

TEORIA DA GOVERNANÇA ECONÔMICA DOS BENS PÚBLICOS: UMA TÉCNICA POSSÍVEL PARA GESTÃO AMBIENTAL

ECONOMIC GOVERNANCE THEORY OF PUBLIC GOODS: A POSSIBLE TECHNIQUE FOR ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

Adriano Aparecido Silva*
Leandro dos Santos†
Juliana Giraldini Barbosa da Silva‡
Dionei José Silva§
Fernando Henrique Eduardo Guarnieri¶

Resumo: Todo bem comum deverá ser gerido por meio de uma governança corporativa, em que as decisões e negociações tenham a participação de diversos atores nas mais variadas dimensões. A gestão de bens comuns, como os recursos naturais, baseia-se num arranjo institucional que, geralmente, é composto de vários elementos como: assembleias, negociações, decisões, acordos, monitoramentos, sanções e instâncias de fácil acesso para a resolução de conflitos. Há pensadores, por exemplo, que consideram confiar a gestão do meio ambiente à comunidade envolvendo a população interessada, ao invés de deixá-la sob os auspícios de órgãos governamentais. Porém isso requer um compromisso ético e exige consciência dos que nela atuam. Diante disso, apresentamos

* Possui graduação em direito pela universidade de Cuiabá (1997) e mestrado em integração e relações empresariais pela universidade de ribeirão preto (2003) e está cursando doutorado em ciência política pela UNEMAT/UERJ. É professor assistente da Universidade do Estado de Mato Grosso. E-mail: adrianosilva@unemat.br.

† Possui graduação em Geografia pela Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT (2007) e mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT (2013). Atualmente é professor da Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT, Campus Universitário de Cáceres, curso de Geografia. E-mail: leandroluander@hotmail.com.

‡ Publicitária formada pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) atua há mais de 20 anos no mercado de comunicação com especialização em Estratégias de Marketing Digital, pela SP Digital School. E-mail: juliana@giraldini.com.br.

§ Licenciado e Bacharel em Ciências Biológicas pela Universidade Católica de Goiás (1993), mestrado (2000) e doutorado (2005) em Biologia Tropical e Recursos Naturais, com área de concentração em Ecologia pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. Atualmente é professor adjunto da Universidade do Estado de Mato Grosso, atuando no curso de graduação em Ciências Biológicas e Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Ambientais do Campus Universitário Jani Vanini em Cáceres-MT; nos cursos de em Mestrado em Ecologia e Conservação no Campus de Nova Xavantina e Ambiente e Sistemas de Produção Agrícola no Campus Universitário de Tangará da Serra. E-mail: dioneijs@unemat.br.

¶ Professor Adjunto de Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1994), mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2004 e, doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2009). E-mail: fguarnirri@iesp.uerj.br.

uma reflexão teórica sobre o uso desse bem comum, perpassando pelos bens comuns ambientais. A metodologia assentou-se numa perspectiva qualitativa e os procedimentos metodológicos envolveram pesquisas em fontes secundárias (amostragem da literatura publicada), avaliando os resultados produzidos nos trabalhos de diversos autores. O estudo demonstra a construção do conceito de políticas e os tipos de gestão pública no Brasil, a teoria dos Common Pool Resources – CPRS, da Teoria da Ação Coletiva e de Governança. Muitas pesquisas demonstraram que grupos de usuários de recursos comuns têm alcançado sucesso em criar arranjos institucionais e sistemas de manejo que permitem, ao longo do tempo, garantir o uso sustentável e equitativo de recursos comuns tais como florestas, oceanos, rios e lagos, pastagens, entre outros. Ao mesmo tempo, alguns grupos e comunidades não conseguiram evitar a degradação da base de recursos naturais que manejavam coletivamente.

Palavras-chave: Bens Comuns. Análise e Desenvolvimento Institucional — IAD. Meio Ambiente.

Abstract: Every common good should be managed through Corporative Governance, in which decisions and negotiations have the participation of several actors in the most varied dimensions. The management of common goods such as natural resources is based on an institutional arrangement that is generally composed by several elements such as: assemblies, negotiations, decisions, agreements, monitoring, sanctions, and easily accessible instances for conflicts resolution. There are thinkers, for example, who consider entrusting the environment management to the community by involving the interested population instead of leaving it under the Administration. However, such measure requires an ethical commitment and awareness of those who work on it. Therefore, we present a theoretical reflection on the use of this environmental common good. The methodology was based on a qualitative approach and the methodological procedures involved research in secondary sources (published literature), and evaluating the results in many authors works. The study demonstrates that the concept of political construction and the public management types in Brazil, the Common Pool Resources theory - CPRS, Collective Action and Governance teory. Many researches have shown that users groups of common resources have been successful in creating institutional arrangements and management systems that allow, over time, to guarantee the sustainable and equitable use of common resources such as forests, oceans, rivers and lakes, pastures, among others. At the same time, some groups and communities were unable to prevent the degradation of the natural resource base they managed collectively.

Keywords: Common resources. Institutional Analysis and Development - IAD. Environment

1 Introdução

No momento político em que vivemos, um dos principais mecanismos de aceleração do processo de transformação do estado nacional é a globalização, ancorada na tecnologia da informação e na emergência da sociedade civil organizada (SANTOS, 1994). Nesse processo, o Estado parece minimizar as funções de regulação e adquire outras (passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento), induzido pelo ágil, inovador e democrático. Esse novo papel representa novas estratégias e uma postura mais globalizada, com novas maneiras de governar, em que a participação dos diversos agentes políticos e sociais se inter-relacionam na busca de propostas que atendam aos diferentes interesses.

Assim, a partir da maior democratização da participação da sociedade civil na vida pública do Estado, viu-se aumentar a necessidade do governo brasileiro em atender o interesse público dos mais diversos autores, os quais têm suscitado reflexões sobre as novas maneiras de governar. Nesse contexto, tem-se observado maior participação popular nas principais tomadas de decisões, especialmente as que impactam nos aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. A evolução histórica do processo político é uma das mais interessantes partes que constituem a conceituação de novos paradigmas, como por exemplo, a governança pública dos bens comuns. Para tanto, é imperativo buscar respaldo teórico-conceitual sobre a gestão pública no Brasil em autores, como Ostrom e Ostrom (1971) e Bresser-Pereira (2004).

A partir da literatura que constitui o referencial teórico-conceitual dessa pesquisa, deseja-se melhor compreensão dos modelos de gestão que sobressaem no Brasil, de modo a apresentar, de maneira sucinta, a evolução dos processos administrativos que, como qualquer processo de mudança, provoca reações nas pessoas e nas organizações envolvidas (SANTOS, 2010). Desse modo, como objetivo principal dessa pesquisa, surgiu a necessidade de suscitar reflexões sobre a teoria da governança econômica dos bens públicos no Brasil.

Embasados no referencial teórico-metodológico consultado, a pesquisa aborda ao longo do seu desenvolvimento os seguintes temas: Construção do conceito de política e a gestão pública no Brasil; Teoria dos Common Pool Resources — CPRS; Institutional Analysis and Development Framework — IAD e a Teoria da Ação Coletiva e de Governança.

Metodologicamente a pesquisa em apreço assentou-se num viés qualitativo, sustentada em fontes secundárias, ou seja, trabalhamos com a revisão integrativa por meio da busca na literatura publicada (amostragem), avaliando os resultados produzidos nos trabalhos de autores, tais como, Ostrom e Ostrom (1971) e Bresser-Pereira (2004).

A revisão integrativa, segundo Souza, Silva e Carvalho (2010), é a mais ampla abordagem metodológica referente às revisões, permitindo a inclusão de estudos experimentais e não experimentais para uma compreensão completa do fenômeno analisado. Combina também dados da literatura teórica e empírica, além de incorporar um vasto leque de propósitos: definição de conceitos, revisão de teorias e evidências e análise de problemas metodológicos de um tópico particular.

2 Construção do conceito de política e os tipos de gestão pública no Brasil

O Estado age sobre a sociedade enquanto organização, por meio de suas políticas públicas de curto prazo e de suas instituições em longo prazo (BRESSER-PEREIRA, 2004). O autor considera ainda que, para o aparelho estatal tornar-se pleno, é necessário que a sua condição fiscal e financeira seja sadia ou, então, não se tornará eficiente do ponto de vista administrativo.

A atuação do Estado sobre a sociedade, no plano de implementação, teve avanço modesto, lento e com dificuldades, com maior expressão na falta de informações e de conhecimentos por parte dos gestores governamentais, bem como na assimilação parcial da nova cultura de

gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2004). Porém, há que se considerar que houve, por parte do Estado, ações voltadas à desburocratização, flexibilização e descentralização de sua gestão, conferindo-lhe maior transparência, clareza e propagação das informações para o controle de resultados e avaliações com maior rigor.

Entre os anos de 1830 a 1970, as políticas públicas foram difundidas na Europa, influenciadas pela expansão do capitalismo (ROSEN, 1979), cenário que determinou ao Estado uma metodologia administrativa (segunda metade do Séc. XIX), desencadeando reformas do serviço público com abrangência mundial, de modo a tornar o aparelho estatal mais profissionalizado e efetivo, mas não mais eficiente.

No contexto brasileiro, as políticas públicas encontram campo fértil a partir dos anos de 1930, precisamente no primeiro governo de Getúlio Vargas. Segundo Bresser-Pereira (2010), no Brasil as reformas políticas se incorporam a partir de 1995, com maior burocracia, baseadas em medidas adotadas em países como Alemanha, França e Japão.

Com base na perspectiva apresentada, pode-se conferir que no Brasil as reformas com focos na gestão pública (1995 a 1998) sustentaram-se em princípios voltados a tornar os gestores públicos mais autônomos e responsáveis. Desse modo, elas propunham que determinadas ações deveriam ser atribuições do Estado, enquanto outras seriam concedidas a terceiros. Bresser-Pereira (2004) assinala que a reforma da gestão pública no Brasil, ancorou-se no pressuposto de que o Estado já era democrático. Nesse sentido,

Enquanto as reformas burocráticas eram centralizadoras (Séc. XIX), em regimes políticos liberais, mas ainda autoritários, as reformas da gestão pública podiam adotar a política de descentralização e de publicização para organizações sociais, porque, durante o Século XX, o Estado tornou-se democrático, e as formas de responsabilização democrática tornaram-se disponíveis para a sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2004).

A partir da literatura consultada, percebe-se que a reforma da gestão pública no Brasil enfrentou, em seu início, um clima fortemente adverso, devido ao fato de a proposta ser compreendida como neoliberal e contrária aos interesses dos servidores públicos. Aos poucos, a lógica da reforma ganhou legitimidade e adquiriu *status* de reforma cultural, institucional e de implementação.

De acordo com Menezes e Amaral (2010), as constantes evoluções e adequações das organizações exigem novas formas de gestão e de solução dos problemas. Consequentemente, os processos administrativos são articulados a uma permanente mudança, que suscita dos grupos que exercem o poder nas organizações reações diretas e indiretas. A reação à mudança ocorre em níveis diferenciados de intensidade nos diversos segmentos afetados pela organização, sindicatos, empregados e a própria sociedade.

O modelo de gestão deve ser compreendido como o conjunto de políticas, práticas, padrões atitudinais, ações e instrumentos empregados por uma instituição para interferir no comportamento humano e direcioná-lo no ambiente de trabalho (FISHER, 2001). Dessa maneira, acredita-se que os modelos de gestão administrativa vêm sofrendo modificações significativas

por conta de inúmeros processos e atributos que vão sendo incorporados com as mudanças em curso ao longo dos tempos.

Assim, considera-se que o modelo de administração gerencial que impera no Brasil possui caráter de superar o conceito de poder-dever de administrar, próprio da administração burocrática. O novo modelo empenha-se em lograr a eficácia, estabelecer o dever e as ações da administração pública, pautado nos processos de transformações que originaram a Reforma do Estado, no seio da qual o princípio da eficiência passou a vigorar como preceito constitucional, ou seja, como um novo paradigma de atuação pública no Brasil.

No Brasil, a Reforma do Estado tornou-se tema central nos idos dos anos 90, como resposta ao processo de globalização em curso, em escala mundial. O referido processo reduziu a autonomia do Estado em formular e programar políticas públicas, bem como desencadeou uma forte crise nos anos 70, e que só assumiu definição nas próximas décadas. Assim, a Reforma do Estado no Brasil se tornou imperiosa diante dos episódios hiperinflacionários. A partir de 1995, ficou evidente para a sociedade brasileira que a reforma do Estado era condição necessária para a existência de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O agravamento da crise intensificou-se a partir da Constituição de 1988, quando a administração pública brasileira passa a enfrentar o enrijecimento burocrático. As consequências da interação do patrimonialismo e desse enrijecimento burocrático foram o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira, que se tornaram extremamente visualizados (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Conforme assinalou Holanda (1993, citado por BRESSER-PEREIRA, 1998):

A capacidade gerencial do Estado brasileiro nunca esteve tão fragilizada; a evolução nos últimos anos, e especialmente a partir da chamada Nova República, tem sido no sentido de uma progressiva piora da situação; e não existe, dentro ou fora do governo, nenhuma proposta condizente com o objetivo de reverter, a curto ou médio prazo, essa tendência de involução.

Portanto, como demonstrado ao longo das discussões apresentadas, a Reforma do Estado no Brasil se configurou como um novo marco teórico-metodológico para a administração pública, que substituiu a abordagem “burocrática” pela “gerencial”, que reconhece o Estado democrático contemporâneo não como simples instrumento para garantir a propriedade e os contratos, mas como proponente de políticas públicas sociais, científicas e tecnológicas. E, para isso, é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública.

3 Teoria dos Common Pool Resources — CPRS

Política e direito são partes de uma mesma estrutura organizacional em uma sociedade, pois a política está na decisão tomada na formação do direito positivo e no reconhecimento de valores axiológicos, ou seja, a partir da extração da normatividade exercida na interpretação de

normas que são criadas para regularem a todos os envolvidos. Porém, quando as relações sociais entram em conflitos, surge o Estado como a mais bem-sucedida forma de organização social fundada em estruturas políticas e jurídicas que vai estabelecer regras e normas no bem público (VASCONCELOS, 2014).

Na teoria econômica convencional, as intervenções do Estado são admitidas enquanto formas de corrigir as falhas de mercado em situações, por exemplo, em que as características de bem público e das externalidades implicam um retorno social maior do que o privado. Entretanto, em vez de analisar o papel ativo do Estado sobre esse ângulo, há a necessidade de se construir uma teoria do papel do Estado na formação e criação de mercados no que se refere à inovação. Nesse ponto é que aparece a intervenção do Estado, fazendo dinamizar a capacidade e a disposição do empresariado, criando os espaços e as perspectivas de investimento e mercado (MAZZUCATO, 2014).

Assim, em uma coletividade, a norma prescritiva de alguém renunciar aos interesses próprios e agir nos interesses da coletividade constitui uma forma particularmente importante de capital social. Normas desse tipo direcionam as pessoas a trabalharem pelo bem público. O capital social também tem um aspecto individual além do aspecto coletivo, pois o capital social pode ser, simultaneamente, um bem privado e um bem público, ou seja, uma parte do benefício gerado no capital social vai para o coletivo, enquanto parte recai sobre o interesse imediato da pessoa que faz o investimento (MELO, REGIS, BELLEN, 2015).

Na perspectiva do bem comum, pode-se definir o capital social como aquilo que contempla, primeiramente, a necessidade do bem supremo das comunidades (O'BRIEN, 2009; VARELA; ANTÓNIO, 2012). Os autores asseveram que, atualmente, falar de bem comum é difícil, especialmente, num contexto individualista e resistente à ideia da cooperação entre os diversos atores. Além disso, a globalização e os negócios internacionais levam ao confronto de diferentes noções sobre o que é esse bem e como pode ser partilhado.

Existe uma confusão sobre os significados dos termos comuns, *common-pool resources* e regimes de propriedade comum (PEREIRA, 2013). Assim, propriedade comum refere-se à gestão de recursos criada pelos humanos para identificar um modelo de gestão. Ao contrário do que realmente significam recursos, o termo *common-pool* diz respeito às características dos recursos a serem utilizados. Os comuns ou “bens comuns” são os bens da natureza que são compartilhados por toda a comunidade que deve estar disposta a defendê-la. Logo, são geridos, mas não pertencem a esta ou aquela pessoa.

Hardin (1968) postulou que a incapacidade da gestão coletiva dos espaços de exploração e uso comuns (*commons*) disseminaram o debate e a crença sobre a necessidade da intervenção estatal ou privada para regular essa problemática. Ostrom e Ostrom (1971) afirmam que os homens são seres racionais que sempre agem buscando benefício pessoal imediato (*homo oeconomicus*) e, na ausência de um poder regulador repressor, perseguirão seus interesses individuais mesmo que isso prejudique o coletivo.

Os *common-pool resources*, como aborda Ostrom (2002; 2008), podem ser produzidos por mais de uma pessoa ou empresas que gerenciam um determinado bem. Como provedoras, produzem benfeitorias no sistema a longo prazo. Porém, o acesso aos recursos pode ser limitado

a uma pessoa, a grupos de indivíduos ou firmas que podem operar, ao mesmo tempo, retirando recursos do sistema. Esses se denominam apropriadores (PEREIRA, 2013).

Consoante a esse contexto, há de se pensar sobre o esgotamento dos recursos naturais a partir da intensificação do uso e exploração desses pelas atividades humanas, de maneira individual, sempre buscando o melhor para si, sem pensar no outro. Ostrom (2008) e Pereira (2013) sinalizam que, em um eventual colapso no uso impensável dos recursos de um sistema, deve-se pensar a partir de dois caminhos distintos: o primeiro seria a privatização das áreas para se obter um controle mais efetivo do acesso aos recursos; e o segundo seria o Estado passar a administrar a área, impondo suas normas e regras, verificando a disponibilidade ou não dos recursos para os usuários.

A única maneira de fazer com que as pessoas deixem seus objetivos individuais em segundo plano e colaborem coletivamente é a coerção, isto é, através de alguma forma de controle (OSTROM; OSTROM, 1971). Assim, pode-se advogar que o controle por parte do Estado ou a privatização de um sistema seriam as únicas formas de evitar que os indivíduos abusassem de recursos que são compartilhados, dentre eles as bacias hidrográficas, áreas verdes, vida marinha, dentre outros (OSTROM; WALKER; GARDNER, 1992; OSTROM; OSTROM, 1971). Na concepção de Ostrom e Ostrom (1971) e Ostrom (2002), existe a necessidade de se estudarem as formas de autogovernança estabelecidas por comunidades bem-sucedidas no manejo de seus recursos e de se pensar a administração pública na perspectiva dessas pessoas, ou seja, de baixo para cima.

Essa ideia está envolta no seguinte pensamento: nem sempre pensamos igual quando há um interesse em comum em um grupo tão distinto. Assim, a humanidade, por mais que se una em torno de um bem comum, terá sempre questões pessoais ou individuais que se sobressaem. Para Pereira (2013), em virtude de interesses pessoais, cria-se um abismo entre os indivíduos, colocando todos contra todos na luta pelos recursos escassos, que, em tempo, cessaria pelo uso indiscriminado, mesmo formado à base de um contrato social.

Ostrom (2002) alega que uma população, nas condições certas e com orientação adequada, é capaz de manejar sozinha e de forma sustentável os recursos de que dispõe. Nessa perspectiva, Santana e Fontes Filho (2010) também se preocupam em identificar os fatores que reduzem as alternativas dos indivíduos para transformar as instituições e construir condições de autogovernança sustentáveis para a gestão de recursos compartilhados.

Assim, pode-se considerar que a gestão de bens comuns, dentre eles, os recursos naturais, por longos períodos, baseia-se num arranjo institucional que, geralmente, é composto de vários elementos tais como: assembleias, negociações, decisões, acordos, regras, monitoramentos, sanções e instâncias de fácil acesso para a resolução de conflitos (princípios de instituições de sistemas duradouros) (OSTROM, 2002).

Autores, como Schmitz, Mota e Silva Júnior (2009), afirmam que, em vez de confiar a gestão do meio ambiente a órgãos governamentais ou a serviços especializados, há, como possível solução, a “gestão comunitária integrada”. Essa metodologia envolve a população interessada que, de maneira ideal, deverá até antecipar as ações dos governos. Esse tipo de gestão conta com uma dimensão ética e exige certa consciência dos que nela atuam, isso porque que cada um,

num processo ativo de comunicação e intercâmbio, pode encontrar soluções segundo o seu lugar e a sua responsabilidade, o que incluiria procedimentos negociados, mas não necessariamente um acordo.

A preocupação no alargamento das discussões que tratam da ação coletiva foi demonstrada por Poteete, Ostrom e Janssen (2011). Essa análise, no âmbito das instituições e da governança, a partir da escolha racional em torno da tragédia dos bens comuns de Hardin (1968), tende a não esgotar essas reflexões, mas ampliar os debates que venham a contribuir sobre esse conceito.

Pereira (2013, p. 52) assim define o *Common-pool resources*:

O *Common-pool resources* pode ser compreendido como um sistema que gera finitas quantidades de recursos unitários de tal forma que seu uso por uma pessoa subtrai a quantidade de recursos unitários disponíveis para outros. Em geral, são suficientemente grandes que muitos atores podem simultaneamente utilizar o sistema de recursos e os esforços para excluir potenciais beneficiários apresentam alto custo. Quando os recursos unitários têm alto valor e múltiplos atores beneficiam-se e se apropriam destes para consumo, trocas, ou como um fator no processo de produção, as apropriações feitas podem criar externalidades negativas a outros.

Na concepção de Cunha (2004) muitas pesquisas demonstraram que grupos de usuários de recursos comuns têm alcançado sucesso em criar arranjos institucionais e sistemas de manejo que permitem, ao longo do tempo, garantir o uso sustentável e equitativo de recursos comuns tais como florestas, oceanos, rios e lagos, pastagens, entre outros. Ao mesmo tempo, alguns grupos e comunidades não conseguiram evitar a degradação da base de recursos naturais que manejavam coletivamente, confirmando as previsões de Hardin (1968).

A ideia de que recursos apropriados em comum (oceanos, rios, ar, parques nacionais) estão sujeitos à degradação massiva desprezou a preocupação com o crescimento populacional num mundo onde os recursos são finitos. Logo, os recursos comuns deveriam ser privatizados ou permanecerem sob o domínio do Estado, que definiria a sua forma de acesso e uso. No entanto os arranjos sociais possibilitaram que as responsabilidades fossem repassadas às instituições ou a grupos de pessoas através da coerção mútua, acordada pela maioria da população afetada (CUNHA, 2004).

A expressão tragédia dos comuns, que dá nome ao primeiro modelo formulado por Ostrom, tornou-se conhecida mediante o artigo publicado por Garret Hardin, em 1968. Nesse estudo, o biólogo faz uma crítica à ausência de controle de natalidade, opondo-se a políticas que defendem o planejamento familiar. Hardin (1968) utiliza-se da expressão cunhada pelo matemático William Forster Lloyd, em 1833, como metáfora para o problema da sobrepopulação, defendendo que a falta de controle sobre a questão pode conduzir à tragédia de todos, com o fim dos recursos naturais (CHRISTMANN; VIEIRA, 2014).

Em seu clássico *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*, originalmente lançado em 1990, Elinor Ostrom demonstra, com base em casos de arranjos institucionais duradouros no manejo de recursos naturais de uso comum, que a propriedade

coletiva tem sido experimentada há milênios, e, da análise dessas experiências concretas, extrai implicações decisivas para a própria teoria da escolha institucional. O termo “recursos de uso comum” (RUCs) “alude a um sistema de recursos naturais ou criados pelo homem, grande o suficiente para tornar custoso (ainda que não impossível) excluir aos beneficiários potenciais” (OSTROM, 2011; LINDOSO; PARENTE, 2014, p. 119).

Portanto a literatura apresentada constata que muitos grupos sociais organizados na lógica da base comum de recursos são desestruturados em decorrência dos processos de expansão capitalista que instauram novas relações econômicas, ocupam e exploram espaços e recursos naturais a partir de práticas de produção intensiva e eminentemente predatórias. Ao invés do esgotamento dos recursos naturais em virtude de uso coletivo, ocorre o esfacelamento dos grupos sociais envolvidos, exatamente por causa da inserção de atores e lógicas estranhas ao grupo.

4 A governança dos bens públicos no Brasil

Pesquisadores, especialmente os de Ciência Política inferem que a fragilidade da governança dos bens públicos no Brasil é geradora de insuficiência de governabilidade, pois há deficiências no modelo administrativo, que, mesmo se adaptando às novas políticas, ainda se vê em meio a distorções burocráticas. Na esfera pública, muitas das vezes torna-se difícil mensurar o que vem a ser mais vantajoso ou não, especialmente no tocante à qualidade, à quantidade, à agilidade, à rapidez, ao desempenho, à efetividade, à eficácia, ao menor preço e a outros.

A emergente reforma na gestão pública, acontecida no Brasil por volta de 1995, em suas dimensões econômico-financeira, administrativo-institucional, sociopolítica e ambiental, tem exigido a aplicação da governança corporativa como forma de minimizar as dificuldades relacionadas à efetivação de suas ações, pois são morosas e inflexíveis, cujos reflexos se constata na qualidade dos serviços públicos ofertados à população (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Embasados teoricamente em Bresser-Pereira (2004), defendemos que o uso do termo “governança” explicita novas tendências de administração e de gestão de políticas para o setor público. Isso é demonstrado pelo crescente aumento de estudos registrados nos últimos anos, que evidenciam a relevância e a atualidade dessa pesquisa, cuja finalidade é contribuir para a ampliação da discussão e a compreensão sobre a governança no setor público.

As mudanças propostas pelo novo modelo de gestão pública, na maioria das vezes estiveram relacionadas à regulamentação e à necessidade permanente de investimentos para a atualização tecnológica, buscando a tão almejada eficiência. Nesse contexto, as boas práticas de governança corporativa (GC) têm como finalidade aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso aos serviços e contribuir para sua perenidade (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Como estratégia, os órgãos responsáveis pela otimização da GC no mundo vêm emitindo normas para as boas práticas desse tipo de gestão, principalmente após os acontecimentos** ocorridos nos Estados Unidos em 2002, pelas fraudes da Enron, World Com, Arthur Andersen, além da Parmalat, em 2003 (GIROTTO, 2010).

Esses fatos também deram origem à Lei Sarbanes-Oxley (nome dos congressistas estadunidenses que a criaram), que entrou em vigor em 2004 e dispôs a necessidade de haver nas

empresas (privadas e públicas) maior controle na divulgação de dados internos que garantissem a fidelidade das informações financeiras. Impõe também a obrigação de possuir um comitê de auditoria, padrões de conduta e penalidades aos responsáveis envolvidos em fraudes (MELLO, 2006). Assim, é possível também, no âmbito da função social, incluir a criação de oportunidades de emprego, dar qualificação e diversidade à máquina de trabalho, o que é também um estímulo ao desenvolvimento científico através de tecnologia (MATIAS,* 2007).

Segundo o IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), a boa GC nas empresas privadas viabiliza aos proprietários (acionistas ou cotistas) a gestão estratégica de seus negócios e a efetiva monitoração da direção executiva. No caso, as principais ferramentas que asseguram o controle da propriedade sob gestão são: o Conselho de Administração, a Auditoria Independente e o Conselho Fiscal (IBGC, 2015).

As práticas da boa governança garantem a efetividade de uma gestão competente e transparente. Garantem igualmente o cumprimento de normas rígidas de organização e conduta, tornando possível a administração de uma empresa gerar lucros e ter responsabilidade social e fiscal. Na esfera pública, existe para a tão exortada responsabilidade fiscal prescrita pela Lei Complementar nº 101/00 (AGUIAR, 2004).

A governança é um fenômeno amplo e abrange também as instituições governamentais, implicando muitos mecanismos informais, de caráter não governamental (ROSENAU, 2000). Isso faz com que as pessoas e as organizações, em sua área de atuação, tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

Em termos de conceito, a Governança Corporativa, na sua aplicabilidade na Administração de Empresas, estabelece relações, como assinalado a seguir, conforme o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015, p. 20):

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

Em resposta a um modelo de gestão pública o governo brasileiro editou e publicou a Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF, de 4 de maio de 2000, que foi a primeira instância voltada para responsabilidade e transparência na gestão pública brasileira. O cenário da GC no Brasil transformou-se muito rapidamente, embora só nos anos 70 tenham aparecido os primeiros Conselhos com alguns sinais de distinção entre proprietário e gestores profissionais (LODI, 2000).

Ainda em relação à Governança Corporativa, destaca-se a necessidade de expansão do financiamento corporativo por meio do mercado de capitais, a qual criou o desafio de popularização dessa modalidade de investimento e o crescimento da importância dos investidores institucionais. Nessa direção, os fundos de pensão, associados à elevação do nível de exigência por esses mesmos investidores, têm conduzido as empresas a um despertar para a GC. Outro fator de destaque é a possibilidade de conquista de investidores estrangeiros, egressos de mercados culturalmente menos conservadores.

A discussão sobre GC constitui-se matéria de interesse de diversas áreas de conhecimento. Para os advogados, trata-se de uma questão de direito; para os economistas, uma questão de Estado; para os administradores de gestão e para os contadores, uma questão de transparência. Para tanto, é matéria das mais relevantes, e a sua aplicabilidade nas companhias de economia mista sedimentou-se a partir da decisão do governo de diminuir sua própria participação nessas empresas. A viabilidade de políticas públicas ainda é urgente, não obstante o afastamento do governo de atividades não enquadradas como atividades-fim do Estado.

Nesse contexto, novas formas de articulações sociais se podem emanar, conduzindo a ganhos que beneficiem de forma justa as comparações. Porém, poder-se-á ainda, mediante análises, evitar modelos conceituais extremos, concebendo um que melhor se adapte à realidade brasileira.

Na concepção de Hood (1991) e Kickert (1997), citados por Mello (2006, p. 9-10), é possível distinguir três diferentes padrões de valor para a avaliação da implementação de modelos de gestão pública:

No primeiro, o governo é destinado a ser apoio e propositor. Os valores são, efetividade, eficiência, parcimônia e desempenho; no segundo, os valores centrais são: honestidade e justiça. Como princípios centrais destacam-se: a justiça social, a equidade, a legitimidade e o próprio cumprimento do dever; no terceiro, robustez e elasticidade são dominantes. O governo deve ser confiável, robusto, adaptado, seguro, confiante e capaz de sobreviver a catástrofes.

Harmon e Mayer (1986), citados por Kickert (1997, p. 735), também distinguem três padrões de normas e valores:

Eficiência e efetividade com relação à função de governo e à produção e distribuição dos bens e serviços; para o segundo, direitos individuais e a adequação dos processos no relacionamento entre governo e cidadão; no terceiro, a representação e o poder de verificação com relação ao escrutínio público do funcionamento do governo.

Nessa perspectiva, Matias-Pereira (2010) afirma que a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência e efetividade. Assim, compreendemos que é por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público — capacidade da administração pública de atender de forma concreta às demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade). O valor público demanda propriedade coletiva e geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade.

Assim, com a gestão política, pode-se obter a legitimidade junto aos dirigentes públicos e com a população de modo geral, sendo a gestão da eficiência e efetividade a forma de se usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança.

Segundo Peres (2007), não existe *a priori* uma estrutura de governança superior às demais. O conceito de eficiência apoia-se na adequação da estrutura no que diz respeito às

características da transação específica. Já para Rabelo e Silveira (1999, p. 7), um sistema de governança eficiente deverá elaborar:

Mecanismos especializados de incentivos, salvaguardas e resolução de conflitos que possam promover a continuidade dos relacionamentos comerciais que são eficientes na ausência de oportunismo auto-interessado, relacionamentos estes que, de outro modo, poderiam romper-se sob regras de contratualidade exclusivamente de mercado.

Portanto as reflexões teóricas realizadas no contexto da Governança Corporativa têm demonstrado que o modelo em apreço sobressai como estratégia intermediadora ou facilitadora na resolução de conflitos que acometem a gestão das instituições públicas e privadas e que tal conceito volta-se à eficiência e efetividade das políticas, especialmente as públicas.

5 Considerações finais

Diversas abordagens teóricas têm mostrado que, quando há enfoque da gestão do bem comum, há melhor satisfação de todos os atores quanto aos processos e resultados. No entanto é preciso chamar a atenção para o fato de que, por mais que se tenha união em torno de um bem comum, poderá ocorrer momentos em que conflitos apareçam em torno de questões individuais. Posto isso, as abordagens aqui contidas refletem sobre como se pode e se deve utilizar o bem comum de maneira planejada.

A governança participativa na gestão iniciará no momento que todos os atores envolvidos entenderem o significado de sua participação no projeto e compreenderem que os direitos e obrigações de cada estado-membro devem ser vistos com muita responsabilidade. Por essa razão, devem considerar a percepção de todos aqueles que, de uma forma ou de outra, serão atingidos pelos seus resultados: governos e não governos, lideranças nacionais e internacionais, cientistas, organização civil como organismos ambientais e as populações diretamente envolvidas.

É certo afirmar, ao se tratar da teoria do bem comum, na mesma linha de Elinor Ostrom, que a implantação de um projeto público deve ser discutida por todos, não devendo ser um processo de cima para baixo ou “goela adentro”. No caso, por exemplo, de empreendimentos que envolvem frequentemente questões ambientais, deve-se escutar os atores principais. Aqui se encaixam não apenas o empreendedor e os órgãos oficiais de governo, mas também, de forma essencial, as populações diretamente envolvidas, como ribeirinhos, populações tradicionais, o segmento do agronegócio, ambientalistas/ecólogos, dentre outros. Dessa forma se possibilita que as responsabilidades dos gestores públicos, ao se juntarem com a governança empresarial e a experiência local, sejam produzidas no melhor modelo de governança validado pelo maior número de atores interessados no bem comum. Como resultado esperam-se menos conflitos, a efetiva ação da produção, uso sustentável e conservação.

Referências

AGUIAR, Afonso Gomes. *Lei de Responsabilidade Fiscal: questões práticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom Estado, e reforma da gestão pública. Material Apostilado, 17 p. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. São Paulo: Campus Elsevier, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. *Revista de Administração de Empresas*, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Gestão de bens comuns: tragédia dos comuns ou tragédia dos comunitários? Reflexões em torno da gestão de unidades de conservação de uso sustentável. In: CAMPELLO, Livia Gaiher Bosio; PADILHA, Norma Sueli; ANTUNES, Paulo Bessa (org.). *Direito Ambiental I*. Florianópolis: Compendi, 2014.

CUNHA, Luis Henrique. Da “tragédia dos comuns” à ecologia política: perspectivas analíticas para o manejo comunitário dos recursos naturais. *Raízes: Revista De Ciências Sociais E Econômicas*, v. 23, n. 1-2, p. 10-26, 2004. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/229>. Acesso em: 13 out. 2019.

FISHER, André Luiz. O conceito de modelo de gestão de pessoas: modismo e realidade em gestão de recursos humanos nas empresas brasileiras. In: DUTRA, J. S. (org.) *Gestão por Competências*. São Paulo: Gente, 2001.

GIROTTO, Maristela. Contabilidade e governança corporativa. *Revista Brasileira de Contabilidade*, n. 182, p. 11-19, mar./abr. 2010. Disponível em: <http://rbc.cfc.org.br/index.php/rbc/article/view/882/603>. Acesso em: 17 nov. 2020.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 13 dez. 1968. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/sci/162/3859/1243.full.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, mar. 1991. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>. Acesso em: 13 out. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. 5. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2015.

KICKERT, Walter J. M. Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American “managerialism”. *Public Administration*, v. 75, n. 4, p. 731-752, jan. 1997. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/1467-9299.00084>. Acesso em: 14 jan. 2020.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

LINDOSO, LÍlian de C.; PARENTE, Temis Gomes. Termo de compromisso e participação social: possibilidades para a inovação institucional na conservação da biodiversidade. *Biodiversidade Brasileira*, v. 4, n. 1, p. 111-129, 2014. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/revistaeletronica/index.php/BioBR/article/view/340/408>. Acesso em: 8 dez. 2019.

LODI, João Bosco. *Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

MATIAS, Alberto Borges. *Finanças Corporativas de Longo Prazo*. v. 2. Criação de valor com sustentabilidade financeira. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MELO, Paulo Thiago Nunes Bezerra de; REGIS, Helder Pontes; BELLEN, Hans Michael Van. Princípios epistemológicos da teoria do capital social na área da administração. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 13, n. 1, p. 136-164, mar. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512015000100009&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 7 fev. 2020.

MENEZES, Ronald Amaral; AMARAL, Mirian Maia do. Educação corporativa mediando racionalidades e flexibilizando organizações. *Boletim Técnico Senac*, v. 36, n. 1, p. 39-49, 2010. Disponível em: <https://www.bts.senac.br/bts/issue/download/30/31>. Acesso em: 4 nov. 2019.

O'BRIEN, Thomas. Reconsidering the Common Good in a Business Context. *Journal of Business Ethics*, v. 85, p. 25-37, 17 fev. 2009. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/s10551-008-9942-6>. Acesso em: 8 dez. 2019.

OSTROM, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. 2. ed. San Diego: Fondo de Cultura Económica, 2011.

Conexão Política, Teresina v. 9, n. 2, 79 – 94, jul./dez. 2020

OSTROM, Elinor. Frameworks and theories of environmental change. *Global Environmental Change*, v. 18, n. 2, p. 249-252, maio 2008. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0959378008000125>. Acesso em: 8 dez. 2019.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. Policy analysis in the future of good societies. *The Good Society*, v. 11, n. 1, p. 42-48, 2002. Disponível em: http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/good_society/v011/11.1ostrom.html. Acesso em: 17 nov. 2019.

OSTROM, Elinor; WALKER, James; GARDNER, Roy. Covenants with and without a Sword: Self-Governance Is Possible. *American Political Science Review*, v. 86, n. 2, p. 404-417, 2 jun. 1992. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0003055400089048/type/journal_article. Acesso em: 7 out. 2019.

OSTROM, Vicent; OSTROM, Elinor. Public choice: a different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, v. 31, n. 2, p. 203-216, 1971.

PEREIRA, Márcio de Araújo. *Gestão de recursos comuns no entorno de áreas protegidas: ação coletiva e desenvolvimento rural no sistema socioecológico (SES) do Parque Nacional da Serra da Bodoquena - MS*. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

PERES, Ursula Dias. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/6503/custos-de-transacao-e-estrutura-de-governanca-no-setor-publico>. Acesso em: 15 abr. 2020.

POTEETE, Amy R.; OSTROM, Elinor; JANSSEN, Marco A. *Trabalho em parceria: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos*. Tradução Rogério Berttoni. São Paulo: Editora Senac, 2011.

RABELO, Flavio; SILVEIRA, José Maria da. Estruturas de governança e governança corporativa: avançando na direção da integração entre as dimensões competitivas e financeiras. *Texto para discussão*, IE/UNICAMP, Campinas, n. 77, p. 2-24, jul. 1999. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1707/texto77.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

ROSEN, George. *Da polícia médica à medicina social: ensaios sobre a história da assistência médica*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernestto O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SANTANA, Vladimir F. de; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Elementos de gestão local: a perspectiva de Elinor Ostrom aplicada ao Parque Estadual da Ilha do Cardoso. *In: Encontro de administração pública e governança – ENAPC. Anais [...]*. Vitória: ANPAD, 2010.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Teresa Mônica Costa. *Análise da Reação dos Colaboradores ao Processo de Mudança Organizacional - Lean Thinking: um estudo de caso na Empresa Beta*. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Faculdades Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2010.

SCHMITZ, Heribert; MOTA, Dalva Maria da; SILVA JÚNIOR, Josué Francisco da. Gestão coletiva de bens comuns no extrativismo da mangaba no Nordeste do Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 2, p. 273-292, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/asoc/v12n2/a05v12n2.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de. Integrative review: what is it? How to do it? *Einstein*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 102-106, mar. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-45082010000100102&lng=en&tlng=en. Acesso em: 22 nov. 2019.

VARELA, José Antônio; ANTÓNIO, Nelson Santos. O bem comum e a teoria dos stakeholders. *Business Research Unit, Working Paper - Série 2*, n. 12-07, p. 1-15, 2012. Disponível em: <https://bru-unide.iscte-iul.pt/RePEc/pdfs/12-07.pdf>. Acesso em: 28 out. 2019.

VASCONCELOS, Raphael Carvalho De. *Teoria Geral do Estado aplicada à Unidade Sistêmica do Direito Internacional*. 2014. (Tese de Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-11022015-125147/publico/TESE_Completa_Raphael_Carvalho_de_Vasconcelos.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.