

MUDANÇA INSTITUCIONAL EM ARENAS DE DISPUTA: GOVERNANÇA DAS *WILDLANDS* ESTADUNIDENSES SOB AMEAÇA

1 INTRODUÇÃO

As *wildlands* estadunidenses podem ser entendidas como zonas naturais, áreas silvestres ou territórios de matas nativas. São, portanto, espaços dotados de funções essenciais para a provisão de serviços ecossistêmicos, isto é, bens comuns indispensáveis para a natureza e para as pessoas (Constanza, 1997; Daly; Farley, 2011; Oliveira et al, 2020). Disputas quanto ao seu uso, valor e nível de conservação estão intrinsecamente ligadas ao avanço de interesses econômicos e intensificação do uso da terra sem precedentes (Adhikari; Hansen, 2018). Ademais, a gestão destes espaços expõe visões antagônicas sobre sua conservação, especialmente quando da consideração dos fundamentos da economia ecológica.

O enquadramento de preocupações ecológicas em termos econômicos surge a partir da necessidade de enfatizar nossa dependência dos ecossistemas naturais, a fim de fomentar interesse público e mobilizar ações de tomadores de decisão com vistas à conservação (Braat; de Groot, 2012), dado que “serviços ecossistêmicos não são apreendidos em sua totalidade por mercados ou adequadamente quantificados em comparação a serviços econômicos e capital manufaturado” (Constanza, 1997, p.253), o que favorece a classificação de questões ambientais como meras externalidades, reproduzindo a lógica econômica neoclássica que predomina no desenho de políticas voltadas ao meio ambiente. Proponentes da economia ecológica apontam que “problemas de sustentabilidade ecológica e distribuição justa simplesmente não podem ser resolvidos por forças de mercado” (Farley, 2015, p.251). Dito isto, é necessário considerar os princípios de exaustão, apropriação e justiça (Oliveira et al, 2020) na alocação do capital natural, considerando seu valor intrínseco (Daly; Farley, 2011) e impactos intra e intergeracionais de sua distribuição.

A grande questão norteadora para aqueles que analisam mudanças institucionais está em entender por que e como as instituições se transformam. A revisão da literatura aponta que os mecanismos – formais e informais – que possibilitam mudanças institucionais meritam novos estudos (Scott, 2010), especialmente considerada a interdisciplinaridade desta agenda de pesquisa. O presente trabalho tem como objetivo, portanto, contribuir para o preenchimento desta lacuna através de pesquisa qualitativa, exploratória e documental de uma situação de ação, a saber, a tentativa de alterar a caracterização e uso das *wildlands* estadunidenses em junho de 2025. Apoiando-se no corpo teórico do neo-institucionalismo (Hall; Taylor, 2003), espera-se que seja possível identificar evidência empírica das dinâmicas de mudanças incrementais não planejadas elencadas por Mahoney e Thelen (2009).

2 METODOLOGIA

A pesquisa documental consistiu na análise de um projeto de lei (SENR Budget Reconciliation Bill), sendo o recorte específico da seção que trata das *wildlands* o objeto deste estudo. Apoiando-se em fundamentos da análise temática, buscou-se “identificar e interpretar padrões e temas em um conjunto de dados” (Naeem et al, 2023, p.1) a fim de identificar sentidos compartilhados.

Entende-se que o contexto histórico não pode ser desconsiderado; foi conduzida, então, análise da evolução histórica da administração destes espaços. Ademais, elementos do rumor público (a partir da definição de Maingueneau, isto é, a indistinção dos dizeres que se sobrepõem e moldam a opinião pública) também foram levados em conta. A metodologia envolve “criar uma representação única dos dados, muitas vezes guiada por teorias existentes” (Naeem et al, 2023, p.4), portanto apoiou-se no arcabouço teórico das mudanças institucionais, em especial nos teóricos do neo-institucionalismo. Estes procedimentos metodológicos informaram o reconhecimento dos mecanismos de mudança institucional incremental: *drift*, *layering*, *conversion* e *displacement* (ver Mahoney; Thelen, 2009).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A criação do sistema de administração de áreas naturais nos Estados Unidos oferece contexto importante para compreender as balizas ambientais, éticas e morais subjacentes à definição do que constitui uma área natural e quais as considerações para seu uso. Interessantemente, a promulgação do Wilderness Act, em 1964, parece refletir algumas das preocupações que viriam a caracterizar o arcabouço teórico dos economistas ecológicos, ao estabelecer que cabe ao Congresso “garantir ao povo americano, das gerações presentes e futuras, os benefícios de recursos duradouros de áreas selvagens (...) de forma que sejam mantidas inalteradas para seu uso e aproveitamento futuros como áreas naturais” (Estados Unidos, 1964). Segundo o documento, *wilderness* consiste em

área de terra federal não desenvolvida que mantém seu caráter e influência primitivos, sem construções permanentes ou habitação humana, protegida e gerida de modo a preservar suas condições naturais (a) que aparenta ter sido afetada principalmente por forças naturais, com intervenção humana substancialmente imperceptível; (b) que oferece oportunidades excepcionais de solitude ou de formas de recreação não restritas; (...) e (d) e que pode conter características ecológicas, geológicas ou outros atributos de valor científico, educacional, cênico ou histórico (Estados Unidos, 1964)

De acordo com dados do Serviço Florestal estadunidense, estas áreas são as terras públicas com mais alto nível de proteção no país, que conta com 803 unidades espalhadas em seu território, totalizando pouco mais de 45 milhões de hectares. O Wilderness Act inaugura o Sistema Nacional de Preservação de Áreas Selvagens, que atribui ao Serviço Florestal (USFS), ao Departamento de Gestão de Terras (BLM), ao Serviço Nacional de Parques (NPS) e ao U.S. Fish and Wildlife Service (FWS) a administração das *wildlands*. Essas agências federais passam a ocupar papel central em dilemas de governança de bens de uso comum (Ostrom, 2008) em suas atividades de controle social, imposição de normas e observação do capital social local.

Para além do valor intrínseco que a economia ecológica atribui aos recursos naturais (Constanza, 1997; Daly; Farley, 2011; Venkatachalam, 2007), *wildlands* são responsáveis por serviços ecossistêmicos de provisão, como fornecimento de água e alimentos; regulação, a exemplo de polinização e regulação climática e do ar; de suporte, consideradas biodiversidade, ciclagem de nutrientes e resiliência ecológica; e culturais, através de atividades recreativas, valor espiritual e experiência estética (Adhikari; Hansen, 2018; Zhu et al, 2024).

4.1 Mudança institucional via construção de realidades

Mudanças no entendimento do que são e como devem ser geridas as *wildlands* nos Estados Unidos podem ser descritas como “ambientalização” (Fleury; Almeida, 2010) de conflitos sociais nos quais dimensões simbólicas são acrescidas àquelas demandas materiais; a disputa passa por “apropriação técnica, cultural e social do meio” (Fleury; Almeida, 2010, p.65) por parte de atores que objetivam “construir a realidade mais conforme aos [seus] interesses específicos” (Fleury; Almeida, 2010, p.64). Medidas recentes anunciadas pelo governo dos Estados Unidos ilustram esforços de uma coalizão dominante, pautada em uma agenda de crescimento econômico, impondo-se na distribuição de dotações sociais e políticas no delineamento de ações de governança ambiental.

Em abril de 2025, o Departamento do Interior divulgou que intenciona revogar a Public Lands Rule, medida de conservação do governo Biden, o que liberaria a exploração de recursos em áreas federais. O governo anunciou que está explorando formas de “restaurar a prosperidade americana” via exploração de madeira, pastagens e combustíveis fósseis, em detrimento da conservação, sob o argumento de que a ação movimentaria bilhões de dólares em atividade econômica e geração de empregos. Em maio do mesmo ano, a secretária de Agricultura anunciou que planeja revogar uma regra da era Clinton conhecida como Roadless Rule, que efetivamente proíbe o desmatamento e a mineração em 58 milhões de acres de florestas nacionais. As ordens dadas pelo presidente Trump ao Serviço Florestal consistem no aumento do desmatamento e desbaste das florestas a fim de enfrentar a ameaça de incêndios florestais.

As medidas supracitadas vão ao encontro da caracterização de Paavola (2005) de instituições como determinantes de quais são os interesses que prevalecem, bem como o entendimento de Douai e Montalban (2012) de que instituições são manifestações do grau relativo de poder que cada agente possui. Nos processos descritos acima, a mudança institucional se daria, portanto, através de desmobilização (Douai; Montalban, 2012), sendo central o papel dos agentes na formação de coalizões e submissão às regras – sejam estas legais ou socialmente aceitas – do processo decisório.

Há um argumento também quanto à violência simbólica (Fligstein; McAdam, 2012) de uma disputa que parece oscilar em um espectro conflito declarado-conflito latente (Douai; Montalban, 2012). As instituições assumem tal caráter pois “regras formais regulam conflitos ao normalizá-los ou torná-los invisíveis” (Douai; Montalban, 2012, p.1209), ou seja, são agentes detentores de habilidades sociais coesas e sofisticadas (Fligstein; McAdam, 2012) aqueles capazes de avançar seus interesses e determinar o *status quo*. Vale considerar que houve até mesmo um slogan de campanha para avançar interesses daqueles agentes: *drill, baby, drill*. Foi repetido por Donald Trump durante toda a campanha que o levou de volta à Casa Branca em 2025, promovendo maior liberalização e desregulamentação da extração de matérias fósseis (vide a técnica de *fracking*) como caminho para atingir a autonomia e suficiência energéticas dos Estados Unidos. Percebe-se que o crescimento econômico se torna força motriz no discurso do governo, o que parece refletir-se na atribuição de dotações e reprodução das instituições.

Conseqüentemente, uma grande questão que emerge a partir das mudanças institucionais apresentadas até então é compartilhada por Roland (2004), que pondera como instituições pré-existentes empoderam diferentes grupos sociais na solução de seus problemas de ação coletiva. Para o autor, entender relações entre instituições necessariamente demanda conceber instituições como resultantes da interação de dotações políticas e culturais.

4.2 Entre instituições de mudança lenta e rápida

Para compreender as disputas que perpassam as *wildlands* estadunidenses, é pertinente considerar o processo mais amplo de mudança institucional envolvendo as terras públicas federais nos Estados Unidos. A aquisição de terras foi um dos primeiros objetivos federais, de início facilitado por diversos meios. Todavia, Dill (2025) destaca que os Pais Fundadores dos Estados Unidos ficariam surpresos ao saber que, quase 250 anos depois, o governo federal ainda possui e administra quantidade considerável de terras públicas, pois o objetivo nunca foi criar um governo central robusto com vastas propriedades fundiárias – pelo contrário, a aquisição de terras deveria ser imediatamente seguida de transferência para a propriedade privada. Essa caracterização parece ecoar a ideia de *path dependence* como descrita por Hall e Taylor (2003), isto é, que efeitos de escolhas institucionais tendem a se reproduzir segundo padrões de autorreforço, limitando opções disponíveis futuramente.

A política de terras federais pode ser dividida, de forma geral, em quatro eras: aquisição, alienação, reserva e gestão (Dill, 2025). A era da alienação foi marcada por disputas entre uma visão da econômica neoclássica *mainstream* e dos fundamentos que seriam organizados sob o arcabouço da economia ecológica. Encerrou-se após consideráveis danos ambientais e com um público cada vez mais engajado, que passou a defender uma abordagem diferente para a governança das terras públicas (Dill, 2025). Poucas restrições haviam sido impostas ao uso privado da terra, e o governo dispunha de capacidade limitada para proteger as terras públicas daqueles que buscavam lucrar rapidamente. Somada à crença de que os recursos do continente eram inesgotáveis, a falta de supervisão federal “tornava inevitável que fossem usados livremente e, muitas vezes, de forma ineficiente” (Dill, 2025, p.5).

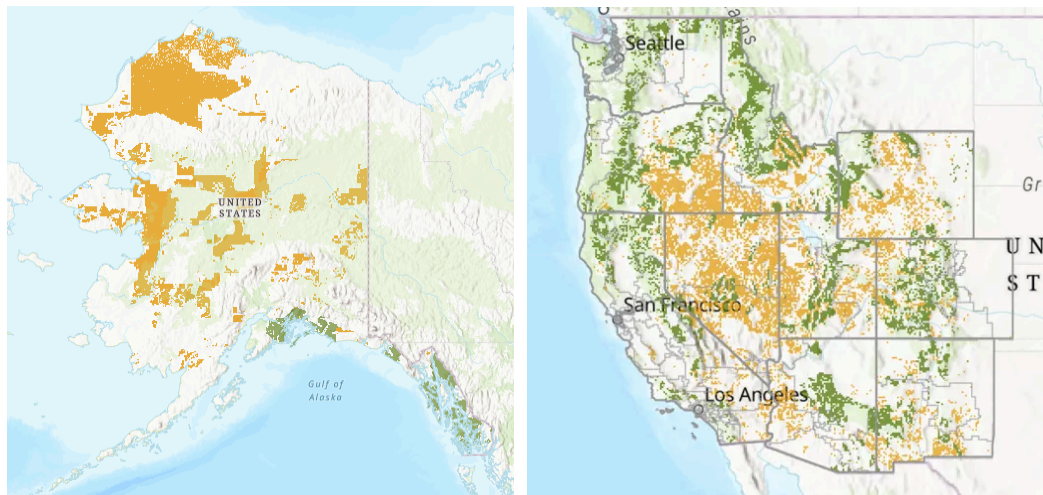
Nota-se que a definição ampliada de instituições de Scott (2010), que incorpora regras informais, condutas locais e até um aspecto mais existencial (quando da consideração de que agregam sentido à vida social) parece adequada para o processo de mudança institucional referente ao Serviço Florestal neste contexto, levando em conta que

a especialização dos profissionais do Serviço Florestal mudou ao longo das eras, de uma abordagem voltada para a administração econômica das florestas para uma orientação mais ecológica; a agência adotou a “sabedoria das multidões”, ou seja, o planejamento e a gestão são atualmente moldados por grupos colaborativos compostos por partes interessadas, mas sem formação científica (Dill, 2025, p.9)

O excerto ilustra a estratégia de *layering* como mecanismo de estabilização, continuidade e resiliência da instituição (Mahoney; Thelen, 2009), mesmo tendo havido movimentação em direção a autogestão local eficiente a partir de ações coletivas (Ostrom, 2008; Pavanelli et al, 2022). Em contraste, o financiamento do órgão está vinculado às receitas provenientes da extração de madeira, o que indica *lock-in* institucional (Pavanelli et al, 2022) a partir do domínio da arena econômica. Dill (2025) defende que o Congresso deve garantir que cada floresta nacional receba financiamento consistente; romper a dependência das indústrias extrativistas permitirá integrar sustentabilidade ecológica, resiliência econômica e preservação cultural.

A maior tentativa, até então, do governo Trump em mover as balizas institucionais que concernem as *wildlands* veio a partir de uma controversa tentativa de mudança incremental via uma combinação de mecanismos de *layering* e *conversion* em junho de 2025, no contexto da apresentação de uma lei orçamentária – rotulada Big Beautiful Bill no rumor público. O Congresso considerou a permissão de venda de mais de 250 milhões de acres de terras públicas, em uma disposição que determinaria a alienação de entre 2 e 3 milhões de acres de terras geridas pelo Departamento de Gestão de Terras e pelo Serviço Florestal através de 11 estados (ilustrado na Figura 1). Este tipo de instituição merece atenção pois aprofunda o isomorfismo, mimetização e ações consideradas legítimas (Scott, 2010).

Figura 1. Áreas naturais federais sob administração do USFS (em verde) e BLM (em laranja) que seriam afetadas pela provisão



Fonte: The Wilderness Society.

São alguns dos principais pontos da medida (The Wilderness Society, 2025):

- (a) Restrições limitadas tornariam mais de 250 milhões de acres de terras públicas aptas a venda para “qualquer parte interessada”;
- (b) (...) disposições exigem a realização de leilões de concessões de petróleo no Refúgio do Ártico, forçam a construção de uma estrada para mineração cortando um parque nacional e mais que dobram a quantidade de desmatamento em florestas nacionais do oeste;
- (c) O projeto forja situação em que governos estaduais e locais, relativamente subfinanciados, ficam posicionados para perder leilões públicos e concessões contra interesses comerciais bem financiados. Também não garante às Nações Tribais soberanas o direito de preferência na

- compra das terras, mesmo para áreas que fazem parte de seus territórios tradicionais ou que contêm locais sagrados;
- (d) Processo definido para venda das terras extremamente acelerado, exigindo a demarcação em 30 dias, e depois a cada 60 dias até que a meta arbitrária de milhões de acres seja atingida, tudo isso sem audiências, debates ou participação pública.

É importante destacar que se tratou de uma provisão submetida pelo Senador Mike Lee (R-UT) a um projeto de lei de reconciliação (tradução livre do inglês *reconciliation bill*), um instrumento extraordinário que, segundo regras especiais, exige maioria simples para aprovação, ao contrário da supermaioria de 60 votos normalmente necessária. A própria mudança no uso moderno deste mecanismo, que antes visava evitar um *shutdown* do governo e agora busca garantir que o partido detentor de maioria legislativa consiga aprovar gastos que provavelmente seriam rejeitados em um processo convencional, pode ser apontada como exemplo de *drift*. Ademais, não é exagero afirmar que o USFS e o BLM seriam convertidos em agências de “desconservação”, em um exemplo de *displacement* institucional. A oposição à medida contou com a formação de alianças aparentemente improváveis através do trabalho institucional de ativistas ambientais, grupos de caça, organizações de vida ao ar livre, pescadores, “campistas”, aventureiros e parlamentares tanto democratas como republicanos. A proposição foi rejeitada, o que serve para ilustrar as interações entre regras de nível constitucional e de escolha coletiva (Ostrom, 2008), bem como a garantia de reprodutibilidade de entendimentos compartilhados: o órgão responsável do Senado vetou a inclusão da proposta nos moldes submetidos, alegando que não caberia em um mecanismo orçamentário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso analisado expressa tentativas de mudança institucional em uma arena de disputa que reproduz interesses de atores dominantes (Fligstein; McAdam, 2012). As seções anteriores demonstram como a agenda econômica se mostra grande impulsionadora de ações de governança, dominando outras dotações, sob argumentos de criação de moradia, crescimento econômico e aumento produtivo, posicionando a agenda ambiental em último plano.

A análise proposta neste estudo possibilitou verificar instâncias de mudança incremental correspondentes aos quatro mecanismos propostos na literatura para explicar como as instituições se transformam de maneira gradual, estabelecendo novas condições de engajamento a partir de então. Importa, portanto, considerar os atores e as relações de poder que sublinham tais movimentos, pois estes influenciam os discursos que, por sua vez, tem o potencial de estabelecer políticas públicas.

Há que se considerar algumas limitações na interpretação dos resultados. Primeiramente, o uso do referencial teórico do neo-institucionalismo pressupõe alguns fundamentos que orientam a análise dos dados coletados; estimula-se a investigação a partir de outras vertentes teórico-metodológicas a fim de suscitar novas contribuições. O trabalho também se insere em um recorte temporal específico de uma situação de ação cujos dados empíricos são de disponibilidade limitada, o que suscita uma análise do curto prazo e pode impactar a interpretação dos resultados. Espera-se que as dinâmicas identificadas possam ser aprofundadas em pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

- ADHIKARI, A.; HANSEN, A. J. Land use change and habitat fragmentation of wildland ecosystems of the North Central United States. *Landscape and Urban Planning*, v. 177, p. 196–216, set. 2018.
- BRAAT, L. C.; DE GROOT, R. The ecosystem services agenda: bridging the worlds of natural science and economics, conservation and development, and public and private policy. *Ecosystem Services*, v. 1, n. 1, p. 4–15, jul. 2012.
- COSTANZA, Robert et al. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, v. 387, n. 6630, p. 253-260, 1997.

- DALY, Herman; FARLEY, Joshua. *Ecological economics: principles and applications*, Island Press, 2011.
- DILL, B. How Institutional Layering Shapes Collaborative Governance: An Examination of Forest Collaboratives in the Pacific Northwest (PNW). *Sociology Compass*, v. 19, n. 2, fev. 2025.
- DOUAI, Ali; MONTALBAN, Matthieu. Institutions and the environment: the case for a political socio-economy of environmental conflicts. *Cambridge Journal of Economics*, v. 36, n. 5, p. 1199-1220, 2012.
- ESTADOS UNIDOS. Wilderness Act of 1964. Public Law 88-577, 3 sept. 1964. Codified at 16 U.S.C. §§ 1131–1136.
- FARLEY, Joshua et al. Extending market allocation to ecosystem services: Moral and practical implications on a full and unequal planet. *Ecological economics*, v. 117, p. 244-252, 2015.
- FLEURY, L. C.; ALMEIDA, J. Disputas pela legitimação de lógicas de uso e apropriação do meio natural: conservação ambiental, representações e conflitos no entorno do Parque Nacional das Emas - GO. *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis*, v. 7, n. 1, 28 jul. 2010.
- FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, Doug. *A theory of fields*. Oxford University Press, 2012.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58, p. 193-223, 2003.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press, 2009. p. 01-37
- NAEEM, M. et al. A step-by-step Process of Thematic Analysis to Develop a Conceptual Model in Qualitative Research. *International Journal of Qualitative Methods*, v. 22, n. 1, p. 1–18, 2023.
- OLIVEIRA, Camila Espezio; PAVANELLI, João Marcos Mott; IGARI, Alexandre Toshio. Serviços ecossistêmicos e bens comuns: uma breve conceitualização. *Diálogos Socioambientais*, v. 3, n. 07, p. 24-26, 2020.
- OSTROM, Elinor. Doing institutional analysis: Digging deeper than markets and hierarchies. In: *Handbook of new institutional economics*. Springer Berlin Heidelberg, 2008. p. 819-848.
- PAAVOLA, Jouni; ADGER, W. Neil. Institutional ecological economics. *Ecological economics*, v. 53, n. 3, p. 353-368, 2005.
- PAVANELLI, João Marcos Mott; DE OLIVEIRA, Camila Espezio; IGARI, Alexandre Toshio. O desafio das mudanças institucionais na economia ecológica. *Revibec: revista iberoamericana de economía ecológica*, v. 35, n. 1, p. 36-55, 2022.
- ROLAND, G. Understanding institutional change: Fast-moving and slow-moving institutions. *Studies in Comparative International Development*, v. 38, n. 4, p. 109–131, dez. 2004.
- SCOTT, W. Richard. Reflections: The past and future of research on institutions and institutional change. *Journal of change management*, v. 10, n. 1, p. 5-21, 2010.
- THE WILDERNESS SOCIETY. Top-line summary and analysis: Senate Energy and Natural Resources Committee Budget Reconciliation Bill Text. Jun., 2025. Disponível em <https://www.wilderness.org/sites/default/files/media/file/Analysis-SEN-R-Budget-Rec-Bill-20250617.pdf>.
- VENKATACHALAM, L. Environmental economics and ecological economics: Where they can converge? *Ecological Economics*, v. 61, n. 2-3, p. 550–558, mar. 2007.
- ZHU, R. et al. Linking wilderness mapping and ecosystem services: Identifying integrated wilderness and ecological indicators to quantify ecosystem services of wilderness. *Ecological Indicators*, v. 160, p. 111915–111915, 1 mar. 2024.