



EDITORA



UnB

GOVERNANÇA AMBIENTAL

Fundamentos e aplicações

Fabiano Toni
Mauro G.M. Cappellaro
Arnoldo Santos de Lima





Universidade de Brasília

Reitora
Vice-Reitor

Rozana Reigota Naves
Márcio Muniz de Farias

EDITORA

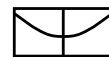


UnB

Conselho editorial

Germana Henriques Pereira (Presidente)
Ana Flávia Magalhães Pinto
Andrey Rosenthal Schlee
César Lignelli
Fernando César Lima Leite
Gabriela Neves Delgado
Guilherme Sales Soares de Azevedo Melo
Liliane de Almeida Maia
Mônica Celeida Rabelo Nogueira
Roberto Brandão Cavalcanti
Sely Maria de Souza Costa

EDITORA



UnB

Governança ambiental

Fundamentos e aplicações

Fabiano Toni
Mauro G. M. Cappellaro
Arnoldo Santos de Lima



Equipe do projeto de extensão – Oficina de edição de obras digitais

Coordenação geral	Thiago Affonso Silva de Almeida
Consultora de produção editorial	Percio Sávio Romualdo Da Silva
Coordenação de revisão	Talita Guimarães Sales Ribeiro
Coordenação de design	Cláudia Barbosa Dias
Revisão	Maria Thalita dos Santos Pessôa
Diagramação	Larissa Gomes dos Santos Viana
Foto de capa	Anna Shvets, via Pexels.com

© 2024 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
Centro de Vivência, Bloco A - 2ª etapa, 1º andar
Campus Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília/DF
CEP: 70910-900
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade de Brasília – BCE/UnB)

T665g Toni, Fabiano.
 Governança ambiental [recurso eletrônico] :
 fundamentos e aplicações / Fabiano Toni, Mauro
 G. M. Cappellaro, Arnaldo Santos de Lima. -
 Brasília : Editora Universidade de Brasília,
 2024.
 168 p. - (Série Ensino de Graduação).

 Inclui bibliografia.
 Formato PDF.
 ISBN 978-65-5846-267-5.

1. Governança ambiental. 2. Recursos
naturais. 3. Ação coletiva. I. Cappellaro,
Mauro G. M. II. Lima, Arnaldo Santos de. III.
Título. IV. Série.

CDU 502/504

Apresentação 11

Capítulo 1

Governança: evolução e desdobramento do conceito 13

Governança: breve histórico e apresentação do conceito **13**

Uma definição de governança **16**

Governança ambiental: elementos-chave da abordagem **18**

Um caso de governança ambiental: Cultivando água boa **21**

Considerações finais **23**

Capítulo 2

Racionalidade e ação coletiva 25

Racionalidade individual – origem e fundamentos **25**

A teoria da ação racional **29**

Ação coletiva e a teoria dos jogos: breve revisão histórica **30**

O dilema do prisioneiro **33**

A tragédia dos comuns: Garrett Hardin e a racionalidade humana que leva à exaustão dos recursos naturais **35**

Superando o dilema da ação coletiva: o tamanho, a composição dos grupos e os incentivos seletivos em Mancur Olson **37**

Superando o dilema da ação coletiva: jogos repetitivos, lembrança, aprendizagem e reciprocidade em Robert Axelrod **40**

Considerações finais **43**

Capítulo 3

As instituições e a governança ambiental 46

Definição **46**

Atributos institucionais **49**

Mudanças institucionais **50**

Instituições e o seu desenvolvimento no campo político e econômico: como tudo começou? **55**

Críticas às instituições **58**

A instituição nos estudos da governança ambiental: casos empíricos **60**

Considerações finais **61**

Capítulo 4

Capital social 63

Capital social – surgimento do conceito **63**

A popularização e o uso predominante do conceito **65**

Visões alternativas, críticas e desenvolvimentos do conceito **71**

O capital social com atributo do indivíduo – Pierre Bourdieu **73**

Considerações finais **77**

Governança de recursos de acesso aberto 79

O que é um recurso de acesso aberto? **79**

Governança dos recursos de acesso aberto: uma revisão histórica **82**

Governança de recursos de acesso aberto:
uma abordagem institucionalista **86**

Críticas à governança de recursos de propriedade comum **88**

Governança de recursos de acesso aberto e o Brasil: o que vem sendo
produzido no país **89**

Considerações finais **92**

Participação 93

O conceito de participação no modelo de democracia participativa e
representativa **93**

Breve histórico da participação como instrumento de desenvolvimento e
modelo de fomento à democracia **95**

A participação no desenho institucional de políticas públicas e no
âmbito da legislação ambiental no Brasil **96**

Limites e críticas à efetividade da participação para o desenvolvimento
da governança ambiental **100**

A participação na governança ambiental e os seus desafios na
expansão da esfera de ação pública **104**

Considerações finais **105**

Descentralização 107

Perspectiva histórica da descentralização e de sua ligação com o federalismo **107**

Tipos de descentralização **109**

Correntes teórico-analíticas da descentralização **111**

Limites e críticas à efetividade da descentralização como fator propulsor do desenvolvimento e da democracia **112**

A descentralização no Brasil **114**

A descentralização ambiental no Brasil e desafios para a expansão da ação pública **115**

Considerações finais **117**

Governança global 119

O sistema internacional, soberania e anarquia **119**

O realismo **120**

Liberalismo **122**

A revolução behaviorista e as novas abordagens realista e liberal **125**

Neorealismo 125

Neoliberalismo 127

Neoliberalismo na prática: os regimes ambientais **131**

Um exemplo de regime: a Convenção do Clima **133**

Considerações finais **133**

Capítulo 9

Crítica à governança: uma abordagem destituída de relações de poder? 135

Introdução **135**

O conceito de governamentalidade: poder e ordem na visão de Michel Foucault **136**

Da governamentalidade à ecogovernamentalidade: a ideia de geopoder e do panóptico ambiental **138**

A ecogovernamentalidade na visão de Arun Agrawal: a produção de práticas e subjetividades positivas **139**

Correntes discursivas e o panóptico ambiental **140**

Pesquisas e estudos sobre ecogovernamentalidade: reflexos na governança ambiental **142**

Considerações finais **144**

Referências 147

Apresentação

O livro discute os principais conceitos e traz exemplos de aplicação da abordagem de governança na área ambiental. A definição de governança apresentada tem oito elemento-chave que permitem a sua melhor compreensão conceitual e empírica e ajudam a diferenciar governança de governo: hibridismo, escala, interdependência, ação coletiva, cooperação, aprendizagem, redes e coordenação. A partir dessa conceituação, feita no primeiro capítulo do livro, apresentamos outros sete capítulos, nos quais discutimos mais a fundo esses elementos e sua utilização: 1) a base teórica da governança – individualismo metodológico, teoria da escolha racional e teoria dos jogos; 2) o novo institucionalismo; 3) cooperação e capital social; 4) os recursos de acesso aberto e a análise institucional de Elinor Ostrom e da escola de Indiana; 5) processos participativos; 6) descentralização; e 7) governança global. Em cada um desses capítulos mostramos como cada um desses elementos de análise pode contribuir aos estudos de governança e as principais críticas feitas a eles na literatura. No capítulo final fazemos uma crítica mais ampla, com base na necessidade de incorporar variáveis ligadas à desigualdade de poder nos estudos de governança. Ao final da leitura, espera-se que os alunos dominem um referencial teórico metodológico que lhes permita analisar processos de decisão coletiva de uso e conservação de recursos naturais.

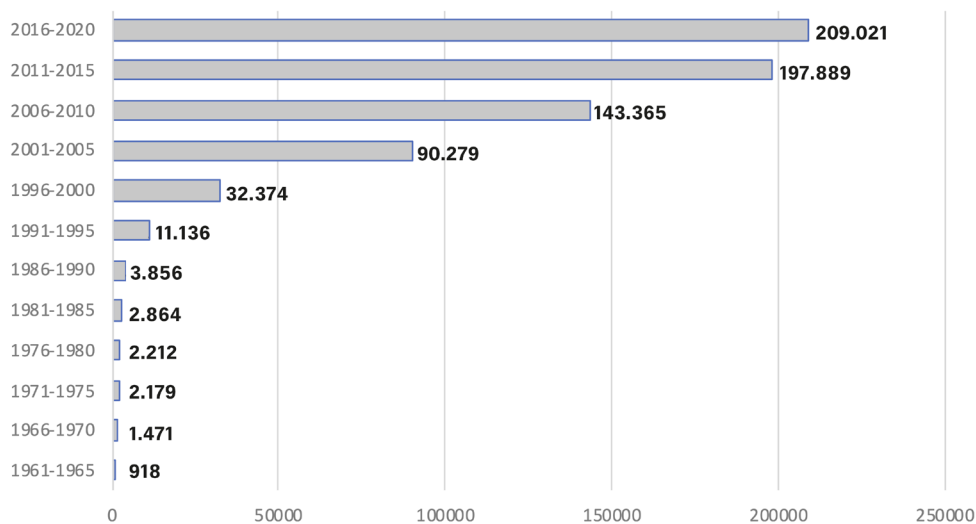
Governança: evolução e desdobramento do conceito

O objetivo deste capítulo é apresentar o conceito de governança ambiental para subsidiar os leitores nas discussões que se seguem nos capítulos posteriores. A primeira seção trata da evolução e da definição do conceito amplo de governança. A segunda busca aprofundar o conceito específico de governança ambiental; nela, abordamos elementos-chave que fazem parte da construção do conceito e que, apesar de essenciais para sua compreensão, a literatura muitas vezes não trata claramente. Na terceira e última seção do capítulo, apresentamos um exemplo para clarificar como a governança ambiental pode ser pensada e tratada empiricamente. Ao final deste capítulo, os alunos deverão ser capazes de responder às seguintes perguntas: o que é governança ambiental? Como o conceito surgiu e se disseminou no meio acadêmico? Quais características são essenciais para a compreensão da expressão governança ambiental? Como podemos aplicar tal conceito?

Governança: breve histórico e apresentação do conceito

Ainda que o conceito de governança não seja novidade nos circuitos acadêmicos, é notável a intensificação recente de seu uso. A figura 1 nos dá uma ideia da explosão recente do uso do termo em publicações acadêmicas.

Figura 1: Publicações cujos títulos contêm o termo “*governance*” recuperadas no Portal de Periódicos da Capes, por quinquênio, entre 1961 e 2020



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados coletados no Portal de Periódicos da Capes

A figura 1 mostra que, no final do século passado, houve um crescimento quase exponencial do uso do termo em títulos de artigos de periódicos. Essa informação induz a uma pergunta crucial: por que o conceito “governança” se disseminou tanto no meio acadêmico nos últimos 20 anos?

A resposta a esta pergunta não é única.¹ Um dos motivos que explicam a rápida aceitação do conceito é o aumento da complexidade dos problemas sociais e ambientais ao longo do século passado, associado a uma percepção de que as teorias sociais então dominantes falhavam em contribuir para a compreensão e resolução deles. Assim, o aparecimento de problemas complexos, muitas vezes denominados de *wicked problems*, tem sido o principal fator motivador dos estudos da governança.

Os *wicked problems* se caracterizam: *i*) pela quantidade de atores envolvidos, bem como as relações de interdependência entre eles; *ii*) pelas incertezas sobre as consequências do problema, seus riscos e a forma com que mudam; e *iii*) pela divergência e fragmentação de pontos de vista sobre estratégias para a sua resolução (Head, 2008; Head; Alford, 2013).

Exemplos da complexidade dos problemas socioambientais recentes podem ser encontrados nas crises hídricas de regiões metropolitanas brasileiras. Um caso ilustrativo é o ocorrido no Distrito Federal em 2018, que não foi mitigado por uma única ação do Governo do Distrito Federal, mas por um conjunto múltiplo de ações e participantes: população urbana, empresários, agricultores, órgãos de fiscalização e controle do governo federal e até mesmo o governo do estado de Goiás. O emaranhado de atores públicos de diferentes níveis e jurisdições, da sociedade civil e de organizações privadas, assim como as suas

¹ Outros elementos importantes para compreender a ascensão da governança à ordem do dia, mas que estão fora do escopo deste livro, podem ser consultados nos seguintes trabalhos: Cavalcante (2017); Peters (2012); e Rhodes (1996).

divergências de opinião, representam claramente a complexidade da resolução de um problema socioambiental que surgiu numa região específica do Brasil.

Outro exemplo é o controle do desmatamento na Amazônia. Desde o início da década de 1990, há um grande esforço de diversos atores da sociedade civil, da academia, das comunidades tradicionais, dos governos estaduais, do governo federal e da comunidade internacional em torno de pensar estratégias de redução do desmatamento. Em 2004, emergiu o plano de ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, conhecido como PPCDAm, em resposta às altas taxas de desmatamento. O que chama a atenção neste plano é a quantidade de atores envolvidos e de metas a serem cumpridas. Foram 11 ministérios, órgãos federais como Ibama, ICMBio e Funai, órgãos estaduais, entidades nacionais e locais. Para além do grande número de atores, outro ponto relevante no PPCDAm foram as muitas ações previstas para controlar o desmatamento na Amazônia Legal. Foram 149 ações, divididas em quatro eixos: ordenamento fundiário e territorial, monitoramento e controle, fomento às atividades produtivas sustentáveis e instrumentos econômicos e normativos. O PPCDAm, assim, materializou uma resposta ao que aqui chamamos de *wicked problem*.

Vários outros exemplos poderiam compor o cardápio de *wicked problems* no Brasil. Entre eles, destacam-se: a busca pela redução da desigualdade social, a inclusão racial, a construção de hidroelétricas, as grandes obras de transposição de rios, o aquecimento global, o trânsito e os engarrafamentos nas grandes cidades, a poluição marinha, o fechamento dos lixões em todo o país, o déficit de saneamento, a previdência social, a alta percentagem de analfabetos funcionais, as elevadas taxas de obesidade e doenças como diabetes e hipertensão, entre muitos outros.

O panorama de aumento da complexidade dos problemas sociais e ambientais pôs em dúvida a capacidade dos sistemas tradicionais de governo de lidar com eles, bem como da teoria política tradicional de analisar o equacionamento desses problemas. O modelo tradicional de análise e prática política, centrado no Estado, falha no momento em que esse Estado perde poder de ação, seja de maneira absoluta, dada a complexidade dos problemas a enfrentar, seja de maneira relativa, pelo surgimento de novos atores transnacionais ou subnacionais, que se habilitam a lidar com esses mesmos problemas (Rosenau; Czempiel, 2000).

Na mesma linha, Kooiman argumenta que a dinâmica e a natureza complexa da sociedade contemporânea levou os governos a cruzar um “limiar de retornos decrescentes (políticas que cancelam os efeitos umas das outras) ou se aproximam bastante deste limite (dificuldades de implementação)” (Kooiman, 1993, p. 35). O mesmo autor sustenta que uma primeira reação a essa incapacidade estatal foi reduzir a sua necessidade de governar, por meio da desregulamentação; outra reação foi mudar o locus de decisão e execução de políticas por meio da privatização de serviços e bens públicos. Essas modalidades foram tentadas em muitos casos, normalmente com resultados frustrantes. Para o autor, surgiu uma terceira via. Ela supera a visão binária de lidar com problemas socioambientais complexos, seja por meio do Estado, como tradicionalmente é feito, seja por meio da sociedade, no caso da privatização, da desregulamentação ou da coprodução. Kooiman argumentou a favor

de uma via que envolvesse parceria entre o governo e a sociedade, num trabalho conjunto para resolver tais problemas (Kooiman, 1993).

Rhodes (1996), é outro autor que aborda novas formas de lidar com problemas complexos na sociedade contemporânea. Para ele, o Estado cada vez mais perde a sua característica de autoridade única e soberana para lidar com assuntos públicos. Em seu lugar, ganham proeminência uma multiplicidade de atores específicos que podem ser estatais, públicos não estatais, privados, do terceiro setor e ativistas independentes. Complementarmente, ganham importância novas formas de ação, intervenção e controle dos problemas públicos. Assim, a complexidade dos problemas socioambientais induz a formas interativas e originais de tratamento que não necessariamente dependem do Estado para operar.

Portanto, o conceito de governança surgiu devido a três fatores principais: *i*) problemas complexos que emergiram nas sociedades contemporâneas; *ii*) a baixa capacidade do Estado em fornecer soluções efetivas; *iii*) as demandas da sociedade por participação na tomada de decisões. A governança se disseminou por diversas áreas do conhecimento e passou a ser um dos conceitos mais populares da ciência política na atualidade (Bevir, 2011).

Uma definição de governança

Para fins deste livro, utilizaremos o conceito apresentado por Maria Carmen Lemos e Arun Agrawal (2006, p. 298), para quem a governança ambiental é “o conjunto de processos de regulação, mecanismos e organizações pelas quais os atores políticos influenciam as ações ambientais e seus resultados”. Em complemento, utilizaremos o conceito apresentado por McGinnis (2011), que define a governança ambiental como a capacidade dos atores para coordenarem-se na gestão de seus recursos naturais através de condições institucionais que os tornem mais efetivos, eficientes e estáveis ao longo do tempo, evitando, assim, seu esgotamento.

Nessa linha, compreender o conceito de governança ambiental perpassa dois entendimentos básicos, voltados ao que vamos chamar de locus e de objeto de análise. O locus de análise nada mais é do que os estudos de caso com ênfase em temas de meio ambiente. A governança ambiental, neste sentido, está envolvida diretamente com os problemas, processos e a capacidade de resolver situações que se apresentam exclusivamente na esfera ambiental. Exemplos como clima, floresta, recursos hídricos, transporte, vida animal, dentre outros, serão o locus de análise da governança ambiental (Agrawal *et al.*, 2022).

O objeto de análise da governança ambiental é estudar e compreender os processos, mecanismos e organizações que fazem, ou tentam fazer, com que o uso de recursos naturais e os danos ambientais causados pelos humanos se mantenham dentro de limites toleráveis. Estudar a governança ambiental significa estudar os meios pelos quais atores tentam atingir o objetivo de gerir adequadamente a natureza ou falham nesta missão.

Em linhas históricas, o termo governança é bastante antigo. Sua origem etimológica está no grego, mais precisamente no verbo *kubernân*, que significa guiar ou pilotar, usado por Platão em relação à escolha do conjunto de regras de uma sociedade (Kjaer, 2004).

Em seu uso original, o conceito de governança era compreendido como sinônimo de sistema de governo. Sistema de governo significa um conjunto de pessoas e um emaranhado de organizações que exercem o poder político em um país e que determinam orientações de cunho econômico, social, ambiental, dentre outros. A função essencial de um governo é organizar a sociedade em torno de funções bem definidas e sob o comando de um chefe, com o intuito de manter e defender à ordem das relações sociais por meio da imposição da força. Nesse sentido, a ideia de governo está atrelada à capacidade de construir um ambiente favorável ao desenvolvimento de toda uma sociedade que instituiu o próprio governo para geri-la (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 2004).

A instituição de um governo pode ser entendida, então, como a criação do Estado moderno, tema amplamente discutido a partir do Iluminismo por filósofos como Jean Jacques Rousseau, Thomas Hobbes e John Locke. Para eles, os humanos em algum momento estabeleceram um contrato social que os retirou do estado da natureza. Isso significou a criação de códigos legais e morais que passaram a orientar as relações humanas. Assim, os humanos superaram o estado da natureza, em que cada um agia livremente, de acordo com os seus interesses e vontades, baseando-se na força. Isso deu origem à sociedade civil. Para controlar as suas paixões, vontades e impulsos violentos, por meio do contrato social, os humanos renunciam a parte de sua liberdade e a entregam a uma entidade superior – o Estado. Este, segundo a definição de Max Weber, passa a ter *o monopólio da violência física legítima* (Weber, 2015, p. 61).

Este conceito de Estado traz implícita a ideia de poder e de hierarquia. Os cidadãos não podem usar a força uns contra os outros para resolver as suas disputas; o Estado pode. Ele também pode obrigar os cidadãos a prestar serviço militar, pagar impostos, votar ou até mesmo trabalhar de graça nas eleições. Igualmente, o Estado pode proibir os cidadãos de fazerem diversas coisas, como portar armas, pescar, caçar ou extrair madeira em áreas públicas e mesmo privadas, dirigir sem habilitação etc. O Estado tem legitimidade para punir quem deixa de cumprir as suas obrigações ou quem pratica atos vedados por lei. Além do controle sobre os cidadãos, o Estado moderno tem funções de promover o desenvolvimento e o bem-estar de sua população por meio de políticas de educação, saúde, ciência e tecnologia. Portanto, ao conduzir a sociedade a partir do emprego da força, o governo se distingue de governança. O governo até pode fazer parte da governança, mas não pode ser tomado como sinônimo dela.

Ao longo do tempo, o conceito de governança passou por diversas alterações, e os seus significados estiveram atrelados aos contextos históricos e disciplinares em que foram empregados. Desde a segunda metade do século XX, o conceito foi apropriado por diversos campos de conhecimento que desenvolvem estudos e aplicações na administração de empresas, na administração pública, na ciência política, nas relações internacionais, nas ciências ambientais, nas ciências econômicas, dentre inúmeras outras (Bevir, 2012). Cada uma destas áreas utiliza conceitos próprios de governança, com objetivos particulares e que muitas vezes não dialogam uns com os outros.

Ainda que mediante as divergências e as diferenças, os diversos conceitos de governança compartilham alguns elementos-chave, detalhados a seguir.

Governança ambiental: elementos-chave da abordagem

A definição de governança aqui apresentada tem algumas características que a definem e permitem uma melhor compreensão conceitual e empírica. Essas características serão tratadas como elementos-chave e nos ajudam a diferenciar governo de governança. Elas são frequentemente utilizadas também como variáveis nos estudos sobre governança ambiental. Especificamente, estamos falando de oito variáveis: hibridismo, escala, interdependência, ação coletiva, cooperação, aprendizagem, redes e coordenação.

O primeiro elemento-chave a ser apresentado é o hibridismo, relacionado a arranjos decisórios que envolvem múltiplos e plurais atores que podem operar no setor público (o Estado), no setor público não estatal, no setor privado, nas organizações da sociedade civil ou em outras instâncias. Maria Carmen Lemos e Arun Agrawal (2016) identificam e nomeiam esses arranjos como: *i*) parcerias público-privadas, entre Estado e mercado; *ii*) cogestão, entre Estado e comunidades; *iii*) parcerias privado-sociais, entre comunidade e mercado. Há diversas outras possibilidades não previstas nos escritos de Lemos e Agrawal (2016), especialmente quando existem arranjos decisórios envolvendo mais de duas categorias de atores. Independente dessas possibilidades, o importante nesse elemento-chave é o foco que ele coloca na pluralidade de atores em busca de resolver problemas socioambientais comuns.

O segundo elemento-chave é a escala. A escala diz respeito a como um conjunto plural e múltiplo de atores políticos se distribui em níveis distintos das decisões políticas e das interações sociais. A governança ambiental pode envolver atores em níveis locais/comunitários, regionais, nacionais e até internacionais.

Assim, é importante destacar que um ambiente de governança ambiental pode ser formado por diversos atores políticos, que se enquadram como grupos de bairros, mas também como agentes internacionais. Nesse sentido, a tomada de decisão em ambiente de governança tende a ocorrer em escalas micro, meso e macro da estrutura sociopolítica, muitas vezes de maneira síncrona, o que aumenta a complexidade das estruturas de coordenação dos atores.

A governança climática oferece um exemplo importante para considerarmos diferentes escalas. Ao mesmo tempo em que a tomada de decisão sobre níveis aceitáveis de emissão de gases de efeito estufa ocorre em cúpulas internacionais, as decisões em nível local são cruciais não apenas para subsidiar as ações no âmbito internacional, mas também para avançar em metas que não puderam ser mais rígidas devido à falta de acordo entre países. Nos Estados Unidos, por exemplo, após o recuo do presidente Donald Trump quanto à participação do país no Acordo de Paris, condados, estados e empresas privadas se uniram em torno de uma agenda propositiva para atender às exigências do acordo. Cidades como

New York e o estado da Califórnia desenvolveram os seus próprios planos e se uniram em coalizões para acelerar as ações climáticas no país.

O terceiro elemento-chave é a interdependência. A interdependência diz respeito ao grau em que cada um dos atores sociais envolvidos em um processo decisório depende dos recursos e, conseqüentemente, das decisões de outros atores para alcançar o seu objetivo comum. Quanto maior é o grau de dependência de recursos entre atores para atingir um determinado objetivo, e quanto maior a dificuldade de substituir esse recurso específico, maior o grau de interdependência entre eles. Se um ator depende apenas de seus próprios recursos para atingir um objetivo, não há vínculo de interdependência entre atores. Recurso é entendido como todo o conjunto, formal ou informal, de meios para atingir objetivos específicos. Esses objetivos podem incluir: dinheiro, organização, conhecimento e habilidades específicas, autoridade, legitimidade, capacidade estratégica, poder de mobilização, dentre inúmeros outros (Bevir, 2007).

Novamente, recorreremos ao exemplo do aquecimento global para entender a interdependência. As emissões de um determinado país não afetam apenas ele mesmo, mas sim todo o conjunto de países e a população global. Da mesma forma, a resolução do problema implica a participação de todos. O objetivo de não ultrapassar o aquecimento da Terra em 2 °C até 2030 será inatingível sem a união e sem a devida alocação de recursos da maioria dos 195 países envolvidos com o Acordo de Paris.

O quarto elemento-chave é a ação coletiva. A principal preocupação dos estudos da ação coletiva é explicar quais são os fatores que facilitam ou dificultam o trabalho conjunto dos indivíduos, a fim de alcançar objetivos comuns. As explicações para o alcance (ou não) de objetivos comuns por grupos aparecem com maior intensidade na literatura a partir dos resultados de estudos sobre a interação entre atores racionais, cujas decisões afetam uns aos outros. Um pilar desses estudos é *The Logic of Collective Actions: public goods and the theory of groups*, livro do economista Mancur Olson, publicado em 1965. Ele trata de um paradoxo muito comum em grupos sociais: indivíduos que têm um interesse comum dificilmente conseguem trabalhar em conjunto para alcançar os seus objetivos. O autor usa como exemplos a dificuldade de trabalhadores formarem sindicatos e de empresários concorrentes fixarem preços de seus produtos para aumentar as suas margens de lucro.

Esse paradoxo da racionalidade individual tem sido estudado por matemáticos, psicólogos e economistas, os quais construíram uma abordagem conhecida como teoria dos jogos. A modelagem teórica da teoria dos jogos busca prever comportamento de dois ou mais atores racionais que compartilham um interesse comum, mas que tomam decisões de maneira independente. A teoria dos jogos é usada para explicar, por exemplo, as dificuldades de se estabelecer acordos que envolvam a renúncia ou a redução do consumo de um recurso natural, ou o controle da emissão de um poluente.

O quinto elemento-chave é a cooperação entre indivíduos envoltos em ação coletiva. Com o auxílio da teoria dos jogos, houve importantes avanços para entender como o comportamento cooperativo pode se tornar dominante em grupos de atores interdependentes

(Agranoff; Mcguire; Silvia, 2013; Fiani, 2011). Um trabalho seminal nesse sentido é o de Axelrod (1984), que demonstrou a importância da continuidade e da repetição das interações, bem como de seu histórico e da difusão das informações sobre esses processos interativos para o aprimoramento da cooperação. Em outras palavras, a capacidade de aprendizagem dos atores pode desenvolver a confiança mútua necessária à cooperação. Olson (1965), por sua vez, ressalta que a cooperação tem maiores chances de prosperar em grupos sociais pequenos, em que é mais fácil monitorar e sancionar o comportamento dos indivíduos. Além disso, é possível criar incentivos adicionais para a cooperação, bem como punir aqueles que se beneficiam da ação coletiva sem contribuir para que ela ocorra, os chamados *free riders*.² Veremos também no capítulo 4, em que discutimos o conceito de capital social, que ambientes mais seguros, em que as pessoas confiam umas nas outras, facilitam a cooperação e contribuem para o bem-estar social.

O sexto elemento-chave da governança ambiental é a aprendizagem. Ela significa uma mudança na compreensão do indivíduo/ator sobre um determinado fenômeno ou problema presente na ação coletiva em que está inserido. Essa mudança leva o indivíduo a modificar a sua atitude e o seu comportamento. No caso da aprendizagem social, esse processo de mudança não se limita ao indivíduo, mas é vivenciado por unidades sociais mais amplas, que podem ser pequenas comunidades, a população de um município, os usuários de uma bacia hidrográfica ou até mesmo toda uma nação. O aprendizado se dá pela interação social entre os indivíduos, que pode ocorrer pelo contato direto – como é o caso de processos participativos – ou pela aquisição de informações por meios de comunicação (Reed; Evely; Cundill; Fazey *et al.*, 2010).

Advindo do campo da psicologia e muito popular na biologia da conservação, o conceito de aprendizagem está estreitamente relacionado à capacidade de adaptação e de mudança dos atores e dos arranjos estruturais que facilitam ou impedem que a governança ambiental atinja seu objetivo. O processo de aprendizagem passa pela introdução de novas informações, pela reinterpretação das ações realizadas num período pretérito, pela construção de novas ideias e caminhos para a resolução das demandas ambientais e, por fim, pela mudança nos arranjos estruturais da governança. Passa também por compreender a governança ambiental como mutável, no sentido de que arranjos que sejam efetivos num determinado momento histórico podem deixar de sê-lo no futuro devido a mudanças no contexto sociopolítico ou nos problemas ambientais.

O sétimo elemento-chave é a formação de redes. Por derivação dos conceitos de hibridismo, escala e interdependência, a governança ambiental se constitui também a partir da formação de redes. O entendimento de rede, no contexto deste livro, diz respeito a relacionamentos e interações de atores interdependentes que atuam em múltiplas escalas para resolver problemas socioambientais complexos e mutáveis. Tais relacionamentos e interações têm como objetivo alcançar a ação coletiva que leve ao bom uso dos recursos

² Veremos no capítulo 2 que os *free riders* são indivíduos que usufruem dos resultados da ação coletiva sem terem contribuído para ela. São reconhecidos também como aproveitadores ou caronas.

naturais. As interações em rede geram trocas e compartilhamentos de valores, crenças e preferências entre os atores, podendo também gerar conflitos, na medida em que entre eles existem desigualdades de recursos, interpretações e poder. Vale destacar que a interação de múltiplos atores interdependentes não se dá em formato hierárquico, mas especialmente de maneira horizontal, com diluição do poder de decisão entre atores espalhados por diversos pontos da rede (Calmon; Costa, 2013).

A construção de protocolos de atuação dos atores é essencial para o funcionamento adequado da rede. O trato das regras, dos fluxos e das arenas de interação é fundamental para a condução adequada das interações. Além disso, a presença de atores que realizam a intermediação das relações entre membros da rede, bem como de mecanismos de resolução de conflitos e mediação, é outro elemento que aparece constantemente na literatura como facilitador das interações entre os atores em rede.

O oitavo e último elemento-chave é o da coordenação (Peters, 2013; Souza, 2018). Entendida como a capacidade de orientar e ordenar ações de atores interdependentes para alcançar objetivos comuns, a coordenação é um elemento importante na governança, proporcionando ações uniformes e coerentes. Como resultado, há redução dos custos transacionais e de riscos, maior eficiência dos processos e entrega de resultados mais ajustados aos objetivos e metas previstas. Parte-se do pressuposto, portanto, que cada ator participante dos processos de governança não tem os mesmos objetivos, metas ou formas de atuação. Isso exige mecanismos que tentem alinhar expectativas e convergir interesses particulares dentro das ações coletivas (Bridge; Perreault, 2009; Peters, 2013).

Na sequência, apresentamos um projeto que ajuda a entender a aplicação do conceito de governança aqui apresentado e que ilustra alguns elementos discutidos nesta seção.

Um caso de governança ambiental: Cultivando água boa

O programa Cultivando água boa (CAB) foi criado em 2003 pela Itaipu Binacional, com o objetivo de promover a segurança hídrica, a conservação dos recursos naturais e a qualidade de vida nas comunidades que vivem na área de influência da usina hidrelétrica Itaipu. Por trás do programa estava uma preocupação muito grande da empresa com a conservação do solo, pois a erosão pode reduzir significativamente a vida útil do reservatório de Itaipu. O programa ganhou o prêmio da ONU-Água na categoria de melhor prática de gestão dos recursos hídricos em 2015.

O programa teve início com a modificação da missão institucional e dos objetivos estratégicos de Itaipu. Para além do aproveitamento energético, a empresa Itaipu Binacional expandiu os objetivos para atender às necessidades de responsabilidade socioambiental e ao desenvolvimento de novas tecnologias sustentáveis na região de impacto da usina.

O programa se constituiu, assim, para tratar dos passivos ambientais e sociais na região de influência da usina de Itaipu. Para tanto, teve como objetivos promover:

- 1) a quantidade e a qualidade das águas, com proteção, manejo e conservação dos solos e das águas;
- 2) a preservação, recuperação e conservação da biodiversidade, em especial por meio da recuperação de matas ciliares e da formação de corredores de biodiversidade;
- 3) o restabelecimento dos fluxos ambientais;
- 4) o fortalecimento da agricultura familiar;
- 5) novos arranjos produtivos locais;
- 6) sistemas de produção diversificados e limpos, agroecológicos, que resultam em alimentos de qualidade, em especial para uso pela alimentação escolar;
- 7) a inclusão de segmentos social e economicamente fragilizados (catadores, pescadores, indígenas), com dignificação de suas atividades, com inclusão econômica, social, política e tecnológica;
- 8) a educação ambiental formal, não formal e informal;
- 9) novos padrões de produção e consumo;
- 10) a consolidação da cultura da água e da ética do cuidado.

O projeto Cultivando água boa (CAB) contou com a participação de 2.200 parceiros, incluindo órgãos do governo federal, estadual e municipal, instituições de ensino e pesquisa, ONGs, cooperativas e associações comunitárias. Com uma área de atuação de 800 mil hectares na bacia hidrográfica do Rio Paraná, o projeto englobou 29 municípios, 35 mil propriedades rurais e mais de 1 milhão de pessoas (Boff, 2018).

Essa rápida apresentação do projeto, sem adentrar em detalhes de metodologia e resultados, nos ajuda a entender diversas questões relacionadas à governança ambiental. Primeiro, as atividades sustentáveis, rurais e urbanas no entorno da usina podem facilmente ser caracterizadas como uma ação que busca resolver problemas socioambientais complexos. Mudanças na vazão do rio, na disponibilidade de peixes, nas atividades agrícolas, no turismo e na economia ribeirinha formam um conjunto de problemas que surgiram com a construção da usina. A quantidade de atores, as incertezas sobre as consequências das mudanças ambientais e os pontos de vista divergentes sobre a construção de estratégias para resolver esses problemas demarcam a sua complexidade.

A abordagem do programa teve a clara intenção de coordenar um conjunto grande de pessoas que sofreram impactos da construção da usina. A pluralidade de atores envolvidos, a diferença de posição política entre eles e a necessidade de trabalhar em conjunto para lidar com impactos antigos que atingem todos ao mesmo tempo, denotam claramente a existência de um ambiente de governança ambiental.

No entanto, a governança ambiental não é dada de antemão – é um processo de aprendizado. Para que ela ocorresse neste caso do rio Paraná, foi necessário que mais de 2.200 atores percebessem que estavam envolvidos num processo de ação coletiva. Tal processo buscou incentivar o trabalho em conjunto dos diversos participantes para que alcançassem objetivos em comum. Esse trabalho, por sua vez, exigiu sobremaneira ações

de cooperação entre os atores. A cooperação é um elemento essencial para a construção da governança, pois ela promove a criação de ambientes mais seguros, com baixo risco de perdas materiais, financeiras e de tempo investido no programa. A cooperação é o elo que une atores heterogêneos a um ambiente coordenado de ação coletiva para atingir objetivos em comum.

Como veremos no próximo capítulo, a cooperação não é fácil de se atingir e tem custos para os atores envolvidos. No caso discutido, a empresa Itaipu Binacional arcou com grande parte desses custos, pois tinha forte interesse na conservação dos solos no entorno do reservatório da usina. Ainda que os proprietários rurais também se beneficiem das práticas conservacionistas, para muitos seria racional não investir em boas práticas agrícolas e maximizar os seus ganhos imediatos. De fato, o que se viu muitos anos após o início do projeto, apesar de seu sucesso, foi um grande número de agricultores destruindo os terraços de contenção de erosão para poder utilizar máquinas colhedoras de grãos cada vez mais largas, que reduzem os custos da colheita.

Considerações finais

Neste capítulo, buscamos apresentar o conceito de governança ambiental. Na primeira seção, apresentamos o motivo principal da disseminação do conceito de governança no circuito acadêmico nos últimos 20 anos e as diferenças que o conceito apresenta, dependendo do campo de conhecimento e da época em que está sendo utilizado. Buscamos, em complemento, delimitar o conceito de governança ambiental a partir de uma definição específica para o campo das ciências ambientais. Na seção dois, apresentamos os oito elementos-chave que ajudam a compreender melhor o conceito geral de governança ambiental. Na última seção, ilustramos a governança ambiental a partir de um caso prático: o programa Cultivando água boa (CAB), realizado pela empresa Itaipu Binacional no rio Paraná. Com isso, esperamos abrir caminhos para discutir os fundamentos e aplicações do conceito de governança ambiental no decorrer deste livro.

Racionalidade e ação coletiva

A proposta deste capítulo é apresentar a evolução dos estudos sobre racionalidade e ação coletiva. Inicialmente, abordamos a origem e os fundamentos da racionalidade dos indivíduos. Em seguida, discutimos a teoria da escolha racional e seus limites. Ao adentrarmos na discussão sobre ação coletiva, destacamos a sua conceituação e a sua aplicação mais conhecida: a teoria dos jogos e o dilema do prisioneiro. Apresentamos três autores que ajudaram a sedimentar a teoria dos jogos em suas duas vertentes principais, os jogos não cooperativos e os jogos cooperativos, e que se tornaram referências sobre o assunto dentro das ciências ambientais: Garrett Hardin, Mancur Olson e Robert Axelrod.

Ao final do capítulo, os alunos estarão aptos a responder às seguintes perguntas: como os estudos da racionalidade individual passaram a ser aplicados em ambientes coletivos? Quais resultados esses estudos produziram e em que medida podem compor um conjunto de ferramentas para compreender o alcance de interesses coletivos, da cooperação e, em última instância, da governança ambiental?

Racionalidade individual – origem e fundamentos

Como vimos no capítulo anterior, o conceito de governança utilizado neste livro tem, em seu âmago, a ação coletiva, ou seja, a ação coordenada entre indivíduos de maneira não hierárquica, o que não é trivial de ser concretizada. Curiosamente, segundo uma corrente importante e muito prolífica das ciências sociais, conhecida como a teoria da ação racional ou da escolha racional, o principal entrave para que a ação coletiva ocorra é a racionalidade do indivíduo. Portanto, antes de seguir adiante, é necessário entendermos o conceito de racionalidade individual.

A ideia de racionalidade individual tem sua origem na economia, naquilo que comumente se identifica como o berço da disciplina: o pensamento do filósofo escocês Adam Smith (1723-1790). Smith foi um estudioso da filosofia moral (ética) que se preocupou com as relações de troca na sociedade, especialmente com a maneira pela qual se estabelecem os preços dos produtos. Sua ambição era criar um corpo teórico analítico, coerente e suficientemente poderoso para explicar os fenômenos sociais, de modo similar ao que Isaac Newton fizera em relação à filosofia natural (Cerqueira, 2004).

Em 1759, Smith publicou sua primeira grande obra, *The Theory of Moral Sentiments* (*A Teoria dos Sentimentos Morais*), que ficou famosa por sua abordagem sobre a simpatia e a empatia. O texto que viria a ser a base da disciplina economia, *The Wealth of Nations* (*A Riqueza das Nações*), foi publicado em 1776. Nessa obra, Smith segue uma direção contrária àquela adotada em seu livro anterior, abordando o interesse próprio do ser humano. Para ele, se o egoísmo não chega a ser uma virtude, tampouco é imoral. A sua visão sobre o interesse próprio era inovadora: o fato de agirmos constantemente em busca da satisfação de nossos interesses não significa que vivemos em conflito, ou mesmo em um mundo onde não há cooperação e harmonia. Pelo contrário, ele alega que é justamente o interesse próprio que faz girar as engrenagens da economia. Ficou célebre sua frase:

é isto o que faz toda pessoa que propõe um negócio a outra. Dê-me aquilo que eu quero, e você terá isto aqui, que você quer – esse é o significado de qualquer oferta desse tipo; e é dessa forma que obtemos uns dos outros a grande maioria dos serviços de que necessitamos. Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse (Smith, 1996, p. 74).

Outra elaboração fundamental de Smith diz respeito à formação dos preços. Ele construiu a sua teoria com base nos custos de produção, ou seja, a soma das remunerações do trabalho, do capital e da terra empregados no processo de produção. Esse seria o preço natural de uma mercadoria, podendo eventualmente estar abaixo, acima ou coincidir com o seu preço de mercado. Este último também seria estabelecido em função da quantidade do produto efetivamente oferecido para a comercialização e da disposição dos consumidores em pagar o seu preço natural.

Quando a quantidade de mercadoria colocada no mercado coincide com a demanda efetiva, o preço de mercado e o preço natural coincidem. A concorrência entre os produtores ou comerciantes daquela mercadoria fará com que eles aceitem o preço natural. Se, por algum motivo, o preço de mercado subir e aumentar o lucro da atividade, a tendência dos comerciantes ou produtores será aumentar as suas vendas, o que fará o preço cair novamente. Se ocorrer o contrário e os preços de mercado baixarem, alguns comerciantes irão se retirar do mercado, o que fará com que os preços da mercadoria voltem a subir. Essa dinâmica leva o mercado a se estabilizar em torno do preço natural da mercadoria. Essa lógica determina um mercado que se autorregula – daí a ideia de uma “mão invisível”, defendida por Smith (1996). Para ele, tentar intervir nessa lógica seria inútil e contraproducente.

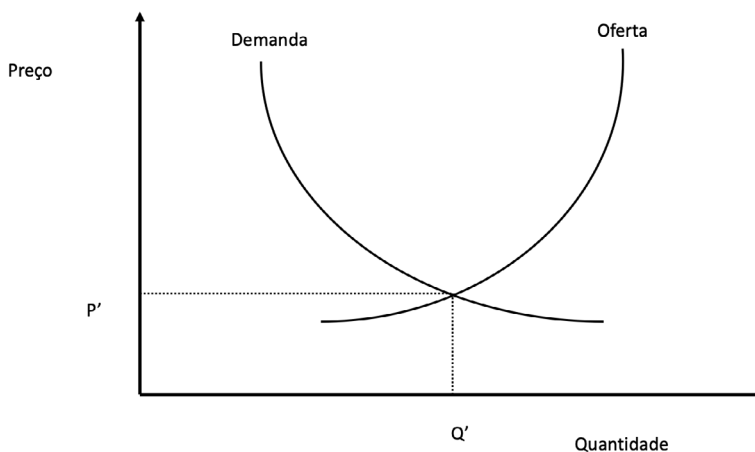
Smith elaborou a sua teoria de preços tendo como referência o lado da oferta, considerando os custos da mercadoria – custo este que ele tratava como igual para qualquer quantidade produzida. Sabe-se hoje que isso não corresponde à realidade: quantidades maiores permitem ganhos de escala que reduzem o custo unitário de uma mercadoria. Contudo, o maior problema de sua análise parece estar no fato de que ela tinha como base mercadorias cuja produção poderia ser aumentada ou diminuída e que atenderiam

uma demanda uniforme. Uma elaboração mais sofisticada surgiu com a chamada revolução marginalista, na qual diversos economistas de vários países desenvolveram quase que simultaneamente, no final do século XIX, teorias sobre a demanda. Entre eles, estão Hermann Heinrich Gossen na Alemanha, Karl Menger na Áustria, Léon Walras na França e William Stanley Jevons na Inglaterra.

A revolução marginalista trouxe consigo o conceito de utilidade marginal, que é o valor que cada unidade adicional de uma mercadoria tem para o consumidor. Para uma família que tem fome, uma cesta básica tem uma utilidade extremamente alta – vai resolver o seu problema imediatamente e talvez nas próximas semanas. Uma segunda cesta básica também poderá ser muito bem-vinda, ainda que não mais seja essencial para a sua sobrevivência imediata. Uma terceira cesta tem uma utilidade bem menor; uma quarta cesta, menor ainda, e assim por diante. Em dado ponto, a utilidade pode ser zero, ou até mesmo negativa, pois a família já não tem onde estocar os produtos. Em dado ponto, é possível imaginar que um produto que inicialmente era menos importante, como por exemplo um chuveiro elétrico, se torne mais importante do que uma enésima cesta básica. Isso significa que a demanda está relacionada às necessidades, interesses e preferências do consumidor, à sua capacidade de tomar decisões, e à sua necessidade ou vontade de fazer o melhor uso possível de seus recursos. Portanto, a racionalidade individual presente na análise que Smith fez dos preços sob uma perspectiva da oferta está presente também nas discussões dos marginalistas acerca da demanda.

Foi o britânico Alfred Marshall (1842-1924) quem harmonizou as teorias da oferta e da demanda, comparando-as às “duas lâminas da tesoura” (Marshall, 2013), na formação dos preços de mercado, ilustrados na figura 2.

Figura 2: Representação gráfica das funções de oferta e demanda, segundo Alfred Marshall



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Marshall (2013)

Pelo lado da oferta, os agentes econômicos estão interessados em fornecer quantidades de produtos que variam proporcionalmente aos preços de mercado. Isso significa que, quanto mais valorizado estiver um produto, maior a quantidade que esses agentes estarão dispostos a fornecer. Esse aumento pode se dar pelo incremento da produção de agentes individuais ou pela entrada de novos agentes naquele mercado. O inverso também é válido: se os preços caem, há uma tendência de os agentes reduzirem a sua produção. Alguns eventualmente saem do mercado.

Pelo lado da demanda, a lógica é inversa: quanto mais barato for um produto, maior é a disposição do agente econômico de adquiri-lo, até o limite em que a utilidade marginal daquele produto for zero. Para uma determinada mercadoria, o mercado encontrará, portanto, uma condição de equilíbrio, na qual se produz uma quantidade Q' e é comercializada a um preço P' , conforme registrado na figura 2.

Nas condições de um mercado competitivo, em que há muitos compradores e vendedores, nenhum agente sozinho consegue manipular os preços praticados. Produtos agrícolas fornecem um bom exemplo disso. No Brasil, dezenas de milhares de agricultores produzem feijão e vendem a sua produção em feiras, a atravessadores, a ensacadores ou diretamente a supermercados. Um produtor insatisfeito com os preços praticados pode decidir reduzir a sua produção pela metade, ou até mesmo zerá-la, mas isso não terá efeito algum sobre o preço final da mercadoria, pois a sua participação no mercado é mínima.

Mesmo em um mercado oligopolizado, em que apenas um agente poderia afetar os preços ao reduzir sua oferta individual, isso dificilmente irá ocorrer, pois os seus concorrentes, ainda que poucos, movidos por suas próprias racionalidades, tenderão a suprir a oferta que foi reduzida e, assim, ampliar a sua participação no mercado e a sua receita. Esse tema será explorado mais adiante neste capítulo, quando discutiremos a lógica da ação coletiva. O importante neste ponto é entender que esse equilíbrio de mercado se deve fundamentalmente à racionalidade dos agentes econômicos, base da economia clássica e que, ainda que exaustivamente debatida e aperfeiçoada, persiste como elemento central da economia neoclássica e de toda uma abordagem teórico-metodológica que veio a ser conhecida como *teoria da ação racional*, ou *da escolha racional*. Essa abordagem economicista, desde meados do século XX, foi amplamente adotada em outras disciplinas, particularmente na sociologia, ciência política e relações internacionais.

As contribuições para essa teoria estão dispersas ao longo de mais de dois séculos de desenvolvimento do pensamento econômico, além das contribuições recentes de outras disciplinas. Assim, é impossível identificar um único autor da teoria. Não é nossa intenção fazer um tratado histórico sobre seu desenvolvimento. Para nossos propósitos, é necessário apenas definir as bases conceituais da teoria e, na sequência deste capítulo e deste livro, discutir a sua aplicação em temas relacionados à governança ambiental.

A teoria da ação racional

A teoria da ação racional baseia-se em sete premissas sobre o comportamento humano:

- 1) *o indivíduo é o ator básico na sociedade.* Se queremos entender fenômenos sociais (e o mercado – objeto central da economia – é um fenômeno social), devemos compreender as ações e motivações individuais. Essa abordagem desconsidera fatores como cultura, estrutura social e contexto nos quais o indivíduo atua.
- 2) *atores buscam atingir metas.* O comportamento do indivíduo não é, portanto, aleatório, mas sim orientado para um fim específico, seja o de fazer o melhor uso possível de seu dinheiro em uma ida ao supermercado, ou de eleger um político com quem se identifica e que defende os seus interesses.
- 3) *essas metas refletem o interesse próprio dos atores.* Nessa premissa está explícito o interesse – ou o egoísmo do indivíduo. As decisões que ele toma são voltadas exclusivamente ao atendimento de suas necessidades e desejos. No caso da economia, isso está claramente associado ao seu bem-estar material.
- 4) *o comportamento do indivíduo resulta de um processo que envolve escolhas conscientes.* Assim, uma decisão é sempre tomada como resultado de uma ponderação sobre os seus resultados.
- 5) *os atores têm ordens de preferências que são consistentes e estáveis.* Isso significa que se um consumidor gosta mais de carne bovina do que de carne suína, e gosta mais de carne suína do que de frango, conseqüentemente gosta mais de carne bovina do que de frango.
- 6) *se apresentadas opções, os atores escolherão as alternativas com a maior utilidade esperada.* Pensando no exemplo acima, numa ida ao supermercado, o consumidor vai procurar comprar carne bovina, que é a sua preferida. Contudo, se o seu preço estiver muito acima da carne suína – segunda opção –, ele irá ponderar se vale a pena comprar menos da sua carne preferida ou um pouco mais da sua segunda opção, e eventualmente até da terceira opção, dependendo dos preços e de sua preferência.
- 7) *os atores têm informações sobre as alternativas e suas conseqüências.* Insistindo no exemplo anterior, o consumidor terá a capacidade de fazer um cálculo que considere seu grau de preferência e as conseqüências de sua escolha: comer um bife de filé mignon hoje e somente hoje, comer pernil nos próximos três dias, ou ainda comer frango a semana toda. Mais do que isso, essa premissa considera também que ele conhece os preços em outros supermercados e açougues, e é capaz de calcular os custos e benefícios de se deslocar até outro ponto de venda para satisfazer a sua vontade da melhor maneira possível.

Em resumo, segundo a teoria da ação racional, os indivíduos buscam satisfazer seus interesses próprios de maneira racional e são dotados de uma ampla capacidade de tomada de decisão, que lhes permite maximizar ou otimizar as suas preferências. Veremos que há muitos problemas com esses pressupostos. As críticas atingem desde o mais fundamental deles, a ideia de que o indivíduo é o ator básico da sociedade, até aqueles que são mais obviamente problemáticos, como a capacidade de obter e processar perfeitamente as informações necessárias à tomada de decisão.

A capacidade de processamento de informação tem sido questionada até mesmo dentro da disciplina da economia e reelaborada com o apoio de outras disciplinas, com destaque para a psicologia. Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky são três nomes que se destacaram nessas contribuições. Simon, agraciado com o prêmio Nobel de economia em 1978, publicou os seus primeiros trabalhos sobre o que veio a ser conhecido como *economia comportamental* na década de 1940. Ele lançou o conceito de racionalidade limitada (*bounded rationality*), segundo o qual os atores na verdade não otimizam as suas preferências, mas buscam apenas níveis aceitáveis de satisfação. Essa redução de expectativas sobre o quanto de satisfação o indivíduo consegue alcançar tem por base as limitações cognitivas dos humanos, que restringem tanto a busca quanto o processamento das informações (Simon, 1957). É preciso que fique claro, contudo, que as críticas da economia comportamental não demoliram a teoria da ação racional; pelo contrário, representam um refinamento do modelo até então predominante.

Um outro tipo de crítica ao modelo, muito mais importante para os nossos objetivos neste livro, vem da corrente da nova economia institucionalista. Ao contrário dos teóricos da economia comportamental, que se preocupavam com as limitações do ambiente interno da tomada de decisões – a mente humana –, os institucionalistas se debruçam sobre o ambiente externo, ou o contexto da tomada de decisões. Para eles, os atores não têm completa liberdade de decisão, mas operam em ambientes em que suas escolhas são limitadas por regras, normas, costumes, leis e outros mecanismos socialmente construídos que constroem a livre escolha. Esse será o tema do próximo capítulo. Por ora, iremos discutir como a racionalidade individual afeta a ação coletiva.

Ação coletiva e a teoria dos jogos: breve revisão histórica

Para discutir a relação entre racionalidade individual e ação coletiva, é necessário pensar em algumas questões-chave: *i)* em ambientes grupais nos quais existem interesses coletivos, os indivíduos que compõem os grupos tomam decisões embasados nos interesses coletivos ou em seus próprios interesses? *ii)* Como a tomada de decisão individual pode atender a interesses coletivos, se é que pode? *iii)* Quais determinantes auxiliam o alcance de interesses coletivos a partir da análise do interesse individual? Os estudos da ação coletiva procuram responder a essas três perguntas.

Um primeiro passo para responder às questões apresentadas seria a busca por uma definição mais clara de ação coletiva. De uma maneira bastante simples e direta, ação coletiva é o esforço de dois ou mais indivíduos para alcançar um objetivo em comum.

A ação coletiva envolve interdependência entre os indivíduos; isto é, a tomada de decisão de um dos indivíduos impacta a tomada de decisão dos outros (Sandler, 2004). Para além dessa influência entre os indivíduos, a interdependência sugere que o objetivo em comum é alcançado exclusivamente pelo trabalho em conjunto e, portanto, uma ação individual e solitária não seria suficiente para atingir tal objetivo, pressuposto que justificaria a atuação em conjunto (Poteete; Janssen; Ostrom, 2010).

Nesse sentido, a razão de ser da ação coletiva está sustentada na investigação da coordenação dos indivíduos de tal modo que haja uma distribuição equilibrada de benefícios e custos entre eles na busca do objetivo comum (Cornes; Sandler, 1996). Caso algum indivíduo receba benefícios maiores do que a média recebida pelo grupo, ocorrerão conflitos e a ação coletiva terá problemas para ser concretizada. Tais conflitos são representados pela figura do(s) *free-rider(s)*, ou caronas: aqueles indivíduos que se beneficiam dos objetivos que o grupo atingiu mas que não colaboraram tanto quanto os outros indivíduos para atingir os objetivos (Sandler, 1992). São eles os principais responsáveis pelos problemas de ação coletiva (Ferguson, 2013). Ainda que haja inúmeras maneiras de exemplificar a atuação dos *free-riders*, é útil apresentar exemplos específicos (Willer, 2009, p. 4):

- 1) instituições de caridade e sem fins lucrativos: você pode ficar tentado a não colaborar para uma instituição de caridade que julgue importante, mas se ninguém contribuir, as instituições deixarão de existir e de oferecer o serviço;
- 2) greves: você pode ficar tentado a não entrar em greve, mas se ninguém aderir, não haverá greve, e os sindicatos sairão fragilizados numa negociação. Isso impactará os salários, os benefícios e a proteção ao trabalhador;
- 3) poluição: você pode ficar tentado a não reciclar ou a jogar lixo em lugar impróprio, mas se todos seguirem o seu exemplo, moraremos em um ambiente pior e mais sujo;
- 4) acordo climático global: alguns países podem até não participar dos acordos climáticos globais, mas se todos se recusarem a participar, o mundo pode entrar em colapso e surgir uma crise mundial;
- 5) recursos hídricos: você pode ficar tentado a não economizar água na sua casa, mas se todos fizerem o mesmo, uma crise hídrica pode surgir e prejudicar o município onde você mora.

Neste ponto, retomamos o início deste capítulo, no qual destacamos como Adam Smith considerava a racionalidade um atributo positivo do indivíduo. Para ele, a soma dos interesses individuais representaria os interesses coletivos da sociedade e, portanto, o estabelecimento de interesses comuns em uma nação seria alcançado pela busca individual de objetivos sem que houvesse algum tipo de restrição. Nesse cenário, segundo Smith, o interesse coletivo estaria sendo alcançado a partir do equacionamento dos esforços individuais pelo mecanismo denominado “mão invisível” (Smith, 2017).

Nessa direção, uma corrente dos estudos da ação coletiva, particularmente popular nos Estados Unidos, assumiu que o interesse de uma coletividade, seja ela sindicato, comunidades de pescadores, ribeirinhos, indígenas, organizações não governamentais ou associação de classes específicas, poderia ser estudado a partir da análise dos interesses e comportamentos individuais. Vale destacar, em complemento, que estudos sobre ação coletiva na Europa, América Latina e mesmo de algumas correntes minoritárias nos EUA rejeitaram o foco em estudos centrados nos indivíduos – o que é chamado de individualismo metodológico –, dominado pelos fundamentos microeconômicos expostos anteriormente, e adotaram uma visão mais sistêmica sobre grupos e movimentos sociais, que traz à discussão variáveis como valores, poder e cultura (Gohn, 1997).

De toda forma, o imperativo dos estudos que adotam o individualismo metodológico em ambientes coletivos facilitou o aparecimento de trabalhos pautados por interações estratégicas, isto é, estudos de tomada de decisão em ambientes de interdependência (Fiani, 2006). Tal ênfase nas interações estratégicas possibilitou a construção de um campo do conhecimento que se institucionalizou sob o nome de teoria dos jogos.

Tendo como marco principal os trabalhos produzidos na década de 1940 pelo matemático John von Neumann (Von Neumann; Morgenstern; Kuhn, 2007), a teoria dos jogos se desenvolveu inicialmente por meio do estudo de jogos não cooperativos ou de soma zero. Os jogos não cooperativos são aqueles em que há competição e concorrência entre atores (que passam a ser chamados de jogadores) e em que eles não utilizam do artifício da comunicação, ou seja, ajustam e escolhem as suas estratégias ou opções de ação sem conhecer as estratégias dos outros atores. Exemplos são os jogos de xadrez e de pôquer, situações belicosas e guerras, cobrança de pênalti em jogo de futebol ou mesmo o manejo de recursos naturais. Estes estudos tinham, e ainda têm, como plano de fundo prever o comportamento humano em ambiente competitivo. Em adição, ao pressupor que em ambientes competitivos os jogadores iriam escolher estratégias que maximizassem os seus ganhos imediatos, a teoria dos jogos serviu inicialmente para resumir as estratégias vencedoras (Fiani, 2006).

Entretanto, como as ações coletivas da sociedade moderna não se limitam a jogos não comunicativos e de disputas dualísticas, os jogos não cooperativos propostos por John von Neumann tiveram uso restrito. As suas limitações eram evidentes para ações coletivas envolvendo um maior número de jogadores e que tendiam à cooperação.

Na esteira dessas limitações, surge o nome do matemático norte-americano John Nash,¹ que publicou, em 1951, um de seus mais importantes trabalhos, sob o título de “Jogos não cooperativos” (Nash, 1951). Ele apresenta e descreve a categoria “equilíbrio”, que ficou conhecida como “equilíbrio de Nash”. O equilíbrio passou a denominar a situação em que a escolha individual e não comunicativa de cada jogador em ambiente coletivo

¹ Duas notas sobre John Nash. A primeira é que ele ganhou o prêmio Nobel de economia em 1994 por suas contribuições à teoria dos jogos. A segunda é que sua história de vida e acadêmica está relatada no filme *Uma Mente Brilhante*, adaptado do livro de mesmo nome escrito pela jornalista Sylvia Nasar. O filme tornou-se popular por ter seus capítulos publicados pelo jornal *The New York Times* e por construir uma narrativa que explora a loucura (esquizofrenia) e a genialidade, dois traços presentes na figura de John Nash.

representaria um resultado insatisfatório para todos os jogadores. Assim, “nem sempre a busca de cada indivíduo pelo melhor para si representa o melhor para todos” (Fiani, 2006, p. 36). Isso rompe com os pressupostos da ação coletiva empregados por Adam Smith, ao mesmo tempo em que sedimenta a ideia de que a racionalidade individual não é suficiente para compreender a racionalidade coletiva (Sandler, 2004).

Nash, nesse sentido, enfatiza um segundo conjunto de possibilidades estudadas pela teoria dos jogos: os jogos cooperativos ou de soma variável. Nesses jogos, a tomada de decisão dos jogadores não precisa necessariamente enfatizar a maximização dos retornos individuais, mas pode ser baseada em estratégias que beneficiem todos os jogadores, mesmo em ambiente de competição e sem comunicação, ainda que o benefício não seja o maior possível para cada um.

A teoria dos jogos evolui por meio de experimentos empíricos que buscam testar tanto comportamentos individuais em situações não cooperativas quanto em situações passíveis de cooperação. Um dos jogos mais conhecidos que respaldam a discussão da cooperação e competição entre indivíduos imersos em uma situação de ação coletiva é o *dilema do prisioneiro*.

O dilema do prisioneiro

Há muitas maneiras de descrever o dilema do prisioneiro. Aqui nós o apresentamos como uma situação em que dois indivíduos, A e B, são detidos sob suspeita de ter cometido um crime relativamente grave, mas os policiais não têm provas suficientes para acusá-los. Contudo, apenas por terem resistido à prisão, eles já estariam sujeitos a uma pena branda de encarceramento. Apesar disso, o detetive quer um desfecho para o crime mais grave. Ao chegar na delegacia, os dois prisioneiros são interrogados separadamente. Um detetive faz a seguinte oferta para o prisioneiro A: “se você confessar e entregar seu cúmplice, você sai hoje daqui sem ser indiciado. Se você não confessar, será indiciado por resistência à prisão e cumprirá uma sentença de um ano de cadeia. Por outro lado, se o seu cúmplice te delatar, ele sai daqui hoje e você cumprirá três anos de sentença. A mesma oferta está sendo feita a seu cúmplice”. De fato, um segundo detetive faz a mesma proposta ao prisioneiro B. Tanto A como B têm duas opções: negar o crime ou confessar e, ao mesmo tempo, delatar o cúmplice. Eles não podem se comunicar um com o outro, nem poderão voltar atrás em suas decisões.

Na figura 3, sistematizamos as possibilidades de ação para A e B e as suas respectivas consequências – a estrutura de pagamentos, na linguagem dos estudiosos dos jogos. As escolhas possíveis para A estão representadas nas colunas; as de B, nas linhas da figura. As interseções das linhas e colunas trazem o número de anos de cadeia resultante das escolhas dos dois prisioneiros. Se A e B resolverem cooperar um com o outro, ficando calados, ambos serão punidos com um ano de cadeia (célula 1). Já se A delata e B coopera (cenário de deserção unilateral), A sai livre e B pega três anos de cadeia (célula 2). O resultado é exatamente o inverso se B delata e A se cala: B sai livre e A cumpre sentença de três anos (célula 3). Finalmente, se ambos se delatam, cada um é condenado a três anos de cadeia (célula 4). Se compararmos os resultados agregados (a soma das sentenças de cada um), vemos que o

melhor cenário possível é aquele representado na célula 1, em que ambos se calam (total de dois anos), seguidos pelas duas possibilidades de delação unilateral (três anos de cadeia) e, em último lugar, a delação mútua (seis anos de cadeia). Isso pode ser esquematizado assim:

$$2 < 3 = 3 < 6$$

No entanto, do ponto de vista individual, tanto do prisioneiro A quanto do prisioneiro B, o melhor cenário seria aquele em que ele delata, mas não é delatado:

$$0 < 1 < 3 = 3$$

Considerando que A e B são atores racionais, que preferem cumprir a menor sentença possível, ambos irão delatar o seu cúmplice. Como consequência, teremos o pior resultado agregado possível para o jogo: uma somatória de seis anos de cadeia.

As células 2, 3 e 4 representam situações de equilíbrio subótimo. Os equilíbrios subótimos sugerem que as estratégias escolhidas por cada jogador não foram suficientes para maximizar seus ganhos. Ademais, a célula 4, na qual os dois jogadores optaram por delatar um ao outro, representa o “equilíbrio de Nash”, isto é, a situação em que nenhum dos dois jogadores pode aumentar o seu ganho, alterando unilateralmente a sua estratégia. O “equilíbrio de Nash” facilita a permanência de ambos os jogadores em uma posição que gere resultados subótimos, uma vez que não traz motivação para eles se movimentarem em direção à cooperação. Por outro lado, a célula 1 assume a situação de “ótimo social”, visto que ambos os jogadores alcançariam o melhor resultado conjunto devido à cooperação (Axelrod, 1981).

É justamente nas situações representadas pela célula 1 que os estudos de ação coletiva com viés à cooperação estão assentados. Compreender sob quais condições emerge a cooperação tornou-se o principal objetivo dessa linha de pesquisa. Durante muito tempo, estudos teóricos e empíricos apontaram a escolha por não cooperar como a alternativa mais próxima de ser concretizada em ambientes de ação coletiva, pois assim os jogadores não estariam preocupados com as decisões uns dos outros. Não cooperar representaria a possibilidade de ganhar com baixo risco, mesmo se o resultado não fosse o melhor possível.

Figura 3: Representação esquemática do dilema do prisioneiro

		Prisioneiro A	
		Coopera	Não coopera
Prisioneiro B	Coopera	1 (1, 1)	2 (0, 3)
	Não coopera	3 (3, 0)	4 (3, 3)

Algumas críticas à ação coletiva e à teoria dos jogos estão assentadas numa possível análise simplista das preferências dos indivíduos e de suas decisões (Pimentel; Rodriguez, 2017). Para Weber (2009), por exemplo, as decisões coletivas e mesmo individuais são embasadas, sim, em ações racionais, mas não exclusivamente nelas. Outros dois vetores orientadores das decisões individuais são os fatores motivadores afetivos e os fatores motivadores ligados à tradição. Estes dois elementos indicam que as escolhas individuais são compostas por fatores subjetivos, para além dos fatores objetivos identificados pelas ações racionais de custo-benefício. Nesse sentido, compreender as ações humanas se torna um exercício muito mais complexo, uma vez que a previsibilidade dessas ações é descartada. Nasceram, portanto, críticas tanto ao individualismo metodológico quanto à instrumentalização e à matematização das ações humanas (Pimentel; Rodriguez, 2017).

De toda forma, as próximas seções enfatizarão o debate em torno da ação coletiva dentro do paradigma da racionalidade individual e do individualismo metodológico. Serão discutidos os estudos de três importantes pesquisadores: Garrett Hardin, Mancur Olson e Robert Axelrod.

A tragédia dos comuns: Garrett Hardin e a racionalidade humana que leva à exaustão dos recursos naturais

Garrett Hardin, biólogo e professor da University of California, ficou conhecido por publicar em 1968 um dos textos acadêmicos mais citados e debatidos da história recente da ciência, intitulado “The Tragedy of the Commons” (Hardin, 1968). Nascido em 1915, Hardin era um professor de meia idade cujos artigos já haviam aparecido algumas vezes na revista *Science* quando publicou este importante artigo. Muitos de seus estudos, mas não todos, giraram em torno da temática do crescimento demográfico, inclusive “The Tragedy of the Commons”. Isso não é surpreendente, porque ele se especializara em biologia de populações. O autor manteve um diálogo muito próximo com o pensamento do iluminista britânico Thomas Robert Malthus (1776-1834), que se destacou como estudioso dos diferentes ritmos em que crescem a população e a produção de alimentos.

Malthus (1996) estudou a Inglaterra no início da revolução industrial, em um contexto de êxodo rural e crescimento populacional, especialmente nas grandes cidades, a despeito das precárias condições de trabalho. À revelia de qualquer referência a avanços tecnológicos no campo e no controle da natalidade, uma vez que possuía uma formação anglicana profunda, ele previa uma situação em que o crescimento populacional aconteceria de maneira geométrica (ou razão 2), enquanto o crescimento da produção de alimentos seguiria uma base aritmética de razão 1. Assim, no médio prazo, haveria uma escassez crônica de alimentos para suprir as necessidades básicas das pessoas. A previsão de Malthus continha dois mecanismos de escape do cenário catastrófico: 1) redução populacional, a partir da fome, do surgimento de doenças e de guerras entre as nações; 2) diminuição do crescimento populacional a partir da redução da natalidade, o que poderia ser atingido por meio de casamentos mais tardios ou mesmo pelo celibato.

É neste cenário calamitoso, sob a influência de Malthus, que Hardin embasa o seu famoso estudo. Ele sustentava que o mundo vivia um “problema do crescimento populacional” que não tinha uma solução técnica viável. Usando a analogia da teoria dos jogos, isso significa dizer que, na posição de jogadores em um jogo não cooperativo, os indivíduos não conseguiriam alcançar soluções que viabilizassem um nível seguro de crescimento demográfico. Haveria uma tendência entre os jogadores a levar em consideração somente interesses individuais e imediatos, em detrimento dos interesses comuns e coletivos. Assim, eles perderiam a visão do todo, o que levava ao desequilíbrio entre população e meio ambiente. Isso se exemplifica na “política do filho único” criada na China no século passado. Num país eminentemente rural, as famílias escolhiam ter muitos filhos para aumentar a disponibilidade de mão de obra no campo. Ao mesmo tempo, entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1980, a população do país quase dobrou e atingiu a marca de 1 bilhão de habitantes, o que criou graves riscos para a segurança alimentar do país. Apesar de esforços educativos e campanhas de planejamento familiar voluntário, as famílias rurais chinesas continuavam a ter muitos filhos. Essa tendência só foi revertida a partir de meados da década de 1970, com a implementação da “política do filho único”, um programa governamental de controle de natalidade que aplicava pesadas sanções aos casais que tivessem mais de um filho.

Nessa mesma linha lógica, em seu texto, Hardin discutiu o uso de uma pastagem coletiva por uma comunidade de pastores como exemplo da exaustão dos recursos naturais causada pela racionalidade individual. Havia regras acordadas na comunidade para limitar o número de animais que cada indivíduo poderia colocar para pastar. No entanto, cada indivíduo tinha interesse em aumentar de maneira ilimitada o seu rebanho, a sua principal fonte de renda e reserva de riqueza, interesse esse que conspirava contra as regras. Obviamente, a pastagem tinha uma capacidade de suporte limitada. À medida que os rebanhos individuais cresciam, a pastagem atingia a sua capacidade de suporte, isto é, a capacidade de alimentar os animais e de se regenerar. Uma vez ultrapassada essa capacidade, a pastagem começava a se degradar – perdia a vitalidade, o solo começava a se compactar e logo o recurso entrava em colapso, já não podendo alimentar nenhum animal. Isso é o que Hardin chamou de *tragédia dos comuns*.

Seguindo a lógica do dilema dos prisioneiros, vemos que um pastor teria grande dificuldade em controlar o tamanho de seu rebanho por dois motivos: *i)* porque não desejaria limitar os seus ganhos imediatos; *ii)* porque, mesmo que contivesse o crescimento de seu rebanho, ele não teria garantia de que os outros pastores fariam o mesmo. Nesse caso, ele teria perdas imediatas, enquanto os outros não, hipótese que corresponde aos cenários de deserção do dilema do prisioneiro. No longo prazo, portanto, o exemplo da pastagem levaria à deserção de todos os jogadores e à concretização da tragédia dos comuns.

Ao contrário de Malthus, Hardin reconhecia o impacto da tecnologia nos processos de produção de alimentos e de intervenção na natalidade, mas, mesmo assim, ele não via nos mecanismos tecnológicos a saída para o realinhamento entre população e alimentos.

Para ele, um mundo finito só consegue suportar uma população finita. No entanto, como a tecnologia e a própria sociedade não conseguiriam manter taxas de crescimento populacional pequenas ou próximas de zero, haveria uma única saída para a manutenção do equilíbrio entre população e recursos naturais: a instituição de direitos de propriedade sobre os recursos naturais. Isso pode significar tanto intervenção estatal quanto propriedade privada. No caso da pastagem, Hardin (1968) claramente indica a sua privatização para evitar seu esgotamento. O direito exclusivo de propriedade daria a cada pastor incentivos para cuidar de seu próprio pasto, mantendo o número ideal de ovelhas para que a pastagem não ultrapassasse o seu limite de carga e, ao mesmo tempo, houvesse a maximização do retorno para o pastor.

O que ele sustentou, portanto, foi a impossibilidade de pessoas atuando em um ambiente de ação coletiva conseguirem atingir os seus objetivos comuns por elas mesmas, uma vez que buscariam atender inicialmente os seus objetivos individuais. A busca por interesses individuais de todos os jogadores em uma ação coletiva levaria a uma situação subótima para todos; isto é, os levaria para a situação de “equilíbrio de Nash” e para o distanciamento da visão otimista de Adam Smith sobre a racionalidade individual.

Resgatando os exemplos anteriores, as situações subótimas são aquelas em que não se garantiriam uma população suficientemente abastecida e um pasto de boa qualidade, o que acarretaria perdas para todos os jogadores. A possibilidade de intervenção estatal ou da privatização de bens comuns ou bens públicos² foram as únicas duas possibilidades previstas por Hardin (1968, 2015) para que os jogadores não fossem fadados a uma tragédia. Não por acaso, os trabalhos de Hardin foram utilizados exaustivamente como exemplos de jogos não cooperativos e que avaliavam negativamente as situações de ações coletivas sem intervenções externas.

Hardin demonstrou, portanto, um enorme pessimismo em relação a soluções cooperativas entre atores racionais. Nas próximas seções, mencionaremos pesquisas que observaram a possibilidade de os atores ou jogadores atuarem cooperativamente em uma ação coletiva sem optar por cenários de intervenção estatal ou de privatização dos recursos.

Superando o dilema da ação coletiva: o tamanho, a composição dos grupos e os incentivos seletivos em Mancur Olson

O livro *A Lógica da Ação Coletiva*, escrito em 1965 por Mancur Olson sob o título original *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*, foi fruto de sua tese de doutorado realizada na Universidade de Maryland, EUA. Logo na introdução, Olson apresenta o seu mote:

² No capítulo 5, que trata da governança de recursos de acesso aberto, é apresentada a definição de bens comuns e bens públicos.

frequentemente é dado por certo que grupos de indivíduos com interesses comuns usualmente tentam promover esses interesses comuns. Espera-se que os grupos de indivíduos com interesses comuns ajam por esses interesses tanto quanto se espera que os indivíduos isoladamente ajam por seus interesses pessoais [...] mas não é verdade que a ideia de que os grupos agirão para atingir seus objetivos seja uma sequência lógica da premissa do comportamento racional e centrado nos próprios interesses. Não é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se atingissem seu objetivo grupal, eles agirão para atingir esse objetivo [...] portanto, a costumeira visão de que grupos de indivíduos com interesses comuns tendem a promover esses interesses parece ter pouco mérito, se é que tem algum (Olson, 1999, p. 13).

Olson (1965) argumentou, de maneira contraintuitiva, que os indivíduos com objetivos iguais ou quase iguais, quando organizados em grupos em situações típicas de ação coletiva, não irão necessariamente perseguir os objetivos comuns ao grupo, mesmo que esses objetivos representem resultados muito bons para o grupo e para os próprios indivíduos. O seu trabalho buscou responder à seguinte pergunta: por que interesses individuais se sobressaem aos interesses coletivos? Olson construiu a sua resposta ao prestar atenção especial a um ponto: ponderar sobre a relação entre *i*) a magnitude dos benefícios e *ii*) a magnitude dos custos das ações em interesse do grupo. A sua premissa é que muitos jogadores gostariam de receber os benefícios, mas não de participar da divisão dos custos da ação coletiva. Ele batizou essa atitude de carona, ou *free-rider* no original. Segundo Mancur Olson (1965), cada membro do grupo leva em consideração a relação custo *versus* benefício individual para avaliar a viabilidade de participar ou não de uma determinada ação coletiva.

Tomemos como exemplo uma associação de agroextrativistas na Amazônia que busca facilitar a venda de produtos da floresta. Os custos de organização (tempo, mensalidade, reuniões, traslado, dentre outros) podem ser maiores ou quase iguais aos benefícios advindos da venda dos produtos. Por isso, poderia haver certa resistência por parte do grupo em participar da associação, entendendo que haveria poucos ganhos individuais. Isso poderia levar a uma decisão de desprezar o benefício coletivo representado pela associação.

Olson (1965) mostra que, em situações corriqueiras, não haveria motivos suficientes para acreditar que indivíduos agiriam no sentido de contribuir para o alcance dos interesses coletivos de um determinado grupo. Entretanto, ele considera que tais objetivos comuns poderiam, sim, ser alcançados, dependendo de um conjunto de fatores que poderiam mudar os incentivos individuais. Neste sentido, ele dá um passo à diante em relação a Hardin (1968), uma vez que consegue identificar situações em que os grupos atingem os seus objetivos em comum sem depender da atuação do Estado ou da diluição dos ambientes coletivos a partir da proposta de privatização. O sucesso potencial da ação coletiva discutida por Olson (1965) está relacionado a três fatores principais:

- 1) tamanho do grupo;
- 2) composição do grupo;
- 3) incentivos seletivos.

A primeira reflexão proposta por Olson para entender as condições que fazem com que um grupo consiga atingir os seus objetivos em comum é sobre o *tamanho do grupo*. Para ele, duas são as classes possíveis e suficientes para entendermos a dinâmica dos grupos: os grupos grandes/latentes e os grupos pequenos. Identificar o tamanho do grupo é importante para compreendermos os comportamentos individuais de seus membros, porque o ganho total percebido pelo grupo é função do tamanho do benefício obtido pelo próprio grupo e do número de indivíduos que irão repartir o benefício conquistado. Isto é, à medida que os ganhos se mantêm estáveis e o tamanho do grupo cresce, a tendência entre os integrantes do grupo é perceber que os seus ganhos se deterioram, uma percepção de perda.

Nesse sentido, os pequenos grupos têm maiores chances de alcançar objetivos comuns, uma vez que a distribuição dos benefícios coletivos proporciona resultados individuais compensatórios. No que se refere aos grupos grandes, ou latentes, Olson (1965) percebeu que eles têm dificuldades maiores para coordenar os seus membros, o que torna a atividade mais custosa. Em complemento, quanto maior o grupo, menor a fração do ganho total que cada membro receberá individualmente, o que seria um desincentivo à participação coletiva. Assim, membros de grupos latentes dificilmente agem na promoção de seus interesses coletivos (Sandler, 2004). Além das percepções relativas de ganho, Olson (1965) destaca que em grupos pequenos um membro que não coopera, mesmo que não possa ser excluído dos benefícios da ação coletiva, pode sofrer outros tipos de perda, principalmente de prestígio social. Se em grupos pequenos o controle é feito com maior facilidade, num grupo grande é difícil ou custoso saber quem de fato contribui ou não para a ação coletiva.

O segundo ponto tratado por Mancur Olson (1965) está relacionado à *composição do grupo*, ou seja, ao perfil de seus membros. Identificar os perfis contribui para encontrar ambientes mais propensos à conquista de objetivos coletivos. Um perfil identificado por Olson é o de haver um subgrupo de indivíduos que têm maior interesse em alcançar os objetivos coletivos do que a maioria do grupo. Tais indivíduos arcarão com uma parte maior do custo de provisão do benefício do que o restante do grupo. Trata-se do que Olson chamou de grupo privilegiado. Esse perfil acarreta o que Olson chamou de “a exploração do grande pelo pequeno” (Olson, 1965; Sandler, 2004).

É fácil entender essa exploração quando pensamos no papel histórico que o Brasil desempenha no mercado internacional de café. Em muitos momentos em que os preços dessa *commodity* caíram, o Brasil, maior produtor mundial, acumulou estoques para diminuir a oferta do produto e assim forçar um aumento dos preços. Os outros países exportadores, sem contribuir em nada para essa diminuição da oferta, vendiam seu café normalmente, aumentando a sua receita.

Um exemplo hipotético pode ocorrer em uma comunidade tradicional, na qual está prevista a construção de melhorias de um espaço para o processamento e beneficiamento de açaí. Em situações em que a renda de uma determinada família dependa da venda de

açai mais do que a média da comunidade, é bem provável que essa família dedique mais tempo e recursos financeiros a essas melhorias, do que o restante da comunidade.

A discussão sobre a composição do grupo inclui a identificação de seu caráter heterogêneo ou homogêneo. Heterogeneidade e homogeneidade referem-se aos interesses das pessoas. Para Olson (1965), os grupos homogêneos na composição de seus interesses são mais fáceis de serem formados e de se manterem ao longo do tempo, mas a heterogeneidade do grupo, conforme o exemplo do açai, pode facilitar a obtenção dos objetivos coletivos. Há, nesse sentido, um alerta de Olson sobre os benefícios de um grupo heterogêneo, especialmente em situações de indivíduos com maiores interesses e disponibilidade de recursos para alcançar objetivos comuns. Nessas circunstâncias, repetindo, tais indivíduos são propensos a pagar por uma parcela maior do ônus para que os benefícios sejam distribuídos mais rapidamente e com maior eficiência (Olson; Zeckhauser, 1966).

O terceiro e último caminho ressaltado por Olson, que facilita o alcance de objetivos comuns em ambiente de grupo, são os *incentivos seletivos*. São recompensas individuais dadas a membros específicos do grupo por terem contribuído para o alcance do objetivo em comum com uma intensidade maior do que a média dos outros membros do grupo. A aposta de Mancur Olson (1965), neste sentido, é para a motivação individual como um mecanismo de competição entre indivíduos que levaria a um contexto de busca pelo objetivo coletivo a partir do alcance de metas individuais.

Olson oferece um exemplo clássico de incentivo seletivo: a Associação Médica Americana (AMA), um dos grupos de lobby mais poderosos dos Estados Unidos. Os membros da AMA não se associam para usufruir da força política e capacidade de influência da organização. Eles usufruem disso pelo simples fato de serem médicos, independentemente de pagarem ou não mensalidades de membros. Isso é o que Olson chamou de benefício inclusivo. Na verdade, os membros contribuem para ter benefícios que são exclusivos para os sócios que mantêm a associação, tais como assinaturas de seus prestigiados periódicos técnicos e científicos, descontos para participar de congressos e, principalmente, a aquisição de seguros contra processos judiciais por erros médicos. O grande benefício coletivo do trabalho da AMA – seu poder de lobby que garante regulamentações governamentais favoráveis à classe médica – torna-se o que Olson chama de subproduto.

Superando o dilema da ação coletiva: jogos repetitivos, lembrança, aprendizagem e reciprocidade em Robert Axelrod

Em 1984, quase 20 anos após a publicação do livro de Olson, Robert Axelrod publicou o seu livro mais famoso, intitulado *The Evolution of Cooperation* (Axelrod, 1984). A obra trouxe novidades importantes para as pesquisas relacionadas à ação coletiva, à teoria dos jogos e à teoria de grupos. O autor assim definiu as questões centrais de sua pesquisa: *i)* em que condições emerge a cooperação? *ii)* O que é necessário

para o surgimento da cooperação? É importante ressaltar que Axelrod está interessado pela busca da cooperação entre indivíduos envolvidos em algum tipo de ação coletiva. Por isso, ele usa o termo *cooperação* com muito mais frequência do que na obra de Olson (1965), que, por sua vez, não buscou caminhos para a cooperação, mas perspectivas para compreender como objetivos e metas individuais podem ser transformados em objetivos e metas coletivos e, portanto, grupais. Ademais, Axelrod e Olson fazem perguntas distintas, e por isso os seus achados também se apresentam de modos diferentes. Axelrod tende a acreditar que os indivíduos são propensos a realizar trabalhos coletivos e atingir objetivos comuns, ao passo que Olson é mais pessimista. Podemos afirmar, nesse sentido, que Axelrod está mais distante do pressuposto da tragédia dos comuns, prognosticada por Hardin, do que Olson.

Para compreender o trabalho de Axelrod, é importante ter em mente que o autor estudou a cooperação a partir da teoria dos jogos, principalmente a partir do dilema do prisioneiro. No modelo de Axelrod, o dilema do prisioneiro é jogado em múltiplas rodadas, isto é, há repetição das ações dos jogadores ao longo do tempo. A presença do elemento repetição foi um fator determinante para os resultados alcançados tanto em sua teoria quanto em seus experimentos empíricos. Como consequência, Axelrod foi responsável pelo surgimento de dois pontos importantes na teoria dos jogos que ajudaram a compreender situações de cooperação em ambiente de ação coletiva: o papel da lembrança e da informação.

Os jogos repetitivos, mesmo que não comunicativos, permitem que cada jogador reconheça e reaja às estratégias do oponente que foram sendo percebidas ao longo do tempo de interação entre eles. O autor destacou que os indivíduos/jogadores têm um papel importante no jogo a partir do momento em que conseguem discernir as estratégias do oponente e responder a essas estratégias de maneira individualizada. O histórico de interação entre jogadores passa a fazer parte da memória deles, o que influenciaria a decisão tomada em ambiente coletivo. Ao lembrar do histórico de interação com o jogador B, o jogador A pode traçar estratégias condizentes com o perfil de ação do jogador B, num movimento que tende a gerar uma relação mais estável entre os jogadores e, portanto, resultados melhores (Axelrod, 1981, 1984).

A partir dessas interações repetitivas, em que o papel da lembrança e da informação são essenciais, é possível que haja entre os jogadores a construção de um ambiente de *reciprocidade* (Axelrod, 1984). O papel da reciprocidade nos estudos da ação coletiva, propostos por Axelrod, é relevante, pois descobriu-se que os jogadores tendem a responder mutuamente a um estímulo ao qual foram submetidos por um outro jogador. Um dos exemplos mais fascinantes do livro é o caso verídico chamado de “viva e deixe viver”. Soldados inimigos na Primeira Guerra Mundial, sem acordo prévio, restringiam a frequência e a intensidade dos ataques às linhas inimigas para poupar a vida dos opositores. Faziam isso porque percebiam que a guerra levaria a um massacre sem precedentes de soldados dos dois lados. A partir do momento em que os soldados poupavam a vida

dos inimigos, esses reagiam de maneira similar, o que diminuía o número de mortes dos dois lados do front. Assim, combatentes entravam em acordos informais de reciprocidade que, em alguns momentos, tornavam a guerra de trincheiras uma encenação em que não havia mortos, tampouco feridos.³

Nota-se que Axelrod (1981, 1984) passa a valorizar os indivíduos que interagem em um jogo coletivo ao demonstrar que são capazes de construir relações estáveis ao longo do tempo, a partir da lembrança e do reconhecimento das informações produzidas por seus pares em momentos anteriores. Isso o distingue de Olson (1965), que não prevê a capacidade dos indivíduos de chegarem a acordos ou relacionamentos estáveis sem a interferência de mecanismos seletivos ou sem pertencer a grupos pequenos e homogêneos. Nesse sentido, Axelrod estabeleceu alguns pressupostos que aumentariam as chances de cooperação entre os participantes de jogos coletivos. Tais pressupostos seriam:

- a) evitar conflitos desnecessários, cooperando à medida que o outro coopera;
- b) perdoar após reagir a uma provocação;
- c) retribuir tanto a cooperação quanto a deserção;
- d) ter comportamento claro para que o outro jogador possa se adaptar ao seu padrão de ação.

O modelo de interação de Axelrod foi aprimorado e corroborado por um experimento computacional. Ele organizou uma competição aberta de programas de computador feitos para disputar sucessivas rodadas do dilema dos prisioneiros. O programa vencedor foi aquele que estabeleceu uma estratégia intitulada “*tit for tat*” ou “olho por olho”. O jogo prevê a cooperação por parte dos jogadores na primeira rodada e a repetição da ação do adversário nas rodadas subsequentes. Dessa forma, à medida em que as rodadas vão sendo jogadas, os jogadores passam a se comportar de maneira condizente com os quatro pressupostos citados, motivo pelo qual eles se tornaram a “chave” para a cooperação. Ainda que este jogo não traga ganhos maximizados para qualquer um dos jogadores, ele apresenta regras que tornam as relações estáveis e facilitam os ganhos mútuos. Assim, a estratégia demonstra claramente que há possibilidade de a cooperação surgir em um ambiente de jogo competitivo a partir de ajustes de estratégias advindos dos próprios jogadores (Axelrod, 1981, 1984).

Em resumo, os trabalhos de Axelrod abrem novas perspectivas para os estudos da ação coletiva e para compreender como as ações individuais podem contribuir para alcançar interesses coletivos que beneficiem todo um grupo.

³ Para além dos escritos sobre a reciprocidade de tropas inimigas abordada por Robert Axelrod (1984), muitos livros estudaram o fenômeno. Alguns podem ser encontrados facilmente, como os de Stephen Bull (2014) e Tony Ashworth (2000) (<https://www.greenleft.org.au/content/how-wwi-soldiers-created-live-and-let-live-system>). Uma discussão complementar sobre cooperação, egoísmo e as estratégias que levam grupos à cooperação, assim como o papel da cooperação na evolução dos seres vivos, pode ser encontrada no documentário da BBC produzido por Richards Dawkins em 1986, intitulado *Nice Guys Finish First* (<https://www.dailymotion.com/video/x7n0igh>).

Considerações finais

Este capítulo se propôs a apresentar o conceito de ação coletiva. Nosso ponto de partida foi a ideia de egoísmo e de maximização do interesse próprio, que, de acordo com a teoria econômica, traz benefícios generalizados para a sociedade. Em seguida, vimos que isso não é necessariamente verdade quando os atores precisam coordenar as suas ações para auferir certos ganhos ou evitar danos coletivos. Para tanto, examinamos três autores que têm graus variados de pessimismo em relação à capacidade do indivíduo de cooperar: Garrett Hardin, Mancur Olson e Robert Axelrod. Eles representam parte fundamental da evolução histórica do paradigma de estudos baseado no individualismo metodológico. Esses autores traçam uma linha de pensamento que vai desde um grau maior de ceticismo quanto ao alcance de objetivos comuns, representado por Hardin, até um posicionamento mais esperançoso sobre o alcance de tais objetivos, representado por Axelrod. No meio do caminho encontram-se os trabalhos de Olson, que vê a cooperação como possível, mas apenas em condições muito específicas.

É importante salientar que os esforços empregados pelos três autores para discutir o alcance de objetivos coletivos a partir da análise de grupo foram e continuam sendo importantes para as pesquisas sobre governança ambiental. Uma vez que, em ampla medida, o conceito de governança ambiental, apresentado no primeiro capítulo deste livro, trata justamente do alcance de objetivos ambientais comuns em contextos coletivos.

No próximo capítulo, abordaremos o papel das instituições. Observaremos como as instituições se tornaram um elemento importante para os estudos da ação coletiva e da busca por resultados coletivos positivos, e como elas vêm sendo utilizadas como elementos orientadores de comportamento que direcionam a tomada de decisão e as estratégias adotadas por indivíduos.

As instituições e a governança ambiental

O objetivo deste capítulo é mostrar que ações e escolhas, ao contrário das suposições da teoria econômica clássica, não se dão exclusivamente com base na racionalidade individual. Na verdade, elas estão inseridas em contextos sociais mais amplos, com aspectos morais, culturais, jurídicos e outros, que limitam aquilo que podemos ou não fazer. Tais aspectos comumente são chamados de instituições. As instituições operam, nesse sentido, como elementos influenciadores da tomada de decisão individual e, por isso, podem contribuir para criar relações mais cooperativas. Elas atuam, assim, como mecanismos de distanciamento da tragédia dos comuns proposta por Garrett Hardin e como complementos dos estudos de Mancur Olson e Robert Axelrod, vistos no capítulo anterior.

O capítulo se divide em seis seções, nas quais refletimos sobre o que são instituições e qual o seu papel na governança ambiental. Inicialmente, definimos o conceito de instituições a partir do entendimento de Douglas North, um dos expoentes da corrente institucionalista. Em seguida, abordamos as características intrínsecas ao conceito de instituição. Na terceira seção, debatemos como as instituições mudam ao longo do tempo, e a frequência, a intensidade e o papel dos atores na mudança institucional. Na quarta seção, discutimos o desenvolvimento histórico das instituições no campo político e econômico. Na quinta seção, apresentamos algumas críticas ao conceito. A sexta e última seção traz exemplos empíricos de como os conceitos institucionais vêm sendo aplicados na análise da política e governança ambientais no Brasil. Ao final do capítulo, os alunos deverão ser capazes de responder às seguintes perguntas: o que são instituições? Como elas evoluíram? Por que elas são importantes? Como elas impactam as nossas vidas? Qual a importância das instituições para a governança ambiental? Como a governança ambiental utiliza o conceito e os atributos institucionais em suas análises?

Definição

Em que pese a grande quantidade de definições do conceito de instituições existentes na literatura acadêmica (Scott, 2008), escolhemos a elaborada por Douglass North (2018).¹ O autor define o conceito logo nos primeiros parágrafos de seu livro:

as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos [...] as instituições abrangem qualquer forma de restrição que os seres humanos engendrem para moldar a interação humana [...] as restrições institucionais ditam aquilo que os indivíduos podem fazer e, por vezes, as condições sob as quais se permite que alguns indivíduos exerçam determinadas atividades (North, 2018, p. 14-15).

Acompanhando a definição de North (2018), Streeck e Thelen (2005) afirmam que:

em geral, as instituições podem ser definidas como blocos de construção da ordem social. Elas representam expectativas socialmente sancionadas, isto é, coletivamente aplicadas em relação ao comportamento de atores ou ao desempenho de certas atividades. Tipicamente, as instituições envolvem direitos e obrigações mútuas para atores, distinguindo entre ações apropriadas e inapropriadas, certas e erradas, possíveis e impossíveis e, assim organizam o comportamento em padrões previsíveis e confiáveis (Streeck; Thelen, 2005, p. 10).

As instituições, para North (2018), têm auxílio na busca pela eficiência das ações coletivas. As interações sociais são complexas e as escolhas individuais envolvem um grande volume de informações, difíceis de serem obtidas e cujo processamento é muitas vezes falho. Assim, as instituições funcionam como instrumento de padronização das respostas e das ações coletivas do grupo, o que contribui para construir ambientes menos incertos e, logo, mais próximos de resultados eficientes. Ao limitar e constranger os comportamentos individuais e coletivos as instituições induzem a escolhas mais eficientes, embora esse ambiente de maior eficiência não seja construído automaticamente pelas instituições e tampouco garantido por elas (Fiani, 2011).

Para alguns autores, a eficiência diferenciada das instituições aparece como o principal motivo para compreender as discrepâncias de desenvolvimento entre países (Acemoglu; Robinson, 2012). Assim, ainda que as instituições tendam a construir ambientes de menor insegurança e propícios às relações e trocas coletivas eficientes, elas também podem instalar

¹ Há na literatura uma distinção entre velhos institucionalistas e (neo) institucionalistas. Não entramos no debate, mas ele pode ser acompanhado em: Hall e Taylor (2003); Lowndes e Roberts (2013); e Selznick (1996). Além disso, estamos chamando de institucionalistas o movimento que surgiu na década de 1970 e que muitos autores chamam de (neo) institucionalistas (Peters, 2019).

ambientes viciosos a ponto de direcionar as relações sociais para resultados subótimos. A engenharia institucional, portanto, necessita ser pensada e implementada para incentivar a proliferação de instituições mais igualitárias e inclusivas, ao invés de facilitar o surgimento e propagação de instituições extrativas² (Acemoglu; Robinson, 2012).

Quer sejam mais ou menos eficientes, as instituições são historicamente importantes por dois motivos: primeiro, por gerarem previsibilidade e estabilidade; segundo, por reduzirem os custos de transação nas interações humanas. A previsibilidade e a estabilidade do comportamento dos atores que se submetem às instituições afetam os resultados derivados das relações sociais, econômicas ou políticas (Peters, 2019). Talvez esta seja a principal função das instituições, uma vez que a produção de resultados coletivos em diversos setores e áreas se concretiza mais facilmente quando há tratativas que sustentam a estabilidade e previsibilidade de médio e longo prazo nas relações. Não restam dúvidas de que o alcance coletivo de algum objetivo pode se tornar mais provável e ter custos e riscos menores a partir da construção de um espaço de interações previsíveis e regulares.

Douglass North (2018) cita diversos exemplos de inovações institucionais que permitiram o desenvolvimento econômico das nações. O advento do seguro, do livro-caixa, de padrões de pesos e medidas e das notas promissórias, dentre outras, formou elementos imprescindíveis para a conquista de previsibilidade e estabilidade das relações econômicas. Por consequência, proporcionaram um desenvolvimento econômico maior do que o observado em países onde essas inovações institucionais não existiam. Para o autor, as instituições colaboram para o desenvolvimento econômico dos países ao incentivar padrões de trocas mais previsíveis e estáveis.

Essa discussão proporcionou um avanço no debate sobre desenvolvimento econômico, até então pautado pela importância do livre mercado e pelo equilíbrio entre oferta e demanda para a regulação das relações comerciais – argumentos historicamente defendidos pelos economistas neoclássicos. North (2018) não descarta a importância dos economistas neoclássicos e das suas elaborações sobre o livre mercado, mas esclarece que tais elaborações precisariam acrescentar o papel das instituições. Com o conceito de instituições, North impulsionou um novo campo de pesquisa nos estudos do desenvolvimento econômico.

Levando em consideração que a governança ambiental se caracteriza pela pluralidade de atores interdependentes unidos em busca de objetivos comuns, as instituições poderiam representar um mecanismo capaz de produzir previsibilidade e estabilidade nas relações entre esses atores. Isso permitiria que eles desenvolvessem a coordenação, a comunicação e a cooperação entre si, a ponto de reduzir riscos e incertezas, ao mesmo tempo em que melhorariam os seus retornos, maximizariam os seus interesses e atingiriam os seus objetivos.

² Instituições extrativas são aquelas que concentram poderes de decisão e riquezas nas mãos de uma pequena elite, em detrimento da população em geral.

O segundo ponto importante sobre as instituições é que elas reduzem os custos de transação nas interações humanas (Williamson, 1993). Inicialmente, esses custos foram estudados no ambiente produtivo industrial e relacionavam-se a tudo que não dizia respeito diretamente à produção. O conceito se expandiu para contextos sociais, econômicos e políticos mais amplos e pode ser entendido como aqueles custos ligados à matriz de relacionamento, isto é, ao planejamento, adaptação e monitoramento das relações humanas (Coase, 1993). Nesse sentido, as instituições, ao reduzirem as incertezas e os riscos dos ambientes relacionais e coletivos, reduzem os custos de transação. A ideia é que quanto menor a incerteza nas relações, maiores são as chances de se construir ambientes que valorizem a reciprocidade, cooperação e confiança (Ostrom, 2003), e conseqüentemente, reduzam seus custos de relacionamento.

Exemplos para ilustrar o que são os custos transacionais não faltam. Um cidadão, ao tentar alugar uma casa e um carro, pode se deparar com uma diferença muito grande na quantidade de exigências dessas duas modalidades de aluguel. A pergunta que cabe fazer é: por que alugar um carro é muito mais fácil do que alugar uma casa? A resposta pode estar justamente no conceito de custo transacional. Alugar uma casa envolve muito mais riscos para o locador, como o risco de inadimplência do locatário durante o período de vigência do contrato. Este risco é minimizado por um conjunto de garantias que o locatário precisa apresentar ao fechar o contrato, como por exemplo, garantir que tem renda, fiador ou mesmo economias suficientes para pagar alguns meses de aluguel adiantado. Todas estas exigências são custos transacionais; elas não aparecem no aluguel de um carro: quando o locador registra em seu sistema os dados do cartão de crédito do locatário, ele funciona como uma garantia para cobrir qualquer dano que, porventura, venha a acontecer com o carro alugado. De imediato, os riscos do locatário se aproximam de zero. Em ambientes de risco baixo ou próximo de zero, os custos transacionais diminuem, permitindo que seja mais fácil alugar um carro do que uma casa.

Outro exemplo vem de comunidades tradicionais extrativistas que se organizam para coletar e comercializar a sua produção ou para gerir a sua comunidade. Neste caso, haveria custos de transação relativos tanto ao ambiente externo à comunidade quanto às suas relações internas. Vender a produção exige conseguir informações sobre potenciais compradores, barganhar preços e condições de entrega e pagamento, elaborar contratos de compra e venda e monitorar o cumprimento do contrato. No âmbito da comunidade, é preciso investir tempo e recursos, humanos e materiais, para construir relações de proximidade entre os seus integrantes, de modo que todos entendam e aceitem as condições de negociação coletiva.

Para finalizar esta seção, é importante demarcar a distinção entre instituições e organizações. Enquanto instituições são entendidas como regras que orientam as relações sociais, organizações são agremiações de indivíduos dispostos a alcançar objetivos específicos e comuns. Quando são mencionados os termos empresas, igrejas, sindicatos, órgãos públicos e partidos políticos, por exemplo, o correto é associá-los ao conceito de organização. Ao passo que, ao mencionar os conceitos de estatuto, regulamentos, normas de comportamento

e conduta, regimento e legislação, o mais adequado é enquadrá-los como instituições. As instituições estão contidas nos modelos de gestão utilizados pelas organizações, sendo essenciais para compreender os resultados produzidos por elas.

Atributos institucionais

North (2018) introduz alguns atributos que ajudam a compreender de forma mais detalhada as instituições. O primeiro destes atributos diz respeito à formalidade: as instituições podem ser formais ou informais. O caráter de restrição de comportamento empregado em sua definição abrange tanto regras e normas planejadas e escritas formalmente quanto padrões de comportamento e atitudes culturalmente definidos e que não estão escritos, mas que foram incorporados pelo grupo e delimitam seu comportamento. As instituições informais podem ser percebidas pelos costumes e hábitos empregados nas atividades cotidianas das relações grupais; podem ser hábitos linguísticos, de comportamento ou de vestuário. Já as instituições formais são aquelas tratadas e formalizadas em documentos escritos: regras, normas, protocolos, códigos, leis, regulamentos, decretos e cláusulas. Instituições formais e informais convivem e comumente interagem, embora seja mais fácil identificar as instituições formais.

O segundo atributo institucional é o seu caráter determinante e, ao mesmo tempo, contingente (Lowndes; Roberts, 2013). A partir do que observamos na definição de instituições, elas são concebidas a partir de sua capacidade de determinar resultados de interações na vida política, econômica e social. As regras e normativas são elementos fundamentais para produzir impacto na conduta humana e é justamente esse impacto que torna as instituições relevantes. Caso as instituições não determinassem comportamentos, o conceito não faria sentido. Ainda assim, as instituições carregam traços de incerteza, ou seja, a mesma instituição pode ser percebida, interpretada e utilizada diferentemente pelos atores políticos, o que produz resultados distintos. Essas linhas de incerteza, que estão no DNA das instituições, são realçadas pelos agentes (Théret, 2003), tornando os resultados institucionais contingentes e menos previsíveis do que o esperado. Não por acaso, uma mesma regra pode trazer resultados diferentes em contextos distintos. Nesse sentido, ainda que as instituições tenham um caráter determinante, elas também são contingentes.

O terceiro atributo inerente às instituições é a sua característica evolutiva. O fato de se pensar em instituições como restrições formais e informais de comportamento implica perguntar se essas restrições são estáticas ao longo do tempo ou se tendem a acompanhar os movimentos produzidos pela sociedade e, portanto, as suas derivações econômicas, ambientais, culturais e sociais. A resposta mais assertiva a essa indagação é que as instituições têm caráter evolutivo (North, 2018). Isso significa que elas tendem a se modificar ao longo do tempo em prol de adaptações a novos cenários. Ainda assim, elas não se adequam ou se ajustam necessariamente, podendo ser extintas e substituídas. Nesse sentido, as instituições são tanto evolutivas quanto originais ou constituídas do zero.

Tais atributos podem ser mais bem compreendidos a partir de exemplos do cotidiano. Com relação aos atributos formalidade e contingência, a legislação de trânsito brasileira, instituição formal, é um exemplo pertinente. A sua vigência implica impor aos motoristas inúmeros padrões de comportamento que provavelmente não seriam seguidos sem a rígida normativa. É o caso do uso do cinto de segurança, da instalação da cadeira isofix para crianças, da proibição de dirigir após consumir bebidas alcóolicas e da determinação de acender os faróis durante o dia. Este exemplo mostra como uma instituição formal tende a moldar comportamentos sociais e a tornar naturais atitudes que demorariam mais para serem incorporadas aos hábitos da população, se é que seriam.

Até recentemente, em outro exemplo, uma instituição formal, o Código Civil brasileiro, previa a proibição de beijo na boca em locais públicos. Tal legislação formal, datada de 1916, tinha baixo poder de controle, pois determinava a proibição de um comportamento que socialmente passou a ser aceito e observado com frequência. A baixa aderência social, ou o fraco poder de contingência, exigiu que a legislação formal fosse atualizada para se adequar aos padrões culturais e de comportamento da população. Essa atualização evocou o atributo evolutivo da instituição, que precisou aderir às características da sociedade. Na mesma linha do Código Civil, há o caso do divórcio, que passou a ser oficialmente aceito como instituto formal à medida em que aumentava o número de separações de casais ocorridas no país.

Por fim, outro exemplo importante envolve a instituição formal, materializada em normativas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que regula o licenciamento ambiental. No Brasil, o licenciamento ambiental, desde a década de 1980, vinha sendo orientado por meio de normativas do poder executivo. Na década de 2010, entretanto, a pressão dos empresários por uma legislação mais ágil e eficiente, assim como as tragédias de rompimento de barragem em Mariana e Brumadinho, levaram os parlamentares a produzir um projeto de lei mais aderente à realidade atual brasileira, em que a segurança e a celeridade são os pontos de destaque. Ainda que o projeto esteja tramitando no Congresso Nacional, ele sinaliza que há necessidade de um instrumento de controle mais moderno. Isso demonstra que os padrões de relação da sociedade avançaram e que a legislação precisa mudar para atender as demandas sociais. Esse cenário denota o caráter evolutivo da instituição e mesmo o seu perfil de formalidade e contingência.

Mudanças institucionais

Na esteira da discussão sobre atributos institucionais, o atributo evolutivo ganhou atenção especial na literatura. Entender como as instituições evoluem passou a ser um dos mais importantes focos de estudos dos institucionalistas.

Historicamente, a literatura apresenta duas formas de mudanças institucionais: a abrupta, ou induzida por fatores exógenos; e a gradual, ou induzida por fatores endógenos (Rezende, 2012). A mais conhecida é a mudança induzida por fatores exógenos. Duas categorias são importantes para compreender como se dão as mudanças por fatores exógenos:

dependência da trajetória e ruptura institucional. O conceito de dependência da trajetória significa que as ações realizadas num dado momento são reflexo de escolhas feitas anteriormente, as quais influenciam e traçam caminhos de maneira única e exclusiva. Assim:

[...] no modo pelo qual as políticas adotadas no passado condicionam as políticas posteriores, ao encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas orientações de preferência a outras [...] assim as políticas herdadas estruturam as decisões ulteriores (Hall; Taylor, 2003, p. 201).

Fernandes (2002) argumentou que a probabilidade de continuar tomando decisões dentro de um determinado caminho aumenta à medida que se avança por ele. Isso decorre de dois fatores: *i*) os benefícios relativos à escolha de um determinado caminho aumentam com o tempo de permanência nele, quando comparados com outras possibilidades; *ii*) o aumento dos custos financeiros e humanos para sair do caminho seguido, principalmente após um longo período (para mais informações sobre o surgimento deste conceito, ver box 1).

Assim, a dependência da trajetória diz respeito ao fato de que o passado e a história são importantes para compreender as características atuais de determinada instituição. Além disso, traz ao debate institucional a convergência entre as variáveis tempo e custo: quanto mais tempo uma instituição permanece em seu trajeto, maiores são os custos para fazê-la mudar em determinada ocasião. Isso ocorre porque os arranjos institucionais sedimentados atuam como barreira para mudanças de rotas (Levi, 1991) e assim sustentam, reforçam e produzem resiliência nas instituições existentes (Streck; Thelen, 2005).

BOX 1: Dependência da trajetória

O conceito de dependência da trajetória vem da história econômica e diz respeito às limitações que o passado impõe sobre o futuro. Talvez a melhor explicação para entender isso seja dada pelo economista Paul David, que afirma: “uma sequência de mudanças econômicas dependente da trajetória é uma em que influências importantes sobre o resultado final podem ser exercidas por eventos temporalmente remotos, incluindo acontecimentos dominados por elementos aleatórios em vez de forças sistemáticas” (David, 1985, p. 332). O exemplo que o autor usa para explicar o conceito é o teclado que quase todos usamos em nossos computadores. A primeira linha de teclas com caracteres alfabéticos traz a sequência QWERTYUIOP, que tornou esse teclado popularmente conhecido como QWERTY. Este teclado foi desenvolvido pelo fabricante Remington no final do século XIX como resposta a um problema comum em outros modelos de máquina de escrever: o encaivamento dos tipos quando o operador teclava muito rapidamente. Assim, o QWERTY foi desenhado para reduzir a velocidade e, conseqüentemente, a eficiência da operação. Nos anos 1890, a máquina de escrever começou a

se popularizar rapidamente e se tornou algo maior do que o equipamento em si: escritórios e a parcela da população empregada no setor terciário se expandiam rapidamente e as grandes empresas investiam quantias consideráveis para comprar o novo equipamento. Era preciso também treinar os operadores dos caros equipamentos, o que os patrões não faziam. Logo surgiu um método eficiente, a chamada datilografia, e inúmeros instrutores e escolas para tirar proveito dessa nova oportunidade de mercado. Em outras palavras, criou-se todo um setor da economia ao redor da máquina de escrever. O padrão de teclado QWERTY tinha vantagens técnicas muito bem propagandeadas pelo fabricante, que assumiu uma posição favorável num mercado competitivo em que coexistiam vários padrões de teclado. Assim, um número maior de potenciais trabalhadores optava por aprender datilografia seguindo um método específico para o QWERTY. Como havia mais mão de obra treinada por esse método, os empresários optavam por comprar os equipamentos que traziam esse teclado. Isso fez com que outros fabricantes adotassem rapidamente o QWERTY, ainda que tenham sido desenvolvidos teclados mais eficientes. A partir de certo ponto, nenhum estudante de datilografia optaria por aprender outro método, tampouco empresários se arriscariam a substituir todo o equipamento adquirido, mesmo que tivessem a certeza de obter um significativo aumento da produtividade de seus trabalhadores. De fato, surgiram desenhos alternativos de teclado que possibilitavam uma velocidade muito maior na datilografia, mas quando isso aconteceu, o padrão QWERTY já havia se consolidado. Isso é o que os economistas da inovação chamam de *lock in tecnológico*. É um exemplo clássico de dependência da trajetória.

Os exemplos práticos são importantes para entendermos a categoria da dependência de trajetória. Alguns autores afirmam que as habilidades existentes, as estabilidades produzidas ao longo do tempo e a facilidade de replicar situações produzidas em um período anterior fazem com que as grandes obras de infraestrutura no Brasil, em especial no setor elétrico, permaneçam como carro-chefe na agenda governamental em detrimento de formas mais sustentáveis de produzir energia. Assim, por haver uma situação institucional de estabilidade nas formas de contratação e produção de grandes obras, proporcionado por um longo histórico de execução iniciado na década de 1960, as forças que advogam pela produção de energia sustentável descentralizada terão maiores dificuldades, ou custos, para quebrar as barreiras de um setor sedimentado e que reproduz há mais de 60 anos a mesma forma de gerar energia. Desse modo, configura-se a chamada dependência da trajetória no setor elétrico brasileiro.

A importância de pensar na categoria dependência da trajetória para os estudos de mudança institucional reside no fato de que a ruptura com essa dependência ocorrerá por meio de uma segunda categoria de análise, isto é, os momentos de ruptura. Os momentos de ruptura são períodos nos quais importantes mudanças institucionais ocorrem devido a fatores exógenos às instituições. Essas rupturas acarretam a formação de novas trajetórias ou “bifurcações” (Hall; Taylor, 2003), que tendem a apresentar um novo enquadramento funcional das instituições.

Os momentos de ruptura, em sua maioria, se concretizam por meio de grandes crises econômicas, conflitos militares, mudanças abruptas de poder e, por vezes, ascensão de novas elites políticas. Exemplos presentes nas obras especializadas incluem a revolução burguesa, a revolução pacifista, o comunismo e o fascismo. Exemplos mais recentes podem ser a crise financeira estadunidense de 2008, o *impeachment* presidencial brasileiro de 2016 e a ascensão de uma nova elite política no Brasil entre 2018 e 2019, explicitamente contrária à agenda ambiental historicamente constituída.

Assim, as mudanças institucionais são produzidas de fora para dentro e têm pouca relação com as atuações dos agentes envolvidos diretamente com as instituições. Retratam, nesse sentido, certo determinismo ou *lock in* para as mudanças institucionais. Isto é, ao centrar as análises em fatores exógenos, as mudanças institucionais ficam dependentes dos momentos críticos para que ocorra realinhamento de sua direção. Portanto, o papel dos agentes enquanto fatores explicativos de mudanças institucionais se torna secundário.

Ademais, o entendimento geral dessa vertente de mudança institucional é que: *i*) as instituições passam por longos períodos de estabilidade e que *ii*) se deparam com mudanças somente de tempos em tempos quando emerge um ambiente que consegue romper sua trajetória.

Paralelamente, autores chamam a atenção para a importância de mudanças institucionais produzidas por fatores endógenos e que ocorrem de maneira gradual ou incremental, ao invés de abruptamente ou por ruptura (Mahoney; Thelen, 2009). Essas mudanças seriam constantes, lentas e fragmentadas ao longo do tempo. Esses autores não entendem que as mudanças institucionais sejam caracterizadas por elementos determinísticos e fora do controle dos atores envolvidos na construção e manutenção das instituições. Ao contrário, entendem que há mudanças não determinísticas e voluntárias que afetam a forma como as instituições funcionam ao longo do tempo. Essas mudanças, em adição, ocorrem com certa constância e são realçadas por características evolutivas e por mudanças sutis a partir das atividades cotidianas (Mahoney; Thelen, 2009).

Na vertente de mudança institucional incremental, as modificações institucionais são induzidas por três elementos básicos: o contexto político, as características das instituições existentes e o perfil dos atores envolvidos. O contexto político está relacionado à distribuição de poder dentro de uma arena política específica. A distribuição de poder é um mecanismo facilitador ou de impedimento para as mudanças institucionais, na medida em que atores podem lançar mão de seu poder de veto para barrar determinadas mudanças, ou de seu poder relacional para sancionar algumas mudanças. A recente concentração de

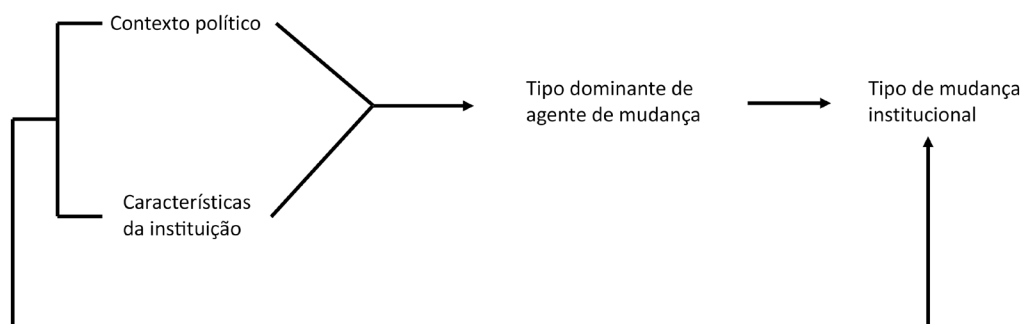
poder dentro do Congresso Nacional, em torno do que se convencionou chamar de bancada BBB (bala, bíblia e boi), apresenta, ainda que de modo superficial e incompleto, o fortalecimento político destas temáticas em detrimento de outras que estiveram mais bem representadas em períodos anteriores.

As características inerentes às instituições podem afetar as chances e a maneira com que elas mudam, segundo Mahoney e Thelen (2009). Ao estabelecer as regras do jogo político, as instituições moldam o comportamento dos atores e, ao mesmo tempo, definem como elas mesmas podem ser modificadas. Um exemplo disso é a Constituição brasileira, que carrega em si as regras que determinam como ela pode ser alterada. Normalmente, o perfil discricionário e ambíguo das instituições produz variações interpretativas que aumentam as chances de ocorrer mudança.

Por fim, as mudanças institucionais ocorrem nessa vertente a partir da indução de atores. A ideia é que existem diversos perfis de agentes políticos comprometidos com a manutenção do *status quo* ou com a produção da mudança. Esses perfis surgem a partir da combinação dos elementos “contexto político” e “instituições”. Nesse sentido, Mahoney e Thelen (2009) trazem a seguinte classificação de perfis dos agentes: *i*) os que rejeitam a manutenção das instituições; *ii*) os que atuam pela manutenção institucional; *iii*) os que querem mudar as instituições sem confrontar as regras existentes, trabalhando dentro dos regimentos existentes, mas esperando o momento adequado para marcar a sua posição contrária aos regimentos; e *iv*) os que querem mudar as instituições por meio da exploração de suas ambiguidades e interpretações.

As dinâmicas e pressões que emergem das relações entre o contexto político, as características das instituições e o perfil dos atores são responsáveis pela produção de mudanças graduais nas instituições. Tais transformações, segundo James Mahoney e Kathleen Thelen (2009), não se apresentam de maneira homogênea. Portanto, a depender de como se dá a relação entre esses três elementos básicos, as mudanças institucionais podem aparecer de maneiras distintas (figura 4).

Figura 4: Estrutura teórica de mudança institucional



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Mahoney e Thelen (2009)

É importante notar que a mudança institucional gradual discutida por Streeck e Thelen (2005), assim como por Mahoney e Thelen (2009) revive a discussão sobre a relação entre estrutura e agente, bem como o papel dessa relação para as transformações nas instituições, tema que abordaremos na próxima seção. Pela apresentação anterior (figura 4), demonstra-se que os agentes de mudança ganham relevância como fator de explicação das alterações institucionais incrementais vis-à-vis mudanças institucionais abruptas. Ainda assim, o protagonismo das mudanças está centrado nos elementos pertencentes ao contexto político e às características das instituições, em detrimento da participação dos agentes no processo de mudança. Fica claro que os agentes de mudança têm as suas potencialidades limitadas pelo contexto político e pelas características institucionais.

Após esta apresentação do conceito de instituições, de seus atributos e da forma como elas mudam, veremos, na próxima seção, como as instituições ganharam importância na análise social dentro da academia. Percorreremos a história do debate institucional e as suas correntes.

Instituições e o seu desenvolvimento no campo político e econômico: como tudo começou?

A elaboração de uma teoria institucional começou quando as instituições passaram a ser percebidas como uma das variáveis explicativas das relações coletivas produzidas na sociedade, na economia e na política (Fernandes, 2002). A compreensão de que as instituições orientam e regulam o comportamento dos indivíduos dentro da sociedade foi o principal fator que as tornou uma das variáveis explicativas das relações coletivas (Peres, 2008; Pierson, 2000).

Entretanto, este pensamento envolto na importância das instituições nem sempre foi unanimidade nas ciências sociais. Como vimos no capítulo 1, até a década de 1970 predominavam os trabalhos comportamentais, que entendiam que a análise das relações sociais, econômicas e políticas deveria ser desenvolvida a partir dos estudos sobre o indivíduo, suas motivações, seus anseios, assim como suas atividades e personalidades. Naquele momento, os indivíduos eram a variável explicativa mais relevante para o entendimento das relações sociais, econômicas e políticas, e não as instituições (Merriam, 2017). Nessa disputa entre qual seria a variável explicativa mais importante para a compreensão das relações sociais, econômicas e políticas floresceu o debate histórico sobre comportamento *versus* instituições ou agência *versus* estrutura nas ciências sociais (Peres, 2008).

As críticas institucionalistas aos defensores do comportamentalismo tinham três pontos centrais (Immergut, 1998):

- 1) *preferências*: os comportamentalistas admitiam que os indivíduos só tinham um tipo de preferência: a que eles expressavam. Para os institucionalistas, por outro lado, os indivíduos possuem dois tipos de preferências: a real, que é a preferência favorita; e a expressa, que é a preferência externalizada ou anunciada. Os institucionalistas veem a diferença entre a preferência expressa e a real como fruto da interferência das instituições;

- 2) *agregação de preferências*: os comportamentalistas aceitavam que a somatória das preferências individuais é representativa da preferência coletiva. Os institucionalistas, por sua vez, argumentam que a soma das preferências individuais não é idêntica à preferência coletiva ou à preferência do grupo. Para os institucionalistas, há mecanismos que ajudam a explicar a agregação de preferências individuais em tomadas de decisão de grupos; alguns mecanismos, inclusive, auxiliam a compreender a redefinição de preferências dos indivíduos em ambiente coletivo;
- 3) *padrões normativos*: os comportamentalistas argumentavam que a somatória das preferências individuais, além de ser representativa da preferência coletiva em processos de tomada de decisão, representa também o interesse público ou o bem comum. Os institucionalistas, de maneira oposta, não acreditam que a agregação das preferências individuais automaticamente representa o interesse público ou o bem comum. Defendem que há necessidade de produzir normas e regras que permitam a melhor aproximação possível entre a tomada de decisão coletiva e o interesse público.

A guinada das ciências sociais para o lado do institucionalismo começou a se concretizar a partir dos trabalhos de Arrow (2012) e de McKelvey (1976). Ambos contribuíram decisivamente para a ascensão da agenda institucionalista na ciência política e no estudo dos processos legislativos e das ações coletivas de maneira geral, ao rechaçarem os parâmetros comportamentalistas. Arrow (2012) apontou que a preferência coletiva não é o espelho da agregação de preferências individuais, demonstrando que havia mudanças de preferências dos indivíduos quando consultados individualmente e quando consultados no âmbito do grupo. McKelvey (1976) alertou para a influência da ordem de votação da agenda legislativa, dos temas escolhidos e do poder do controlador da agenda sobre os resultados apresentados em ambiente coletivo. Ambos ajudaram a mostrar que as regras do jogo, ou seja, as instituições, são essenciais para agregar as preferências individuais e que os resultados coletivos estavam diretamente associados às características delas.³

Um exemplo recente do papel das instituições na agregação das preferências individuais foi a votação para presidente do Senado Federal durante a gestão de 2019/2020. O candidato à presidência, Renan Calheiros, retirou a sua candidatura após uma mudança no processo eleitoral, que passou de voto secreto para voto aberto. Essa alteração previa tornar público o voto de senadores, o que constrangeu os parlamentares alinhados a Calheiros, levando-os a migrar suas preferências para outros candidatos. A regra do jogo, dessa forma, foi essencial para conduzir o resultado do processo, que provavelmente seria diferente na presença de regras que permitissem o voto secreto.

³ Para uma discussão mais aprofundada dos trabalhos de Arrow (2012) e de McKelvey (1976), consulte Fernando Limongi (1994).

A proliferação da abordagem institucionalista não ocorreu somente na ciência política. Na economia, por exemplo, as instituições passaram rapidamente a ser entendidas como elementos estruturantes das relações de mercado, essenciais para produzir e manter a cooperação e a coordenação entre os atores econômicos. As instituições se transformaram em fiadoras de um ambiente comercial de menor risco e menor instabilidade, ajudando a reduzir os custos transacionais ao mesmo tempo em que colaboram para reduzir conflitos (Fiani, 2011).

Outros campos também se apropriaram dos ideais institucionais a partir da segunda metade do século XX. Relações internacionais, estudos organizacionais, sociologia, geografia e história se destacaram como áreas do conhecimento que utilizam essa abordagem teórica para compreender os seus objetos de estudo. Todas essas áreas adotaram uma definição de instituições como constrangedoras de preferências individuais e coletivas.

A partir da penetração das instituições em diversos campos do conhecimento, as décadas de 1980 e 1990 demarcaram a divisão e a divergência entre os pesquisadores institucionalistas (Lowndes; Roberts, 2013). Mal se formou, o institucionalismo se dividiu? Dessa divisão surgiram ao menos três correntes institucionais que ganharam proeminência: sociológica, histórica e escolha racional⁴ (Peters, 2019). A ciência política e a economia, assim como os estudos da governança ambiental, se aproximaram da corrente institucional da *escolha racional* (Hall; Taylor, 2003). É bem verdade, todavia, que a ciência política contribuiu tanto para os avanços do institucionalismo histórico quanto para o institucionalismo da escolha racional (Peters, 2019; Thelen, 2002). Ainda assim, grande parte dos avanços na teoria institucional da escolha racional se deu na intersecção entre as ciências políticas e econômicas, especialmente ao aprofundarem os estudos sobre racionalidade e sobre ação coletiva, como visto no capítulo 2.

Diferentemente de outros institucionalistas, que se preocupam com a trajetória histórica, as relações de poder e cultura, o foco do grupo da *escolha racional* é considerar que o centro dos estudos institucionais está relacionado aos custos de transação, estabilidade e regras gerais que norteiam as relações entre atores, com o intuito de maximizar interesses/utilidades por meio da melhor dinâmica de agregação de preferências (Calvert, 1995; North, 2018). Assim, a análise das instituições na vertente da *escolha racional* significa um esforço para compreender as regras que estão em funcionamento e que são usadas pelos indivíduos para criar ordenamento e previsibilidade. As regras atuam como o principal instrumento orientador das interações repetitivas e estruturadas entre os atores (Ostrom, 2003; Ostrom; Gardner; Walker, 1994). Os estudos de governança ambiental se filiaram exatamente à escola institucionalista da escolha racional, na qual o nome mais importante, como visto no início do capítulo, é Douglas North.

⁴ As correntes institucionalistas surgiram a partir da importância crescente das instituições nas disciplinas das ciências sociais. A corrente sociológica, por exemplo, esteve alinhada com os estudos da sociologia e das organizações que buscavam identificar as diferenças de resultados operacionais entre organizações a partir de elementos culturais. Assim, os elementos culturais, entendidos como instituições informais, se tornaram a variável explicativa dos distintos resultados alcançados por organizações. O institucionalismo histórico, por sua vez, se constituiu sob o enfoque da trajetória e evolução das instituições para compreender a estrutura institucional de uma determinada realidade social. A partir da ótica de conflitos entre grupos, os institucionalistas históricos enfatizam as relações de poder para compreender os motivos do aparecimento ou da mudança das instituições sociais ao longo do tempo (Hall; Taylor, 2003).

Ao longo da história das ciências sociais, a teoria institucional, em qualquer uma de suas vertentes, não conseguiu se blindar de críticas. Na próxima seção, apresentaremos as principais críticas ao movimento institucionalista.

Críticas às instituições

Ainda que os estudos institucionais sejam apontados como predominantes para explicar agregação de preferências e comportamentos em arenas sociais, econômicas e políticas, eles não são uma unanimidade. Há correntes teóricas que percebem as instituições como objeto limitador da compreensão do ambiente social. Dessa forma, dois conjuntos de críticas serão apresentadas.

O primeiro conjunto de críticas tem como argumento principal a falta de uma análise mais apurada sobre a atuação dos atores/indivíduos nos processos de mudanças das instituições (Jessop, 2001; John, 2013). Nesse sentido, nos últimos anos, os estudos têm valorizado mais o papel dos indivíduos nos processos institucionais por meio do estudo de temas como empreendedor político, empreendedor institucional ou mesmo ativismo institucional (Abers; Bulow, 2011; Capella, 2016). Além disso, há a percepção de que a relação entre estrutura e agência é complexa e relacional, em que tanto a estrutura determina as condições de atuação quanto os agentes influenciam as características da estrutura institucional (Giddens, 1979; Jessop, 2001).

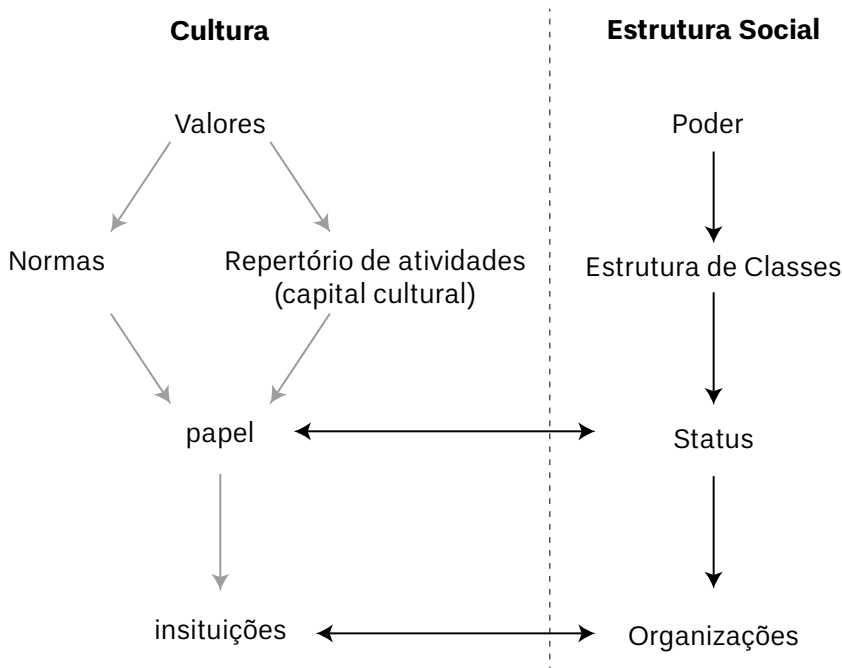
Dois exemplos importantes para compreender o papel dos atores na construção e mudança institucional surgem das pesquisas de Giddens (1979) e de Abers e Bulow (2011). O primeiro, com base em uma teoria mais ampla e geral da ação social e coletiva, apresentou o conceito de “estruturacão”. Ele buscou demonstrar que as ações humanas produzidas em contextos específicos são, em menor ou maior grau, pré-determinadas por um conjunto de normas e regras existentes na estrutura social, de modo similar ao que defendem os institucionalistas. Ao mesmo tempo, entretanto, ele chama a atenção para o fato de que essas estruturas sociais podem ser modificadas pelos atores, uma vez que elas não são invioláveis e estão abertas às interações constantes com eles. Na mesma linha de argumentação encontram-se os trabalhos de Jessop (2001) sobre as abordagens estratégicas-relacionais entre estrutura e agente no âmbito das teorias institucionais. O que Giddens (1979) sugere, portanto, é que a agência, isto é, os indivíduos, tem um papel de maior destaque na construção do social do que o admitido pelos institucionalistas.

Um segundo exemplo, focado no nível local e nos processos participativos e democráticos brasileiros, consta no trabalho de Abers e Bulow (2011). Eles examinam a incorporação de ativistas vinculados a movimentos sociais à estrutura burocrática do Estado e o seu papel como agentes de transformação e inovação na produção de políticas públicas. Na agenda ambiental, esse ativismo institucional ocorreu com muita clareza, segundo as autoras, durante a nomeação do primeiro Secretário Especial de Meio Ambiente no Brasil, Paulo Nogueira Neto, que já participava de movimentos ambientais desde antes da década de 1970. Da mesma maneira, Marina Silva e Carlos Minc tornaram-se Ministros de Meio Ambiente após se destacarem na

militância ambiental em suas regiões. Esse tipo de associação entre agência e estrutura lança luz, pelo menos parcialmente, sobre o papel dos indivíduos como variável determinante das modificações de padrões institucionalizados do Estado brasileiro.

Um segundo conjunto de críticas foi resumido por Portes (2006). O autor criticou a teoria institucional da vertente da escolha racional pelo fato de ela dar pouca ênfase a elementos culturais e da estrutura social dos países ou regiões nos quais estão as instituições sob estudo. Para o autor, as instituições precisam ser definidas e estudadas a partir de uma diferenciação e de um entendimento sobre o que é estrutura e o que é cultura, e como esses dois elementos constituintes da vida social interagem em vários níveis (figura 5).

Figura 5: Variáveis relevantes para os estudos da vida social, segundo Alejandro Portes



Fonte: adaptado de Portes (2006)

Para Portes, os economistas fornecem uma definição bastante superficial de instituições. Segundo ele, as instituições são apenas a camada mais visível dos elementos culturais da vida social. Uma definição tão simplista não ajuda a entender as mudanças institucionais. O entendimento da sociedade carece não só de um aprofundamento dos estudos de sua cultura, como também de sua estrutura. As tentativas frustradas de mudar instituições para promover o desenvolvimento se explicam, em grande parte, pela falta de compreensão da ação e das interações entre fatores estruturais e culturais que operam nos diversos níveis da sociedade. Na próxima seção, apresentamos alguns exemplos da aplicação dessa crítica em estudos ambientais.

A instituição nos estudos da governança ambiental: casos empíricos

Três trabalhos ilustram o papel das instituições nos estudos da governança ambiental no Brasil. O primeiro, produzido por Câmara (2013), demonstrou a evolução e o papel das instituições na efetividade dos resultados da política ambiental nacional. Utilizando as ideias de nomes importantes do institucionalismo, como Douglas North e Daron Acemoglu, o argumento central é que a maneira como as instituições são criadas mudou ao longo do tempo e as formas de subordinação das instituições ambientais às instituições econômicas influenciaram diretamente os resultados observados na proteção da natureza no Brasil.

Segundo o autor, o cumprimento da política ambiental – suas regras e normatizações – depende da sinalização dada pelo sistema político sobre a importância de se observar os determinantes legais. Desse reconhecimento, viria o empenho de fortalecimento da capacidade estatal ao capitanear recursos, profissionais de qualidade e estruturas propícias para executar o que a lei ambiental impõe. Além disso, o autor afirma que a evolução histórica da legislação ambiental brasileira foi gradual, com avanços pontuais que surgiram ao longo do tempo. Ao mesmo tempo, a trajetória histórica da política ambiental não foi capaz de mudar a cultura e a percepção dominante de que a natureza “não tem limites” e está pronta para ser explorada. A subordinação das instituições de meio ambiente às instituições econômicas e aos padrões de desenvolvimento insustentável, segundo os seus argumentos, demarcou a baixa efetividade da política ambiental brasileira.

Para além das discussões presentes no texto, o trabalho de Câmara (2013) é relevante por apresentar a importância das instituições para a produção de políticas públicas vinculadas à agenda ambiental. O autor enfatizou a criação, a evolução, a modificação e a subordinação das instituições a um passado pouco afeito à proteção do meio ambiente. Mostrou que a instituição, mesmo existente e determinante de comportamento, pode ser fragilizada, reinterpretada e subordinada a outras instituições mais importantes no cenário político nacional. Ainda que não use essas palavras, o autor promove um debate claro entre estrutura e agência, e o poder da agência e o seu papel no resultado institucional.

O trabalho de Valle (2018) discute a baixa capacidade histórica do Estado brasileiro de cumprir as regras estabelecidas (*enforcement*) na política de controle do desmatamento. Para ele, tal como para Câmara (2013), esse problema diz respeito à subordinação da agenda ambiental à agenda econômica, à baixa capacidade do Estado de fazer com que a lei seja cumprida e à calibragem equivocada dos instrumentos de comando e controle, os quais induzem ao desmatamento por não conseguir cobrar multas que sejam mais elevadas que os ganhos econômicos advindos do uso da terra desmatada.

A discussão institucional em Valle (2018) se encontra novamente na relação entre estrutura e agência. Não há, para o autor, garantias de que a existência de normas e leis na agenda de desmatamento consiga direcionar comportamentos de modo a que haja substancial submissão dos agentes à instituição. Nesse sentido, para ele, a governança

de florestas não é produzida automaticamente na publicação da legislação, mas sim uma construção paulatina, constante e que necessita de ajustes frequentes para acompanhar as mudanças nos padrões de desmatamento. É por isso que o autor faz uma defesa dos instrumentos econômicos de política ambiental para a redução do desmatamento. O que está por trás da discussão de Valle (2018) é o caráter evolutivo, adaptativo e contingente das instituições, que necessitam ser repensadas de tempos em tempos para se enquadrarem a novas realidades sociais, políticas e econômicas. A defesa de mudanças incrementais nas instituições de meio ambiente evita a produção de institutos “simbólicos” que só existem no papel, mas não são seguidos pelo grosso da sociedade.

Considerações finais

O presente capítulo buscou destacar a abordagem institucionalista como elemento fundamental para compreender a governança ambiental. Buscamos uma descrição detalhada, embora não exaustiva, do conceito de instituições e de sua função como orientadora e determinante de comportamentos individuais dentro de ambientes sociais, econômicos e políticos, portanto, coletivos. Os atributos institucionais, os modelos de mudanças institucionais e as críticas às instituições foram temas percorridos por este capítulo.

Assim, a preponderância de padrões e de restrições que moldam o comportamento dos atores envolvidos em uma ação coletiva torna as instituições elementos essenciais para compreender e aprofundar discussões sobre a coordenação e a cooperação entre múltiplos atores. A presença de instituições é necessária, mas não suficiente para explicar como ambientes coletivos se tornam menos arriscados e, assim, mais padronizados, seguros e com resultados otimizados para todos os envolvidos. A construção de arranjos institucionais eficientes depende de inúmeros fatores contextuais e de ordem ontológica dos atores imersos em uma ação coletiva; muitos desses fatores serão debatidos ao longo deste livro.

Capital social

Neste capítulo, iremos apresentar um conceito-chave para a compreensão da cooperação entre atores: o capital social. Trata-se de um conceito que ganhou enorme popularidade no final do século passado, tanto no meio acadêmico quanto nas comunidades que discutem e elaboram políticas públicas. Veremos que o seu significado é disputado por diferentes correntes de pensamento e autores, cujos expoentes apresentamos aqui. Destacamos o seu uso mais comum, associado ao cientista político norte-americano Robert Putnam, que o define como “características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (Putnam, 1996). Esta definição ajuda a entender a cooperação – elemento central da abordagem de governança adotada neste livro. Ao final do capítulo, os alunos deverão estar aptos a responder às seguintes perguntas: *i*) quais são os principais conceitos de capital social e como eles diferem entre si? *ii*) como o capital social ajuda a entender a cooperação entre indivíduos racionais? *iii*) o capital social ajuda a entender mudanças institucionais?

Capital social – surgimento do conceito

Como vimos nos capítulos anteriores, a racionalidade e o interesse próprio frequentemente produzem padrões de interação não cooperativos. Mesmo quando têm interesses comuns, indivíduos que buscam satisfazer os seus próprios interesses decidem, de maneira racional, não cooperar (Hardin, 1968; Olson, 1965, p. 248). Esse aparente paradoxo se justifica pela falta de confiança que os indivíduos têm entre si. Não há garantia de reciprocidade após um ato cooperativo, o que implica o risco de um ator arcar com todo o custo da cooperação sem que necessariamente colha os seus benefícios – o que nos capítulos anteriores chamamos de comportamento *free-rider*, ou carona.

O modelo proposto por Robert Axelrod, examinado no capítulo 2, nos mostra que interações frequentes e a capacidade de aprendizado dos indivíduos podem levar ao rompimento de um padrão de interação não-cooperativo. Contudo, Olson (Olson; Zeckhauser, 1966) deixa muito claro que em ambientes complexos, com muitos atores envolvidos, as chances de que isso ocorra diminuam de maneira significativa. Ainda assim, há muitos exemplos de cooperação entre membros de grandes grupos. O que explica esse fenômeno? A resposta, ao menos para parte da comunidade acadêmica, pode estar no conceito de capital social. De maneira geral, capital social diz respeito à confiança mútua e generalizada entre membros de uma comunidade. Tal confiança

eliminar o temor do *free-riding* e tornaria os benefícios da cooperação menos incertos. Nesta situação, a cooperação passa a ser uma estratégia dominante de interação entre indivíduos.

Antes de nos aprofundarmos na discussão sobre capital social, cabe dizer que, assim como outros importantes conceitos tratados neste livro, não há uma definição precisa e universalmente aceita do conceito e muito menos sobre o seu poder explicativo. Ainda assim, desde meados dos anos 1990, tornou-se um dos termos mais utilizados por cientistas sociais, ativistas e formuladores de políticas públicas. Como destaca Farr:

“capital social” é um dos nossos termos mais em moda, ouvido com frequência crescente por professores, especialistas e políticos em todo o mundo. Isso tem uma consequência previsível. O termo está proliferando significados e provocando disputas. Como poderia ser de outra maneira uma vez que o termo evoca as debatidas contradições do capitalismo ou torna sociável a categoria que reina na ciência sombria?¹ (Farr, 2004, p. 7).

O primeiro uso do termo capital social registrado na literatura é de 1916. Lyda Hanifan, então supervisor das escolas rurais do estado da Virgínia Ocidental, nos Estados Unidos, discutia sua preocupação com as péssimas condições das escolas rurais. Ele chamava a atenção para a persistente desigualdade entre os estudantes, principalmente entre brancos e negros. Para o autor, sem uma “mão” que os ajudasse, eles teriam dificuldades para se tornarem bons cidadãos (Hanifan, 1916). Em 1920, ele elaborou melhor essa ideia ao publicar uma curta descrição e análise do progresso alcançado pelo agente responsável por um pequeno distrito escolar do estado. Em apenas um ano, o distrito conseguiu diminuir a taxa de evasão escolar, criar um programa noturno de alfabetização de adultos, estabelecer um ciclo regular de palestras para a comunidade, melhorar o acervo das bibliotecas escolares, criar um programa de esportes para os alunos e organizar uma feira agrícola e uma exposição escolar para a comunidade. Tudo isso foi feito com base em um levantamento que os professores fizeram sobre a situação socioeconômica das famílias rurais e, a partir disso, na estruturação de um centro comunitário em que alunos, professores e pais se reuniam para discutir seus problemas comuns e elaborar planos para a escola e para a comunidade. Apesar da falta de pretensão conceitual do artigo, Hanifan vai direto ao ponto na introdução de seu trabalho:

no uso da expressão capital social, nenhuma referência é feita à aceitação usual do termo capital, exceto em sentido figurado. Não nos referimos a imóveis, propriedades pessoais ou dinheiro, mas sim àquilo que na vida faz com que essas substâncias tangíveis contem para a maioria na vida diária de um povo, ou seja, boa vontade, companheirismo, simpatia mútua e relações sociais entre um grupo de indivíduos e famílias que compõem uma unidade social, como a comunidade rural, cujo centro lógico é a escola. Na construção de comunidades, assim como na organização de negócios, deve haver um acúmulo de capital antes que o trabalho construtivo possa ser feito (Hanifan, 1916, p. 131, tradução nossa).

¹ “Ciência sombria” é uma maneira pejorativa de se referir à economia. O termo foi cunhado pelo filósofo e historiador escocês Robert Carlyle em referência às previsões pessimistas dos economistas clássicos, notadamente Thomas Malthus.

Como veremos, o conceito, tal como popularizado recentemente, apesar de traduzido em palavras um pouco distintas, conserva em sua essência as ideias de senso de comunidade, companheirismo e simpatia. Mais ainda, Hanifan já reconhecia o lado utilitário dessas relações sociais:

a comunidade, como um todo, se beneficiará da cooperação entre todas as suas partes, enquanto o indivíduo encontrará em suas associações a vantagem da ajuda, da simpatia e do companheirismo de seus vizinhos [...] quando os membros de uma determinada comunidade tiverem conhecido uns aos outros e criado o hábito de se encontrar ocasionalmente para se entreter, manter relações sociais e por prazer pessoal, então, por meio de liderança qualificada, esse capital social pode facilmente ser direcionado para a melhoria geral do bem-estar da comunidade² (Hanifan, 1916, p. 131, tradução nossa).

O termo “capital social” ficou em segundo plano durante muitos anos após a publicação do trabalho de Hanifan. Ele foi retomado com alguma visibilidade a partir dos anos 1960, inicialmente com o trabalho de Jane Jacobs, que não fez menção explícita ao termo, mas usou o conceito. Em seu livro *Vida e morte das cidades americanas*, ela destacou a importância das redes sociais para o que denominou “auto governança das vizinhanças”. Segundo ela, as redes sociais menores permitem aos moradores agir conjuntamente para lidar com pequenos problemas da vizinhança. Já as redes mais amplas lhes permitem conectar-se a outros atores e, assim, aumentar o seu poder para lidar com problemas maiores, que estão além da capacidade de ação dos moradores próximos (Jacobs, 1992 [1961]).

O conceito começou a ser refinado um pouco depois, a partir do final dos anos 1970, nos trabalhos dos economistas John Loury e James Coleman e do sociólogo Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1986; Coleman, 1987, 1988; Jacobs, 1992 [1961]; Loury, 1977). Voltaremos a esses autores mais adiante. Antes, vamos explorar o conceito de capital social, que acabou ganhando proeminência na literatura acadêmica e no uso cotidiano.

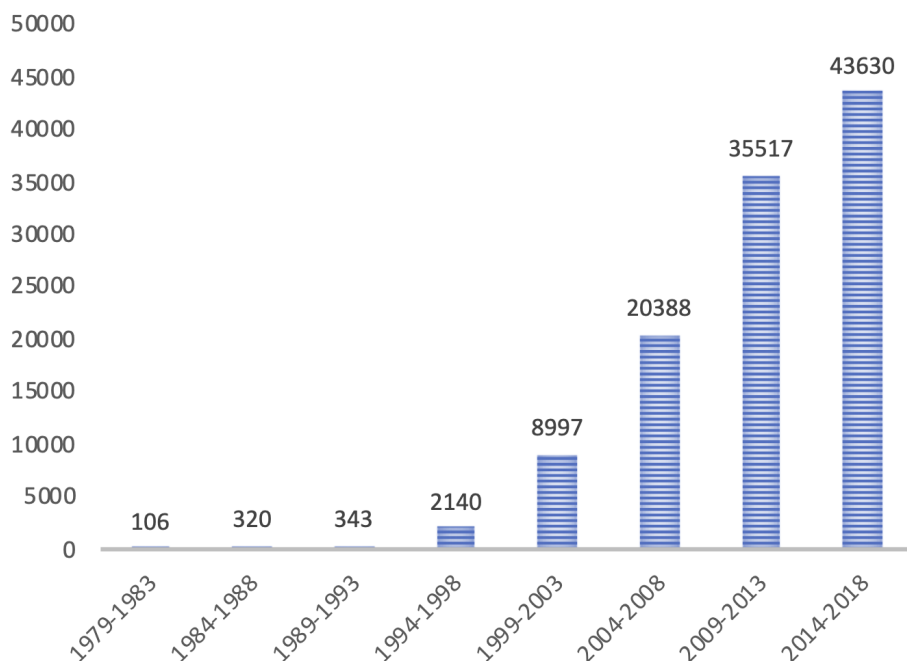
A popularização e o uso predominante do conceito

A popularização do termo “capital social” teve início em meados da década de 1990, particularmente após a publicação do livro *Making Democracy Work* de Robert Putnam (Putnam; Leonardi; Nanetti, 1993). A figura 6 mostra a ocorrência do número de publicações contendo o termo “social capital” encontradas no Portal de Periódicos da Capes em oito quinquênios, desde o início dos anos 1970. Foi justamente a partir da publicação do livro de Putnam que começou um crescimento expressivo da ocorrência do termo. Sem dúvida,

² “The community as a whole will benefit by the cooperation of all its parts, while the individual will find in his associations the advantages of the help, the sympathy, and fellowship of his neighbors [...] when the people of a given community have become acquainted with one another and have formed a habit of coming together upon occasions for entertainment, social intercourse and personal enjoyment, that is, when sufficient social capital has been accumulated, then by skilful leadership this social capital may easily be directed towards the general improvement of the community well-being” (Hanifan, 1916, p. 131).

grande parte do que se publicou desde então contestou e criticou o conceito tal como utilizado pelo autor; contudo, grande parte dessa literatura seguiu usando e/ou desenvolveu a definição de capital social de Putnam.

Figura 6: Número de publicações que mencionam o termo “social capital” localizadas no Portal de Periódicos da Capes, por quinquênio, entre 1973 e 2018



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados coletados no Portal de Periódicos da Capes

O consagrado livro de Putnam sintetiza um trabalho de pesquisa de mais de 20 anos feito pelo autor e por seus colaboradores. Trata-se de um estudo sobre a eficácia de instituições políticas, mais especificamente, dos 20 governos regionais criados na Itália no início da década de 1970. Essa reforma descentralizadora visava conceder maior autonomia às regiões italianas, marcadas por grandes diferenças políticas, econômicas e culturais – inclusive linguísticas. Até então, a Itália tinha uma estrutura político-administrativa dividida em duas camadas – governo central e governos locais, similares aos governos municipais brasileiros. A reforma criou essas novas entidades, comparáveis aos nossos governos estaduais, mas seguindo os moldes parlamentaristas do governo italiano. Com isso, as elites locais ganharam mais poder e ficou enfraquecida a centralização do processo decisório em Roma.

Junto com a possibilidade de tomar decisões de maneira descentralizada, os governos regionais ganharam repasses de recursos financeiros e humanos. A equipe de Putnam começou a estudar se essas reformas mudaram o jeito de se fazer política. Um dos primeiros achados foi que a descentralização aumentou o pragmatismo e diminuiu a polarização

ideológica das elites políticas regionais.³ Ocorreu também uma crescente profissionalização dos políticos. O autor explica essa mudança com base naquilo que chama de socialização institucional – uma crescente tolerância com políticos que têm visão ideológica distinta e uma moderação nas próprias atitudes e convicções. A sondagem continuada de atitudes e opiniões ao longo de 20 anos de pesquisa permitiu ao autor enxergar estes aprendizados e as mudanças induzidas pelo convívio. Segundo ele, os conselheiros regionais que passaram mais tempo em exercício de seus cargos foram justamente os que mais desenvolveram a tolerância e a moderaram às suas posições.

Uma vez demonstrada a mudança nas práticas políticas, era preciso ainda saber se isso se refletia no desempenho dos governos regionais. Novamente, Putnam recorre a um índice criado por ele e seus colaboradores para estimar a eficácia de cada um dos 20 governos regionais.⁴ Nesse ponto, a equipe detectou grandes diferenças entre as 20 regiões. Ainda que tenham sido detectadas variações, os indicadores, de modo geral, mostraram-se consistentes. Isso significa que os melhores governos apresentaram bons resultados em quase todas as dimensões analisadas, ao passo que os governos menos eficazes tiveram pior desempenho em quase todos os critérios. Mais importante ainda foi a constatação de que os resultados dessa mensuração foram coerentes com as percepções da população sobre o desempenho de seus governos, aferidas em seis rodadas de pesquisas de opinião realizadas entre 1977 e 1988.

O que explicaria a significativa diferença de desempenho entre os 20 governos regionais da Itália? A resposta mais óbvia para essa pergunta estava nas diferenças de desenvolvimento econômico entre as regiões. O país tem um contraste marcante entre o Norte, mais rico e industrializado, e o Sul, mais pobre e agrário. Os autores então construíram um índice de modernidade econômica, com base na renda *per capita*, no PIB regional, na relação da força de trabalho empregada nos setores agrícola e industrial e na participação destes dois setores no PIB de cada região. Eles fizeram então um estudo de correlação estatística entre este índice e o índice de desempenho institucional de cada região. Não foi surpresa terem encontrado uma forte correlação entre os dois fatores. Em outras palavras, comprovaram que as regiões mais ricas tiveram governos mais eficazes. Intuitivamente, podemos inferir que governos de regiões mais ricas – quer seja Estado-Nação, governo regional ou mesmo governo local – têm maior capacidade de arrecadação fiscal e maior disponibilidade de recursos humanos mais qualificados.

³ Chama atenção na obra de Putnam o uso de diversos métodos. O autor criou indicadores compostos para estimar variáveis de seu interesse. No caso da despolarização política, ele realizou pesquisas de opinião com líderes regionais e criou o que chamou de “índice de quesitos direita-esquerda”. O índice quantificava e agregava os valores de respostas dadas pelos entrevistados a perguntas sobre capitalismo, poder sindical, distribuição de renda, divórcio e greves no setor público.

⁴ Neste caso, ele usa doze indicadores: 1) estabilidade dos gabinetes regionais; 2) prestação orçamentária; 3) serviços de estatística; 4) a aprovação de legislação reformista; 5) inovações legislativas; 6) disponibilização de creches; 7) estabelecimento de clínicas familiares; 8) criação de instrumentos de política industrial; 9) capacidade de efetuar gastos na agricultura; 10) gastos com saúde; 11) políticas de habitação e desenvolvimento humanos; 12) sensibilidade da burocracia às demandas dos cidadãos.

Riqueza, entretanto, não poderia explicar toda a diferença encontrada no caso da Itália: o governo central alocava verbas públicas de acordo com uma fórmula redistributiva que considerava e tentava corrigir diferenças regionais. Logo, havia algo mais por trás do desempenho institucional. Essa suspeita ficou ainda mais clara quando os pesquisadores dividiram as 20 regiões em dois grupos, de acordo com seu desenvolvimento econômico. Ao aplicar a mesma análise de correlação que demonstrou a associação entre modernidade econômica e desempenho institucional, não chegaram ao mesmo resultado. Isso significa que não necessariamente as regiões mais pobres entre as pobres tinham pior governo; tampouco as regiões mais ricas entre as ricas tinham governos mais eficazes.

Dada a fragilidade da hipótese da modernidade econômica, Putnam buscou uma segunda hipótese para explicar as diferenças de desempenho institucional: o civismo. Essa explicação tem uma longa linhagem na ciência política – que passa por Platão e Maquiavel. Segundo Putnam, “numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos” (Putnam, 1996, p. 52). Os cidadãos exibem a sua virtude ao se interessar e se engajar em debates públicos e ao colocar os interesses coletivos acima de seus interesses individuais ou, pelo menos, defender os seus interesses dentro do limite dos interesses coletivos, algo que Alexis de Tocqueville denominou “interesse próprio corretamente entendido” (De Tocqueville, 2003 [1835]). Putnam cita como o oposto da participação cívica o conceito de familismo amoral, desenvolvido pelo antropólogo Edward Banfield que, coincidentemente, estudou o sul da Itália (Banfield, 1967). Para Banfield, o conceito diz respeito a uma busca de ganhos materiais máximos para o indivíduo e a sua família nuclear, assumindo que cada indivíduo julga que os seus concidadãos farão o mesmo. Esse conceito se aproxima do modelo da racionalidade individual tão bem retratado no dilema do prisioneiro discutido anteriormente (ver capítulo 2).

Outro aspecto importante numa comunidade cívica é a igualdade política. Isso significa direitos e deveres iguais para todos e implica relações horizontais e recíprocas. Ao invés de relações verticais e hierárquicas, caracterizadas por poder e dependência, esse segundo tipo de relações é típico de regimes autoritários e sistemas clientelistas.

Ainda segundo Putnam, uma comunidade cívica é permeada pela solidariedade, confiança e tolerância entre os seus membros. São características que permitem ao cidadão superar os dilemas da ação coletiva, mais especificamente o comportamento oportunista que leva o indivíduo a tomar decisões isoladas.

Uma comunidade cívica se caracteriza também pela existência de um grande número de associações civis, uma expressão da ação coletiva na qual os cidadãos buscam atingir os seus interesses comuns. Por vezes, tais associações se voltam à prática política, buscando aumentar a participação e a igualdade. Contudo, grande parte das associações civis existentes em uma determinada sociedade não se dedicam necessariamente à prática política. Em seu estudo clássico – *A Democracia na América* – Tocqueville se impressionou com a riqueza e diversidade de associações nos Estados Unidos dos meados do século XIX:

americanos de todas as idades, condições e temperamentos estão sempre formando associações. Existem não só associações comerciais e industriais, das quais todos fazem parte, mas também outras de mil diferentes tipos: religiosas, morais, sérias, fúteis, bastante genéricas e bastante limitadas, imensamente grandes e muito pequenas. [...] assim, o país mais democrático do mundo é hoje aquele onde os homens levaram à máxima perfeição a arte de alcançar em conjunto o alvo das aspirações comuns e aplicaram essa nova técnica ao maior número de objetivos (Putnam, 1996, p. 103).⁵

No caso das associações sem fins políticos, como clubes literários, corais, ligas de esportes amadores, clubes sociais e desportivos etc., os seus membros exercitam e desenvolvem a solidariedade, a confiança e a tolerância, importantes atributos de uma comunidade cívica que estão no âmago do conceito de capital social, tal como utilizado por Putnam.⁶

Com base nestes atributos, os pesquisadores construíram um índice de civismo que agregou quatro indicadores independentes: *i*) quantidade de associações civis; *ii*) comparecimento a referendos;⁷ *iii*) uso do voto preferencial;⁸ e *iv*) leitura de jornais e revistas pela população. Os valores obtidos para cada região foram então contrastados estatisticamente com o desempenho institucional, e o resultado encontrado foi uma correlação muito forte entre as duas variáveis. Essa relação foi mais forte do que aquela encontrada quando se testou a associação entre desempenho institucional e modernidade econômica. Mais importante ainda, ao contrário do que aconteceu com a correlação entre modernidade e desempenho institucional, ela se manteve quando a análise foi desagregada para os conjuntos das dez regiões com melhor desempenho e das dez com pior desempenho.

Para confirmar a validade da hipótese segundo a qual o civismo leva ao desenvolvimento de bons governos, Putnam e colaboradores construíram um índice um pouco mais rudimentar⁹

⁵ A citação original de Putnam foi extraída da edição de 1969 do livro de Tocqueville (De Tocqueville, 1969 [1835]).

⁶ Em 2000, Putnam lançou outro livro no qual chamou a atenção para a diminuição da participação dos cidadãos norte-americanos em associações e a conseqüente erosão do civismo (Putnam, 2000). Para ele, tal fenômeno se explica por múltiplos fatores, mas principalmente por uma mudança geracional que, gradativamente, removeu da paisagem social uma camada da população habituada a se engajar em atividades cívicas. Essa mudança está diretamente associada a outra causa identificada por Putnam, que ele chamou de "privatização do tempo de lazer", um fenômeno ligado à popularização da TV e que leva os cidadãos a se isolarem em suas residências. Além disso, ele argumenta que um mercado de trabalho mais competitivo, que exige maior dedicação dos trabalhadores, bem como a pressão que o cidadão faz sobre si próprio para ganhar mais dinheiro, contribuem para o isolamento social e para reduzir o apetite cívico. Esse fenômeno é agravado pela mobilidade espacial da população norte-americana, que cada vez mais se refugia nos subúrbios e gasta um tempo considerável de suas vidas entre residência e locais de trabalho.

⁷ Um parâmetro de participação comumente utilizado é o comparecimento às eleições regulares. Contudo, no caso da Itália, este indicador não seria muito preciso, uma vez que o voto era obrigatório quando a pesquisa se iniciou. Já os referendos têm comparecimento voluntário; portanto, sugerem interesse do cidadão em participar da vida pública.

⁸ O voto preferencial é aquele voto dado ao candidato individual, e não à legenda partidária. Seu uso pressupõe o personalismo, não sendo uma escolha ideológica ou programática. É, portanto, um indicador negativo de civismo.

⁹ Obviamente a disponibilidade de dados era mais limitada. O índice foi construído com base nos seguintes indicadores: 1) número de membros de sociedades de assistência mútua; 2) número de membros de cooperativas; 3) a força dos partidos de massa; 4) comparecimento nas eleições; 5) durabilidade das associações locais.

para estimar o civismo nas 20 regiões da Itália entre 1860 e 1920. De posse desses resultados, eles verificaram estatisticamente que o civismo do passado estava claramente correlacionado ao desempenho governamental medido entre 1970 e 1990. Por outro lado, ao longo do século passado, ou seja, entre uma estimativa e outra de civismo feitas pelos autores, nem sempre as regiões mais cívicas foram as mais ricas do país. Isso significa que o nível de civismo na virada do século XIX para o século XX é a variável que explica o nível de civismo em 1970, bem como o desenvolvimento econômico e o desempenho dos governos no período estudado (1970 a 1990). Em outras palavras, ao final da análise, a conclusão é de que o civismo não só é a causa do bom desempenho institucional, mas também a causa da modernização econômica.

O civismo perseverou não só entre 1860 e 1990, de acordo com os índices usados pelo autor, como tem origem ainda mais antiga. Putnam vai ao século XII para explicar como a derrocada de dois antigos impérios – germânico no Norte e bizantino no Sul, determinou os rumos do civismo na região que veio a ser a Itália. Os poderes imperiais foram substituídos por governos de origem local, inovadores em relação aos antigos regimes e completamente diferentes entre si. No Sul, se instalou um reino absolutista normando, altamente burocratizado, centralizado e feudal. Lá prosperaram as relações de vassalagem e uma estrutura católica altamente hierárquica. Já no Norte se desenvolveu um sistema republicano comunal, no qual a elite urbana ascendeu e teve crescente participação política. Foi essa camada emergente que impulsionou a economia, por meio do comércio e das finanças, ao contrário do Sul, em que a agricultura feudal era a atividade principal. As relações sociais horizontais, isso é, menos hierárquicas, no Norte permitiram uma maior liberdade de associação entre os cidadãos, e a confiança mútua foi o fator de propulsão da economia financeira. Isso propiciou o desenvolvimento do crédito de maneira inédita na história ocidental. Ainda que as Repúblicas do Norte eventualmente tenham sucumbido e o poder tenha se reconcentrado nas mãos da aristocracia, as tradições cívicas sobreviveram e acabaram, segundo Putnam, determinando o sucesso dos governos regionais do Norte no final do século passado.

O uso que Putnam faz do termo capital social, que se tornou tão popular desde a publicação de seu estudo sobre a Itália, está fundamentado em normas sociais, particularmente na norma de reciprocidade generalizada. Seu conceito de normas, por sua vez, tem como base a obra do economista James Coleman, para quem “normas são expectativas sobre a ação – a ação própria, de outros, ou de ambos – que expressam que ação é certa ou que ação é errada” (Coleman, 1987, p. 138). As normas vêm acompanhadas de recompensas para quem as segue e de punições para quem as quebra. Tais recompensas e punições podem ser impostas tanto por um agente externo (um indivíduo, a comunidade ou a sociedade em geral) quanto pelo próprio ator que as segue ou quebra – isto ocorre quando as normas foram internalizadas por meio da socialização.

Num ambiente em que há recompensas e sanções, o ímpeto maximizador do indivíduo racional é constrangido, e a cooperação tem maior chance de emergir. Por outro lado, quando não há expectativas acompanhadas de sanções, cresce a probabilidade de o comportamento oportunista virar o padrão de interação entre os indivíduos. Tanto cooperação quanto oportunismo podem se tornar equilíbrios sociais estáveis. Isso significa que, num ambiente em que as pessoas cooperam

e se ajudam, um indivíduo terá poucos incentivos para agir de outra forma. Se agir, ele sofrerá, no mínimo, a censura de seus pares e será reconhecido como um oportunista. Num ambiente em que não há cooperação, o indivíduo que coopera não será recompensado por isso. Pelo contrário, poderá sim ser reconhecido como “otário”. Putnam chama esses dois equilíbrios de círculos virtuosos e círculos viciosos. Uma vez que se entra num deles, é difícil sair. Daí a continuidade histórica que ele identifica nos padrões de civismo no norte e no sul da Itália. Isso caracteriza o que historiadores econômicos chamam de dependência da trajetória (ver capítulo 3) – conceito que indica que o nosso futuro está condicionado ao nosso passado, o que impede muitas vezes que consigamos chegar a certos lugares dependendo de onde iniciamos nossa jornada.

Para Putnam, o conceito de capital social se assemelha ao civismo e abarca práticas de cooperação e participação, facilitadas por uma confiança mútua e generalizada. Essas práticas cívicas são comportamentos que se reforçam, o que implica que capital social, ao contrário do capital financeiro, aumenta cada vez mais com seu uso.

Visões alternativas, críticas e desenvolvimentos do conceito

Fica claro que Putnam tinha uma visão muito positiva do capital social. Isso se evidencia não só pela centralidade que a confiança mútua tem em sua discussão conceitual, mas também pelo fato de atribuir o sucesso dos governos regionais ao estoque de capital social do qual a sua população dispõe. Mesmo assumindo que o conceito de Putnam é apropriado, é preciso ter em mente que o capital social nem sempre é positivo para a sociedade em geral. Para entender por que, é necessário discutir a ideia de laços fortes e laços fracos, desenvolvida pelo pesquisador de redes sociais Mark Granovetter, que buscou compreender as ligações entre os níveis micro e macro na análise social.

Para Granovetter, a força de um laço ou ligação social é “uma combinação da quantidade de tempo, da intensidade emocional, da intimidade (troca de confidências) e dos serviços recíprocos que caracterizam o laço” (Granovetter, 1973, p. 86, tradução nossa). Indivíduos muito próximos têm laços fortes entre si. Isso vale para uma comunidade ou grupo muito unido. Esses laços implicam, em geral, similaridade entre os indivíduos: se A tem laços fortes com B, e B tem laços fortes com C, quando A e C se conhecerem, provavelmente encontrarão muitos interesses comuns e facilmente se tornarão próximos um do outro. Pensemos em um outro grupo, formado por D, E e F. Eles também são muito próximos entre si e compartilham interesses, mas esses interesses são diferentes daqueles do primeiro grupo. Se A e F tiverem uma ligação, eles farão uma ponte entre os dois grupos, mas com um laço fraco. O conceito se aproxima da discussão feita por Jacobs sobre a importância da coesão das comunidades e de suas conexões externas para lidar com problemas da vizinhança (Jacobs, 1992 [1961]).

A discussão de Granovetter foi utilizada por outros autores, incluindo Putnam para distinguir dois tipos de capital. Um deles, denominado *bonding social capital*, aglutina os membros de um grupo, enquanto o outro, *bridging social capital*, aproxima, ou como o nome sugere, estabelece pontes entre grupos distintos. Os laços fortes, o compartilhamento

de interesses comuns e a solidariedade podem ser muito positivos para os membros de um mesmo grupo, que encontram maneiras de se ajudar, conseguem romper barreiras para a ação coletiva e partilham recursos comuns mais facilmente. Por mais positivo que tudo isso seja – e veremos adiante que esse tipo de capital social tem também características negativas –, a solidariedade e confiança entre membros de grupos não seriam suficientes para garantir uma sociedade cívica como aquela descrita por Putnam. Se os diversos grupos sociais são fechados em si e pouco se comunicam uns com os outros, ou seja, se não há laços fracos que os unam, não há confiança generalizada entre os membros da sociedade. Neste caso, ao invés de civismo, é possível até que distintos grupos disputem recursos de maneira pouco produtiva para a coletividade. Aquilo que um grupo obtém para si é comumente negado a outro grupo. Pertencer é uma forma de inclusão, mas é também uma forma de exclusão.

Não é difícil pensar em exemplos disso: torcidas uniformizadas de grandes clubes de futebol costumam criar uma solidariedade profunda entre os seus membros. Isso permite que os torcedores mobilizem recursos para comprar e fabricar bandeiras e instrumentos musicais, dividam os custos de alugar ônibus e fretar aviões para assistir os jogos de seus times, promovam festas e comemorações e até criem organizações paralelas, como escolas de samba, para promover os seus interesses. Se tudo isso é positivo para os membros da torcida, não se pode dizer o mesmo em relação ao restante da sociedade. São frequentes os casos de vandalismo dentro e no entorno dos estádios e de violência entre torcidas rivais. Muitas vezes as torcidas organizadas hostilizam outros torcedores de seu próprio time, ameaçam jogadores e técnicos, invadem a vida privada dos atletas e entram em negociações clientelistas com dirigentes de clubes para trocar apoio político por benefícios exclusivos.

Por outro lado, estudiosos do desenvolvimento mostram que em comunidades pobres e em situação de vulnerabilidade, o capital social do tipo *bonding* é uma importante ferramenta para lidar com as dificuldades cotidianas. É comum encontrar em comunidades urbanas grupos que se organizam para cuidar dos filhos uns dos outros enquanto os pais trabalham, ou que se reúnem para “bater laje”, explicar e fazer pequenas reformas em suas casas. Da mesma maneira, agricultores familiares trocam mão-de-obra entre si em momentos de muito trabalho no calendário agrícola, ou para fazer cercas, poços, currais e se engajar em outras atividades que demandam muita mão de obra. Outras práticas comuns entre eles são as trocas de sementes, mudas e alimentos, o que inclui o abate de animais e a divisão da carne entre vizinhos e familiares. Se, por um lado, toda a ajuda mútua e a reciprocidade nas relações entre os membros da comunidade os ajudam a sobreviver, por outro lado, dificilmente os ajudarão a superar a situação em que se encontram. São as ligações fracas, ou o capital social do tipo *bridging*, que permitem este tipo de mudança. As redes sociais mais extensas, que vão além da comunidade, podem abrir novas oportunidades para o indivíduo – uma oportunidade de trabalho na cidade para o filho de um agricultor, um emprego melhor e mais próximo à residência da empregada doméstica, uma vaga em uma escola num bairro melhor, os serviços de extensão rural oferecidos por uma ONG etc. (Woolcock; Narayan, 2000).

É preciso ter em mente que o capital social do tipo *bonding*, além de ser insuficiente para promover o civismo e o desenvolvimento, pode ter efeitos negativos sobre o grupo que o detém. A solidariedade e a reciprocidade dentro de um grupo são construídas e desenvolvidas lentamente, mas podem também ser impostas aos seus membros. Isso implica em obrigações que podem estar além daquilo que o indivíduo considera razoável e que, muitas vezes, limita seu desenvolvimento pessoal. Por exemplo, o dono de um pequeno negócio pode se ver sufocado pela obrigação de dar descontos a seus conhecidos ou de arrumar emprego para parentes e outros membros da comunidade. Da mesma maneira, um membro de uma igreja pode se sentir constrangido socialmente se não entregar o dízimo mensalmente ao pastor e acabar doando além do que gostaria ou poderia.

Outro aspecto negativo potencial do capital social é o excessivo controle social do indivíduo pela comunidade. A necessidade de se conformar aos padrões impostos tolhe a sua privacidade e autonomia e, muitas vezes, faz com que alguns indivíduos, particularmente os mais jovens, se mudem em busca de um estilo de vida que não é bem aceito por seu grupo (Portes, 1998). Há também casos em que a solidariedade e a identidade do grupo têm como base uma adversidade comum, construída em oposição àquilo considerado *mainstream* na sociedade. Nestes casos, o grupo impõe normas que nivelam todos por baixo e recriminam aqueles que rompem com seu status e buscam se integrar e ter sucesso na sociedade (Portes, 1998).

O capital social com atributo do indivíduo – Pierre Bourdieu

Estas críticas contestam o conceito defendido por Putnam, para quem o capital social é sinônimo de civismo e, portanto, um atributo positivo de uma sociedade. O sociólogo francês Pierre Bourdieu traz uma interpretação do conceito ainda mais distante daquela de Putnam. Essa interpretação é inclusive anterior ao estudo sobre a Itália que consagrou Putnam.¹⁰ Bourdieu não se preocupou com o desempenho de governos ou com o civismo. O seu foco estava no capital em si, que ele definiu da seguinte maneira:

capital é o trabalho acumulado (em sua forma materializada ou em sua forma “incorporada”, corporificada) que, quando apropriado de maneira privada, isto é, exclusiva, por agentes ou grupo de agentes, lhes permite apropriar-se de energia social na forma de trabalho reificado ou vivo. É uma *vis insita*, uma força inscrita em estruturas objetivas ou subjetivas, mas também é uma *lex insita*, o princípio subjacente às regularidades imanentes do mundo social. É o que faz os jogos da sociedade - não menos importante, o jogo econômico – algo diferente de simples jogos de azar, oferecendo a cada momento a possibilidade de um milagre” (Bourdieu, 1986, p. 241, tradução nossa).

¹⁰ O conceito aparece inicialmente em 1980, publicado em francês (Bourdieu, 1980). Esse artigo não ganhou a atenção imediata de um grande público acadêmico; somente em 1986 foi traduzido para o inglês, mas publicado em livro que tinha como alvo principal a comunidade de pesquisadores em sociologia da educação. O interesse pelo autor foi retomado com a popularização do conceito, discutida anteriormente. Utilizamos aqui o texto de 1986.

Bourdieu tinha como objeto a riqueza pessoal. Mais especificamente, ele queria dissecar os mecanismos que fazem com que as chances de obter riqueza sejam desiguais para todos e não um produto do acaso. Para ele, a riqueza não se obtém de maneira similar a uma aposta bem-sucedida numa mesa de roleta, que pode repentinamente mudar a posição social de um indivíduo. Pelo contrário, a sua acumulação é lenta e a sua capacidade de produzir lucro e de se reproduzir é persistente. Para o autor, os economistas falharam ao reduzir o universo das trocas àquelas de natureza mercantil – que permitem a maximização do lucro –, concepção que os fez negligenciar outras formas de troca. Com isso, a teoria econômica ignora aquilo que Bourdieu chama de transubstanciação, mecanismo pelo qual “[...] os tipos mais materiais de capital – aqueles que são econômicos no sentido restrito – podem se apresentar na forma imaterial de capital cultural ou capital social e vice-versa” (Bourdieu, 1986, p. 242).

Bourdieu discute o capital cultural em referência direta à noção de capital humano utilizada na economia, que diz respeito às habilidades e capacidades do indivíduo, que são fruto de investimentos de tempo e de dinheiro em educação formal. Para ele, os economistas mais uma vez falham ao negligenciar aquilo que se herda e que o indivíduo traz consigo ao ingressar na escola e no mercado de trabalho – o capital cultural. Este capital assume três estados distintos e complementares: o estado corporificado, o estado objetificado e o estado institucionalizado.

O estado corporificado é o que comumente chamamos de cultura. É aquilo que assimilamos e incorporamos ao longo do tempo, a custo de dedicação e investimento pessoal e intransferível. São os nossos anos de estudo, as horas acumuladas de leituras e os estímulos que recebemos durante a nossa infância, seja em casa, na creche ou na pré-escola. Embora seu acúmulo dependa de esforços pessoais, as condições sociais do indivíduo afetam a maneira como ele se dá. O capital cultural em seu estado corporificado é, portanto, resultado tanto do esforço e da capacidade pessoal quanto das condições familiares. Em outras palavras, ele é uma herança.

O capital cultural, em seu estado objetificado, diz respeito a objetos e mídias materiais, como livros, mapas, quadros, aparelhos, instrumentos etc. Obviamente, tais objetos só fazem sentido como capital quando ligados ao capital em seu estado corporificado, ou seja, em interação com a cultura de quem os detém. O capital corporificado interpreta, dá sentido e opera aquilo que está objetificado. Ao mesmo tempo, ele alimenta e ajuda a desenvolver o capital corporificado de seu proprietário. Aqui é mais fácil perceber o componente hereditário do capital cultural, pois quem tem melhores condições socioeconômicas recebe, ao nascer e ao longo de sua vida, um estoque maior de bens culturais.

Por fim, o estado institucionalizado do capital cultural diz respeito às credenciais acadêmicas formais de alguém. O valor dessas credenciais é determinado muito mais pela qualidade e, principalmente, pela reputação da instituição que as emite do que pela capacidade de quem as recebe. Um egresso de uma escola de elite tem mais reconhecimento e, conseqüentemente, muito mais chances de obter um emprego do que alguém que se esforçou muito mais em seus estudos, mas que frequentou uma escola de menor prestígio.

O capital social tem uma natureza distinta, ainda que muito próxima do capital cultural. Segundo Bourdieu:

capital social é o agregado de recursos reais ou potenciais que estão ligados à posse de redes duradouras de relações, mais ou menos institucionalizadas, de conhecimento mútuo e de reconhecimento – ou, em outras palavras, de pertencimento a um grupo – que provê a cada um de seus membros a retaguarda do capital possuído coletivamente, uma “credencial” que lhes dá crédito, nos vários sentidos da palavra (Bourdieu, 1986, p. 248, tradução nossa).¹¹

A quantidade de capital social de um ator depende do tamanho da rede de conexões sociais em que ele se insere e que ele consegue mobilizar para atender aos seus interesses. Depende também do capital econômico, cultural e social que os membros de sua rede detêm. Ao contrário do que afirma Putnam, o capital social, conforme definido por Bourdieu, não é um atributo da sociedade, mas sim do indivíduo. Para Putnam, quanto mais o capital social é utilizado, mais ele está disponível e maiores são os seus benefícios para a sociedade. Por outro lado, para Bourdieu, o uso das conexões sociais traz benefícios exclusivos para quem as tem e as utiliza.

Na discussão sobre capital social do tipo *bonding*, vimos que grupos coesos trazem benefícios para os seus membros, mas prejudicam os que estão de fora. Há uma clara semelhança com o argumento de Bourdieu, para quem a exclusão é muito mais extensa. Segundo a sua conceituação, não há necessidade de existência de um grupo para que se use o capital social de maneira instrumental e em interesse próprio. A ativação de uma conexão em uma rede social implica benefícios e troca de favores entre dois atores, sem que necessariamente haja impactos positivos para terceiros. Pelo contrário, quando A se utiliza de suas conexões com B para obter um emprego, ele fecha uma oportunidade de trabalho para outros atores. Da mesma forma, um empresário que consegue um financiamento de um banco por contar com a amizade de um de seus diretores reduz a quantidade de dinheiro disponível para financiar outros empresários.

A discussão de Bourdieu sobre os tipos de capital e sua transubstanciação diz respeito essencialmente a oportunidades. Famílias que possuem capital material frequentemente fornecem os meios para que os seus filhos frequentem boas escolas, estudem por muitos anos sem a necessidade de trabalhar e obtenham diplomas de universidades prestigiadas. Os filhos ganham livros, instrumentos musicais, computadores e tablets, além de oportunidades de visitar museus, assistir a shows e frequentar cinemas e teatros. Ao longo dessa extensa trajetória de formação cultural em escolas de elite, por meio de suas famílias e dos clubes que frequentam, e em outros espaços de socialização, essas pessoas constroem conexões que lhes renderão favores e oportunidades para aumentar ainda mais sua riqueza

¹¹ “Social capital is the aggregate of the actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition – or in other words, to membership in a group – which provides each of its members with the backing of the collectively owned capital, a ‘credencial’ which entitles them to credit, in the various senses of the word” (Bourdieu, 1986, p. 248).

material e cultural, e ampliar suas redes sociais. Uma análise semelhante é feita por Jessé Souza em seu livro *A classe média no espelho*. Ele afirma que a divisão de classes no Brasil se dá pela obtenção do capital social e cultural, uma distinção que, a longo prazo, permitirá que os filhos de pessoas mais afortunadas obtenham melhores oportunidades e empregos, e conseqüentemente, melhores salários e renda (Souza, 2018).

O economista Glenn Loury utilizou o termo capital social em seus estudos sobre as disparidades econômicas entre negros e brancos nos Estados Unidos. Seu ponto de partida foi a inadequação das análises econômicas tradicionais para explicar o fenômeno. Tais análises sugeriam que as disparidades eram causadas por atitudes racistas dos empregadores ou por uma qualificação mais baixa (menor capital humano) da população negra. Ambas as causas poderiam ser neutralizadas por políticas de igualdade de oportunidades (ação afirmativa) voltadas ao combate à discriminação e à ampliação do acesso da população negra a uma educação de qualidade. Entretanto, Loury argumenta que as disparidades persistem mesmo com as políticas de ação afirmativa, enfatizando que a análise econômica aborda apenas o investimento feito na educação e o retorno esperado dele sem, contudo, discutir as condições em que ocorre a aquisição de habilidades (capital humano). Para ele, tanto o local de residência quanto a origem social dos estudantes afetam profundamente a sua educação, e esses fatores acabam sendo muito mais importantes do que o esforço individual:

a noção de mérito de que em uma sociedade livre cada indivíduo alcançará o nível justificado por sua competição, se choca com a observação de que ninguém percorre esse caminho inteiramente sozinho. O contexto social no qual ocorre a maturação individual condiciona fortemente o que indivíduos igualmente competentes podem conquistar (Loury, 1977, p. 176).

Loury concluiu o seu influente trabalho afirmando que a origem social do indivíduo tem grande efeito sobre a quantidade de recursos que serão investidos em sua formação. Seria útil, então, utilizar um conceito de capital social para representar a influência da posição social no desenvolvimento do capital humano.

Outro autor que identifica o aspecto instrumental do capital social e a sua influência sobre a formação do capital humano é o sociólogo James Coleman, para quem:

capital social é definido por sua função. Não é uma entidade única, mas uma variedade de diferentes entidades, com dois elementos em comum: todas se constituem de algum aspecto das estruturas sociais e facilitam certas ações dos atores – sejam pessoas ou atores corporativos – dentro da estrutura. Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, tornando possível a realização de certos fins que, em sua ausência, não seriam alcançados¹² (Coleman, 1988, p. 98, tradução nossa).

¹² "Social capital is defined by its function. It is not a single entity but a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structures, and they facilitate certain actions of actors-whether persons or corporate actors-within the structure. Like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that in its absence would not be possible" (Coleman, 1988, p. 98).

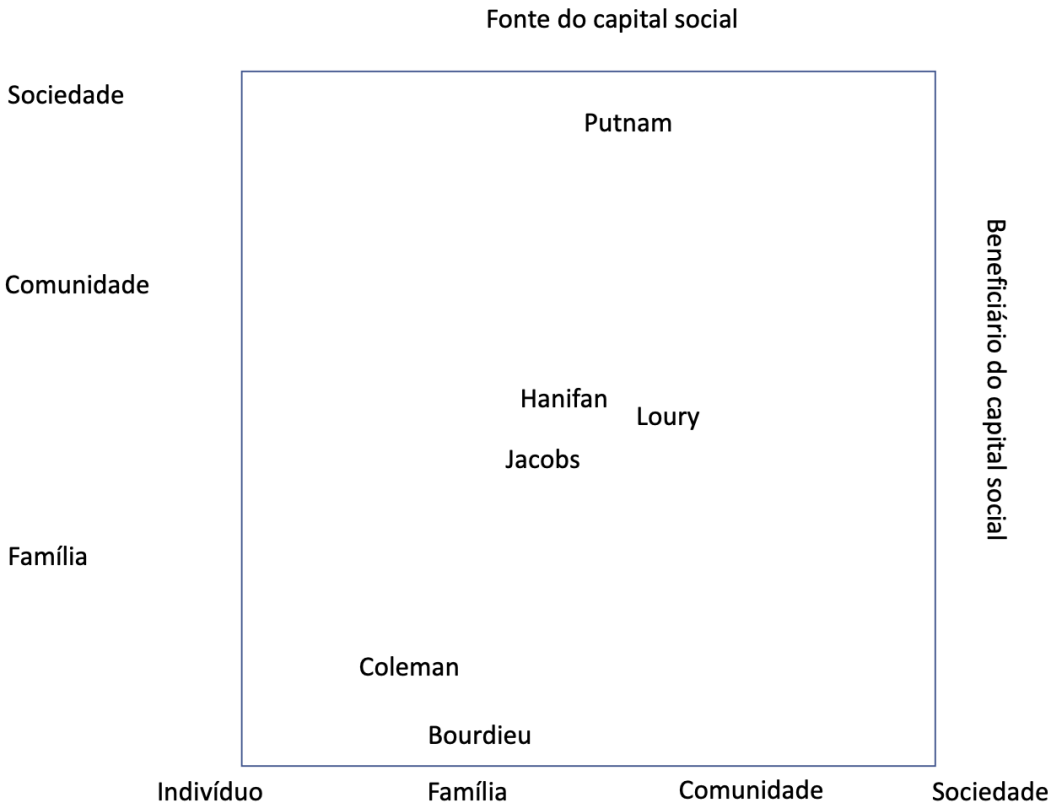
Coleman identifica duas fontes principais de capital social que afetam a formação do capital humano: a família e a comunidade. Ele reconhece o peso que a literatura dá ao fator *background* familiar no desempenho escolar, mas vai além da análise tradicional e decompõe esse *background* em três componentes: o capital financeiro, o capital humano e o capital social. O capital financeiro é a riqueza da família, incluindo tudo que contribui positivamente para a educação, como acesso a boas escolas, um ambiente seguro e confortável para estudar em casa e a disponibilidade de material de apoio para facilitar o aprendizado. O capital humano diz respeito à educação e cultura dos pais, que provêm o potencial para um ambiente cognitivo doméstico favorável ao aprendizado. Apesar de Coleman não usar Bourdieu como uma de suas fontes, esses dois conceitos são bastante similares à descrição que o francês faz de capital econômico e cultural e da influência que eles têm sobre a posição social do indivíduo. A novidade de Coleman está no capital social dentro da família, que são as relações entre os seus membros usadas na transmissão da educação. Para Coleman, de nada adianta os pais terem um nível de educação alto se isso é utilizado apenas no trabalho ou em outros locais, sem ser transmitido diretamente aos filhos.

A comunidade tem papel similar no apoio à educação, principalmente por meio das organizações e das relações sociais entre pais, alunos e professores nas escolas. Neste ponto, a visão de Coleman se afasta um pouco da de Bourdieu e adentra a esfera das obrigações mútuas nem tão instrumentais; isto é, as redes de relações sociais regidas por normas de reciprocidade – o conceito central que Putnam usou para construir a sua discussão sobre capital social.

Considerações finais

O elemento comum às discussões sobre capital social diz respeito à participação do indivíduo em suas redes de relações sociais. Como e por que o indivíduo usa essas redes, bem como as consequências desse uso, são ainda objeto de discussão na comunidade acadêmica; provavelmente nunca se chegará a consenso. Os autores que são referência no assunto adotam diferentes perspectivas, principalmente no que diz respeito às fontes e aos beneficiários do capital social. Num extremo, temos Bourdieu, com sua visão instrumental do capital social, que deriva de redes relativamente pequenas e serve como meio de promoção dos interesses do indivíduo. No outro extremo, Putnam identifica as comunidades como a fonte do capital social, enquanto os seus benefícios estão dispersos por toda a sociedade. Entre os dois, estão os principais autores visitados neste capítulo (figura 7).

Figura 7: Fontes e beneficiários do capital social, segundo diferentes autores



Não há um conceito mais correto do que outro. Entretanto, as formulações de Jacobs, Hanifan, Loury e, principalmente, Putnam, são mais condizentes com os estudos de governança, que, como vimos no capítulo 1, têm a cooperação como um de seus principais objetos de estudo. A confiança mútua e as relações sociais horizontais reduzem as incertezas inerentes às relações sociais e o medo de ser enganado. O conceito claramente se alinha à discussão sobre instituições que apresentamos no capítulo anterior. O capital social facilita as negociações necessárias para a criação de novas instituições e, mais ainda, traz ao indivíduo não só a convicção de que deve respeitar as instituições existentes, como também a segurança de que os outros também as respeitarão.

Governança de recursos de acesso aberto

Neste capítulo, abordaremos cinco pontos importantes para a compreensão da governança de recursos de acesso aberto:¹ *i*) o conceito de recursos de acesso aberto; *ii*) as raízes históricas de evolução do debate sobre o conceito; *iii*) as críticas feitas ao conceito; *iv*) uma revisão de seis trabalhos que aplicaram a ideia de recursos de acesso aberto para discutir e refletir sobre os seus resultados. Ao término do capítulo, os alunos deverão ser capazes de responder às seguintes perguntas: o que são recursos de acesso aberto? Como surgiu o campo de pesquisa sobre governança de recursos de acesso aberto? Qual o papel das instituições para a gestão desse tipo específico de recurso? E quais as críticas feitas à gestão de recursos de acesso aberto.

O que é um recurso de acesso aberto?

O termo “recurso de acesso aberto” refere-se a sistemas de recursos naturais que geram quantidades finitas de recursos e que podem ser utilizados por múltiplos usuários (Ostrom, 2002). Na literatura, é comum se referir a eles também como *common pool resources*, e erroneamente como recursos de propriedade comum. Os recursos de acesso aberto são objeto de grande interesse de pesquisadores e formuladores de políticas públicas, pois quando possuem grande valor comercial ou de uso, podem gerar uma procura muito intensa que leva ao seu esgotamento. A ideia da tragédia dos *commons*, de Garrett Hardin, discutida no capítulo 2 deste livro, refere-se justamente a isso.

Para entender o que são um recurso de acesso aberto e outros tipos de recurso, temos que analisar dois de seus atributos: exclusão e subtração. A exclusão diz respeito ao quão fácil/barato ou difícil/custoso é excluir ou controlar o acesso de usuários ao recurso, sobretudo devido à sua natureza e às suas características físicas. A subtração, por sua vez,

¹ O que estamos chamando de recursos de acesso aberto, definido mais adiante neste capítulo, está embasado nos estudos de Elinor Ostrom e da Escola de Bloomington. Muitos trabalhos, inclusive escritos pela própria Ostrom, trazem a denominação de recursos de propriedade comum, recursos comuns, *commons*, *common-pool resources* e *common property resources*. Entendemos todas estas denominações como sinônimas. A escolha por acesso aberto ocorreu exclusivamente por pensarmos que seja o termo com mais aderência à língua portuguesa e por resolver as extensas confusões de nomenclatura neste campo (Bromley, 1992; Cole; Ostrom, 2012; Diegues; Moreira, 2001).

significa o quanto o uso do recurso por um indivíduo modifica a quantidade disponível de recurso para outros indivíduos. As combinações entre características naturais de exclusão e de subtração dos recursos produzem quatro classes de recursos, quais sejam: recursos públicos, recursos privados, recursos de clube e recursos de acesso aberto (figura 8).

Figura 8: Atributos e classes dos recursos

		subtração	
		baixa	alta
exclusão	difícil	recursos públicos	recursos de acesso aberto
	fácil	recursos de clube	recursos privados

Fonte: adaptado de Ostrom, Gardner e Walker (1994)

Os recursos públicos são aqueles para os quais a exclusão ou o controle de acesso é difícil, mas a subtração do recurso é baixa. Isto é, a entrada de novos atores apropriadores desses recursos não reduz a quantidade disponível para os apropriadores antigos. Um dos exemplos de recursos públicos pode ser o sol, pois por mais que a exclusão de acesso ao sol seja difícil, o aumento na quantidade de indivíduos apropriadores não reduz esse recurso para o grupo de apropriadores em geral.

O recurso privado, por sua vez, é o oposto do recurso público, porque a exclusão é fácil e a subtração do recurso é alta: a entrada de novos indivíduos apropriadores reduz a quantidade disponível para todos os demais indivíduos. Um exemplo apresentado por Ostrom, Gardner e Walker (1994) é um campo de exploração de petróleo.

Os recursos de clube têm as mesmas características de exclusão dos recursos privados, pois não têm problema em excluir ou controlar o acesso de novos indivíduos apropriadores. Pela característica de subtração, entretanto, os recursos de clube estão no mesmo eixo dos recursos públicos, pois não sofrem redução com a entrada de novos indivíduos apropriadores. Um exemplo de recurso clubístico é o acesso ao conhecimento através da compra de artigos em plataformas de revistas científicas. O recurso “conhecimento” só seria adquirido por meio da compra individual de cada apropriador, o que levaria a uma facilidade na exclusão. Ao passo que não ocorre a subtração do recurso, pois mais indivíduos terão acesso ao conhecimento por meio da consulta a revistas científicas.

Por fim, os recursos de acesso aberto, os que mais nos interessam, são uma classe de recursos para a qual a exclusão é difícil e o uso conjunto envolve altas taxas de subtração (Ostrom; Gardner; Walker, 1994). Quanto ao atributo subtração, portanto, o recurso de acesso aberto tem as mesmas características que o recurso privado. Já em relação ao atributo exclusão, ele é semelhante ao recurso público devido à dificuldade de controlar o acesso. Exemplos de recursos de acesso aberto incluem: água, caça, cardumes de peixes no oceano, uma floresta agroextrativista, entre outros.

Essa classificação é importante porque ajuda a identificar características naturais de cada recurso. Isso pode auxiliar na criação de instituições que ajudem a superar o dilema da ação coletiva, já que as próprias características do recurso determinam as formas de acesso, manejo, extração, exclusão e alienação (venda, doação ou cessão a outro). Por exemplo, criar incentivos institucionais para regular a pesca e, com isso, enfrentar desafios de fornecimento e risco de esgotamento, é muito mais complicado em ambientes como os oceanos, que são recursos de acesso aberto, do que em uma lagoa particular, que é um recurso privado. Dessa forma, dependendo da propriedade dos recursos e de suas combinações, diferentes formatos institucionais podem levar a um resultado final positivo para a governança dos recursos de acesso aberto (Ostrom, 2003).

É importante frisar que, a despeito da definição dada no início desta seção, recursos de acesso aberto nem sempre são recursos naturais. Há um campo enorme de pesquisa que estuda recursos de acesso aberto de forma mais ampla, focalizando temas como conhecimento, plataformas digitais, meio urbano, cultura e de saúde. As cidades compõem um dos temas mais relevantes para os estudos dos recursos de acesso aberto na atualidade. Os espaços urbanos e seus residentes vêm cada vez mais compartilhando acesso a recursos tangíveis e intangíveis. Espaços públicos de lazer, como quadras poliesportivas, academias ao ar livre, mesas de jogos e churrasqueiras, configuram-se como recursos de acesso aberto nos quais há um elevado grau de subtração dos recursos (desgaste); ao mesmo tempo, controlar o seu acesso pela população local é muito difícil, se não impossível. Assim, a pergunta que se coloca sobre a governança nestes espaços urbanos de acesso aberto é: como os múltiplos e diversos usuários poderiam usufruir dos recursos de uma forma organizada, controlada e de maneira que os desgastes sejam mínimos, visando garantir o uso dos recursos por muito tempo?

Um outro exemplo importante para pensarmos em recursos de acesso aberto que não têm vínculo direto com recursos naturais é o conhecimento. O exemplo da Wikipédia é o mais explorado na literatura. Essa plataforma digital e coletiva é construída com base no abandono dos atuais direitos autorais tradicionais e dominantes. Qualquer internauta, por exemplo, pode acessar a plataforma e contribuir com os seus conhecimentos para aprimorar o conteúdo da Wikipédia. O uso e a redistribuição também são ações possíveis que não têm custo algum. Nesse sentido, a plataforma mantém os atributos dos recursos de acesso aberto, uma vez que é difícil excluir usuários, alterações e redistribuição de conteúdo por qualquer internauta. Além disso, os internautas podem facilmente explorar o conteúdo de maneira imprópria.

Governança dos recursos de acesso aberto: uma revisão histórica

O objetivo desta seção é mostrar a evolução histórica dos estudos sobre governança de recursos de acesso aberto. Para tanto, analisamos dois pontos principais: *i*) as correntes históricas e *ii*) os movimentos que deram início às discussões e à sedimentação desse campo. Devido ao objetivo do livro, as diferentes correntes históricas e os movimentos que legitimaram o campo serão tratados com o aprofundamento mínimo necessário para oferecer ao leitor um panorama geral do assunto, sem pretensão de esgotá-lo.

Os estudos sobre recursos de acesso aberto têm longa tradição. Não são poucos nem exclusivamente recentes os trabalhos que se debruçaram sobre o tema em diversas partes do mundo (Agrawal, 2014). Nas ciências ambientais, esses estudos tiveram início dentro de uma literatura mais ampla que discorre sobre o dilema da ação coletiva.² Nessa literatura, duas correntes se destacaram por pensar de maneiras opostas sobre a possibilidade de gestão coletiva de recursos naturais: a corrente cética e a otimista.

Os trabalhos publicados por Gordon (1954), Olson (1965) e Hardin (1968) deram destaque para os dilemas da ação coletiva nas ciências sociais, principalmente nos Estados Unidos, representando uma corrente cética.³ O primeiro estudou a gestão de recursos pesqueiros e o problema da sobrepesca. Gordon (1954) ressaltou que, em situações de pesca sem regras pré-determinadas sobre acesso e quantidade de peixes colhidos – ou seja, com acesso irrestrito –, o esforço dos pescadores tenderia a levar à escassez de pescado. A ausência de percepção do pescador quanto ao nível ideal de esforço empregado na pesca deve-se ao fato de ele considerar apenas seus próprios esforços, em uma perspectiva individualista, sem perceber a incidência do aumento de seu esforço sobre os outros pescadores e na reposição natural dos estoques de peixes. Com base nessa análise, Gordon sugeriu que a pesca e outros recursos de acesso aberto fossem geridos por um único dono, de preferência um proprietário privado, ou pelo Estado.

Olson (1965) buscou explicações do comportamento individual de cada membro em relação ao grupo, sobretudo comparando grupos grandes entre si, que ele chamou de latentes e grupos pequenos. O autor recorda que a ideia de grupo está comumente alicerçada no interesse comum dos indivíduos. Esse interesse estimula que eles se unam para que os benefícios coletivos advindos dessa adesão sejam maiores do que os benefícios resultantes da ação individual de atores isolados. Entretanto, ele ressalta que os atores racionais estão dispostos primeiramente a perseguir seus interesses individuais dentro do grupo, primando por receber os benefícios comuns conquistados, mas sem interesse em colaborar com os custos de provimento desses benefícios. Esse é o comportamento que o autor chama de *free-rider*, que pode ser traduzido como “carona”.

² Sobre o que entendemos por ação coletiva e dilema da ação coletiva, ver o capítulo 2 deste livro.

³ Uma apreciação mais extensa das ideias de Olson e Hardin consta no capítulo 2 deste livro.

O trabalho de Hardin (1968), por sua vez, estimulou um imenso número de pesquisadores a adentrar o campo da governança de recursos de acesso aberto e dos estudos sobre racionalidade individual e coletiva. Seu artigo foi um dos mais contestados e citados dentre os trabalhos científicos na segunda metade do século XX. Em seu entendimento, os humanos estariam presos a um sistema econômico e social que estimularia a competição entre eles de tal modo que o processo evolutivo tenderia a selecionar os indivíduos que mantivessem níveis de produção mais elevados, pois seriam os mais bem adaptados ao sistema vigente. Relacionando conceitos de economia dos recursos naturais com o crescimento populacional, ele entende que a competição produtiva entre os indivíduos levaria a um colapso dos recursos naturais, uma vez que os recursos seriam finitos enquanto a competição buscava sempre níveis mais elevados de produção e uso dos recursos naturais. Assim, para Hardin, a tragédia relacionada à degradação dos recursos de acesso aberto estaria concretizada quando o recurso não suportasse o acirramento da competição. Consequentemente, os indivíduos que mais produzissem seriam selecionados no processo evolutivo.

De modo geral, os três pensadores – Gordon, Hardin e Olson – têm uma conotação pessimista quanto à possibilidade de os indivíduos se auto-organizarem e, juntos, superarem o dilema da ação coletiva. Os três se tornaram os mais conhecidos no campo da governança de recursos de acesso aberto, mas, de modo algum, são os únicos a trabalharem com as dificuldades individuais de organização no plano das relações coletivas (Dawes, 1973, 1974; Lloyd, 1977; Schaefer, 1957).

Paralelamente a essa corrente cética, uma segunda se desenvolveu na University of California em Los Angeles, focada em estudos sobre a gestão da água no sul do estado. Essa corrente, diferentemente da primeira, enxergava desde o início a possibilidade de superação do dilema da ação coletiva, sobretudo por meio da auto-organização induzida por instituições. Os seus maiores representantes são Vincent e Elinor Ostrom. Duas obras deles representam a fundação dessa corrente: Ostrom (1965); Ostrom, Tiebout e Warren (1961).

Para Ostrom, Tiebout e Warren (1961), a gestão adequada da água no sul da Califórnia exigia que os usuários enfrentassem os problemas coletivos de abastecimento, tornando-se os atores principais da gestão dos recursos hídricos locais. Segundo os pesquisadores, os atores locais necessitariam contar com a ajuda de outros atores/setores do Estado e do mercado para regulamentar e implementar ferramentas de monitoramento e sanções. Essa participação dos diferentes apropriadores do recurso na coordenação das ações coletivas em torno do uso da água levaria à perenidade dos recursos e à satisfação dos usuários.

Na mesma linha, no segundo trabalho, Elinor Ostrom (1965) demonstrou que, em Los Angeles, a política de recursos hídricos, que tinha características de recursos de acesso aberto, se enquadrava como um dilema de ação coletiva em nível local. Ela destacou o tamanho do grupo de usuários, a legislação pouco clara e dúbia, os interesses assimétricos dos apropriadores da água e a falta de ajuste entre os problemas das fontes de captação e as unidades governamentais. Para a solução do problema de abastecimento de água, a autora propôs, de modo similar a Ostrom *et al.* (1961), uma gestão alicerçada por arranjos institucionais locais e com múltiplos centros de tomada de decisão. Nos dois trabalhos, ficou claro que a presença de atores com interesses, posições e poderes distintos inviabilizaria uma gestão centralizada e sem articulação local.

Em 1965, Vincent Ostrom e Elinor Ostrom transferiram-se para a Indiana University e fundaram o Workshop in Political Theory and Policy Analysis, uma rede de pesquisadores internacionais que documenta e analisa, por meio de estudos de casos, a capacidade dos indivíduos, atuando em grupo, de se auto-organizarem e gerirem de forma eficaz os recursos de acesso aberto. Isto é, tentam explicar como superar o dilema da ação coletiva. Esse grupo ficou reconhecido como Escola de Bloomington, nome da cidade onde fica o campus principal da universidade.

Três características marcantes separam essa segunda corrente teórica da corrente cética: *i)* a previsibilidade da comunicação entre os atores. A comunicação, para a Escola de Bloomington, interferiria positivamente no resultado da ação coletiva, pois produziria viés em sentido à cooperação; *ii)* a racionalidade limitada dos atores envolvidos com a ação coletiva, ou seja, a falta de capacidade de acessar e processar todas as informações necessárias para tomar decisões. A racionalidade limitada, para essa segunda corrente, produziria resultados coletivos mais satisfatórios, uma vez que o fim último das ações coletivas não seria a busca pela maximização individual dos retornos, e sim pela satisfação individual; e *iii)* a possibilidade de os atores envolvidos em uma ação coletiva repetirem as suas decisões por inúmeras vezes – jogos de diversas rodadas –, o que, para Elinor Ostrom, tornaria mais previsível o comportamento individual de cada ator e, por conseguinte, estimularia a emergência da cooperação (Ostrom, 2003), numa clara aproximação com os estudos de Axelrod (1984).

Alinhados com a Escola de Bloomington, há outros autores e pesquisas (Baland; Platteau, 1996; Lansing, 2007; Netting, 1981; Sengupta, 1991; Wade, 1989) que, da mesma forma, tendem a ter posicionamento mais otimista quanto à possibilidade de auto-organização dos indivíduos em torno da governança dos recursos de acesso aberto.

Para além das correntes de pesquisa envolvidas na governança de recursos de acesso aberto, analisaremos agora o segundo assunto desta seção: os movimentos que legitimaram e deram início às discussões nesse campo. Dois foram os principais movimentos: a conferência realizada em 1985 em Annapolis (Maryland), com o nome de Panel on the Study of Common Property Resource Management, e a associação criada em 1989, denominada The International Association for the Study of the Commons (Iasc). A conferência foi organizada para conectar pesquisadores que estavam desenvolvendo seus trabalhos sem conexão uns com os outros. O objetivo era compilar suas pesquisas e compreender por que e como alguns grupos conseguiam gerir com sucesso os seus recursos de acesso aberto, enquanto outros não tinham a mesma capacidade de gestão. Além disso, a conferência priorizou pesquisas com características metodológicas relacionadas diretamente a estudos de caso, em especial aquelas que traziam mais de um caso. Isso aconteceu porque a intenção era comparar os casos para coletar, identificar e sistematizar variáveis por meio de um *framework*⁴ (Council, 1986).⁵

⁴ *Framework* é um conjunto de parâmetros e variáveis que buscam explicar um determinado tema ou fenômeno (no caso deste capítulo, parâmetros sobre recursos de acesso aberto). Há, na literatura, uma clara diferenciação entre *framework*, modelo e teoria (Ostrom, 2009).

⁵ O livro, publicado com a compilação dos melhores trabalhos apresentados na conferência, pode ser acessado, juntamente com diversos trabalhos da Elinor Ostrom e da Escola de Bloomington, no site da Biblioteca Digital dos Comuns – Bibliotecas da Universidade de Indiana (dlc.dlib.indiana.edu/dlc/home).

Nessa conferência começou a elaboração de um primeiro *framework* de estudos institucionais sobre governança de recursos de acesso aberto, ainda sem menção à governança. Ronald J. Oakerson, cientista político da Marshall University, foi quem assumiu o trabalho do arranjo inicial sobre o tema. A ideia desse *framework* era apresentar variáveis e padrões de relações entre indivíduos e o seu ambiente que pudessem ser aplicados em diversas situações, algo como um guia de campo. Quatro eixos foram trabalhados no modelo proposto por Oakerson: *i*) atributos físicos e técnicos dos recursos de acesso aberto; *ii*) arranjos de tomada de decisão; *iii*) padrões de interação entre os atores tomadores de decisão; e *iv*) os resultados ou conseqüências dos padrões de interação. Embora o *framework* tenha passado por aperfeiçoamentos ao longo dos anos, ele foi um marco nos estudos sobre governança de recursos de acesso aberto na década de 1980. É reconhecido como o primeiro modelo elaborado para orientar estudos na área.

Além do *framework*, ao término da conferência, os participantes apresentaram pontos para direcionar as pesquisas futuras sobre o tema. Eles foram definidos a partir da sistematização das principais características destacadas pelos trabalhos apresentados: *i*) equilibrar as variáveis ambientais e humanas nas pesquisas de campo; *ii*) aprofundar o método de correlação entre variáveis; *iii*) sistematizar variáveis que facilitassem a cooperação entre indivíduos e sistematizar variáveis que estimulassem a deserção; *iv*) conduzir pesquisas em que estivessem mais claras as diferenças entre as características dos recursos e o seu regime de gerenciamento; e *v*) elaborar estruturas institucionais para que os estudos pudessem ser desenhados e aplicados em diferentes campos do conhecimento científico.

A conferência tornou-se conhecida no campo dos estudos de recursos de propriedade de acesso aberto por três razões principais: *i*) iniciou a organização de uma rede interdisciplinar de pesquisadores que, até então, não tinham contato uns com os outros, apesar de compartilharem temas de pesquisa em comum, possibilitando a troca de experiências e ideias; *ii*) sistematizou essas experiências e ideias em forma de um *framework*; e, por fim, *iii*) sugeriu caminhos para pesquisas futuras sobre o tema (Council, 1986).

A conferência contribuiu também para a organização do The International Association for the Study of the Commons (Iasc). Ela teve a presença de muitos pesquisadores que adotavam perspectivas metodológicas e teóricas distintas, mas que compartilhavam objetivos comuns nas pesquisas de recursos de propriedade comum. Isso fez surgir a necessidade de organizar formalmente uma rede de pesquisadores sobre o tema, o que ocorreu em 1989 na figura do Iasc. Os objetivos da associação eram e continuam sendo: *i*) encorajar o intercâmbio de conhecimento entre diferentes disciplinas e sobre diversos tipos de recursos; *ii*) adotar práticas e experiências comuns entre os pesquisadores; e *iii*) construir um modelo institucional aplicável a diferentes locais e recursos. Para tanto, o Iasc promove encontros internacionais, nacionais e regionais; possui uma revista científica e uma plataforma que possibilita o acesso online a diversos trabalhos desenvolvidos pela associação (Iasc, 2019).⁶

⁶ Para mais informações sobre a Iasc, acessar o site International Association for the Study of the Commons (iasc-commons.org/). Além de proporcionar um ambiente de profissionalização através da oferta de cursos, essa plataforma ajuda a entender e definir recursos de propriedade de acesso aberto, mostrando os seus principais caminhos de aplicação: natureza, urbano e conhecimento.

Governança de recursos de acesso aberto: uma abordagem institucionalista

O conceito de governança de recursos de acesso aberto é entendido como a capacidade dos atores de se coordenarem para gerir seus recursos por meio de condições institucionais que os tornem mais efetivos, eficientes e estáveis ao longo do tempo, evitando, dessa maneira, o esgotamento dos recursos (Mcginnis, 2011). Apesar das especificidades atribuídas ao conceito, enfatizando a coordenação, as instituições e os recursos de acesso aberto, ele adere e é muito próximo do que foi apresentado e discutido no primeiro capítulo desse livro. Nessa perspectiva, a definição de governança de recursos de acesso aberto se conecta à apreciação de elementos institucionais e ao próprio conceito de instituição (Mcginnis; Walker, 2010), também discutido no capítulo 3 deste livro. O arcabouço teórico institucional contempla várias correntes que percebem as instituições como indutoras de comportamento e enquadra os estudos da governança de recursos de acesso aberto em um grupo de institucionalistas conhecido como *rational choice*⁷ (Shepsle, 2006; Slaev; Collier, 2018).

As instituições, nesse caso, são compreendidas como as regras vigentes e podem ser definidas como “conjunto de regras de trabalho que são usadas para determinar quem é elegível para tomar decisões em determinada arena, quais ações são ou não permitidas, quais regras serão usadas, quais procedimentos serão seguidos e quais compensações devem ser atribuídas aos indivíduos” (Ostrom, 1990, p. 51). Nessa perspectiva, a análise das instituições abrange a compreensão das regras vigentes em um grupo e que são usadas pelos atores para justificar e explicar as suas ações uns para os outros. Atuam como principal instrumento orientador das interações repetitivas e estruturadas entre os atores (Ostrom; Gardner; Walker, 1994). Portanto, a produção de resultados positivos na governança de recursos de acesso aberto tem relação direta com a capacidade de os atores organizarem e modificarem tais instituições que regem os seus comportamentos.

Na busca por alcançar o ordenamento e a previsibilidade das relações sociais, as instituições são responsáveis por criar categorias de pessoas – diferenciadas em posições, funções e níveis hierárquicos – que colaboram para as atividades de coordenação, monitoramento e sanção. Os ambientes nos quais os atores têm funções claras desestimulam comportamentos individuais imprevistos. Nesses ambientes, as instituições assumem o papel de mecanismo inicial de governança, haja vista que colaboram não apenas para melhorar resultados coletivos, mas também para limitar a presença dos caronas ou *free-riders* (Kiser; Ostrom, 1982; Ostrom, 2009).

A sistematização de diversos casos empíricos de governança de recursos de acesso aberto, iniciada na década de 1980 (Council, 1986), possibilitou a elaboração de um conjunto de regras conhecido como *design principles*. Esses *design principles* ficaram reconhecidos como um conjunto de instituições capazes de resolver problemas de ação coletiva de segunda

⁷ Sobre o conceito de instituições, consultar o capítulo 3 deste livro.

ordem.⁸ Isso significa manter funcionais ao longo do tempo os padrões de comportamento e as instituições propostas por Olson (1965), Axelrod (1984) e pelos autores que estudam instituições e capital social apresentados nos capítulos iniciais do livro (Aligica, 2014; Cole; Mcginnis, 2017). Em termos gerais, os *design principles* são configurados por:

- 1) fronteiras bem definidas: demarcação clara e precisa dos atores envolvidos e do ambiente institucional em que eles irão operar;
- 2) coerência entre as regras de apropriação e provisão e as condições locais: definição de regras ao contexto em que serão aplicadas, uma vez que as normas estabelecidas refletem as características de cada caso;
- 3) arranjos de decisão coletiva: os atores implementam as regras e têm o poder de modificá-las quando são afetados diretamente por elas, condição que tende a gerar maior compromisso coletivo, se comparada às situações em que as regras são estabelecidas por agentes externos;
- 4) monitoramento: construção de mecanismos de acompanhamento da qualidade dos recursos e das atividades dos atores engajados coletivamente;
- 5) sanções graduais: elaboração de instrumentos de repressão para atores que violam as regras, de acordo com o contexto e a gravidade;
- 6) mecanismos de resolução de conflitos: criação de estruturas formais ou informais com o objetivo de resolver problemas de interpretação das regras e de relacionamento entre os atores;
- 7) reconhecimento mínimo de direitos de organização: estabelecimento de regras internas produzidas pelos próprios atores e reconhecidas por autoridades externas, num movimento de consentimento e aprovação;
- 8) alinhamento e articulação intersetorial: produção de mecanismos de coordenação capazes de envolver diferentes atores, que operam em múltiplos níveis e em distintos centros de decisão.

Nessa perspectiva, a governança de recursos de acesso aberto busca, entre outras coisas, simplificar o estudo da ação coletiva. Embasada por uma análise institucional, a governança de recursos de acesso aberto se caracteriza como um mapa conceitual capaz de descrever, analisar e prever comportamentos que superem o dilema da ação coletiva, contribuindo para construir caminhos que evitem a superexploração de recursos. Enfrentar dilemas complexos relacionados à escassez de recursos, por meio de análises centradas em instituições/regras, torna a ideia de governança útil para as pesquisas sobre recursos de

⁸ “Problemas de ação coletiva de segunda ordem” são os problemas coletivos relacionados à manutenção da cooperação entre atores. Embora os estudos de Olson (1965) e Axelrod (1984) tragam elementos importantes para a busca da cooperação, eles não abordam a sua manutenção. Os trabalhos desenvolvidos por Elinor Ostrom ganham relevância ao apresentarem elementos institucionais que auxiliam na manutenção de um ambiente cooperativo, demarcando um avanço para os estudos de ação coletiva (Heckathorn, 1989).

acesso aberto locais, mas também para pesquisas sobre recursos de acesso aberto globais, como mudanças climáticas, sistema pesqueiro global e sistema alimentar global, e até mesmo para outras áreas de políticas públicas, como habitação, saúde, segurança pública, mobilidade urbana, inovação, tecnologia e economia digital (Dolsak; Ostrom, 2003). Desse modo, a governança de recursos de acesso na versão da Escola de Bloomington vem se configurando como uma das mais importantes contribuições teóricas para o campo da governança (Kauneckis, 2014; Mcginnis; Walker, 2010).

Críticas à governança de recursos de propriedade comum

Esta seção tem como proposta apresentar as críticas mais relevantes feitas aos estudos de governança de recursos de acesso aberto propostos pela Escola de Bloomington.

Agrawal (2003), por exemplo, destaca a necessidade dos estudiosos da governança de recursos de acesso aberto se atentarem para dois pontos: a importância das variáveis externas e o perigo metodológico da existência de muitas variáveis causais. Para Agrawal (2003), nesses estudos quase não se leva em conta a influência de elementos externos, como fatores sociais, econômicos e político-institucionais, nos arranjos institucionais colaborativos em ambiente de recursos de acesso aberto. Ele argumenta que a evolução demográfica e tecnológica, a penetração do mercado e a existência de políticas federativas sobrepostas na região de estudo tendem a pressionar os indivíduos apropriadores dos recursos no sentido de criar regras específicas vinculadas a essas características externas. Um exemplo prático dessa situação pode ser encontrado em Capelari, Gomes, De Araújo e Newton (2020), que observam a influência econômica e financeira da região de Guajará-Mirim (RO) sobre a gestão das comunidades tradicionais em reservas extrativistas. Muitas regras de gestão dos seringais elaboradas pelas comunidades tradicionais não eram seguidas, pois não havia mais mercado para a borracha. Ao mesmo tempo, os comunitários se sentiam mais bem contemplados financeiramente trabalhando com roçado ou gado, este último especificamente proibido no acordo de gestão assinado entre os tradicionais. Assim, a influência da cadeia da pecuária e a baixa demanda por borracha fizeram com que as regras definidas no acordo de gestão não fossem cumpridas e, por vezes, fossem adaptadas e flexibilizadas para aderirem ao novo contexto econômico.

Com relação às críticas em torno da quantidade de variáveis causais, Agrawal (2003) destaca o elevado número de condições relevantes para a concretização da governança de um recurso de acesso aberto, assim como a existência de interações entre essas condições. Segundo ele, as condições de governança eram pautadas em torno de 30 a 40 variáveis que poderiam ter importantes efeitos de interação entre si. No entanto, muitas vezes esses efeitos não eram levados em consideração pelos estudos empíricos, especialmente aqueles com uma pequena quantidade de casos (*small-n*). Em complemento, Cox, Arnold e Tomás (2010) apontaram a existência do que chamam de um viés de confirmação, ou “efeito halo ostromiano”, que é o uso acrítico das variáveis postuladas por Ostrom e o descarte automático de outras variáveis com potencial explicativo.

David Harvey argumenta que a proposta de governança da Escola de Bloomington está enraizada em pressupostos econômicos “neoliberais”, nos quais a presença do Estado não seria capaz de organizar e gerir a complexidade advinda dos recursos de propriedade de acesso aberto e, devido a isso, essa presença precisaria dar lugar a outros atores, com ênfase nos atores locais e de mercado. Nesse sentido, os trabalhos sobre governança de recursos de acesso aberto seriam uma forma de legitimar um modelo de pensamento que prima pela ausência e pela inoperância do Estado, apontando outros atores que façam o seu papel de maneira mais rápida e efetiva (Harvey, 2012). Harvey critica também o problema de escala encontrado nos trabalhos de Ostrom, isto é, as evidências empíricas que ela apresenta para construir o modelo foram quase sempre embasadas em pequenas vilas de agricultores, com no máximo dez mil pessoas. A escala do modelo, segundo Harvey, é micro e teria muitas dificuldades de ser transplantado em políticas de grande escala – como mudanças climáticas e metrópoles –, haja vista sua falta de validade externa.

De modo geral, as críticas ao trabalho de Ostrom não se limitam às que apresentamos aqui (Block, 2011; Lélé, 2008). Elas avançam na medida em que o seu trabalho se consolidou e se tornou reconhecido internacionalmente no campo da governança de acesso aberto.

Governança de recursos de acesso aberto e o Brasil: o que vem sendo produzido no país

A proposta desta seção é apresentar de forma sistematizada o que foi produzido em teses e dissertações defendidas em instituições brasileiras sobre os estudos da governança de recursos de acesso aberto e sobre casos concretos de governança. Nossa preocupação foi identificar as variáveis utilizadas nas pesquisas, os métodos de coleta e de análise e os resultados alcançados. Essa revisão é importante, pois mostra o quê, como, por quê, onde e quais foram os resultados alcançados pelas pesquisas desenvolvidas. Devido à presença maior de detalhes teóricos e metodológicos, selecionamos exclusivamente teses e dissertações.

Num levantamento da literatura, encontramos 63 teses e dissertações defendidas até o ano de 2017 que utilizam o *framework*, parcial ou integralmente, na construção de seus planos teóricos e/ou metodológicos. Selecionamos as contribuições mais aderentes ao propósito deste capítulo e do livro, de modo geral, e analisamos seis trabalhos que se destacaram pela boa revisão sobre governança de recursos de propriedade de acesso aberto.

No primeiro, Oviedo (2006) buscou avaliar o manejo dos recursos de propriedade de acesso aberto, estudando os conflitos pesqueiros e a origem e situação da pesca no local escolhido, na tentativa de identificar diretrizes gerais para a solução do problema de ação coletiva. Por meio de uma pesquisa qualitativa, Oviedo concluiu que, para que os acordos de pesca funcionem, é necessário que a comunidade: *i*) reconheça os limites geográficos relativos à pesca; *ii*) construa regras e acordos coerentes com suas condições; *iii*) tenha níveis culturais e educacionais que garantam o cumprimento dos acordos de pesca; *iv*) inclua nos

acordos os pescadores que vivem no entorno da comunidade; v) tenha espaços legitimados para a resolução de conflitos; vi) constitua uma gestão participativa; vii) receba apoio para suas capacitações e processos participativos; viii) seja avaliada pelo critério de resolução de conflitos; e ix) atue em parceria com os órgãos governamentais no monitoramento da pesca.

A tese de Pinto (2014) buscou identificar os elementos da inter-relação entre governo e populações tradicionais que moldam a organização de arranjos institucionais sustentáveis que viabilizam a governança de recursos de acesso aberto. Para tanto, o autor elaborou um modelo de análise de governança ambiental nos moldes de Elinor Ostrom e Arun Agrawal e descreveu o funcionamento da governança de recursos de propriedade de acesso aberto nos dois casos estudados – um assentamento de reforma agrária e uma comunidade extrativista residente numa Floresta Nacional. Como conclusão, o trabalho i) apresentou a importância da participação dos apropriadores dos recursos na formulação e implementação das regras para extrativismo, manejo madeireiro e agricultura familiar; ii) demonstrou a importância da existência de um agente gestor do Estado para a interlocução entre governo e os apropriadores dos recursos, assim como para capacitações e assessorias técnicas no manejo desses recursos; e iii) apontou a relevância do auxílio dos apropriadores no monitoramento e nas ações de comando e controle, otimizando a capacidade institucional dos órgãos de meio ambiente federais. Todos estes elementos foram essenciais para a boa governança dos recursos de propriedade de acesso aberto.

O trabalho de Castellano (2007) teve como objetivo analisar os fatores associados à criação de relações sinérgicas entre o poder público e a sociedade no âmbito de um consórcio intermunicipal de gestão de bacia hidrográfica. Elementos centrais na análise do trabalho foram os atributos da comunidade e as regras em uso, entrelaçados ao conceito de capital social. O método utilizado foi uma mescla entre análise de dados quantitativos e qualitativos. O resultado apontou que a possibilidade de sinergia no consórcio intermunicipal estudado depende de fatores do contexto físico e político externo ao consórcio, das formas das relações e articulações estabelecidas entre os atores e da constituição de relações interinstitucionais e intersetoriais no contexto da gestão dos recursos hídricos. Os resultados aderem aos *design principles* vistos na seção anterior.

O quarto trabalho (Nascimento; Fernandes, 2012) buscou compreender as relações de cooperação em dois consórcios de gestão metropolitana por meio da análise das instituições e dos atores que os compõem. Para tanto, buscou responder à seguinte pergunta: como se configuram as relações de cooperação nos consórcios a partir da influência dos elementos institucionais? Especificamente, os objetivos elencados foram mapear os principais atores, mapear a influência das instituições sobre os atores, as suas interações e cooperações, e relacionar as semelhanças e diferenças entre os consórcios analisados. Embasado em uma metodologia qualitativa, o trabalho chega às mesmas conclusões de Ostrom, isto é, as relações de cooperação não se constituem única e exclusivamente pela vontade do Estado, voluntarismo individual ou iniciativa privada, mas sim por um conjunto de elementos institucionais interagindo e influenciando os atores que participam do consórcio.

Além disso, características físicas da região, características culturais dos grupos e a presença de empreendedores políticos foram constatadas como os principais elementos que afetam a cooperação nos consórcios analisados. Em adição, elementos como fator histórico, baixa comunicação entre gestores e usuários, regras pouco claras e assimetria de poder também contribuíram para a baixa capacidade cooperativa dos consórcios analisados.

Caldenhof (2013) teve como objetivo identificar e analisar fatores que fizeram com que populações tradicionais apresentassem diferentes padrões de ação frente às políticas ambientais de conservação da biodiversidade no Parque Nacional do Jaú e na Reserva Extrativista do Rio Unini. Para tanto, o autor valeu-se de observações participantes em assembleias e reuniões do conselho gestor das duas áreas, aplicou questionários, realizou entrevistas semiestruturadas e, por fim, analisou documentos referentes à gestão e às unidades de conservação investigadas. Como resultado, encontrou uma forte aderência aos trabalhos de Ostrom, sobretudo quanto à necessidade de opções distintas das propostas do Estado ou do setor privado como solução para problemas de cooperação, conflito e ação coletiva. Destacou, ainda, a importância da liderança, de instituições adequadas para lidar com a presença de grupos sociais, da participação das populações tradicionais na elaboração dessas instituições, da comunicação, da retroalimentação nos procedimentos de construção e mudança institucional, da interação com grupos não residentes nas unidades de conservação, das regras mais claras para o seu cumprimento e monitoramento mútuo e, por último, da necessidade de um planejamento que torne a comunidade cada vez menos dependente de atores externos à unidade.

Por fim, Costa (2005) buscou compreender os fatores que incentivam ou constroem a cooperação dos indivíduos em ação coletiva nas instituições de combate à violência em Salvador, instituições estas caracterizadas pelo autor como de acesso aberto. Como resultado, apresentou conclusões gerais coerentes com as ideias de Ostrom, nas quais, dadas certas condições, atores racionais cooperam em situações de ação coletiva. O trabalho mostrou que a cooperação presenciada em um dos casos ocorre, acima de tudo, pela superação da inércia inicial dos atores racionais e pela organização de arranjos institucionais providos pelos próprios atores. Além disso, os fatores que facilitam ou constroem a cooperação mostraram-se enraizados na dinâmica do processo decisório e na presença de incentivos gerais e seletivos, achados próximos aos de Olson (1965).

As análises dos seis trabalhos proporcionam algumas reflexões úteis. A grande maioria dos trabalhos que estudam governança de recursos de acesso aberto sob a ótica analítica de Ostrom está preocupada com a busca da cooperação em ambiente de ação coletiva. A busca da cooperação é também a busca de uma governança que ajuda a manter os recursos bem geridos e, portanto, perenes, evitando a tragédia dos comuns (Hardin, 1968). Além disso, os resultados desses estudos demonstram que a presença de cooperação depende da existência de padrões de comportamentos individuais determinados por regras e normas, isto é, depende de instituições formais e informais de primeira e segunda ordem (Cole; Mcginnis, 2017). Esses trabalhos contribuem, mesmo que inicialmente, para harmonizar os estudos

da governança de recursos de acesso aberto com os estudos da ação coletiva, bem como com os estudos de instituições e capital social abordados em capítulos anteriores deste livro. Demonstram, portanto, que os trabalhos de Ostrom são também trabalhos sobre ação coletiva, sobre instituições e, de maneira mais ampla, sobre governança de temas ambientais que podem ser caracterizados como recursos de acesso aberto.

Considerações finais

Neste capítulo, buscamos apresentar historicamente a evolução e a conceituação da proposta de governança de recursos de acesso aberto. Em uma clara aproximação com os estudos de Elinor Ostrom, ele apresentou a história da corrente otimista quanto à possibilidade de cooperação de atores envolvidos em ação coletiva em meio a recursos de acesso aberto. Apresentamos e comparamos, em adição, o conceito de recursos de acesso aberto e os seus desafios no que tange encontrar o equilíbrio entre a subtração e a dificuldade de exclusão de atores apropriadores. Buscamos demonstrar que os estudos de governança de recursos de acesso aberto estão estreitamente conectados com as discussões de governança ambiental, de ação coletiva, capital social e de instituições. Trata-se, nesse sentido, de uma das possibilidades de aplicação e desdobramento do conceito de governança ambiental, objeto de análise deste livro. Ainda que o conceito de recursos de acesso aberto não esteja vinculado única e exclusivamente a recursos naturais e ecológicos, a recorrente aplicação dos conceitos propostos por Ostrom é um caminho importante de consolidação e aprimoramento da governança voltada para casos que envolvem o meio ambiente.

Participação

Este capítulo versa sobre a participação. Aqui destacamos alguns limites e potencialidades do conceito dentro da perspectiva de ação coletiva voltada ao uso sustentável dos recursos naturais e à conservação e à preservação do meio ambiente. Vamos, a partir de seus significados mais comuns, debatê-la como um pressuposto ou uma premissa de aprimoramento dos espaços de tomada de decisão, da governança e da própria democracia. Nesse sentido, vamos discutir primeiro algumas correntes de pensamento, teorias e de projetos supranacionais em que a participação adquire contornos de estratégia central, para em seguida contar como ela se materializa em diversas ações, medidas e leis no Brasil, alcançando inclusive a esfera da política ambiental. Iremos destacar, por fim, os seus principais desafios, críticas e obstáculos, bem como descrever como as recentes interpretações os desmantelaram dentro da esfera federal. Ao final do texto, você terá reunido os referenciais necessários para analisar de forma crítica a participação dentro do nosso amplo debate sobre a governança ambiental.

O conceito de participação no modelo de democracia participativa e representativa

A participação tem uma vasta margem de significados. Se por um lado, pode ser entendida como uma característica inerente dos seres humanos, decorrente da natureza gregária de nossa espécie propensa a formar grupos sociais; por outro lado, é interpretada como uma característica desenvolvida a partir das sociedades modernas, durante a consolidação da cidadania e dos laços comunitários (Olson, 1999, p. 54). Para outros autores, ela seria ainda derivada da tradição espiritual e religiosa, e da formação de diversas agremiações e associações ecumênicas (Henkel; Stirrat, 2001). Para as ciências sociais, especificamente, a participação é fruto da interação que um indivíduo tem ou constrói perante um grupo, ou ainda, da integração que grupos mantêm em diferentes setores da sociedade (Rios, 1987).

A participação política, de maneira semelhante, também parte da busca pela interação entre os indivíduos de uma dada sociedade, porém é afetada por relações de poder hierárquicas e regidas por códigos de conduta e costumes que controlam todo o tecido social e comunitário. Portanto, ela se caracterizaria pela inserção e atuação dos indivíduos na elaboração do conjunto de normas, leis e/ou regras, e no seio de espaços específicos de tomada de decisão. Na antiguidade clássica, o exemplo mais conhecido dessa perspectiva é oferecido pelo modelo

da Ágora de Atenas, espaço no qual aqueles considerados “cidadãos”, ou membros distintos da sociedade ateniense, tinham voz direta na formulação de leis que regiam todo o funcionamento da cidade-estado grega.

Embora historicamente marcantes, as bases da democracia grega e do seu modelo foram longamente esquecidas, ou mesmo marginalizadas. Após séculos de monarquias e de Estados absolutistas, as suas bases ressurgiram apenas a partir das revoluções liberais que aconteceram no mundo ocidental do século XIX. A ideia de participação foi resgatada, mas o modelo de democracia direta foi visto como inviável frente à complexidade das relações de poder, ao tamanho e às características de sociedades populosas e heterogêneas (Hobsbawm, 2009). As recém-formadas instituições nos Estados democráticos liberais – que adotaram a divisão de poderes e o parlamento como locus do poder central – julgaram impraticável deliberar sobre todas as pautas importantes com a participação pessoal de todos os seus cidadãos (Bobbio, 2000).

Diante disso, estabeleceu-se no século XX o modelo de “democracia representativa”, propagado de acordo com os moldes estabelecidos pelos parlamentos e pelas assembleias constituintes europeias. Na democracia representativa, a participação política é exercida de forma indireta: o povo elege representantes para atuarem em seu nome, mediante mandatos legitimados pelo voto e pela soberania popular.

A implantação do sistema representativo significou um grande avanço político-social em relação aos regimes absolutistas. No entanto, durante a sua consolidação, o sistema representativo ainda foi alvo de críticas significativas. O modelo representativo teria originado uma espécie de “democracia de baixa intensidade”, criando um distanciamento entre a vida política – povoada pelos parlamentares, representantes e tomadores de decisão – e a vida social, ou espaço em que as pessoas e cidadãos comuns vivem e habitam, alheias às questões legislativas. Entendida dessa forma, a representação poderia aumentar sistematicamente a alienação e até mesmo levar à doutrinação de parcelas expressivas da sociedade. Muitos cidadãos passariam a acreditar que não poderiam lidar com os problemas complexos da política, decidindo se isolar, se abster, ou mesmo se posicionar de forma tempestiva, sem o devido engajamento e conhecimento das questões em debate (Castoriadis, 1983).

Diante dessa perspectiva, o modelo de democracia representativa que se desenvolveu ao longo do século XX teria separado e afastado sistematicamente a esfera política das práticas cotidianas da sociedade. A democracia representativa, portanto, teria assumido uma condição de “democracia enclausurada”, que, na prática, restringiu as dimensões complexas do processo político somente aos pleitos eleitorais, resumindo o papel das pessoas comuns enquanto “meros consumidores de bens e serviços, sem maior capacidade de autodeterminação frente aos interesses de mercados, burocracias estatais e elites políticas” (Valente, 2004, p. 92).

De forma concreta, o modelo de democracia representativa passou a ser comumente atacado como uma estrutura segregada, na qual elites políticas se tornam cada vez mais fechadas em si mesmas e em seus interesses, afastadas das demandas e das necessidades da população. Tornou-se corriqueira, por exemplo, a desilusão frente aos jogos políticos e às alianças partidárias (Santos, 2002a, p. 42). As críticas e o aparente desgaste do modelo

dão margem a novos ciclos de debates e questionamentos propostos por diversas correntes que, entre outros aspectos, discutem o resgate da participação como premissa de aprimoramento da própria democracia em diversas escalas e espaços deliberativos (Abers, 2000).

Breve histórico da participação como instrumento de desenvolvimento e modelo de fomento à democracia

Foi durante a década de 1960 que a democracia representativa começou a ser duramente questionada por um grupo de educadores e cientistas oriundos de países subdesenvolvidos. Essa corrente acreditava que um novo modelo de “participação emancipatória” poderia romper com a marginalização social e promoveria uma conscientização coletiva e individual, com reflexos diretos nas formas de desenvolvimento, na formação do Estado e nas próprias regras de diferenciação política e econômica. Eles pregavam a necessidade de reformular programas e políticas a partir da inserção e integração de organizações de base comunitária aos processos de tomada de decisão pública (Borda, 2006; Freire, 2018; Rahman, 1995).

A partir da década de 1970, a participação ganhou contornos do chamado “desenvolvimento alternativo”, propagado por instituições como a Dag Hammarskjöld Foundation e a International Foundation for Development Alternatives (Hickey; Mohan, 2005). A participação era a característica central de projetos de desenvolvimento alternativo, que tinham como foco o empoderamento dos movimentos sociais e de seus respectivos territórios. Essas entidades e seus representantes pregavam pelo incentivo ao pluralismo cultural e à maior autonomia das comunidades locais nas tomadas de decisão. Isso promoveria não apenas um aprendizado coletivo, mas também uma melhoria gradativa dos indicadores econômicos e sociais (Friedmann, 1992; Nerfin, 1987).

Nos anos 1980, o enfoque da participação se profissionaliza com a entrada de outros setores no debate. Entidades da sociedade civil organizada, como organizações não governamentais, organismos supranacionais e agências multilaterais de crédito, lançaram uma crítica ao planejamento e à gestão tradicionais, executados unicamente de cima para baixo, indicando a participação como ponto de equilíbrio necessário às políticas de desenvolvimento. Essa vertente passou a promover e pressionar por um padrão de participação múltiplo e diversificado, com a inserção de profissionais gabaritados, mas também de membros de comunidades locais e de cidadãos comuns na implantação, monitoramento e avaliação de políticas de combate ao subdesenvolvimento (Hickey; Mohan, 2005).

Nesse contexto, ganhou força o conceito de “desenvolvimento participativo”, que caracterizou diversos projetos e programas de desenvolvimento rural e de combate à pobreza, conduzidos por organismos supranacionais, com destaque para os métodos, ou para os diagnósticos de avaliação rural participativa (Participatory Rural Appraisal – PRA); e de avaliação participativa da pobreza (Participatory Poverty Assessments – PPA). Ambos os métodos foram aplicados pelo Banco Mundial e pela Unesco em diversos países da África e da Ásia, incluindo Quênia, Botswana, Sri Lanka, Vietnã e Índia.

No final do século passado, a participação continuou a florescer como uma expressão do capital social, supostamente capaz de consolidar as instituições locais, os movimentos sociais e as novas redes de cooperação e civismo (Hickey; Mohan, 2005). A novidade era que o conceito alcançou também o discurso do capital financeiro, no esteio da consolidação do neoliberalismo, no qual ela foi interpretada como ferramenta inovadora de gestão e das reformas necessárias do Estado. A participação foi propagada como mecanismo essencial de inserção dos atores de mercado (parcerias público-privadas, concessões e privatizações) e como medida fundamental para reduzir custos e melhorar a eficácia da aplicação e da distribuição de verbas públicas (Teixeira, 2013).

Essa interpretação dupla entre capital social e capital financeiro foi descrita por Dagnino (2004) como uma “confluência perversa”, na qual os interesses econômicos estariam obscurecendo os aspectos originais da participação enquanto tentativa de reestruturar as relações tradicionais de poder e consolidar um amplo projeto de transformação social, com o objetivo de expandir a voz da sociedade e a vontade das pessoas comuns. Nessa perspectiva, o debate estaria cedendo espaço a uma interpretação da participação como mera ferramenta de gestão, em um modelo pouco propenso de reinventar a democracia por meio de padrões mais justos e equilibrados (Dagnino, 2004).

Apesar dessa tentativa de instrumentalização da participação, a teoria democrática, bem como algumas experiências práticas, mantiveram o foco no desafio de viabilizar a participação no desenho institucional e “democratizar a democracia”, ou “ampliar o cânone democrático” (Avritzer, 2003; Santos, 2002a). No Brasil, de forma prática, as abordagens participativas começaram a se consolidar na esfera administrativa local e passaram sistematicamente a influenciar a formação da agenda federal de gestão pública.

A participação no desenho institucional de políticas públicas e no âmbito da legislação ambiental no Brasil

A experiência brasileira de gestão pública com a participação popular ganhou projeção ao longo dos anos 1980, quando um grupo de municípios colocou em prática o chamado “orçamento participativo” na esfera administrativa local (Ferreira; Santos, 2008). Essas iniciativas resultaram da conjunção de associações, movimentos comunitários e novas lideranças que demandavam mudanças nos canais de relacionamento com o Estado e passaram a exigir maior autonomia na formulação e na proposição de políticas e investimentos sociais (Baierle, 2000). O formato resultou em uma espécie de reinvenção da democracia na escala local, a partir da experiência de “empoderamento da sociedade civil [em] um processo gradual de controle pelos participantes sobre o processo governamental” (Abers, 2000, p. 222).

O orçamento participativo de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, implantado no ano de 1988, foi um dos primeiros a funcionar no país. Dada a sua dimensão e trajetória de funcionamento, foi uma das experiências mais emblemáticas. A “administração popular” da cidade ganhou repercussão nacional e internacional. Foi destacada na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), como

um modelo exemplar de aprimoramento da qualidade de gerenciamento de investimentos públicos. O bom desempenho da abordagem participativa em Porto Alegre e os reflexos que obteve nas áreas de saúde, educação, infraestrutura urbana e segurança pública fizeram com que diversos governos locais, dentro e fora do Brasil, adotassem os orçamentos participativos que seguiram regras e normas de funcionamento semelhantes (Oliveira, 2013; Santos, 2002b).

Efetivamente, o modelo se propagou por centenas de governos locais no Brasil, chegando a atingir, entre 1993 e 2004, um terço das cidades com mais de 100 mil habitantes e cerca de 60% dos municípios com mais de um milhão de habitantes. Dentre esses, incluíam-se Belo Horizonte, São Paulo, Recife, Belém, municípios do interior gaúcho e do ABC paulista, que em 2012 figuravam entre cerca de 350 experiências em curso no país (Penteado; Hosokawa, 2017; Sintomer; Herzberg; Röcke, 2012). Os orçamentos se converteram em arenas políticas de mediação que passaram a congregiar, nas práticas de gestão local, tanto representantes de governo, secretarias e agências oficiais, quanto membros de associações comunitárias, grupos sociais e diversos cidadãos comuns.

O reconhecimento, a regulamentação e a expansão da participação no Brasil se consolidaram, entretanto, somente com a grande reformulação legal promovida pela Constituição Federal de 1988. Um contexto favorável de fatores políticos, econômicos e sociais colaborou para a incorporação de uma série de direitos que previam a abordagem participativa como elemento central de muitos dos novos dispositivos constitucionais. O ambiente de redemocratização, somado à lógica de enxugamento e de descentralização de funções tradicionais do Estado, impulsionou a lógica participativa tanto em favor dos atores de mercado quanto em benefício de atores da sociedade civil e entidades do terceiro setor.

Os conselhos gestores de políticas públicas (quadro 1) são claros exemplos dos novos instrumentos constitucionais que inserem a participação na gestão governamental em suas três esferas (federal, estadual e municipal). Os conselhos lançam as bases para a consolidação de novos espaços de negociação, delegação e distribuição de responsabilidades para diferentes atores da sociedade civil e do Estado. A ideia central é reelaborar formas de contrato e de controle social, ampliando a cooperação, a transparência e o campo de ação pública na formulação, execução e controle de diversas políticas setoriais (Gohn, 2004).

O Conselho Nacional de Saúde (CNS), por exemplo, foi regulamentado pela Lei nº 8.142/1990. É composto por membros do setor empresarial, suas confederações, especialistas do setor, representantes de entidades profissionais e membros do governo, assim como por prepostos de organizações não governamentais, comunidade científica e uma ampla gama de prestadores e usuários dos serviços de saúde (Carvalho; Teixeira *et al.*, 2000).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), foi regulamentado de forma semelhante pela Lei nº 8.069/1990, com o propósito de acompanhar as políticas sociais voltadas para a infância e adolescência. O seu desenho operacional incluiu os conselheiros tutelares, assistentes sociais e outros especialistas, em conjunto com técnicos de governo e gestores, que por vezes tomavam decisões limitadas por uma visão tecnicista e unilateral dos problemas do público-alvo (Volpi, 2000).

No decorrer da década de 1990, outros conselhos foram regulamentados por leis específicas, tais como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Na área da educação, o formato de conselhos já existia desde a década de 1960, porém era conduzido de forma colegiada dentro da esfera da administração estadual e municipal, bem como no âmbito das próprias escolas. A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, o formato foi regulamentado como uma arena consultiva que alcança escopo nacional e garante a presença expressiva de membros da sociedade civil organizada (Gohn, 2000).

Quadro 1: Amostra dos conselhos gestores de políticas públicas, regulamentações e membros participantes em atividade no Brasil

Conselho	Marco legal	Membros
Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), Conselhos estaduais e municipais de Meio Ambiente	Lei nº 6.938/1981	Ministro e secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente; um representante do Ibama; um da Agência Nacional de Águas (ANA); um de cada um dos Ministérios; das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa; um de cada um dos governos estaduais e do Distrito Federal; oito dos municípios; 22 da sociedade civil; oito de entidades empresariais; um do Ministério Público Federal; um representante dos Ministérios Públicos Estaduais; um da Comissão de Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	Lei nº 8.069/1990	Catorze representantes do governo federal, indicados pelos ministros, e 14 representantes de entidades da sociedade civil organizada de âmbito nacional, ligados à esfera dos direitos da criança e do adolescente.
Conselho Nacional de Saúde (CNS), Conselhos estaduais e municipais de Saúde	Lei nº 8.142/1990	Representantes dos usuários, trabalhadores e gestores do SUS; do Ministério da Saúde; de prestadores de serviços; movimentos sociais; instituições não governamentais; entidades de profissionais; comunidade científica e entidades empresariais.
Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Lei nº 8.742/1993	Nove representantes governamentais (um dos estados e um dos municípios) e nove representantes da sociedade civil (usuários, entidades e organizações de assistência social; trabalhadores do setor).
Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselhos estaduais e municipais de Educação	Lei nº 9.131/1995	Doze conselheiros são indicados pelo presidente da República, sendo um Secretário de Educação Básica e um Secretário de Educação Superior do MEC. Metade deles são indicados após consultas realizadas com entidades da sociedade civil.
Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Lei nº 9.478/1997	Quinze membros: dez efetivos (nove ministros e um representante da Empresa Brasileira de Energia), e cinco (um representante dos estados e do Distrito Federal; dois especialistas em energia da Sociedade Civil; dois especialistas em energia da Universidade).
Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)	Lei nº 12.986/2014	Vinte e dois membros: 11 representantes da sociedade civil e 11 do poder público.

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos respectivos marcos legais

Vale destacar o papel precursor do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), instituído anteriormente à CF1988, em decorrência da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA – Lei nº 6.938/1981). O formato da PNMA deu origem ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), que ampliou consideravelmente o número de atores sociais inseridos no planejamento e na gestão ambiental no país. O Conama, no escopo da legislação, foi delineado para ser o órgão consultivo e deliberativo máximo, funcionando com a presença de servidores e oficiais do governo federal, dos estados e municípios, mas também de membros de diversas entidades empresariais e de trabalhadores, além de representantes da sociedade civil e de outros conselheiros.

Além de ampliar a participação da sociedade por meio do Conama, o Sisnama previa a criação de órgãos seccionais nos estados e de órgãos locais nos municípios, com autonomia dentro de suas respectivas esferas administrativas e jurisdicionais. Esse formato permitia a criação de colegiados estaduais e conselhos municipais de defesa do meio ambiente (Comdemas), iniciativas para a instituição de arenas locais e inserção de outros representantes da sociedade na defesa e preservação do meio ambiente. Os conselhos traziam, assim, a expectativa de ampliar a abordagem participativa, sobretudo pela realização de audiências públicas para avaliar casos de licenciamento de atividades potencialmente poluidoras (Câmara, 2013).

A questão ambiental foi igualmente central para a definição de outra forma participativa de gestão inédita no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas (CBH). Eles foram criados na expectativa de instituir o gerenciamento integrado e descentralizado, bem como o manejo compartilhado dos recursos hídricos. A iniciativa surgiu no estado de São Paulo (Lei Estadual nº 7.663/91) e se propagou dentro do contexto favorável de ampliação da participação na maioria das unidades federativas e, inclusive, na própria formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997).

Esses comitês deveriam se tornar “parlamentos da bacia”, ou fóruns de governança dos usos múltiplos da água, com a missão de fortalecer a participação popular em espaços públicos colegiados pelo país (Jacobi, 2006, p. 193). Os comitês traziam a expectativa “de que um bom desenho institucional pode[ria] contribuir para fomentar a inclusão de um largo espectro de atores sociais” (Coelho; Favareto, 2010). No entanto, a discrepância socioeconômica e cultural entre e dentro das regiões que abrigavam as bacias foi desfavorável, pois, em alguns casos, favoreceu entes estatais, como no Vale do Ribeira, e em outros casos, houve participação limitada a grupos hegemônicos, como ocorreu na composição do CBH do Rio Paraíba do Sul (Abers; Keck, 2004).

Ao longo da década de 2000, outras políticas públicas estabeleceram a gestão compartilhada baseada na participação como quesito essencial para legitimar a tomada de decisão no setor público. Apesar disso, muitos entraves e críticas surgiram em razão de insuficiências, conflitos, da dominância de grupos de interesse e da fraca inserção de atores novos no desenho institucional e governamental. Essa situação foi agravada pelos fracos resultados dos espaços participativos na articulação e cooperação entre as diversas outras instâncias oficiais espalhadas no âmbito da federação (Romão, 2015).

Em 2014, o governo federal propôs a criação de uma Política Nacional de Participação Social (PNPS) para aperfeiçoar e alinhar o funcionamento das diversas escalas e dos mecanismos de participação em operação no país. As diretrizes incluíam a avaliação, o aprimoramento e a articulação de conselhos, comissões de políticas públicas, fóruns, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, audiências e consultas públicas. No entanto, a PNPS foi rejeitada dentro e fora do Congresso Nacional, sendo considerada uma ameaça ao caráter representativo da democracia no Brasil. Foi taxada de “lei bolivariana”, em alusão ao seu suposto perfil revolucionário, que teria por objetivo tolher os poderes legislativos em favor dos conselhos populares (Lavalle; Szwako, 2014).

Em 2019, em uma postura política desfavorável à participação, o decreto presidencial 9.759/2019 determinou a extinção de todos os conselhos, comitês, comissões e outros tipos de colegiados na esfera da administração pública federal. A justificativa oficial se deu pela necessidade de racionalizar a estrutura governamental e economizar recursos. No mesmo ano, entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu liminar restringindo o alcance do decreto e manteve todos os colegiados constituídos por força de lei. Posteriormente, o próprio governo revogou o decreto, mas na prática conseguiu desativar inúmeros colegiados criados por decretos ou outros atos normativos de menor força.

No intervalo mencionado, ocorreu também a reestruturação e a redução da composição de diversos conselhos federais. No Conama, por exemplo, foram mantidos os assentos permanentes ocupados pela indústria, transportes, agricultura e comércio, ampliando o poder ao setor produtivo. Em contrapartida, os lugares destinados aos representantes das organizações da sociedade civil foram reduzidos e fragilizados, com assentos rotativos comprometendo a sua representatividade. Vale lembrar que o Conama é o órgão deliberativo e consultivo da política nacional do meio ambiente, e que seus membros são os responsáveis por definir incentivos e benefícios fiscais, mas, sobretudo, por estabelecer normas e penalidades no processo de licenciamento ambiental de projetos de alto potencial poluidor (Jacobi, 2003).

Limites e críticas à efetividade da participação para o desenvolvimento da governança ambiental

Embora traga consigo a perspectiva de reformulação das relações tradicionais de poder, a participação não está isenta de críticas de ordem prática que a colocam em xeque, tanto no seu papel de promotora do desenvolvimento, quanto como propulsora para arenas políticas mais justas e equilibradas. As ineficiências estão ligadas a uma série de dificuldades em gerir novos espaços de natureza complexa, compostos por atores sociais numerosos e heterogêneos. O desempenho da participação é afetado pela dificuldade em lidar com as relações de poder e recursos assimétricos, interesses difusos e com os discursos predominantes, os quais podem distorcer a participação em favor de atores hegemônicos (Dagnino, 2004).

Outro limite diz respeito ao uso indiscriminado do conceito de “comunidade”, empregado, por exemplo, nos diagnósticos de participação rural (Bardhan; Mookherjee, 2006) e em outras abordagens semelhantes. Como vimos na discussão do capítulo 2 sobre a racionalidade individual, o uso desse conceito decorre de uma visão simplista na qual as comunidades são estruturas sociais homogêneas e harmônicas, e não um conjunto heterogêneo formado por múltiplas pessoas, com características individuais, valores e estímulos que não os conduzem obrigatoriamente a compartilhar dos mesmos interesses ou das mesmas necessidades ((Shah; Guijt, 1998). Diante disso, como destacam Abers e Keck (2004), é necessário compreender primeiramente o que leva as pessoas de um grupo, comunidade, território, região etc., a dedicar-se e investir parte de seu tempo e de sua energia no funcionamento de novas arenas participativas. Como destacam as autoras, essa é uma tarefa difícil e que precisa levar em consideração o clássico dilema do prisioneiro, segundo o qual nenhum indivíduo irá colaborar e se comprometer com essas instâncias antes que outros tomem a iniciativa, sem que vejam vantagens, ou sem que se estabeleça uma confiança mútua ou convencimento de que juntos podem obter resultados positivos para todos. Em situação contrária, dificilmente emergirá a cooperação em ambientes participativos.

As fragilidades da participação decorrem, em grande parte, de tratar de forma igual entes, pessoas e grupos desiguais, ou seja, de não considerar as multiplicidades de identidades e interesses que dificultam a superação do individualismo em favor da cooperação e da ação coletiva (Olson, 1999). Diante disso, para entender falhas nas abordagens participativas, conforme lembra Teixeira (2013), é importante saber o perfil de quem participa, de que forma participa, a razão pela qual participa e, talvez o mais importante, que tipo de resultado espera dessa participação. Essas nuances nos levam a pensar o quanto a formação de capital social (discutida no capítulo 4) pode atenuar os paradoxos da racionalidade individual e colaborar para a reciprocidade e a cooperação nas esferas participativas.

Essas dificuldades levaram-nos a considerar alguns dos aspectos mais relevantes sobre as fragilidades da participação. Diante disso, elaboramos uma pequena amostra da literatura especializada, buscando sintetizar as falhas e críticas mais recorrentes. Mais uma vez, os principais aspectos estão interligados à dificuldade de concatenação de interesses difusos no seio da sociedade civil, mas também a técnicas distorcidas que não conseguem garantir a autonomia e a representatividade; à excessiva burocratização das arenas e seus trâmites; à escassez de recursos; à assimetria de poderes; à fraca cooperação; e à cooptação (quadro 2).

A baixa coordenação institucional e a sobreposição ou má divisão de responsabilidades são comumente apontadas como causas de frustração na gestão coletiva de recursos comuns. Os “comitês de uso” (de recursos hídricos, de bacias, de educação, de saúde e de recursos florestais), implantados no Brasil, na República dos Camarões, na Índia, na Indonésia, no México, na África do Sul e na Tailândia, são às vezes apontados como exemplos de arenas que trouxeram resultados questionáveis. O seu desempenho acabou gerando grande desapontamento quanto à capacidade da população influenciar as pautas, causando uma crescente reação de desconfiança, baixo engajamento ou mesmo cinismo entre os participantes (Manor, 2004).

A disseminação de abordagens participativas também é apontada como um mecanismo que, eventualmente, mascara processos administrativos, burocráticos e gerenciais dominados por elites hegemônicas nas esferas locais e/ou regionais. Nessa visão, diversas políticas e projetos envolvendo novas arenas participativas revelaram, de fato, a consolidação de novas formas de cooptação política por parte de atores com maior poder econômico e informacional sobre os grupos sociais mais vulneráveis (Mosse, 1994). Dentro de um novo formato, essas práticas acabaram por reproduzir os mesmos desvios paternalistas, populistas e clientelistas presentes em políticas do passado (Sayago, 2007).

Quadro 2: Limites e críticas à efetividade da participação

Críticas	Limites	Autores
Baixo engajamento, coordenação e acessibilidade.	<ul style="list-style-type: none"> • Processos descontínuos, sobrepostos e conflitantes; • baixo interesse e envolvimento da população e das autoridades; • recursos insuficientes (transporte, conhecimento e tempo) para uma participação efetiva. 	Manor (2004) e Pereira (2008).
Baixa transparência, conscientização e responsabilização.	<ul style="list-style-type: none"> • Canais de informação e meios de comunicação inadequados; • objetivos, papéis, prerrogativas e responsabilidades no processo de tomada de decisões; • discursos dominantes e práticas comunicativas persuasivas. 	Wendhausen e Caponi (2002); Toni, Machado e Pinto (2006); Sayago (2007).
Baixo empoderamento e aprendizado social.	<ul style="list-style-type: none"> • Modificação mínima no aprendizado social dos envolvidos (especialistas, facilitadores e população). 	Biggs e Smith (1998); Mohan e Stokke (2000); Hayward, Simpson e Wood (2004); Milani (2006).
Baixa representatividade e inclusividade.	<ul style="list-style-type: none"> • Não ser representativa para todos os interessados e afetados pelas decisões e/ou remover barreiras para a participação. 	Dino (2003); Olival, Spexoto e Rodrigues (2007).
Clientelismo, assimetria, inequidade e cooptação.	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do controle social e cooptação pelas elites locais; • desigualdade no controle e acesso aos recursos; • baixa formação de capital social para grupos de menor poder. 	Cooke e Kothari (2001, p. 8); Cooke (1997); Cleaver (2001); Chambers (1997); Eversole (2003); Mosse (1994); Olival, Spexoto e Rodrigues (2007); Tatagiba (2005); Fuks e Perissinotto (2006).

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Fonseca, Bursztyn e Magalhães de Moura (2012)

Os desvios ou falhas estariam ligados também a uma forma de “tirania do método”, na qual os padrões impostos por agências oficiais ou organismos supranacionais determinariam de forma unilateral a sua visão idealizada de modelos ou de formatos legítimos de

participação. Nesses casos, o que é comumente chamado de planejamento participativo seria de fato algo induzido ou imposto. Isso difere da ideia original de concepção espontânea da opinião, vontade, conhecimento e demandas das comunidades e dos seus cidadãos nas tomadas de decisão (Cooke; Kothari, 2001, p. 8).

Boa parte da literatura apresentada no quadro 2 aponta de forma semelhante que a rápida expansão das abordagens participativas reproduziu entendimentos superficiais das técnicas participativas, com treinamentos e estilos inadequados dos representantes externos, ou dos “facilitadores”, causando consideráveis desvios de finalidade (Chambers, 1997, p. 211). Por meio de sua posição dominante como detentores de fundos e de recursos vultosos, esses representantes externos acabaram direcionando os posicionamentos nas arenas de mediação, criando expectativas de difícil alcance ou sobrepujando as decisões comunitárias pré-existentes (Cooke, 1997).

Os limites também se propagam por meio de discursos dominantes e práticas comunicativas, que por vezes operam como mecanismos de controle ou técnicas de convencimento que obscurecem a finalidade de pleitos, processos e atos administrativos. O uso de estratégias discursivas, nesse sentido, impossibilitaria a conscientização e o empoderamento dos atores mais vulneráveis (Biggs; Smith, 1998). O uso de jargões técnicos, administrativos e burocráticos, por exemplo, é apontado como uma função “obstrutora” do diálogo, em que “hipercodificações” são criadas a partir de conceitos e palavras e truncam o diálogo ou mesmo fecham as possibilidades de uma interlocução mais democrática (Wendhausen; Caponi, 2002, p. 3).

Embora o domínio da linguagem técnica, científica e burocrática seja uma condição necessária e desejável, seu uso também faz parte de uma estratégia consciente nas relações de poder. Nos pleitos do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) ou nas audiências públicas realizadas no Brasil durante o processo de licenciamento ambiental, a linguagem jurídica, setorial e especializada para tratar de temas ambientais complexos, como resíduos sólidos, gestão hídrica, biodiversidade e política energética, muitas vezes exerceu o papel de intimidar, ou mesmo de inibir a voz e evitar a manifestação da vontade de representantes das camadas menos instruídas (Fonseca; Bursztyn; Magalhães de Moura, 2012).

Apesar da implantação dos conselhos ambientais nas diferentes esferas de gestão pública como importantes inovações institucionais, a profusão desses espaços de mediação também não garantiu necessariamente a incorporação de representações legítimas. Em seu estudo sobre conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável na Amazônia, por exemplo, Olival e parceiros identificaram que muitas instâncias eram de fato compostas por membros de elites políticas e econômicas locais, e que os representantes dos segmentos populares e dos povos tradicionais sequer conseguiam expressar seus interesses e demandas (Olival; Spexoto; Rodrigues, 2007).

As falhas e os limites da participação, quando não ligados a vícios de forma, estão em grande parte conectados à reação de elites políticas. Quando não controlam os processos participativos, elas buscam extinguir, esvaziar ou mesmo cooptar os poderes dessas

estruturas colegiadas. Essa situação se materializou, por exemplo, no repúdio da PNPS pelo Congresso Nacional e, posteriormente, pelo decreto presidencial 9.759/2019, que, de forma estratégica, acabou servindo como instrumento para modificar unilateralmente as formas e composições colegiadas na esfera federal. Esse processo extinguiu e/ou alterou dezenas de arenas políticas participativas (conselhos, comitês e comissões) em funcionamento no país.

A participação na governança ambiental e os seus desafios na expansão da esfera de ação pública

O ambientalismo contribuiu de forma consciente para a expansão de novas formas de participação política e social de base coletiva. A ampliação de fóruns públicos de debate, envolvimento e engajamento populares ligados às questões ambientais ajudou a romper com a lógica de políticas tradicionais elaboradas exclusivamente por elites tecnocráticas e legislativas. No Brasil, como vimos, a PNMA teve papel precursor no incentivo à participação. No entanto, destacamos também que ainda são muitos os desafios e as limitações para as abordagens participativas, especialmente aquelas inseridas no processo de elaboração e implantação de leis de cunho socioambiental e da expansão da esfera de ação pública (Chambers; Kopstein, 2006).

A ideia da participação foi central tanto na construção das agendas de sustentabilidade global quanto local (Agenda 21), a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD/Rio-1992) (Macnaghten; Jacobs, 1997). Os debates sobre vulnerabilidade, riscos e incertezas ligados à perda da biodiversidade, desertificação, mudanças climáticas, entre outras questões ambientais graves, exigiram ir além da expertise de especialistas, tecnocratas e cientistas, convocando a participação, as vozes, conhecimentos e os valores de outros grupos da sociedade civil (Eden, 1996).

Ao longo da década de 1990, as abordagens participativas ganharam espaço e promoveram o avanço de “novas formas de governança ambiental além do Estado” (Chilvers, 2009). É nesse contexto que ganharam espaço e maior visibilidade os comitês de uso de recursos comuns, os conselhos de planejamento e gestão ambiental, os comitês de bacia hidrográfica, os conselhos comunitários de recursos florestais e os comitês comunitários de aconselhamento. Todos esses espaços, segundo a literatura, se estabeleceram como importantes marcos para expandir a visão crítica e reflexiva da sociedade sobre os critérios de justiça ambiental e a propagação do conceito de sustentabilidade (Kasemir; Jäger; Jaeger; Gardner, 2003; Sieber, 2006).

O maior envolvimento das pessoas em questões ambientais e o foco no meio ambiente tornaram-se temas necessários para debater uma cidadania ativa e engajamento social em diversos outros critérios de planificação regional, local e comunitária. Novas formas de mobilização surgiram frente aos desequilíbrios ambientais decorrentes das relações de produção e das assimetrias nas relações de poder. As abordagens participativas, nesse sentido, contribuíram para ampliar a percepção de como minorias étnicas, comunidades

e povos tradicionais, entre outros, poderiam exercer não somente alguma pressão frente à apropriação e à exploração de seus recursos naturais comuns, mas também sobre o próprio processo de desenvolvimento (Martínez Alier, 2010 [1992]; Shutkin, 2001; Szasz, 1994).

A criação das arenas de governança ambiental representou um avanço democrático e contribuiu para o debate sobre a necessidade de um desenvolvimento mais sustentável. No entanto, é importante ressaltar que muitas delas não conseguiram evitar as falhas e limitações apontadas para a participação. Pelo contrário, muitas vezes foram inócuas ou mesmo acabaram legitimando graves desequilíbrios. Muitos pleitos e arenas ambientais, além de não incorporarem efetivamente e legitimamente grupos humanos, na maior parte das ocasiões também não foram suficientes para defender os grupos de seres não humanos que não falam por si próprios ou delegam poderes nos processos de tomada de decisão (Chilvers, 2009, p. 403).

Considerações finais

Uma rápida leitura sobre o tema da participação pode sugerir que a inserção de novos atores, especialmente dos tradicionalmente excluídos dos processos decisórios, ao lado da consolidação de novos espaços e de arenas bem desenhadas, pode contribuir para a gestão coletiva dos recursos naturais e para a boa qualidade da governança ambiental. Porém, como vimos ao longo do capítulo, são muitos os desafios para superar as dificuldades de oferecer espaços de mediação que permitam um acesso justo e equilibrado aos recursos informacionais, logísticos e econômicos. Antes de elevar a participação ao status de estratégia central da governança, é fundamental responder: como o desenho institucional será capaz de estimular a cooperação? Como será capaz de criar e gerir ambientes de colaboração, com atores tão heterogêneos e interesses significativamente difusos? Como, e sob que circunstâncias, a participação pode produzir uma transformação de valores, reflexão de competências e aprendizado socioambiental? (Owens, 2000).

Diante dessas perguntas, é preciso identificar e superar os muitos obstáculos no desenho institucional e na própria cultura política dominante. Esses elementos, muitas vezes, não permitem a consolidação de pleitos democráticos, com processos transparentes, clareza dos objetivos e delimitação dos respectivos papéis, além dos limites possíveis das esferas de ação e de responsabilização dos atores participantes. As abordagens participativas são, de fato, centrais para a governança ambiental, mas não há como se pensar em boa governança sem avaliar a participação em termos efetivos e qualitativos.

Descentralização

Neste capítulo, vamos discutir a descentralização e apresentar alguns dos principais desafios para a incorporação de instâncias subnacionais e de outros entes federativos nas repartições de poder e nas tomadas de decisão. Para tanto, vamos apresentar uma breve perspectiva histórica da descentralização na formação dos Estados e na ideia do federalismo, bem como sua correlação com as ideias propulsoras do processo de gestão. Apresentaremos algumas correntes teóricas que buscaram debatê-la e identificar os seus limites. Na sequência, discorreremos sobre a descentralização no Brasil, sua perspectiva de consolidação na esfera ambiental e seus principais entraves ou desafios. Ao final da leitura, você terá alguns elementos importantes para debater criticamente a descentralização, seja no escopo da ação coletiva, seja na esfera da governança ambiental.

Perspectiva histórica da descentralização e de sua ligação com o federalismo

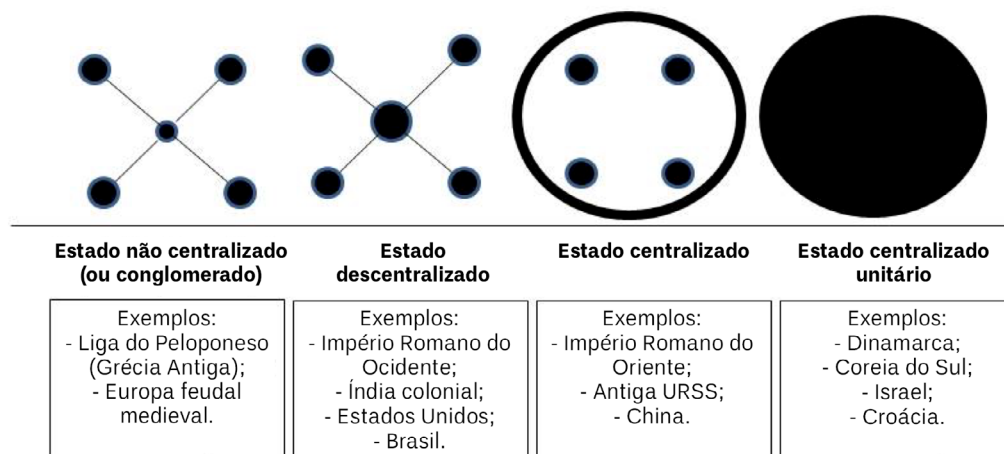
A descentralização é a “efetiva transferência de autoridade para setores, parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos do processo decisório” (Souza, 1996, p. 105). Mas quando e por que ela acontece? Quais são as suas principais características, motivações e implicações? Historicamente, práticas semelhantes ao que se convencionou chamar modernamente de descentralização surgiram em alguns regimes político-administrativos na antiguidade clássica e na Idade Média, motivadas pela necessidade de estabelecer novas formas de gestão e aprimorar aspectos de defesa comum, comércio e mesmo soberania territorial. Essas estratégias consistiam em distribuir funções e competências e mesmo delegar mecanismos de comando e controle de um poder central em favor de autoridades periféricas (Widmalm, 2008).

A Liga do Peloponeso, por exemplo, na antiguidade clássica, formou-se com base em uma aliança defensiva que conglomerava diferentes cidades-estados, mas sem um centro definido de poder. Por sua vez, o Império Romano do Ocidente adotava formas de gestão descentralizadas atuais, distribuindo competências e autonomias às províncias conquistadas. A relação hierárquica de suserania e vassalagem, típica da Europa feudal, também guardava semelhanças, pois, em troca de tributos, alguns poderes e prerrogativas eram concedidos pelo rei para que outros nobres explorassem terras periféricas, controlassem a população e explorassem os recursos naturais (Widmalm, 2008).

O próprio modelo colonial do Império Britânico adotava dispositivos administrativos que permitiam certo grau de autonomia territorial e legislativa às suas possessões. Autoridades inglesas, por exemplo, garantiam na Índia a manutenção de autoridades locais, como *nawabs* e *mahrajas* (governadores e marajás), em centenas de *princely states* (estados principados), como forma de estabelecer práticas e estruturas de gestão e controle indiretos (Widmalm, 2008).

A crescente complexidade nas relações de poder, nos modos de produção e na manutenção do território é apontada como causa das medidas de descentralização e, conseqüentemente, pela busca da forma ideal de configuração de Estado. Diversas nações e países em consolidação passaram por processos distintos que os levaram a adotar diferentes formas (figura 9). Alguns surgiram como Estados centralizados e unitários, formado por uma única autoridade central; outros se formaram como Estados centralizados que dominavam outras unidades subnacionais. Outros ainda emergiram como Estados descentralizados, formados por pactos entre os diferentes governos autônomos (federação) ou entre governos soberanos (confederações).

Figura 9: As formas de Estado europeias: não centralizado, descentralizado e centralizado



Fonte: adaptado pelos autores a partir de Widmalm (2008)

A chamada República das Sete Províncias Unidas dos Países Baixos, estabelecida entre 1581 e 1795 na atual Holanda, por exemplo, foi uma das primeiras experiências de pacto federativo na Europa. Mesmo após a restauração da monarquia holandesa no início do século XIX e a retomada de um Estado centralizado, a experiência deixou um forte legado político-cultural que manteve a grande autonomia dos chamados Países Baixos. Os Estados Unidos da América, oficialmente constituídos em 1776, e os Estados Federados da Suíça, estabelecidos em 1848, também são importantes casos de países consolidados com base no federalismo e na divisão descentralizada e pactuada de poderes (Widmalm, 2008).

Ao contrário do modelo de Estados centralizados e unitários, Estados Unidos e Suíça adotaram a ideia de compartilhamento jurídico-administrativo e autonomia de diferentes governos no seio de uma mesma nação. Os regimes federalistas, por serem compostos por diferentes unidades e entes, ofereceram uma nova visão de desenho de governo e de forma de Estado, a partir de uma partilha de poderes entre diferentes escalas. Na prática, esse modelo significou o estabelecimento de acordos de coexistência, incluindo leis, direitos, divisão territorial, atribuições e repartições de competências (Abrucio; Franzese, 2007).

Vale ressaltar que as ideias que deram base aos Estados e aos pactos federativos nunca foram consensuais ou mesmo populares. Na verdade, elas foram duramente combatidas nos séculos XVII, XVIII e XIX, sobretudo, por teóricos que afirmavam que o federalismo feria o “princípio da soberania”, causando a fragmentação do poder e do território, ou ainda, que conduzia as nações a uma regressão de base medieval (Riley, 1976). Johannes Althusius, considerado por muitos como o pai do federalismo, defendia que os princípios básicos dos regimes federalistas, na verdade, promoviam formas mais justas, equilibradas e eficientes de gestão das nações (Oestreich, 1976).

De forma concreta, diversos Estados federados, baseados em diferentes pactos federativos, se consolidaram na idade moderna e contemporânea. Além dos exemplos citados anteriormente, a Alemanha, Canadá, Austrália, México, Argentina, Áustria e o Brasil, entre outros, se tornaram federações. Isso não significa que os “Estados centralizados”, governados por um único ente político-administrativo, deixaram de existir. Curiosamente, mesmo Estados tradicionalmente centralizados, como a ex União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, e a atual República Popular da China, países fortemente controlados por um aparato central, adotaram tipos específicos de divisões das funções político-administrativas subnacionais.

Tipos de descentralização

Antes de irmos adiante, é necessário diferenciar a descentralização da desconcentração, da delegação e da devolução. Segundo Litvack, Ahmad e Bird (1998), a desconcentração é um deslocamento das atribuições, funções e controles feitos por uma entidade ou governo central. Ela acontece quando são abertas, por exemplo, representações, escritórios, agências ou subsecretarias de um governo central nas esferas regional, estadual ou municipal. A desconcentração não rompe com a estrutura de *big government*, na qual o fluxo de ordenamentos continua a ser exercido de cima para baixo (*top-down*), ou a partir das deliberações de uma autoridade superior (Litvack; Ahmad; Bird, 1998).

A delegação, por sua vez, envolveria algum grau de transferência de poderes e de autonomia na tomada de decisões, controle e fiscalização. Em geral, a delegação é um dispositivo de concessão oferecido por uma autoridade central, que repassa direitos e competências específicas para outras entidades e órgãos administrativos. A delegação, portanto, está condicionada à vontade de um governo central de ceder atribuições e prerrogativas específicas para a alçada de governos locais, estaduais e unidades sub-regionais, ou mesmo de conceder poderes especiais para instituições públicas ou privadas (Litvack; Ahmad; Bird, 1998).

A ideia de devolução, dentro desta discussão, é a perspectiva mais abrangente, pois implica a transferência plena de poderes e, em algumas situações, até mesmo em caráter definitivo. A devolução implica, por exemplo, que governos regionais ou locais possam adquirir, ou mesmo readquirir, a condição de unidades semiautônomas ou mesmo plenamente autônomas (Litvack; Ahmad; Bird, 1998).

É possível ainda admitirmos a existência de três formas distintas de descentralização (Abers, 2000; Rondinelli; Mccullough; Johnson, 1989; Soares; Machado, 2018) (quadro 1). Essa subdivisão pode auxiliar na melhor compreensão, não apenas do conceito, tanto no campo teórico quanto na esfera de uma estratégia de aprimoramento de políticas e mecanismos de gestão pública e de governança.

Quadro 3: Tipos de descentralização

Descentralização política	Perspectiva mais ampla de descentralização, com o deslocamento de espaços de representação e de tomadas de decisões em favor de outras escalas de governo, instituições, atores e unidades subnacionais
Descentralização legislativa	Concede atribuições legais e competências específicas para formular e editar leis, medidas, atos e decretos pelas demais unidades federativas
Descentralização fiscal	Repassa a competência e autonomia quanto à arrecadação de tributos, impostos e taxas, além da independência e liberdade para gerir e contrair empréstimos

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Abers (2000); Rondinelli, Mccullough e Johnson (1989); Soares e Machado (2018)

A descentralização política, nessa perspectiva, seria a forma mais ampla de reestruturação e deslocamento das arenas de poder, envolvendo a transferência integral de órgãos e espaços deliberativos para outras jurisdições e/ou esferas subnacionais. Nessas situações, as competências e as prerrogativas nas tomadas de decisões são plenamente repassadas de um governo ou autoridade central, e de seus membros oficiais, em favor de outras escalas de governo, instituições e representações localizados em outras subdivisões federativas (Falleti, 2005). A descentralização legislativa, por sua vez, está condicionada apenas ao repasse de atribuições específicas na competência de elaborar leis, ou legislar, em favor de entes subnacionais ou demais entidades em escalas hierárquicas inferiores. Ou seja, concede poderes para formular e estabelecer normas e leis, promulgar atos e decretos em áreas pré-determinadas. O seu alcance, portanto, é restrito, mas não garante necessariamente a autonomia política. As regiões administrativas especiais de Macau e de Hong-Kong, por exemplo, têm poderes judiciários e legislativos especiais, mas com limitações políticas impostas pelo governo central da República Popular China (Falleti, 2005).

A mesma situação acontece diante da descentralização administrativa, em que ocorre a delegação de poderes específicos concedidos por um governo central em favor de agentes, entidades, autoridades regionais ou locais, mas apenas na gestão de serviços e recursos específicos. A descentralização administrativa acontece, entre outros, nos setores da saúde, segurança e educação. Pode vir ou não acompanhada pela descentralização fiscal, que, por sua vez, envolve a cessão de autonomia ou competência para estabelecer, arrecadar e investir impostos e demais taxas. Pode incluir a liberdade para atuar junto ao sistema financeiro (Falleti, 2006).

Correntes teórico-analíticas da descentralização

Nas duas últimas décadas do século XX, a descentralização foi divulgada também como um modelo inovador dentro do rol de reformas necessárias do Estado. A ideia foi promovida como alternativa ideal frente aos mecanismos tradicionais centralizados de gestão. Vale destacar, entretanto, que diferentes correntes teóricas já debatiam as oportunidades e os desafios de implantar a descentralização. Várias escolas de pensamento buscavam identificar os impactos no reescalonamento dos processos decisórios e dos possíveis reflexos, positivos e negativos, de sua implantação na administração do Estado.

Na esfera do neoliberalismo, podemos citar, por exemplo, a “teoria da escolha pública” (*public choice theory*). Sua premissa é de que descentralizar é positivo, pois governos subnacionais autônomos são mais aptos a oferecer melhores infraestruturas do que as ofertadas por um governo central, muitas vezes distante ou mesmo omissas. A lógica é reforçada pela competição ou concorrência entre governos locais, ou subnacionais, o que estimularia a qualidade e a quantidade de oferta de bens e serviços, favorecendo os cidadãos (Buchanan; Tollison, 1984).

Vale destacar que a teoria da escolha pública se baseia na capacidade individual cognitiva de obter e processar todas as informações nas tomadas de decisões. Como vimos no capítulo 2, é preciso considerar que outros fatores afetam as decisões, como a cultura, os costumes, as crenças, ou mesmo a disponibilidade de tempo, as preferências e as demais limitações impostas por regras, normas, leis e mecanismos socialmente construídos. Além disso, os teóricos da escolha pública “raramente observam a [variação da] capacidade de melhoria de agências governamentais em fornecer [serviços] e bens coletivos com mais eficiência do que os fornecidos por meio de mecanismos de mercado” (Rondinelli; Mccullough; Johnson, 1989, p. 60).

A escola anglo-saxônica se apoia também na visão economicista e neoliberal da descentralização e redirecionamento das funções do Estado, apropriando-se de parte da teoria da escolha pública. Essa corrente reforça a necessidade de concessões, terceirizações e privatizações como formas de modernizar o Estado (Rondinelli; Mccullough; Johnson, 1989). Os autores dessa corrente são acusados, entretanto, de simplificar demasiadamente o debate ao valorizar demais as forças e eficiências do mercado e desqualificar o papel dos demais segmentos sociais (Souza, 1996).

A corrente do desenvolvimento local, por sua vez, traz um contraponto ao defender a descentralização justamente a partir da incorporação de grupos sociais, pessoas e entidades políticas periféricas. A concepção ganha força nos anos 2000 com base no lema “pense globalmente e aja localmente”, enfatizando que o desenvolvimento e a sustentabilidade surgiriam das forças e características das comunidades e governos locais. Seus autores, no entanto, também são criticados por se embasarem em uma visão idealizada que ignora as complexas relações intergovernamentais e o próprio federalismo (Jentoft; Aarsæther; Hallenstvedt, 1995).

O estudo das relações intergovernamentais, que integram o campo da ciência política, buscou se debruçar sobre os desafios da descentralização, analisando a complexidade das relações entre os diferentes níveis de governo, a sociedade civil e o mercado (Abrucio; Franzese, 2007). Os seus autores tentam identificar falhas, ausências e vícios de coordenação nas relações de poder, de prerrogativas e de competências, que resultariam em distorções espúrias do federalismo. Seus trabalhos debateram formas possíveis de aprimorar a descentralização, identificando práticas e estruturas, mas com poucos exemplos práticos da superação dos desafios da implantação de uma governança pactuada (Abrucio; Soares, 2001).

A escola da governança descentralizada, nesse aspecto, buscou aplicações práticas sobre o redimensionamento de competências e dos desafios de sincronizar diferentes escalas e níveis de governo. Seus autores debatem a mediação de interesses difusos, os papéis e funções de atores múltiplos na descentralização e o desafio da participação de organizações não governamentais, associações, confederações, organismos multilaterais, supranacionais, sindicatos, cooperativas, empresas e corporações. A corrente busca identificar as dificuldades e oportunidades de novas formas de gestão capazes de promover o pluralismo político, práticas de consentimento pactuado e novas formas possíveis de solidariedade social, sustentadas mais na negociação do que na submissão (Cheema; Rondinelli, 2007; Hueglin, 1999).

Limites e críticas à efetividade da descentralização como fator propulsor do desenvolvimento e da democracia

Como vimos na seção anterior, muitas são as correntes que debatem a descentralização e tentam identificar os seus impactos na gestão pública, na qualidade de oferta de serviços e na alocação de recursos. Os meios e as finalidades, porém, não são consensuais, seja porque partem de diferentes conceitos para debater o fenômeno, seja porque utilizam diferentes parâmetros ou pontos de mensuração distintos. A partir dessa observação, compilamos (quadro 2) alguns autores que descrevem as principais vantagens, benefícios, desvantagens e limitações da descentralização (Arretche, 1996; Leme, 2010; Souza, 2002).

Quadro 4: Vantagens, benefícios, desvantagens e limites da descentralização

Aspectos	Vantagens e benefícios	Desvantagens e limitações
Coordenação, relações intergovernamentais e governança	Estimula a melhoria das relações político-administrativas entre órgãos e agências de governo centrais em relação às esferas locais	Seus benefícios são apontados em termos normativos, com suas vantagens estabelecidas em condições teóricas. Algumas experiências concretas, no entanto, revelaram exatamente o oposto
Planejamento, implantação e execução na gestão de serviços e recursos públicos	Pode ser formulada e implantada de forma gradual, do centro (governo federal), para as esferas subnacionais	Poucas vezes é correlacionada com contextos políticos e econômicos específicos e das dificuldades de implantação. A discussão é, por vezes, despolitizada e tende a ignorar realidades heterogêneas e complexas, como governos estaduais, instituições públicas e privadas regionais
Eficiência, efetividade e controle de políticas públicas	A descentralização é apontada como promotora de maior eficiência, efetividade e controle em políticas públicas	A literatura especializada por vezes ignora que países de gestão centralizada foram mais bem-sucedidos em critérios de eficiência, efetividade e controle
Participação, equidade e representatividade	Seu desenho permite promover a democracia ao estimular o empoderamento e a participação política de governos e comunidades locais nos investimentos e gestão públicos	Não existem garantias de que políticas descentralizadas serão equitativas. Elas podem ser instituídas e dominadas por elites políticas (clientelismo) locais e/ou regionais, como instrumento de controle, cooptação e inclusive aumento da corrupção

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Arretche (1996); Bardhan e Mookherjee (2006); Leme (2010); e Souza (2002)

De acordo com o quadro acima, a descentralização seria essencial para melhorar a qualidade das instituições em relação aos serviços prestados e às formas de utilização de recursos. No entanto, algumas pesquisas realizadas em diversos países da América Latina demonstraram que a descentralização administrativa em direção às esferas locais não apontou uma melhoria das decisões e dos serviços oferecidos (Homedes; Ugalde, 2005).

Ainda segundo o quadro acima, a descentralização teria o potencial de aperfeiçoar as relações intergovernamentais, promovendo um ajustamento logístico e administrativo entre órgãos e agências, instituições locais e as diversas escalas de governo. Os seus mecanismos promoveriam uma melhoria do diálogo e do fluxo de correlações ordenadas na gestão de serviços e recursos públicos. Muitas políticas de descentralização, baseadas na partilha de funções e delegação de poderes, revelaram, ao contrário, um aumento das falhas de articulação e de problemas de coordenação institucional, em razão de omissões e generalizações nos dispositivos adotados (Leme, 2010).

Outro ponto importante diz respeito à vantagem da descentralização de ser estabelecida e desenhada de forma gradual por uma autoridade ou governo central em favor de esferas subnacionais. Como veremos na seção seguinte, a Constituição Federal de 1988 contém artigos que preveem a descentralização de forma gradual, transferindo poderes e prerrogativas

da União em favor dos estados e dos municípios. Contudo, o alto grau de desigualdade e heterogeneidade entre os estados e municípios brasileiros criou grande dificuldade nas esferas fiscal e administrativa, sobretudo ao tratar de forma igual entes desiguais. Essa situação trouxe resultados contraditórios, ou mesmo negativos (Souza, 2002).

Por fim, mas não menos importante, a descentralização traz a perspectiva de aprimorar a governança por meio do estímulo à participação de governos subnacionais e de suas comunidades. Estados descentralizados seriam, supostamente, mais propensos a garantir voz e opinião da sociedade e dos seus representantes, bem como expandir o peso popular nos processos de tomada de decisão. Novamente, não existem garantias de que a descentralização será sempre equitativa e que vai melhorar a participação e a representatividade. Seus mecanismos e políticas podem ser instituídos e/ou dominados por elites políticas locais e/ou regionais como instrumento de controle e cooptação. Nessas situações, ao contrário do desejado, a descentralização se transforma em instrumento de controle, cooptação, clientelismo e mesmo corrupção (Bardhan; Mookherjee, 2006).

A descentralização no Brasil

Tomando-se como pontos de partida a Independência do Brasil e a consolidação do período imperial (1822-1889), a formação do Estado nacional seguiu os padrões dominantes das monarquias do século XIX. Ou seja, prevaleceu a concepção de Estado unitário centralizado como modelo capaz de garantir a soberania e a unidade territorial. Algumas províncias chegaram a contestar o formato e entrar em conflito com o poder central, mas foram reprimidas com violência pelas tentativas de maior autonomia ou de mudança da ordem jurídica, tributária e administrativa (Costa, 2006).

A Proclamação da República em 1889 e a promulgação da nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil em 1891 procuraram harmonizar as relações existentes entre a União e os estados. Apesar de estabelecer em seus princípios fundamentais o federalismo, o liberalismo e o presidencialismo, não conseguiram frear o descontentamento das elites regionais, pois traziam poucas mudanças substanciais nas prerrogativas e, especialmente, no grau de autonomia e descentralização, mantendo todas as tomadas de decisão atreladas exclusivamente àquelas feitas na capital federal (Costa, 2006). Diferente do federalismo norte-americano, estabelecido a partir de um pacto que criou a União entre as 13 colônias da Nova Inglaterra, mantendo boa parte de suas autonomias, o federalismo brasileiro se estruturou de cima para baixo, mediante um modelo de descentralização que concedeu de forma gradativa e hierárquica poderes da União em favor dos estados e municípios (Abrucio; Franzese, 2007).

A Revolução Federalista no estado do Rio Grande do Sul, entre 1893 e 1895, é um bom exemplo dessa insatisfação entre elites locais contra a gestão centralizada da União. Uma violenta guerra civil se estendeu para Santa Catarina e Paraná e exigiu uma revisão das relações intergovernamentais promulgadas pela Constituição de 1891. Os “federalistas” queriam uma descentralização política, com ampliação da autonomia e a adoção do parlamentarismo.

Os “republicanos”, ao contrário, defendiam a legalidade do poder central, da República federal e do sistema presidencialista. Os federalistas foram derrotados, mas expuseram o descontentamento com a centralização excessiva de poderes no país (Costa, 2006).

A política dos estados ou política dos governadores, que durou de 1898 a 1930, buscou maior base de apoio e suporte mútuo entre o presidente da República e os “presidentes” dos estados, sobretudo, aqueles economicamente mais poderosos, como São Paulo e Minas Gerais. Mas, apesar da denominação, o período não rompeu com o caráter centralizador, servindo apenas para remodelar a influência das oligarquias regionais na centralidade ordenadora do Estado brasileiro (Abrucio; Franzese, 2007).

Na era Vargas, entre 1930 e 1945, a centralização atingiu o seu ápice. A União chegou a nomear interventores e governadores nos estados e prefeitos em todo território nacional (Rabat, 2002). O federalismo dual da Constituição de 1937, baseado apenas na União e nos estados, não reconhecia os municípios como unidades da federação. O forte caráter autoritário do Estado Novo reforçou o controle de aspectos de defesa e segurança nacional e deu início ao controle e ordenamento do uso e exploração de recursos naturais, mineração, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca (De Souza, 1992, p. 19).

Nem mesmo as fortes tensões políticas que se seguiram nos governos da “República Populista”, entre 1945 e 1964, e os dispositivos “municipalistas” da Constituição de 1946 foram capazes de romper com a lógica centralizadora. A Carta Magna de 1946 não modificou o controle central da segurança, saúde e recursos naturais, embora tenha permitido ampliar alguns aspectos de competência supletiva aos estados e municípios (Santos, 1987).

De maneira concreta, o caráter centralizador voltou a se reforçar e ganhar novos contornos na vigência dos governos militares entre 1964 e 1985. A competência supletiva dos estados não foi eliminada na Constituição de 1967, mas a presença do capital privado se tornou essencial na lógica da substituição de agentes públicos na descentralização da gestão e do controle de muitas áreas estratégicas. Áreas anteriormente de competência exclusiva do governo federal, como segurança, energia, mineração, transporte e infraestrutura, passaram a ser geridas por atores de mercado sem, contudo, abandonar o forte controle do aparato burocrático federal (Falleti, 2010).

Em síntese, ao longo do século XX, o formato do Estado brasileiro adotado pelas diferentes constituições se estruturou dentro da lógica federalista e da ideia de nação integrada por diversas escalas de governo. Na prática, entretanto, as relações de poder estiveram sempre atreladas às dotações controladas pelo governo federal quanto ao grau de autonomia e de prerrogativas concedidas aos governos estaduais e locais (Falleti, 2006). A Constituição de 1988, entretanto, trouxe uma série de dispositivos inovadores para a descentralização no Brasil, seguindo uma considerável divisão ou “partilha de poder” (De Souza, 1992, p. 18). A Carta Magna de 1988 reconheceu, pela primeira vez, os municípios como entes federativos autônomos, equiparando-os dessa forma aos Estados, ao Distrito Federal e à União (De Souza, 1992). Tributos e impostos foram transferidos em favor dos estados e dos municípios. O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias

e Serviços, por exemplo, foi delegado em favor dos estados. Os municípios passaram a controlar o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto Sobre Serviços (ISS), bem como a metade do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Para alguns autores, a autonomia concedida pela Constituição de 1988 inaugurou um “federalismo municipal” sem precedentes no Brasil (Loureiro, 2002).

A descentralização ambiental no Brasil e desafios para a expansão da ação pública

A Constituição Federal de 1988, visível em seu artigo 225, deu base à expectativa de consolidação de um federalismo cooperativo, especialmente para a política e para a gestão ambiental (Schmitt; Scardua, 2015). Os seus artigos estabeleceram um conjunto de responsabilidades comuns, sobretudo no tocante à conservação da flora, da fauna, do controle da poluição e do estabelecimento de espaços territorialmente protegidos. As chamadas competências concorrentes possibilitaram que estados e municípios legislassem de forma complementar às normas e leis federais de proteção ambiental (Milaré, 2009). A CF de 1988 inaugurou, portanto, uma nova fase de cooperação e cogestão ambiental entre as diferentes escalas de governo, baseada na descentralização e no princípio da preponderância dos interesses. Esta fase poderia reduzir as falhas de ações unidirecionais (do tipo de cima para baixo ou *top-down*, típicas dos estados centralizadores) e estabelecer regimentos mais efetivos (Larson, 2002).

Algumas iniciativas, como o ICMS “Ecológico” ou “Verde”, por exemplo, foram criadas por alguns estados na tentativa de recompensar financeiramente os municípios que deixassem de arrecadar mais impostos em razão de conservar áreas naturais e florestas, ou mesmo inibir atividades de alto potencial poluidor. O primeiro estado a adotar o modelo foi o Paraná, por meio de lei complementar estadual (Loureiro, 2002).

A repartição de competências reforçou a perspectiva de ampliar a descentralização na esfera ambiental, sobretudo pela consolidação de conselhos estaduais e municipais de gestão ambiental, ampliando as expectativas da expansão da esfera de ação pública coletiva e, conseqüentemente, da maior participação da sociedade civil.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), como vimos no capítulo 6, foi elaborada na perspectiva de promover a descentralização administrativa na esfera de preservação e conservação. Ela foi reforçada com os dispositivos da Constituição de 1988. O modelo que ocorreu na prática, porém, revelou significativos problemas estruturais, sobretudo a baixa capacidade de coordenação entre governo federal, estados e municípios (Scardua; Bursztyn, 2003).

A repartição de competências para fiscalizar o desmatamento em favor de governos estaduais na Amazônia brasileira, por exemplo, inicialmente vista como medida positiva, revelou ser uma política questionável. Problemas de coordenação e articulação entre órgãos fiscalizadores municipais, estaduais e o Ibama resultaram em ações inócuas no combate às atividades ilegais (Schmitt; Scardua, 2015). Na prática, a descentralização ambiental se

mostrou vulnerável pela premência de interesses econômicos ou pela existência de mecanismos frágeis de coordenação intergovernamental e de equilíbrio de poderes. Muitas prerrogativas de gestão passaram a ser controladas pelas elites locais, seja pelos governadores estaduais, seja pelos governos municipais, que por vezes atuaram no sentido oposto ao das normas federais (Scardua; Bursztyn, 2003). Adicionalmente, os municípios, de maneira significativa, mostraram ter uma baixa capacidade e uma fraca experiência de lidar com questões ambientais, seja para atuar nos processos de licenciamentos e fiscalização, seja para treinar, contratar e manter pessoal qualificado, ou mesmo para adquirir equipamentos, angariar recursos e gerir conflitos de interesse (Leme, 2010).

Políticas de descentralização da pesca na Amazônia, que buscavam a devolução de autonomia para instituições locais e a melhoria no gerenciamento dos recursos pesqueiros, revelaram fragilidades no nível de ordenamento e de consenso, além de falhas de transparência e de monitoramento das atividades (Oviedo; Bursztyn, 2017).

Os comitês de bacias hídricas, desenhados no escopo da política nacional de recursos hídricos, que traziam a perspectiva de descentralização ambiental, também apresentaram sérias fragilidades de coordenação entre diferentes escalas de governo e dos interesses difusos de seus membros e usuários (Jacobi; Francalanza, 2005). Para alguns autores, em muitos casos, houve de fato uma desconcentração da gestão, cujos resultados foram duvidosos quanto à melhoria da preservação ambiental e ao uso sustentável dos recursos hídricos (Barbosa; Hanai; Silva, 2016; Brannstrom; Clarke; Newport, 2004; Morais; Fadul; Cerqueira, 2018).

Essas experiências trouxeram à tona questionamentos quanto à efetividade de políticas de descentralização ambiental, sobretudo quanto às formas e aos processos de implantação. Esses e outros casos concretos revelaram que a descentralização é normalmente acompanhada de dificuldades típicas da consolidação de arenas de ação coletiva. Essas experiências comumente sofrem com assimetrias informacionais, políticas e financeiras, além das diferenças e dos conflitos culturais, sociais, políticos e territoriais, tanto nas esferas administrativas (tomadores de decisão e instituições), quanto nas esferas locais (comunidades e grupos de interesse) (Capistrano; Colfer, 2005).

Considerações finais

A descentralização não garante o aprimoramento da governança, nem a melhoria da participação ou da representatividade da sociedade na esfera da ação pública ambiental. A efetividade da descentralização está mais ligada à qualidade das instituições, garantindo que as estâncias incorporadas estejam livres de falhas e de desvios espúrios (falhas de coordenação, articulação, heterogeneidade, assimetria, cooptação, clientelismo e, mesmo, corrupção). Essas variáveis tendem a minar a ação coletiva, independente da escala ou do âmbito nas quais as decisões serão tomadas. Os resultados positivos estão mais ligados ao aprimoramento das instituições do que à abrangência da gestão, seja ela centralizada ou descentralizada (Arretche, 1996).

É preciso considerar, também, que a descentralização na gestão ambiental, incorporando novos agentes e instituições, pode apresentar resultados contraditórios. Além disso, é preciso considerar que, em alguns países com gestão centralizada, nos quais os governos locais operam meramente como executores das políticas centrais, sem autonomia fiscal, a gestão de políticas públicas é consideravelmente eficiente e efetiva, e são fortes o controle e a coordenação institucionais (Arretche, 2002).

Descentralizar, por si só, portanto, não facilita a ação coletiva nem é garantia de melhor governança ambiental, mas carrega em si o potencial para o seu desenvolvimento, uma vez que sejam observados os seus principais obstáculos estruturantes. A descentralização pode, nesse sentido, reduzir os custos e os passivos ambientais ligados à sub-representação, à alienação ou mesmo à exclusão da voz e dos interesses de governos, entidades, organizações e comunidades estabelecidas nas diferentes escalas federativas.

Por fim, é essencial fazer um conjunto de indagações, tanto do ponto de vista da escolha institucional quanto da escolha/forma de transferência e articulação/relações intergovernamentais. Ou seja: que tipo de instituições receberá poderes? Como os seus membros serão eleitos – pelo governo, por agências ou por autoridades locais? Os espaços de tomada de decisão contarão com a participação de associações, organizações não governamentais e demais setores da sociedade civil? Quais são as regras que garantem a representatividade dos segmentos envolvidos e como serão transferidos e/ou pactuados os poderes e prerrogativas? (Ribot; Agrawal; Larson, 2006).

Governança global

Neste capítulo, apresentaremos o conceito de “governança global”. A discussão segue aquela feita anteriormente sobre cooperação entre indivíduos racionais e egoístas que buscam satisfazer os seus interesses próprios. A diferença está no fato de que, neste caso, os indivíduos são Estados-Nação, e não pessoas, e a cooperação ocorre, ou deixa de ocorrer, no sistema internacional. A discussão tem como base as duas principais teorias da área de relações internacionais: o neorrealismo e o neoliberalismo. Como veremos, essas duas correntes têm visões muito distintas, não só sobre a possibilidade de que haja cooperação entre as nações, mas também sobre os próprios benefícios da cooperação. Em outras palavras, discutem se a cooperação é algo desejável ou não. Iniciamos este capítulo com uma rápida apresentação conceitual do sistema internacional. Em seguida, apresentamos o realismo clássico. Na seção seguinte, discutimos o liberalismo clássico. Na sequência, utilizamos alguns elementos teóricos discutidos anteriormente neste livro – a racionalidade individual e o institucionalismo – para entender por que o realismo e o liberalismo se transformaram em neorrealismo e neoliberalismo, e como isso explica a cooperação em escala global.

O sistema internacional, soberania e anarquia

Se há um ponto em comum entre as teorias neoliberal e neorrealista, esse ponto é o tratamento dado ao sistema internacional, que tem como principais atores os Estados-Nação soberanos e que é, por natureza, anárquico. Esse sistema nasceu no século XVII, com a assinatura do Tratado de Vestfália, que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos. A partir daí, o Estado se tornou o poder máximo ou soberano dentro de suas fronteiras. Ao mesmo tempo, o tratado freou as pretensões de poder transnacional da Igreja Católica. Em outras palavras, o poder estaria atrelado à autoridade que efetivamente controlasse um território – normalmente o rei – e não a uma autoridade religiosa. O novo sistema implicou um respeito mútuo à soberania dos Estados, o que significa reconhecer o direito de cada um de tomar as suas decisões quanto a políticas internas e externas e de aderir ao princípio de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Depois da assinatura do tratado, floresceu o direito internacional para regular as interações entre os Estados (Knutsen, 2016; Morgenthau, 1985; Zacher, 1992).

A consequência natural de um sistema em que todos os Estados são soberanos é o fato de não haver um governo central que os subjogue de alguma forma. Em outras palavras, o sistema internacional é *anárquico*. Isso não significa que ele é caótico, sem ordem, mas

que a ordem global não é hierárquica. Segundo Hedley Bull: “um sistema de Estados (ou sistema internacional) se forma quando dois ou mais Estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como parte de um todo” (Bull, 2002, p. 15).

Num sistema anárquico, os Estados têm legitimidade para tomar as suas próprias decisões, de maneira independente e em busca de seus interesses e preferências (Baldwin, 1993, p. 95-96); no entanto, eles nem sempre podem fazer tudo o que desejam. Ao contrário, os Estados estão sujeitos a todo tipo de pressão que constrange e limita suas escolhas. Como veremos adiante, as escolas neorrealista e neoliberal têm visões muito distintas sobre a origem e os tipos de pressão que limitam e constroem as ações dos Estados soberanos.

Para os neorrealistas, a maior fonte de influência sobre um Estado soberano é outro Estado, ou outros Estados soberanos. Esta constatação traz embutida aquilo que é o âmago da teoria realista: o poder. Aqui, vamos tomar emprestado a definição de poder de Robert Dahl, cientista político que estudou processos políticos domésticos e democracia. Para ele, poder se define como a capacidade de um ator A mudar o comportamento do ator B de modo que B faça algo que de outra maneira não faria (Dahl, 1957, p. 202-203, tradução nossa).

Para os liberais, nem só o poder afeta as decisões dos Estados. Crenças, credos, princípios, valores e interesses, entre outros, são fatores que podem explicar a convergência, ou ao menos a coordenação, de decisões e ações dos Estados. Neste caso, estaríamos falando de uma sociedade anárquica e não simplesmente de um sistema.

Na próxima seção, vamos discutir com mais profundidade as teorias realista e neorrealista, para compreender por que elas excluem qualquer possibilidade de cooperação não coercitiva que mereça ser chamada de governança global.

O realismo

A escola de pensamento realista tem uma tradição antiga. Até hoje, um de seus pilares é o livro *História da Guerra do Peloponeso*, de autoria de Tucídides. Ele analisou a guerra travada entre Atenas e Esparta entre 431 e 404 a.C. Para ele, aquela seria a maior guerra da história grega até então, pois as duas cidades haviam acumulado recursos nunca antes vistos e estabelecido sólidas redes de alianças. Atenienses e seus aliados do mar Egeu e do Oeste da Ásia Menor formaram a Liga de Delos, ao passo que os espartanos se uniram às cidades da região Dorian para formar a Liga Peloponesa. O modelo de democracia ateniense começava a se difundir pelas cidades gregas e representava mais uma ameaça aos espartanos.

Segundo Tucídides, Esparta entrou na guerra porque Atenas estava ficando forte demais. Uma espera mais longa poria em risco a sobrevivência dos espartanos. Essa análise de Tucídides sintetiza a essência do pensamento realista: *i*) a sobrevivência do Estado; *ii*) o papel fundamental do poder para que o Estado sobreviva; *iii*) a importância do equilíbrio de poder entre os Estados como variável que explica estabilidade ou guerra entre as nações.

Tucídides teve um grande impacto sobre estudiosos no período do Renascimento, quando a situação geopolítica era comparável àquela da Grécia de Tucídides. O mais famoso deles, que também se tornou uma figura central no pensamento realista, foi Niccolò Machiavelli (1466-1527), conhecido em português como Maquiavel. Em sua obra, com destaque para *O Príncipe*, mostrava uma preocupação com a manutenção da integridade da República de Florença, e para tanto, o poder militar tinha papel fundamental:

os principais fundamentos de todos os Estados, tanto dos novos quanto dos velhos ou dos mistos, são boas leis e boas armas. Como não se pode ter boas leis onde não existem boas armas e onde são boas as armas, costumam ser boas as leis, deixarei de refletir as leis e falarei das armas (Maquiavel, 1990, p. 57).

A citação acima revela, de maneira nada sutil, a diferença fundamental – que deverá ficar mais clara adiante neste capítulo – entre as teorias realista e liberal. Enquanto a primeira identifica no poder a fonte de manutenção da ordem, a segunda acredita na capacidade das instituições de cumprir esse papel, ideia claramente desprezada por Maquiavel. Também se identifica com clareza o princípio do equilíbrio de poder. Dessa visão surge uma das máximas de Maquiavel, para quem as guerras não se evitam, apenas se adiam, o que traz vantagens para o inimigo.

Tomas Hobbes (1588-1679) foi outro autor que viveu e refletiu sobre um momento em que as guerras eram constantes e extremamente violentas. A sua obra, escrita após a assinatura do Tratado de Vestfália, se insere num contexto em que já estava formalizado o sistema internacional com base nos Estados-Nação soberanos. Hobbes se ocupou de estudar a condição humana e a formação dos Estados para superar a violência inerente à sociedade. Ele elaborou abstrações filosóficas sobre a passagem dos humanos de um estado de natureza para a sociedade, o que ocorreria por meio de um contrato social. Para ele, os homens viviam em estado permanente de conflito e uso da violência. A única obrigação moral nesse estado era a autopreservação – este era o *direito da natureza* para Hobbes. No âmbito doméstico, a superação do estado de natureza se daria pela abdicção da liberdade absoluta por parte dos indivíduos em prol de um soberano – a ideia de um contrato social. Essa possibilidade, contudo, não existia nas relações entre países, o que caracteriza o estado anárquico do sistema internacional.

Tucídides, Maquiavel, Hobbes e outros tantos autores criaram uma forte base histórica, filosófica e analítica para as teorias das relações internacionais. Contudo, até o começo do século passado, tais estudos ainda não constituíam uma disciplina com base teórica consistente e sistematizada. Isso só vai acontecer após a Primeira Guerra Mundial, num período extremamente conturbado das relações entre Estados. O grande marco dessa fase é o livro de E. H. Carr, *Vinte anos de crise, 1919-1939: uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*.¹ O autor critica os pensadores que acreditavam na possibilidade de um mundo sem guerras, em que houvesse intensa cooperação entre as nações. Tal pensamento, que tinha como

¹ O título original é *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. O livro foi publicado em 1939 e teve várias edições subsequentes. Foi traduzido para o português brasileiro e publicado pela Editora Universidade de Brasília em 1981.

principal ícone o presidente norte-americano Woodrow Wilson, é tido pelos realistas como ingênuo e responsável por jogar o mundo em uma segunda guerra de dimensões globais. Uma elaboração um pouco mais sofisticada do pensamento realista aparece no livro de Hans Morgenthau, *Politics among nations: the struggle for power and peace*, publicado em 1948,² em que ele apresenta o que considera os seis princípios do realismo político:

- 1) a política é governada por leis objetivas que têm raízes na *natureza humana*.
- 2) o que distingue o realismo na análise da política internacional é o conceito de *interesse definido em termos de poder*.
- 3) o interesse definido como *poder* não necessariamente tem um significado fixo e permanente, sendo *afetado pelas circunstâncias de tempo e lugar*.
- 4) *os princípios morais universais não podem ser aplicados às ações dos Estados* em sua formulação universal abstrata, mas devem ser filtrados por meio das circunstâncias concretas de tempo e lugar.
- 5) o conceito de *interesse definido em termos de poder elimina o excesso moral*. Ao considerar todas as nações como entidades políticas em busca de seus respectivos interesses definidos em termos de poder, o realismo faz justiça a todas elas.
- 6) o realismo *sustenta a autonomia da esfera política* e raciocina em termos de interesse definido como poder.
- 7) Morgenthau faz um tratado sobre o *equilíbrio de poder* e seu papel na manutenção da ordem. Para ele, em um sistema de múltiplos Estados, o equilíbrio de poder é o fator que preserva a autonomia de cada um e evita a dominação de todos por um Estado excessivamente poderoso, ainda que isso se consiga a custo de guerras constantes. Os Estados soberanos têm por hábito recorrer à força para perseguir os seus interesses, mas eles compreendem também que a busca ilimitada de poder é perigosa e, no final das contas, inútil.

Liberalismo

O liberalismo tem uma visão mais positiva do homem e da sociedade, e uma preocupação com o que Boucher chama de *ordem moral universal* (Boucher, 1998). Ao contrário do realismo, cujo foco esteve sempre nos estudos do poder e da guerra, a escola liberal tem uma base intelectual rica, porém dispersa, que nem sempre aborda diretamente o tema das relações entre os Estados.

As contribuições para essa linha de pensamento começam na Grécia Antiga. Um autor que merece destaque é Aristóteles, que acreditava que, a despeito de o conflito ser uma característica da vida comunal, a comunidade política tinha como finalidade agir em busca do bem-estar dos humanos. Ele era um crítico constante do louvor e da glorificação da dominação e das conquistas pela guerra. Para ele, havia um conteúdo assassino na crença de que a virtude existe em função do sucesso na guerra (Brown; Nardin; Rengger, 2002).

² A obra foi traduzida e publicada pela Editora Universidade de Brasília em 2003.

Outra contribuição da Grécia antiga veio do estoicismo. Ele defendia que a base de qualquer comunidade humana é a razão, e que a razão é universal e iguala todos os humanos, independente de seu lugar de nascimento. Essa razão, sustentam os estoicos, nos torna concidadãos (Nussbaum, 1997). Em outras palavras, os estoicos lançavam a ideia do cosmopolitanismo (*kosmou polites*), ou seja, de uma cidadania universal. Isso não significa que eles desprezavam a importância do pertencimento político e social local, mas sim que esse pertencimento não deveria ser motivo de desigualdades, exclusão ou menosprezo do outro. Tampouco defendiam que as fronteiras políticas fossem abolidas ou que se transitasse a um modelo de ente político global. O que se discutia, e que ganha força no Iluminismo, é o que se chama de globalismo moral – “a base sobre a qual as práticas ou linhas de ação se justifiquem ou sejam criticadas” e que tem como ponto central a ideia de que “cada pessoa é igualmente sujeito de uma preocupação moral ou, alternativamente, que na justificativa das escolhas se tome em consideração as perspectivas de todos os afetados” (Beitz, 1994, p. 120). O estoicismo foi uma corrente muito influente na República e no Império Romano. Tido como um dos maiores oradores de Roma, Cícero defendia que os humanos são todos sujeitos a uma única lei da natureza e que, assim sendo, nos vemos obrigados a não prejudicar ninguém. O imperador Marco Aurélio foi mais além ao afirmar que, se a razão e a lei são comuns, somos todos concidadãos. Seria como se o mundo fosse uma cidade-estado (Nussbaum, 1997).

No início da era cristã, o maior expoente do pensamento sobre uma moral universal foi Santo Agostinho (354-430 d.C.), que conciliou o misticismo católico com a visão da cidadania presente na filosofia da Grécia antiga. Para ele, a vida religiosa não se sobrepunha e não poderia subjugar a vida civil. Assim, um soberano que provesse e fosse justo com seus súditos mereceria a lealdade deles em troca, não importando a religião de cada um. Não é difícil identificar nessa argumentação uma semente do princípio do Estado laico (Ryan, 2012). Uma das suas motivações ao escrever o seu livro mais famoso, *A Cidade de Deus*, foi a queda de Roma diante dos Godos. Para ele, isso não ocorreu por castigo divino – uma interpretação popular na época – mas pelo fato de os dirigentes se deixarem levar por suas paixões e desejos. Aí temos um claro contraponto ao realismo, que via na busca do poder um imperativo, ou mesmo um reflexo da virtude do governante.

Outro importante pensador católico foi São Tomás de Aquino (1225-1274). Ele considerava a lei natural como um sistema de regras morais que refletem a natureza do homem, mas que é, ao mesmo tempo, uma parte inseparável da lei eterna, a orientação racional de todas as coisas por Deus. Apesar desta interconexão entre as coisas de Deus e as coisas dos homens, São Tomás de Aquino considerava que havia uma distinção clara entre a comunidade civil e suas leis humanas e a comunidade eclesiástica e suas leis canônicas.

A doutrina católica medieval, a partir de Tomás de Aquino, buscou definir limites morais para as guerras, diferenciando guerras justas e injustas. Para ele, as guerras poderiam ser consideradas justas se atendessem a três critérios: *i*) uma justa causa para os conflitos, como a punição por um malfeito de outro povo ou seu governante; *ii*) uma autoridade

legitimamente constituída para declarar a guerra; *iii*) uma intenção correta dos combatentes de evitar o mal e fazer o bem em sua empreitada (Reus-Smit; Snidal, 2008).

A partir do século XVII, o liberalismo começa a tomar uma feição mais definida. Isso se dá a partir dos trabalhos de Hugo Grotius (1548-1645), um jurista e historiador nascido nos Países Baixos, tido como o precursor do direito internacional. Grotius era um intelectual bem-preparado, mas, acima de tudo, tinha uma visão prática do direito, devido à sua atuação como advogado da Companhia das Índias Orientais. Inicialmente envolvido em uma disputa entre os seus patrões e a coroa portuguesa, Grotius buscou ir além da contenda em si e propor uma maneira de tratar de disputas entre entes governados por diferentes sistemas civis, morais e religiosos. Conciliar interesses diferentes exigiria a identificação de premissas morais universalmente válidas. Dentre essas premissas, Grotius defendeu o direito à defesa da propriedade e à autopreservação, mas advogou também pela legitimidade da obrigatoriedade do cumprimento de tratados internacionais assinados por Estados autônomos, a despeito da soberania de cada um. Ele recusou a possibilidade de que algum país ou ente privado reclamasse o domínio sobre os mares pelo uso da força ou pelo pioneirismo na exploração de determinadas rotas comerciais. A partir de seus princípios e de suas propostas iniciais, teve início um longo processo de discussão dos direitos sobre os mares com base em leis e tratados.

A filosofia moral ganharia força com o Iluminismo na Europa Ocidental do século XVIII. Este momento marca o surgimento das ciências sociais contemporâneas, como a economia, a sociologia e a antropologia, bem como uma renovação da filosofia e da ciência política.

O maior articulador intelectual daquilo que aqui apresentamos como ordem moral universal durante o Iluminismo, e possivelmente em toda a história dessa corrente de pensamento, foi Immanuel Kant (1724-1804):

Kant, de maneira mais influente do que qualquer outro pensador do Iluminismo, defendeu uma política baseada na razão, e não no patriotismo ou no sentimento de grupo; uma política verdadeiramente universal, em vez de comunitária; uma política que era ativa, reformista e otimista, em vez de dada a contemplar os horrores ou a esperar pelo chamado do Ser (Nussbaum, 1997, p. 3).

O estabelecimento de leis e a obediência estrita a elas seriam, para Kant, uma fonte de liberdade. Isso poderia ocorrer na escala individual – cada um sendo fiel a seus princípios e regras – numa sociedade civil, que é o Estado como entendemos hoje, ou mesmo no sistema internacional. Da mesma maneira como a percepção das consequências de uma violência generalizada leva à constituição de uma sociedade civil, as constantes guerras e tentativas de subjugar um ao outro levariam os Estados a elaborar e aderir a uma Constituição cosmopolita. Kant reconhecia que a submissão a tal Constituição poderia constituir uma ameaça ainda maior à liberdade das nações caso elas tivessem que se sujeitar a um único governante com poder centralizado. Para ele, uma solução para evitar esse problema seria formar uma federação regida pelo direito internacional.

Por mais difícil que fosse colocar em prática o internacionalismo de Kant, houve quem tentasse. Nesse sentido, nenhum nome se destaca mais do que Woodrow Wilson (1856-1924), presidente dos Estados Unidos entre 1913 e 1921, ele liderou o seu país durante a Primeira Guerra Mundial e no período de reconstrução das relações internacionais do pós-guerra. Ele criticou a política de balanço de poder entre os países europeus, que, em sua visão, carecia não só de transparência, mas também de efetividade. Wilson defendia o princípio de autodeterminação das nações – que contrariava as políticas imperialistas e colonialistas das potências europeias –, o livre comércio e a manutenção da liberdade de navegação fora dos mares territoriais, entre outros pontos. Ele foi um dos artífices da Liga das Nações, uma instituição com clara inspiração kantiana. Contudo, a Liga teve sérios problemas em seu desenho ao excluir a Alemanha e a Rússia das negociações. Como resultado, ambos os países se negaram a assinar o acordo que a criou. Como agravante, o próprio Congresso norte-americano se recusou a referendar a criação da organização.

A aplicação repentina do direito de autodeterminação teve um preço muito alto, pois alterou radicalmente as fronteiras internas da Europa Central e do Oriente Próximo e criou inúmeras tensões étnicas e nacionalistas. A autodeterminação foi também aplicada de uma maneira muito enviesada: o Líbano e a Síria foram retirados do Império Otomano e entregues à França, enquanto a Palestina e o Iraque foram dados aos britânicos. Obviamente, isso causou revolta entre estadistas não europeus e alimentou uma nova onda de nacionalismo que levou o mundo à Segunda Guerra Mundial. A partir de então, a escola liberal foi severamente criticada e taxada, muitas vezes de maneira pejorativa, como utópica ou idealista.

A revolução behaviorista e as novas abordagens realista e liberal

Neorealismo

No período pós-Segunda Guerra Mundial, a ciência política – aí incluída a subdisciplina das relações internacionais – passou por uma renovação em suas abordagens teórico-metodológicas. Deixou-se de lado um foco quase que exclusivo em análises descritivas de instituições formais e estudos de ideologias para se adotar um vasto repertório de abordagens, que incluía análises estatísticas e o uso de grandes bases de dados; elementos de psicologia e de cultura política; análise dos agentes e de suas escolhas; conceitos e constatações de outras disciplinas. Muitos países lutavam para recuperar as suas economias, enquanto outros, que haviam deixado de ser colônias para se tornarem Estados soberanos, buscavam a todo custo promover um desenvolvimento rápido. Assim, não é surpresa que os economistas tenham ganhado proeminência nas ciências sociais e na formulação de políticas públicas (Pye, 2006), nem que sua abordagem tenha tido mais influência sobre a ciência política e as relações internacionais do que as abordagens de outras disciplinas.

O uso de modelos formais e de premissas universais de comportamento humano poderia dar às ciências sociais a capacidade de fazer descobertas generalizáveis para diversos contextos. Estamos falando da teoria da ação racional, discutida neste livro. O debate que descrevemos anteriormente se repete no campo em que realistas e liberais disputavam a hegemonia sobre a disciplina. De um lado, há quase um consenso de que o realismo ganhou o seu novo status e passou a ser chamado de neorealismo ou de realismo estrutural, com a publicação do livro *Theory of International Politics*, de Kenneth Waltz, em 1979. Waltz questionou como pode haver ordem num sistema anárquico. Ele mesmo responde, utilizando como analogia a teoria microeconômica, que explica o mercado como o resultado da ação não coordenada de indivíduos e firmas. Esses atores agem espontaneamente buscando maximizar os seus próprios interesses. Ao fazer isso, o mercado se estrutura e se torna uma força por si mesmo, que constrange as escolhas dos atores que o formam e que não podem modificá-lo individualmente. O sistema internacional segue a mesma lógica, mas as unidades que o constituem são Estados, e não indivíduos e firmas, e eles têm como interesse principal a sua autopreservação. Nas relações internacionais, o balanço de poder ocorre não por escolha de estadistas, mas sim naturalmente, por decorrência da própria natureza do sistema, de modo similar ao que ocorre com o equilíbrio de preços num mercado competitivo (ver capítulo 2).

Em sua luta pela autopreservação, os Estados não têm incentivos para colaborar uns com os outros. Há dois motivos para isso: *i*) incerteza sobre os ganhos que cada um terá nesse tipo de relação. Ainda que a cooperação seja positiva para os Estados A e B, tanto um quanto outro podem suspeitar que estejam ganhando menos do que o outro. Nesse caso, com o tempo, a posição relativa de poder entre eles irá mudar, o que pode ameaçar a percepção de risco para a sobrevivência do Estado A ou do B; *ii*) a cooperação pode causar interdependência e interdependência causa vulnerabilidade. Podemos imaginar que o Estado A é um grande produtor de alimentos e o Estado B tem um setor de manufaturas mais desenvolvido. Para os liberais, faria todo o sentido A e B serem parceiros comerciais. Na visão do realismo estrutural, tanto A poderia alavancar o seu poder ameaçando reduzir ou cortar as exportações de alimentos para B quanto B poderia colocar A em uma posição de dependência tecnológica. Como atores racionais que maximizam o seu interesse de autopreservação, A e B evitariam a todo custo essa parceria.

Waltz defende ainda que um sistema em que a distribuição de poder é bipolar, como o que prevaleceu no período da Guerra Fria, tende a ser mais estável e pacífico, pois dificilmente Estados menos poderosos vão tentar fazer alianças para se igualar às superpotências, devido à grande diferença de poder entre eles. Ele foi muito criticado por isso, pois parecia defender um mundo em que apenas dois estados poderiam subjugar os outros e em que a corrida armamentista era uma garantia da paz. Além disso, outras críticas se voltaram ao óbvio determinismo de sua teoria: a cooperação não só é difícil como deve ser evitada, assim, não importa o que façam os Estados e organizações internacionais ou subnacionais (irrelevantes para ele), pois o mecanismo de balanço de poder sempre entrará em ação.

Neoliberalismo

O behaviorismo teve ainda mais influência sobre a escola liberal, que passou a ser denominado neoliberalismo ou liberalismo institucional. Esse enfoque é justamente o cerne do que chamamos aqui de governança global: mecanismos de cooperação entre atores autônomos que interagem estrategicamente buscando maximizar os seus interesses.

Os neoliberais reconhecem que o sistema global é anárquico e que a cooperação entre Estados não é fácil, nem simples, mas, apesar disso, ela acontece. Cooperação tampouco significa harmonia, que seria uma identidade completa de interesses. Ao contrário, a cooperação no contexto internacional significa interesses misturados a conflitos, o que exige ajustes de comportamento e tomadas de decisão que se adaptem ao comportamento demonstrado ou esperado de outros atores (Axelrod; Keohane, 1985).

No capítulo 2, vimos como o dilema dos prisioneiros é usado para explicar a dificuldade de cooperação entre dois atores racionais. Um grande problema desse modelo é a premissa de que o jogo tem apenas uma rodada, o que faz com que o custo e o risco de ser enganado pelo outro jogador sejam muito altos. Uma vez que as interações se repetem no tempo, os jogadores aprendem o comportamento passado de seus adversários e adaptam as suas próprias estratégias. Outro ponto importante é que a expectativa de ganhos em um jogo é moldada pela percepção dos atores, e essa percepção muda ao longo do tempo. Situações (ou jogos) em que há muito a ganhar ou muito a perder tendem a ser menos cooperativas. Se os jogadores reduzem sua percepção de potenciais perdas e ganhos, aumentam as chances de sucesso na cooperação.

Dois pontos sobre os quais neoliberais discordam dos neorealistas são: a preponderância do poder militar como interesse maior, senão único dos Estados; e a ideia de que a cooperação seria limitada pela percepção de que ela poderia alterar a posição relativa de poder dos Estados. Os neoliberais entendem que a cooperação se dá em múltiplas áreas, que envolvem diferentes recursos, capacidades, interesses e valores. Isso tem duas consequências diretas sobre a cooperação: *i)* os Estados não precisam tomar – e normalmente não tomam – decisões únicas de cooperar ou não com outros. Eles podem decidir, por exemplo, se engajar em acordos de comércio e meio ambiente, mas não em acordos de segurança ou imigração; *ii)* mesmo que haja uma percepção de ganhos desiguais, ou até mesmo de perdas, em determinadas relações com outro país ou países, isso pode ser compensado em outras áreas de negociação.

O componente institucionalista do neoliberalismo trouxe para a análise princípios e valores que permeiam as relações entre Estados. Ou seja, nem toda ação de um Estado na arena internacional é determinada por uma estratégia de maximizar os seus interesses, sejam eles econômicos, militares ou de qualquer outro tipo. Essa perspectiva institucionalista é muito bem retratada no conceito de *regimes internacionais*, definidos como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (Krasner, 2012, p. 93).³

³ Originalmente publicado por Krasner como *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*, na revista *International Organization* (v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982).

Dois pontos são importantes na definição acima: *i*) a inclusão de princípios, normas e regras, que vão além, mas não excluem interesses como um dos motivadores da cooperação internacional; *ii*) a especificidade dos regimes quanto às áreas de cooperação. Não se fala aqui de algo parecido com um governo global, nem de um sistema coordenado de ação em todas as áreas de interação entre os Estados. Assim como a política doméstica, a política internacional é segmentada em diferentes áreas. Os princípios, normas, regras e procedimentos podem estar institucionalizados em intensidades e maneiras que variam muito de área para área. Na prática, há no mundo um número muito grande de regimes em funcionamento. Alguns são acordos preliminares, outros resultam de décadas de negociação que levaram inclusive à formação de organizações administrativas para gerenciar o regime, à assinatura de diversos tratados e acordos, e à criação de protocolos de ação para os países signatários.

Um bom exemplo de regime institucionalizado é o que se chama de sistema de Bretton Woods, que teve início em 1944, com a participação de 43 países aliados da Segunda Guerra Mundial. O objetivo da Conferência Bretton Woods era reconstruir a economia mundial, debilitada pela crise de 1929 e pela guerra. A base do acordo era substituir o padrão-ouro das moedas nacionais pelo dólar, eliminar medidas protecionistas e assim estimular o comércio global. Como consequência imediata, foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, a fim de garantir investimentos na reconstrução dos países que participaram da guerra, bem como cuidar da liquidez da economia mundial. Muitos anos depois, em 1990, em decorrência das negociações iniciais de Bretton Woods e como evolução do Acordo Internacional de Tarifas e Comércio (GATT), foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Sem dúvida, o sistema de Bretton Woods foi um regime em que o poder de um país (Estados Unidos) foi decisivo na tomada de decisões. Contudo, ao contrário do que realistas fazem supor, o regime foi, em grande parte, responsável pela recuperação econômica e mesmo militar das potências europeias. Vale lembrar que uma parte desses países (12) se uniu em 1957 para criar o Mercado Comum Europeu, um grande acordo comercial que também permitiu a livre circulação dos cidadãos desses países naquele território. Em 1991, com a evolução dos acordos multilaterais, foi criada a União Europeia, que implicou a criação de um parlamento europeu, um Banco Central europeu, uma moeda única europeia – o euro, que entrou em circulação em 2002 – e uma estrutura executiva (Comissão Europeia), entre outras organizações e instituições. Os países da União Europeia renunciaram a parte de sua soberania, mas conseguiram ganhos significativos.

Neoliberalismo na prática: os regimes ambientais

Os regimes ambientais são ainda mais elucidativos no que diz respeito ao debate entre neoliberais e neorrealistas. Em primeiro lugar, eles trazem à tona a discussão sobre interdependência, que para os neorrealistas é algo indesejável e ameaçador, enquanto para os liberais é um fato inevitável. Segundo um dos mais reconhecidos pesquisadores de governança ambiental global, Oran Young, a interdependência pode levar a conflitos quando os esforços

de um ator membro de um grupo interferem ou impedem os esforços de outros membros na busca de seus próprios objetivos. No entanto, a interdependência também pode ser a base da cooperação, quando surgem oportunidades de aumentar o bem-estar social pela coordenação da ação dos membros do grupo. Em outras palavras, a interdependência gera problemas de ação coletiva, de tal modo que, agindo sem coordenação em busca de seus interesses, os atores irão sofrer perdas conjuntas ou deixar de usufruir de ganhos conjuntos (Young, 1994).

Oran Young divide os problemas ambientais em quatro grandes grupos: *i) commons*; *ii) recursos naturais compartilhados*; *iii) externalidades transfronteiriças*; e *iv) temas conexos*.

Commons são sistemas físicos ou biológicos total ou majoritariamente, fora da jurisdição de qualquer país, mas que contêm recursos de interesse para esses países. Exemplos disso são os minerais do leito oceânico, a Antártida, a estratosfera, o cosmos etc. Há várias abordagens para esse tipo de problema: estabelecimento de jurisdição nacional exclusiva, privatização ou a criação de uma autoridade global.

Recursos compartilhados são aqueles distribuídos em duas ou mais jurisdições, o que inclui rios como o Nilo e o Reno, a bacia do Prata e os Grandes Lagos entre os Estados Unidos e o Canadá, bem como animais migratórios etc. Lidar com esse tipo de problema exige a criação de mecanismos de uso e manejo bi ou multilaterais, como por exemplo, o Tratado de Itaipu, firmado entre Brasil e Paraguai, a fim de explorar o potencial energético do rio Paraná em seu trecho binacional.

As externalidades transfronteiriças são os danos oriundos de atividades desenvolvidas exclusivamente em uma jurisdição, mas cujos impactos ultrapassam essa jurisdição. O desmatamento da Amazônia ocorre majoritariamente no Brasil, mas causa uma perda de biodiversidade que prejudica a humanidade como um todo e afeta o clima em escala global. A explosão das usinas nucleares de Chernobyl, na Ucrânia, em 1986, e de Fukushima, no Japão, em 2011, lançou na atmosfera e nos oceanos uma carga de partículas radioativas que se estendeu muito além das fronteiras desses países. A soberania dos Estados lhes permite agir de maneira que muitas vezes parece negligente ou até irresponsável no trato das externalidades. Há quem defenda que a soberania deveria ser relativizada nesses casos, mas qualquer tipo de intervenção implica o risco de conflitos violentos. Os caminhos para mitigar esses problemas incluem pressão diplomática, acordos de controle de poluentes e colaboração técnica e financeira com os países poluidores – fundamental para países em desenvolvimento (ver box 2) (Young, 1994).

Temas conexos são aqueles que emergem como consequência das instituições elaboradas para lidar com os problemas ambientais. Em outras palavras, são efeitos colaterais da governança ambiental, que normalmente atingem atividades econômicas e o comércio exterior. Um exemplo é o desmatamento na Amazônia e no Cerrado – acabar com ele significaria limitar a expansão do setor agropecuário, com perdas econômicas para o país. Ainda que essa posição seja discutível, dado que o país tem terras subutilizadas e tecnologia disponível para intensificar o seu uso, a própria fiscalização e o combate ao desmatamento têm custos altos para o país. A cooperação técnica e financeira também

pode desempenhar um importante papel. No caso específico do Brasil, temos dois bons exemplos desse tipo de iniciativa: o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) e o Fundo Amazônia (ver box 2).

BOX 2: Abordagem de externalidades transfronteiriças e temas conexos: o PPG7 e o Fundo Amazônia

No final da década de 1980, o desmatamento nas florestas tropicais, principalmente na Amazônia, atinge níveis alarmantes. Em sua conferência de cúpula, em 1990, o G7 decidiu tomar uma atitude inequívoca em relação ao problema, porém respeitando a soberania brasileira sobre seu território. Como resultado, foi desenhado um programa de cooperação de longo prazo, com transferências de recursos financeiros e colaboração técnica, ratificado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio-92. Assim nasceu o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). O programa foi financiado pelos governos dos países do G7, dos Países Baixos e pela União Europeia. Durante o seu período de operação (1994-2009), foram desembolsados U\$ 463,1 milhões, por meio de um fundo – Rain Forest Trust Fund (RFT) – administrado pelo Banco Mundial. O PPG7 teve como objeto a floresta Amazônica e a Mata Atlântica brasileiras.

O PPG7 nasceu de uma iniciativa externa que visava mudar o comportamento de um ator por meio de incentivos econômicos. Em 2007, na 13ª Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, foi o Brasil que lançou a proposta de captar contribuições externas para dar continuidade e fortalecer a sua política de combate ao desmatamento, que vinha apresentando bons resultados. Assim, com uma ajuda decisiva do governo da Noruega, que prontamente se comprometeu a fazer um significativo aporte de recursos, em 2008 foi criado o Fundo Amazônia. Desta vez, a gestão dos recursos ficou a cargo de um banco brasileiro, o BNDES, que administra o fundo em consonância com as diretrizes traçadas por seu Comitê Orientador, composto por representantes do governo federal, dos nove estados da Amazônia Legal e da sociedade civil.

Além da maneira como tratam a interdependência, um segundo ponto importante de divergência entre realistas e liberais, muito marcante nos regimes ambientais, é o papel da sociedade civil. Neorealistas, como Waltz, consideram a política doméstica e os atores não estatais como irrelevantes na política internacional. Os regimes ambientais, por outro lado, demonstram o contrário: atores da sociedade civil atuam não só para influenciar seus governos nos processos de negociação e implementação dos regimes em seus países, como

também em redes transnacionais. Tais redes, denominadas comunidades epistêmicas por alguns autores, incluem cientistas, ativistas, burocratas, técnicos, juristas e outros profissionais informados que compartilham visões sobre causas e efeitos de problemas ambientais, bem como soluções para resolvê-los (Adler; Haas, 1992). A atuação dessas redes é muito clara no regime do clima, que abordaremos a seguir.

Um exemplo de regime: a Convenção do Clima

Um dos exemplos mais claros de interdependência ambiental e de tentativa de estabelecimento de uma governança global é a crise climática pela qual o planeta passa, e que começou a ser debatida intensamente na década de 1970. Começou a ficar evidente que a emissão de gases de efeito estufa (GEE), principalmente como resultado da queima de combustíveis fósseis, era responsável pelo aumento anormal da temperatura do planeta, detectado ao longo do século passado. O debate científico ganhou força com a realização das Conferências sobre Mudança do Clima, em 1985, na Áustria, e em 1988, no Canadá. Nesse mesmo ano, a Assembleia Geral das Nações Unidas endossou a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), constituído pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (WMO). O objetivo do IPCC era sistematizar os conhecimentos na área de ciências climáticas para fazer recomendações. Além disso, deveria estimar o impacto social e econômico das mudanças climáticas e possíveis estratégias e elementos de resposta para inclusão em uma possível futura convenção internacional sobre o clima.

Em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 ou Rio-92, foi proposto um acordo específico para o clima: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), que entrou em vigor em 1994. Ao mesmo tempo, foram criadas a Convenção da Biodiversidade e a Convenção de Combate à Desertificação. A UNFCCC abordou diversas atividades emissoras de GEE, como energia, transportes, mudanças no uso da terra (desmatamento), agricultura e pecuária, entre outros. Essa abrangência intersetorial é um desafio para a UNFCCC, pois torna necessário lidar com uma complexidade composta por um volume gigantesco de informações geradas e analisadas por muitos tecnocratas e cientistas de diversas áreas e países.

A UNFCCC tem hoje 197 países signatários, conhecidos como partes. Anualmente, os representantes desses países se reúnem nas chamadas Conferências das Partes (COP), o locus de decisão da convenção. A terceira COP, realizada em 1997, foi um marco da UNFCCC, pois os membros aprovaram o Protocolo de Quioto, que determinou que 38 países⁴ e a Comunidade Europeia deveriam reduzir suas emissões de GEE em 5,2% em relação

⁴ Conhecido como países do Anexo I do Protocolo de Quioto, são eles: Alemanha, Austrália, Áustria, Bielo-Rússia, Bélgica, Bulgária, Canadá, Comunidade Europeia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia.

aos níveis de 1990. Isso deveria ocorrer entre 2008 e 2012. Países menos desenvolvidos não foram obrigados a adotar metas naquele momento. Os Estados Unidos se recusaram a assinar o protocolo, mas ainda assim ele entrou em vigor em fevereiro de 2005, após a ratificação pela Federação Russa. O protocolo determinou também a incorporação na contabilidade das emissões de outros cinco gases,⁵ além do CO₂, nocivos à atmosfera e cujas emissões também deveriam ser reduzidas tendo como padrão sua equivalência ao CO₂. Outra medida foi a adoção de mecanismos de flexibilização da redução das emissões por meio do comércio de emissões, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

Em 2015, na 21ª COP da UNFCCC, foi assinado o Acordo de Paris, cujo objetivo principal era fortalecer a capacidade global de resposta à ameaça da mudança climática ao manter o aumento de temperatura abaixo de 2 °C neste século. O Acordo de Paris requer que todas as partes façam o melhor que puderem. Na prática, a grande inovação foi a exigência de que cada país estabeleça sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), uma meta voluntária de redução de emissões. Estabelecidas as NDCs, os países reportam periodicamente os seus esforços de implementação e os avanços obtidos. Essa abordagem supera a tradicional tentativa de impor metas obrigatórias, frequentemente difíceis de serem cumpridas por falta de apoio no plano doméstico. O Acordo de Paris não só reconhece, como dá relevo à política interna dos países membros da convenção. Se as metas, por um lado, não são obrigatórias, ao assumir aquilo que pode fazer, um país cria um compromisso moral perante a comunidade internacional e, dependendo do caso, perante sua própria população (Falkner, 2016).

Outro exemplo relativo à UNFCCC, que ilustra bem a importância de processos políticos domésticos defendida pelos neoliberais, tem a ver com a posição histórica e relevância do Brasil no acordo. O país sempre assumiu uma posição de proteção à sua soberania, com um discurso enfático sobre a responsabilidade dos países mais ricos de reduzirem suas emissões antes que se discutisse qualquer contribuição dos países em desenvolvimento. Isso tinha base no princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, sacramentado na Rio-92 e na primeira COP da UNFCCC, realizada em Berlim em 1995. Na prática, o Brasil rejeitou veementemente qualquer proposta de incluir florestas nos mecanismos de mitigação de emissão dos GEE. Naquele momento, a agenda do Brasil na UNFCCC era em grande parte controlada pelos Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI) e pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A partir de meados da década de 2000, a posição brasileira começou a mudar, não por influência da convenção, mas sim por mudanças na política doméstica. O Ministério do Meio Ambiente (MMA), que tinha à frente Marina Silva, criou uma estrutura administrativa – a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental – com mandato para lidar com o tema. Mais importante, porém, foi a mudança de discurso no governo. O MMA passou a reconhecer a importância do desmatamento como fonte de emissão

⁵ Metano (CH₄), produzido pela decomposição da matéria orgânica, é encontrado geralmente em aterros sanitários e lixões. O Óxido Nitroso (N₂O) é produzido a partir de compostos agrícolas, pela atividade das bactérias no solo. O Hidrofluorcarbono (HFC) é utilizado como substituto do Clorofluorcarbono (CFC). O Perfluorcarbono (PFC) é produzido pelas indústrias de alumínio primário. E o Hexafluoreto de Enxofre (SF₆).

de GEE e, conseqüentemente, a necessidade de combater o problema. Ficou célebre a frase da ministra ao afirmar que responsabilidades comuns, porém diferenciadas, não significava falta de responsabilidade.

Muito além de uma opinião pessoal da ministra, a posição do Brasil refletiu uma mudança no quadro político do país. O controle do desmatamento já era uma prioridade do MMA, com apoio mais amplo de alguns setores do governo. Contribuiu também para essa mudança a crescente participação de organizações da sociedade civil nas políticas ambientais. Isso foi particularmente decisivo para que o Brasil assumisse uma nova posição e um protagonismo inédito na UNFCCC a partir da 11ª COP, em 2005, quando se consagrou o mecanismo de Pagamento por Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD). A proposta de criação desse mecanismo partiu de uma rede de pesquisadores e ativistas, com destacada participação de brasileiros (Carvalho, 2013). A possibilidade de captar recursos financeiros do exterior também mobilizou governadores dos estados da Amazônia para apoiar uma política mais cooperativa do Brasil.

Sem dúvida, o poder é uma variável que explica muito do que acontece no regime do clima. Um exemplo disso é a recusa dos EUA de assinar o Protocolo de Quioto, que seguramente frustrou as expectativas de um enfrentamento mais rápido do aquecimento global. Entretanto, mesmo nesse caso, devemos considerar que essa não foi necessariamente uma decisão de Estado que visava preservar a posição relativa de poder do país. A política doméstica, particularmente o interesse de grandes empresários do setor de energia, influenciou as decisões do governo norte-americano. Além disso, um sistema democrático e federalista permitiu que alguns governos estaduais adotassem as diretrizes da UNFCCC, a despeito da recusa do governo federal. Atores transnacionais, como redes de ONGs, também tiveram destacado papel ao construir propostas técnico-políticas que mudaram positivamente os rumos da convenção.

Considerações finais

As teorias realistas e liberais reconhecem a natureza anárquica do sistema internacional. No entanto, as duas escolas diferem no que diz respeito à interdependência e à cooperação. Realistas acham que a interdependência é perigosa e que a cooperação pode aumentar ainda mais o risco que ela representa. A escola liberal-institucionalista, por sua vez, não considera interdependência e cooperação necessariamente ameaçadoras à sobrevivência dos Estados. Pelo contrário, a cooperação pode ser positiva, principalmente quando a interdependência é inevitável, como é o caso dos problemas ambientais. Não se pode, obviamente, ignorar variáveis como poder, interesse e conflitos, devidamente consideradas pelos realistas. Contudo, por mais que esses fatores dificultem as negociações no sistema internacional, elas são uma realidade e representam a única maneira de avançar na resolução de problemas globais num sistema anárquico.

Crítica à governança: uma abordagem destituída de relações de poder?

Neste capítulo, vamos explorar a crítica recorrente feita às abordagens da governança ambiental. Essa crítica sustenta que as análises não considerariam, de forma adequada, ou mesmo desconsiderariam, as causas e os efeitos das relações de poder. Para tanto, partimos dos conceitos de governamentalidade e de ecogovernamentalidade para mostrar como as relações de conhecimento/poder podem ser identificadas e analisadas a partir de narrativas, discursos e lógicas legitimadoras. Debateremos como os espaços de tomada de decisões na esfera ambiental podem ser palcos de diversos construtos cognitivos e estratégias distintas que têm potencial tanto de afetar o nível de formação das subjetividades individuais quanto dos resultados coletivos. Ao final da leitura, você será capaz de debater o desafio de se atingir o equilíbrio nas relações de poder que normalmente ocorrem no seio de diferentes escalas e espaços de governança ambiental.

Introdução

Ao longo deste livro, discutimos os fundamentos daquilo que entendemos por governança ambiental e descrevemos algumas das abordagens mais aplicadas que operacionalizam o conceito. Vimos, no capítulo 2, por exemplo, que as correntes majoritárias nesta área adotam o individualismo metodológico e partem do pressuposto de que o homem é racional e egoísta, agindo para maximizar os seus interesses. Vimos também que esse egoísmo é mediado por instituições que impõem constrangimentos à livre escolha dos indivíduos e tornam o seu comportamento previsível. Tais instituições têm origem em acordos voluntários entre indivíduos que buscam colher os benefícios da cooperação com seus pares. Esse enfoque, inspirado em abordagens da biologia e da psicologia, é, por definição, reducionista, uma vez que tenta explicar fenômenos e sistemas complexos a partir de sua unidade básica, o indivíduo.

No capítulo 3, entretanto, vimos uma crítica feita pelo sociólogo Alejandro Portes ao institucionalismo – que deriva do individualismo metodológico – e aos institucionalistas. Estes, segundo Portes, fixariam demasiadamente o seu olhar na superfície dos elementos da vida social, dando pouca atenção às camadas mais profundas da cultura e da estrutura social subjacente. Ou seja, eles se focalizaram nas características de formação dessas estruturas e de seus efeitos não só sobre as práticas sociais, mas também sobre o próprio comportamento das pessoas, no qual os indivíduos teriam pouca relevância ou capacidade de operar mudanças sociais.

Uma outra análise, que completa a crítica de Portes ao institucionalismo e revela uma ótica oposta da abordagem individualista, é oferecida por Michel Foucault, o qual argumenta que as ações individuais são moldadas pelas estruturas sociais, pelas práticas sociais e pelas normas que estas carregam em si. Mais ainda, as práticas sociais, impostas por quem ocupa as posições mais privilegiadas, são capazes de criar uma nova ordem e mentalidade, tendo como principal propósito a normatização da vida e o controle dos indivíduos, não favorecendo necessariamente a mediação equilibrada de interesses (Little, 2007; Rouse, 2007).

O conceito de governamentalidade: poder e ordem na visão de Michel Foucault

Uma ideia central nas obras do filósofo francês Michel Foucault é a “governamentalidade”. Essa concepção emerge ligada a um ciclo de palestras oferecidas por Foucault no *College de France*, em Paris, no final da década de 1970. As suas abordagens, intituladas “Segurança, Território, População” e “Nascimento da Biopolítica”, oferecem uma explicação das formas de controle social e das relações de poder que emergem das novas instituições da sociedade moderna. Para ele, o poder seria construído a partir de um complexo e denso jogo de forças, reordenamentos, rupturas e reorganizações, frequentemente dissociado de um ponto central e coligado a uma densa rede de interesses. O poder não seria somente derivado da capacidade de proibir, dominar e coagir, mas, sobretudo, da habilidade de construir códigos morais e edificar racionalidades voltadas a defender um conjunto de interesses políticos, culturais e econômicos.

Para Foucault, o momento histórico que moldou as relações de poder foi o início do século XVII, com o advento do contrato social e o surgimento do Estado Moderno. Novas estratégias de gestão da máquina estatal, como a burocracia administrativa, segurança interna e o controle da propriedade, se tornaram mecanismos de “biopoder”, no qual o Estado passou a controlar e gerir de forma utilitária as pessoas e a sociedade. Essa é a base de uma nova racionalidade de governo, ou governamentalidade, que estabelece novos dispositivos e meios de controle para administrar e explorar a população na sua qualidade de espécies biológicas (Foucault, 1991).

Vale ressaltar que essa racionalidade de Foucault difere do conceito de racionalidade individual apresentado nos capítulos anteriores. No sentido dado por Foucault, a governamentalidade deriva especificamente de lógicas, conceitos e discursos que refletem os

interesses de quem ocupa as posições mais privilegiadas na estrutura social e que são capazes de estabelecer uma nova ordem e mentalidade, não necessariamente favorável para o bem comum ou para a mediação equilibrada de interesses individuais e coletivos. Para Foucault, o controle político e sociocultural emanaria de uma “biopolítica” – derivada do “biopoder” – baseada na definição de padrões normativos e procedimentos legais, e, sobretudo, da imposição de mecanismos de delineamento moral, modelagem comportamental e de condutas sociais. Ao contrário das punições físicas aplicadas aos infratores pelos antigos regimes (como o açoite e a execução), os dispositivos da biopolítica seriam mantidos por regras e normas, mas especialmente pelos mecanismos de doutrinação e pelo condicionamento ético.

A biopolítica funcionaria a partir da lógica do panóptico, em alusão às formas arquitetônicas construídas no século XIX para controle e manutenção da ordem social, comumente encontradas em educandários, presídios e sanatórios. O “panóptico social”, sugerido por Foucault, estaria baseado na ideia de vigilância e autovigilância, formado pela imposição de valores, de costumes, por padrões de conduta e de pensamento, e desenhado para infligir ordenamentos capazes de moldar e controlar as subjetividades individuais.¹

Em suas obras *Arqueologia do saber*, *vigiar e punir* e *A ordem do discurso*, Foucault realça o paralelo existente entre as formas de condicionamento político, religioso e cultural e a figura do panóptico social,² destacando como se edificaram os novos regimes de dominação e de controle da sociedade e dos seus cidadãos. Para ele, o método central para justificar e consolidar as estruturas e hierarquias de poder se baseava no discurso, no uso sistemático de narrativas legitimadoras, de conceitos-chave e de construtos cognitivos, pensados para ampliar e manter o controle das estruturas e organizações do Estado.

O discurso, na perspectiva de Foucault é, portanto, o elemento condicionador da disciplina e teria a função de produzir e reproduzir saberes e concepções dominantes por meio de enunciados, elementos visuais, textos e falas que se retroalimentam não apenas para referenciar coisas e objetos, mas para propagar interesses, atingir objetivos e finalidades específicas. O panóptico social é um reflexo da governamentalidade e das estratégias dos atores hegemônicos para manter seu status quo e controlar o poder por meio de lógicas desenvolvidas no âmbito de arenas políticas e demais espaços de tomada de decisão (Foucault, 1987, p. 70). Essa ideia vai na contramão de alguns dos conceitos que apresentamos neste livro, e que estão no cerne da discussão sobre governança. Ao longo do livro, mostramos que o conceito passa pela auto-organização de grupos sociais para agir coletivamente (capítulos 1 e 5); pela participação em processos

¹ Subjetividade individual pode ser entendida como o espaço íntimo de construção de consciência das pessoas, em que são formadas a opinião e a percepção dos indivíduos em relação ao seu mundo social, além da sedimentação das crenças e dos valores comuns (Molon, 2017).

² O termo Panóptico é oriundo da mitologia grega, no qual o gigante conhecido como Argos Panoptes, dotado de “cem olhos”, era capaz de vigiar atentamente e ininterruptamente seu rebanho, pois mesmo dormindo mantinha sempre a metade de seus olhos bem abertos, vigilantes e atentos.

decisórios horizontais, em condições igualitárias (capítulos 5, 7 e 8); e pela construção coletiva de instituições, facilitada pela confiança mútua (capítulos 4, 5, 6, 7 e 8). Foucault lança aqui uma dose gigantesca de ceticismo sobre as visões otimistas implícitas nas discussões sobre governança, ao evidenciar o papel do poder na construção das instituições de controle social.

Da governamentalidade à ecogovernamentalidade: a ideia de geopoder e do panóptico ambiental

A concepção de “ecogovernamentalidade” ou “ambientamentalidade”, tradução livre de *environmentality*, é um paralelo traçado ao conceito de governamentalidade pelo professor da Universidade de Virgínia, Timothy Luke. O seu trabalho intitulado “On Environmentalism: Geo-Power and Eco-Knowledge in the Discourses of Contemporary Environmentalism”, publicado em 1995, é uma das primeiras publicações que analisa a origem do conceito de “ambiente” e critica as suas diferentes formas de emprego no âmbito de arenas políticas (Luke, 1995). Uma vez que a governamentalidade se consolidou ligada a uma nova racionalidade de governar a partir de novas instituições, formas e, principalmente, discursos dominantes, a ecogovernamentalidade também se consolida a partir de narrativas específicas e da construção de lógicas hegemônicas. Para ele, o conceito de ambiente é moldado de forma semelhante às relações foucaultianas do biopoder, ou seja, por meio de forças e de interesses dominantes que estabelecem as suas interpretações próprias e impõem subjetividades para legitimar, entre outras finalidades, a exploração e a apropriação dos recursos naturais (Luke, 1995).

Uma parte considerável da racionalidade da relação homem-natureza passou a ser delineada por núcleos propagadores de ecoconhecimento (ou *eco-knowledges*), que estariam determinando formas de uso e exploração do meio ambiente. Luke chamou essa racionalidade de “geopoder”, numa comparação ao biopoder de Foucault. Os elementos centrais do geopoder estariam pautados na conciliação entre o desenvolvimento econômico, a preservação da natureza e atendimento do bem-estar da sociedade, dentro de um conjunto de conceitos e concepções propagados por grandes corporações e agências oficiais de Estado (Luke, 1995).

Luke afirma, portanto, que estaríamos vivenciando efeitos de um “panóptico ambiental” não somente nas arenas políticas, mas, por consequência, na formação da percepção e edificação das subjetividades individuais. A ecogovernamentalidade, dessa forma, seria resultado de uma ação sinalizada e estratégica para estabelecer “verdades” sobre a questão ambiental. Ou seja, definir e justificar como as indústrias devem produzir, como o mercado deve comercializar e como a sociedade deve consumir e adotar seus modos de vida (Luke, 1995).

A emergência dos conceitos de “ecodesenvolvimento” e, posteriormente, do “desenvolvimento sustentável”, embora tenham sido propulsores de ações positivas voltadas à

preservação da diversidade biológica e de novas práticas socioeconômicas, em grande medida se estabelecem dentro de regimes de ordenamentos e de formação de discursos moldados para garantir a apropriação e uso dos recursos naturais dentro da lógica de acumulação capitalista (Luke, 1995).

A ecogovernamentalidade na visão de Arun Agrawal: a produção de práticas e subjetividades positivas

O indiano Arun Agrawal, professor da Escola de Meio Ambiente e Sustentabilidade da University of Michigan, revela um outro espectro da ecogovernamentalidade ao observar a formação e consolidação de arenas ambientais, e como estas se tornaram palco de novas relações comunitárias e de espaços de formação de subjetividades socioambientais inéditas.

Baseados numa pesquisa de caráter etnográfico, Agrawal e Bauer (2005) buscaram correlacionar elementos teóricos da ecogovernamentalidade em uma investigação empírica desenvolvida por anos junto a aldeões na Índia. Os autores estudaram os chamados conselhos comunitários de gestão florestal, ou *Van Panchayats*, implantados pelo governo federal indiano na tentativa de consolidar novas formas descentralizadas e participativas na regulação local dos recursos naturais (Agrawal; Bauer, 2005). A pesquisa demonstrou que, embora em alguns casos as lógicas e ações tenham sido construídas dentro de uma lógica de racionalidade limitada ou do interesse imediatista de participantes, houve resultados positivos tanto na consolidação de ações coletivas quanto no campo das subjetividades individuais produzidas pela cooperação. As novas estratégias de governo e de gestão coletiva teriam estimulado não apenas as formas de relacionamento interpessoal, mas também despertado percepções e práticas ambientais inéditas na relação da comunidade com a floresta e os seus recursos comuns.

Os resultados obtidos por Agrawal e Bauer (2005) são importantes, pois revelam a necessidade de maior entendimento da complexidade das relações de poder, percepções e interesses próprios da governança e da sua pluralidade de visões. Diferente da perspectiva do corpo teórico da governança, que em grande medida, defende a premissa do acordo coletivo, a ecogovernamentalidade revela que tais acordos, ou mesmo a formação de um ambiente de cooperação, podem se dar pela vertente da dominação, do controle, ou mesmo do uso da força ou cooptação de um grupo sobre o outro.

A ecogovernamentalidade, tanto de Luke quanto de Agrawal, serve, portanto, como base teórica interessante e necessária para jogar luz sobre as relações de poder e o emprego de racionalidades, narrativas, discursos e outros expedientes que podem direcionar as tomadas de decisões para o interesse coletivo.

Correntes discursivas e o panóptico ambiental

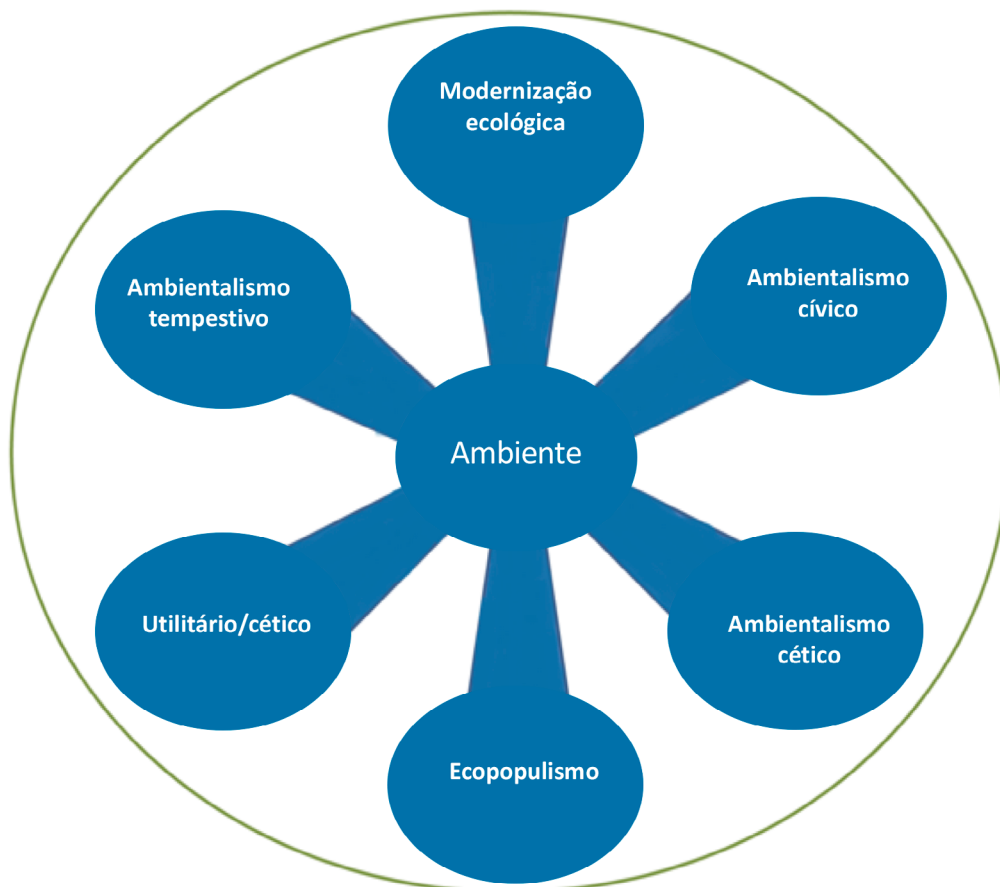
Vimos, nas perspectivas da governamentalidade e da ecogovernamentalidade, que as arenas políticas estão sujeitas à ação de diferentes grupos ou indivíduos, que procuram fazer valer os seus valores e interesses, e que, diante dessas relações de poder, promovem efeitos diversos nos arranjos coletivos. No caso específico da ecogovernamentalidade, a luta pelo domínio das arenas ambientais se dá não apenas sobre o conceito de ambiente, mas também sobre a própria relação sociedade-natureza, incluindo as formas de uso e exploração dos recursos naturais, e sobre a própria lógica de formação de políticas públicas e dos seus respectivos sistemas de governança.

Nesse sentido, usamos a ideia do panóptico ambiental, sugerido por Luke, para representar a complexidade desses espaços de relações de poder e das diferentes visões, bem como dos discursos mais recorrentes na esfera ambiental. Em seu interior, grupos de interesse e suas narrativas se engajam para fazer valer os seus valores e interpretações (figura 10).

Os *utilitários*, por exemplo, são o grupo que defende a ideia de que o meio ambiente é apenas o locus dos sistemas naturais, em que os organismos e os ciclos biogeoquímicos se reproduzem e são responsáveis por manter a base necessária para a produção de alimentos, fármacos, fibras, minérios, energia, biomassa e materiais genéticos (Wolff, 2009). Os utilitaristas propagam uma visão antropocêntrica da prosperidade material no uso social e na exploração da natureza sem, contudo, incorporar quaisquer aspectos dos “direitos naturais” ou “valores intrínsecos” de ecossistemas, biomas e organismos naturais.

O *ecopopulismo*, ou ecopopulistas, de forma distinta, defendem a visão do meio ambiente como um novo palco das lutas de classe e dos conflitos sociais decorrentes da exploração da natureza pela sociedade. A racionalidade central se propaga no debate sobre justiça ambiental e na oposição radical às assimetrias nas relações de poder que geram impactos negativos na apropriação e exploração dos recursos comuns, provocando desequilíbrios para minorias étnicas, pequenas comunidades e dos povos tradicionais (Martínez Alier, 2010 [1992]; Szasz, 1994).

O *ambientalismo cívico*, por sua vez, também defende que o ambiente vai além da plataforma dos ecossistemas e do mundo natural. É um lugar de partida para as práticas de ação coletiva e de engajamento da sociedade nos critérios de planificação regional, local e comunitária (Shutkin, 2001). Esta corrente defende que somente as ações e políticas entre Estado, mercado e sociedade, e a perspectiva de consolidação do capital social e do civismo podem favorecer a gestão dos recursos naturais e as relações dos diferentes atores no escopo da governança ambiental (Putnam, 1996).

Figura 10: O panóptico ambiental e alguns de seus padrões de ecogovernamentalidade

Uma vertente bastante disseminada nas últimas décadas é a da modernização ecológica. Os seus defensores propõem uma visão tecnicista do ambiente e uma postura tecnocrática das formas de ação. Para esse grupo, o ambiente é entendido como uma entidade moldável que pode e deve ser controlada e gerida pela ciência avançada. De maneira geral, as suas estratégias se baseiam na normatização, desacoplamento³ e melhoria da eficiência produtiva. Para esse grupo, contaminação, poluição, mudança climática, acidificação dos oceanos, entre outros desequilíbrios ambientais, são mitigáveis ou sanáveis dentro da lógica mercadológica, tecnológica e instrumental. Nos discursos da modernização ecológica, pouca atenção é dirigida aos aspectos sociais e éticos decorrentes da intervenção e da manipulação do meio ambiente (Brulle, 2010).

Os céticos ambientais formam um outro grupo que ganhou força nos últimos anos, a reboque de discursos nacionalistas e populistas. Eles relativizam a exaustão dos recursos naturais, a poluição e os impactos da superexploração dos ecossistemas e recursos naturais. Apoiados por políticos e formadores de opinião (*think tanks*), representam os interesses

³ Desacoplamento, ou *decoupling*, parte da perspectiva da economia verde de que seria possível conciliar o crescimento econômico com a exploração do meio ambiente, utilizando cada vez menos recursos naturais por meio do aprimoramento tecnológico e maior eficiência na transformação de matérias-primas necessárias para a produção industrial.

de diversos setores industriais. Eles defendem que os danos provocados pelas atividades humanas são muito limitados, ou mesmo inexistentes, e desqualificam pesquisas e estudos que atestem resultados contrários (Faber, 2008). Os céticos são bastante conhecidos por negar à mudança climática qualquer relação de origem antrópica.

Por fim, mas não menos importante, temos a linha do “ambientalismo tempestivo”, no qual a *tempestividade* se reveste do sentido de algo apropriado, propício ou favorável. Essa corrente lança mão de racionalidades e emprega conceitos ambientais para realçar compromissos voltados a uma produção parcimoniosa e sustentável. As ações são normalmente centradas no uso de certificações e standardizações, especialmente nas articulações políticas que fazem com o poder público, produzindo relatórios de sustentabilidade, campanhas, estudos e ações (*lobby*) para converter os seus interesses e objetivos em parâmetros legais.

O panóptico ambiental se materializa em diversos espaços e arenas de poder. Ele ocorre, na maior parte das vezes, em plenários de câmaras ou assembleias que possuam força legislativa ou deliberativa. Isso não exclui outros espaços, como audiências públicas, fóruns ou mesmo conselhos de base comunitária. Nessas ocasiões, os diferentes grupos tentam fazer prevalecer as suas visões e interesses, e o balanço do poder entre grupos antagônicos é determinante dos resultados de tais processos.

Pesquisas e estudos sobre ecogovernamentalidade: reflexos na governança ambiental

A ecogovernamentalidade vem sendo aplicada como referencial teórico por diferentes disciplinas interessadas em entender melhor como se desenvolvem as relações de poder em arenas políticas que regem a relação entre a sociedade e o meio ambiente. A partir da lógica do panóptico ambiental, pesquisadores procuraram analisar como se desenvolvem as estratégias e práticas preponderantes no âmbito de diferentes instâncias e arenas de poder. Os estudos partem da identificação dos grupos, atores, organizações e entidades, bem como das formas como propagam suas racionalidades, exploram elementos cognitivos, empregam os seus discursos e fazem prevalecer os seus interesses, com diferentes resultados e implicações para a governança ambiental.

No escopo da ecologia política e da geografia, por exemplo, alguns estudos foram feitos na análise de fóruns de avaliação participativa de impactos ambientais criados nos Estados Unidos. Essas instâncias colegiadas reuniam diferentes representantes de agências federais, de governos regionais e locais, além de diversos outros atores não estatais (Bartlett, 1990). Os resultados apontaram, entretanto, que a incorporação de valores ecológicos e a lógica de salvaguardas ambientais serviram como bases para justificar mecanismos “insidiosos” que, na prática, dificultaram o acesso e a exploração de recursos naturais de uma vasta gama de atores locais, que acabaram prejudicados frente aos grupos econômicos hegemônicos (*apud* Rutherford, 1999, p. 57).

Pesquisas na governança mineral no Canadá, por exemplo, revelaram que normas foram elaboradas seguindo um discurso extremamente utilitarista, derivado da dominância da racionalidade de atores governamentais e de interesses de representantes da indústria

do setor. A visão de “produção social da natureza” se tornou a base legitimadora, pregando a extração das riquezas minerais como a base propulsora do bem-estar das comunidades locais, da geração de empregos e do “desenvolvimento”, sem que houvesse defesa dos ciclos biológicos ou da preservação dos sistemas naturais (Braun, 2000; Scott, 1999; Scott, 2008).

Ao longo da década de 2000, os estudos da ecogovernamentalidade alcançaram as arenas de governança climática global. As arenas climáticas estariam sendo desviadas de suas funções originais por racionalidades e discursos que distorciam as formas de ação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). Para alguns pesquisadores, o regime climático estaria se tornando refém da modernização ecológica na qual os debates estariam sendo dominados pela lógica de grupos de mercado e de soluções tecnológicas (Oels, 2005). A defesa dos mercados de carbono, por exemplo, por meio de grandes projetos de reflorestamento e das estratégias de sumidouros, estaria ofuscando outras visões e estratégias socioambientais (Backstrand; Lovbrand, 2006).

Nos recursos pesqueiros – um tema clássico nos estudos de governança dos comuns – pesquisas na Nova Zelândia procuraram responder como novas arenas coletivas de gestão do pescado estariam influenciando as comunidades locais. Em um dos casos estudados, observou-se que um ambientalismo tempestivo emergiu como discurso dominante nas reuniões. A motivação para a defesa contra a sobrepesca não emergiu do acordo coletivo, nem na divisão de áreas de pesca, mas por de lógica conservacionista. Ainda que conclamassem que não eram ambientalistas, os pescadores se converteram em ambientalistas acidentais, com efeitos positivos das suas ações e práticas (Haggerty, 2007, p. 10).

No epicentro da geração eólica nos Estados Unidos, em Sweetwater, Texas, um estudo buscou elucidar padrões de ecogovernamentalidade no âmbito das arenas locais de regulação. Ele identificou uma lógica que chamaram de ceticismo ambiental reflexivo. Isso porque, se por um lado, os discursos apoiaram o funcionamento das turbinas e seus benefícios econômicos e ambientais dentro de uma visão utilitarista, por outro lado, os atores continuaram a propagar o negacionismo climático, negando a necessidade da transição energética ou de novas posturas ambientais. A aprovação gerou modificação na paisagem local, na economia e na vida cotidiana, mas não modificou as lógicas legitimadoras na comunidade (Jepson; Brannstrom; Persons, 2012, p. 852).

Outro exemplo bastante curioso é a identificação de discursos contrários ao uso do fogo no Cerrado brasileiro, encampados por grandes proprietários rurais, cujo interesse maior não seria a proteção do bioma, mas sim a criminalização de populações tradicionais e pequenos agricultores, com quem competem pelo acesso à terra. Na visão desses autores, o ambientalismo tempestivo desses grandes produtores, além de obscurecer as suas reais intenções, estaria provocando um dano sociocultural e econômico relevante, pois, ao reprimir o uso do fogo controlado – importante ferramenta de manejo agrícola da pequena produção –, leva ao acúmulo exponencial de matéria seca, ocasionando queimadas de grande escala ao final das estações de seca (Schmidt; Eloy, 2020).

Os diferentes grupos e pesquisas mostram casos concretos nos quais a governança nem sempre avança na direção de resultados consensuais, negociados ou pactuados, sob forma de ações ou acordos coletivos. Os resultados dessa pequena amostra de estudos mostram diferentes situações em que um ou mais de um grupo de interesse, e as suas lógicas, acabam prevalecendo ou dominando as esferas de decisões coletivas, produzindo diferentes desdobramentos ou implicações. Essas nuances fazem com que seja necessária uma melhor compreensão dos mecanismos e expedientes de ecogovernamentalidade e de como eles produzem resultados muitas vezes inesperados ou inadequados para o que se espera dos sistemas de governança.

Considerações finais

Nos capítulos anteriores, vimos a governança como um novo modelo de gestão capaz de harmonizar as relações entre Estado, sociedade e mercado. A governança se apresenta pela expectativa de rompimento ou reconfiguração das formas tradicionais de governo, representando uma perspectiva de desenvolvimento do capital social, do pluralismo e da participação política. É uma visão na qual as instituições seriam capazes de agregar esferas públicas e privadas na resolução de problemas conjuntos e na consolidação de quadros favoráveis.

Vimos, entretanto, que não é simples as tarefas de superar os dilemas da ação coletiva e de atingir as condições necessárias para a emergência do capital social, do civismo, da cooperação e da confiança mútua. Mesmo quando existem interesses comuns entre grupos, organizações ou indivíduos, os seus integrantes podem decidir de maneira racional não cooperar. Vimos como a perspectiva de participação sofre com os desvios de engajamento e coordenação, com a baixa transparência e conscientização, e mesmo falhas de representação, clientelismo, elitismo e cooptação política.

Discutimos também algumas dificuldades enfrentadas em diferentes escalas de governança: desde a captura de poder e a cooptação em processos descentralizados, até a imposição do poder estrutural na escala global. Vimos que não basta a simples reprodução de desenhos institucionais sem antes entender como as características sociais e culturais de cada país ou região, bem como suas preferências e comportamentos, podem afetar suas arenas políticas e ambientais (Portes, 2006).

Na realidade, nossa trajetória abordou as diferentes perspectivas da governança, destacando potencialidades, mas também problemas decorrentes da heterogeneidade de recursos, dos estímulos e dos objetivos que normalmente caracterizam os agentes participantes e produzem uma grande chance de gerar resultados distintos e nem sempre desejáveis. Mas então, qual ponto deve ser explorado para uma análise mais crítica e profunda da governança?

Acreditamos que parte considerável da resposta se encontra em uma análise detalhada das relações de poder que se desenvolvem e que afetam o desempenho da governança ambiental. Isso é algo que parece estar destituído, ou descolado, pelo menos de forma

explícita, dos temas abordados anteriormente pelas respectivas literaturas especializadas. As características das relações de poder, por meio da visão oferecida tanto pela governamentalidade quanto pela ecogovernamentalidade, podem lançar luz sobre alguns aspectos e características não tão evidentes que criam barreiras e geram obstáculos para a efetividade dos sistemas de governança ambiental.

A ecogovernamentalidade emerge, portanto, como uma útil ferramenta de leitura das relações de poder, com potencial para revelar as diferentes estratégias, interesses e objetivos dos diversos agentes inseridos nos sistemas de governança, por meio da interpretação das suas racionalidades, lógicas, vieses cognitivos e discursos. Esses elementos podem indicar tanto a confluência para ações coletivas favoráveis e de subjetividades ambientais positivas, quanto a propagação de racionalidades hegemônicas e subjetividades induzidas com a finalidade de apropriação dos recursos naturais e acumulação capitalista.

As análises feitas com base na ecogovernamentalidade podem, dessa forma, ajudar na identificação da miríade de interesses, estratégias e recursos que organizações, entidades, agentes de mercado, representantes de governo, membros da sociedade civil, entre muitos outros, utilizam para fazer valer suas lógicas, e que, por muitas vezes, obscurecem relações assimétricas e favorecem a formação de uma governança ambiental espúria (Ferguson, 2013; Fletcher, 2010; Gordon, 1991; Murray Li, 2007).

Referências

ABERS, Rebecca. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2000.

ABERS, Rebecca; BULOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Rev. Sociologias*, v. 28, n. 13, p. 52-84, 2011.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Comitês de bacia no Brasil: uma abordagem política no estudo da participação social. *Rev. Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, v. 6, n. 1, p. 55-68, 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima; BEIRA, Ligia (org.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Cedec/Oficina Municipal, 2001.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. Washington: Crown Books, 2012.

ADLER, Emanuel; HAAS, Peter M. Conclusion: pistemic communities, world-order, and the creation of a reflective research program. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 367-390, 1992. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/conclusion-epistemic-communities-world-order-and-the-creation-of-a-reflective-research-program/575D51C298B457AD074A44F537D492DB>. Acesso em: 11 jun. 2024.

AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael; SILVIA, Chris. Governance, networks and intergovernmental systems. In: ARARAL, Eduardo *et al.* (ed.). *Routledge handbook of public policy*. Routledge, 2013. p. 361-373.

AGRAWAL, Arun. Studying the commons, governing common-pool resource outcomes: some concluding thoughts. *Environmental Science & Policy*, v. 36, p. 86-91, fev. 2014.

AGRAWAL, Arun. Sustainable governance of common-pool resources: context, methods, and politics. *Annual Review of Anthropology*, v. 32, n. 1, p. 243-262, 2003.

AGRAWAL, Arun; BAUER, Joanne. *Environmentality: technologies of government and the making of subjects*. Duke University Press, 2005.

ALIGICA, Paul Dragos. *Institutional Diversity and Political Economy: the Ostroms and beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Rev. Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

ARROW, Kenneth J. *Social choice and individual values*. Yale University Press, 2012.

ASHWORTH, Tony. *Trench Warfare, 1914-1918: the live and let live system*. Pan Macmillan, 2000.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

AXELROD, Robert. The emergence of cooperation among egoists. *American Political Science Review*, v. 75, n. 2, p. 306-318, 1981.

AXELROD, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. *World Politics*, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.

BÄCKSTRAND, Karin; LÖVBRAND, Eva. Planting trees to mitigate climate change: contested discourses of ecological modernization, green governmentality and civic environmentalism. *Global Environmental Politics*, v. 6, n. 1, p. 50-75, 2006.

BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

BALAND, Jean-Marie; PLATTEAU, Jean-Philippe. *Halting degradation of natural resources: is there a role for rural communities?* Oxford: Clarendon, 1996.

BALDWIN, David Allen. *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. Columbia University Press, 1993.

BANFIELD, Edward C. *The moral basis of a backward society*. Free Press, 1967.

BARBOSA, Flávia Darre; HANAI, Frederico Yuri; SILVA, Paulo Augusto Romera e. Participação, representação e representatividade no processo de tomada de decisão em Comitês de Bacia Hidrográfica: conceitos, reflexões e discussões. *Sustentabilidade em Debate*, v. 7, n. 3, p. 34-36, 2016.

- BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. Decentralization, corruption and government accountability. *International handbook on the economics of corruption*, v. 6, p. 161-188, 2006.
- BARTLETT, Robert V. Ecological reason in administration: Environmental impact assessment and administrative theory. In: PAEHLKE, Robert; TORGERSON, Douglas (ed.). *Managing Leviathan: environmental politics and the administrative state*. Belhaven Press, 1990. p. 81-96.
- BEITZ, Charles. Cosmopolitan liberalism and the states system. In: BROWN, Chris (ed.). *Political restructuring in Europe: ethical perspectives*. Routledge, 1994. p. 119-132.
- BEVIR, Mark. *Encyclopedia of Governance*. Sage Publications, 2007.
- BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. *Rev. de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.
- BEVIR, Mark. *Governance: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BIGGS, Stephen; SMITH, Grant. Beyond methodologies: coalition-building for participatory technology development. *World development*, v. 26, n. 2, p. 239-248, fev. 1998.
- BLOCK, Walter E. Review of Ostrom's Governing the Commons. *Libertarian Papers*, v. 3, n. 21, 2011.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Editora Campus, 2000.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.
- BORDA, O. Fals. Participatory (action) research in social theory: origins and challenges. In: REASON, Peter; BRADBURY, Hilary (org.). *Handbook of action research: participative inquiry and practice*. London: Sage Publications, 2006. p. 27-37.
- BOUCHER, David. *Political theories of international relations*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. Le capital social: notes provisoires. *Actes Rech. Sci. Soc.*, v. 31, p. 2, 1980.
- BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: RICHARDSON, John (ed.). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Greenwood Publishing Group, 1986. p. 241-258.
- BRANNSTROM, Christian; CLARKE, James; NEWPORT, Mariana. Civil society participation in the decentralisation of Brazil's water resources: assessing participation in three states. *Singapore Journal of Tropical Geography*, v. 25, n. 3, p. 304-321, 2004.
- BRAUN, Bruce. Producing vertical territory: geology and governmentality in late Victorian Canada. *Rev. Ecumene*, v. 7, n. 1, p. 7-46, 2000.

BRIDGE, Gavin; PERREAULT, Tom. Environmental Governance. In: CASTREE, Noel; DEMERITT, David *et al.* (ed.). *A companion to environmental Geography*. Wiley-Blackwell, 2009.

BROMLEY, Daniel W. The commons, common property, and environmental policy. *Environmental and Resource Economics*, v. 2, n. 1, p. 1-17, 1992.

BROWN, Christopher; NARDIN, Terry; RENGGER, Nicholas. *International relations in political thought: texts from the Ancient Greeks to the First World War*. Cambridge University Press, 2002.

BRULLE, Robert J. From environmental campaigns to advancing the public dialog: environmental communication for civic engagement. *Environmental Communication*, v. 4, n. 1, p. 82-98, 2010.

BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. *The Theory of public choice – II*. University of Michigan Press, 1984.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BULL, Stephen. *Trench: a history of trench warfare on the Western Front*. Bloomsbury Publishing, 2014.

CALDENHOF, Satya Bottin Loeb. *Mudanças sociais, conflitos e instituições na Amazônia: os casos do Parque Nacional do Jaú e da Reserva Extrativista do Rio Unini*. 2013. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur. Redes e Governança das Políticas Públicas. *Rev. de Pesquisa em Políticas Públicas*, n. 1, p. 1-29, 2013.

CALVERT, Randall L. Rational actors, equilibrium, and social institutions. *Explaining Social Institutions*, p. 57-93, 1995.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. *Rev. de Sociologia e Política*, v. 21, n. 46, p. 125-146, jun. 2013.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; GOMES, Ricardo Corrêa; DE ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; NEWTON, Peter. Governance and Deforestation: understanding the role of formal Rule-acknowledgement by residents in Brazilian extractive reserves. *International Journal of the Commons*, v. 14, n. 1, p. 245-261, mar. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. *Cadernos EBAPE*, Brasília, v. 14, p. 486-505, jul. 2016.

CAPISTRANO, Doris; COLFER, C. J. Pierce. Decentralization: issues, lessons and reflections. In: CAPISTRANO, Doris; COLFER, Carol J. Pierce (ed.). *The politics of decentralization: forests, power and people*. London: Earthscan, 2005. p. 296-313.

- CARVALHO, Letícia Reis de. *Meio ambiente e multilateralismo: o papel do Brasil nos regimes de clima e mercúrio*. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/17000>. Acesso em: 11 jun. 2024.
- CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. *et al. Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.
- CASTELLANO, Maria. *Relações entre poder público e sociedade na gestão dos recursos hídricos: o caso do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí*. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- CASTORIADIS, Cornelius. *Socialismo ou barbárie: o conteúdo do socialismo*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- CAVALCANTE, Pedro. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Brasília: Ipea, 2017.
- CERQUEIRA, Hugo E. A. da Gama. Adam Smith e o surgimento do discurso econômico. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 24, n. 3, p. 433-453, jul./set. 2004.
- CHAMBERS, Robert. *Whose reality counts?: putting the first last*. London: Intermediate technology publications, 1997.
- CHAMBERS, Simone; KOPSTEIN, Jeffrey. Civil society and the state. In: DRYZEK, John S.; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne (ed.). *The Oxford handbook of political theory*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 363-381.
- CHEEMA, G. Shabbir; RONDINELLI, Dennis A. From government decentralization to decentralized governance. In: CHEEMA, Shabbir G.; RONDINELLI, Dennis A. *Decentralizing governance: emerging concepts and practices*. Brookings Institution Press, 2007.
- CHILVERS, Jason. Deliberative and participatory approaches in environmental geography. In: CASTREE, Noel; DEMERITT, David; LIVERMAN, Diana; RHOADS, Bruce (ed.). *A Companion to Environmental Geography*. Wiley-Blackwell, 2009. p. 400-417.
- CLEAVER, Frances. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In: COOKE, Bill; KOTHARI, Uma. *Participation: the new tyranny?* Zed Books, 2001.
- COASE, Ronald Harry. *The nature of the firm: origins, evolution, and development*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- COELHO, Schattan P.; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. *Rev. de Desenvolvimento Econômico*, v. 10, n. 18, 2010.
- COLE, Daniel H.; OSTROM, Elinor. *Property in Land and Other Resources*. New York: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

COLE, Daniel; MCGINNIS, Michael. *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: a framework for policy analysis*. New York: Lexington Books, 2017.

COLEMAN, James S. Norms as social capital. *Economic imperialism*, p. 133-155, 1987.

COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v. 94, p. S95-S120, 1988.

COOKE, Bill. From process consultation to a clinical model of development practice. *Public Administration and Development: the International Journal of Management Research and Practice*, v. 17, n. 3, p. 325-340, 1997.

COOKE, Bill; KOTHARI, Uma. The case for participation as tyranny. In: COOKE, Bill; KOTHARI, Uma. *Participation: the new tyranny?* Zed Books, 2001.

CORNES, Richard; SANDLER, Todd. *The theory of externalities, public goods, and club goods*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

COSTA, Hugo. *Incentivos e constrangimentos à cooperação em arranjos organizacionais de combate à violência em Salvador*. 2005. Tese (Programa de Pós-Graduação em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

COSTA, Marcus Vinicius da. *A Revolução Federalista (1893-1895): o contexto platino, as redes, os discursos e os projetos políticos liberal-federalistas*. 2006. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006.

COUNCIL, National Research. *Proceedings of the conference on common property resource management*. Washington D.C: National Academy Press, 1986.

COX, Michael; ARNOLD, Gwen; TOMÁS, Sergio Villamayor. A Review of design principles for community-based natural resource management. *Ecology and Society*, v. 15, n. 4, dez. 2010.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, Alejandro. *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 195-216.

DAHL, Robert A. The concept of power. *Behavioral science*, v. 2, n. 3, p. 201-215, 1957.

DAVID, Paul A. Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, v. 75, n. 2, p. 332-337, 1985.

DAWES, Robyn M. Formal Models of Dilemmas in Social Decision-Making. In: KAPLAN, Martin F.; SCHWARTZ, Steven (ed.). *Human Judgment and Decision Processes: formal and mathematical approaches*. New York: Academic Press, 1974.

DAWES, Robyn M. The commons dilemma game: an n-person mixed-motive game with a dominating strategy for defection. *ORI Research Bulletin*, v. 13, n. 2, p. 1-12, 1973.

- DE SOUZA, Celina Maria. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. *Rev. de Administração Pública*, v. 26, n. 3, p. 15-35, 1992.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracy in America*. Tradução: Henry Reeve. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2003 [1835].
- DE TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracy in America*. Tradução: George Lawrence. New York: Anchor Books, 1969 [1835].
- DIEGUES, Antônio Carlos Santana; MOREIRA, André de Castro. *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: Hucitec, 2001.
- DINO, Karina J. *Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos: o caso do Comitê da Sub-bacia Hidrográfica Mineira do Rio Paracatu*. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- DOLSAK, Nives; OSTROM, Elinor (ed.). *The commons in the New Millennium: challenges and adaptation*. New York: Mit Press, 2003.
- EDEN, Sally. Public participation in environmental policy: considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions. *Public Understanding of Science*, v. 5, n. 3, 1996.
- EVERSOLE, Robyn. Managing the pitfalls of participatory development: some insight from Australia. *World Development*, v. 31, n. 5, p. 781-795, 2003.
- FABER, Daniel. *Capitalizing on environmental injustice: the polluter-industrial complex in the age of globalization*. Rowman & Littlefield Publishers, 2008.
- FALKNER, Robert. The Paris agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs*, v. 92, n. 5, p. 1.107-1.125, 2016.
- FALLETI, Tulia G. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.
- FALLETI, Tulia G. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- FALLETI, Tulia G. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Rev. Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 46-85, dez. 2006.
- FARR, James. Social capital: a conceptual history. *Political Theory*, v. 32, n. 1, p. 6-33, 2004.
- FERGUSON, William D. *Collective action and exchange: a game-theoretic approach to contemporary political economy*. Stanford: Stanford University Press, 2013.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 2002.

FERREIRA, Carolina da Silva; SANTOS, Clezio Saldanha dos. Uma breve comparação entre modelos de participação popular: orçamento participativo e governança solidária local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *REGE – Rev. de Gestão*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 19-33, abr./jun. 2008.

FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2011.

FIANI, Ronaldo. *Teoria dos jogos*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2006.

FLETCHER, Robert. Neoliberal environmentalism: towards a poststructuralist political ecology of the conservation debate. *Conservation and Society*, v. 8, n. 3, p. 171-181, 2010.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel; MAGALHÃES DE MOURA, Adriana Maria. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Rev. de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 183-198, jun. 2012.

FOUCAULT, Michel. *A Arqueologia do Saber*. 3. ed. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

FOUCAULT, Michel. Governmentality. In: Burchell, GRAHAM; GORDON, Colin; MILLER, Peter (ed.). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 87-104.

FREIRE, Paulo. *Pedagogy of the oppressed*. Bloomsbury Publishing, 2018.

FRIEDMANN, John. *Empowerment: the politics of alternative development*. Wiley-Blackwell, 1992.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 67-81, fev. 2006.

GIDDENS, Anthony. *Central problems in social theory: action, structure, and contradiction in social analysis*. Los Angeles: University of California Press, 1979.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos de educação e a reforma do Estado. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. et al. *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000, p. 35-40.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 57-94.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, out. 1997.

- GORDON, Colin. Governmentality rationality: an introduction. In: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin; MILLER, Peter (ed.). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 1-51.
- GORDON, H. Scott. The economic theory of a common-property resource: the fishery. *Journal of Political Economy*, v. 62, n. 2, p. 178-203, 1954.
- GRANOVETTER, Mark S. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, p. 1.360-1.380, 1973.
- HAGGERTY, Julia Hobson. “I’m not a greenie but...”: Environmentality, eco-populism and governance in New Zealand Experiences from the Southland whitebait fishery. *Journal of Rural Studies*, v. 23, n. 2, p. 222-237, 2007.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Rev. de Cultura e Política*, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HANIFAN, Lyda. The rural school community center. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 67, n. 1, p. 130-138, 1916.
- HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, n. 3.859, p. 1.243-1.248, 1968.
- HARDIN, Russell. *Collective action*. New York: RFF Press, 2015.
- HARVEY, David. *Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution*. London: Verso, 2012.
- HAYWARD, Chris; SIMPSON, Lyn; WOOD, Leanne. Still left out in the cold: problematising participatory research and development. *Sociologia Ruralis*, v. 44, n. 1, p. 95-108, 2004.
- HEAD, Brian W. Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, v. 3, n. 2, p. 101-118, 2008.
- HEAD, Brian W.; ALFORD, John. Wicked Problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*, v. 47, n. 6, p. 711-739, 2013.
- HECKATHORN, Douglas D. Collective Action and the Second-Order Free-Rider Problem. *Rationality and Society*, v. 1, n. 1, p. 78-100, 1989.
- HENKEL, Heiko; STIRRAT, Roderick. Participation as spiritual duty; empowerment as secular subjection. In: COOKE, Bill; KOTHARI, Uma. *Participation: the new tyranny?* Zed Books, 2001. p. 168-184.
- HICKEY, Sam; MOHAN, Giles. Relocating participation within a radical politics of development. *Development and Change*, v. 36, n. 2, p. 237-262, 2005.
- HOBSBAWM, Eric J. *A era das revoluções: 1789-1848*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- HOMEDES, Núria; UGALDE, Antonio. Why neoliberal health reforms have failed in Latin America. *Health Policy*, v. 71, n. 1, p. 83-96, 2005.

HUEGLIN, Thomas O. *Early modern concepts for a late modern world: althusius on community and federalism*. Wilfrid Laurier University Press, 1999.

IASC. *International Association for the Study of the Commons*. 2019.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 18, n. 1-2, p. 315-338, dez. 2003.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação na gestão ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: ALIMONDA, Héctor. *Los tormentos de la materia*. Aportes para una ecología política latinoamericana. Buenos Aires: Clacso, 2006. p. 169-194. Disponível em: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101002072521/9Jacobi.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

JACOBI, Pedro Roberto; FRANCALANZA, Ana Paula. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 11, p. 41-49, 2005.

JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. Vintage, 1992 [1961].

JENTOFT, S.; AARSAETHER, N.; HALLENSTVEDT, A. *Coping locally and regionally with economic, technological and environmental transformations*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1995.

JEPSON, Wendy; BRANNSTROM, Christian; PERSONS, Nicole. “We don’t take the pledge”: environmentality and environmental skepticism at the epicenter of US wind energy development. *Geoforum*, v. 43, n. 4, p. 851-863, 2012.

JESSOP, Bob. Institutional re(turns) and the strategic – relational approach. *Environment and Planning A*, v. 33, n. 7, p. 1.213-1.235, 2001.

JOHN, Peter. *Analyzing public policy*. London: Routledge, 2013.

KASEMIR, Bernd; JAGER, Jill; JAEGER, Carlo C.; GARDNER, Matthew T. *Public participation in sustainability science: a handbook*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KAUNECKIS, Derek. Researching complex governance arrangements: the impact of the Ostrom’s legacy on research methods and the analysis of institutional design. *Policy Matters*, v. 19, 2014.

KISER, Larry; OSTROM, Elinor. The Three Worlds of Action: a Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In: OSTROM, Elinor (ed.). *Strategies of Political Inquiry*. Beveely Hills: Sage, 1982. p. 179-222.

KJAER, Anne Mette. *Governance*. London: Polity Press, 2004.

- KNUTSEN, Torbjorn L. *A history of international relations theory*. Manchester University Press, 2016.
- KOOIMAN, Jan. *Modern governance: new government-society interactions*. Sage Publications, 1993.
- KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Rev. de Sociologia e Política*, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.
- LANSING, J. Stephen. *Priests and programmers: technologies of power in the engineered landscape of Bali*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- LARSON, Anne M. Natural resources and decentralization in Nicaragua: Are local governments up to the job? *World Development*, v. 30, n. 1, p. 17-31, 2002.
- LAVALLE, Adrián Gurza; SZWAKO, José. Origens da política nacional de participação social: entrevista com Pedro Pontual. *Novos Estudos Cebrap*, n. 99, p. 91-104, jul. 2014.
- LÉLÉ, Sharachchandra. Interdisciplinarity as a Three-way Conversation: barriers and possibilities. In: BARDHAN, Pranab; RAY, Isha (ed.). *The contested commons: conversations between economists and anthropologists*. Wiley-Blackwell, 2008. p. 187-207.
- LEME, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 2, n. 35, jul./dez. 2010.
- LEMOS, Maria Carmen; AGRAWAL, Arun. Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, v. 31, p. 297-325, 2006.
- LEMOS, Maria Carmen; AGRAWAL, Arun. Governança Ambiental. In: SILVA, Sandro Dutra e et al. (ed.). *Ensaio em Ciências Ambientais: crises, riscos e racionalidades*. Rio de Janeiro: Garamond, 2016. p. 77-115.
- LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança institucional. *Dados – Rev. de Ciências Sociais*, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991.
- LIMONGI, Fernando. Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 37, p. 1-100, 1994.
- LITTLE, Daniel. Levels of the Social. In: TURNER, Stephen P.; RISJORD, Mark W. (ed.). *Philosophy of anthropology and sociology*. Oxford: North Holland, 2007. p. 343-371.
- LITVACK, Jennie; AHMAD, Junaid; BIRD, Richard. *Rethinking decentralization in developing countries*. World Bank Books, 1998.
- LLOYD, William Forster. On the checks to population. In: HARDIN, Garrett; BADEN, John (ed.). *Managing the commons*. San Francisco: W. H. Freeman, 1977. p. 8-15.

LOUREIRO, Wilson. *Contribuição do ICMS ecológico à conservação da biodiversidade no estado do Paraná*. 2002. Tese (Pós-Graduação em Engenharia Florestal) – Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2002.

LOURY, Glenn. A dynamic theory of racial income differences. In: WALLACE, Phyllis Ann; LAMOND, Annette (ed.). *Women, minorities, and employment discrimination*. Lexington: Lexington Books, 1977. p. 86-153.

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. Red Globe Press, 2013.

LUKE, T. W. Environmentality as green governmentality. In: DARIER, Éric. *Discourses of the environment*. Wiley-Blackwell, 1999.

LUKE, Timothy W. On environmentality: Geo-power and eco-knowledge in the discourses of contemporary environmentalism. *Cultural Critique*, n. 31, p. 57-81, 1995.

MACNAGHTEN, Phil; JACOBS, Michael. Public identification with sustainable development: investigating cultural barriers to participation. *Global Environmental Change*, v. 7, n. 1, p. 5-24, 1997.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press, 2009.

MALTHUS, Thomas Robert. *Ensaio sobre a população*. Tradução: Regis de Castro Andrade; Dinah de Abreu Azevedo; Antonio Alves Cury. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Série Os economistas).

MANOR, James. User committees: a potentially damaging second wave of decentralisation? *The European Journal of Development Research*, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Tradução: Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

MARSHALL, Alfred. Industrial organization, continued. The concentration of specialized industries in particular localities. In: MARSHALL, Alfred. *Principles of economics*. Springer Link, 2013. p. 222-231.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. *El ecologismo de los pobres*. Lima: Espiritrompa Ediciones, 2010 [1992].

MCGINNIS, Michael D. An introduction to IAD and the language of the Ostrom Workshop: a simple guide to a complex framework. *Policy Studies Journal*, v. 39, n. 1, p. 169-183, 2011.

MCGINNIS, Michael D.; WALKER, James M. Foundations of the Ostrom workshop: institutional analysis, polycentricity, and self-governance of the commons. *Public Choice*, v. 143, n. 3-4, p. 293-301, 2010.

- MCKELVEY, Richard D. Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*, v. 12, n. 3, p. 472-482, 1976.
- MERRIAM, Charles. *A history of American political theories*. Routledge, 2017.
- MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 180-214, jul./dez. 2006.
- MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- MOHAN, Giles; STOKKE, Kristian. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. *Third World Quarterly*, v. 21, n. 2, p. 247-268, 2000.
- MOLON, Susana Inês. *Subjetividade e constituição do sujeito em Vygotsky*. Vozes, 2017.
- MORAIS, José Luciano Mendonça; FADUL, Élvia; CERQUEIRA, Lucas Santos. Limites e desafios na gestão de recursos hídricos por comitês de bacias hidrográficas: um estudo nos estados do nordeste do Brasil. *Rev. Eletrônica de Administração*, v. 24, n. 1, p. 238-264, abr. 2018.
- MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: McGraw-Hill, 1985.
- MOSSE, David. Authority, gender and knowledge: theoretical reflections on the practice of participatory rural appraisal. *Development and Change*, v. 25, n. 3, p. 497-526, 1994.
- MURRAY LI, Tania. Practices of assemblage and community forest management. *Economy and Society*, v. 36, n. 2, p. 263-293, 2007.
- NASCIMENTO, Alex; FERNANDES, Antônio. *Relações de Cooperação em Consórcios Públicos de Regiões Metropolitanas: análises do CONDIAM/PB e Consórcio Grande Recife*. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.
- NASH, John. Non-cooperative games. *Annals of Mathematics*, v. 54, n. 2, p. 286-295, 1951.
- NERFIN, Marc. Neither prince nor merchant: citizen. *Development Dialogue*, v. 1, p. 170-195, 1987.
- NETTING, Robert M. *Balancing on an Alp: ecological change and continuity in a Swiss mountain community*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- NORTH, Douglass. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.
- NUSSBAUM, Martha C. Kant and stoic cosmopolitanism. *Journal of Political Philosophy*, v. 5, n. 1, p. 1-25, 1997.
- OELS, Angela. Rendering climate change governable: from biopower to advanced liberal government? *Journal of Environmental Policy and Planning*, v. 7, n. 3, p. 185-207, 2005.

OESTREICH, Gerhard. *Althusius-Bibliographie: bibliographie zur politischen Ideengeschichte und Staatslehre, zum Staatsrecht und zur Verfassungsgeschichte des 16. bis 18. Jahrhunderts*, 2 Bde. JSTOR Home, 1976.

OLIVAL, Alexandre de Azevedo; SPEXOTO, Andrezza Alves; RODRIGUES, José Alesando. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. *Rev. de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, n. 4, p. 1.013-1.035, dez. 2007.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. *Embaixadores da participação: a difusão internacional do orçamento participativo a partir do Brasil*. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups* (Harvard Economic Studies). Harvard University Press, 1965.

OLSON, Mancur; ZECKHAUSER, Richard. An economic theory of alliances. *The Review of Economics and Statistics*, v. 48, n. 3, p. 266-279, 1966.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. How types of goods and property rights jointly affect collective action. *Journal of Theoretical Politics*, v. 15, n. 3, p. 239-270, 2003.

OSTROM, Elinor. *Public entrepreneurship: a case study in ground water basin management*. 1965. Dissertation (Doctor of Philosophy in Political Science) – University of California, Los Angeles, 1965.

OSTROM, Elinor. Reformulating the commons. *Ambiente & Sociedade*, n. 10, p. 5-25, 2002.

OSTROM, Elinor. *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

OSTROM, Elinor; GARDNER, Roy; WALKER, James. *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

OSTROM, Vincent; TIEBOUT, Charles M.; WARREN, Robert. The Organization of Government in Metropolitan Areas: a theoretical inquiry. *American Political Science Review*, v. 55, n. 4, p. 831-842, 1961.

OVIEDO, A. *Gestão ambiental comunitária da pesca na Amazônia: estudo de caso do alto Purus*. 2006. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/5141>. Acesso em: 11 jun. 2024.

- OVIEDO, Antonio; BURSZTYN, Marcel. Descentralização e gestão da pesca na Amazônia brasileira: direitos sobre recursos e responsabilidades. *Ambiente & Sociedade*, v. 20, n. 4, p. 175-196, dez. 2017.
- OWENS, Susan. “Engaging the public”: Information and deliberation in environmental policy. *Environment and Planning A*, v. 32, n. 7, p. 1.141-1.148, 2000.
- PENTEADO, Cláudio Luís de Camargo; HOSOKAWA, Wagner. A experiência da Rede Brasileira do Orçamento Participativo: um estudo com base no Modelo de Coalizões de Defesa (MCD). *Rev. de Ciências Humanas*, v. 17, n. 1, p. 79-94, 2017.
- PEREIRA, Maria do Carmo Nunes. *Composição do comitê da bacia hidrográfica do rio Paraguaçu-BA: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos*. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008.
- PETERS, B. Guy. Governance as political theory. In: YU, Jianxing; GUO, Sujian (ed.). *Civil Society and Governance in China*. New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 17-37.
- PETERS, B. Guy. *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. 4. ed. Edward Elgar Publishing, 2019.
- PETERS, B. Guy. O que é governança? *Rev. do TCU*, n. 127, p. 28-33, 2013.
- PIERSON, Paul. The limits of design: explaining institutional origins and change. *Governance*, v. 13, n. 4, p. 475-499, 2000.
- PIMENTEL, Thiago Duarte; RODRIGUEZ, Rodrigo Siqueira. Uma perspectiva realista crítica sobre ação coletiva em economia. *Rev. de Economia Política*, v. 37, n. 1, p. 208-225, 2017.
- PINTO, Daniel Mendes. *O uso de recursos de propriedade comum em áreas de propriedade estatal por populações tradicionais e assentados da reforma agrária*. 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- PORTES, Alejandro. Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*, v. 24, n. 45, p. 13-52, 2006.
- PORTES, Alejandro. Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, v. 24, n. 1, p. 1-24, 1998.
- POTEETE, Amy R.; JANSSEN, Marco A.; OSTROM, Elinor. *Working together: collective action, the commons, and multiple methods in practice*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

PUTNAM, Robert D. *Bowling alone: America's declining social capital*. New York: Springer, 2000. 541 p.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Editora FGV, 1996.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

PYE, Lucian. The behavioral revolution and the remaking of comparative politics. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (ed.). *The Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 707-805.

RABAT, Márcio Nuno. *A federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002.

RAHMAN, Muhammad Anisur. Participatory development: Toward liberation or co-optation. *Community Empowerment*, p. 25-32, 1995.

REED, Mark S.; EVELY, Anna C.; CUNDILL, Georgina; FAZEY, Ioan *et al.* What is social learning? *Ecology and Society*, v. 15, n. 4, p. 1-10, 2010.

REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan. *The Oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

REZENDE, Flávio da Cunha. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, fev. 2012.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

RIBOT, Jesse C.; AGRAWAL, Arun; LARSON, Anne M. Recentralizing while decentralizing: how national governments reappropriate forest resources. *World Development*, v. 34, n. 11, p. 1.864-1.886, 2006.

RILEY, Patrick. Three 17th century German theorists of federalism: Althusius, Hugo and Leibniz. *Publius*, v. 6, n. 3, p. 7-41, 1976.

RIOS, José Arthur. Participação. In: SILVA, Benedicto (coord.). *Dicionário de Ciências Sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1987. p. 869-870.

ROMÃO, Wagner Melo. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. In: COSTA, Valeriano. *Ideias – Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa*, Campinas, v. 6, n. 2, p. 35-58, 2015.

RONDINELLI, Dennis A.; MCCULLOUGH, James S.; JOHNSON, Ronald W. Analysing decentralization policies in developing countries: a political-economy framework. *Development and Change*, v. 20, n. 1, p. 57-87, 1989.

- ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- ROUSE, Joseph. Practice theory. In: Stephen P. Turner; Mark W. Risjord (ed.). *Philosophy of anthropology and sociology*. Oxford: North-Holland, 2007, p. 639-681.
- RUTHERFORD, Paul. The entry of life into history; ecological modernization and environmental risk. In: DARIER, Éric. *Discourses of the environment*. Wiley-Blackwell, 1999.
- RYAN, Alan. *On politics: A history of political thought: from Herodotus to the present*. W. W. Norton & Company, 2012.
- SANDLER, Todd. *Collective action: theory and applications*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.
- SANDLER, Todd. *Global collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, 2002a.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, 2002b. p. 455-559.
- SAYAGO, Doris. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. *Rev. Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 3, n. 4, p. 9-21, nov. 2007.
- SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, 2003.
- SCHAEFER, Milner. Some considerations of population dynamics and economics in relation to the management of the Commercial Marine Fisheries. *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*, v. 14, n. 5, p. 669-681, 1957.
- SCHMIDT, Isabel Belloni; ELOY, Ludivine. Fire regime in the Brazilian Savanna: recent changes, policy and management. *Flora*, v. 268, p. 151-613, 2020.
- SCHMITT, Jair; SCARDUA, Fernando Paiva. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. *Rev. de Administração Pública*, v. 49, n. 5, p. 1.121-1.142, 2015.
- SCOTT, James C. *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press, 1999.
- SCOTT, W. Richard. *Institutions and organizations: ideas and interests*. Sage Publications, 2008.
- SELZNICK, Philip. Institutionalism “old” and “new”. *Administrative Science Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 270-277, 1996.

SENGUPTA, Nirmal. *Managing common property: irrigation in India and the Philippines*. New Delhi: Sage Publications, 1991.

SHAH, Meera Kaul; GUIJT, Irene. *The myth of community: gender issues in participatory development*. Intermediate Technology Publications, 1998.

SHEPSLE, Kenneth. Rational choice institutionalism. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert A. (ed.). *The Oxford handbook of political institutions*. New York: Oxford University Press, 2006. p. 24-26.

SHUTKIN, William A. *The land that could be: environmentalism and democracy in the twenty-first century*. MIT Press, 2001.

SIEBER, Renee. Public participation geographic information systems: a literature review and framework. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 96, n. 3, p. 491-507, 2006.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. In: Herbert A. Simon (ed.). *Models of man: social and rational*. Wiley, 1957. p. 241-260.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ROCKE, Anja. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 70-116, maio/ago. 2012.

SLAEV, Aleksandar; COLLIER, Marcus. Managing natural resources: Coasean bargaining versus Ostromian rules of common governance. *Environmental Science & Policy*, v. 85, p. 47-53, 2018.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. (Série Os Economistas).

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 38-52, 1996.

SOUZA, Jessé de. *A classe média no espelho: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade*. Rio de Janeiro: GMT Editores, 2018.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SZASZ, Andrew. *Ecopolitism: toxic waste and the movement for environmental justice*. University of Minnesota Press, 1994.

- TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Rev. de Sociologia e Política*, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.
- THELEN, Kathleen. The explanatory power of historical institutionalism. In: MAYNTZ, Renate (ed.). *Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Campus Verlag GmbH, 2002. p. 91-107.
- THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova: Rev. de Cultura e Política*, n. 58, p. 225-254, 2003.
- TONI, Fabiano; MACHADO, L.; PINTO, M. Políticas públicas e participação social: análise das demandas da sociedade civil na construção do plano BR-163 sustentável. In: THUAULT, Alice; CARVALHO, Edivan; SABOURIN, Eric *et al.* *Desenvolvimento territorial: diretrizes para a região da BR-163*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. v. 2. Disponível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2009/05/desenvolvimento_territorial_-_diretrizes-v2.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.
- VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea. *Sociedade e Estado*, v. 19, n. 1, p. 275-276, jun. 2004. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/issue/view/353>. Acesso em: 11 jun. 2024.
- VALLE, Raul. Legislação Ambiental no Brasil e os Desafios de sua Implementação. In: LIMA, André (org.). *30 anos da Constituição de 1988 – Direitos Socioambientais: história, avanços e desafios*. IEB – Mil Folhas, 2018.
- VOLPI, Mario. A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. *et al.* *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 27-34.
- VON NEUMANN, John; MORGENSTERN, Oskar; KUHN, Harold William. *Theory of games and economic behavior: 60th anniversary commemorative edition*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- WADE, Robert. *Village Republics: economic conditions for collective action in South India*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Tradução: Marco Antonio Casanova. São Paulo: Martin Claret, 2015.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009 [1913]. v. 1.

WENDHAUSEN, Águeda; CAPONI, Sandra. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 18, n. 6, p. 1621-1628, dez. 2002.

WIDMALM, Sten. *Decentralisation, corruption and social capital: from India to the West*. Sage Publications India, 2008.

WILLER, Robb. A status theory of collective action. In: THYE, Shane R.; LAWLER, Edward J. *Altruism and prosocial behavior in groups*. Emerald Group Publishing Limited, 2009. p. 133-163.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics and organization theory. *Industrial and Corporate Change*, v. 2, n. 2, p. 107-156, 1993.

WOLFF, Brian G. Environmental studies and utilitarian ethics. *Bioscene: Journal of College Biology Teaching*, v. 35, n. 2, p. 42-46, 2009.

WOOLCOCK, Michael; NARAYAN, Deepa. Social capital: implications for development theory, research, and policy. *The World Bank Research Observer*, v. 15, n. 2, p. 225-249, 2000.

YOUNG, Oran R. *International governance: protecting the environment in a stateless society*. Cornell University Press, 1994.

ZACHER, Mark W. The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge University Press, 1992. p. 58-101.

A Editora UnB é filiada à



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Este livro foi composto em UnB Pro e Liberation Serif.

GOVERNANÇA AMBIENTAL

Fundamentos e aplicações

Este livro é simultaneamente introdutório e avançado. Trata do jovem conceito-chave do texto, governança, e da sua relação com conceitos consagrados. Há 20 anos cientistas políticos iam a eventos e escreviam textos para discutir os significados do conceito; agora ele faz parte do vocabulário conceitual e teórico da ciência política, embora ainda haja discordâncias sobre como usá-lo.

Nos estudos ambientais atuais, governança ocupou um nicho deixado pelo enfraquecimento do conceito de “comando e controle”. Isso fica claro nas pesquisas sobre o uso dos “recursos de acesso aberto” que, via de regra, são recursos naturais – água, atmosfera, riquezas do subsolo etc. O tempo mostrou a complexidade que envolve a regulamentação do acesso a esses recursos.

Os autores afirmam que o surgimento desses problemas complexos, às vezes chamados wicked problems, foi o principal motivador dos estudos da governança. Isso criou um novo campo de reflexão e de regulamentação que aponta a insuficiência de criar leis a serem aplicadas por órgãos governamentais “tradicionais”, que se limitam a “vigiar e punir” os infratores, principalmente os usuários dos recursos. A governança, ao contrário, defende a capacidade de os atores envolvidos gerirem conjuntamente os recursos naturais por meio de práticas institucionais cooperativas que evitem o esgotamento dos recursos.

A problemática da governança ambiental exige a gestão dos recursos naturais por instituições que congreguem todos os atores envolvidos no uso desses recursos. Essa nova maneira de abordar questões ambientais aposentou o tradicional modo de “vigiar e punir”, mas ela tem que se munir das informações e dos instrumentos analíticos e de gestão para enquadrar devidamente questões complexas

José A. L. Drummond

Professor Titular do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília

EDITORA



UnB

