

# O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## A NECESSIDADE DE UM MARCO DE GOVERNANÇA ADEQUADO

Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez\*

### 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo principal sugerir como os conceitos de desenvolvimento sustentável e governança se relacionam. A grande maioria dos problemas ambientais, destacando-se mudança do clima, gestão de recursos hídricos entre outros, envolve múltiplos atores/agentes (*stakeholders*), o que demanda, portanto, soluções de natureza coletiva. Uma estrutura de governança adequada seria aquela capaz de levar em conta os interesses dos diferentes *stakeholders*, ao mesmo tempo proporcionando o alcance da solução ambiental (eficácia) de forma eficiente, equitativa e legitimada por algum processo compatível com os valores sociopolíticos numa sociedade.

Decisões ambientais são avaliadas por óticas distintas, de acordo com o viés profissional de cada um. Economistas tendem a avaliar decisões de acordo com a eficiência econômica. Engenheiros e cientistas concentram-se na questão da eficácia: as decisões são avaliadas na medida do alcance dos objetivos. Por sua vez, as questões da equidade e da legitimidade são o foco principal dos cientistas políticos e sociais. A equidade se refere às consequências distributivas de uma decisão, enquanto a legitimidade é uma medida do grau de aceitação social ou quão apropriada ela é considerada num determinado contexto político-social.

Na verdade, estes quatro critérios representam os pilares de uma boa governança ambiental. Uma decisão ambiental que seja eficiente e eficaz não é considerada boa se não tiver legitimidade e equidade. Já uma decisão que seja legítima e equitativa não se justifica se carecer de eficiência e eficácia.

Quando se fala em governança do desenvolvimento sustentável, tem-se como foco principal a operacionalização deste conceito. Busca-se a compreensão sobre como as diferentes partes envolvidas nesse processo interagem para o alcance do desenvolvimento sustentável. Este trabalho foca na questão da governança como elemento fundamental para a execução de modelos de desenvolvimento sustentável, mesmo que nem sempre seja fácil a sua definição.

### 2 PERSPECTIVAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: DIFÍCIL CONCEITUAÇÃO

Desenvolvimento sustentável é um conceito amplo e, portanto, de difícil definição, sendo utilizado para representar diferentes posições e perspectivas em campos variados. Hueting e Reijnders (2004) argumentam que a sustentabilidade é definida por fronteiras ecológicas passíveis de definição científica.

---

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Neste caso, a sustentabilidade é ecológica. McCool e Stankey (2004), todavia, enfatizam que a questão do que deve ser sustentado é uma decisão social, e, portanto, que tenha aspectos tanto de natureza técnica quanto normativa. Gibson (2001) sugere que o desenvolvimento sustentável é essencialmente normativo, uma vez que inclui o desenvolvimento social.

Alguns exemplos mostram como o conceito de desenvolvimento sustentável pode variar. O governo britânico, por exemplo, relaciona desenvolvimento sustentável com qualidade de vida e bem-estar (DEFRA, 2005). No Butão, a estratégia de desenvolvimento é guiada pela filosofia do *Gross National Happiness*, baseada no crescimento econômico sustentável e equitativo, na preservação cultural e ecológica e na boa governança (Rinzin, Vermeulen e Glasbergen, 2007). No caso brasileiro, o conceito de desenvolvimento sustentável é bastante abrangente, englobando as dimensões econômica, ambiental, social e institucional, refletindo-se na escolha de indicadores brasileiros. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012),

(...) o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações futuras (...) é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades (...).

A questão sobre a governança para o desenvolvimento sustentável, adequada a um contexto específico, demanda explicitar qual conceito está sendo utilizado como referência, considerando a diversidade dos seus conceitos.

### 3 GOVERNANÇA PARA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Quando se fala em governança do desenvolvimento sustentável, tem-se como foco principal a operacionalização deste conceito. A governança aparece como um meio de guiar o processo de desenvolvimento sustentável, que, como mencionado anteriormente, não é um conceito direto. Pode ser visto como um conjunto de regras, processos e envolvimento dos *stakeholders* para a realização de um objetivo comum (Kemp e Martens, 2007). Seu alcance requer uma estrutura de governança apropriada à sua natureza: a promoção e realização de bens comuns através da ação coletiva. Para isso, não basta a identificação dos objetivos do desenvolvimento sustentável; aparecem como igualmente importantes o processo de envolvimento dos vários agentes envolvidos, assim como o ambiente institucional onde os mesmos se inserem e interagem.

Em geral, o contexto em que se buscam implementar padrões mais sustentáveis se caracteriza por problemas de fronteiras mal definidas, complexidade social e instituições fracas, de modo que a forma tradicional de governança, tendo o governo como principal agente, numa estrutura hierárquica, não funciona. Torna-se necessária a governança baseada numa responsabilidade compartilhada pelos diferentes agentes envolvidos: o Estado, o mercado e a sociedade civil.

### 4 MODOS DE GOVERNANÇA: DA HIERARQUIA À DELIBERAÇÃO

Diferentes visões sobre o que é desenvolvimento sustentável levam a diferentes modelos de governança, determinando o processo para o alcance dos objetivos incorporados na sua conceituação, com a responsabilidade

compartilhada de agentes que representam o Estado, o mercado e a sociedade civil. Implicitamente, como Lamy e Laidi (2002) enfatizam, quando se fala em governança prevalece a ideia de que o Estado por si só não tem a autoridade nem os meios de alcançar os objetivos de interesse coletivo.

Diferentes classificações existem para diferentes modelos de governança. Kooiman (2003) distingue entre governança hierárquica, cogovernança e autogovernança. Na primeira, ocorre a dominância de um agente (em geral, o governo), enquanto nas demais há autonomia dos diferentes agentes.

Os diversos modelos de governança dependem do nível do envolvimento relativo do Estado em relação aos demais agentes. Pode-se ter coordenação desde hierárquica até não hierárquica, desde autoridade pública até autonomia social, ou desde hierarquia até heterarquia (Borzel, 2006). Assiste-se a uma tendência no sentido de que, em todos os níveis, desde o local ao transnacional, os modos de governança tendem ao modelo do tipo responsabilidade compartilhada entre setores público e privado, com participação de organizações não governamentais (ONGs), em detrimento do modelo tradicional de governos com autoridade hierárquica e instituições fortes. Swyngedown (2005) se refere a esta forma de governança como *governance-beyond-the-state*, definindo-a como *networks* horizontais entre agentes do setor privado, sociedade civil (em geral ONGs) e agentes do Estado.

Pelo já exposto, podem-se distinguir vários tipos de governança, com destaque, em particular, para os dois casos extremos de governança – *hierárquica*, similar a formas tradicionais de governar; e *deliberativa*, na qual atores sociais estabelecem metas por meio do diálogo e do aprendizado social. Na governança hierárquica, o modelo mais representativo é dado pelo governo, que estabelece objetivos; enquanto na deliberativa, os diferentes atores negociam os objetivos, como reflexo de um equilíbrio entre vários pontos de vista.

Claro está que, se o conceito de desenvolvimento sustentável for o da sustentabilidade ecológica, a governança hierárquica emerge como a mais adequada, uma vez que os objetivos são dados por limites estabelecidos de forma ecológico-científica, de acordo com Hueting e Reijnders (2004). Já se o conceito de desenvolvimento sustentável seguir a perspectiva do bem-estar, em que diferentes atores participam na elaboração das metas, a governança deliberativa torna-se um requerimento para o alcance das suas diferentes demandas, algumas conflitantes entre si. Pode-se, ainda, combinar as formas extremas de governança com os conceitos principais de desenvolvimento sustentável, de acordo com o quadro 1. Pode-se também pensar em formas múltiplas de governança entre os dois pontos extremos representados por governança hierárquica e deliberativa, como enfatizam Borzel (2006), Kooiman (2003) e Treib, Bähr e Falkner (2005).

---

QUADRO 1

Desenvolvimento sustentável e modos de governança

| Desenvolvimento sustentável na perspectiva de <i>sustentabilidade ecológica</i>                       |                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Características                                                                                       | Modo de governança hierárquica                           |
| Foco no meio ambiente                                                                                 | Tomada de decisão pelo agente líder                      |
| Baseado em evidência científica                                                                       | Relações verticais entre o agente líder e demais agentes |
| Mensurável de forma objetiva                                                                          | Planejamento e controle                                  |
| Desenvolvimento sustentável na <i>perspectiva do bem-estar</i> (fatores ambientais e socioambientais) |                                                          |
| Características                                                                                       | Modo de governança deliberativo                          |
| Foco nos três pilares de desenvolvimento sustentável                                                  | Tomada de decisão por vários agentes                     |
| Opiniões diversas coexistem                                                                           | Relações horizontais                                     |
| Resultado das preferências sociais                                                                    | Presença de <i>networks</i>                              |
| Determinação contextual                                                                               |                                                          |

Elaboração da autora.

Diferentes problemas ambientais irão requerer diferentes modelos de governança. A identificação de um modelo de governança adequado para a execução de uma estratégia para o alcance do desenvolvimento sustentável é condição básica para a implementação exitosa de políticas e seus resultados.

### 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha do marco de governança é fundamental para a implantação do desenvolvimento sustentável. As vantagens e desvantagens de cada modelo vão se revelar em contextos específicos, em que não só as dimensões ambientais, sociais e econômicas são relevantes, assim como os aspectos político-institucionais também jogam seu papel. A governança hierárquica é capaz de lidar com problemas ambientais locais, quando a evidência científica for suficientemente clara para apontar as metas adequadas. A governança deliberativa é mais flexível para incorporar as diferentes visões sobre o desenvolvimento sustentável. Não existe modelo de governança único capaz de ser utilizado em larga escala. Na verdade, o modelo de governança vai ser escolhido muito em função das instituições existentes num país, dos atores envolvidos, e o que se pode fazer é avaliar um modo de governança pela sua adequação aos critérios de eficiência, eficácia, equidade e legitimidade, ou seja, sua boa governança. Um modelo de governança adequado deverá incluir, de forma clara e transparente, os objetivos e as políticas para seu alcance, as estratégias de implementação, os compromissos de cada parte, a forma de monitoramento.

Poucos problemas ambientais podem ser enfrentados usando um marco de governança hierárquica, com o Estado exercendo papel fundamental no estabelecimento de metas ambientais e no subsequente controle, com o fim de garantir o seu alcance. As políticas do tipo comando e controle servem para atacar um universo muito reduzido de problemas relacionados ao desenvolvimento sustentável: estabelecimento de padrões e metas ambientais locais. A grande maioria dos problemas ambientais requer um modelo de governança deliberativo, com a participação de vários *stakeholders*, importantes não só na formulação de metas como também no monitoramento e cumprimento das metas. Neste modelo mais amplo, insere-se a maioria dos grandes problemas ambientais que a

humanidade deverá enfrentar: mudança do clima, gestão de recursos naturais, gestão de resíduos, perda da biodiversidade, acidificação dos mares, entre outros igualmente importantes.

O Brasil é um exemplo de país que reconhece de forma clara a questão da governança na sua estratégia de desenvolvimento sustentável. Os indicadores de desenvolvimento sustentável (IBGE, 2012), na dimensão institucional, procuram avaliar os avanços na participação da sociedade civil na governança do desenvolvimento sustentável, por meio de processos de articulação e cooperação, incluindo articulações interinstitucionais dos municípios, arranjos institucionais de mecanismos participativos da população e de acompanhamento de ações governamentais (comitês de bacias hidrográficas, fórum da Agenda 21 Local). Entretanto, como o próprio IBGE (2012) reconhece, permanecem algumas lacunas importantes, entre as quais uma participação mais efetiva da sociedade na formulação e execução de políticas, assim como uma participação maior das empresas. Ainda que o Brasil esteja na direção correta, o aperfeiçoamento contínuo das estruturas de governança, com a participação ativa de todos os atores envolvidos, deve ser uma meta permanente na condução para o desenvolvimento sustentável brasileiro, conduzindo a decisões que atendam aos critérios de eficiência, equidade, eficácia e legitimidade.

#### REFERÊNCIAS

- BORZEL, T. Interim report: new modes of governance and enlargement. When theory meets reality. 2006 (NewGov Project).
- DEFRA – DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. The UK government launched its new strategy for sustainable development. Securing the future: delivering UK sustainable development strategy. United Kingdom: DEFRA, 2005 (Policy Paper).
- GIBSON, R. Specification of sustainability based EAD and implications for determining significance in environmental assessment. Research and Development Programme. Canadian: CEAA, 2001 (Assessment Report, n. 46).
- HUETING, R.; REIJNDERS, L. Broad sustainability contra sustainability: the proper construction of sustainability indicators. *Ecological economics*, v. 50, p. 249-260, 2004.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores de desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- KEMP, R.; MARTENS, P. Sustainable development: how to manage something that is subjective and can never be achieved? *Sustainability: science, practice and policy*, v. 3, n. 2, 2007.
- KOOIMAN, J. *Governing as governance*. London: Sage Publications, 2003.
- LAMY, P.; LAIDI, Z. A European approach to global governance. *Progressive politics*, v. 1, n. 1, 2002.
- MCCOOL, S.; STANKEY, G. Indicators of sustainability: challenges and opportunities at the interface of science and policy. *Environmental management*, v. 33, n. 3, p. 294-305, Mar. 2004.
-

RINZIN, C.; VERMEULEN, W.; GLASBERGEN, P. Public perception of Bhutan's approach to sustainable development in practice. *Sustainable development*, v. 15, n. 1, p. 52-68, Jan./Feb. 2007.

SWYNGEDOWN, E. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the state. *Urban studies*, v. 42, n. 11, p. 1.991-2.006, Oct. 2005.

TREIB, O.; BÄHR, H.; FALKNER, G. Modes of governance: a note towards conceptual clarification. Nov. 2005 (European Governance Papers, n. 05-02).

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HOLDEN, E.; LINNERTUD, K. The sustainable development area: satisfying basic needs and safeguarding and safeguarding ecological sustainability. *Sustainable development*, v. 15, n. 3, p. 174-187, May/June 2007.

MARTENS, P. Sustainability: science or fiction? *Sustainability: science, practice and policy*, v. 2, n. 1, Spring 2006.