-

lhas nos EIA/RIMAs advêm do fato de estes serem cópias uns dos outros, com apenas algumas adaptações circunstanciais. Dado a relevância do EIA/RIMA como base do licenciamento ambiental, as comunidades deveriam ter acesso e participar de sua elaboração desde o início, na definição dos aspectos relevantes a serem estudados pelos consultores. O Termo de Referência deveria ser um documento discutido com as comunidades para que suas demandas fossem incorporadas desde o princípio. Mesmo estando inserido no paradigma da adequação, este é um processo adotado em outros países, como a Alemanha, por exemplo.<sup>11</sup>

Outro agravante na falta de transparência para a elaboração dos EIA/RIMA refere-se ao papel das empresas de consultoria ambiental. Essas são contratadas diretamente das empresas construtoras. Assim, os consultores tendem a elaborar estudos que não inviabilizem o projeto dos contratantes. Na lógica de mercado, o EIA/RIMA torna-se, então, uma mercadoria adquirida pelo empreendedor, cujo objetivo é ter seu projeto aprovado pelos órgãos licenciadores (Lacorte e Barbosa, 1995). Além disso, sob o paradigma da adequação, os EIA/RIMAs apóiam-se em um discurso técnico-científico e são apresentados, assim, como registros objetivos e inquestionáveis da realidade (Lemos, 1999).

Finalmente, o público interessado terá acesso ao EIA/RIMA num estágio avançado do licenciamento, durante a Audiência Pública, o que impede inclusive o atendimento da legislação que afirma que os estudos devem contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto e com a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas (Resolução Conama 001, de 23/01/86, art. 5º). Uma discussão sobre a necessidade essencial da obra e de alternativas possíveis jamais acontece.

#### Dificuldades de Acesso às Informações

Inúmeras circunstâncias de origem prática dificultam o acesso da população à documentação e às informações sobre o processo de licenciamento. Não raro as comunidades estão distantes geograficamente das instâncias técnica e deliberativa dos órgãos ambientais. O acesso aos documentos dos processos somente pode ser obtido mediante solicitação formal e com antecedência. Inexiste uma

cópia exclusiva para finalidade de consulta por parte da sociedade, e então os documentos estão na maioria das vezes sob avaliação em instâncias técnicas e jurídicas. Até mesmo a possibilidade de fotocópia de um documento é dificultada, visto ser possível apenas nas dependências da instituição e pelos valores cobrados por esta, geralmente muito acima do mercado. Assim, a garantia formal de publicização e de acesso às informações de interesse público fica claramente comprometida. Recentemente, portaria da Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam) normalizou condições para o indeferimento à consulta e ao fornecimento de cópias de processos administrativos mediante situações avaliadas, entre outras, como de “interesse público” pelo órgão ambiental (Portaria 273 de 13 de junho de 2005). Este fato coloca claramente em questão a transparência e a *accountability* dos órgãos públicos, além de explicitar um exercício de poder que se pretende monolítico e impermeável a um arcabouço legal maior que define direitos mais abrangentes de acesso à informação pelo cidadão.

Uma outra ordem de dificuldades remete a limitações de natureza simbólica, que dizem respeito ao formato técnico da documentação. A técnica é um instrumento de significação e imposição de ordem no mundo. Logo, na luta pela apropriação do meio ambiente, ela é o mecanismo pelo qual se dá a desqualificação e a deslegitimação das populações rurais atingidas por projetos de infra-estrutura, como as barragens. Como capital específico do campo ambiental, o conhecimento técnico torna-se um elemento central de marginalização das outras formas de conceber e de expressar visões e projetos distintos para o mesmo território. As falas locais são vistas pelos conselheiros como emocionais, “choramingas” daqueles que têm “interesses” a perder.

Vale observar que a retórica técnica dos EIA/RIMA não impede a verificação de que são, em geral, documentos com muitas falhas do ponto de vista da informação. Erros grosseiros e linguagem imprecisa tendem a desqualificar os impactos para favorecer, assim, o projeto técnico.<sup>12</sup> Ademais, uma visão patrimonialista, cartorial e mercantil, contabiliza propriedades atingidas, ou seja, objetos passíveis de indenização, ao contrário de sujeitos atingidos, com suas intrincadas formas de apropriação e uso do território, além dos diversificados laços societários e culturais. Via de regra, propriedades são desqualificadas no sentido mercantil, enquanto um grande

contingente de sujeitos atingidos, não-proprietários no sentido mercantil estrito, são invisibilizados.

#### Marginalização das Audiências Públicas

Do ponto de vista da participação da população no processo de licenciamento ambiental, as Audiências Públicas constituem o único momento formal em que a participação está prevista durante todo o processo. Concebido como espaço de debates sobre a viabilidade dos empreendimentos, na prática este procedimento configura-se tão-somente como uma formalização do processo de licenciamento ambiental, um jogo de cena de procedimentos democráticos e participativos. Programadas para uma etapa do licenciamento já em curso, as Audiências acontecem tardiamente, quando decisões já foram tomadas e as dificuldades de acesso à documentação apontadas anteriormente dificultam uma participação informada. Ademais, um agravante do ponto de vista da transparência e da contabilidade dos órgãos públicos é a inexistência de um procedimento formal que garanta um retorno aos participantes das Audiências Públicas, a título de informação sobre as questões debatidas, dúvidas e problemas emergentes durante uma audiência e que deveriam ser de fato incorporados no planejamento da obra. Este retorno, a incorporação de fato do que é debatido nas Audiências, é matéria obrigatória, prevista na legislação ambiental de outros países, como a Alemanha (Zhouri, Laschefski e Pereira, 2005, p. 108; Bunge, 2002). No Brasil, os relatos técnicos das Audiências, em geral, apenas contabilizam os participantes e as posições a favor e contra o empreendimento, como num jogo esportivo. O conteúdo do debate raramente consta dos relatos, e as dúvidas e questionamentos da população nunca são respondidas. “É por essa via que as comunidades atingidas, como sujeitos ativos, são negligenciadas e transformadas em meras legitimadoras de um processo previamente definido” (Zhouri, Laschefski e Pereira, 2005, p. 108).

#### Falhas na Função de Regulação

Uma prática recorrente no Copam tem sido a aprovação de licenças, apesar das recomendações técnicas pelo indeferimento devido à inviabilidade socioambiental ou pelo não-cumprimento de condicionantes por parte das empresas. Este é o caso

das hidrelétricas de Capim Branco e Irapé e das PCHs Aiuruoca e Fumaça, entre outros. Este fato torna evidente o caráter estritamente político das decisões nos conselhos, uma vez que pareceres técnicos são sumariamente desconsiderados sem qualquer justificativa por parte dos conselheiros.

Tal fato nos leva a questionar mais profundamente o papel de controle das instituições ambientais no país. Cabe ao Ibama, assim como à Feam e demais órgãos ambientais em nível estadual, a avaliação sobre as condições básicas para a realização das obras de acordo com a legislação em vigor. Essa legislação representa certo consenso da sociedade em torno da governança ambiental. A arbitrariedade das decisões rompe com esse suposto consenso e resulta em obras que causam graves conflitos sociais e ambientais. Numa inversão do princípio político, as comunidades, ao defenderem seus direitos, são vistas como ameaças à democracia e suas manifestações, consideradas um desrespeito à autoridade dos conselheiros. Muitas vezes, os direitos dos cidadãos são interpretados como defesa de “interesses” particulares passíveis de negociação. Assim, os atingidos não são indenizados de maneira justa, de forma a reproduzirem seu *modus vivendi*. Em geral, sofrem perdas materiais significativas, fato que se configura como verdadeira expropriação. Por meio de “jogos” de mediação, as perdas são “legalizadas” quando os atingidos, cansados de inúmeras reuniões e negociações, finalmente concordam com as propostas oferecidas (Zhouri, Laschefski e Pereira, 2005, p. 111).<sup>13</sup> Vale ressaltar que, apesar de reificados nos EIA-RIMAs e no processo de licenciamento como um todo, os atingidos não são vítimas passivas e têm lutado, seja em coletivos locais, seja no âmbito do movimento dos atingidos por barragens e redes de apoio e assessoria, para sair da condição de objeto ao se colocarem como sujeitos ativos com quem se deve, de fato, negociar (Zhouri e Rothman, 2008).

Assim, as falhas apresentadas ao longo das etapas do licenciamento são negligenciadas pelos conselheiros que apostam nos jogos políticos na expectativa de que esses acelerem o licenciamento. Contudo, não observadas as falhas do licenciamento, as comunidades recorrem a processos jurídicos interpostos pelo Ministério Público, o que acaba por delongar o processo.

Neste contexto, mediante a idéia fixa de aumento das taxas de crescimento, corroborada pelas

pressões do setor elétrico, os governos estaduais e federal têm empenhado esforços para promover medidas que acelerem o licenciamento, entendido como entrave burocrático ao desenvolvimento. No nível estadual, a portaria que veta o acesso às informações em caso de decisão do Estado é um exemplo, assim como o desmembramento recente da equipe técnica da Feam que há quase duas décadas se ocupava das análises dos projetos de infra-estrutura de energia. Após intensa perseguição interna, os técnicos foram alocados em diferentes departamentos, ficando as análises técnicas a cargo de uma equipe menor e menos experiente, além de consultores *ad hoc*, contratados a partir de um banco de dados da instituição. Esta medida impede claramente o reconhecimento e a atribuição de responsabilidades pelas análises ambientais, dificultando o acompanhamento por parte dos cidadãos, além de ampliar o círculo vicioso da troca de papéis entre os agentes do campo, ora técnicos da Feam, ora consultores das empresas. Em nível federal, o “impasse” no licenciamento ambiental das hidrelétricas de Jirau e Santo Antonio, no rio Madeira, levou ao desmembramento do Ibama em maio de 2007, sendo que, ao final de 2006, o governo já havia encaminhado ao congresso um projeto para aceleração do licenciamento ambiental, considerando o “tamanho do impacto” como critério básico para o licenciamento através do Ibama e não a localização do empreendimento.

Com uma maior centralização, o processo torna ainda mais distante a participação da população local em projetos de grande impacto. Além de tentar agilizar os processos de licenciamento de grandes barragens na Amazônia, como as do complexo do rio Madeira e de Belo Monte, o governo tem também como objetivo a aceleração do processo para construção da usina nuclear de Angra 3. Todos esses são projetos de grande impacto socioambiental e sistematicamente contestados pela população local e entidades ambientalistas, além de cientistas. Medidas como estas, que não registram as falhas dos projetos, mas tentam atribuir ao meio ambiente e à legislação vigente a suposta morosidade dos processos, são pautadas por uma visão estritamente desenvolvimentista que encontra paralelo histórico no regime militar dos anos de 1970. Elas sustentam nossa observação de que a expectativa de uma governança ambiental preconizada pelo avanço do arcabouço institucional democrático

desde a Constituição de 1988 vem sendo subsumida pela governança neoliberal global delineada pelo Consenso de Washington e colocada em prática por instituições, esferas e encontros multilaterais diversos.

### Justiça ambiental e diversidade cultural

Os problemas de governança ambiental analisados remetem ao paradigma da “adequação ambiental”, perspectiva tributária de uma visão desenvolvimentista, pois ao apostar na “modernização ecológica”, motiva ações políticas que atribuem ao mercado o poder de resolução sobre a degradação ambiental. Como um paradigma reformador, a adequação está na contramão dos percursos que visam à construção de um paradigma transformador para a sustentabilidade. Este demandaria, para além do foco nas alternativas técnicas inseridas no âmbito dos objetivos do mercado, a consideração sobre a finalidade do empreendimento e das ações de conservação *vis-à-vis* os segmentos sociais beneficiados, os potenciais ecológicos de produção do lugar e as condições sociais e culturais das populações envolvidas etc.

Além disso, ao contrário dessa perspectiva, em geral, pela adequação dos processos produtivos, ênfase é dada apenas numa possível “revolução da eficiência” em detrimento de um debate maior sobre a necessária “revolução da suficiência” (Sachs, 2000), qual seja, a mudança nos padrões de produção e consumo da sociedade, base para pensarmos, de fato, a sustentabilidade. É forçoso, pois, reconhecer que a adaptação tecnológica com vistas a uma maior eficiência na produção (no sentido do não desperdício no uso dos recursos ambientais e da diminuição das emissões), embora necessária, não é suficiente para garantir a sustentabilidade no sentido amplo – ambiental, social, política, cultural e econômica – de toda a sociedade (Leff, 2001).

Ademais, pensar a sustentabilidade em uma sociedade tão diversa e desigual como a brasileira requer equacioná-la impreterivelmente à diversidade cultural, à democratização do acesso aos recursos naturais e à distribuição dos riscos da produção industrial. Trata-se de um princípio de justiça ambiental (Martinez-Alier, 2001), ou seja, da espacialização da justiça distributiva (Deutsch Lynch, 2001). Na nossa sociedade, as considerações sobre

a distribuição do “espaço ambiental” (Opschoor, 1995) remetem aos conflitos em torno de direitos territoriais e significados culturais que ultrapassam tentativas de valoração monetária da natureza, mesmo na forma de medidas mitigadoras ou compensatórias. As assimetrias na classificação e na apropriação social da natureza resultam em uma distribuição ecológica desigual. O conflito eclode quando o sentido e a utilização de um espaço ambiental por um determinado grupo ocorrem em detrimento dos significados e dos usos que outros segmentos sociais possam fazer de seu território e, com isso, assegurar a reprodução do seu modo de vida.

A governança ambiental, entendida como consenso e gestão dos recursos e dos sujeitos, elide as considerações sobre os conflitos que permeiam os processos sociais. É imperativo reconhecer que projetos industriais homogeneizadores do espaço, tais como hidrelétricas, mineração, monoculturas de soja, eucalipto, cana-de-açúcar, entre outros, bem como políticas globais a partir de formulações abstratas e distantes, são geradores de injustiças ambientais, na medida em que, ao serem implementados, imputam riscos e danos às camadas mais vulneráveis da sociedade. Os conflitos decorrentes denunciam contradições em que as vítimas das injustiças ambientais não só são verdadeiramente excluídas do chamado desenvolvimento, mas assumem todo o ônus dele resultante. Por outro lado, é importante salientar que os excluídos não se constituem como vítimas passivas do processo e vêm se organizando em variados movimentos, associações e redes, tais como o movimento dos atingidos por barragens, os movimentos extrativistas diversos, a rede dos povos do cerrado, os contaminados pela indústria do amianto nas zonas industriais urbanas, a Rede Alerta Contra o Deserto Verde, entre outros, apresentando-se como portadores de outros projetos de vida e interação com o meio ambiente, assim como outros ambientalismo (Guha e Martinez-Alier, 1996; Zhouri, Laschefski e Pereira, 2005; Acselrad, 2004a, 2004b; Rothman, 2008). São sujeitos sociais que se articulam em movimentos e redes, forjando novas técnicas e estratégias de ação coletiva que vão da ação direta – como as ocupações de escritórios e canteiros de obras – até as negociações no próprio espaço de domínio simbólico, como o contra-rima dos atingidos da UHE Irapé, cantando em prosa e verso no Cordel dos Atingidos.

## Notas

- 1 Atualmente, o mesmo processo remete à categoria socioambientalismo, como atestam peças publicitárias de inúmeras instituições financeiras.
- 2 Para uma referência às matérias que consideram o licenciamento ambiental uma barreira ao desenvolvimento, consultar Zhouri, Laschefski e Pereira (2005, pp. 89-116). Para uma continuada atualização, ver debate travado no veículo *Carta Maior* em 16 e 17 de novembro de 2006, a propósito da audiência pública sobre os projetos hidrelétricos no Rio Madeira. No primeiro artigo, o articulista defende a liberação dos projetos em nome do crescimento econômico do país, contra o atraso. As posições contrárias de ambientalistas e defensores dos direitos indígenas são apresentadas como românticas, amorosas, defensoras de populações e modos de vida “antigos”, que precisam ser atualizados pelo progresso, para que Rondônia possa ter um desenvolvimento nos patamares de São Paulo. As reações dos ambientalistas apontam a falácia desta visão desenvolvimentista e excludente. Acessar no *site* [www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br) os artigos “Nas audiências do Rio Madeira”, de Francisco Carlos Teixeira (16/11/2006), e “Madeira no leilão do grande capital: quem disse que o futuro tem preço?”, de Luiz Fernando Novoa Garzon (17/11/2006). Como se discutirá adiante, o governo federal enviou ao congresso, no final de 2006, um projeto de lei que visava a “acelerar o licenciamento ambiental”, de fato produzindo inúmeras mudanças, como a divisão do Ibama em dois institutos, tendo um deles a tarefa de conduzir os licenciamentos.
- 3 Para uma análise do ponto de vista da ecologia política, consultar Bryant e Bailey (1997).
- 4 Embora com foco nos conselhos de política ambiental, a dinâmica aqui analisada extrapola o campo ambiental *strictu sensu*. Problemas semelhantes enfrentam os demais arranjos institucionalizados dos movimentos sociais e dos espaços públicos deliberativos, tais como os demais conselhos gestores de políticas públicas, as experiências do Orçamento Participativo etc. (Dagnino, 2004). Ademais, os impasses levantados pela institucionalização de atores coletivos e de processos deliberativos reivindica um debate sobre a participação dos atores sociais não-hegemônicos, em geral “não-organizados”. Nesse sentido, o controle das arenas deliberativas se faz pelos grupos dominantes, assim como pelos atores

- coletivos que aderiram ao paradigma da modernização ecológica, ou adequação ambiental, a partir dos anos de 1980, como analisado por Zhouri (2006) a propósito das Ongs e das políticas para a Amazônia.
- 5 O Licenciamento é um procedimento administrativo e exigência legal do Estado em relação a atividades causadoras ou potencialmente causadoras de impactos ambientais. Uma discussão mais aprofundada sobre o licenciamento ambiental, inspiradora desta seção, encontra-se em Zhouri, Laschefski e Pereira (2005, pp. 89-116).
  - 6 Além do acompanhamento das dinâmicas em outros estados e em nível nacional com base em processos nos Ministérios das Minas e Energia e do Meio Ambiente, na Aneel e na rede de entidades que compõem o GT “Energia do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais”, seguimos os registros de que o Conama talvez tenha sido inspirado no Copam mineiro (Carneiro, 2003).
  - 7 Para o caso do Copam mineiro, consultar Starling (2001).
  - 8 O projeto hidrelétrico Irapé, no Rio Jequitinhonha, orçado no início dos anos de 2000 em torno de 500 milhões de reais, após quase duas décadas de resistência por parte das comunidades locais atingidas, recebeu licenciamento operatório em dezembro de 2005, quando o Termo de Ajustamento de Condutas levado a efeito pelo Ministério Público Federal fez com que a empresa estatal Cemig reconhecesse vários direitos antes negados. Assim, as “externalidades” sociais reconhecidas contribuíram para a duplicação do valor orçamentário da obra.
  - 9 A exemplo da PCH Aiuruoca, projeto que incide sobre uma área de APP, dentro da zona de amortecimento do Parque Estadual do Papagaio, zona de refúgio da vida silvestre da APA Federal da Mantiqueira, portanto, um ecossistema típico da Mata Atlântica, com várias espécies endêmicas ameaçadas de extinção. Uma área, enfim, sujeita a várias legislações de preservação e cujo projeto, não obstante, obteve licença prévia concedida pelo Copam após sete anos de resistência de movimentos locais.
  - 10 Para mais detalhes, consultar Zhouri, Laschefski e Pereira (2005, p. 102) e Zhouri (2003).
  - 11 O processo, conhecido em inglês como *scoping*, esta previsto na legislação alemã (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung*, UVP, Artigo 5).
  - 12 Ver análise e exemplos em Zhouri e Oliveira (2005) e Zhouri, Laschefski e Pereira (2005, p. 106).
  - 13 Para uma análise detalhada sobre o exaustivo processo de negociação do Termo de Ajustamento de conduta referente à barragem de Irapé, consultar Zucarelli (2006).

## BIBLIOGRAFIA

- ACSERALD, H. (2004a), “Justiça ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas”, in Henri Acserald, José Augusto Pádua e Selene Herculano, *Justiça ambiental e cidadania* (orgs.), Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- ACSERALD, H. (2004b), *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- ALTVATER, E. (1999), “Restructuring the space of democracy”. *Ambiente e Sociedade*, ano II (3 e 4): 5-27.
- BOURDIEU, Pierre. ([1972] 1993), *Outline of a theory of practice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BRAUMÜHKL, C & WINTERFELD, V. (2005), “Sustainable governance: reclaiming the political sphere: reflections on sustainability, globalization and democracy”. *Wuppertal Papers*, 135e. Disponível no site <www.wupperinst.org>.
- BRYANT, R & BAILEY, S. (1997), *Third world political ecology*. London/Nova York, Routledge.
- BUNGE, Thomas. (2002), “As bases legais do estudo de impacto ambiental”, in Clarita Müller-Plantenberg e Aziz Nacib Ab’Saber (orgs.), *Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, Rússia e na Alemanha*, 2 ed. 1. reimpr., São Paulo, Edusp, 2002.
- CARNEIRO, Eder Jurandir. (2003), *Modernização recuperadora e o campo da política ambiental em Minas Gerais*. Tese doutorado em Sociologia e Política, Belo Horizonte, UFMG.
- CAVALCANTI, Clóvis. (2004), “Características da governança ambiental no Brasil”. XXIV Reunião da ABA, FP.27 “Antropologia e a práxis socioambiental”, Olinda.
- DAGNINO, E. (2004), “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, in Daniel Mato (coord.), *Políticas de cidadania y*

- sociedade civil em tempos de globalización*, Caracas, FACES/Universidad Central da Venezuela.
- DEUTSCH LYNCH, B. (2001), “Instituições internacionais para a proteção ambiental e suas implicações para a justiça ambiental de cidades latino-americanas”, in Henri Acserald (org.), *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*, Rio de Janeiro, DP&A.
- ESCOBAR, A. (1992), “Planning”, in W. Sachs (ed.), *The development dictionary: a guide to knowledge as power*, Londres, Zed Book.
- ESTEVA, G. (1992), “Development”, in W. Sachs (ed.), *The development dictionary: a guide to knowledge as power*, Londres, Zed Book.
- GUHA, R. & MARTINEZ-ALIER, J. (1996), *Varieties of environmentalism*. Londres, Earthscan.
- LACORTE, A. C. & BARBOSA, N. P. (1995), “Contradições e limites dos métodos de avaliação de impactos em grandes projetos: uma contribuição para o debate”. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano IX (1/4), jan./dez.
- LEFF, E. (2001), *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis, Vozes.
- LEMOS, Chélen Ficher. (1999), *Audiências públicas, participação social e conflitos ambientais nos empreendimentos hidroelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé*. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (UFRJ).
- MARTINEZ-ALIER, Juan. (2001), “Justicia ambiental, sustentabilidad y valoración”. *Ecología Política – Cadernos de Debate Internacional*, 21: 103-134, Barcelona, Icaria.
- OPSCHOOR, J. B. (1995), “Ecospace and the fall and the rise of throughput intensity”. *Ecological Economics*, 15 (2): 137-140.
- ROTHMAN, F. (2008), *Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. Viçosa, UFV.
- SACHS, W. (ed.). (1992), *The development dictionary: a guide to knowledge as power*. Londres, Zed Books.
- \_\_\_\_\_. (2000), “Globalization and sustainability”. *World Summit Papers*, 6, Berlim, The Heirinch-Böll Foundation.
- \_\_\_\_\_. (org.). (2002), “Justiça num mundo frágil: memorando para a cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável”. *World Summit Papers*, Rio de Janeiro, Fundação Heinrich-Böll.
- STARLING, Mônica Barros de Lima. (2001), “Politizando a natureza: a experiência democrática na gestão do meio ambiente em Minas Gerais”. Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política (UFMG).
- ZHOURI, Andréa. (2003), “Hidrelétricas e sustentabilidade”. *Anais Seminário Terto-Brasileiro de Energias Renováveis*. Berlim, Fundação Heinrich. Acessado no site <www.boell.org.de>.
- ZHOURI, A. (2006), “O ativismo transnacional pela Amazônia: entre a ecologia política e o ambientalismo de resultados”. *Revista Horizontes Antropológicos*, 25: 139-169, jan./jun.
- ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. & PAIVA, A. (2005), “Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais”, in Andréa Zhouri, Klemens Laschefski e Doralice Pereira (orgs.), *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*, Belo Horizonte, Autêntica.
- ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. & PEREIRA, D. (2005), “Introdução: desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais”, in Andréa Zhouri, Klemens Laschefski e Doralice Pereira (orgs.), *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*, Belo Horizonte, Autêntica.
- ZHOURI, A & OLIVEIRA, R. (2005), “Paisagens industriais e desterritorialização de populações locais: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais”, in Andréa Zhouri, Klemens Laschefski e Doralice Pereira (orgs.), *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*, Belo Horizonte, Autêntica.
- ZHOURI, A. & ROTHMAN, F. (2008), “Assessoria aos atingidos por barragens em Minas Gerais: desafios, limites e potencial”, in Franklin Rothman (org.), *Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*, Viçosa, UFV.
- ZUCARELLI, Marcos Cristiano. (2006), *Estratégias de viabilização política da Usina de Irapé: o (des)cumprimento de normas e o ocultamento de conflitos no licenciamento ambiental de hidrelétricas*. Dissertação de mestrado em Sociologia, Belo Horizonte, FAFICH/UFMG.

**JUSTIÇA AMBIENTAL,  
DIVERSIDADE CULTURAL E  
ACCOUNTABILITY: DESAFIOS  
PARA A GOVERNANÇA  
AMBIENTAL**

**Andréa Zhouri**

**Palavras-chave:** Governança;  
Licenciamento ambiental; Adequação;  
Conflito; Justiça ambiental.

Este artigo apresenta uma reflexão crítica sobre os significados da noção de governança, sobretudo no campo ambiental, com referência aos modelos empíricos representados pelos conselhos de política ambiental e ao processo de licenciamento. A governança ambiental é remetida ao contexto do paradigma da modernização ecológica, ou adequação ambiental, centrado nas estratégias técnicas, mercadológicas e no consenso político como soluções para os ditos “problemas ambientais”. A análise dos problemas estruturais e procedimentais do licenciamento ressalta os limites desta noção de governança que se impõe como controle sobre os territórios e as pessoas. Ao final, sublinha-se a necessidade de se colocar em destaque os princípios da justiça ambiental, da diversidade cultural e da transparência como essenciais para a construção de uma sociedade que se quer sustentável.

**ENVIRONMENTAL JUSTICE,  
CULTURAL DIVERSITY, AND  
ACCOUNTABILITY:  
CHALLENGES FOR  
ENVIRONMENTAL  
GOVERNANCE**

**Andréa Zhouri**

**Keywords:** Governance; Environmental licensing; Adequacy paradigm; Conflict; Environmental justice.

The article presents a critical view on the notion of governance, mainly in the environmental field, with respect to the empirical models represented by the council of environmental policies and the process of environmental licensing. Environmental governance is inscribed in the ecological modernization paradigm, or adequacy paradigm, centered in the technical, market oriented and consensus building strategies as solutions for the so-called “environmental problems”. Through the analysis of the structural and practical problems of the licensing process, the paper highlights the limits of this notion of governance that imposes itself upon territories and peoples. At the end, it is stressed the call for principles related to environmental justice, cultural diversity and accountability as crucial for the constructing of a sustainable society.

**JUSTICE  
ENVIRONNEMENTALE,  
DIVERSITÉ CULTURELLE ET  
ACCOUNTABILITY: DÉFIS À LA  
GOVERNANCE  
ENVIRONNEMENTALE**

**Andréa Zhouri**

**Mots-clés:** Gouvernance; Permis environnementaux; Adéquation; Conflit; Justice environnementale.

Cet article présente une réflexion critique à propos des sens de la notion de gouvernance, en particulier dans le domaine environnemental, en faisant allusion aux modèles empiriques représentés par les conseils de la politique environnementale et au processus d'obtention de permis environnementaux. La gouvernance environnementale est renvoyée au contexte du paradigme de la modernisation écologique, ou adéquation environnementale, centrée sur les stratégies techniques, de marché et sur le consensus politique en tant que solutions pour les dénommés “problèmes environnementaux”. L'analyse des problèmes structurels et de procédure du système de permis met en avant les limites de cette notion de gouvernance, qui s'impose comme un contrôle sur les territoires et les personnes. En conclusion, nous soulignons le besoin de mettre en avant les principes de la justice environnementale, de la diversité culturelle et de la transparence en vue de la construction d'une société qui se veut durable.