

Trabalho recebido em:

28/07/2005

Aprovado para publicação em:

19/09/2005

Luis Henrique Cunha

Doutor em Desenvolvimento Sócio-Ambiental. Professor do

Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFPA/UFPB).

E-mail: luishcunha@uol.com.br

DA “TRAGÉDIA DOS COMUNS” À ECOLOGIA POLÍTICA: PERSPECTIVAS ANALÍTICAS PARA O MANEJO COMUNITÁRIO DOS RECURSOS NATURAIS¹

RESUMO

Desde a publicação do influente e contestado artigo de Garret Hardin, *The tragedy of the commons*, em 1968, diferentes perspectivas analíticas, gestadas num profícuo e crítico diálogo entre pesquisadores de todos os continentes e de diferentes áreas do conhecimento, têm sido desenvolvidas para analisar as complexas interações entre populações e suas instituições e os recursos naturais manejados coletivamente. Este artigo apresenta alguns temas centrais neste debate – regimes de propriedade e outros arranjos institucionais; os dilemas da ação coletiva e a teoria dos recursos comuns, analisados a partir das contribuições da ecologia política, na tentativa de articular elementos teóricos que orientem pesquisas sobre as iniciativas de manejo de recursos naturais empreendidas por comunidades tradicionais no Brasil.

Palavras-chave: recursos comuns, regimes de propriedade, comunidades tradicionais

FROM “THE TRAGEDY OF THE COMMONS” TO POLITICAL ECOLOGY: ANALYTICAL PERSPECTIVES TO COMMUNITY – BASED RESOURCE MANAGEMENT

ABSTRACT

From the publication of known and contested article by Garret Hardin, “The tragedy of the commons”, in 1968, several analytical perspectives, emerging from a profitable and critical dialogue among researchers of all continents and fields of knowledge, have been developed to analyze the complex interactions between populations and their institutions and the common pool resource that they manage. This article presents some main issues in this area – like property rights and other institutional arrangements, collective action dilemmas and common pool resources theory, taking into account the contributions of political ecology, in attempt to provide a theoretical guide for studies about community-based natural resources management initiatives in Brazil.

Key words: common pool resources, property rights, traditional communities

¹ Este artigo desenvolve a discussão apresentada no Capítulo 3 de minha tese de doutorado (Cunha, 2002), defendida no PDTU/NAEA-UFPA, sob a orientação do Prof. Dr. David Gibbs McGrath.

INTRODUÇÃO

Contrariando as expectativas pessimistas apresentadas no artigo de Garret Hardin, *The tragedy of the commons*, publicado, originalmente, em 1968, muitas pesquisas demonstraram que grupos de usuários de recursos comuns têm alcançado sucesso em criar arranjos institucionais e sistemas de manejo que permitem, por longos períodos de tempo, garantir o uso sustentável e equitativo de recursos comuns tais como florestas, oceanos, rios e lagos, pastagens, entre outros. Ao mesmo tempo, alguns grupos e comunidades não conseguiram evitar a degradação da base de recursos naturais que manejavam coletivamente, confirmando as previsões de Hardin.

As pesquisas sobre manejo de recursos comuns foram desenvolvidas por uma grande variedade de especialistas, entre eles antropólogos, sociólogos rurais, cientistas políticos, ecólogos, economistas, historiadores e geógrafos², consolidando, a partir de meados da década de 1980, um novo campo de estudo. A análise dos regimes de propriedade e das instituições locais predomina na literatura, tomando, como referenciais teóricos, o novo institucionalismo, a teoria da escolha racional e a teoria dos jogos. Mais recentemente, outras contribuições ao debate têm sido feitas por pesquisadores vinculados à ecologia política ou adotando metodologias mais etnográficas. Uma questão recorrente nestes trabalhos refere-se ao papel desempenhado pelas comunidades tradicionais no manejo e conservação de recursos naturais (McCay, 2001; Agrawal, 2002; Ostrom, 1990; McGrath, 2000).

As diferentes perspectivas analíticas, desenvolvidas para analisar o que iremos chamar de manejo comunitário de recursos naturais, têm se confrontado com dois desafios: a) situar as iniciativas de manejo de recursos comuns nos processos de mudança ambiental e no debate sobre as relações entre seres humanos e natureza e b) explicar as razões que levam alguns grupos de usuários a desenvolver instituições que regulam acesso e uso dos recursos apropriados coletivamente, enquanto outros grupos não conseguem evitar a “tragédia dos comuns”³. Essas duas temáticas se interpenetram, mas o tratamento dado a elas permite perceber os pontos que aproximam e diferenciam as abordagens teóricas com que têm sido enfrentadas.

Este artigo revisa alguns temas centrais para os estudos sobre o manejo comunitário de recursos naturais – tais como os dilemas da ação coletiva, os regimes de propriedade e a teoria dos recursos comuns, na tentativa de contribuir com a reflexão, a partir das contribuições da ecologia política, acerca das perspectivas teóricas que possam orientar pesquisas sobre as iniciativas de manejo de recursos comuns empreendidas por comunidades tradicionais no Brasil.

Procuro argumentar, ao final, que as abordagens focadas nos regimes de propriedade e no desenho – por parte de comunidades ou grupos de usuários – de arranjos institucionais para o manejo de recursos comuns precisam ser complementadas com reflexões sobre como as relações sociais, econômicas, políticas e culturais moldam as instituições comunitárias e afetam as dinâmicas da mudança ambiental (McCay e Jentoft, 1998; McCay, 2002, Agrawal, 2002).

1. DILEMAS DA AÇÃO COLETIVA E O MANEJO COMUNITÁRIO DE RECURSOS NATURAIS

O manejo comunitário de recursos naturais não garante, automaticamente, como, muitas vezes, tem sido dado a entender em documentos que justificam ou orientam políticas de conservação ambiental no Brasil, um manejo sustentado dos recursos disponibilizados para uma determinada comunidade de usuários – invertendo, assim, o prognóstico da tragédia dos comuns feito por Hardin (1980). Estudos de caso indicam que interações complexas entre as características do recurso, o regime de propriedade e outros arranjos institucionais, de um lado, e as relações políticas, econômicas, e culturais de outro, influem no grau de sucesso do manejo de recursos comuns. E que a eficácia na regulação dos usos e dos usuários não depende do regime de propriedade. “Sucesso” e “fracasso” podem ser associados com regimes de propriedade coletiva, privada ou estatal (Feeny *et al*, 1990), desde que não existam muitas incertezas sobre quais são os regimes que regulam a apropriação dos recursos naturais.

Um desafio central que se coloca para todos os grupos de usuários e comunidades envolvidos com o manejo de

² Reunidos nas conferências bianuais realizadas pela International Association for the Study of Common Property.

³ No próprio texto de Hardin (1980), como veremos mais adiante, os temas da mudança ambiental e da regulação do acesso e uso dos recursos comuns já estão interligados.

recursos naturais é o de iniciar e manter a ação coletiva que dará sustentação ao processo de elaboração e implementação de arranjos institucionais que regulem o acesso e o uso dos recursos comuns. Pesquisadores ligados à teoria da escolha racional e ao novo institucionalismo têm estudado essa questão a partir dos “dilemas da ação coletiva” ou “dilemas sociais” e dos mecanismos que permitem a superação destes dilemas por grupos sociais envolvidos com o manejo de recursos naturais escassos.

O pressuposto básico aceito por este grupo de pesquisadores é o de que o fracasso em se estabelecer a cooperação entre indivíduos com vistas a alcançar um benefício comum não é, necessariamente, um sinal de ignorância ou irracionalidade. Ao contrário, é porque os indivíduos tendem a agir racionalmente na busca de garantir seus melhores interesses que sua ação individual pode colocar em xeque os interesses da coletividade. Mesmo quando cada um dos indivíduos envolvidos numa ação coletiva tenha mais a ganhar com a cooperação do que trabalhando contra ela, ainda assim, pode considerar que é melhor tornar-se um *free-rider*⁴. Num ambiente em que não há certeza sobre a participação de todos na cooperação, cada indivíduo pode considerar mais vantajoso romper com o acordo comum e garantir, logo, a aquisição de algum benefício, ainda que em menor quantidade do que aquele esperado caso a cooperação prosperasse. Assim, podemos entender que indivíduos racionais, em circunstâncias especiais, podem produzir resultados não racionais quando analisados a partir da perspectiva do grupo como um todo.

É esta contradição entre racionalidade individual e racionalidade coletiva que está na base dos dilemas da ação coletiva. Assim, dilemas sociais ocorrem sempre que indivíduos, em situação de interdependência, fazem escolhas que maximizam benefícios de curto prazo levando todo o grupo a uma situação pior, no longo prazo, do que a que estaria se outras alternativas possíveis fossem seguidas. Os dilemas sociais referem-se, portanto, a um grande número de situações nas quais indivíduos fazem escolhas inde-

pendentes em uma situação de interdependência (Bates, 1994; Ostrom, 1998).

Na década de 1960, dois trabalhos influentes cristalizaram dois exemplos clássicos destes dilemas da ação coletiva: o já citado artigo de Garret Hardin, *The tragedy of the commons*, e o livro de Mancur Olson, *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*.

HARDIN E A “TRAGÉDIA DOS COMUNS”

Ainda que tenha focalizado sua atenção para o problema da superpopulação, o artigo de Hardin (1980) marcou, principalmente, como metáfora do manejo baseado na propriedade comum. Desprezada a preocupação com o crescimento populacional num mundo de recursos finitos (Hardin retomava as idéias de Malthus), restou a idéia de que recursos apropriados em comum (oceanos, rios, ar, parques nacionais) estão sujeitos à degradação massiva (Feeny *et al*, 1990)⁵.

Para expressar a contradição entre racionalidade individual e racionalidade coletiva no uso de recursos comuns, Hardin (1980) utiliza o exemplo de um pasto comum. Agindo de acordo a maximizar benefícios e minimizar custos, cada pastor individual considerará racionalmente mais vantajoso acrescentar mais e mais animais ao pasto. Com isso, ele se apropria do benefício de ter mais animais pastando e pode dividir o custo desta ação com os demais pastores, já que o pasto é um recurso comum. Cada pastor agindo racionalmente, então, acrescentará mais e mais animais ao pasto, até que sua capacidade de suporte seja ultrapassada, levando, com o tempo, à perda total do recurso para a inteira comunidade de pastores.

Qual a alternativa, então, à “tragédia dos comuns”? A interpretação comum é de que Hardin propõe que os recursos comuns deveriam ser privatizados ou mantidos como propriedade do estado que, por sua vez, definiria as regras de acesso e uso. Mas, como destacam Feeny *et al* (1990), em *The tragedy of the commons* ele alude à viabilidade potencial da propriedade comum⁶. Hardin (1980)

⁴ *Free-rider* tem sido traduzido para o português como caronista, oportunista. Os termos não me parecem satisfatórios e, assim, decidi manter a expressão no original em inglês para ressaltar a importância que assume no debate sobre os dilemas da ação coletiva. Um *free-rider* é aquele que se beneficia dos bens públicos sem pagar os custos da ação coletiva necessária para que esses bens públicos sejam obtidos.

⁵ Para Hardin (1980), sem o perigo da superpopulação, não haveria a “tragédia dos comuns”. Na verdade, parece-me que Hardin está mais preocupado com o processo mais amplo de mudança e degradação ambiental, cuja causa principal ele identifica no crescimento populacional. Antes de regular os recursos comuns, o estado deveria controlar as taxas de natalidade. A temática da “tragédia dos comuns”, no entanto, impôs-se.

⁶ Hardin (1980), inclusive, critica a crença de que a mão invisível do mercado poderia resolver todos os problemas da sociedade.

fala em arranjos sociais (pode-se dizer, instituições) que criam responsabilidade através da “coerção mútua, mutuamente acordada pela maioria da população afetada”. Como veremos, não difere, em essência, das conclusões dos trabalhos posteriores que, focalizando os arranjos institucionais, constataram a viabilidade do manejo baseado na propriedade comum.

Hardin tem sido criticado, principalmente, por confundir situações de acesso livre com propriedade comum, em que acesso e uso de recursos naturais são normalmente regulados através de regras e normas sociais. O comportamento individual passa a ser controlado e os usuários são capazes de mudar as regras de acesso e uso quando percebem que o recurso comum está sendo super-explorado (Feeny *et al.*, 1990).

OLSON E A “LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA”

Em *The tragedy of the commons*, Hardin aborda o problema da contradição entre a racionalidade individual e a racionalidade coletiva, e acena com a possibilidade de que as pessoas criem arranjos institucionais de “coerção mútua”. A criação destes arranjos institucionais, no entanto, exige ação coletiva. Antes de Hardin, em 1965, Mancur Olson também partia da contradição entre racionalidade individual e racionalidade coletiva para marcar posição no campo da teoria das organizações. As conclusões apresentadas por Olson têm grande importância para o estudo das possibilidades de sucesso do manejo comunitário de recursos naturais.

A tese de Olson (1995) define que indivíduos racionais, mesmo quando podem ganhar, enquanto grupo, se agissem para alcançar um bem ou objetivo comum, não adeririam voluntariamente à ação coletiva necessária para que os interesses do grupo sejam realizados. Assim, procura refutar a idéia de que indivíduos com interesses comuns vão atuar no sentido de favorecer estes interesses da mesma forma que se espera que indivíduos atuem de acordo com seus interesses pessoais. Para Olson (1995), este pressuposto não é correto porque os interesses dos indivíduos entram em contradição com os interesses do grupo ou da organização a que estes mesmos indivíduos aderem. E são os interesses individuais que definem a estratégia de ação dos indivíduos num grupo ou organização.

O autor recorre ao conceito de bens públicos para explicar o papel de uma organização. Um bem público é aquele em que o consumo do bem por indivíduos X_1 , X_2 , X_n em um determinado grupo não implica em que seja negado para todos os outros membros do mesmo grupo.

A provisão de bens públicos ou coletivos é a função fundamental de todas as organizações. A primeira destas organizações é o Estado, que proporciona bens públicos para seus membros, os cidadãos. Sempre que estão envolvidos bens públicos, é necessário que se empreenda uma ação coletiva para que eles sejam obtidos (Olson, 1995).

A contradição entre racionalidade individual e racionalidade coletiva nasce justamente da característica dos bens públicos e das organizações. De um lado, uma vez conquistado, o bem não pode ser negado a todos os membros do grupo, quer eles tenham participado ou não na ação coletiva para a apropriação deste bem. Por outro lado e, principalmente, quando se tratam de grupos grandes, os esforços individuais não têm um efeito marcante na situação da organização.

Assim, é preciso que existam mecanismos de sanção ou incentivos para que haja participação dos indivíduos nas organizações, principalmente, quando se tratam de grupos maiores. Pequenos grupos, diferentemente, podem garantir esta participação sem recorrer a sanções ou incentivos, porque todos os membros, ou pelo menos alguns, podem concluir que seu ganho pessoal com a aquisição de um bem supera os custos para prover certa quantidade deste bem. Nestas situações, então, podemos falar em ação voluntária de seus membros. Se há desigualdades nestes pequenos grupos, porém, a probabilidade de participação de alguns de seus membros cresce, já que o interesse de alguns em prover o bem aumenta ainda mais, pois poderá também se apropriar de uma maior parte dele (Olson: 1995).

Para Acheson (1994), a principal contribuição do trabalho de Olson é mostrar que os indivíduos não vão agir de forma cooperativa automaticamente para proporcionar bens públicos, mesmo que tenham benefícios com essa ação. Estes bens públicos serão proporcionados apenas quando incentivos especiais evitam o problema dos *free-riders*.

Dois aspectos da problematização proposta por Olson interessam no estudo do manejo comunitário de recursos naturais: sua conceituação de bens públicos e a relação entre indivíduos e organizações. A conservação de uma base comum de recursos naturais é um bem público, que só pode ser alcançado pela ação coletiva do grupo de usuários destes recursos. Mas o envolvimento dos indivíduos, nesta ação coletiva, não é automático. Os grupos sociais ou comunidades tradicionais envolvidas com iniciativas de manejo de recursos comuns têm que enfrentar os dilemas da ação coletiva e impedir a ação dos *free-riders*.

Podemos adiantar, em termos de crítica, que Olson desconsidera que normas, valores ou padrões culturais podem gerar condições em que indivíduos participam de ações coletivas sem que seja necessário recorrer a sanções ou incentivos. Seu pensamento reflete a aplicação da teoria da escolha racional a fenômenos da vida social. Importantes estudos na área de manejo de recursos comuns também foram feitos nesta mesma linha e numa corrente conhecida como novo institucionalismo. Sem abandonar os pressupostos mais gerais que orientaram o trabalho de Olson, os estudos no campo dos recursos comuns, mostraram que arranjos institucionais – normas e regras que regulam o comportamento dos indivíduos – podem ajudar grupos e comunidades a superar os dilemas da ação coletiva.

2. TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL: QUESTÕES SOBRE A AÇÃO DOS INDIVÍDUOS

As raízes da teoria da escolha racional⁷ podem ser buscadas em Hobbes, cuja teoria política se baseava na visão de que o mundo era habitado por um conjunto de agentes racionais, orientados somente pelos seus interesses e, em algumas iniciativas, de Adam Smith, que empregou a lógica econômica para explicar a ação política. Ao se considerar a teoria da escolha racional em sua diversidade de vertentes, é possível, também, enxergar a filiação desta abordagem na tradição sociológica clássica e não apenas como uma aplicação de conceitos oriundos da economia na análise sociológica (Baert, 1997; Goldthorpe, 1998).

A teoria da escolha racional, em síntese, busca explicar o comportamento social e político, assumindo que as pessoas agem racionalmente. Os autores ligados a essa perspectiva assumem como pressupostos básicos (Baert, 1997):

I. Intencionalidade – As ações intencionais dos indivíduos referem-se a finalidades e objetivos. Estas ações resultam, também, em conseqüências não intencionais. Quando os indivíduos isolados enfrentam escolhas interdependentes, tendem a optar por cursos de ação com resultados inferiores ao que seria esperado se uma estratégia cooperativa fosse empreendida.

II. Racionalidade – Os indivíduos têm planos coerentes e tentam maximizar os benefícios e minimizar os cus-

tos envolvidos em suas ações. São capazes de estabelecer um completo ordenamento das alternativas de ação disponíveis. A “função de utilidade” pode ser calculada para cada uma destas alternativas, na relação custo-benefício, definindo quais as melhores estratégias a serem adotadas. Um indivíduo racional deve, portanto, agrupar, na medida do possível, informação suficiente para tornar sólidas suas opções.

III. Incerteza e risco – Os indivíduos, freqüentemente, têm “informações imperfeitas”. Os teóricos da escolha racional conceituam informação imperfeita através da distinção entre ‘incerteza’ e ‘risco’. Enfrentando risco, as pessoas são capazes de atribuir probabilidades aos vários resultados, ao passo que, confrontadas com situações de incerteza, não são capazes de fazê-lo. Assim, em situações de risco, as pessoas são capazes de calcular a ‘utilidade esperada’ ou o ‘valor esperado’ de cada ação, o que não acontece em contextos marcados pela incerteza.

Para Goldthorpe (1998), a lista de argumentos gerais, compartilhados pelas várias vertentes da teoria da escolha racional, é menor e se resume ao comprometimento com o individualismo metodológico, em que se dá primazia à ação dos indivíduos na explicação e análise dos fenômenos sociais; à crença em que uma teoria da ação deve ser central à atividade sociológica; e à defesa de que a primazia analítica da sociologia deva recair sobre as conseqüências (intencionais ou não) das ações dos indivíduos. Goldthorpe adota, então, três critérios de diferenciação entre as várias vertentes da teoria da escolha racional: maior ou menor extensão da racionalidade dos indivíduos, ênfase na racionalidade situacional ou processual e a busca por uma teoria geral ou uma teoria especial (particular) da ação.

Uma crítica comum à teoria da escolha racional recai sobre o problema de se operacionalizar a noção de uma racionalidade livre da cultura, mesmo que se aceite como verdadeiro o pressuposto de que os indivíduos são capazes de visualizar de fora as condições fundamentais e as conseqüências de suas ações (Baert, 1997).

Ostrom (1998) defende a necessidade de se expandir o escopo dos modelos de escolha racional para que sejam utilizados como fundamento para o estudo dos dilemas sociais e da ação coletiva. Ela propõe a construção de uma segunda geração de modelos de racionalidade, substituindo a noção de uma “racionalidade completa” pela idéia

⁷ Goldthorpe (1998) prefere chamar de teoria da ação racional, enfatizando assim que se trata de uma teoria sociológica centrada na ação dos indivíduos.

de “racionalidade limitada”. Neste novo modelo, as noções de reciprocidade, reputação e confiança passam a ser centrais à compreensão da ação coletiva.

São muitos os questionamentos à aplicação do modelo de racionalidade completa como, originalmente, desenvolvido pelos teóricos da escolha racional: por que a comunicação face-a-face possibilita a cooperação e como variáveis estruturais facilitam ou impedem que se chegue a uma ação coletiva efetiva? Estas questões surgem dos resultados obtidos com os experimentos feitos com a teoria dos jogos em laboratório, bem como refletem pesquisas empíricas sobre iniciativas bem sucedidas de ação coletiva (Ostrom, 1998).

A teoria da escolha racional ajuda a explicar os dilemas da ação coletiva e a entender por que os indivíduos agem no sentido de maximizar seus interesses de curto prazo. Mas não é capaz de explicar por que, muitas vezes, os indivíduos têm se engajado sistematicamente em uma ação coletiva para prover bens públicos a nível local ou manejar recursos comuns sem que uma autoridade externa tenha que oferecer recompensas ou impor sanções para que a cooperação seja mantida. Ostrom (1998) acredita que assumir, simplesmente, que os indivíduos são capazes de recorrer a uma avaliação de longo prazo que os faria optar por estabelecer e/ou manter a cooperação mútua não é uma explicação teórica satisfatória. Pois não explica por que alguns grupos falham em desenvolver um comportamento cooperativo ou por que, em outros grupos, a cooperação conseguida, inicialmente, é desfeita com o passar do tempo.

Dois conjuntos de evidências empíricas contrariam as predições derivadas de um modelo de racionalidade completa. O primeiro refere-se ao papel da comunicação. Na perspectiva não-cooperativa da teoria dos jogos, assume-se que os jogadores são incapazes de fazer acordos efetivos. Assim, a comunicação face-a-face não resultaria em um diferencial em situações de dilema social. Pesquisa experimental, no entanto, oferece algumas razões pelas quais a comunicação eficiente facilita a cooperação (Ostrom, 1998): a) ao transferir informações daqueles que desenvolveram uma estratégia eficiente para aqueles que não tiveram sucesso em escolher uma estratégia adequada; b) ao possibilitar que se introduzam mudanças nos acordos coletivos; c) ao aumentar a confiança entre os indivíduos e, assim, alterar as expectativas sobre o comportamento dos outros membros do grupo; d) ao criar e reforçar normas e valores; e e) ao desenvolver uma identidade de grupo.

Mas a comunicação sozinha não seria um mecanismo suficiente para assegurar o comportamento cooperativo sob todas as condições. Um outro fator que apoiaria a ação coletiva é a possibilidade de implantar inovações. Os teóricos da escolha racional não consideram como opções viáveis para indivíduos, que se confrontam com um dilema social, a mudança nas regras ou a utilização de recursos escassos para punir aqueles que não cooperam nem cumprem os acordos coletivos. Seguem, aqui, o pensamento de Olson (1995), argumentando que estas ações criam bem públicos. Evidências empíricas têm demonstrado, no entanto, que indivíduos envolvidos com o manejo de recursos comuns possuem uma incrível diversidade de regras desenhadas e fortalecidas, por eles mesmos, com o objetivo de mudar a estrutura nas quais ocorrem dilemas sociais. A inovação ocorreria num processo contínuo de tentativa e erro que gera, ao final, um sistema de regras considerado satisfatório pela comunidade (Ostrom, 1998).

A cooperação varia entre os diferentes grupos sociais, para Ostrom (1998) em referência à utilização da experiência compartilhada, a normas e regras que orientam as ações dos indivíduos. Normas seriam os valores internos ao indivíduo – positivos ou negativos – acerca de tipos particulares de ação. As regras, por outro lado, seriam disposições compartilhadas por um grupo de indivíduos, que as têm desenvolvido ao longo do tempo, acerca de situações em que determinadas ações podem ou não podem ser empreendidas, implicando em que sanções possam ser aplicadas contra aqueles que contrariarem estas disposições. Com a repetição de situações na vida dos indivíduos, estes passam a se utilizar também da experiência compartilhada para adequar suas estratégias de ação.

De acordo com Ostrom (1998), há evidências de que os seres humanos são capazes de aprender normas de reciprocidade e regras sociais que os ajudam a enfrentar uma gama diversa de dilemas sociais. A reciprocidade dependeria de reputação e confiança. A reputação aumenta na medida em que se é capaz de manter promessas e, assim, contribuir em ações com custos no curto prazo, mas com benefícios no longo prazo. Ou seja, a base mesma dos dilemas da ação coletiva. Desta forma, indivíduos com reputação de reciprocidade buscam se associar com indivíduos com a mesma reputação e evitam aqueles que mostraram não merecer confiança.

Os esforços teóricos para se desenvolver uma segunda geração de modelos de racionalidade fundamentam a teoria dos recursos comuns com a qual se analisa a criação e o desenvolvimento de instituições que regulam o acesso

e o uso dos recursos naturais ao nível local e que possibilita a um dado grupo de usuários superar os dilemas da ação coletiva e evitar a “tragédia dos comuns”. Os desenvolvimentos teóricos, no campo do novo institucionalismo, complementam o quadro que leva a uma teoria dos recursos comuns.

3. NOVO INSTITUCIONALISMO: QUESTÕES SOBRE A ESTRUTURA SOCIAL

Entre o fim da década de 1960 e o início da década de 1970, a ciência social elegeram, como um de seus problemas fundamentais, as relações entre a escolha individual e a estrutura social. Exemplos desta preocupação são as obras de Bordieu, Giddens e Barth. Na economia, este problema foi abraçado pelo que se tem chamado de novo institucionalismo. Os expoentes desta linha colocam duas questões fundamentais (Acheson, 1994): a) como as instituições evoluem em resposta a incentivos, estratégias e escolhas individuais? e b) como as instituições afetam o desempenho dos sistemas político e econômico?

Sinteticamente, essa corrente teórica (em sua filiação à teoria da escolha racional) abarca o trabalho de economistas e cientistas políticos interessados em compreender como as instituições são geradas a partir das escolhas feitas pelos indivíduos. O argumento principal de que partem é o de que as instituições proporcionam mecanismos através dos quais indivíduos racionais podem transcender os dilemas sociais. As instituições capacitam os indivíduos a superar a tensão entre racionalidade individual e racionalidade social ou coletiva que, por sua vez, é criada pelas imperfeições do mercado (Bates, 1994; Acheson, 1994).

Dois conceitos-chaves emergem desta literatura: direitos de propriedade e custos transacionais⁸. Duas linhas de pesquisa que se originam da utilização desses conceitos são, particularmente, importantes para o debate sobre o manejo comunitário de recursos naturais: I. a instituição dos direitos de propriedade e seus efeitos no desempenho econômico e II. as condições em que as pessoas organizam grupos para conquistar um interesse coletivo (Acheson, 1994).

A crítica do novo institucionalismo aos pressupostos da

economia neoclássica vai levar à elaboração de uma idéia fundamental: que as instituições têm um papel preponderante no funcionamento do sistema econômico e que muitas das mais importantes “trocas” entre indivíduos não ocorrem no mercado, mas entre pessoas que pertencem a uma mesma organização ou grupo social. E que muitas destas instituições são resultantes do processo político e não do processo econômico (Acheson, 1994).

As instituições, por outro lado, são determinantes não apenas porque limitam o que as pessoas podem fazer, mas também porque motivam certos tipos de ações. São, ainda, substitutas da informação completa. Num mundo de incertezas, proporcionam uma base para a tomada de decisões com razoável segurança, já que a existência de regras de comportamento informam sobre o comportamento dos outros indivíduos. Ao criar este contexto de segurança, as instituições não apenas limitam as escolhas individuais, mas também abrem novas oportunidades de ação (Acheson, 1994).

Os proponentes do novo institucionalismo negam a existência de mercados perfeitos. Por este motivo, os recursos, muitas vezes, são alocados de maneira ineficiente e contrariando os melhores interesses da sociedade como um todo. Mercados imperfeitos levam a custos transacionais elevados. Reduzir estes custos é tarefa dos processos políticos (Acheson, 1994). Bates (1994) relaciona três fatores que levam a existência de mercados imperfeitos: a produção de externalidades (a ação de uns pode resultar em custos para outros ou, alternativamente, em benefícios), a oferta de bens públicos e a dificuldade de se conseguir informação completa.

O problema dos *free-riders*, por exemplo, está associado com as imperfeições do mercado e com uma de suas fontes: a oferta de bens públicos. Quando se trata de proporcionar bens públicos, externalidades positivas (ou benefícios externos das ações individuais ou coletivas) podem ser apropriadas por pessoas que não precisam pagar por elas. Em contextos nos quais há grande incentivo para a ação de *free-riders*, determinados serviços podem não ser mais oferecidos e determinadas trocas evitadas. Aqueles que arcam com os custos podem decidir deixar de carregar nas costas àqueles que não pagam (Acheson, 1994; Bates, 1994).

Algumas críticas podem ser levantadas em relação aos

⁸ Custos transacionais referem-se aos custos de monitoramento e reforço dos acordos coletivos. Para Acheson (1994) custos transacionais incluem o esforço, tempo e dinheiro necessários para realizar, negociar e fazer com que aconteçam as trocas entre indivíduos. Os custos transacionais poderiam ser minimizados, através de regras ou instituições que tornam as ações dos outros indivíduos mais previsíveis.

desenvolvimentos teóricos do novo institucionalismo. Em primeiro lugar, questiona-se o pressuposto de que os indivíduos são livres para fazer escolhas racionais e que os constrangimentos ocorrem apenas quando surge o problema da obtenção da informação necessária para que estas escolhas sejam feitas. Sociólogos e antropólogos argumentam que as relações econômicas estão inseridas num contexto social e que não podem ser entendidas fora deste contexto. Faltaria ao novo institucionalismo um componente cultural (Acheson, 1994).

Para Bates (1994), o novo institucionalismo completa o programa neoclássico ao reduzir a organização social à escolha de indivíduos racionais. Ao fazer isso, no entanto, estabelece uma contradição importante e viola duas premissas básicas do modelo neoclássico: o comprometimento com o indivíduo como unidade de análise e com a escolha racional como uma teoria da decisão.

Uma outra crítica comum é a de que seguidores do novo institucionalismo não distinguem, suficientemente, o que sejam organizações, regras, status e instituições. O termo instituição é utilizado para se referir a regras formais, normas informais e ao grupo de pessoas que se organizam de acordo com estas regras. Assim, a distinção entre instituições e organizações torna-se fundamental. As pessoas podem estar capacitadas a criar, racionalmente, uma nova organização que as capacite a alcançar um determinado objetivo no curto prazo. Entretanto, o processo de desenvolvimento de normas e instituições leva décadas ou até séculos, e este processo não pode estar sob o controle racional de uma pessoa ou grupo (Acheson, 1994).

Bates (1994) expõe duas possíveis saídas para as contradições que aponta no novo institucionalismo: uma em direção ao que chama de “nova antropologia” e outra em direção à política. A “nova antropologia”, segundo ele, enfatiza noções como reputação social e símbolos culturais, no lugar de recompensas monetárias ou sanções legais. Como vimos, Ostrom (1998) desenvolve essas idéias como uma segunda geração de modelos de racionalidade. Por outro lado, emerge do novo institucionalismo a percepção de que as instituições são o resultado de escolhas e não de imposições. Uma perspectiva política, no entanto, deveria enfatizar que as instituições colocam constrangimentos aos indivíduos, ao mesmo tempo em que possibilitam que um determinado grupo de indivíduos consiga extrair recursos de outros grupos. Ou seja, quando dilemas sociais são solucionados e as instituições criadas, algumas pessoas se beneficiariam mais que outras, ou

melhor, beneficiar-se-iam à custa de outras. O sistema político delimita, ainda, o campo de escolha institucional, pois a estrutura do Estado ajuda a determinar a forma particular pela qual os dilemas sociais são resolvidos. A política envolve coerção e o Estado, em termos weberianos, é a instituição social que tem o monopólio da violência.

4. NATUREZA DOS RECURSOS E REGIMES DE PROPRIEDADE

Antes de abordar, mais especificamente, a teoria dos recursos comuns, é preciso aprofundar a discussão sobre os direitos de propriedade. Neste campo, no entanto, podemos identificar dois esforços teóricos de classificação: quanto à natureza dos recursos e quanto aos regimes de propriedade.

A natureza do recurso pode ser definida a partir de dois importantes atributos: a) a dificuldade de excluir indivíduos dos benefícios de um bem e b) a relação entre os benefícios apropriados por um indivíduo e a disponibilidade do bem para os outros. A “excluibilidade” (*excludability*) e “subtraibilidade” (*subtractability*) definiriam, então, a natureza de um recurso ou de um bem. A “excluibilidade” refere-se à variação existente entre os recursos quanto à facilidade ou dificuldade de excluir ou de limitar seus usuários depois de ter sido produzido pela natureza ou pela atividade de outros indivíduos. A possibilidade de excluir ou limitar o uso de um bem por seus beneficiários potenciais é derivado tanto de atributos físicos quando de instituições num contexto jurídico particular. A “subtraibilidade”, por sua vez, refere-se ao grau de subtração resultante do uso de um indivíduo do total disponível para os demais usuários. Se alguém pesca uma tonelada de peixe ou desmata 500 hectares de floresta, está reduzindo a possibilidade de que outros se beneficiem destes recursos. Por outro lado, a quantidade de ar que um indivíduo respira, por exemplo, não implicará em redução na quantidade de ar que outros podem respirar (Feeny *et al*, 1990; Ostrom *et al*, 1994).

A partir das características de “excluibilidade” e “subtraibilidade”, é possível classificar os bens ou recursos em quatro tipos diversos (Figura 1): bens privados (*private goods*), bens públicos (*public goods*), bens tributáveis (*toll goods*) e recursos comuns (*common-pool resources*). Bens privados são caracterizados pela relativa facilidade de impedir alguém de ter acesso e pela alta “subtraibilidade”. Bens públicos são o oposto dos bens privados, ou seja, é

Figura 1. Uma classificação dos bens ou recursos quanto à natureza

		Subtraibilidade	
		Baixa	Alta
Excluibilidade	Difícil	<i>Bens públicos</i>	<i>Recursos comuns</i>
	Fácil	<i>Bens tributáveis</i>	<i>Bens privados</i>

Fonte: Adaptada de Ostrom et al (1994).

difícil impedir o acesso e tem baixa “subtraibilidade”. Já os bens tributáveis são caracterizados pela facilidade de exclusão e pela baixa “subtraibilidade”. Finalmente, os recursos comuns têm alta subtraibilidade, ao mesmo tempo em que é difícil excluir os indivíduos interessados em seu uso (Ostrom *et al.*, 1994).

Definidas as características dos recursos comuns, resta, ainda, o fato de que esses recursos podem ser apropriados sob diferentes regimes de propriedade. Propriedade faz referência a um conjunto de direitos de apropriação sobre um recurso. Direitos de propriedade são determinados através do processo político e são assegurados pelos contratos, os quais conferem algum controle sobre o recurso (Feeny *et al.*, 1990; Acheson, 1994).

Quatro tipos básicos de propriedade podem ser identificados:

- acesso livre (*open access*);
- propriedade privada (*private property*);
- propriedade comum (*common property* ou *communal property*) e
- propriedade estatal (*state property*).

Regimes de acesso livre são aqueles em que não há direitos de propriedade bem definidos. O acesso ao recurso não é regulado e é aberto para todos. No caso da propriedade privada, os direitos de acesso e uso do recurso pertencem a um proprietário individual ou a uma corporação, que tem, ainda, a oportunidade de transferir este direito a uma outra pessoa. Em regimes de propriedade comum, o recurso é apropriado por uma comunidade de usuários bem definida e estes usuários têm o poder de excluir outros usuários ao mesmo tempo em que regulam o acesso e uso interno. Finalmente, a propriedade estatal refere-se a situações em que o recurso é controlado por um governo central, seja em âmbito nacional, regional ou local; nestes casos, é o Estado quem regula o acesso e uso

do recurso. A classificação destes quatro tipos de regime de propriedade é simplista, mas analiticamente importante. Na prática, encontramos diferentes combinações das formas de propriedade acima mencionadas (Feeny *et al.*, 1990; Acheson, 1994).

Na perspectiva do novo institucionalismo, a criação de direitos de propriedade é uma resposta ao problema da produção de externalidades (Bates, 1994). Uma idéia dominante nesta literatura é a de que a pro-

priedade privada é o arranjo institucional mais eficiente em situações de escassez de terras. Quando a terra é abundante, não há competição por ela. E, portanto, não é economicamente justificável que seja apropriada individualmente, já que a produção de externalidades entre usuários não é importante. Em tais circunstâncias, todos os membros de um dado grupo social têm acesso aos recursos, direito este que é garantido pela estrutura social do grupo. E mesmo pessoas estranhas ao grupo podem ganhar acesso ao recurso, seja estabelecendo relações de amizade ou parentesco, seja pagando pelo acesso. Quando se intensifica a pressão populacional sobre o recurso, no entanto, aumenta a competição entre os usuários e, assim, cresce também a incidência de externalidades entre eles (Baland & Platteau, 1998).

Uma primeira decisão diante da pressão populacional sobre o recurso, seguindo esta linha explicativa, é restringir o acesso ao recurso a pessoas estranhas ao grupo. Esta estratégia, no entanto, tem eficiência apenas temporária e, com o tempo, dois arranjos institucionais distintos podem evoluir: a) a regulação coletiva do acesso e uso do recurso ou b) a divisão do recurso e a emergência de direitos individuais. As duas estratégias vão responder aos desafios de se evitar a perda na eficiência na exploração do recurso ou sua degradação. Na ausência de custos transacionais, as duas opções seriam teoricamente equivalentes (Baland & Platteau, 1998).

Normalmente, os regimes de propriedade, para serem efetivos, devem ser garantidos pelo Estado ou outra instituição de governo. Entretanto, como afirma Acheson (1994), os direitos de propriedade nunca são completamente garantidos e alguns direitos sempre são retidos pelo Estado ou pela comunidade. A legislação brasileira tem exemplos de constrangimento aos direitos de propriedade (entendido como instituições que regulam acesso e uso de

um recurso) quando, por exemplo, impede desmatamento de um determinado percentual de área a ser preservada em cada propriedade rural; quando estabelece regras de construção em terrenos urbanos; quando exige que se obtenha autorização para explorar minérios no subsolo entre outros.

Podemos identificar divergências quanto à relação entre regimes de propriedade e forma de acesso e uso a recursos comuns. Em geral, todos concordam, seguindo Hardin (1980), que regimes de livre acesso, ou seja, ausência de propriedade, levam a super-exploração do recurso e à ruína ambiental e social nas situações em que a taxa de exploração é maior do que a de regeneração. Não é necessário polemizar quanto a este ponto.

Para Feeny *et al* (1990), embora o regime de propriedade seja uma variável importante para entender o comportamento e os resultados em relação ao manejo de recursos comuns, é preciso dar atenção aos arranjos institucionais que governam o acesso e o uso do recurso. Ou seja, o comportamento dos indivíduos é influenciado tanto pela natureza dos recursos comuns, quanto pelo regime de propriedade e pelo contexto institucional. O sucesso ou fracasso da estratégia de manejo dependerá da relação entre estas variáveis.

Não há concordância quanto à necessidade e à importância dada as classificações quanto à natureza dos recursos e aos regimes de propriedade. É possível identificar três posições distintas: a) ênfase nos dois tipos de classificação, tanto dos recursos quanto dos regimes de propriedade (Feeny *et al*, 1990); b) ênfase na natureza dos recursos (Ostrom *et al*, 1994) e c) ênfase no regime de propriedade no qual os recursos são apropriados (Bromley, 1992).

5. A TEORIA DOS RECURSOS COMUNS

A teoria dos recursos comuns, desenvolvida como resultado do debate crítico ocorrido nos campos da teoria da escolha racional e do novo institucionalismo, consiste num modelo analítico e explicativo para o estudo das experiências de grupos de usuários e comunidades que envolvem o manejo de recursos comuns. Esta abordagem privilegia a análise das instituições criadas para regular o acesso e o uso de recursos comuns, capacitando os grupos usuários destes recursos a transcenderem os dilemas da ação coletiva. De acordo com Ostrom (1990), seria uma teoria dos arranjos institucionais relacionados ao governo e manejo efetivos de recursos comuns. Através das ferramen-

tas disponibilizadas por esta teoria, é possível entender como as instituições atuam e como os indivíduos mudam suas próprias instituições.

Ações coletivas bem sucedidas, no escopo da teoria dos recursos comuns, não são o resultado do compartilhamento de valores comuns entre membros de uma comunidade (tida, erroneamente, como homogênea). A simples existência desses valores seria insuficiente para proteger recursos naturais da degradação. Seria preciso avançar sobre a análise das instituições construídas localmente e das diferenças históricas e ecológicas. A visão institucionalista ajudaria a entender como membros de uma comunidade constroem soluções cooperativas para os problemas de manejo de recursos naturais, especialmente de recursos comuns, ao focalizar as regras formais e informais que impedem ou facilitam a ação coletiva, tais como conselhos locais, autoridades tradicionais, grupos de trabalho, direitos de propriedade. Instituições podem levar a conflitos mesmo entre membros de um grupo que pode compartilhar normas e valores fundamentais, história, linguagem e outros atributos sociais (Gibson e Koontz, 1998).

A teoria dos recursos comuns articula quatro esferas de análise (Ostrom, 1990): a) a estrutura do sistema de recursos comuns; b) os atributos e o comportamento do grupo de usuários; c) as regras de acesso e uso que os usuários utilizam para manejar o recurso comum; e d) os resultados obtidos pela adoção dessas regras e pelo comportamento dos usuários.

A análise das esferas, acima, deve combinar fatores internos e externos. Da perspectiva local ou do grupo de usuários, é preciso questionar como o ambiente influencia nas decisões dos indivíduos em empreenderem uma ação coletiva para regular o uso de recursos comuns. Por outro lado, da perspectiva dos fatores externos, deve-se questionar como incentivos externos agindo sobre os indivíduos podem favorecer uma ação coletiva consistente e persistente ao nível local. Emerge, então, uma questão que congrega estas duas preocupações: como a estrutura de oportunidades e as limitações ecológicas e sociais afetam as decisões dos indivíduos em relação ao uso dos recursos naturais (De Castro, 1999).

As regras de uso e acesso aos recursos naturais não são criadas do nada. As sociedades desenvolvem continuamente normas e regras que guiam sua relação com o ambiente e com a base de recursos da qual dependem. Essas regras vão sendo modificadas para responder as oportunidades e limitações impostas tanto pelos fatores ecológicos quanto pelos sociais (ou internos e externos),

como afirmado anteriormente. Neste sentido, Ostrom (1990) fala em “evolução das instituições através da ação coletiva”.

Os indivíduos querem mudar as regras dos sistemas de manejo e promover mudanças estruturais quando observam que o recurso comum do qual dependem está sendo depredado. A percepção de pressão sobre o recurso, então, aparece como fator decisivo para que mudanças nos arranjos institucionais sejam buscadas⁹. A teoria dos recursos comuns pressupõe que a existência de uma estrutura de distribuição desigual dos benefícios não é um motivo suficiente para afetar a decisão de mudar a estrutura institucional quando estes recursos não estão ameaçados de depredação (Ostrom, 1998).

Como resultado dos avanços teóricos e dos trabalhos empíricos sobre o manejo de recursos comuns, foram produzidas três influentes obras que sintetizam as condições sob as quais grupos organizados de usuários conseguiriam desenvolver sistemas de manejo que lhes permitam superar os dilemas da ação coletiva e evitar a “tragédia dos comuns”. Estes estudos foram publicados em 1988 (*Village republics: economic conditions for collective action in South India*, de R. Wade), 1990 (*Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, de E. Ostrom) e, em 1996, (*Halting degradation of natural resources: is there a role for rural communities?*, de J. Bland & J. Plateau). Estes estudos identificam, juntos, algo em torno de 35 fatores que influenciam o funcionamento das instituições comunitárias que manejam recursos comuns (Agrawal, 2002).

Agrawal (2002) argumenta que esses estudos sobre a sustentabilidade das instituições relacionadas ao manejo de recursos comuns apresentam dois problemas. O primeiro dele é o foco excessivo nas instituições. A tentativa de demonstrar que arranjos institucionais podem levar ao uso sustentável de recursos apropriados coletivamente levou a que se negligenciassem os fatores contextuais que moldam todas as instituições e fazem delas mais ou menos efetivas. As mesmas regras podem ter diferentes efeitos sobre o manejo de recursos comuns, dependendo das variações ecológicas, sociais, econômicas e culturais. O segundo problema está relacionado à ausência de hierarquização e associação causal entre as variáveis consideradas importantes para a criação de boas instituições de manejo.

O mais conhecido dos trabalhos, acima indicados, é, sem

dúvida, o de Ostrom (1990), no qual denomina os fatores que determinam boas instituições de manejo de “princípios de desenho”. Esses princípios, em número de oito, são (Ostrom, 1990; De Castro, 1999; Agrawal, 2002):

- 1) Clareza por parte do grupo (ou grupos) de usuários envolvidos na iniciativa de manejo sobre os limites ou fronteiras da base de recursos comuns que desejam regular o acesso e uso;
- 2) As regras estabelecidas no sentido de restringir tempo, lugar, tecnologia e ou quantidade de recurso a ser utilizado devem estar relacionadas com as condições locais e com as possibilidades de provisão de trabalho, recurso e financiamento;
- 3) Envolvimento do maior número possível de indivíduos do grupo de usuários na ação coletiva destinada a modificar as regras de manejo;
- 4) O monitoramento das condições do recurso comum e do comportamento dos usuários do recurso é feito sob o controle do grupo usuário ou pelo próprio grupo;
- 5) Os usuários, que violam as regras estabelecidas de uso e acesso do recurso comum, são passíveis de serem punidos com sanções gradativas, de acordo com a gravidade da ação, pelos demais usuários ou por lideranças ou dirigentes (representantes oficiais) sob controle do grupo de usuários (ou ambos);
- 6) Os usuários do recurso (e seus representantes oficiais) têm acesso rápido e de baixo custo a instâncias de resolução de conflitos;
- 7) Os direitos do grupo de usuários em desenvolver e legitimar suas próprias instituições de manejo, não são ameaçados por agentes ou autoridades externas;
- 8) Apropriação, provisão, monitoramento, punição, resolução de conflitos e gestão são atividades organizadas numa forma interconectada.

As formulações da teoria dos recursos comuns impactaram criticamente as políticas públicas para o manejo de recursos naturais e deram relevância ao papel das comunidades rurais, principalmente aquelas comunidades tradicionais envolvidas com o manejo de recursos comuns, na proteção ambiental e na gestão desses recursos. As estratégias adotadas pelos órgãos governamentais e pelas organizações não governamentais, em associação com movimentos de usuários, não deixaram de revelar algumas contradições, na medida em que enfatizavam as práticas sustentáveis de manejo de recursos comuns das comuni-

⁹ Ensminger e Knight (1997) afirmam que “culturas” não respondem a pressões. São os indivíduos que formulam as regras, que as seguem e que depois as quebram.

dades tradicionais, ao mesmo tempo em que propunham o desenvolvimento de novos arranjos institucionais para o manejo destes recursos (Cunha e Coelho, 2003).

6. O DEBATE SOBRE AS COMUNIDADES

A literatura dedicada ao estudo do manejo de recursos comuns, muitas vezes, resvalou em perigosa aproximação com o que McCay (2001) denominou de “romantização dos comuns”, em referência a um tempo mítico em que os indivíduos viviam em harmonia uns com os outros e com a natureza, sem a necessidade da propriedade privada. Esta literatura, engajada com os movimentos de defesa dos direitos das comunidades tradicionais aos recursos naturais que viabilizam seus modos de vida e suas formas culturais, gerou visões simplistas e idealizadas dos grupos de usuários de recursos comuns.

A “romantização dos comuns” (em oposição à “tragédia dos comuns”) tem se expressado no tratamento das comunidades envolvidas com o manejo de recursos comuns como sendo pequenas, homogêneas, cooperativas e inclinadas à solidariedade. McCay (2001) chama a atenção para o fato de que a divisão interna, em uma comunidade, não se dá apenas entre *free-riders* e indivíduos com comportamento cooperativo.

A ação coletiva é afetada, também, por diferenças de classe, poder político e econômico, etnia, gênero, profissão, status, religião, interesses de indivíduos e de grupos, entre outras. As comunidades são entidades complexas e não se pode reduzir toda a problemática da ação coletiva à ação dos *free-riders* e aos arranjos institucionais que regulam os comportamentos individuais (Agrawal & Gibson, 2001; McCay, 2001; Cunha, 2002).

McCay (2001) critica, principalmente, a tendência a perceber valores conservacionistas em todos os sistemas tradicionais de manejo em comunidades vivendo em harmonia com a natureza, mesmo quando as instituições locais não têm entre seus objetivos a proteção ambiental. Visão crítica que também é compartilhada por Agrawal e Gibson (2001), para quem a visão de comunidades orgânicas e integradas, com normas e regras locais de manejo de recursos comuns, é uma imagem tão forte que dificulta o olhar sobre as diferenças internas e sobre como estas diferenças afetam os resultados do manejo, as políticas locais, as interações estratégicas entre as comunidades e as possibilidades de alianças em múltiplos níveis da esfera política.

Um outro elemento da “romantização dos comuns” seria a falsa dicotomia entre comunitários e agentes do poder público. A identificação de mocinhos e vilões. A separação entre conhecimento tradicional e conhecimento técnico. As relações entre comunidades e mercados são também pensadas em termos de dicotomias maniqueístas, desconsiderando as complexas interações entre diferentes indivíduos de uma mesma comunidade e as forças de mercado (McCay, 2001; Agrawal & Gibson, 2001). Em outro trabalho (Cunha, 2002), demonstrei como as iniciativas de manejo comunitário de recursos naturais na Amazônia eram, em grande medida, influenciadas pela ação dos mediadores, que estão, quase sempre, invisíveis na literatura dedicada ao estudo das experiências de manejo de recursos comuns.

Agrawal e Gibson (2001) alertam para o fato de que normas compartilhadas por indivíduos de uma mesma comunidade podem estar, inclusive, na base do comportamento que leva a degradação dos recursos comuns. Eles identificam três aspectos fundamentais a serem considerados no tratamento das comunidades: a) as comunidades são formadas por múltiplos atores com interesses variados; b) as interações entre os membros das comunidades são históricas, resultado de processos sociais e c) as relações entre indivíduos são organizadas pelas instituições locais.

McCay e Jentoft (1998) criticam, especialmente, o que denominam de modelos não densos, abstratos e generalizados de tratamento das comunidades pelos estudos das iniciativas de manejo de recursos comuns, baseados nos pressupostos da ação racional e do individualismo metodológico. Estes autores concordam que comunidades existem e contam muito para o manejo de recursos comuns, mas acreditam que os modelos como os “princípios de desenho” de Ostrom servem principalmente como guias para as perguntas a serem feitas pela pesquisa e para comparações entre estudos, não podem, porém, substituir abordagens “densas” que reconheçam o “enraizamento” (seguindo Polanyi) das práticas de manejo e das instituições sociais.

Uma perspectiva “densa” (em referência a Geertz), mais etnográfica, deve se dedicar a apreender a complexidade das relações entre seres humanos e natureza, irreduzíveis a modelos gerais. A perspectiva do enraizamento situa as dimensões da vida social e da comunidade em um marco analítico preocupado tanto com as causas quanto com as conseqüências dos problemas de uso e manejo de recursos naturais. Em muitas ocasiões, as comunida-

des também podem “falhar”. Ou seja, situações em que usuários de bens comuns carecem de laços sociais que os conectem entre si e com a comunidade, e onde as responsabilidades e ferramentas para o manejo dos recursos estão ausentes, talvez devido a processos de desencaixamento, provocados pela ação do Estado ou do mercado; ou mesmo pela falta de conhecimento, desorganização, estratificação, conflitos de interesse, rivalidades inter-étnicas, entre outros fatores internos às comunidades. (McCay e Jentoft, 1998)¹⁰.

7. AS CONTRIBUIÇÕES DA ECOLOGIA POLÍTICA

Uma importante lacuna na teoria dos recursos comuns é a pequena ênfase dada à influência dos processos sócio-econômicos dominantes na sociedade nas iniciativas locais de reestruturação do manejo dos recursos naturais. Ao focalizar o processo de desenvolvimento institucional, de criação de regras e normas de acesso e uso de recursos e os fatores que levam ao sucesso neste processo, tem-se perdido a oportunidade de explicar processos locais a partir de dinâmicas mais gerais que incidem sobre o manejo.

A abordagem da ecologia política, partindo dos questionamentos levantados na observação das relações entre meio ambiente e processos sócio-econômicos, ajuda a complementar a tentativa de se compreender o uso humano dos recursos naturais. A ecologia política seria a síntese entre duas perspectivas teóricas: a economia política e a ecologia cultural. Em linhas gerais, a economia política contextualiza um determinado grupo social (comunidade) em relação a uma região, nação, ou mesmo, ao sistema mundial. Já a ecologia cultural examina as adaptações dos grupos sociais ao ambiente local e aos fatores demográficos. A ecologia política permitiria, assim, entender e interpretar a experiência local no contexto dos processos globais de mudança ambiental e econômica (Robbins, 2004; Paulson, Gezon e Watts, 2004; Biersack, 1999; Sheridan, 1988; Rocheleau *et al.*, 1996).

De acordo com Vayda e Walters (1999), a ecologia política se desenvolveu na antropologia e campos relacionados como uma reação a certas características da ecologia

humana ou antropologia ecológica como praticada nas décadas de 1960 e 1970, que teria negligenciado as dimensões políticas da interação entre seres humanos e meio ambiente, tratando as comunidades humanas como se fossem homogêneas internamente e autônomas em relação ao contexto externo¹¹.

Um pressuposto fundamental da ecologia política é o de que o poder circula entre diferentes grupos sociais, recursos e espaços e, assim, molda o ambiente em que ocorrem a ação e a interação entre seres humanos. É necessário, portanto, localizar o poder nas formas pelas quais pessoas, recursos e lugares são construídos. A política é tomada, então, em termos das relações de poder que moldam e integram todas as interações humanas, caracterizadas por confrontação e negociação, e influenciadas por sentidos simbólicos e discursivos. Todos os tipos de relações humanas têm elementos políticos, manifestos no uso estratégico de posição, conhecimento ou representações para ganhar acesso diferenciado a recursos (Paulson, Gezon e Watts, 2004).

Como alternativa a uma ecologia sem política (que focaliza os limites do crescimento, a escassez dos recursos naturais, o crescimento populacional num mundo de recursos finitos, a adoção de tecnologias sustentáveis, entre outros temas), a ecologia política parte do pressuposto de que os recursos naturais são construídos e não dados. Os pesquisadores vinculados a essa corrente teórica tomam a mudança ambiental como um produto do processo político e chamam atenção para o fato de que custos e benefícios associados à mudança ambiental são distribuídos, desigualmente, entre os atores sociais. A desigualdade na distribuição de custos e benefícios, por sua vez, reforça ou reduz as desigualdades econômicas e sociais já existentes, alterando as relações de poder entre os diferentes atores e grupos sociais (Robbins, 1994; Paulson, Gezon e Watts, 2004).

A ecologia política procura mostrar como processos econômicos e políticos determinam a maneira pela qual os recursos naturais têm sido explorados (Schmink & Wood, 1987). Esses processos econômicos e políticos influenciam de duas maneiras o manejo de recursos comuns: a) na medida em que criam “limites” às alternativas que se apresentam à crise do dos sistemas de manejo tradicional; e b)

¹⁰ McCay e Jentoft (1998) reconhecem que forças externas como governos e mercado podem ter um papel construtivo, e mesmo crucial, no manejo de recursos comuns. Mas é preciso prestar atenção para seus impactos ambíguos, principalmente, quando determinados modelos são traduzidos em políticas públicas.

¹¹ Vayda e Walters (1999) não deixam, no entanto, de criticar a abordagem da ecologia política, como veremos adiante.

na medida em que se apresentam como fatores a serem atacados e/ou transformados para a superação desta crise.

A ecologia política enfatizaria, portanto, a análise dos processos de tomada de decisão (locais e extra-locais) e o contexto social, político e econômico que moldam as políticas e práticas ambientais. Nesta análise, direciona a atenção para a distribuição desigual no acesso e controle sobre os recursos naturais, desigualdade fundada em fatores como classe, etnicidade, gênero e cultura (Rocheleau *et al.*, 1996; Paulson, Gezon e Watts, 2004).

Um elemento que diferencia alguns estudos baseados na ecologia política, principalmente, aqueles de inspiração marxista, da teoria dos recursos comuns é a previsão de que projetos de manejo de recursos naturais – ou políticas de conservação ambiental – enfrentarão forte oposição dos grupos econômicos dominantes, porque aumentam os custos de produção do capital, reduzindo assim as margens de lucro (Schmink & Wood, 1987).

A ecologia política identifica uma outra variável influenciando sobre o sucesso de iniciativas que pretendem modificar os padrões destrutivos de manejo dos recursos comuns: a habilidade de se reconhecer as fontes de oposição política, bem como as de suporte político, aos projetos que objetivam alterar os padrões de uso e acesso aos recursos naturais (Schmink & Wood, 1987).

Em seu conhecido artigo *Against Political Ecology*, Vayda e Walters (1999) criticam os pesquisadores, vinculados à ecologia política, por tomarem como ponto de partida que influências políticas – especialmente externas – são *sempre* importantes e talvez mais importantes que todos os outros fatores na definição de padrões de uso dos recursos naturais. Acreditam que a reação contra uma ecologia sem política acabou resultando numa política sem ecologia.

McCay (2001), analisando a posição de Vayda e Walters, enfatiza a insistência destes autores em tomar, como objeto de análise, a mudança ambiental, e não a mudança institucional e as capacidades e incapacidades para a ação coletiva (como enfatizado pela teoria dos recursos comuns) ou os efeitos da penetração do capital em comunidades tradicionais (como em algumas abordagens da ecologia política).

Vayda e Walters (1999) propõem uma abordagem focada nos eventos ambientais particulares (por exemplo,

queda ou aumento na abundância ou diversidade da vida florestal em uma determinada área) de modo a descrever as complexidades das relações entre seres humanos e ambiente através da identificação de cadeias de causas e efeitos que podem ou não incluir distantes forças políticas ou coalizões de agentes ligados às corporações multinacionais com as elites locais. É o que os autores chamaram de “contextualização progressiva” (McCay, 2001; Gardner, 2004).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurei ao longo deste artigo apresentar e problematizar algumas abordagens teóricas utilizadas no estudo das iniciativas de manejo comunitário de recursos naturais. Tentei apresentar e articular questões teóricas que possam orientar as pesquisas sobre o manejo de recursos comuns por comunidades tradicionais no Brasil. A integração de perspectivas teóricas distintas e, algumas vezes, até divergentes, no entanto, não se faz sem problemas. O fio que une estas abordagens é a preocupação em entender como grupos de usuários de recursos comuns enfrentam os chamados “dilemas da ação coletiva” e são capazes de promover mudanças em suas instituições locais, no âmbito das iniciativas de manejo comunitário de recursos naturais. Os “dilemas da ação coletiva” expressam as contradições entre racionalidade individual e racionalidade coletiva (ou entre objetivos de curto prazo e de longo prazo) e podem ser analisados nos termos das relações entre indivíduos e estruturas sociais – ou instituições, regras e normas que regulam a ação individual.

Apresentei os fatores que influenciam o manejo de recursos comuns e a superação dos dilemas da ação coletiva, com vistas a evitar a “tragédia dos comuns”: características do recurso manejado; regimes de propriedade; arranjos institucionais; e as relações políticas, econômicas, culturais e ecológicas que diferenciam as comunidades internamente e umas em relação às outras. Esses fatores correspondem, no entanto, a níveis diferenciados de análise. É possível identificar três níveis distintos, aqui, problematizados: o individual (que inclui as estratégias das famílias ou das unidades domésticas), o comunitário e o regional/nacional/internacional¹².

Formulada com o objetivo explícito de compreender as

¹² O município ou região deve ser pensado em suas estruturas locais ou regionais de poder; o Estado nacional, em sua formação legal e burocrática e o nível internacional, pela ação de atores transnacionais, como corporações, organismos internacionais e organizações não-governamentais.

possibilidades e limitações de instituições locais ou comunitárias auto-governadas como instrumentos de regulação de vários tipos de recursos, a teoria dos recursos comuns baseia-se num modelo de análise institucional e em uma das variantes da teoria da escolha racional. Contrariando antigas certezas e fundamentada em grande número de exemplos empíricos, a teoria dos recursos comuns traz a tona uma diversidade de soluções que vão além do Estado e do mercado enquanto instâncias reguladoras do acesso e uso de recursos apropriados coletivamente por um grupo de usuários delimitado. Procura explicar, assim, como “comunidades de indivíduos” encontram diferentes maneiras de gerir uma base de recursos comuns de que se utilizam.

Ao focalizar o processo de desenvolvimento institucional, de transformação das normas e regras de acesso e uso de recursos comuns e os fatores que levam ao sucesso neste processo, a teoria dos recursos comuns deixa de apreender as dinâmicas mais gerais que incidem sobre estas iniciativas. Os pesquisadores vinculados a esta abordagem estão preocupados em integrar as condições dos ecossistemas e as características dos recursos manejados a seus modelos de análise institucional (Werhane e Ostrom, 1997), mas o fazem de modo a privilegiar processos endógenos aos grupos de usuários. A ecologia política ajuda a conectar os processos internos a influências externas aos grupos de usuários envolvidos em iniciativas coletivas de criar novos arranjos instituições para regular o manejo de recursos comuns. A articulação entre essas duas abordagens permite a construção de quadros complexos nos quais é possível analisar o desenvolvimento de arranjos institucionais para o manejo de recursos naturais e as relações que se estabelecem entre os diversos atores e esferas sociais neste processo. Seguindo Gardner (2004), acredito que é necessário apreender as redes complexas de encadeamento das causas da mudança ambiental.

No Brasil, alguns estudos já têm incorporado elementos da ecologia política ao estudo do manejo de recursos comuns em comunidades tradicionais, particularmente, na Amazônia (McGrath, 2000; McGrath *et al.*, 1993, 1999; De Castro, 1999 e Oliveira & Cunha, 2002). Tomando o cuidado para não “romantizar” as comunidades envolvidas com o manejo de recursos comuns, é preciso avançar ainda muito mais na pesquisa teoricamente informada sobre estas iniciativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHESON, J. M. Welcome to Nobel country: a review of institutional economics. In: Acheson (ed.), *Anthropology and institutional economics*. University Press of America/ Society for Economic Anthropology, 1994.
- AGRAWAL, A. Common resources and institutional sustainability. In: Ostrom et al (eds.), *The drama of the commons*. Washington, DC: National Academy Press, 2002.
- AGRAWAL, A. e GIBSON, C. C. The role of community in natural resource conservation. In: Agrawal e Gibson (eds.), *Communities and the environment: ethnicity, gender, and the state in community-based conservation*. New Brunswick: Rutgers University Press, 2001.
- BAERT, P. (1997) Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12 (35): 63-74, 1997.
- BALAND, J. e PLATTEAU, J. Division of the commons: a partial assessment of the new institutional economics of land rights. *American Journal of Agricultural Economics*, v. 80 (3): 644-650, 1998.
- BATES, R. H. (1994) Social dilemmas and rational individuals: an essay on the new institutionalism. In: Acheson (ed.), *Anthropology and institutional economics*. University Press of America/Society for Economic Anthropology, 1994.
- BIERSACK, A. From the “new ecology” to the new ecologies. *American Anthropologist*, v. 101 (1): 05-18, 1999.
- BROMLEY, D. W. The commons, property, and common-property regimes. In: Bromley (ed.), *Making the commons work: theory, practice, and policy*. Institute for Contemporary Studies, 1992.
- CUNHA, L. H. Manejo comunitário de recursos naturais na Amazônia: arranjos institucionais e mediação externa. Belém: NAEA-UFPA, tese de doutorado, 2002.
- CUNHA, L. H e COELHO, M. C. N. Política e gestão ambiental. In: Cunha e Guerra (orgs.), *A questão ambiental: diferentes abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

- DE CASTRO, F. Fishing accords: the political ecology of fishing intensification in the Amazon. Bloomington: Indiana University, tese de doutorado, 1999.
- ENSMINGER, J. e KNIGHT, J. Changing social norms: common property, bridewealth, and clan exogamy. *Current Anthropology*, v. 38 (1): 01-24, 1997.
- FEENY, D.; BERKES, F.; MCCAY, B. J. e ACHESON, J. M. The tragedy of the commons: twenty-two years later. *Human Ecology*, v. 18 (1): 01-19, 1990.
- GARDNER, A. The new calculus of bedouin pastoralism in the Kingdom of Saudi Arabia. In: Paulson e Gezon (eds.), *Political ecology across spaces, scales, and social groups*. New Brunswick: Rutgers University Press, 2004.
- GIBSON, C. C. e KOONTZ, T. When “community” is not enough: institutions and values in community-based forest management in Southern Indiana. *Human Ecology*, v. 26 (4): 621-647, 1998.
- GOLDTHORPE, J. H. Rational action theory for sociology. *British Journal of Sociology*, v. 49: 167-190, 1998.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. In: Daly (ed.), *Econ Ecol Ethics*. San Francisco: W. H. Freeman, 1980.
- MCCAY, B. J. Community and the commons: romantic and other views. In: Agrawal e Gibson (eds.), *Communities and the environment: ethnicity, gender, and the state in community-based conservation*. New Brunswick: Rutgers University Press, 2001.
- MCCAY, B. J. Emergence of institutions for the commons: contexts, situations, and events. In: Ostrom et al. (eds.), *The drama of the commons*. Washington, DC: National Academy Press, 2002.
- MCCAY, B. J. e JENTOFT, S. Market or community failure? Critical perspectives on common property research. *Human Organization*, v. 57 (1): 21-29, 1998.
- MCGRATH, D. G. Avoiding a tragedy of the commons: recent developments in the management of amazonian fisheries. In: Hall (ed.), *Amazonia at the crossroads: the challenge of sustainable development*. London: Institute of Latin American Studies, University of London, 2000.
- MCGRATH, D.G.; DE CASTRO, F.; CÂMARA, E. e FUTEMMA, C. Community management of floodplain lakes and the sustainable development of amazonian fisheries. In: Padoch et al. (eds.), *Várzea: diversity, development, and conservation of Amazonia’s whitewater floodplains*. New York: The New York Botanical Garden Press, 1999.
- MCGRATH, D. G.; DE CASTRO, F.; FUTEMMA, C., AMARAL, B. e CALABRIA, J. Fisheries and the evolution of resource management on the lower amazon floodplain. *Human Ecology*, v. 21(2): 167-195, 1993.
- OLIVEIRA, A. C. e CUNHA, L. H. Manejo comunitario de lagos en la planicie inundable de la cuenca media del río Solimões, Estado de Amazonas, Brasil: un modelo de preservación en transformación. In: Smith e Pinedo (eds.), *El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía*. Lima: IEP Ediciones, 2002.
- OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Harvard: Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- OSTROM, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, E. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. In: *American Political Science Review*, v. 92 (1): 01-25, 1998.
- OSTROM, E.; GARDNER, R. e WALKER, J. *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.
- PAULSON, S.; GEZON, L. L. e WATTS, M. Politics, ecologies, genealogies. In: Paulson e Gezon (eds.), *Political ecology across spaces, scales, and social groups*. New Brunswick: Rutgers University Press, 2004.
- ROBBINS, P. *Political ecology: a critical introduction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2004.
- ROCHELEAU, D.; THOMAS-SLAYTER, B. e WANGARI, E. Gender and environment: a feminist political ecology perspective. In: Rocheleau et al. (eds.), *Feminist*

political ecology: global issues and local experiences. London: Routledge, 1996.

SCHMINK, M. e WOOD, C. H. The 'political ecology' of Amazonia. In: Little e Horowitz (eds.), Land at risk in the third world. Westview Press, 1987.

SHERIDAN, T. E. Where the dove calls: the political ecology of a peasant corporate community in Northwestern Mexico. Tucson: The University of Arizona Press, 1988.

VAYDA, A. P. e WALTERS, B. B. Against political ecology. *Human Ecology*, v. 27 (1): 167-179, 1999.