

# Raízes

v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010

Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública  
(Marc Piraux, Márcio Caniello – Orgs.)

## SUSTENTABILIDADE, AÇÃO PÚBLICA E MEIO RURAL NO BRASIL: UMA CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE<sup>1</sup>

Marcel Bursztyn, Maria Augusta A. Bursztyn

### RESUMO

O texto analisa o papel do conceito de sustentabilidade no mundo atual, cuja marca é a rápida transformação. Aspectos relevantes da regulação pública são discutidos, com destaque para a proteção social, do ambiente e da segurança. O tema governança é tratado principalmente para enfatizar os riscos inerentes à adesão apenas formal a preceitos considerados politicamente corretos. Partindo de uma abordagem abrangente, o artigo traz o foco para o debate sobre o meio rural no Brasil. Como consideração final, destaca-se o fato de que a simples inserção do termo sustentabilidade não é garantia de práticas efetivamente sustentáveis.

**Palavras-chave:** proteção social, proteção ambiental, governança, sustentabilidade

## SUSTAINABILITY, PUBLIC ACTION AND RURAL AREAS IN BRAZIL: ONE CONTRIBUTION TO THE DEBATE

### ABSTRACT

The text analyzes the role of the concept of sustainability in a world characterized by rapid processes of transformation. Key aspects of public regulation are discussed, especially the social and the environmental protection and safety. The issue governance is treated as to emphasize the risks of the merely formal attachment to politically correct precepts. Starting from a broad approach, the article brings the focus to the actual debate about the rural world in Brazil. As a final consideration it points out that just adding the word sustainable does not mean that an action is sustainable.

**Key words:** social protection, environmental protection, governance, sustainability

---

**Marcel Bursztyn.** Socioeconomista, professor do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. E-mail: marcel.cds@gmail.com.

**Maria Augusta A. Bursztyn.** Engenheira ambiental, professora do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

---

<sup>1</sup> Texto apresentado no Seminário Internacional "Desenvolvimento Sustentável e Territórios Rurais: Quais desafios para a ação pública", organizado pelo Cirad, a Universidade Federal de Campina Grande e a Fundação Universidade Camponesa realizado em Campina Grande/PB no período de 22 a 25/09/2009.

## INTRODUÇÃO

A idéia de sustentabilidade, tal como entendemos em alusão ao meio ambiente, é muito recente. Sua origem é discutida. Em geral, prevalece a referência a um documento<sup>1</sup> lançado no início dos anos 1980. Mas todos concordam que foi com o *Relatório Brundtland*, de 1987, que ganhou notoriedade.

Ficava claro, ali, que mais um elemento deveria ser considerado no debate sobre o desenvolvimento: o meio natural onde este se dá. Na verdade, olhando retrospectivamente, era mais um passo no sentido de qualificar – em torno da noção de promover o desenvolvimento – seu caráter indissociável da qualidade de vida e do bem-estar social. Foi por conta disso que, após a segunda guerra mundial, o conceito de crescimento econômico se bifurcou em: apenas crescimento, quando indicadores de desempenho das atividades econômicas são positivos; e desenvolvimento, quando indicadores sociais melhoram. É claro que para que o bem-estar melhore é preciso que as condições econômicas sejam também favoráveis, principalmente em contextos com histórico de baixo desempenho econômico.

Ainda num olhar retrospectivo, é surpreendente a consagração atual da noção de sustentabilidade e o modo como se enraizou nos discursos e nas práticas (mais nos primeiros do que nestas), em todo o mundo. Uma causa com tantos adeptos, seria de se esperar que seu entendimento se traduzisse em mudanças efetivas. Afinal, quem é contra? Tal pergunta, entretanto, de pouco vale para o entendimento das ações humanas, persistentemente justificadas pela lógica do bom desempenho econômico de curto prazo e negligentes em suas implicações ambientais de longo prazo. Por isso, outras perguntas devem suceder àquela, cuja resposta formal tende a ser quase unanimemente sim. O que já mudou? E quem está disposto a mudar?

Na maré de adesão a condutas do que se convencionou chamar de politicamente correto, ser pró desenvolvimento sustentável se tornou uma espécie de mantra ao qual ninguém quer fugir ou ser estigmatizado como dissonante. Tal constatação se aplica igualmente a pessoas e a coletivos de ação política.

Trata-se de um movimento que tem muito a ver com

amplas mudanças que ocorreram no mundo a partir dos anos 1960: direitos civis, anti-racismo, feminismo, pacifismo, ambientalismo. Rompendo o modo binário de representação na política (direita *versus* esquerda), tais questões permeiam todo o espectro da vida pública. São causas sociais, mais do que apenas ideologias. Qualquer um pode ser favorável a tais causas, independentemente de suas convicções políticas. É em grande parte por conta disso que os temas ambientais chegaram às agendas públicas: aparentemente, ninguém está contra! E as forças políticas formais perceberam o apelo que isso representa frente aos eleitores.

As considerações feitas acima são cruciais para o entendimento dos limites e obstáculos a uma real incorporação da idéia de sustentabilidade nas práticas de interesse público. Para explicar a desconcertante disparidade entre discurso e prática, quando tratamos de sustentabilidade, temos de buscar fundamento no debate sobre “proteção” (às pessoas, ao ambiente, ao capital), que é objeto da primeira parte deste artigo.

A segunda parte mostra o rápido e profundo processo de mudanças verificado no mundo contemporâneo, que tem implicações inevitáveis sobre o debate do desenvolvimento sustentável. Depois, no item três, vamos trazer ao campo de análise o conceito de governança, em seu sentido político amplo. Em seguida, o item quatro estende o debate ao universo de comportamentos e adesões a conceitos que se consagram como unanimidades, mas que resultam em armadilhas, ao se restringirem mais ao campo da retórica do que dos compromissos e práticas.

O item cinco tem como foco a evolução nas políticas públicas, que tem como pano de fundo a incorporação da dimensão ambiental e traz o debate ao mundo rural brasileiro, onde um processo de mudanças está em curso, com evidentes contradições entre a lógica econômica e mesmo a social e a ambiental. Alguns aspectos práticos, de interesse à governança são evocados, a título de conclusão.

## 1. PROTEGER O QUÊ?

Ao longo do século XX, guerras, pobreza e poluição provocaram degradação em diversos níveis: social, polí-

<sup>1</sup> *World Conservation Strategy*. Ver: Bursztyn & Persegona (2008).

tico, econômico, cultural e ecológico. Degradação é uma palavra que bem sumariza o período.

Durante a segunda guerra mundial, e diante da grave situação em que se encontrava a população da Grã-Bretanha, o economista William Beveridge foi encarregado pelo governo daquele país de elaborar um relatório, apontando caminhos para a reconstrução, quando a paz fosse atingida. O documento recomendava que o governo deveria encontrar formas de lutar contra o que qualificou como os cinco grandes males (*giant evils*): necessidade, doença, ignorância, insalubridade e ociosidade (no sentido de emprego). A estratégia sugerida foi a de criar as bases para uma transição da situação de mobilização para a guerra (*warfare*) para a de bem-estar (*welfare*). Vários instrumentos de políticas públicas, alguns dos quais já em vigor por meio século, seriam então aprimorados e universalizados, de forma a consolidar o que se consagrou como Estado de Bem-Estar (*welfare state*).

*Warfare* e *welfare* envolvem segurança (num caso física, no outro social) e têm em comum o fato de demandarem um importante papel do Estado.

O final do século vinte foi marcado pela rápida degradação das condições ambientais do planeta, cujos efeitos podem comprometer o bem-estar geral e até mesmo as condições de vida, em algumas circunstâncias. Essa situação pode ser caracterizada hoje como *warmfare*, numa alusão a um dos maiores *giant evils* da degradação ambiental: as mudanças climáticas. Da mesma forma que o *warfare* e o *welfare*, *warmfare* envolve segurança (ambiental) e demanda ação reguladora do Estado.

Em alguns países, tanto a paz como o bem-estar geral são questões resolvidas (caso das nações ricas da Europa). Outros, como os EUA, mostram grande avanço na dimensão econômica, mas tanto a paz como o bem-estar ainda não foram plenamente atingidos. Em outras partes do mundo, há paz, mas não bem-estar (caso comum na América Latina) e tal situação acaba levando a violência e criminalidade, comprometendo a paz. Mas há regiões, como na África, que não resolveram suas guerras nem o bem-estar de suas populações.

Uma novidade é que agora o mundo todo está sujeito a uma mesma ameaça: a degradação ambiental, mes-

mo quando localizada, gera mudança climática que afeta a todos. É nesse sentido que, diferentemente da paz e do bem-estar (que podem ser obtidos de forma localizada), a questão ambiental é um tema planetário.

Mas o que se pode esperar de sociedades onde a paz e o bem-estar ainda não foram atingidos? É razoável supor que todos se mobilizarão da mesma forma para enfrentar ameaças ao clima do planeta que só se manifestarão no longo prazo? Como promover regulações ambientais onde ainda perduram graves problemas sociais? Como fortalecer as regulações, onde o poder público é fraco e carece de legitimidade? Como supor a efetividade de um regime internacional de governança ambiental, se não existe um regime (ou uma mobilização) internacional voltado à solução das guerras e das graves carências sociais?

Não há respostas precisas para estas questões que possam ser apresentadas diretamente no escopo desse artigo. Entretanto, alguns pontos podem ser destacados a partir de pressupostos como: o papel do Estado, das políticas públicas, das instituições e do modo de governança, em vários níveis, todos enfocados sob a ótica da sustentabilidade.

A abordagem da governança deve se dar considerando um mundo em constante mudança e marcado por profundas diferenças políticas, sociais, econômicas, culturais e ambientais.

## 2. UM MUNDO EM RÁPIDA TRANSFORMAÇÃO

Hobsbawm (1995) chamou o século vinte de *Era dos Extremos*, por ter sido um período de grandes mudanças e de radicalização de processos. Um balanço daquele século revela uma tendência notável ao crescimento exponencial em diversos aspectos (Holdren, 2008). Importantes avanços em saúde e condições sanitárias permitiram uma aceleração do crescimento demográfico: de menos de 2 bilhões de habitantes, em 1900, passamos a mais de 6 bilhões, em 2000. O aumento da produção de riquezas também foi enorme no período<sup>2</sup>. Paralelamente, passamos a consumir muito mais energia<sup>3</sup>. Junto com a produção

<sup>2</sup> A riqueza per capita dobrou desde 1960 e o PIB mundial passou de 8 para 27 trilhões de dólares PPP, ao longo dos últimos 30 anos. O mesmo padrão de crescimento da riqueza ocorreu durante os 30 anos precedentes. Fonte: <http://www.worldmapper.org/display.php?selected=163> (4/3/2008)

<sup>3</sup> O consumo mundial de energia per capita aumentou de cerca de 818 W em 1800 para 2,435 W em 2006, o que representa em média três vezes mais. Nos EUA, em particular, o consumo per capita atingiu 13.372 naquele ano. Fonte: <http://msrb.wordpress.com/2007/12/> (29/2/2008)

energética, aumentamos bastante os riscos e os acidentes com usinas geradoras e transporte de combustível<sup>4</sup>.

O aumento do nível geral de riqueza produzida no planeta (que se confirma nas taxas de crescimento da economia), não foi acompanhado por reduções na distância entre ricos e pobres. Ao contrário, cresceu muito o grau de desigualdade entre grupos sociais e entre nações no mundo<sup>5</sup>.

Junto com o crescimento da economia, houve um enorme aumento da produção de lixo e da emissão de efluentes poluentes<sup>6</sup>. E como efeito do avanço dos espaços produtivos sobre o ambiente natural – inerente à maior população e ao crescimento das atividades econômicas – perdemos muito da biodiversidade. Aumentou exponencialmente o número de espécies da fauna e da flora extintas ou ameaçadas de extinção<sup>7</sup>.

Diante de um contexto de mudanças aceleradas em padrões como os acima assinalados, o século foi também marcado por um crescimento exponencial do número de instituições e de mecanismos voltados à regulação das práticas econômicas e da dinâmica de relação entre sociedade e natureza. É notável o incremento de agências internacionais que, direta ou indiretamente, tratam da questão ambiental. Uma miríade de organismos que lidam com o que hoje chamamos governança global passou a assimilar diretivas voltadas à regulação ambiental, notadamente no âmbito do sistema das Nações Unidas (Ivanova & Roy, 2007).

### 3. GOVERNANÇA

O termo governança é relativamente recente na literatura e tem sido usado de forma bastante eclética por diferentes ramos das ciências sociais. Sua origem está associada à esfera da gestão de organizações (governança corporativa), mas tem também forte uso na ciência política (governança pública).

Na gestão tradicional, as decisões tendem a ser tomadas com vista a atender essencialmente aos interesses de quem detém o poder econômico (no caso das empre-

sas, os acionistas ou proprietários) ou o poder político (no caso de organizações como sindicatos, por exemplo, os seus dirigentes).

Formas modernas de gestão ampliam o universo de atores que participam das decisões, passando a envolver também aqueles que se situam à montante e à jusante das atividades da organização (usuários, fornecedores, vizinhança, reguladores). No jargão empresarial, a passagem da ideia de gestão para a de governança significa passar do atendimento aos *shareholders* ao envolvimento dos *stakeholders*. Daí, a necessidade de um conceito mais adaptado. O raciocínio é análogo para a esfera pública. Governança é quando mais instâncias do que apenas o governo governam de fato.

O conceito de governança é usado com pelo menos seis tipos de significados, segundo Rhodes (1996):

- no âmbito do pensamento neoliberal, para dar suporte à noção de Estado-mínimo;
- no âmbito das corporações, para diferenciar a governança corporativa das formas tradicionais de gestão;
- no âmbito da gestão pública, para qualificar uma forma moderna de gestão pública que envolve atores não governamentais;
- no âmbito da qualificação dos modos de governança, surge o termo boa governança;
- para a crescente democratização do acesso e da difusão de informações, com destaque para a internet, emprega-se o termo governança voltado à cibernética social; e
- para o universo das ONGs e movimentos sociais, pode-se usar o conceito com referência a redes auto-organizadas.

A Comissão Européia define governança como regras, processos e comportamentos que afetam a forma como os poderes são exercidos, em particular com referência à abertura, participação, responsabilização (*accountability*), efetividade e coerência. Esses cinco “princípios da boa governança” complementam os da subsidiariedade e da proporcionalidade<sup>8</sup>. Numa outra definição, “Governan-

<sup>4</sup> [http://gabe.web.psi.ch/pdfs/PSI\\_Report/ENSAD98.pdf](http://gabe.web.psi.ch/pdfs/PSI_Report/ENSAD98.pdf) (29/2/2008)

<sup>5</sup> <http://www.eclac.org/de/publicaciones/xml/0/9220/1cl1686i.pdf> (4/4/2008)

<sup>6</sup> <http://www.millenniumassessment.org/en/Condition.aspx> (4/4/2008)

<sup>7</sup> [http://www.iucn.org/en/news/archive/2007/09/12\\_pr\\_redlist.htm](http://www.iucn.org/en/news/archive/2007/09/12_pr_redlist.htm) (30/1/2008)

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/governance/governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/governance/index_en.htm) (4/4/2008)

ça diz respeito às interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder é exercido, como as decisões são tomadas e como os indivíduos participam” (Plumtre & Graham, *apud* Hufty, 2007).

Uma visão mais abrangente do conceito de governança permite introduzir elementos essenciais a uma qualificação de sua efetividade e do grau de representatividade. Nesse sentido, governança envolve: distribuição de poder entre instituições de governo; legitimidade e autoridade das instituições de governo; regras e normas que determinam quem detém poder e como as decisões sobre o exercício da autoridade são tomadas; relações de responsabilização entre representantes e agências do Estado, e entre esses representantes e agências e os cidadãos; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e o impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público. (Grindle, 2004).

Em nossos dias, a governança pública vai além das ações de governo, na medida em que outros atores (empresas, ONGs e mesmo organismos internacionais) participam ativamente de ações de interesse público, tanto como protagonistas na implementação, como na própria definição das políticas. O governo geralmente é um ator crucial (embora em alguns casos seja secundário e até mesmo ausente) na governança. Para que haja uma governança envolvendo as diversas forças de uma sociedade, é imperativo que haja condições políticas para a expressão dos diversos interesses envolvidos, dentro de um quadro em que não prevaleça os interesses de uns em detrimento dos de outros, de forma injusta e não pactuada. Tais condições, em que os governos democráticos têm papel determinante, representam a governabilidade.

O envolvimento de diferentes forças que interagem na sociedade pode configurar processos de co-governança. Pelo menos quatro tipos de partilha em processos de governança (ou formas híbridas) podem ser caracterizados (Agrawal & Lemos, 2007):

- Co-gestão – entre diferentes agências de governo e comunidades
- PPPs – parcerias público-privadas
- Parcerias entre empresas e a sociedade, por intermédio de ONGs
- Parcerias envolvendo os três setores (governo, sociedade e empresas)

Num contexto de governança envolvendo múltiplos

atores, o papel do Estado tem um duplo sentido: por um lado, o poder relativo do governo se reduz, na medida em que haja de fato partilha dos processos decisórios; por outro lado, entretanto, aumenta a responsabilidade estatal, no sentido de criar e fazer valer regras que assegurem o bem comum, protegendo as decisões dos riscos de assimetrias de poder. Esse último aspecto é tão mais importante quanto menos consolidadas são as instituições e a democracia em geral.

Governança é um conceito neutro, que envolve uma redistribuição de poderes nas decisões, mas sem necessariamente ampliar a grau de justiça e repartição de benefícios. Afinal, ao incluir novos atores, pode haver assimetrias no processo, com alguns sendo mais favorecidos que outros. Para melhor qualificar a governança, surgiu o conceito de boa governança, que se difundiu muito na literatura acadêmica.

#### 4. ARMADILHAS DO CONSENSO

É positivo constatar que a questão ambiental cresceu em importância enquanto objeto de preocupação e interesse de quem toma decisões (governantes, consumidores, produtores). Esse processo nada mais é do que o resultado da combinação de alguns elementos, que se complementam: agravamento da degradação das condições ambientais do planeta, prejuízos causados à eficiência econômica de certas atividades, notável aumento dos dispositivos normativos de comando e controle, incremento na capacidade científica em identificar e prever impactos, instrumentos econômicos de alavancagem de formas de produção e de consumo em bases mais sustentáveis, acordos políticos internacionais e pressões políticas de diversas ordens.

O fato de que o desenvolvimento sustentável tenha se consagrado como *quasi*-unanimidade, entretanto, não representa garantia de que a essência do comportamento dos vários atores envolvidos com a questão ambiental esteja em processo de mudança. Ao contrário, há riscos de que em torno do consenso se cristalice e legitime práticas ambientalmente incorretas. Alguns vícios, que conspiram contra a sustentabilidade real (e não apenas retórica), podem ser explicados pela combinação de três vertentes analíticas: o conceito de *free-riders* (caroneiros), a noção de tragédia comunal (*commons*) e o “dilema do prisioneiro”.

#### 4.1. CARONEIROS (FONSECA & BURSZTYN, 2007).

Em grupos grandes, os esforços de um indivíduo isoladamente não têm efeitos sensíveis sobre o provimento ou não de um bem público e os custos privados derivados destes 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. Alguma forma de coerção que vise à contribuição será reforçada caso as ações de um ou mais membros do grupo sejam perceptíveis para os demais membros do grupo. 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 (1965) de *free-rider* (caroneiro).

O *free-rider* é aquele que desfruta do bem coletivo sem ter pago nenhum preço para a obtenção do mesmo, seja porque a relação custo/benefício desestimula o ator a agir em prol do interesse geral, ou então por ser impossível excluir do grupo dos beneficiários o ator que não contribuiu com a ação.

Um indivíduo isolado teria benefícios 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 já assumem comportamentos cooperativos. 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.

#### 4.2. TRAGÉDIA (ASSAD & BURSZTYN, 2000).

Em dezembro de 1968, Garrett Hardin publicou um artigo que se tornou clássico: *The Tragedy of the Commons*. O momento era de alerta em relação aos riscos de um crescimento econômico e demográfico desmesurado, que se chocava com as limitações da auto-regeneração (resiliência) da natureza. A parábola que apresentou sobre as áreas de uso comunal para pastoreio se mostra oportuna, hoje.

*Como seres racionais, cada pastor busca maximizar seu ganho. Explícita ou implicitamente, mais ou menos conscientemente, ele pergunta: "Qual a utilidade, para mim, de agregar mais um animal ao meu rebanho?" Tal utilidade tem um aspecto negativo e outro positivo.*

1. O positivo resulta do incremento de um animal. Desde que o pastor receba a renda da venda da rez adicional, a utilidade positiva é de aproximadamente +1.

2. O negativo é o sobrepastejo, resultante do incremento

*de um animal ao estoque total. Entretanto, como os efeitos do sobrepastejo são divididos por todos os pastores, a utilidade negativa de cada decisão tomada por um pastor é de apenas uma fração de -1.*

*Computando as utilidades parciais, o pastor racional conclui que a decisão mais sensata é agregar mais um animal a seu rebanho. E mais um, e outro mais... Mas essa mesma decisão é tomada por todos os pastores racionais que dividem o uso das áreas comunais. Essa é a tragédia. Cada homem está trancado num sistema que o compele a aumentar seu rebanho sem limites – num mundo que é limitado. (...) A liberdade, no uso de áreas comunais, traz a ruína para todos.*

*Analogamente, a gestão "livre" do uso (e abuso) dos recursos naturais, com cada produtor buscando uma fórmula que seja a melhor para si, leva a uma "tragédia" que, no caso, se expressa num jogo onde todos saem perdendo. A parábola apresentada por Hardin aponta a necessidade de um sistema de decisões que se sobreponha ao somatório das decisões individuais, de forma a assegurar o bem comum. No caso, fica evidente o papel decisivo do poder público ou de uma estrutura coletiva de decisão, imbuída de autoridade.*

#### 4.3. DILEMA DO PRISIONEIRO

O dilema do prisioneiro é um caso clássico da teoria dos jogos, cujas bases remontam aos estudos do matemático John Nash.

A idéia central é que, sob certas condições, se cada membro de um grupo confia nos demais, eles podem tomar decisões que levem ao melhor resultado para todos. Entretanto, se não há confiança, cada um buscará resultados que sejam melhores para si, mas que podem significar perdas para o grupo como um todo.

Um exemplo pode ilustrar o dilema:

*Dois prisioneiros são acusados por um crime que cometeram e são interrogados separadamente. A polícia tem provas suficientes para indiciá-los apenas por uma pequena transgressão, embora tenha fortes indícios de que o crime foi bem mais grave.*

*Os prisioneiros têm um pacto de que se fossem presos não se acusariam mutuamente. Na medida em que cada um se mantenha fiel ao trato, ambos serão condenados a uma pena média. O dilema acontece quando os policiais oferecem a cada um a possibilidade de uma maior redução da pena, caso confesse o crime mais grave e dê provas contra o outro prisioneiro, que seria condenado a uma pena alta. A oferta é tentadora: confessar e ficar preso por um período mínimo, enquanto o parceiro será condenado à pena máxima.*

*O problema é que cada um logo percebe que se confessar e trair, e o comparsa fizer o mesmo, ambos serão condenados à pena maior. O dilema é acreditar que o outro vai manter o pacto e ficar calado, e então traf-lo, para sair da prisão mais rápido. Para cada um, é melhor confessar do que permanecer calado. Mas isso só é vantajoso se o outro não agir da mesma forma.*

*O caso dos prisioneiros ilustra o conflito entre as racionalidades individuais e coletivas. Um grupo em que os membros busquem seus interesses individuais corre o risco de enfrentar uma situação pior para todos. Esse é o caso analisado na metáfora de Hardin (*The Tragedy of the Commons*), que é uma expressão do dilema do prisioneiro com múltiplos atores: cada membro da comunidade faz sua escolha quanto ao ganho pessoal ou a restrições coletivas. A recompensa coletiva quando todos rompem com os critérios de preservação das áreas comuns é muito baixa.*

O enfrentamento das mudanças climáticas também pode ser visto sob a ótica do *dilema do prisioneiro*. Todos os países podem se beneficiar de condições climáticas menos adversas. Mas cada país individualmente tende a resistir à redução das emissões de CO<sub>2</sub>, entendendo que tal procedimento implicaria perdas econômicas imediatas. O benefício de cada um em manter seu padrão atual é entendido como maior do que o benefício que tal mudança traria a todos.

#### 4.4. BUSINESS AS USUAL

As três referências conceituais acima ajudam a explicar como e por que razão a apropriação (indevida) de boas idéias do ambientalismo pode levar a práticas oportunistas e pervertidas de seu sentido. Negócios e mesmo condutas individuais inspirados em preceitos do desenvolvimento sustentável podem cair nas armadilhas da banalização do consenso. É o caso de tantas campanhas publicitárias que se valem do valor simbólico da expressão sustentabilidade, mesmo quando o produto anunciado não o é.

No mundo empresarial, práticas como comércio justo, responsabilidade socioambiental e sistemas de certificação e de auditoria são concebidas como garantias aos consumidores que buscam bens e serviços ambientalmente corretos. Mas podem não passar de retórica ou escamotear vícios pouco sustentáveis. Por exemplo, por trás da cláusula de comércio justo podem se esconder cadeias de fornecimento de bens que mudam pouco as injustas estruturas tradicionais de mercado. A certifica-

ção nem sempre é confiável, sobretudo no caso em que os próprios *lobbies* de produtores certificam. A responsabilidade socioambiental, por vezes, se traduz em ações voltadas a mitigar ou neutralizar pressões de comunidades frente a agentes que degradam o meio ambiente.

Há, portanto, paralelamente às vantagens da conversão de um amplo espectro de atores sociais à sustentabilidade, um considerável risco de perpetuação de práticas *business as usual*, numa perversa forma de validar a mesmice, sob o manto de um discurso moderno.

#### 5. MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No universo da regulação pública, a consagração do conceito de sustentabilidade tem grande impacto. Após cerca de duas décadas de recuo da ação planejada do Estado – período em que políticos e burocratas lidaram com crise fiscal mediante uma cômoda adesão a princípios (neo) liberais – o quadro muda, a partir do final do século passado. Uma lenta, mas relevante recuperação da capacidade reguladora do poder público se expressa em fortalecimento da base institucional (organismos, instrumentos e pessoal) e em novas estratégias de ação. Nesse contexto, o discurso ambiental, traduzido em incorporação da noção de sustentabilidade à legislação e a planos, programas e projetos ganha destaque.

Por outro lado, a “ambientalização” das políticas públicas se dá de par com o risco de que a retórica seja mais marcante do que a prática. Esse problema fica bem evidente na emergência da idéia de que boas práticas (do inglês *best practices*), que são aquelas detectadas como de sucesso em algum contexto específico, devem ser reproduzidas em outros lugares. Ora, em princípio, uma prática tende a ser boa quando é talhada sob medida para a realidade onde é implantada. Assim, sua transposição, como fórmula genérica, tende a (e é o que geralmente ocorre) resultar em frustração, com inevitável desperdício de recursos e tempo. É sabido que *em políticas públicas muito pouco se cria, quase tudo se copia*. Mas é também sabido que melhor do que tentar adaptar a realidade ao modelo é adaptar o modelo à realidade.

Esse debate é particularmente importante e atual, pois na busca da boa governança, decisores públicos aderem a uma interminável lista de preceitos, que se tornam pretensos imperativos *a priori* das ações de interesse público. Uma extensa lista de conceitos, como atores

(*stakeholders*), responsabilização (*accountability*), envolvimento (*ownership*), participação, boas práticas, gênero, *bottom up*, *top down*, micro-crédito, economia solidária e tantos outros, passam a fazer parte do vocabulário de documentos e ações, como se a simples alusão aos mesmos fosse suficiente. E dão margem a uma questão intrigante: o *check-list* das essencialidades da boa governança deve ser uma exigência formal prévia ou um ponto de chegada da promoção do desenvolvimento sustentável (Grindle, 2004)?

Com respeito à ambientalização das políticas públicas, em particular, vale assinalar que o recente crescimento em importância da base legal e do mandato institucional que amparam esse processo não representa uma inovação em termos absolutos. De fato, já se praticava “gestão ambiental”, num sentido amplo, há bastante tempo. A regulamentação do corte de madeira de lei já era praticada desde o período colonial. Oswaldo Cruz saneou cidades no início do século vinte. Foram criados Parques Nacionais desde os anos 1930.

Então, o que houve de novidade nas últimas décadas? Essencialmente, o surgimento de um ambiente institucional próprio (no Brasil e no mundo), com a criação de agências, leis, políticas, planos etc. O tema hoje se capilariza nos diferentes níveis e esferas de governo, nos setores da sociedade, nas atividades produtivas. E um dos setores onde isso acontece claramente é o meio rural. Ali, como em outras esferas, o diálogo entre diferentes entes públicos é complexo e espinhoso, como se cada um tivesse (e de fato tem) uma missão que colide com outras. Por exemplo, na promoção do “desenvolvimento” emergem conflitos nítidos como: aumento da produção e implantação de infra-estrutura (energia, transportes), em relação à proteção ambiental.

De uma maneira geral, esses conflitos se expressam no meio rural de forma bem marcante:

- premência da razão econômica – que se traduz pelo produtivismo se impondo sobre o conservacionismo;
- premência do social – impondo-se sobre as regulamentações ambientais (são exemplos: o licenciamento de assentamentos da reforma agrária, a simples obediência à legislação florestal quanto a preservação de reserva legal e áreas de proteção permanente, que vêm sendo sistematicamente desconsiderados) (Araújo, 2006);
- temporalidade – curto *versus* longo prazo, onde

tende a prevalecer a vantagem econômica imediata do aumento da produção, frente à consideração dos custos (também econômicos) da degradação ambiental, no futuro;

- territorialidade – expresso pela prática recorrente de se transferir tensões localizadas em áreas de ocupação consolidadas para a fronteira de expansão em territórios ainda não ocupados, que explica a opção pela colonização, em detrimento da reforma agrária no Brasil.

## 6. À GUIA DE CONCLUSÃO

A análise do modo como o discurso da sustentabilidade passou a ser adotado nos vários níveis da sociedade, com amplo espaço para que a retórica não se traduza em mudanças, revela o imperativo de se criar filtros, pois nem sempre o que parece ser é.

Em sua curta existência, o conceito de desenvolvimento sustentável tem sido mais abusado do que usado. Mas não é pelo seu mau uso ou entendimento que deva ser descartado. Sua essência representa um notável avanço, na medida em que atualiza o paradigma do desenvolvimento, com a (nada banal) inclusão da dimensão ambiental.

Desde o início da revolução industrial, ainda no século XVIII, a dimensão econômica tem sido objeto de regulação e da criação de mecanismos de proteção (como foi o caso dos diversos tipos de protecionismo). Um século depois, a esfera social passou também a se beneficiar de instrumentos de proteção (como foi o caso da previdência social e da educação pública). Levou mais um século, até que, recentemente, o ambiente natural se tornasse claramente objeto de proteção regular (políticas ambientais). Entretanto, ainda não há uma integração dessas três dimensões, no âmbito da regulação pública em geral. E, na inexistência de definição de prioridades e hierarquia, o meio ambiente fica em segundo plano.

No mundo rural brasileiro essa questão se expressa de forma clara. Nas duas últimas décadas houve considerável evolução na produção, na redução de problemas sociais e na criação de mecanismos de proteção ambiental. Entretanto, se em algum momento pode haver margem para convergência entre os aspectos positivos nas dimensões econômica e social (como é o caso do Pronaf) há um persistente hiato (e mesmo uma contradi-

ção) quando se considera a esfera do meio ambiente.

Apenas inserir a palavra sustentável em planos de ação que não o são configura prática de *free-rider* do discurso. Apenas repetir os quesitos da boa governança nos textos dos programas não representa garantia de que se está melhorando ou acertando. Impor soluções *top down* só por que as mesmas evocam mecanismos *bottom-up* não assegura maior justiça. Ter dado certo em outro lugar não é garantia de sucesso em contextos diversos.

Sobre as responsabilidades dos diferentes atores diante dos desafios do desenvolvimento sustentável, o argumento de que a responsabilidade pela degradação ambiental pode estar relegada a um segundo plano, diante do apelo social imediato, é falacioso. Reproduz o discurso internacional já caduco, que dizia: “nós” não causamos a degradação do planeta, então esse é um problema “deles”. Errado! É um problema de todos. É evidente que não se trata de “rachar a conta”, se cada um usou de modo diferenciado. Mas também não se trata de argumentar: eles fizeram (e fazem) assim, então eu posso legitimamente fazer do mesmo jeito. O *princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas*<sup>9</sup>, aplicável em escala internacional, deve ser estendido para as escalas nacional (entre regiões ricas e pobres) e social (entre categorias de produtores).

O conceito de serviços ambientais pode ser portador de uma possibilidade de integração das diferentes dimensões da sustentabilidade (econômica, social e ambiental). Convertido em instrumentos de ação, pode permitir que a proteção do ambiente natural se torne ao mesmo tempo um bom negócio (gerador de renda) e uma alavanca de redução das disparidades sociais.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRAWAL, A.; LEMOS, M. C. A greener revolution in the making? Environmental governance in the 21st century. *Environment* 48 (5): 2007, p. 35-45.

ARAÚJO, F. C. Reforma agrária e gestão ambiental: encontros e desencontros. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento Sustentável), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2006, 242 p.

ASSAD, L. T.; BURSZTYN, M. Aquicultura Sustentável. In: VALENTI, W.C. et al. Aquicultura no Brasil: bases para um desenvolvimento sustentável, Brasília: CNPq, 2000. p. 33-72.

BRUNDTLAND. 1987. Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development. Disponível em: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> 02 Fev. 2010.

BURSZTYN, M.; PERSEGONA, M. A Grande Transformação Ambiental: uma cronologia da dialética homem-natureza. Rio: Garamond. 2008.

FONSECA, I; BURSZTYN, M. Mercadores de moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. *Ambiente & Sociedade* 10 (2), 2007, p.169-186.

GRINDLE, M. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17(4): 2004, p. 525-548.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons, *Science*, 162, 1968 p.1243-1248.

HOBSBAWM, E. J. The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914- 1991. London, UK: Michael Joseph. 1995.

HOLDREN, J. P. Science and Technology for Sustainable Well-Being. *Science* 319: 2008, p. 224-234.

HUFTY et al. *Jeux de Gouvernance: Regards et réflexions sur un concept*. Geneva and Paris: IUED and Karthala. 2007.

IVANOVA, M.; ROY, J. The Architecture of Global Environmental Governance: pros and cons of multiplicity. In: SWART, L.; PERRY, E. (eds.). *Global Environmental Governance: perspectives on the current debate*. New York, NY: Center for UN Reform Education. 2007.

OLSON, M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1965.

RHODES, R. The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4): 1996. p. 652-667.

<sup>9</sup> Consagrado na Declaração da Conferência Rio 92.