

DA GOVERNANÇA DOS COMUNS AO POLICENTRISMO: CONSIDERAÇÕES SOBRE ELINOR OSTROM E MUDANÇA CLIMÁTICA

*FROM THE GOVERNANCE OF THE COMMONS TO POLYCENTRISM:
CONSIDERATIONS ON ELINOR OSTROM AND CLIMATE CHANGE*

Ermani Contipelli¹

Resumo: O policentrismo proposto por E. Ostrom apresenta-se como um sistema de governança focado na gestão coletiva dos recursos de uso de comum em distintas escalas de interações entre os atores envolvidos, especialmente, em relação ao enfrentamento de desafios globais como a mudança climática, em que sua estrutura pluralista pretende estimular a experimentação, a escolha e a aprendizagem em diferentes contextos sociais. O presente artigo tem como objetivo investigar a evolução do pensamento de Elinor Ostrom, vinculando dois conceitos-chaves de sua proposta teórica: a governança dos recursos de uso comum e o policentrismo, para, em um segundo momento, aplicá-los na categorização de modelos de governança presentes na realidade política atual, caracterizada pela busca de soluções para problemas de escala planetária, especificamente, a questão envolvendo a crise climática, em que se evidencia a necessidade de realização de ações coletivas que garantam altos índices de cooperação e reciprocidade entre instituições e atores interessados. A metodologia adotada é baseada na perspectiva exploratória e interdisciplinar, em que o objetivo proposto é desenvolvido buscando resultados teóricos, políticos e empíricos, especialmente, através da análise da governança climática policêntrica.

Palavras-chaves: Tragédia dos Comuns. Governança dos Comuns. Elinor Ostrom. Mudança Climática.

Abstract: The polycentrism proposed by E. Ostrom is presented as a governance system focused on the collective management of the common pool resources in distinct scales of interests among stakeholders, specially, in what concerns to the solution of global problems like climate change that, from its pluralistic structure, it aspires to stimulate experimentation, election and learning in different social contexts. The present article aims to investigate the evolution of Elinor Ostrom's Theory, linking two of its key-concepts: the governance of the commons and the polycentrism. After that these concepts will be applied in the categorization of the governance models presenting in our current political reality which is characterized by the search of solutions to planetary problems, particularly, the question related to the climate crisis that evidences the need for collective actions that increase the levels of cooperation and trustworthiness among institutions and stakeholders. The adopted methodology is based on the exploratory and interdisciplinary perspectives in which the objective proposed is developed towards theoretical, political and empirical outcomes, specially, through the analysis of the polycentric climate governance.

Keywords: Tragedy of the Commons. Governance of the Commons. Elinor Ostrom. Climate Change.

¹ Pós-Doutor em Direito Político Comparado – Universidad Pompeu Fabra. Pós-Doutor em Direito Constitucional Comparado – Universidad Complutense de Madrid. Doutor em Direito do Estado – PUC/SP. Mestre em Filosofia do Direito e do Estado – PUC/SP. Especialista em Direito Tributário – PUC/SP. Bacharel em Direito – Mackenzie/SP. Consultor de Projetos em Sustentabilidade na Remote Connections for Sustainability (Holanda). Pesquisador Associado ao Instituto de Estudos Ambientais - VU Amsterdam (Holanda). Professor do Bachelor e Master em Relações Internacionais da International Business School The Hague (Holanda).

INTRODUÇÃO

As abordagens políticas que buscam considerar as dimensões naturais de nossa realidade, em que as múltiplas interações entre seres humanos e meio ambiente oferecem a reflexão sobre uso eficiente e sustentável dos recursos de uso comum, consistem em um instrumento de extrema necessidade diante do quadro de degradação ambiental em que vivemos na atualidade.

A partir da utilização de dados empíricos, o policentrismo proposto por Elinor Ostrom apresenta-se como um sistema de governança focado na gestão coletiva dos recursos de uso comum em distintas escalas de interações entre os atores envolvidos, especialmente, em relação aos desafios globais como a mudança climática, em que sua estrutura pluralista pretende estimular a experimentação, a escolha e a aprendizagem em diferentes contextos sociais.

O presente artigo tem como objetivo investigar a evolução do pensamento de Elinor Ostrom, vinculando dois conceitos-chaves de sua proposta teórica: a governança dos recursos de uso comum e o policentrismo, para, em um segundo momento, aplica-los na categorização de modelos de governança presente na realidade política atual, caracterizada pelo enfrentamento de problemas de escala planetária, especificamente, a questão envolvendo a crise climática, em que se faz necessária a realização de ações coletivas que garantam altos índices de cooperação e reciprocidade entre instituições e atores interessados.

A primeira e segunda parte do estudo exploram as diferenças entre os conceitos presentes na *Tragédia dos Comuns* de Hardin e sua posterior confrontação por parte de Elinor Ostrom, com a proposta de governança pluralista dos recursos de uso comum, a qual enfatiza o potencial de ações coletivas, o constante intercâmbio de informações e o auto-monitoramento, como forma de atribuir maior sustentabilidade e confiança recíproca entre atores presentes em tal sistema.

Sequencialmente, ingressa-se no policentrismo e seus elementos, os quais ofertam um espaço produtivo para a cooperação entre diferentes níveis de poder destinado à inovação e experimentação sobretudo para o enfrentamento de problemas de ordem global como a mudança climática, que se revelam severamente afetados pelos evidentes fracassos das negociações globais para solucionar a questão, o que revela a necessidade de reflexão sobre alternativas de governança que resgatem a confiança e reciprocidade de grupos e indivíduos. Em tal contexto, é importante analisar a lógica atual do sistema de governança climática global implementada pelo Acordo de Paris, o qual se funda em uma abordagem policêntrica.

1 DA TRAGÉDIA À GOVERNANÇA DOS RECURSOS DE USO COMUM

Nos debates realizados durante os últimos anos, tornou-se evidente que o vínculo entre o meio ambiente e a gestão de recursos de uso comum foi explorado pela primeira vez por Garrett Hardin, em 1968, em seu emblemático artigo *A Tragédia dos Comuns*, em que ingressa na discussão sobre a devastação enfrentada pela sociedade devido à superexploração de recursos naturais e à explosão populacional.

Hardin propôs uma solução através da qual os recursos de uso comum seriam convertidos em propriedades privadas, conferindo um determinado conjunto de direitos aos proprietários ou exercendo controle através de rígidos regulamentos governamentais, incluindo a implementação de medidas coercitivas e mecanismos fiscais permeados pelo consentimento mútuo.

Hardin considera a humanidade como parte de um sistema social que trabalha na busca por lucros imensuráveis em um mundo limitado, e que a gestão coletiva dos recursos de uso comum levaria a uma ruína irrecuperável porque “*em um sistema de propriedade comunal, cada indivíduo desfruta do benefício de explorar o recurso ao máximo, enquanto o custo do aumento dessa utilização é arcado por todos os usuários. Consequentemente, há incentivo para a superexploração individual*”².

Christopher Rodgers afirma que a *Tragédia dos Comuns* de Hardin considera que o incentivo para colocar os lucros privados à frente do bem-estar comum indicava que os recursos de uso comum seriam intrinsecamente controlados por uma tendência à degradação, resultando na “*ruína para todos*”³. Hardin apoia esse argumento usando a metáfora de um pasto hipotético, de graça para todos, onde o uso indiscriminado e coletivo leva ao seu colapso, porque cada pastor está mais preocupado com seus próprios interesses individuais do que com os limitados recursos naturais disponíveis, focando apenas no aumento numérico de seus próprios rebanhos.

Hardin pondera: “*Cada homem está preso a um sistema que o compele a aumentar seu rebanho sem limites - em um mundo que é limitado. A ruína é o destino para o qual todos os homens correm, cada qual perseguindo seus próprios interesses em uma sociedade que acredita na liberdade dos bens comuns*”⁴.

Utilizando o princípio de proteção aos direitos de propriedade como um meio de produzir crescimento econômico sustentável e agir como um incentivo para administrar os

² CLANCY, Erin A. *The Tragedy of the Global Commons*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, num. 5, 601-619, 1998, p. 604.

³ RODGERS, Christopher. *Reversing the Tragedy of the Commons – Sustainable Management and the Commons Act 2006*, in *Modern Law Review*, num. 73, 461-486, 2010, p. 462.

⁴ HARDIN, Garrett. *The Tragedy of the Commons*, in *Science* 1243, 1968, reprinted in Fred P. Bosselman, *Replaying the Tragedy of the Commons*, 13, *Yale J. on Reg.* 391, p. 162.

recursos de uso comum, Hardin declarou que, embora qualquer restrição à liberdade de uso dos recursos comuns seja considerada como injusta, será mais sensato ser injusto do que devastar os recursos naturais e levar a sociedade à ruína completa.

Os conceitos de Hardin, contidos na *Tragédia dos Comuns*, censurando as ações coletivas para uma gestão eficiente dos recursos de uso comum, foram inicialmente aceitos por alguns poucos doutrinadores como uma lei científica; no entanto, lentamente ganhou respeito como posição convencional em temas relacionados com estudos ambientais⁵ e gradualmente assumiu a condição de paradigma irrefutável, por vários anos.

A afirmação de J. A. Moore é um exemplo categórico sobre a importância do modelo proposto por Hardin: “*A Tragédia dos Comuns de Hardin deveria ser leitura obrigatória para todos os alunos (...), e se eu tivesse condições, para todos os seres humanos. Ela nos diz muito sobre nós mesmos e a causa de muitos dos nossos problemas. É também uma excelente base para discussão com os alunos*”⁶.

Além disso, os conceitos de Hardin são agora aceitos como base fundamental essencial para as políticas de gestão de recursos, particularmente em casos de privatização de uma variedade de recursos de uso comum, como elementos territoriais, fatores de conhecimento e culturais e de segurança, além de outros elementos importantes para o cidadãos locais e comunidades.

Recentemente, Elinor Ostrom (E. Ostrom), ganhadora do Prêmio Nobel, apresentou uma das teorias mais influentes que desafiaram o conceito de exclusão proposto por Hardin. Usando dados experimentais, ela declarou que grupos de tamanho pequeno a moderado, onde eles possuem autonomia, elaboram seus próprios acordos e têm autoridade para fazê-lo; assim, muitos grupos de usuários se organizaram para se recuperar da “*tragédia*”⁷, através do desenvolvimento de sistemas sustentáveis e resilientes para gerenciar os recursos de uso comum.

2 ELINOR OSTROM E A GOVERNANÇA DOS COMUNS

Para confrontar as ideias de Hardin, E. Ostrom utiliza pesquisas empíricas e sistemáticas no campo da multiplicidade dos mecanismos institucionalizados atualmente disponíveis, para constatar a realização da gestão de recursos de uso comum de forma descentralizada e cooperativa, enfatizando o modelo de “autogovernança” por meio de atuações coletivas. Ela

⁵ FENNY, David, BERKES, Fikret, MCCAY, Bonnie J. and ACHESON, James M. *The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later*, vol. 18, *Human Ecology*, 02-19, 1990, p. 02.

⁶ MOORE, J. A. *Science as a Way of Knowing – Human Ecology*, in *American Zoologist*, num. 25, 483-637, 1985, p. 602.

⁷ OSTROM, Elinor. “*Tragedy of the Commons*” in *The New Palgrave Dictionary of Economics*. S. Durlauf & L. Blume, eds. New York: Palgrave Macmillan, 2008, p. 02.

demonstrou que, embora a teoria de Hardin enfatizasse o reducionismo, faltava-lhe uma compreensão clara das dinâmicas que afetam o gerenciamento dos distintos recursos de acesso aberto⁸.

Portanto, E. Ostrom apresentou um método de gerenciamento colaborativo, sistemático e sustentável dos recursos de uso comum, destacando a autogovernança pelas comunidades locais, que permitiria aos cidadãos iniciar ações coletivas convergentes refinando o acesso aberto e a validade democrática desses recursos, com cooperação e coordenação de decisões e políticas.

Essa teoria não se concentra na presença ou ausência de propriedade individual, mas no valor de considerar condições específicas para estimular a cooperação e a reciprocidade existentes em várias comunidades locais na tentativa de gerenciar os recursos de uso comum. Tal perspectiva assegura sua proteção e sua própria sobrevivência e, especificamente, contorna a lógica da exclusão observada nos conceitos de Hardin.

Robert Axelrod apoiou a visão de que as contribuições de E. Ostrom foram possibilitaram a reformulação do debate sobre a *Tragédia dos Comuns* de Hardin, oferecendo alternativas àquelas propriedades consideradas como autoridade privada vs autoridade central, onde as decisões eram tomadas por um ou mais indivíduos independentemente da posição dos interessados. No entanto, nas configurações do mundo real, as constatações de E. Ostrom demonstraram que os usuários dos recursos de uso comum, que interagem repetidamente entre si diversas vezes, construíam instituições de monitoramento e disciplinamento efetivos, conseguindo assim uma utilização eficiente e sustentável dos recursos⁹.

A partir dessa sequência de conceitos, fica clara a relação entre a literatura neoliberal e os princípios subjacentes à *Tragédia dos Comuns* de Hardin, pois ambos destacam o caso de que, na gestão coletiva, os interessados buscam apenas os benefícios individuais, inevitavelmente levando ao esgotamento do recursos. No entanto, tal teoria não se consagra entre os fatos empíricos que compõem nossa realidade, conforme comprovado por E. Ostrom. Os recursos naturais geridos colectivamente - como no caso dos territórios indígenas - são geralmente melhor protegidos e sustentáveis do que os privatizados sujeitos à lei da maximização dos lucros¹⁰.

E. Ostrom reconheceu a presença de dificuldades no gerenciamento dos recursos de uso comum e considerou eventuais restrições e a concorrência potencial prevalecente entre seus

⁸ RAMOS OLIVOS, A. *El Concepto de Bienes Comunes en la Obra de Elinor Ostrom*, in *Ecología Política*, num. 45, 116-121, 2013, p. 119.

⁹ AXELROD, Robert. *Review: Beyond the Tragedy of the Commons. A Discussion of Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action by Elinor Ostrom*, in *Perspectives on Politics*, vol. 8, n. 02, 569-593, 2010, p. 580.

¹⁰ GONZALES REYES, L. *Bienes Comunes*, in Zubizarreta, J. H., González, E. y Ramiro, P. *Diccionario Crítico de Empresas Transnacionales. Claves para enfrentar el Poder de las Grandes Corporaciones*. Barcelona: Icaria Editorial, 2012, p. 35.

usuários como variáveis que poderiam resultar em sua ruína. Ela também entendeu que quando vários indivíduos utilizam os recursos de uso comum surgem quantidades finitas de unidades de recursos em que o uso de um indivíduo reduz o número de unidades de recursos para que os demais usem¹¹.

Em realidade, a governança dos recursos de uso comum inclui o tema sobre ações coletivas e demanda uma clara análise baseada em suas múltiplas variáveis (tamanho do grupo, composição, características dos recursos, relação com os poderes externos) e arranjos institucionais, os quais construir uma base teórica para fornecer uma explicação sobre o motivo pelo qual alguns usuários, ao longo do tempo, podem organizar e autogovernar o gerenciamento de um recurso de maneira sustentável e por que os outros não conseguem ou nem fazem o esforço para tanto¹².

2.1 Sustentabilidade e os Princípios da Governança dos Comuns

E. Ostrom demonstrou que é possível organizar uma série de princípios representativos da gestão sustentável do sistema de governança dos recursos de uso comum, envolvendo seus usuários em ações coletivas que conduzam ao estabelecimento de instituições de auto-governança fortes e bem-sucedidas.

Esses princípios são descritos por E. Ostrom como um “*elemento ou condição que ajuda a explicar o sucesso dessas instituições em sustentar o governo dos recursos de uso comum e obter a conformidade de conduta dos usuários em relação às regras em vigência de geração após geração*”¹³.

E. Ostrom propôs oito princípios para promoção da sustentabilidade da governança dos comuns, quais sejam:

- 1) Limites claramente definidos, identificando os indivíduos que possuem os direitos de utilizar um recurso particular e os limites dos recursos;
- 2) Compatibilidade entre as regras de atribuição de benefícios e as atribuições de custos, aceitáveis como imparciais e legais por todos os participantes;
- 3) Disposições de eleição Coletiva para modificações das regras operacionais de uso regular dos recursos pelos indivíduos afetados por elas;

¹¹ BASURTO, Xavier e OSTROM, Elinor. *The Core Challenges of Moving Beyond Garret Hardin*, in Journal of Natural Resources Policy Research, vol. 01, n. 03, 255-259, 2009, p. 256.

¹² BASURTO e OSTROM, 2009, supra nota 11, p. 256.

¹³ OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990, p. 90.

- 4) Controle dos agentes de monitoramento que ativamente inspecionam as condições dos recursos de uso comum e as atividades do usuários;
- 5) Sanções graduadas, onde um usuário que é um infrator reincidente e cujas ações são conhecidas é eventualmente penalizado na proporção em que viola as normas;
- 6) Mecanismos de Resolução de Conflitos, nos casos em que litígios relativos à interpretação de uma norma que restrinja as atividades de usuários ou necessite de recursos adicionais não sejam resolvidos de forma economicamente viável e organizada, os usuários podem relutar em aderir às regras por causa da maneira como os "demais" interpretam as normas para que se adequem aos seus próprios interesses;
- 7) Reconhecimento mínimo dos direitos de organização, os direitos dos usuários de projetar suas próprias instituições são reconhecidos pelas autoridades governamentais externas;
- 8) Empresas agrupadas, no caso de recursos maiores, que envolvem vários participantes; Empresas agrupadas que variam em tamanho, de pequeno a grande porte, permitem que os participantes resolvam vários problemas relativos a diferentes economias de escala¹⁴.

Neste contexto, E. Ostrom considera também o papel desempenhado pelos conceitos de mercado e Estado, baseados nas teorias econômicas clássicas. Entretanto, a enorme variedade de arranjos institucionais concebidos para governança, provisão e gestão dos recursos de uso comum serve apenas para enfatizar a inadequação dessa “visão dicotômica do mundo”, demonstrando que em meados do século X, o método predominante de pesquisa era uma pretensão de moldar o mundo em modelos simples e criticar arranjos institucionais que não se acomodam a tais ideias¹⁵.

A teoria de E. Ostrom oferece soluções alternativas eficazes para governar os recursos de uso comum que superam os sugeridos pelas teorias tradicionais de Estado ou privatização, e que não são necessariamente as únicas respostas para essa questão. Muitas vezes, essas teorias apresentavam opções que envolviam a devastação dos recursos naturais, ecossistemas, populações nativas, espécies e diversidade genética, causando danos reais ao capital social das comunidades locais¹⁶.

¹⁴ OSTROM, Elinor. *Common-Pool Resources and Institutions Toward a Revised Theory*, in Handbook of Agricultural Economics, vol. 02, Edited by B. Gardner and G. Rauser, 2002, p. 1330/1333.

¹⁵ OSTROM, Elinor. *Beyond Markets and States: Policentric Governance of Complex Economic Systems*, in American Economic Review, num. 100, 641-672, 2010, p. 642.

¹⁶ MERINO PÉREZ, L. *Perspectivas sobre la Gobernanza de los Bienes y la Ciudadanía en la Obra de Elinor Ostrom*, in Revista Mexicana de Sociología n. 76 (especial), 77-104, 2014, p. 100.

3 DA GOVERNANÇA DOS COMUNS AO POLICENTRISMO

O sistema alternativo de governança proposto por E. Ostrom acentua a policentricidade, na medida em que inclui as ações de níveis múltiplos e inferiores de governança como um meio analítico de mudança em termos globais. O sistema policêntrico envolve a disseminação das autoridades governamentais em diferentes níveis, em vez de se concentrar em uma unidade monocêntrica. Cada unidade funciona em jurisdições sobrepostas, operando com ampla autonomia, implementando normas e regras dentro de um domínio específico (como família, empresa, governo local, redes de governo local ou mesmo em um estado ou província, região, governo nacional ou internacional jurisdição)¹⁷.

Do ponto de vista empírico, determinados modelos de governança monocêntrica estão repletos de problemas e obstáculos estruturais que bloqueiam o desenvolvimento de políticas eficazes. Em realidade, o policentrismo envolve uma lógica completamente oposta, pois seu objetivo é seguir um caminho pluralista que equilibre os custos potenciais de incluir domínios de governança múltiplos e frequentemente sobrepostos e suas vantagens ligadas à experimentação, aprendizagem, construção de confiança e de um contexto sensível¹⁸.

A introdução do conceito de policentrismo ocorreu em 1961 no emblemático artigo escrito por Vincent Ostrom, Charles Tiebout e Robert Warren, denominado “*A Organização do Governo nas Áreas Metropolitanas: Um Inquirição Teórica*”, o qual destaca a existência de um sistema composto por diversas unidades autônomas e formalmente independentes uma das outras, que optam por agir através do processo de cooperação, competição e resolução de conflitos¹⁹.

O policentrismo pode ser definido, então, como o gerenciamento de atividades sociais dentro de múltiplas unidades inter-relacionadas, as quais devem ser, inicialmente, determinadas como centros individuais, para organizar suas ações e relacionamentos com as demais unidades em favor do alcance de um objetivo comum. No artigo anteriormente mencionado, foram tomadas como exemplo as áreas metropolitanas dos Estados Unidos, que, sob determinadas

¹⁷ OSTROM, Elinor. *Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change*, in *Global Environmental Change*, num. 20, 550-557, 2010, p. 552.

¹⁸ GILLARD, Ross, GOULDSON, Andrew, PAAVOLA, Jouni and VAN ALSTINE, James. *Can national blockages accelerate the development of polycentric governance? Evidence from climate change policy in the United Kingdom*. *Global Environmental Change*, num. 45, 174-182, 2017, p. 175.

¹⁹ OSTROM, Vicent, TIEBOUT, Charles M. and WARREN, Robert. *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, in *American Political Science Review*, num. 55 (4), 831-842, 1961.

condições, poderiam aplicar métodos de gestão comunitária, que aprimorariam o padrão até então predominante, fundado em estruturas centralizadas²⁰.

Assim, o policentrismo estimula interações entre várias unidades de governança, encorajando a coordenação de ações a partir de uma série de jurisdições sobrepostas que proporcionem um ambiente de autonomia, reciprocidade e cooperação para realização de trabalhos conjuntos. Neste sentido, Vincent Ostrom afirma que os sistemas policêntricos são aqueles em que muitos elementos são capazes de fazer ajustes mútuos, para ordenar seus relacionamentos recíprocos dentro de um quadro geral de regras, onde cada unidade atua com independência em relação às demais²¹.

Em outras palavras, a policentricidade estimula interações benéficas entre múltiplas unidades presentes em um dado sistema de governança, o que inclui a coordenação de suas próprias atividades com enfoque na reciprocidade e cooperação, propondo uma lógica em que as diferenças potenciais são governadas por uma série de regulamentações abrangentes, que geram as condições necessárias para convergência de ações em todo o sistema, garantindo sua execução e fornecendo informações para fomentar negociações entre as instituições e os atores envolvidos²².

Desde uma perspectiva policêntrica, as ações convergentes de diferentes unidades de poder, especialmente entre comunidades locais (o que inclui sua autonomia para instituições de regras, assim como a capacidade para monitorar e comunicar face-a-face com os cidadãos)²³ compreendem fatores conclusivos para determinar o sucesso ou falha na governança de interesses públicos, na medida em que tais instituições, a partir de um conjunto compreensivo de regras, possuem o potencial para maximizar a orientação do comportamento social em favor do cumprimento de tarefas mutuas e da resolução adequada de possíveis disputas.

²⁰ DORSCH, Marcel J. and FLATCHSLAND, Christian Flatchsland. *A Polycentric Approach to Global Climate Governance*, in *Global Environmental Politics*, Vol. 17, Number 2, 45-64, 2017, p. 48.

²¹ OSTROM, Vicent. *Polycentricity – Part I*, in *Polycentricity and Local Public Economics*. Ed. Michel Mc Ginis, 52-74. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.

²² SOVACOOL, Benjamin K. *An International Comparison of Four Polycentric Approaches to Climate and Energy Governance*, in *Energy Policy*, num. 39, 3832-3844, 2011, p. 3842/3843.

²³ WALKER, James M., GARDNER, Roy, HERR, Andrew Herr and OSTROM, Elinor, *Collective Choice in the Commons: Experimental Results on Proposed Allocation Rules and Votes*, in *The Economic Journal*, 110, 212-234, 2000, pp. 212/213.

4 POLICENTRISMO E PROBLEMAS GLOBAIS

Com a intensificação do processo de globalização, torna-se evidente a existência de problemas comuns em escala mundial, gerando maior incremento das relações de interdependência entre Estados-nações e a necessidade de uma agenda política direcionada à realização de esforços cooperativos para solução dessas questões globais, também chamadas de “*problemas sem passaporte*”, como sugerido pelo antigo secretário-geral da ONU Kofi Annan²⁴.

Significa dizer que os problemas globais somente podem ser devidamente gerenciados a partir da superação de fronteiras, problemas que não pertencem a esse ou aquele país, mas a todo o planeta, o que revela a necessidade de uma revisão de certos paradigmas, como, por exemplo, a tradicional ideia de soberania, na medida em que a regulação jurídica não esta mais contida exclusivamente nas fronteiras do constitucionalismo e, conseqüentemente, precisa buscar novas soluções para desempenhar seu papel diante da sociedade.

E. Ostrom destaca que quando estamos diante de tais problemas globais, como o caso da mudança climática, eles se relacionam com os resultados cumulativos das ações de indivíduos, famílias, pequenos grupos, empresas privadas, ou mesmo de governos locais, regionais e nacionais, o que demanda um grande esforço na realização de ações coletivas e complexas que incrementa os níveis de confiança e de reciprocidade, para promoção de cooperações voluntárias entre os cidadãos²⁵.

Problemas globais envolvem um importante fator: o tempo, o qual consiste em uma variável que não é facilmente acordada no âmbito internacional e que pode frustrar as chances de identificação de soluções justas para prevenir graves repercussões na sociedade. Ademais, as negociações no plano internacional requerem o apoio de instancias nacionais, regionais e locais para funcionarem efetivamente. Em tal sentido, E. Ostrom chama a atenção para o fato de que embora a maior parte dos efeitos da mudança climática sejam globais, suas causas possuem origem em planos inferiores (nacionais, regionais e locais)²⁶.

Contemporaneamente, o sucesso das instituições de governança global é indiscutivelmente policêntrico, pois nenhum sistema internacional pode alcançar adequadamente suas metas sem o apoio de legislações nacionais, assim como monitorar o cumprimento de sua

²⁴ CONTIPELLI, Ernani. *Trump's Doctrine and Climate Change: New Challenges for Global Governance*. IndraStra Global, v. 3, n. 5, 2017, p. 3-68, 2017, p. 05.

²⁵ OSTROM, 2010, supra nota 17, p. 550.

²⁶ OSTROM, Elinor. *A Multi-Scale Approach to Coping with Climate Change and Other Collective Action Problems*. Solutions 1 (2): 27-36, 2010, p. 28.

execução no âmbito nacional e subnacional sem o envolvimento ativo de grupos governamentais e não-governamentais no plano local²⁷.

Nessa linha de pensamento, Daniel H. Cole entende que o método policêntrico encontra nos planos institucionais inferiores, especialmente, o local, as melhores ofertas de serviços públicos aos cidadãos e à comunidade, em razão de sua eficácia, pois os atores envolvidos podem selecionar os produtores e os provedores que melhor atendam a cada problema específico²⁸.

Logicamente, a informação, como por exemplo, dados sobre os custos e benefícios imediatos e de longo prazo das ações disponibilizadas, possui um papel relevante em tal contexto para a definição do quadro comportamental humano, sobretudo, para alcançar níveis adequados de confiança e de reciprocidade, desenvolvendo a cooperação sustentável entre indivíduos e grupos através de soluções de “*auto-organização*” destinadas à gestão de recursos de uso comum em âmbito local e regional²⁹.

Segundo E. Ostrom, as principais variáveis que contribuem para o potencial sucesso de uma sistema policêntrico de autogestão de recursos de uso comum relacionam-se com a convergência de ações coletivas e são as seguintes:

- 1) informações confiáveis sobre os custos e benefícios imediatos e de longo prazo das ações disponibilizadas;
- 2) os usuários reconhecem os recursos de uso comum como essenciais para suas próprias realizações em termos individuais e se concentram em um horizonte de tempo de longo prazo, para conferir-lhes sustentabilidade;
- 3) receber uma categorização por ser um usuário confiável é crucial para o estímulo das propostas policêntricas de autogestão;
- 4) um canal de comunicação deve ser disponibilizado entre os usuários;
- 5) monitoramento e sancionamento informais são possíveis e apropriados; e
- 6) capital social e liderança devem estar presentes e conectados com as variáveis anteriores para devida resolução de problemas comuns³⁰.

Assim, a opção por incluir unidades de governança de pequena e de media escala com suas respectivas redes de informação e intensidade de monitoramento de execução de ações coletivas se mostra mais efetivas na gestão de ações coletivas e suas variáveis e, por consequência, no tratamento de problemas globais como a mudança climática. Tal circunstancia ocorre porque

²⁷ COLE, Daniel H. *From Global to Polycentric Climate Governance*. *Climate Law* 2, 395-413, 2011, p. 396.

²⁸ COLE, Daniel H. *Advantages of a Polycentric Approach to Climate Change Policy*, in *Nature Climate Change*, vol. 05, 2015, p. 114.

²⁹ OSTROM, 2010, *supra* nota 26, p. 30.

³⁰ OSTROM, 2010, *supra* nota 26, p. 31.

a perspectiva policêntrica induz à realização de esforços experimentais em diferentes escalas de interesses, fornecendo uma análise comparativa de descobertas em ambientes específicos, para facilitar a estimativa de custos e de benefícios das estratégias e fortalecer os índices de confiança recíproca no cumprimento de ações cooperativas³¹.

Segundo Elinor Ostrom, quando as medidas de controle dos problemas globais são enfocadas apenas no plano internacional, torna-se mais difícil incrementar os níveis de confiança e de reciprocidade que precisam ser construídos para que cidadãos e instituições realmente acreditem que as medidas que estão sendo implementadas em seu âmbito de vida social também estão sendo cumpridas “*na outra metade do mundo*”. E ela salienta que, quando os envolvidos temem que estão sendo tratados como “*otários*” por arcarem com os custos das ações, enquanto os demais parecem não se comprometer, um maior esforço deve ser realizado para encontrar maneiras ilusórias para demonstrar a redução de emissões de gases de efeito estufa, embora isso não esteja realmente ocorrendo³².

Portanto, a perspectiva policêntrica oferece um amplo quadro para experimentação, escolha e aprendizado dentro de organizações sociais, impulsionando a inovação, a adaptação, a confiabilidade, o nível de cooperação entre os atores envolvidos e a obtenção de resultados mais vantajosos, equitativos e sustentáveis em diversas escalas de interesses, especialmente, quando se está diante de problemas globais, como a crise climática.

4.1 Governança Climática Policêntrica

É evidente que nenhuma nação foi capaz de minimizar com sucesso suas emissões de gases de efeito estufa (GEE). Infelizmente, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC, sigla em inglês) em seu primeiro momento de aplicação juntamente com o Protocolo de Kyoto, falhou, especialmente, ao optar por estratégias que não previam a implementação de ações coordenadas que pudessem promover o engajamento de diferentes níveis de governança e de distintos grupos e indivíduos na luta contra a crise climática.

Daniel H. Cole expressa suas apreensões e ceticismo em relação ao paupérrimo avanço realizado nas negociações climáticas em escala global, ressaltando que depois de mais de 20 anos de reuniões sobre o clima no âmbito das Nações Unidas apenas uma pequena parcela de confiança mútua se desenvolveu até agora. Em realidade, uma revisão dos relatórios das recentes

³¹ OSTROM, Elinor. *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change*. Policy Research Working Paper 5095, World Bank, 2009, p. 11.

³² OSTROM, 2010, *supra* nota 26, p. 33.

reuniões globais sobre o clima indica altos níveis de desconfiança, representados não apenas pela falta de progresso na mitigação, mas também pela existência de conflitos entre as partes³³.

Dentro de uma perspectiva policêntrica, em que se pretende investigar as formas como os diferentes níveis de governança estão enfrentando os desafios globais, deve ser identificado, especialmente em termos institucionais, que oportunidades de participação estão sendo geradas aos diversos atores envolvidos nos processos de decisões políticas, com a finalidade de fomentar um ambiente cooperativo de solidariedade e de reciprocidade, para conter a crise climática e controlar o aquecimento global.

Desta feita, a governança climática multinível tem por finalidade explorar o conteúdo das relações que podem existir entre diferentes e específicos níveis de governança, construindo conexões com iniciativas internacionais, transnacionais, nacionais e subnacionais, e respeitando o quadro de atuação estabelecido pela estrutura do sistema climático global, para garantir a consecução de um objetivo comum: controlar a atual crise climática³⁴.

Em tais termos, pode-se assegurar que a perspectiva de investigação policêntrica dos modelos de governança global possui uma significativa base sólida na realidade empírica, especialmente, no âmbito da governança climática, que, ao somar os esforços de atores estatais e não-estatais para gestão da crise climática mundial, apresenta iniciativas diversificadas, multiniveladas e ascendentes, que crescem de maneira simultânea e reforçada³⁵.

Contemporaneamente, a lógica que sustenta o modelo de governança climática foi alterada. Desde o advento do Acordo de Paris, a abordagem policêntrica passou a ser adotada como perspectiva predominante para investigação das relações institucionais referidas à mudança climática, substituindo a dinâmica monocêntrica que até então prevalecia com o Protocolo de Kyoto. O Acordo de Paris reconhece, assim, a presença geral de políticas nacionais e de diferentes níveis de poder como fatores impulsionadores das ações climáticas, as quais permitem que os países estabeleçam suas próprias metas para minimizar as emissões de gases de efeito estufa.

Robert Falkner, ao destacar os fracassados esforços para realização de um acordo global sobre reduções obrigatórias de emissões, propõe que a nova abordagem regulatória adotada pelo Acordo de Paris conseguiu transformar as negociações internacionais de um conflito distributivo sobre metas legalmente vinculantes em um processo voluntário e “*bottom-up*” de mitigações, ao

³³ COLE, 2015, supra nota 28, p. 117.

³⁴ CONTIPELLI, Ernani. *Multi-level Climate Governance: Policentricity and Local Innovation*. Revista Catalana de Derecho Ambiental, Vol. IX, Núm. 2: 1 – 35, 2018, p. 15.

³⁵ JORDAN, Andrew, HUITTEMA, Dave, SCHOENEFELD, Jonas, VAN ASSELT, Harro and FORSTER, Johanna. *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* Cambridge University Press, 2018, p. 03.

permitir que os países determinassem de forma independente seus próprios esforços de redução de emissão de gases de efeito estufa, removendo uma grande barreira estabelecida para o desenvolvimento das negociações climáticas pós-Kyoto³⁶.

Nesse contexto, as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, sigla em inglês) consistem no elemento essencial para a compreensão da lógica policêntrica incorporada ao Acordo de Paris. Elas refletem as ações que cada país promete consagrar e declaram suas aspirações e esforços de longo prazo, para responder às mudanças climáticas, oferecendo metas relacionadas à redução, adaptação e métodos de implementação (finanças, tecnologia, capacitação e transparência).

O processo de submissão das NDCs e a futura revisão dos mecanismos propostos pelo Acordo de Paris demonstram a presença de diversas características do policentrismo no âmbito da governança climática, especialmente, em relação à inclusão de “*catalisadores de confiança*”, ou seja, a construção intencional da confiança entre um número limitado de atores, em termos de estruturas relacionais, enfatizando o valor da comunicação face-a-face, bem como atuando como um elemento de prevenção no que se refere a ausência de comprometimento com a luta contra a crise climática³⁷.

A perspectiva policêntrica de governança climática destaca, assim, a participação de diferentes níveis de poder, especialmente no âmbito local, justificando seu envolvimento ativo na produção de estratégias minimizadoras e adaptativas para os demais níveis de governança (regional, nacional e transnacional). O crescente reconhecimento da função crucial da cooperação e troca de informações entre diferentes escalas de poder e atores envolvidos para gerenciar as questões climáticas tornou-se uma realidade e constitui uma parte da dinâmica e da lógica presentes no sistema de governança climática, o qual busca o constante equilíbrio entre metas globais e expectativas internas de ação.

CONCLUSÃO

A *Tragédia dos Comuns* de Hardin propõe um reducionismo cujo objetivo é desvalorizar o gerenciamento coletivo dos recursos de uso comum, baseado na ideia de que os interesses individuais sempre prevalecem sobre a tomada de consciência a respeito da limitação dos

³⁶ FALKNER, Robert. *The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics*, in *International Affairs*, num. 92, 1107-112, 2016, p. 1124.

³⁷ DORSCH, Marcel J. and FLATCHSLAND, Christian Flatchsland. *A Polycentric Approach to Global Climate Governance*, in *Global Environmental Politics*, Vol. 17, Number 2, 45-64, 2017, p. 57.

recursos naturais existentes. Hardin afirma que o resultado final de tal processo é a ruína irreversível, sendo que a única maneira de resolver a situação é atribuir direitos de propriedade e controle de acesso aos recursos de uso comum, por intermédio de medidas protetivas coercitivas e políticas governamentais.

A partir da investigação de dados experimentais, teoria de E. Ostrom desafia claramente os conceitos anteriores, buscando contornar a lógica de exclusão proposta por Hardin, ao oferecer um modelo de utilização sistemática e sustentável dos recursos de uso comum com o envolvimento ativo das instituições, grupos e cidadãos locais. Em tal cenário, o policentrismo surge como uma alternativa viável de governança, adotando um método pluralista de gestão dos recursos de uso comum que vá além das teorias econômicas tradicionais construídas desde a dicotomia entre Estado e Mercado.

Os sistemas policêntricos centram-se nas ações convergentes de distintas escalas de poder e atores sociais, para utiliza-las como ferramenta analítica destinada à investigação dos problemas globais, observando a existência de potenciais relações entre jurisdições independentes e sobrepostas e seus respectivos resultados em termos de experimentação, aprendizagem, construção de confiança e sensibilidade humana.

Particularmente, no que respeita à mudança climática, o policentrismo oferece uma maior probabilidade de elevação dos fatores de confiança e de reciprocidade entre instituições, grupos e indivíduos, ao concentrar-se na interação contínua entre atores envolvidos, permitindo um amplo acesso à redes de informação e manutenção dos níveis de monitoramento de complexas ações coletivas.

Atualmente, a lógica proposta pelo Acordo de Paris para a governança climática global revela a preponderância de elementos policêntricos. Seu processo *bottom up* de iniciativas voluntárias de mitigação realizadas por meio das NDCs aumenta os níveis de confiança e reciprocidade entre nações, à medida em que lhes é oferecida a oportunidade de apresentar suas próprias metas de combate à crise climática, construindo ligações coordenadas entre os vários níveis de governança presentes no sistema climático global.

REFERÊNCIAS

AXELROD, Robert. Review: Beyond the Tragedy of the Commons. A Discussion of Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action by Elinor Ostrom, in *Perspectives on Politics*, vol. 8, n. 02, 569-593, 2010.

BASURTO, Xavier and OSTROM, Elinor. *The Core Challenges of Moving Beyond Garret Hardin*, in *Journal of Natural Resources Policy Research*, vol. 01, n. 03, 255-259, 2009.

BULKELEY, Harriet and BETSILL, Michele. *Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the Urban Politics of Climate Change*, in *Environmental Politics*, num. 14, 42-53, 2005.

CALVET-MIR, Laura and MARCH, Hug. *Crisis and Post-crisis Urban Gardening Initiatives from a Southern European Perspective: The Case of Barcelona*. *European Urban and Regional Studies*, Sage Journals, 1-16, 2017.

CLANCY, Erin A. *The Tragedy of the Global Commons*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, num. 5, 601-619, 1998.

COLE, Daniel H. *From Global to Polycentric Climate Governance*. *Climate Law* 2, 395-413, 2011.

_____. *Advantages of a Polycentric Approach to Climate Change Policy*, in *Nature Climate Change*, vol. 05, 2015.

CONTIPELLI, Ernani. *Multi-level Climate Governance: Policentricity and Local Innovation*. *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, Vol. IX, Núm. 2: 1 – 35, 2018.

_____. *Trump's Doctrine and Climate Change: New Challenges for Global Governance*. *IndraStra Global*, v. 3, n. 5, 2017, p. 3-68, 2017.

DORSCH, Marcel J. and FLATCHSLAND, Christian Flatchsland. *A Polycentric Approach to Global Climate Governance*, in *Global Environmental Politics*, Vol. 17, Number 2, 45-64, 2017.

FALKNER, Robert. *The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics*, in *International Affairs*, num. 92, 1107-112, 2016.

FENNY, David, BERKES, Fikret, MCCAY, Bonnie J. and ACHESON, James M. *The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later*, vol. 18, *Human Ecology*, 02-19, 1990.

GILLARD, Ross, GOULDSON, Andrew, PAAVOLA, Jouni and VAN ALSTINE, James. *Can national blockages accelerate the development of polycentric governance? Evidence from climate change policy in the United Kingdom*. *Global Environmental Change*, num. 45, 174-182, 2017.

GONZALES REYES, L. *Bienes Comunes*, in Zubizarreta, J. H., González, E. y Ramiro, P. *Diccionario Crítico de Empresas Transnacionales. Claves para enfrentar el Poder de las Grandes Corporaciones*. Barcelona: Icaria Editorial, 2012.

HARDIN, Garrett. *The Tragedy of the Commons*, in *Science* 1243, 1968, reprinted in Fred P. Bosselman, *Replaying the Tragedy of the Commons*, 13, *Yale J. on Reg.* 391.

JORDAN, Andrew, HUITEMA, Dave, SCHOENEFELD, Jonas, VAN ASSELT, Harro and FORSTER, Johanna. *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* Cambridge University Press, 2018.

- _____. et al. *Emergence of Polycentric Climate Governance and its Future Prospects*. Nature Climate Change, publicação on-line 10/08/2015, DOI: 10.1038/NCLIMATE2725
- MERINO PÉREZ, L. *Perspectivas sobre la Gobernanza de los Bienes y la Ciudadanía en la Obra de Elinor Ostrom*, in Revista Mexicana de Sociología n. 76 (especial), 77-104, 2014.
- MOORE, J. A. *Science as a Way of Knowing – Human Ecology*, in American Zoologist, num. 25, 483-637, 1985.
- OSTROM, Elinor. “*Tragedy of the Commons*” in The New Palgrave Dictionary of Economics. S. Durlauf & L. Blume, eds. New York: Plagrave Macmillan, 2008.
- _____. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990.
- _____. *Common-Pool Resources and Institutions Toward a Revised Theory*, in Handbook of Agricultural Economics, vol. 02, Edited by B. Gardner and G. Rauser, 2002.
- _____. *Beyond Markets and States: Policentric Governance of Complex Economic Systems*, in American Economic Review, num. 100, 641-672, 2010.
- _____. *Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change*, in Global Environmental Change, num. 20, 550-557, 2010.
- _____. *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change*. Policy Research Working Paper 5095, World Bank, 2009.
- _____. *A Multi-Scale Approach to Coping with Climate Change and Other Collective Action Problems*. Solutions 1 (2): 27-36, 2010.
- OSTROM, Vicent, TIEBOUT, Charles M. and WARREN, Robert. *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, in American Political Science Review, num. 55 (4), 831-842, 1961.
- _____. *Polycentricity – Part I*, in *Polycentricity and Local Public Economics*. Ed. Michel Mc Ginis, 52-74. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.
- RAMOS OLIVOS, A. *El Concepto de Bienes Comunes en la Obra de Elinor Ostrom*, in Ecología Política, num. 45, 116-121, 2013.
- RODGERS, Christopher. *Reversing the Tragedy of the Commons – Sustainable Management and the Commons Act 2006*, in Modern Law Review, num. 73, 461-486, 2010.
- SOVACOOL, Benjamin K. *An International Comparison of Four Polycentric Approaches to Climate and Energy Governance*, in Energy Policy, num. 39, 3832-3844, 2011.

WALKER, James M., GARDNER, Roy, HERR, Andrew Herr and OSTROM, Elinor, *Collective Choice in the Commons: Experimental Results on Proposed Allocation Rules and Votes*, in *The Economic Journal*, 110, 212-234, 2000.

Recebido em: 26/04/2019

Aprovado em: 08/06/2020

Editor:
Dr. Leonardo da Rocha de Souza

Editores executivos:
Dr. Alejandro Knaesel Arrabal
Amazile Titoni de Hollanda Vieira
Layra Linda Rego Pena