

INSTITUIÇÕES E MECANISMOS DE GOVERNANÇA AMBIENTAL SOB A ÓTICA DO NOVO INSTITUCIONALISMO

André Cutrim Carvalho¹³

Maurício Aguiar Serra¹⁴

José Maria Ferreira Jardim da Silveira¹⁵

Auristela Correa Castro¹⁶

RESUMO: O objetivo do presente artigo é apresentar uma discussão teórica sobre a Nova Economia Institucional. As instituições são caracterizadas pelo conjunto de regras formais, pelos constrangimentos informais, bem como os mecanismos de promoção e de coerção das leis, ou seja, as instituições são formadas para reduzir a incerteza nas interações humanas e pela capacidade de delimitar escolhas e possuir mecanismos de governança e de tomada de decisões, logo um sistema institucional evoluído pode ajudar na promoção do desenvolvimento. Nestes termos, os mecanismos de governança ambiental adotados nas políticas nacionais e estaduais de gestão de combate ao desmatamento florestal na região amazônica, principalmente, com a implementação, fiscalização e uso do licenciamento ambiental, rastreabilidade da cadeia bovina e do cadastro ambiental rural, tem obtido resultados positivos.

Palavras-Chave: Nova Economia Institucional; Instituições; Mecanismos de Governança Ambiental.

ABSTRACT: The aim of this paper is to present a theoretical discussion of the New Institutional Economics. Institutions are characterized by a set of formal rules, informal constraints by, as well as mechanisms for the promotion and enforcement of laws, ie, institutions are formed to reduce uncertainty in human interactions and the ability to delimit choices and possess mechanisms governance and decision-making, soon evolved an institutional system can help in promoting development. Accordingly, the mechanisms of environmental governance adopted in national and state management policies to combat forest clearing in the Amazon region, especially with the implementation, monitoring and use of environmental licensing, bovine traceability chain and rural environmental record, has obtained positive results.

Keywords: New Institutional Economics; institutions; Mechanisms of Environmental Governance.

¹³Prof. Dr. FACECON/UFPA. E-mail: andrecc83@gmail.com; Telefone: 91-32468712 e 91-81434797

¹⁴Prof. Dr IE/UNICAMP. E-mail: aguiarserram@gmail.com

¹⁵Prof. Dr IE/UNICAMP. E-mail: jmsilv52@gmail.com

¹⁶Esp. PCEDR/UFOPA. E-mail: auristelacastro@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Nova Economia Institucional ou neo-institucionalismo, liderada por North (1990), tem como objetivo desenvolver uma teoria econômica das instituições, e prover um conjunto de evidências históricas sobre como as instituições afetam o desenvolvimento econômico das nações. A fundamentação teórica das instituições baseia-se na existência de custos de transação que, por sua vez, existem porque as informações possuem custo e são assimetricamente apropriadas pelos atores participantes da troca.

Sendo assim, uma Instituição pode ser caracterizada pela capacidade de delimitar escolhas e possuir mecanismos de tomada de decisões. As instituições reduzem certos custos de transação, isto é, os de fazer e manter um contrato, mas ao mesmo tempo engendram outros custos, além do que, elas diminuem o grau de incerteza proveniente de comportamentos imprevisíveis e, conseqüentemente, facilitam a identificação de parceiros adequados para as transações e a elaboração de contratos, levando em conta o maior número possível de eventualidades.

Aoki (2007) coloca que uma Instituição é caracterizada por um padrão de interações sociais auto-sustentado, representado por regras com significado que todos os agentes envolvidos conhecem e incorporam como crenças partilhadas sobre o modo como o jogo é jogado, ou seja, elas definem “as regras do jogo da sociedade”, onde os jogadores, ou seja, as organizações (políticas, econômicas e sociais) atuam, e elas encontram a sua racionalidade econômica na medida em que no mundo real os mercados não criam espontaneamente uma ordem ou que promova as trocas e a ação econômica privada.

As instituições reduzem certos custos de transação, isto é, os de fazer e manter um contrato, mas ao mesmo tempo engendram outros custos, além do que, elas diminuem o grau de incerteza proveniente de comportamentos imprevisíveis e, conseqüentemente, facilitam a identificação de parceiros adequados para as transações e a elaboração de contratos, levando em conta o maior número possível de eventualidades.

Nestes termos, a compreensão do papel das instituições econômicas do capitalismo moderno coloca desafios profundos e duradouros ao direito, a economia, e a administração. Ao contrário das abordagens anteriores – onde as instituições do capitalismo são explicadas pela referência a luta de classes, tecnologia e/ou poder de monopólio – a abordagem do custo

de transação do mercado sustenta que estas instituições têm a principal finalidade e efeito de economizar custos de transação numa linguagem que combina ao mesmo tempo interpretações econômicas e jurídicas.

Portanto, o objetivo do presente trabalho é apresentar os fundamentos teóricos para compreensão da Nova Economia Institucional. Para isso, o presente artigo foi organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais, a saber: na primeira seção são apresentados os aspectos metodológicos que serão utilizados para o desenvolvimento teórico deste trabalho; na segunda seção é apresentado o estado da arte do pensamento da escola nova institucionalista; no terceiro item é debatido o papel das instituições e a importância dos mecanismos de governança e, por fim, o licenciamento ambiental é apresentado como um mecanismo de governança ambiental eficaz no combate ao desmatamento florestal na região.

1. METODOLOGIA: MÉTODO DE PESQUISA

A especificação metodológica constitui parte obrigatória da pesquisa acadêmica que adote o método científico, contudo, é preciso distinguir o método de abordagem dos ditos métodos de investigação. O método de abordagem diz respeito à filiação filosófica e ao grau de abstração do fenômeno estudado, já os métodos de investigação ou procedimentos de uma pesquisa consistem nas etapas concretas da investigação e do uso das técnicas de pesquisas adequadas.

Nas ciências sociais em geral, impõe-se uma restrição metodológica: que é a necessidade de confrontação da realidade pensada, abstraída do concreto, com a realidade empírica, isto é, aquela que é percebida pelos nossos sentidos. De acordo com Lakatos e Marconi (1991), por sua vez, os conhecimentos práticos estão submetidos à necessidade de conexão imediata com a realidade a que se referem.

Na investigação teórica, diferentemente da investigação empírica – enquanto o método de pesquisa baseado em levantamentos de campo de dados primários ou mesmo em levantamento de dados secundários – o método de pesquisa tem a ver mais com o método de exposição das ideias: se dedutivo ou indutivo. O método utilizado neste ensaio envolve o método dedutivo porque parte do geral, ou seja, a discussão envolvendo os fundamentos teóricos para compreensão da nova economia institucional e, também, o método indutivo

porque considera o particular – os mecanismos de governança provenientes da forma de pensar da nova economia institucional.

2. O ESTADO DA ARTE DO PENSAMENTO DA ESCOLA NEO-INSTITUCIONALISTA

Por instituições, os institucionalistas entendem qualquer padrão de comportamento coletivo, constitutivo do universo cultural de uma sociedade. Essa noção de instituição inclui, portanto, não apenas as organizações criadas pelos governos (agências administrativas) ou pela iniciativa privada para fins específicos – escolas, penitenciárias, bancos, famílias, etc. – mas o conjunto de usos e costumes, leis e códigos de conduta, religião, modos de pensar e de agir, hábitos e convenções culturalmente sacramentados. As instituições econômicas, tais como o monopólio, a moeda, o crédito, as relações sociais entre empresas e trabalhadores, as leis sociais, o sistema previdenciário, a delimitação de fronteira de fronteira legal ou territorial, os padrões de distribuição da riqueza e da renda, constituem também alvo principal dos debates institucionalistas.

Segundo North (1990), as instituições podem ser formais (leis, decretos-lei e regulamentos do Estado que balizam o comportamento dos membros de uma dada sociedade) e informais (convenções e códigos criados historicamente pela sociedade). Para ele, as instituições formais interagem com as informais e isso pode complementar ou melhorar a eficácia das últimas ou mesmo modificá-las ou substituí-las com o tempo, já que essas mudanças consistem de ajustamentos marginais ao complexo de regras, normas e imposições regulamentares que compõem a estrutura institucional de país.

Williamson (1985) é um daqueles que rejeitam a velha ideia de uma ordem social harmônica e reconhecem a existência dos conflitos de interesses entre grupos e desajustes inerentes à vida econômica. Nesse universo de conflitos de interesses, os economistas institucionalistas admitem a possibilidade de intervenção do Estado, para reconciliar os contendores, por meio de políticas econômicas capazes de assegurar o interesse comum e o bom funcionamento do sistema econômico. Outro aspecto importante é a rejeição da racionalidade econômica como elemento único da tomada de decisões quando se trata de um mundo de incerteza em relação ao futuro desconhecido.

Os pós-keynesianos, Davidson (1978) e Kregel (1980), sugerem que as instituições numa economia de mercado – na qual os agentes tomam decisões de produção ou de investimento num ambiente de incerteza – reduzem as incertezas, o que facilitaria o funcionamento de uma economia de mercado. De fato, os contratos firmados em moeda operam no sentido de fixar compromissos que dão alguma garantia legal e, portanto, algum tipo de punição pelo sistema judiciário quando alguma das partes deixa de cumprir alguma cláusula contratual.

Os neo-schumpeterianos também incorporam as instituições em seu arcabouço evolucionista que destaca a dinâmica dos processos de mudança estrutural do sistema econômico como produto das inovações tecnológicas. Dosi e Orsenigo (1988), por exemplo, ressaltam a importância das instituições financeiras e do sistema nacional de inovações para a emergência das inovações tecnológicas por intermédio dos mecanismos de busca, seleção e aprendizado que, via expansão das firmas inovadoras e imitadoras, sancionam e difundem as inovações de produto, de processos e de gestão empresarial que acabam provocando mudanças estruturais e institucionais perceptíveis na economia de mercado.

Coase (1988), em seu ensaio “The Firm, The Market, and The Law”, questiona o tratamento dado à firma como sendo representada apenas por uma função de produção. Não é que a firma em sua função de produção e transformação de insumos em produtos não seja relevante, mas a firma moderna não se resume apenas a uma função de produção técnica, ela é mais do que isso, ou seja, ela é uma organização que tem no seu interior uma hierarquia e um comando responsável pela tomada de decisões de empregar fatores e de produzir bens e serviços visando o lucro monetário.

No passado, o mercado era constituído por unidades produtivas individuais em que o próprio proprietário era a o mesmo tempo gerente e, talvez por isso, era chamado de capitão de indústria. O mercado era definido por um conjunto dessas pequenas unidades produtivas atomizadas e sujeitas às leis da oferta e da procura do mercado de competição perfeita. Desta forma, o monopólio quando existia era a exceção, e essa era, de forma simplificada, a concepção dos economistas neoclássicos, entretanto, a estrutura de mercado predominante no capitalismo contemporâneo é a dos oligopólios.

A pesquisa neo-institucionalista tem estudado as instituições em quatro níveis: o primeiro, geral e relativamente estável, que estuda as macro-instituições formais como o Estado e as religiões e as informais como as normas, os costumes e tradições; o segundo, propensos a mudanças mais do que o anterior, estuda o ambiente institucional e as regras de regulamentação que fazem a mediação nas relações que os agentes estabelecem entre si na forma de contratos.

No âmbito meso-institucional, esse nível estuda as mudanças que ocorrem na legislação, no sistema judiciário, na burocracia dos governos e nas instituições governamentais jurídicas e policiais que implementam os direitos de propriedade estabelecidos legalmente, sendo que através desse plano intermediário é possível identificar determinados arranjos institucionais que introduzem as chamadas “regras do jogo”. É neste nível que se encontra a economia dos direitos de propriedade e a teoria política positiva.

O terceiro nível, denominado de estrutura da governança, trata dos custos de transação associados às transações econômicas e envolvem os ativos efetivos e potenciais dos agentes que combinados de modo específico a cada caso respondem pela boa ou má governança. Por fim, o quarto nível que trata das micro-instituições cujo foco incide sobre os custos de produção e receitas das firmas que são produtoras de bens e serviços, ressalta Williamson (2000).

2.1. Coordenação e estruturas de governança

A estruturação interna das firmas e o ordenamento (hierarquia) do processo de decisão por parte dos agentes dependem de fatores institucionais vinculados à organização de todo o sistema econômico, a exemplo da legislação das sociedades anônimas, sociedades limitadas e das sociedades individuais, da legislação trabalhistas, leis dos regimes de propriedades ou a legislação pertinente ao funcionamento do mercado baseada em padrões de honestidade e moralidade que são amplamente aceitos, embora haja excessões, procedimentos de pagamento e modelos de contratos jurídicos de utilização difundida.

De qualquer modo, não se pode perder de vista que este imenso arcabouço institucional apresenta-se recoberto por uma ampla variedade de formas institucionais particulares donde emergem os condicionantes diretos e indiretos das ações e decisões dos

agentes econômicos. Para Pondé (1994) as firmas não devem ser consideradas como unidades decisórias tão autônomas sem situá-las dentro desse contexto institucional e nem os mercados como se fossem apenas espaços de relações impessoais de trocas mercantis.

A continuidade ou repetibilidade das interações entre as organizações sociais é construída a partir de compromissos intertemporais que são assegurados com base em contratos. Os contratos, mais do que acordos jurídicos, são definidos como uma promessa de conduta futura, e são associados com os problemas dos custos de transações.

Em um ambiente de incerteza e complexidade, onde os resultados esperados das transações somente irão ocorrer no futuro, os agentes envolvidos adotam salvaguardas, derivadas das dificuldades de compatibilização dos interesses entre as partes, na forma de contratos formais para resguardar possíveis mudanças de condutas futuras dentro da continuação da interação estabelecida previamente, lembra Williamson (1985).

A teoria dos custos de transação de Williamson (1996) trata a firma não como uma função de produção, mas como uma estrutura hierárquica de governança. Em uma estrutura de governança, o principal objetivo é assegurar uma coordenação, com ou sem mercado, que economize os custos de transação e reduza os riscos e incertezas tendo em conta a racionalidade limitada e o oportunismo do agentes econômicos.

A coordenação, por sua vez, aparece como sendo o resultado da ação de instituições que possibilitam a manutenção das promessas de conduta futura e de ajuste de adaptação sequenciais ao longo do tempo. O desenvolvimento de determinadas instituições específicas direcionadas para a coordenação das transações econômicas resulta dos esforços voltados para a redução dos custos de transações mediante a criação de apropriadas estruturas de gestão (*governance structures*) cujos laços formam uma estrutura contratual, explícita ou implícita, dentro da qual se localiza a transação econômica.

Estas estruturas de gestão correspondem a formas institucionais singulares, que diferem dos mecanismos de governança de incentivo e controle de comportamentos, possuindo capacidades distintas em termos de flexibilidade e adaptabilidade. Nesse contexto, tanto as firmas quanto também os mercados devem ser analisados como modos de efetivar a coordenação por meio dos contratos, e a integração vertical deve ser vista como uma forma de

permitir a introdução das adaptações sequenciais através dos processos de gestão administrativa.

Dentro de uma ampla perspectiva, a coordenação implica em custos para manter o sistema econômico funcionando, isto é, custos incorridos para planejar, adaptar e monitorar o cumprimento de tarefas e regulamentos normativos vigentes. Ao levar em conta os custos associados a manutenção da burocracia na dinâmica de funcionamento das firmas, Williamson (1985) destaca um ponto relevante da teoria dos custos de transação quando diz que a organização interna da firma (hierarquia) não elimina as dificuldades contratuais, apenas as situa em um novo patamar com a substituição da intermediação do mercado.

As vantagens e desvantagens de cada modelo de gestão institucional são determinadas pela evolução de trajetórias (*path dependency*) resultantes das inovações institucionais. A superioridade de alguma forma de organização econômica ou de gestão institucional só pode ser comparada em relação a alguma outra forma de trajetória institucional historicamente determinada, e não apenas a partir das características intrínsecas de cada tipo de organização, afirma North (1990).

2.2. Mercados e arranjos contratuais

O mercado é o lócus institucional, onde são processadas as relações mercantis via concorrência entre empresas e consumidores, entre empresas e, às vezes, entre empresas e governos. Desta forma, Williamson (1985, p. 1-2) propõe::

Uma teoria da organização das firmas e dos mercados que tem a transação econômica, enquanto unidade básica de análise, como o evento que ocorre quando um bem e/ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável e passível de estudo como sendo uma relação contratual na medida em que envolve um processo interativo e compromissos intertemporais entre os agentes econômicos que atuam no mercado.

O autor denomina de estrutura intermediária o conjunto de instituições que medeiam as relações econômicas situadas tanto no ambiente simples de compra e venda entre produtores e consumidores quanto no ambiente institucional complexo, onde as transações são realizadas por meio de contratos de compra e venda entre empresas e consumidores, entre empresas e estas com governos.

O ambiente institucional das transações é o de uma concorrência intercapitalista. Isto significa que a dinâmica institucional, sobretudo quanto as micro-instituições, está subordinada ao impulso das leis do movimento do capital, ou seja, aos movimentos da acumulação, concentração e centralização do capital no âmbito da concorrência. De acordo com Possas (1985), a concorrência deve ser entendido como o processo de enfileiramento dos vários capitais plurais, isto é, das unidades de poder de valorização e expansão econômica que a propriedade do capital em função confere e que o capital propriedade deseja na forma de lucros normais ou lucros extras.

A funcionalidade para fins das transações mercantis justifica a emergência de mercados organizados como instituições que são regidas por leis e regulamentos que limitam o aparecimento de formas oportunistas fraudulentas e atenuam os efeitos da incerteza comportamental. Tais arcabouços institucionais caracterizam-se por assegurar a vigência de certos contextos institucionais onde os agentes econômicos atuam dentro de relações de mútua confiança através das quais são desenvolvidas linhas de comunicação e códigos de conduta que mitigam possíveis conflitos e suavizam a adaptação as novas contingências dentro e fora da firma.

Nota-se que o sistema econômico não pode ser concebido somente como um conjunto de procedimentos pelos quais a firma transforma insumos em mercadorias de consumo, mas também como rede de arranjos contratuais que regulam as interações entre os agentes econômicos. Parece que este é o ponto de partida e de ordenamento mais interessante da leitura da obra de Williamson (1985), quando ele diz que a economia dos custos de transação “apresenta o problema de organização econômica como um problema contratual”.

2.3. Estrutura institucional: Mercado versus Estado

É hoje reconhecido que o neo-institucionalismo econômico tem se constituído na escola de pensamento que trouxe os aportes mais fecundos para a análise das instituições em geral e da burocracia em particular. O neo-institucionalismo econômico desenvolveu instrumentos analíticos para a análise das transações sociais dentro das estruturas de mercado e fora dessas estruturas como é o caso das relações entre as organizações públicas e privadas.

A forma institucional de tratar a relação mercado e Estado supera a velha dicotomia que opõe mercado ao Estado e vice-versa. Para Przeworski (1998, p. 39-40), a própria frase “o mercado está sujeito às intervenções do Estado é enganadora”. De fato, a intervenção do Estado na economia, mais conhecida por regulação, não é simples nem na teoria e nem na prática.

A abordagem neo-institucionalista descola a análise para a estrutura institucional que produz resultados racionais coletivos. Para Przeworski (1998, p.40-41), por exemplo:

O problema de uma estrutura institucional não é mais simplesmente a oposição entre o Mercado versus o Estado, mas sim de novas instituições específicas (redes sociais, por exemplo) que podem induzir os atores individuais – atores econômicos, políticos ou burocratas – a se comportarem de maneira benéfica à coletividade. A teoria econômica neo-institucionalista mostra que “os mercados não são tão eficientes e que a intervenção do Estado pode melhorar as soluções do mercado. O Estado tem importante papel a desempenhar não só no que diz respeito a garantir a segurança material para todos e a buscar outros objetivos sociais, mas também como promotor do desenvolvimento econômico.

Quando se entende que os mercados são instituições sociais incompletas, e que os agentes econômicos para terem acesso a informações diferentes têm que pagar, isto implica dizer que os mercados como tais somente existem como sistemas econômicos organizados de forma diferente. A economia é formada por uma rede de relações sociais diferenciadas e multifacetadas que envolve gerentes e empregados, proprietários e administradores, investidores e empresários, mas também envolve relações políticas entre cidadãos e políticos, políticos e burocratas e grupos de interesse e governos, em que o desempenho das firmas, de governos e da economia em geral depende do *design* das instituições que regulam essas relações sociais existentes.

Para que a economia de um país funcione bem, todas essas relações institucionalizadas têm que ser estruturadas. Nas economias contemporâneas, a importância de governança seja corporativa seja estatal é fundamental no ambiente democrático. A boa governança é importante hoje para o estabelecimento de alianças políticas formais que assegurem a governabilidade de um partido político que consiga chegar ao poder do Estado. Se um governo democrático não obtém resultados positivos de interesse da sociedade, decorrente de uma má governança, suas chances de reeleição ficam reduzidas.

3. INSTITUIÇÕES E OS MECANISMOS DE GOVERNANÇA

Os significados de instituições e organizações, até agora discutidos, tiveram como base a teoria das micro-instituições. Entretanto, dada as relações existentes entre as firmas e as agências governamentais, torna-se necessário compreender o papel das macro-instituições representadas pelas organizações do Estado, bem como as leis e regulamentos que compõem o arcabouço institucional de uma sociedade.

A teoria das instituições sociais desenvolvida por North (2006) foi construída pela combinação da teoria do comportamento humano com a teoria dos custos de transação, de modo que quando essas duas teorias são combinadas se pode entender porque as instituições existem e qual é o papel que elas jogam no funcionamento das sociedades. Na concepção do referido autor, as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são restrições criadas (inventadas) pelos humanos para permitir as interações entre as pessoas numa sociedade.

Em consequência, as instituições estruturam as motivações às diversas trocas humanas, sejam políticas, ambientais, sociais ou econômicas, portanto, mudanças institucionais formam a maneira como as sociedades evoluem através do tempo e por isso mesmo é a chave para o entendimento da mudança histórica das economias, onde o preço da informação é a chave para explicar os custos de transação, que consiste dos custos de mensuração dos tributos valiosos que estão sendo trocados e dos custos de proteger os direitos e policiamento dos acordos de execução.

Os direitos de propriedade e as transferências de ativos em troca de moeda envolvem custos de transações. As restrições institucionais que definem a oportunidade do conjunto dos indivíduos são restrições que formam uma rede de interconexões que permitem várias oportunidades de escolhas em vários contextos. Para North (1990), os tipos de conhecimento, habilidades e aprendizado que os membros de uma organização (firma) adquirem ao longo do tempo refletem os incentivos envolvidos dentro dos limites dessa instituição.

Além dos custos privados internos à produção da firma e dos custos transação do mercado, existem, ainda, os custos sociais decorrentes dos efeitos nocivos e danos que uma empresa pode trazer para a sociedade e seu meio ambiente. Coase (1988) observa que esses custos sociais, muitas vezes, não são arcados pela empresa responsável pelo efeito nocivo,

mas sim transferidos à sociedade que acaba pagando o prejuízo por meio da cobrança de mais impostos pelo governo.

No caso padrão do incômodo provocado pela fumaça, que pode afetar um grande número de pessoas envolvidas em outras atividades, o custo administrativo pode ser tão elevado à firma que qualquer tentativa de lidar com o problema, torna-se muito difícil para ela e também para o governo. Uma alternativa é a regulação governamental direta, ao invés do governo instituir um sistema legal de direitos que podem ser modificados por operações no mercado, o governo pode impor regras que estabelecem que as firmas devem ou não fazer e que têm que ser monitoradas para serem obedecidas.

3.1. Governança e atuação dos mecanismos de governança

Primeiramente, a governabilidade é algo próprio das democracias, logo a governabilidade deve ser entendida como a capacidade sociopolítica de um governo democrático procurar não só viabilizar acordos ou pactos políticos partidários para dar sustentação à implementação de um determinado projeto de desenvolvimento nacional, mas também enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades para concretizar o pacto social visando à melhoria do bem estar social.

Além disso, a governabilidade democrática deve se constituir numa estratégia inteligente de ações pró-ativa para construção de capacidades voltadas para o desenvolvimento sustentável. Tais capacidades dependem da inter-relação entre o sistema institucional (*governance*), das capacidades dos atores políticos, econômicos e sociais (atores dirigentes) e da quantidade e qualidade das lideranças transformadoras disponíveis.

Por governança deve ser entendido como sendo a capacidade governativa do Estado, tomada em sentido amplo, o que envolve sua capacidade de gestão governamental na formulação e implementação das suas políticas públicas e na consecução de metas coletivas. Do ponto de vista institucional, o conceito de governança refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica a necessidade para se expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo político de interesses.

Os *trade-offs* entre mercado e hierárquias (firmas), além dos custos de transações, envolvem avaliações comparativas de adaptabilidade, intensidade de incentivo e burocracia. Mercados são superiores em aspectos de adaptabilidade autônoma, emprego de incentivos de elevado poder e são menos sujeitos a distorções burocráticas.

Nesse aspecto, as firmas aproveitam as vantagens em aspectos de adaptabilidade bilaterais e multilaterais, do trabalho fora de incentivos de menor poder e, também, por possuírem distorções burocráticas intertemporais, porém, os híbridos, como as instituições governamentais e a concorrência, ficam exatamente no meio, isto é, entre os mercados e as firmas, portanto, do ponto de vista da teoria da governança, há que se considerar o estilo da governança privada e o estilo da governança pública.

Quando Williamson (1996) investiga a questão da governança, ele classifica dois tipos de instituições de governança: a governança espontânea e a governança dirigida ou intencional. A governança espontânea é conduzida pelas organizações econômicas com base no princípio de que a maximização dos interesses individuais resulta em bem estar social por meio do sistema de preços do mercado, a chamada “mão invisível”. Entretanto, devido as falhas do mercado, o governo (a mão visível) por meio das instituições governamentais pode impor controles sobre as instituições econômicas vigentes, porém, o problema da sociedade capitalista hodierna consiste na rápida adaptação das instituições as mudanças em circunstâncias particulares de tempo e espaço.

Já a governança intencional é o conjunto de leis e regulamentações que normatizam a instituição (“a lei”), enquanto que a governança espontânea mostra as práticas de resolução de problemas, neutralizando as leis e a organização para tornar a resolução de disputas rápidas e sem custo. O bom desempenho da economia depende do *design* estrutural de todas as relações sociais, principalmente, entre o Estado e o setor privado, entre políticos e burocratas do governo e entre cidadãos e o Estado.

Para Przeworski (1998), os agentes privados e cidadãos devem beneficiar-se quando se comportam de modo a favorecer o interesse público, mas devem ser penalizados quando não o fazem. O mesmo princípio deve ser aplicado aos burocratas e políticos, pois o Estado desempenha um papel exclusivo, uma vez que é ele que define a estrutura dos incentivos aos

agentes privados, exercendo o poder de coerção legitimado pela lei que obriga a prática de algumas ações ou as proíbe, e pode alterar os preços relativos através do sistema fiscal.

Há dois mecanismos de regulação numa economia capitalista: o mecanismo de preços e o mecanismo normativo regulador dos desvios do mercado. O Estado utiliza o seu aparato normativo – leis e regulamentos e organizações públicas – para impor medidas de persuasão e de punição para salvaguardar dos direitos e obrigações dos cidadãos. Ele também pode recorrer a medidas corretivas as empresas de forma a usarem certos métodos de produção que impeçam, por exemplo, a poluição do ar com fumaça ou ainda limitar certos tipos de negócios que possam provocar danos a natureza e a sociedade por meio de regulamentos restritivos ao desmatamento ou mediante a criação de zoneamentos econômicos-ecológicos indicativos do uso da terra para determinadas atividades econômicas, afirma Coase (1988).

As restrições impostas as atividades predatórias e/ou prejudiciais a natureza e aos membros da sociedade podem ser realizadas via mecanismo de preços ou via mecanismo legais de controle. Sabe-se hoje que mecanismo de preço do mercado não é suficiente para resolver todos os problemas econômicos sociais e ambientais da sociedade moderna. Quando há desvios de condutas, o governo pode usar os seus mecanismos normativos legais de persuasão ou de punição. Por exemplo, o governo pode usar a cobrança de impostos como um mecanismo de governança para punir os infratores das leis e dos regulamentos; e utilizar a isenção, redução e deferimento de impostos como um mecanismo de governança para premiar os cumpridores das leis e regulamentos.

3.2. Instituições, regimes de propriedades e meio ambiente

Instituições são formadoras de convenções sociais definidoras do padrão de comportamento dos membros de uma sociedade. Padrões de comportamento são associados a normas sociais que orientam o que as pessoas devem ou não fazer e/ou pensar em determinados meios sociais. Essas normas sociais podem ser aplicadas por organizações formais (legais) ou podem se aplicadas por sanções informais resultantes da aprovação ou desaprovação dos membros da comunidade.

No caso das instituições definidoras dos regimes de propriedade, particularmente numa fronteira econômica, estas podem ser geradoras de conflitos associados ao

desenvolvimento econômico versus impactos no meio ambiente. Por conhecer os regimes de direito de propriedade e como estes são aplicados no meio ambiente é muito importante para se entender as relações sociais entre sociedade, governo e meio ambiente.

Segundo Alston, Libecap e Mueller (1999, p. 8-10):

O avanço da fronteira em terras amazônicas tem gerado uma série de conflitos associados a posse da terra e o destino dado ao uso da terra que implique em destruição dos recursos naturais e da biodiversidade existente na Amazônia. Fronteiras tem alto potencial para melhorar o status econômico e social dos assentados, mas a efetivação disso depende dos regimes de direitos de propriedade e quão flexíveis são estes regimes para acomodar as novas condições econômicas emergentes. Se os direitos de propriedade são claramente assinalados e regulamentados, os indivíduos podem explorar os recursos da fronteira de modo a maximizar sua riqueza com a redução dos problemas ambientais.

Fronteiras também apresentam um elevado potencial para gerar conflitos sobre direitos de propriedade, associados a ocupação produtiva ou especulativa da terra, porque as fronteiras são o lugar onde as instituições legais e as organizações governamentais estão ausentes. A provisão de infraestrutura governamental e de serviços públicos, tais como títulos de terra e mecanismos legais – judiciário e força policial – é socialmente cara, e somente pode ser fornecida ao longo do tempo quando os preços das terras sobem.

Os direitos de propriedade consistem de três elementos: i) o direito de uso do ativo; ii) o direito da apropriação dos retornos dos ativos; e iii) o direito para mudar a forma, substância, e locação do ativo. Cada um desses atributos implica exclusividade e através deles os proprietários adquirem o direito de usarem os recursos da terra, investirem e transacionarem por outros ativos ou recursos. Na concepção de Vatn (2005, p. 253-283):

Um regime de propriedade é a estrutura de direitos e deveres que caracterizam as relações entre indivíduos de uma sociedade com respeito a um ativo ou benefício proporcionado por algum recurso natural. Há vários regimes de propriedade: a propriedade privada capitalista, a propriedade privada camponesa de uso familiar, a propriedade comunal e a propriedade de acesso aberto.

Quanto ao regime dos recursos, as questões institucionais podem ser divididas basicamente em três tipos: a) a primeira, é sobre quem consegue acesso a posse e uso dos recursos, isto é, a questão da distribuição dos recursos; a segunda, diz respeito ao custo de criar e manter as instituições ambientais para o uso individual ou coletivo de um recurso, isto

é, os custos de transação envolvidos; e, por fim, a questão do efeito que um regime de recursos pode ter sobre como os problemas dos direitos de propriedade são percebidos, que interesses esse regime defende e quais os valores são promovidos, observa Vatn (2005).

Alston e Mueller (2003) afirmam que os direitos de propriedade consistem de um conjunto de direito privado pleno onde qualquer indivíduo pode usar um recurso, um bem ou serviço independentemente da forma desde que seu uso não afete o uso de outros. Neste sentido, o direito privado de uso de um ativo implica que tal uso não deve interferir nos direitos de propriedade de outros; o direito de excluir outras pessoas de usar o mesmo ativo se assim quiser; o direito de extrair renda a partir do ativo que lhe pertence; o direito de transferir ou alienar por venda ou doação o ativo ou recurso para alguém de sua escolha.

Anuatti Netto (2004) classifica três tipos de recursos encontrados no meio ambiente: a) o primeiro, refere-se ao direito de uso no qual o proprietário do ativo ou do recurso decide como irá usufruir, transformar ou mesmo destruir o ativo ou o recurso disponível; o segundo, refere-se ao direito de exploração do recurso em que o proprietário decide a forma com que irá usufruir a renda do ativo ou do recurso, seja pela exploração direta seja pela exploração indireta mediante a cessão a outros recebimento de renda por tempo determinado estabelecido em contrato; e, por fim, há ainda o direito de alienação do proprietário do ativo para terceiros de forma permanente ou temporário.

Ostrom e Hess (2007) observam que os direitos de propriedade, garantidos por lei, definem as ações que indivíduos podem tomar em relação a outros sobre a propriedade de algum ativo ou recurso natural. Se algum indivíduo possui o direito de propriedade sobre algo os outros indivíduos têm a obrigação de observar este direito numa sociedade regulada por instituições formais ou informais.

Cabe ressaltar que a regulamentação ambiental é um instrumento de política extremamente importante para combater o desmatamento florestal no Estado do Pará, já que os efeitos do comércio exterior sobre os recursos naturais dependem também do regime de direitos de propriedade, porém, os direitos de propriedades nas fronteiras são violados por diversas razões, tais como: debilidades dos sistemas judiciais e políticos, insuficiência de recursos para criar e manter em operação os órgãos que são responsáveis pelo cumprimento dos direitos da propriedade.

4. MECANISMOS DE GOVERNANÇA AMBIENTAL: O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A RASTREABILIDADE

O licenciamento ambiental é outro mecanismo de governança importante que vem sendo usado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) para inibir o desmatamento florestal na Amazônia. Além disso, o licenciamento ambiental funciona como uma obrigação legal prévia para a instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente e possui como principal característica o envolvimento dos membros da sociedade nas tomadas de decisões por meio da realização das audiências públicas e o acompanhamento do Ministério Públicos e participação das secretarias de meio ambiente dos estados da Amazônia Legal.

As principais diretrizes para a execução do licenciamento ambiental estão expressas na Lei nº 6.938/81 e nas Resoluções de nº 001/86 e nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio-Ambiente (CONAMA). Além dessas, o Ministério do Meio Ambiente emitiu recentemente parecer nº 312 que discorre sobre a competência estadual e federal para licenciamento ambiental tendo como fundamento a abrangência do impacto sobre a floresta.

Em 2008, por exemplo, a (ex-) Governadora do Estado do Pará, Ana Júlia de Vasconcelos Carepa, aprovou o Decreto Estadual nº 1.148, de 17/07/2008, que dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural no Pará – o CAR-PA – que torna obrigatório o registro cadastral de todo imóvel rural localizado no Pará, inclusive aqueles que não exercem qualquer atividade rural economicamente produtiva. O Art. 2º do referido decreto estadual é claro quando diz que “não será concedido licenciamento de qualquer natureza para o imóvel que não esteja cadastrado no CAR-PA”.

O resultado dessa ação foi o aumento do número de propriedades rurais cadastradas que é o primeiro passo para a regularização ambiental das terras. Em 2007, só 10 propriedades rurais estavam registradas no CAR-PA. Em 2010, esse número subiu para 52.000. Verifica-se, portanto, que a combinação de ações eficientes de fiscalização, das autuações de multas pagas e o esforços para regularizar as terras do setor produtivo e pode ser um dos caminhos para a redução dos crimes ambientais como o desmatamento da floresta amazônica paraense.

De acordo com o Procurador da República no Pará, Daniel César Azeredo Avelino, um dos efeitos positivos da campanha foi o fato do Estado conseguir inscrever 45 mil propriedades no Cadastro Ambiental Rural (CAR), promovendo a identificação e a regularização ambiental das propriedades e posses rurais e sua inserção na base de dados da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) de maneira ágil e eficiente.

Esse novo mecanismo de governança, no âmbito estadual, contribuiu para a redução do desmatamento florestal, o que de fato pode ser visto na Tabela 1 no período de 2003 a 2010. No Estado do Mato Grosso, por exemplo, o controle pelo cumprimento da legislação começa a partir da exigência de que os proprietários rurais têm que aderir ao programa de regularização ambiental chamado Mato Grosso Legal, e comprovem a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) para manterem os laços comerciais com os frigoríficos.

Tabela 1: Desmatamento Florestal por Estados da Amazônia Legal em Km²/ano: 2003-2010

Estados\Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Acre	1078	728	592	398	184	254	167	259
Amazonas	1558	1232	775	788	610	604	405	595
Amapá	25	46	33	30	39	100	70	53
Maranhão	993	755	922	674	631	1271	828	712
Mato Grosso	10405	11814	7145	4333	2678	3258	1049	871
Pará	7145	8870	5899	5659	5526	5607	4281	3770
Rondônia	3597	3858	3244	2049	1611	1136	482	435
Roraima	439	311	133	231	309	574	121	256
Tocantins	156	158	271	124	63	107	61	49
Amazônia Legal	25396	27772	19014	14286	11651	12911	7464	7000

Fonte: Instituto Nacionais de Pesquisas Espaciais – INPE (2011).

Em 2012, outro fator que colaborou para a queda do desmatamento florestal na Amazônia paraense diz respeito a implementação do sistema de rastreamento da cadeia bovina (*track number*). Primeiramente, é preciso entender que o controle sobre a produção pecuária é feito hoje apenas por meio da **Guia de Transporte Animal** (GTA) exigida pelos governos estaduais com o principal objetivo de evitar a propagação de doenças no rebanho.

A GTA contém o registro de quem vendeu e de quem comprou, e por onde o gado foi transportado. Um dos compromissos assumidos pelo governo do Pará na assinatura do TAC

foi o de implantar o mesmo sistema, o que facilita o trabalho dos órgãos de fiscalização, ressalta o Ministério Público do Pará, no entanto a GTA não identifica cada boi.

Atualmente, este controle individual dos animais só é feito pelo **Serviço Brasileiro de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos (SISBOV)**, um sistema de rastreamento mais detalhado, subordinado ao Ministério da Agricultura, que por enquanto só é obrigatório para quem exporta para a União Europeia. Nestes termos, os proprietários de fazendas com até quatro módulos fiscais que não tenham condições técnicas e financeiras para fazer o cadastro podem pedir ajuda diretamente a SEMA ou a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural. Dessa forma, as informações cadastradas serão cruzadas com imagens obtidas via satélite pelo Instituto Nacional de Pesquisas Especiais (INPE) para se averiguar a existência de desmatamento além do permitido.

Essa tecnologia já estava disponível, no entanto, como eram muito poucos os fazendeiros paraenses cadastrados, não se faziam as imagens por satélite das propriedades, e só agora elas estão sendo feitas. Embora a inscrição no CAR já fosse uma obrigação legal, muitos fazendeiros a ignoravam – seja por resistência cultural de longa data ou pelo receio em relação ao custo de implementação deste tipo de procedimento.

Até junho de 2009, antes do acordo com o Ministério Público Federal do Pará, havia cerca de 400 produtores inscritos no CAR no Pará, porém, em 2012 foram identificados mais de 21 mil produtores inscritos. Além disso, a GTA eletrônica ajuda a evidenciar qualquer tipo de fraude, e impede que alguém que não tenha feito o registro possa transportar o gado com a guia de outra pessoa, pois como forma de manter o controle, cada fazendeiro torna-se responsável por uma conta bancária, na qual consta a localização da fazenda e a contabilidade do gado que vendeu, comprou e que ainda possui.

As fiscalizações que estão sendo feitas atualmente através de auditorias, estabelecendo um cruzamento dos dados das áreas cadastradas com as imagens de satélite serão de suma importância, já que esse tipo de auditoria tem a capacidade de evitar fraudes, como, por exemplo, um fazendeiro emitir a GTA em seu nome para transportar gado de um vizinho que não está inscrito no CAR. O empréstimo do registro pode ser detectado pela auditoria se a quantidade de gado transportada pela fazenda não for compatível com o rebanho declarado

pelo produtor à Agência de Defesa Agropecuária do Pará (ADEPARÁ) como sendo de sua propriedade.

Cabe destacar que a rastreabilidade da cadeia bovina teve suporte institucional do próprio Governo Federal, já que o (ex) Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, publicou a Lei nº 12.097, de 24 de novembro de 2009, que tem como objetivo evitar o embargo da carne e outros produtos oriundos da pecuária brasileira no exterior. A lei disciplina a chamada rastreabilidade na cadeia produtiva da carne bovina, um sistema de registro e acompanhamento das informações referentes às diversas fases dessa atividade, bem como ajuda na fiscalização e combate ao desmatamento florestal na Amazônia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É hoje reconhecido que o neo-institucionalismo econômico tem se constituído na escola de pensamento que trouxe os aportes mais fecundos para a análise das instituições em geral e da burocracia em particular. O neo-institucionalismo econômico desenvolveu instrumentos analíticos para a análise das transações sociais dentro das estruturas de mercado e fora dessas estruturas como é o caso das relações entre as organizações públicas e privadas. A forma institucional de tratar a relação mercado e Estado supera a velha dicotomia que opõe mercado ao Estado e vice-versa.

Além disso, o institucionalismo de Douglas North não é propriamente o determinismo institucional, mas a suposição de que o caminho do desenvolvimento econômico é moldado por instituições *embedded* na economia. Este caminho teria sido pavimentado por instituições promotoras e garantidoras da livre iniciativa, da autonomia, dos contratos privados, aspectos identificados como a base da inovação.

Um sistema institucional evoluído e complexo pode ajudar na promoção do desenvolvimento ao estruturar o entorno, estimulando a cooperação, inovação e aprendizagem em uma região. Esse tipo de mecanismo reforça o fortalecimento das instituições, e reduz os custos de transação e de produção, aumentando a confiança entre os atores e com isso fortalecendo as redes de cooperação entre os mesmos e incentivando a aprendizagem e interação, afirma Barquero (2001).

Por fim, os mecanismos de governança adotados nas políticas federais e estaduais de gestão ambiental, principalmente, com os investimentos direcionados para a fiscalização, qualificação de mão de obra, custeio com equipamento, licenciamento ambiental e a rastreabilidade da cadeia bovina, tem atuado de maneira muito eficaz e positiva para a redução do desmatamento florestal na região amazônica de maneira geral.

REFERÊNCIAS

ALSTON, L.; MUELLER, B. P. M.. **Property Rights, Violence and the State**. Departamento de Economia: série Textos para Discussão. Universidade de Brasília, 2003.

ALSTON, L.; LIBECAP, G.; MUELLER, B. P. M. **Titles, Conflict, and Land Use: The Development of Property Rights and Land Reform on the Brazilian Amazon Frontier**, University of Michigan Press, 1999

ANUATTI NETO, F.. Regulamentação dos Mercados. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, M. A. S. de (Org.). **Manual de Economia**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, p. 225-243, 2004.

AOKI, M.. Endogenizing Institutions and Institutional Change. **Journal of Institutional Economics**, 2007.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento Endógeno em tempos de globalização**. Tradução: Ricardo Brinco. Fundação de Economia e Estatística, 2001.

COASE, R. H.. **The Firm, the Market, and the Law**. Chicago, University of Chicago Press, 1988.

DAVIDSON, P.. **Money and the Real World**. London: Macmillan, 1978.

DOSI, G. ; ORSENIGO, L.. Coordination and transformation : an overview of structures, behaviours and change in evolutionary environments. In: DOSI, G. et al (Eds.). **Technical change and economic theory**. London : Pinter, 1988.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS – INPE. **Estimativas anuais das taxas de desflorestamento da Amazônia legal.** Disponível em: http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2007.html . Acesso em: 20/07/2014.

KREGEL, J.. **Economic dynamics and the theory of steady growth:** an historical essay on Harrod's knife-edge. *History of Political Economy*, 12 (1): 97-123, 1980.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. de A.. **Fundamentos de metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 1991.

NORTH, D. C.. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** New York, Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C. **Understanding the Process of Economic Change.** Princeton, Princeton University Press. 2005.

OSTROM, E.; HESS, C.. **A framework for Analyzing the Knowledge Commons, in Understanding Knowledge as a Commons.** Edited by Charlotte Hess and Elinor Ostrom, The Mit Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2007.

PONDÉ, J. L.. **Coordenação, custos de transação e inovações institucionais.** Texto para Discussão, nº 38. Rio de Janeiro, Instituto de Economia da Universidade de Campinas, 1994.

POSSAS, M.. **Estruturas de Mercado em Oligopólio.** São Paulo, Hucitec, 1985.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Orgs. PEREIRA, Carlos Bresser Luiz e SPINK, Peter Kevin. Rio de Janeiro : Getúlio Vargas, 1998.

VATN, A.. **Institutions and the Environment.** Edward Elgar. Cheltenham, UK, 2005.

WILLIAMSON, O. E.. The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. **Journal of Economic Literature**, v. 19, Dec/1981. p. 1537-1568, 1981.

WILLIAMSON, O. E.. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting.** New York, The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E.. **The Mechanisms of Governance.** Oxford: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, O. E.. The new institutional economics: taking stock, Looking ahead. **Journal of Economic Literature.** Vol. 38, 2000.