

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano

Livro 7

Brasília, 2010

ipea

RECURSOS COMUNS E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: UMA DIMENSÃO POLÍTICA

1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo principal situar o campo de estudos relacionado ao gerenciamento e à governança dos recursos de base comum (RBC), oferecendo um estado atual dos estudos sobre a temática e ressaltando a importância de tais estudos no debate sobre a sustentabilidade ambiental.

Parte significativa dos temas relacionados aos estudos ambientais pode ser considerada como uma análise de bens coletivos – que podem ser bens públicos ou recursos comuns. O bem coletivo é aquele que não é passível de apropriação privada, ou seja, não há possibilidade de exclusão do indivíduo que não contribuiu para o provimento do bem. Quando um bem coletivo é provido, todos têm direito de dele desfrutar.

O controle da poluição atmosférica é exemplo de situação cujo foco é um bem coletivo. Parte-se do princípio de que o ar puro, livre de poluição, é condição de qualidade de vida para aquele que o respira. Porém, tanto o membro de entidade preocupada com a qualidade do ar, que usa tecnologia limpa e dedica parte de seu tempo à promoção da causa ambientalista, quanto o industrial que lança gases nocivos na atmosfera mediante a queima de combustíveis fósseis e outras técnicas produtivas não sustentáveis, beneficiam-se da qualidade de vida derivada do ar puro.

Caso o membro da entidade intensifique seus esforços e consiga um ar cada vez mais limpo, ele não pode excluir aquele industrial dos benefícios advindos de sua ação, pois o ar não pode ser privatizado. Nesse sentido, o ar é um bem coletivo. A iluminação e a segurança pública, entre outros exemplos, por serem alvos da mesma lógica, ganham também a denominação de bens coletivos.

O recurso comum é, por natureza, um bem deste tipo. O que difere esses recursos dos bens públicos em geral é que estes não só apresentam dificuldades de exclusão de terceiros, mas também rivalidade em seu uso (ARARAL, 2009). Ou seja, a rivalidade no uso do bem coletivo, no caso de um RBC, é real, enquanto nos bens públicos em geral tal característica é apenas potencial. Dessa forma,

por um indivíduo não reduz a qualidade e/ou a quantidade do bem quando este é utilizado por outro indivíduo, o RBC – tal como o estoque pesqueiro de um lago – tem sua quantidade e/ou qualidade reduzida quando explorado, o que implica uma menor oferta do recurso para os outros usuários.

Já os sistemas de gerenciamento de RBCs são definidos pela existência de um recurso que é alvo de um arranjo institucional – leis, normas sociais, acordos coletivos, entre outros – com vista a garantir sua manutenção em longo prazo. Tal arranjo envolve a garantia de utilização de um recurso por grupos que tradicionalmente o utilizam e que possuem interesse em sua manutenção. Dessa forma, para enfrentar o dilema dos bens coletivos, é promovida em tais sistemas uma exclusão deliberada de determinados grupos da possibilidade de utilização do recurso, em detrimento de outros grupos, que teriam a autorização para a exploração destes bens.

Vale ressaltar que um sistema operado pela lógica dos RBCs não significa privatização do recurso em si. Pelo contrário, o bem continua sendo de propriedade da coletividade. Geralmente, os grupos “responsáveis” pelo recurso apenas possuem o direito de uso, não podendo vender ou dispor deste conforme seus interesses individuais.

A seção 2 deste capítulo explora a ideia da “tragédia dos comuns”, que contradiz a máxima de que cada indivíduo buscando maximizar benefícios privados contribuiria, em todas as situações, para um bem-estar da coletividade, mediado pela “mão invisível” do mercado. Na seção 3, é abordada a lógica da ação coletiva de Olson (1999), que discute os determinantes da ação coletiva de grupos sociais na busca do provimento de bens coletivos. Na seção 4, discute-se o papel das instituições sociais no fomento a um adequado gerenciamento dos RBCs. A seção 5 traz um panorama dos acertos e obstáculos encontrados no desenvolvimento das teorias que procuram analisar a questão dos RBCs. As considerações finais apresentam a inter-relação dos estudos sobre “comuns” com a temática da sustentabilidade ambiental, enfatizando a dimensão política e social que é fundamental nos estudos sobre desenvolvimento sustentável.

2 A TRAGÉDIA DOS COMUNS

A emergência do campo de estudos relacionado à teoria dos comuns tem origem em Hardin (1968), que critica a máxima de Adam Smith, para quem os indivíduos, agindo racionalmente, buscando a maximização de seus interesses individuais, contribuiriam para o bem-estar coletivo. Para Hardin, tal maximização no que toca aos bens comuns levaria a uma tragédia que resultaria no uso predatório e no

O exemplo clássico da tragédia dos comuns se refere à dinâmica envolvendo pastores de ovelhas que criam seus animais em uma área de pastagem comum, porém limitada em tamanho. Neste contexto, quando um pastor promove o crescimento de seu rebanho em uma unidade, todo o lucro advindo dessa adição ao rebanho é apropriado individualmente pelo pastor. Entretanto, os custos relacionados ao aumento da pressão sobre a capacidade de suporte da pastagem gerados pela nova unidade do rebanho são divididos entre todos os outros pastores da área, pois a pastagem é de uso comum.

Já que os indivíduos obtêm lucro máximo ao adicionar uma unidade extra ao rebanho e apenas arcam com uma parcela dos custos gerados por essa adição, o ímpeto racional de cada um dos pastores individualmente seria aumentar indefinidamente seu rebanho, até o momento em que a pastagem fosse esgotada, gerando uma tragédia coletiva que afetaria todos os demais pastores.

Parte significativa dos temas relacionados à questão ambiental sofre a ameaça da tragédia dos comuns. Além da questão das pastagens, questões relacionadas a recursos pesqueiros, à exploração de florestas, ao uso da biodiversidade, à irrigação, ao gerenciamento de recursos hídricos, às mudanças climáticas, entre outras podem ser analisadas sob a ótica dos “comuns”. Dessa forma, os diversos temas poderiam ser melhor compreendidos adicionando-se a questão dos comuns ao seu campo de análise.

“A tragédia dos comuns” – como intitula Hardin (1968) – remete a um problema de ação coletiva. Como a ação sob a égide da maximização de interesses individuais em um campo em que os bens são coletivos não gera o resultado esperado, o dilema dos comuns deve ser enfrentado por meio de uma ação conjunta entre os interessados no provimento do bem, para que o bem coletivo continue sendo provido no longo prazo. Contudo, há desafios para que tal ação coletiva se concretize, que serão tratados na sequência.

3 A LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA¹

Olson (1999) dedica sua obra a demonstrar como são organizados os grupos sociais, quando essa organização tem como objetivo o provimento de um bem coletivo ou comum. “A lógica da ação coletiva” no que se refere aos bens comuns estimula que o ator, racionalmente, prefira não agir, beneficiando-se das ações alheias, pois não pode ser excluído dos benefícios derivados destas. Além disso, a relação custo/benefício não estimula o ator a agir em interesse próprio, mas a adotar o comportamento *free-rider* (caronas). Para explicitar como essa lógica se processa, faz-se necessário um breve resumo da argumentação do autor.

Como o bem coletivo é de interesse de muitos, é plausível pensar que os indivíduos formariam um grupo com a finalidade de provê-lo. E quanto maior o grupo, mais geral for o benefício do bem comum a ser provido e mais consciente de seus interesses forem os indivíduos, mais fácil seria o provimento deste grupo. A tese de Olson nega essa premissa e aponta que os grupos grandes seguem uma lógica contrária à exposta anteriormente. Segundo o autor:

Não é verdade que a idéia de que os grupos agirão para atingir seus objetivos seja uma seqüência 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, mesmo que todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses. Na verdade, a menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, *os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais* (OLSON, 1999, p. 14, grifo nosso).

Mesmo que os membros do grande grupo almejem a maximização de seu bem-estar pessoal por intermédio do bem coletivo e que haja acordo no grupo sobre os métodos para obter o bem, somente a associação grupal não assegura o provimento em nível ótimo desse benefício. É necessária uma coerção, que force os indivíduos a arcar com os custos da ação do grupo, ou então que sejam oferecidos, individualmente aos membros, incentivos cuja recompensa é outro bem diferente do bem coletivo. Só assim os indivíduos aceitarão contribuir com os custos da ação referente à obtenção do bem comum.

Isso ocorre porque os bens coletivos possuem características próprias, que dificultam a organização e a ação que visam seu provimento. Olson assinala que existem três fatores independentes, porém cumulativos, que podem impedir os grandes grupos de promoverem seus interesses:

(...) primeiro, quanto maior for o grupo, menor a fração do ganho total grupal que receberá cada membro que atue pelos interesses do grupo, menos adequada a recompensa a qualquer ação grupal, e mais longe ficará o grupo de atingir o ponto ótimo de obtenção do bem coletivo, se é que obterá algum. Segundo, dado que quanto maior for o grupo, menor será a parte do ganho total que caberá a cada membro ou a qualquer pequeno subgrupo (sem exceção), menor será a probabilidade de que algum subgrupo – e muito menos algum membro sozinho – ganhe o suficiente com a obtenção do benefício coletivo para compensar os custos de prover até mesmo uma pequena quantidade do benefício. (...) Terceiro, quanto maior for o número de membros do grupo, mais custosa será a organização e, portanto, mais alta será a barreira a ser saltada antes que alguma

Em grupos grandes, os esforços individuais não têm efeitos sensíveis sobre o provimento ou não de um bem coletivo e os custos privados derivados de seus esforços são superiores aos benefícios advindos do bem comum. Ao mesmo tempo, esse indivíduo poderá desfrutar de quaisquer vantagens obtidas pelos outros, quer tenha ou não colaborado com o grupo. Ademais, a coerção que vise à contribuição será reforçada caso os atos de um ou mais membros do grupo sejam perceptíveis para os demais membros. Mas quanto maior o grupo, menor a possibilidade de que o não colaborador seja descoberto. Essas condições favorecem o tipo de comportamento denominado por Olson de *free-rider* (caroneiro). Esses indivíduos:

(...) não têm nenhum interesse comum no que toca a pagar o custo desse benefício coletivo. Cada membro preferiria que os outros pagassem todo o custo sozinhos, e por via de regra desfrutariam de qualquer vantagem provida quer tivessem ou não arcado com uma parte do custo (OLSON, 1999, p. 33).

O *free-rider* é aquele que desfruta do bem coletivo sem ter pago nenhum custo para a obtenção deste. Seja porque a relação custo/benefício desestimula o ator a agir em prol de seus interesses ou então por ser impossível excluí-lo, apesar de não contribuir com a ação do grupo dos beneficiários.

A busca por interesses individuais impede a obtenção do bem comum e em alguns casos leva a “tragédia dos bens comuns”. Ao adicionar-se a teoria da ação coletiva de Olson (1999) ao escopo da “tragédia” teorizada por Hardin (1968), a análise dos bens comuns ganha em complexidade, conforme demonstrado no exemplo a seguir.

Em um lago, a sobre-exploração da atividade pesqueira leva a uma diminuição no número de peixes disponíveis, gerando prejuízo para os pescadores. Para evitar a “tragédia dos comuns”, os pescadores formam um grupo para a obtenção do bem comum (um estoque pesqueiro sustentável) e criam regras para a pesca no lago – controle do número e tamanho de peixes pescados, épocas proibidas para a pesca etc. Com essas medidas, o número de peixes aumenta e o benefício coletivo começa a ser provido.

Porém, um indivíduo isolado teria benefícios individualmente se não respeitasse as regras e não arcasse com os custos do grupo, pois, nesse caso, há grandes vantagens em não cooperar exatamente porque os demais assumem comportamentos colaborativos (LIMA; RUA, 2003). Ele “pegaria carona” no benefício coletivo, pois ninguém poderia excluí-lo de ser beneficiado com um aumento do estoque de peixes. Ao mesmo tempo, a sobrepesca praticada por esse indivíduo isolado não terá grande impacto no estoque do lago.

Essas condições fazem que ninguém queira pagar os custos da ação do grupo, mas queiram se beneficiar dos lucros derivados do comportamento alheio. Nesse caso, o bem coletivo não é provido e a tragédia dos comuns continua

presente, com a sobrepesca esgotando o estoque pesqueiro do lago. O *free-rider*, por desfrutar do bem coletivo sem pagar os custos dele, é o principal fator que impede que os grupos grandes atinjam seus objetivos.

A contribuição de Olson (1999) mostra os problemas da racionalidade individual no que tange aos bens coletivos e indica maneiras (sanções e incentivos) que podem diminuir o comportamento *free-rider*. Porém, a saída apontada pelo autor não é a única possível, embora seja importante e aplicável em diversos contextos.

4 GOVERNANDO OS COMUNS

A contribuição de Ostrom é fundamental quando tratamos de benefícios coletivos, pois ressalta a complexidade inerente à análise da questão. Além disso, a autora percebe o enfrentamento da tragédia dos bens comuns e do dilema da ação coletiva de modo mais otimista que Hardin (1968) e Olson (1999).

Ostrom (1990) trata da questão dos bens coletivos por uma vertente ainda não abordada pelos estudiosos da questão. Para ela, as maneiras mais eficazes de se enfrentar a tragédia dos comuns fogem às opções clássicas de privatização dos recursos (foco no mercado) ou exclusivo controle pelo Estado.

A privatização de um recurso comum pode ser impossível, pois muitas vezes tais recursos não apresentam condições objetivas para tanto – por exemplo, estoque pesqueiro de um lago – ou essa privatização pode gerar efeitos perversos ao longo do tempo, já que a manutenção da qualidade do recurso muitas vezes depende de mútuas interações entre diversos elementos desse recurso – por exemplo, dividir e privatizar partes de uma floresta pode gerar problemas ecossistêmicos, pois a conservação de uma floresta depende do bom gerenciamento de todas suas parcelas. Já o controle exclusivo do Estado pode ser ineficiente na medida em que, por vezes, ele possui insuficiência de informação sobre as características do recurso e a melhor forma de conservá-los, bem como arca com alto custo de monitoramento com relação à conservação deste.

A abordagem de Ostrom (1990) sugere que há uma terceira possibilidade de enfrentar a tragédia dos comuns: por meio do estabelecimento de instituições com o envolvimento dos usuários desses recursos, tanto na formulação quanto na implementação de instituições, ou seja, de regras, normas e procedimentos que regulam o uso do recurso. Nessa abordagem, o recurso não é privatizado e nem deixa de ser público, mas passa a contar com regras, sanções e incentivos que regulam o acesso a este. A ideia por trás dessa terceira possibilidade é que os usuários, por terem interesse direto na conservação e no uso sustentável do recurso, teriam incentivos a cooperar e a agir efetivamente na promoção da sustentabilidade.

Ostrom trabalha no referencial da teoria da ação racional, mais agrega em sua análise dos RBCs uma gama de fatores até então desconhecidos pelos teóricos dessa ação ou esparsos entre obras de diversos autores relacionados a essa teoria. Sua análise ressalta a importância da ação racional individual, simbolizada por meio da teoria dos jogos, mas outros elementos também podem ser notados em sua teoria: normas internalizadas, influência de normas legais, constrangimentos culturais e do meio biofísico, além de relações de poder.

A autora apresenta uma arena (*framework*) em que a complexidade de desejos, as circunstâncias e as relações de poder é relevante, assim como os interesses e a posição social de diversos atores. Para Ostrom (1990), não deve haver nenhum pressuposto geral de como é processada a ação coletiva e/ou o uso e gerenciamento dos recursos comuns. Ao contrário, observar as particularidades locais é essencial para uma análise correta do contexto referente às regras de apropriação e ao uso de recursos comuns.

É por meio da análise de singularidades que podemos elaborar a melhor estratégia para o gerenciamento dos bens coletivos. As instituições são moldadas por essa complexidade e têm grande influência no sucesso ou no fracasso do gerenciamento de recursos de base comum.

Os modelos teóricos muitas vezes são impeditivos à observação de singularidades locais, pois frequentemente as realidades são submetidas aos modelos, e não o contrário. Segundo a autora,

Modelos sugerem ao analista comportamentos e resultados prováveis numa situação com uma estrutura *particular*. Eles não lhe dizem como descobrir a estrutura da situação para conduzir a análise. Modelos que usam pressupostos como informação completa, ação independente, simetria perfeita, ausência de erros humanos, nenhuma norma aceitável de comportamento, custo zero de monitoramento e implementação e nenhuma capacidade de alterar a estrutura da situação ajudam o analista a derivar previsões precisas... Modelos que fazem tais afirmações, contudo, não dirigem a atenção do analista para algumas das variáveis que afetam os incentivos e o comportamento dos indivíduos.²

Mesmo ressaltando a complexidade inerente ao estudo da ação coletiva e dos recursos comuns, enfatizando a importância da realidade local, Ostrom afirma que mudanças institucionais que visem ao melhor gerenciamento dos RBCs são favorecidas caso algumas condições sejam preenchidas:

2. "Models suggest to the analyst likely behaviors and outcomes in a situation with a particular structure. They do not tell the analyst how to discover the structure of the situation in order to conduct an analysis. Models that use assumptions such as complete information, independent action, perfect symmetry, no human errors, no norms of acceptable behavior, zero monitoring and enforcement costs, and no capacity to change the structure of the situation itself help the analyst derive precise predictions. (...) Models that made such assumptions do not, however, direct the attention of the policy analysts to some of the problematic variables of the situation that affect the incentives and behaviors."

1. Muitos dos beneficiários compartilham um julgamento comum de que serão prejudicados se não adotarem uma regra alternativa.
2. Muitos dos beneficiários serão afetados de forma similar pelas alterações de regra propostas.
3. Muitos dos beneficiários valorizam em alta medida os direitos de propriedade coletiva: em outras palavras, eles possuem baixas taxas de desconto.
4. Os beneficiários enfrentam custos de informação, transformação e implementação relativamente baixos.
5. Muitos dos beneficiários compartilham normas gerais de reciprocidade e acreditam que seriam utilizadas como capital social inicial.
6. O grupo que se beneficia das regras de propriedade coletiva é relativamente pequeno e estável.³

Essas condições são válidas se as considerarmos como tipos ideais weberianos, representando uma situação que dificilmente será encontrada na realidade. Não há problema algum em considerá-las desejáveis, mas deve-se observar que em algumas realidades específicas essas condições podem ter uma aplicação divergente daquela que foi inicialmente desejada. Em outras realidades, elas simplesmente não poderão ocorrer. É necessário não insistir na criação dessas condições em meios sociais incompatíveis com estas (FONSECA; BURSZTYN, 2009).

Nesse contexto, vale a pena procurar formas singulares adaptadas às realidades locais que favoreçam o melhor gerenciamento dos RBCs e contribuam para melhorar o bem-estar da população. Caso haja a insistência na criação das condições referidas, se pode cair no erro exposto anteriormente de forçar a realidade a um modelo.

Contudo, nas condições anteriormente elencadas, Ostrom faz uma classificação destas em termos de importância:

Essas variáveis são ordenadas de maneira fraca, começando com aquelas que acredito ser as mais importantes para afetar a probabilidade dos indivíduos concordarem com novas regras que aumentarão o bem-estar, e terminando com aquelas que acredito ser menos importantes. Embora considerável ênfase tenha sido colocada no tamanho

3. 1. *Most appropriators share a common judgment that they will be harmed if they do not adopt an alternative rule.*
 2. *Most appropriators will be affected in similar ways by the proposed rule changes.*
 3. *Most appropriators highly value the continuation activities from this CPR; in other words, they have low discount rates.*
 4. *Appropriators face relatively low information, transformation, and enforcement costs.*
 5. *Most appropriators share generalized norms of reciprocity and trust that would be used as initial social capital.*

do grupo envolvido nos problemas de ação coletiva, considero as primeiras cinco variáveis como mais importantes do que o número de pessoas envolvidas.⁴

Embora considerar o tamanho do grupo como tendo menor importância do que os cinco primeiros fatores seja um claro sinal de otimismo quanto ao gerenciamento de RBCs, a análise de Olson (1999) é relevante quando ele enfatiza que o tamanho do grupo é fundamental na aquisição de um benefício coletivo.

Por mais que o tamanho do grupo não seja o único fator relevante, em certos RBCs – como qualidade do ar de uma metrópole –, o tamanho apresenta importância capital. Os esforços para o gerenciamento de RBCs não podem subestimar a importância do tamanho do grupo.

Em uma metrópole – com milhões de habitantes – torna-se difícil ter normas compartilhadas por todos, pois o meio sociocultural é intrinsecamente variado e as experiências cotidianas vividas por indivíduos particulares são diversas – não favorecendo uma interação continuada entre os atores. Além disso, os custos de monitoramento no caso de um grupo grande são muito altos e, aliados ao individualismo presente na sociedade moderna, favorecem o comportamento dos *free-riders*.

Sendo assim, a análise de Ostrom (2003) tem maior grau de aplicabilidade nos casos de RBCs apropriados por pequenos ou médios grupos. Nos grupos realmente grandes, o tamanho destes continua tendo vital importância.

Os direitos de propriedade de um RBC variam de acordo com as prerrogativas relacionadas ao usufruto do bem e à possibilidade de gerenciamento das regras de uso do recurso. As regras de propriedade que regem a forma de apropriação de um recurso comum influenciam fortemente o comportamento dos indivíduos e dos grupos sociais frente ao gerenciamento e uso desses recursos (OSTROM, 2003).

Tais regras de propriedade são historicamente legitimadas, mas muitas vezes necessitam do reconhecimento de autoridades oficiais que legitimam e garantem o direito dos usuários de recursos comuns que não podem ou não devem ser completamente privatizados. De acordo com Ostrom,

(...) a família restante de teorias da ação coletiva tem que incluir a rica interrelação entre a natureza do bem, o regime de propriedade vigente no local, o sistema de governança utilizado para a confecção de novas regras e a resultante estrutura de recompensas.⁵

4. *"These variables are weakly ordered, beginning with those that I think are most important in affecting the likelihood of individuals agreeing to new rules that will improve welfare, and ending with those that I think somewhat less important. Although considerable emphasis has been placed on the size of the group involved in collective-action problems, I consider the first five variables to be more important than the number of persons involved"* (OSTROM, 1990, p. 211-212).

5. *"The resulting family of collective action theories has to include the rich interplay between the nature of the good, the property-right-regimes in place, the governance system used for making new rules and the resulting payoff*

Portanto, não há como definir qual a melhor forma de estabelecer a propriedade de bens comuns, nem a melhor forma de gerenciá-los, caso estes sejam enquadrados em uma categoria única. A natureza do bem, a apropriação e o uso particular de atores sociais diversos são elementos cruciais no desenvolvimento de regras de propriedade para esses bens.

Os direitos de propriedade são instituições sociais que definem as regras do jogo na apropriação e no gerenciamento de RBCs. No momento em que Ostrom (2003) afirma que as regras de propriedade influenciam o comportamento dos indivíduos frente aos recursos, a autora está enfatizando que as instituições sociais são fundamentais no gerenciamento de recursos comuns.

As instituições podem ser formais e informais, como analisadas por North (1990), mas em ambos os casos precisam de legitimação para possuir aplicação prática. Uma instituição não legítima é uma instituição morta. Sendo assim, Ostrom (1990) enfatiza a importância do Estado para legitimar as instituições relacionadas à propriedade de bens comuns.

Por mais que não seja essencial – pois existem instituições sociais atuantes que independem do reconhecimento do Estado –, o reconhecimento do poder público garante um espaço de manifestação da ação coletiva, do grupo social que pretende estabelecer as regras de uso para o recurso, bem como os mecanismos legais de exclusão e a regulação do acesso e do uso dos bens.

Como estabelecer e favorecer instituições voltadas à sustentabilidade no uso dos RBCs? A questão não possui uma resposta única. A resposta reflete a complexidade inerente à tal questão. Formular instituições – e direitos de propriedade – para o melhor aproveitamento dos recursos requer observar, caso a caso, as realidades locais e estabelecer estratégias de acordo com as particularidades do meio sociocultural em que se situa o recurso, dos atores envolvidos, das formas de usufruto praticadas, da própria natureza desse recurso etc.

Não se pode ter forma única no estabelecimento de instituições para os recursos comuns, pois sua efetividade é inerentemente contextual. Mais uma vez a realidade local dita as regras e as propostas de criação de instituições precisam se adaptar a ela (DIETZ; OSTROM; STERN, 2003). Sendo assim, múltiplas formas de instituições e direitos de propriedades são necessárias para o gerenciamento dos RBCs em suas realidades específicas. Como acentua Ostrom: “Argumento seriamente que esforços adicionais para alcançar uma única teoria geral são contraproduativos”.⁶

5 O CAMPO DE ESTUDOS SOBRE OS BENS COMUNS: ACERTOS E OBSTÁCULOS

No esforço de encontrar a melhor maneira de gerenciar os recursos comuns, estudiosos conformaram um campo de estudos que conta com uma produção de mais de 10 mil títulos entre 1985 e 2005, envolvendo mais de dois mil periódicos distintos e outras formas de produção acadêmica (LAERHOVEN; OSTROM, 2007).

O desafio maior do campo de estudos sobre comuns é encontrar formas de evitar a “tragédia dos comuns”, já que a privatização e/ou o controle exclusivo dos recursos pelo Estado não demonstraram ser, em diversos casos, alternativas viáveis para o enfrentamento de tal dilema.

O campo de estudo sobre comuns se desenvolveu simultaneamente à adoção, em diversas partes do mundo, de sistemas de governança que não eram exclusivamente privados ou públicos, mas que mesclavam características de ambos os formatos, com base na presença dos usuários diretos dos recursos comuns na definição das regras e dos arranjos coletivos – ou seja, de instituições sociais – que serviriam como mola mestra nas tentativas de se evitar a “tragédia”.

Como visto anteriormente, embora Ostrom (1990) afirmasse que as instituições e os arranjos para a governança dos comuns deveriam ser desenhados caso a caso com base nos contextos locais, a estes exemplos a autora se arriscou a apresentar algumas variáveis que poderiam afetar a forma de gerenciamento dos bens comuns e que deveriam ser levadas em conta no desenho das instituições.

Dessa forma, parte significativa da produção dos estudiosos do campo foi direcionada a identificar quais variáveis influenciariam no desempenho das instituições, observando que condições seriam favoráveis para a ação coletiva e que elementos seriam obstáculos a elas. Dessa forma, a teoria se desenvolveu no sentido do estabelecimento de uma teoria geral sobre os comuns, com foco na identificação de quais seriam as instituições certas para cada realidade social, conforme a presença ou não das variáveis em cada contexto. Ademais, em que as variáveis consideradas favoráveis não eram encontradas, foram realizados esforços no sentido de fazer estas surgirem a fim de criar as condições “adequadas” no contexto local. Assim sendo, estudiosos como Agrawal (2001, 2007) sistematizaram quais seriam as variáveis capazes de afetar a *performance* de instituições para a governança dos bens comuns, indicando um número de variáveis quantificadas entre 30 e 40.

A busca por encontrar as “instituições certas” fez que as variáveis identificadas fossem promovidas, de forma simultânea e independente das especificidades dos contextos locais, em diversas partes do mundo. Esse movimento teve o protagonismo das agências financiadoras internacionais, que

estipulavam – como condição para o financiamento de projetos – que tais projetos incluíssem entre seus objetivos e suas atividades a promoção das características consideradas favoráveis a uma boa governança. O conjunto dessas características pode ser denominado de Manual da Boa Governança (MBG) (FONSECA; BURSZTYN, 2009). Dessa maneira, os projetos que visavam ao gerenciamento de recursos comuns passaram a promover o MBG, incluindo conceitos tais como capital social, participação, empoderamento, descentralização, entre outras variáveis apontadas como compatíveis com o adequado gerenciamento dos recursos de base comum.

Contudo, estudos posteriores sobre os recursos comuns enfatizaram diversas críticas a abordagens relacionadas à promoção de “instituições corretas”. Tais críticas atingiram diversos pilares do nascente campo de estudos. A primeira delas se refere à percepção de que estudos relacionados aos bens comuns tenham por hábito focar nas características internas ao sistema de ação dos usuários, tais como regras de uso locais e, formas de monitoramento e de gestão do sistema. Críticos a essa abordagem afirmam que os comuns estão sendo analisados como sistemas fechados, sem sofrer influência externa. Dessa forma, as inter-relações com o ambiente externo e com a questão de escala de atuação das instituições foram subestimada (BERKES, 2002; YOUNG, 2002; WILSON, 2007; KERR, 2007). Por vezes, o uso do recurso não pode ser contido no âmbito de ação de uma instituição local, necessitando de uma análise mais ampla que inclua questões externas, tais como o mercado, e fatores demográficos e macropolíticos, entre outros (AGRAWAL, 2007).

O elemento principal de crítica, que está reformulando o campo de estudos sobre comuns, é a importância do contexto sociopolítico local, com suas especificidades históricas, culturais e de relações de poder. Não basta que um conjunto de regras seja estabelecido entre os usuários sem que tais instituições sejam legitimadas socialmente.

Por terem em comum o fato de compartilhar o uso de um recurso, estudiosos presumiram que o grupo de usuários “locais” dos recursos seria um todo harmônico e com reduzida incidência de conflito. Entretanto, Cleaver (2001, p. 45), em seus estudos sobre a Tanzânia, acentua que “mais realisticamente, podemos ver a comunidade como o *locus* de solidariedade e conflito, alianças inconstantes, poder e estruturas sociais”. Dessa forma, a implementação de instituições direcionadas aos recursos comuns frequentemente é pautada por assimetrias de poder entre os usuários (PÉREZ-CIRERA; LOVETT, 2006; NJAYA, 2007; MANOR, 2004; RIBOT, 2007; FONSECA, 2009), fazendo que “as instituições renovadas reproduzam as mesmas relações desiguais de poder e de autoridade como uma característica perversa das relações sociais (RAY, 2007, p. 360).

O estabelecimento de instituições para o gerenciamento de uso comum não pode “romantizar” a ideia de comunidade local (MOHAN; STOKKE, 2000) e deve levar em consideração que há conflitos dinâmicos entre os usuários. Além disso, questões de escala e de influências de fatores em nível macro demonstram que uma instituição para um bem comum não pode ser analisada sob a perspectiva de um sistema fechado, que interage com a realidade externa de forma coesa e coerente. Da mesma maneira, há de se considerar que as instituições designadas para a sustentabilidade do recurso não são implementadas em um meio caracterizado pelo vazio institucional. Ao contrário, as novas instituições se farão perceber sobre um conjunto anterior de instituições formais e informais, que apresentarão níveis variados de inter-relação. Isso faz que as novas instituições possam constituir uma ruptura no sistema anterior ou mesmo promover apenas mudanças marginais, em que investimentos e adaptações realizados pelos atores com relação às instituições anteriores fazem que seja difícil ao ator abandonar estas, em um contexto de *path dependence* (HEINMILLER, 2009; WILSON, 2007; RAY, 2007).

Os desenvolvimentos recentes no campo de estudos sobre comuns de certa forma retomam parte do raciocínio inicial de Ostrom (1990), em que as instituições deveriam ser definidas e desenhadas caso a caso. Isso ocorre porque as especificidades do contexto local geralmente determinam o grau de sucesso ou fracasso na implementação de instituições, e não a forma do desenho institucional em si (FONSECA, 2009; NJAYA, 2007; HUSSAIN; BHATTACHARYA, 2004; CLEAVER, 2000).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1 Sustentabilidade Ambiental: uma questão social e política

Este capítulo teve como objetivo principal traçar um panorama dos estudos sobre bens comuns, cujo viés analítico acrescenta em riqueza e complexidade a abordagem sobre sustentabilidade ambiental. Essa abordagem vai além de uma discussão sobre o meio natural, mas consiste em uma temática afeita a uma análise sociopolítica.

As conclusões deste capítulo ressaltam que a dimensão social e política está imbricada com a gestão dos recursos ambientais de base comum. Tendo em vista que a parcela substantiva dos desafios ambientais que estão postos à humanidade no início do século XXI se referem aos RBCs, pode-se afirmar que não há como tratar a sustentabilidade ambiental de forma isolada frente às questões sociopolíticas que as constituem. De forma semelhante, as questões sociais e políticas que emergem da iniciativa de promoção de ações coletivas que visem à utilização de um RBC são influenciadas pelas características dos

Na busca por um modelo de desenvolvimento que seja socialmente justo, economicamente viável e ecologicamente equilibrado (BURSZTYN, 1995), o papel das instituições e da ação coletiva é fundamental. Analisar a questão ambiental sob a ótica da ação política, no intuito de identificar instituições que favoreçam um adequado gerenciamento dos recursos comuns é essencial para que se obtenha uma gestão ambiental efetiva.

Entretanto, tal análise deve ser feita por meio das especificidades de cada contexto, e não com base em modelos teóricos gerais e simplificados. Fatores como as relações de escala, os processos históricos marcados por *path dependence*, a complexidade inerente às relações de poder e a forma de estruturação dinâmica das relações sociais devem ser a base para a configuração de instituições que atuem para garantir o uso sustentável dos recursos de base comum e, por conseguinte, para a promoção do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

- AGRAWAL, A. Common Property Institutions and Sustainable Governance of Resources. **World Development**, v. 29, n. 10, p. 1649-1672, 2001.
- _____. Forests, Governance, and Sustainability: Common Property Theory and its Contributions. **International Journal of the Commons**, v. 1, n. 1, p. 111-136, 2007.
- ARARAL, E. What Explains Collective Action in the Commons? Theory and Evidence from the Philippines. **World Development**, v. 37, n. 3, p. 687-697, 2009.
- BERKES, F. Cross-scale institutional linkages: perspectives from the bottom up. In: OSTROM, E. *et al.* (Ed.). **The drama of the commons**. Washington: National Academy Press, 2002, p. 293-321.
- BURSZTYN, M. Armadilhas do progresso: contradições entre economia e ecologia. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 97-124, 1995.
- CLEAVER, F. Moral Ecological Rationality, Institutions and the Management of Common Property Resources. **Development and Change**, v. 31, p. 361-383, 2000.
- _____. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books, 2001.
- DIETZ, T.; OSTROM, E.; STERN, P. The struggle to govern the commons. **Science**, v. 302, p. 1907-1912, 2003.
- FONSECA, I. F. **Entre o discurso e a prática: boa governança e agendas 21 locais na amazônia**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2009. 166 p.
- FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M. Mercadores de moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. **Ambiente e Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 169-186, 2007.
- _____. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, p. 1243-1248, 1968.
- HEINMILLER, T. Path dependency and collective action in common pool governance. **International Journal of the Commons**, v. 3, n. 1, p. 131-147, 2009.
- HUSAIN, Z.; BHATTACHARYA, R. Common pool resources and contextual factors: Evolution of a fishermen's cooperative in Calcutta. **Ecological Economics**, v. 50, p. 201-217, 2004.
- KAY, A. A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies. **Public Administration**, v. 83, p. 553-571, 2005.

KERR, J. Watershed Management: Lessons from Common Property Theory. *International Journal of the Commons*, v. 1, n. 1, p. 89-109, 2007.

LAERHOVEN, F.; OSTROM, E. Traditions and Trends in the Study of the Commons. *International Journal of the Commons*, v. 1, n. 1, p. 3-28, 2007.

LIMA, R.; RUA, M. Cotidiano, racionalidade e sereias: o dilema do prisioneiro como metáfora da questão ambiental. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 67-88, 2003.

MANOR, J. User Committees: A Potentially Damaging Second Wave of Decentralization? *The European Journal of Development Research*, v. 16, n. 1, 2004.

MOHAN, G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. *Third World Quarterly*, v. 21, n. 2, p. 247-268, 2000.

NJAYA, F. Governance Challenges for the Implementation of Fisheries Co-Management: Experiences from Malawi. *International Journal of the Commons*, v. 1, n. 1, p. 137-153, 2007.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999 (1965).

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

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

PÉREZ-CIRERA, V.; LOVETT, J. Power distribution, the external environment and common property forest governance: A local user groups model. *Ecological Economics*, v. 59, p. 341-352, 2006.

RAY, S. Power relations and institutional outcomes: A case of pastureland development in Semi-arid Rajasthan. *Ecological Economics*, v. 62, p. 360-372, 2007.

RIBOT, J. Representation, Citizenship and the Public Domain in Democratic Decentralization. *Society for International Development*, v. 50, n. 1, 2007.

WILSON, J. Scale and Costs of Fishery Conservation. *International Journal of the Commons*, v. 1, n. 1, p. 29-41, 2007.

YOUNG, O. Institutional interplay: the environmental consequences of cross-scale interactions. In: OSTROM, E. et al. (Ed.). *The drama of the commons*. Washington: National Academy Press, p. 263-291, 2002.

CAPÍTULO 9

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

A definição do licenciamento ambiental federal no Brasil está inserida na lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Nessa norma, o licenciamento ambiental é um instrumento da política ambiental brasileira – Art. 9º, inciso IV.¹ A competência executora do licenciamento ambiental federal é do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – Art. 10, § 4º. Esse instrumento é uma licença, *um procedimento administrativo, burocrático*, cujas diretrizes gerais para sua utilização encontram-se detalhadas nas Resoluções nºs 1/1986 e 237/1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama),² e na Instrução Normativa (IN) nº 184, de 17 de julho de 2008, do Ibama.³

O tema desse capítulo refere-se à *análise da política ambiental brasileira*, aqui entendida como uma *política regulatória*,⁴ especificamente em um de seus instrumentos, o *licenciamento ambiental federal*, um instrumento preventivo da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/1981. A pergunta que este texto procura responder é a seguinte: o que é o licenciamento ambiental federal no Brasil, como surge, se estrutura e evolui, seus problemas atuais e tendências de resolução?

A classificação corrente dos instrumentos de política ambiental relaciona dois grandes tipos: instrumentos de comando e controle (CEC) e instrumentos econômicos (IE) (MARGULIS, 1996; MOTA, 2001, p. 123-137). Os principais tipos de instrumentos de comando e controle referem-se: a padrões, a zoneamento e a licenças. Os instrumentos econômicos mais conhecidos são: taxas ambientais, criação de um mercado, sistemas de depósito e de reembolso e subsídios.

1. Ver o corpo da lei atualizado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 jan. 2008.

2. O detalhamento das duas resoluções pode ser observado em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res01/res0186.html>> e <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 21 jan. 2008.

3. A IN nº 184, de 17 de julho de 2008, foi um resultado de ajustes incrementais realizados nos processos de licenciamento, os quais visaram padronizar minimamente os procedimentos operacionais de licenciamentos de atividades econômicas e empreendimentos, tornando obrigatório a execução desses procedimentos por meio de sistema informatizado do licenciamento ambiental federal, o Sistema de Licenciamento (SISLIC).

4. A implementação de políticas regulatórias normalmente envolvem a burocracia do Estado e dos grupos de interesse na configuração de normas, proibições e regulamentações, em que seu grau de conflito vai depender da forma como se manifestam os conflitos.