



## TOMADA DE DECISÃO COLETIVA E GESTÃO DE RECURSOS EM REGIME DE PROPRIEDADE COMUNAL: O CASO DA COMUNIDADE QUILOMBOLA GUAJARÁ MIRI – PARÁ

Ynis Cristine da Santana Martins<sup>1</sup>

Mario Vasconcellos Sobrinho<sup>2</sup>

Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos<sup>3</sup>

### Resumo:

A discussão central é a tomada de decisão coletiva em espaços institucionalizados (associações de moradores de quilombos) e alicerça-se na *Common Pool Resources* (OSTROM, 1990), ou seja, nas instituições que disciplinam a exploração dos recursos comuns. Adicionalmente se debate autogestão, *self-Governance* e participação. O objeto de estudo é Comunidade Tradicional Quilombola Guajará Miri, que vive em área de titulada coletivamente e explora os recursos naturais comunalmente. Utilizou-se o quadro conceitual de análise institucional o *SES Framework* (MCGINNIS; OSTROM, 2014). Entretanto, o aprofundamento analítico ocorreu no “sistema de governança”, por meio de uma etapa exploratória de estudo de caso piloto (YIN, 2005). A autogestão dos recursos comuns na Comunidade Quilombola Guajará Miri possui limitações no seu escopo e aplicação, não sendo estratégia efetiva de gestão sustentável.

**Palavras-Chave:** Recurso Comum. Autogestão. Comunidade Quilombola. Guajará Miri.

### 1 INTRODUÇÃO

A questão da gestão coletiva de recursos comuns vem sendo tema de debates na literatura nacional e internacional (HARDIN, 1968; OSTROM, 1990; DAVID FEENY et al, 2011; MCKEAN; OSTROM, 2011; PENNINGTON, 2012; SANTOS, 2015; MCGINNIS; OSTROM, 2010; MCGINNIS; OSTROM, 2014; AGRAWAL; CHHATRE, 2007) sobretudo sobre as variações em arranjos institucionais moldam os resultados relacionados a esses recursos (AGRAWAL, 2007). “*Common Pool Resources (CPR)*” conceitua recursos que possuem duas características (McKean; Ostrom, 2011): a primeira é a dificuldade para o desenvolvimento de instrumentos de exclusão de potenciais beneficiários, que demanda custos para as soluções dessas dificuldades, implicando em possibilidade de uso predatório, caso não haja incentivo para a preservação e manejo; e a segunda é

<sup>1</sup> Discente do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPAD – UNAMA. e-mail: [yniscristine@gmail.com](mailto:yniscristine@gmail.com)

<sup>2</sup> PhD em Estudos do Desenvolvimento. Docente do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPAD – UNAMA. e-mail: [mariovasc@ufpa.br](mailto:mariovasc@ufpa.br)

<sup>3</sup> PhD em Estudos do Desenvolvimento. Docente do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPAD – UNAMA. e-mail: [anamaria.vasconcellos@unama.br](mailto:anamaria.vasconcellos@unama.br)

Realização:



Apoio:





que as unidades de recursos exploradas por um indivíduo não estarão mais disponíveis para outros pois são subtraíveis ou concorrentes no consumo, e, assim, exauridos.

Base comum de recursos abundante na Amazônia, região a qual se delimita este estudo, as florestas vêm cada vez mais sendo colocadas sob proteção, enquanto mais países estão buscando melhorias para o manejo florestal. Essa proteção geralmente é feita através de legislação e inclui a medição e monitoramento dos recursos florestais e um maior envolvimento das comunidades locais no planejamento e nas políticas de desenvolvimento (FAO, 2015). Quanto ao uso dessas áreas, cabe destacar que, no mundo inteiro, mesmo que a maioria das florestas permaneça propriedade pública, a apropriação por indivíduos e comunidades aumentou, salientando-se a importância de práticas sustentáveis de manejo florestal (FAO, 2015). No entanto, as florestas de propriedade privada e de outras formas de propriedade estão aumentando, e o poder público muitas vezes reserva áreas para uso por comunidades (AGRAWAL, 2007). Portanto, fica evidente que a floresta, como recurso comum, deve ter incentivo à preservação e manejo, como vimos no parágrafo anterior.

A gestão dos recursos comuns é complexa pois ao mesmo tempo em que esses recursos são necessários para a coletividade, são fontes de rendimentos ou meios produtivos, necessários para qualidade de vida e adicionalmente é necessário que seja realizada uma gestão sustentável (SIMÕES; MACEDO; BABO, 2011). Para o sucesso da gestão dos recursos comuns é imprescindível uma governança eficaz por pequenos grupos de usuários desses recursos, interagindo com base em um conjunto de regras comuns, envoltas por instituições em escalas distintas, além de aceitação e respeito destas pelo grupo (SIMÕES; MACEDO; BABO, 2011).

Em âmbito brasileiro, dentre os modelos de gestão de recursos comuns que merecem destaque, encontra-se a autogestão em Quilombos, “propriedade privada compartilhada” (OSTROM, 2011) onde a comunidade vive em territórios simbólicos e físicos com propriedade titulada coletivamente (pró-indiviso) pelo estado em nome da associação dos moradores da área (INCRA, 2016).

Os remanescentes de antigos quilombos [quilombolas] são populações tradicionais, com direitos garantidos pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), utilizadores de espaços e recursos de forma comunitária (DIEGUES, 2001). São comunidades que vivem em zonas ambientalmente relevantes e a cultura é profundamente ligada ao seu território (SANTANA; FONTES FILHO, 2010). Após a identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação, há a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos que é coletivo, pró-indiviso e em nome da associação dos moradores da área (INCRA, 2015). Assim, a comunidade desempenha um controle sobre propriedade mais coletivo do que individual, onde a unidade familiar se constitui em um

Realização:



Apoio:





elemento essencial da propriedade de uso comum, existindo um sistema de produção mais autônomo, baseado no trabalho familiar e que congrega formas de cooperação entre as diferentes famílias (CARVALHO; LIMA, 2013).

Na prática, o modelo de autogestão em Quilombos é um processo contínuo que culminam na tomada de decisão coletiva, onde a formulação e implementação de políticas públicas não é imposta pelo poder público, mas, a comunidade, por meio dos espaços de deliberação e utilizando diversos arranjos institucionais, participa, formula e implementa essas políticas. Isso pressupõe complexidade para efetivação, principalmente em relação à governança, entendida como estrutura política de compartilhamento de poder, definição de consenso mínimo, concertação social e democracia (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2012). Dentre os pontos críticos para estabelecer ações coletivas e participação na prática, pode-se citar, entre outros, os conflitos entre os interesses, a prática de planejamento de cima para baixo (*top-down*) e fragilidade das instituições (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2012).

Ostrom (1990) observa casos práticos sobre a governança de recursos comuns de sucesso e insucesso, evidenciando de que forma são elaboradas as regras, instituições, refletindo questões sobre a melhor forma de governar recursos naturais utilizados por muitas pessoas em comum. Nesse contexto, porém, há a necessidade de informação similar a partir de muitas outras configurações para a formação de uma base empírica mais sólida, necessária para melhorar a nossa compreensão teórica de como as instituições funcionam e como os indivíduos mudam suas próprias instituições (OSTROM, 1990).

Desse modo, se procura resposta para a questão: Em que medida a gestão dos recursos comuns em sistemas comunais na Amazônia paraense é uma estratégia efetiva e influenciada pela população tradicional?

## 2 DEBATE SOBRE RECURSOS COMUNS E REGIME DE PROPRIEDADE COMUM

Recursos comuns podem ser considerados como um sistema de recursos onde o potencial excludente de apropriação ou a limitação de direitos de apropriação de usuários existentes não é simples (mas não necessariamente impossível) e o rendimento do sistema de recurso é subtraível (OSTROM; GARDNER; WALKER 1994). Ou seja, possuem duas características: “dificuldade de desenvolvimento de instrumentos de exclusão dos potenciais beneficiários” onde “soluções para essas dificuldades geram custos, o que abre possibilidades para o uso predatório” (MCKEAN; OSTROM, 2011) e “as unidades de recursos explorados por um indivíduo deixa de estar disponíveis para outros – como bens privados, são subtraíveis ou concorrentes no consumo e, portanto, podem ser exauridos”

Realização:



Apoio:





(MCKEAN; OSTROM, 2011). Portanto, essa classe de recursos apresenta as características de exclusão difícil e o uso conjunto envolve alta subtração, conforme Figura 1:

### **SUBTRAÇÃO**

<b>EXCLUSÃO</b>		<b>Baixa</b>	<b>Alta</b>
	<b><u>Difícil</u></b>	<i>Recursos Públicos</i>	Recursos comuns
	<b><u>Fácil</u></b>	Recursos Tributáveis	Recursos Privados

Figura 1: Classificação geral dos bens  
 Fonte: Adaptado de (OSTROM, GARDNER; WALKER, 1994)

Segundo Ostrom, Gardner e Walker (1994), cada um dos bens caracterizados na Figura 1 são diferentes, não obstante, existe uma variedade substancial presente dentro de cada tipo caracterizado. Os bens privados são caracterizados pela relativa facilidade de exclusão em um sentido econômico e jurídico e a subtrabilidade alta, sendo matérias-primas e melhor analisadas usando a teoria econômica neoclássica dos mercados. Os bens públicos são o oposto de bens privados em relação a ambos os atributos, ou seja, é difícil impedir o acesso e apresentam baixa subtrabilidade. Os bens tributáveis possuem uma relativa facilidade de exclusão e como os bens públicos a relativa falta de subtração. Já os recursos comuns possuem alta subtrabilidade de unidades de recurso e com bens públicos, é difícil a exclusão de usuários interessados em seu uso.

Recursos de propriedade comum “se referem a uma classe de recursos para qual a subtração é difícil e o uso conjunto envolve subtração; incluem peixes, vida selvagem, águas superficiais e subterrâneas, pastagens e florestas”. Existem quatro categorias no âmbito das quais os recursos de propriedade comum podem ser manejados: (FEENY ET AL, 2011, p. 19).

- Livre acesso: ausência de direitos de propriedade bem definidos, não sendo regulamentado o acesso aos recursos por ser livre e aberto para qualquer pessoa, a exemplo da atmosfera global.
- Propriedade privada: os direitos são geralmente reconhecidos e impostos pelo Estado e geralmente exclusivos e transferíveis. São delegados a indivíduos ou a grupos de indivíduos [organizações] os direitos de regulação e exploração dos recursos.
- Propriedade Comunal: “os recursos são manejados por uma comunidade identificável de usuários interdependentes que excluem a ação de indivíduos externos ao mesmo tempo em que regulam o uso dos recursos”.

Realização:



Apoio:





- Propriedade Estatal: os direitos de acesso aos recursos e nível e natureza de exploração são regulamentados exclusivamente pelo governo.

Podem ser identificadas na literatura pelo menos três lógicas para discussão de utilização e gestão dos recursos de acesso comum em relação à racionalidade: a Lógica da Ação Coletiva (OLSON, 1965), A Tragédia dos Comuns (HARDIN, 1968) e a Teoria Common Pool Resource (OSTROM, 1990), conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Lógicas de discussão de gestão de recursos comuns

Olson (1965)	Lógica da Ação coletiva: membros de um grupo com objetivos comuns não atuariam voluntariamente para alcançar os interesses do grupo, mesmo que eles pudessem viver numa situação melhor quando este objetivo fosse alcançado, "... a não ser que o número de indivíduos num grupo seja muito pequeno, ou que haja coerção ou qualquer outro estratégia especial que os leve a agir com vista a esse interesse comum".
Hardin (1968)	Tragédia dos Comuns "a liberdade em relação aos recursos comuns gera a ruína de todos". Para evitar a tragédia dos comuns estes deveriam ser privatizados ou definidos como propriedades públicas – direitos de acesso e uso concedidos. Cooperação pouco provável.
Ostrom (1990) Hoffman e Ireland apud Ostrom (2013)	Teoria "Common Pool Resource" (CRP) – Analisa as regras e mecanismos que disciplinam a exploração do conjunto de recursos comuns por parte dos grupos utilizadores. As soluções eficazes e sustentáveis para proteger os recursos naturais e outros CPR foram encontradas, estabelecidas e implementadas com sucesso por usuários de recursos e outros grupos em economias mais avançadas e em desenvolvimento.

Fonte: Adaptado de Olson (1965), Hardin (1968), Ostrom (1990).

Os "comuns" são de livre acesso Hardin (1968). Tanto Olson (1965) como Hardin (1968) discutem a racionalidade individual e coletiva relacionada a um bem comum. Para o primeiro, a cooperação na ação coletiva para gestão de bens comuns acontece se o número de indivíduos num grupo for muito pequeno, ou haja coerção ou outro estratégia especial que leve os indivíduos racionais e centrados nos seu próprios interesses a agir para promover seus interesses comuns ou grupais. Destaca-se que o interesse econômico não pode ser visto como o único incentivo possível. O indivíduo pode ser motivado por desejo de prestígio, respeito, amizade e outros de fundo social ou psicológico, que pesam mais na balança do que o ganho econômico, fazendo com que alguns membros do grupo, *free-riding*, não repassem a outros o ônus de prover o benefício (Olson, 1965).

O segundo, Hardin, "em sua metáfora destacou a divergência entre racionalidade individual e coletiva" (FEENY ET AL, 2011, p. 18), tragédia dos comuns, onde a indisponibilidade resultante da exploração à exaustão resulta da liberdade em relação ao acesso dos recursos comuns e seria evitada se os bens comuns fossem privatizados ou definidos como propriedades públicas com normas governamentais a usos e usuários, sendo a cooperação pouco provável.

Em muitos casos, segundo Ostrom, Gardner e Wolker (1994), conjuntos de indivíduos usuários de recursos comuns demonstraram se comunicar um com o outro e estabeleceram regras acordadas e

Realização:



Apoio:





estratégias capazes de melhorar os seus resultados conjuntos, inventando as suas próprias regras de uso e vencendo a "tragédia dos comuns" apontada por Hardin (1968).

Já sob a perspectiva da *Common Pool Resource* (OSTROM, 1990), a governança dos recursos comuns permeia em meio a instituições, ou seja, regras e mecanismos que disciplinam a exploração do conjunto de recursos comuns (sistemas socioecológicos) por parte dos grupos utilizadores, implicando em soluções eficazes e sustentáveis para proteger os recursos naturais.

Observa-se que nas três lógicas de análise para a gestão de recursos comuns (OLSON, 1965; HARDIN, 1968; OSTROM, 1990), estão inseridas a ação coletiva e a cooperação como determinantes para os resultados positivos ou negativos.

A privatização também pode significar a atribuição do direito exclusivo para o usufruto de um sistema de recurso para um único indivíduo ou empresa (OSTROM, 1990). No sentido mais geral, todos os arranjos institucionais podem ser pensados como jogos na forma extensiva. Como tal, as opções específicas disponíveis, o sequenciamento dessas opções, as informações fornecidas, e as recompensas relativas e castigos atribuídos a diferentes sequências de movimentos podem mudar o padrão de resultados obtidos. Além disso, a estrutura particular do ambiente físico envolvido também terá um grande impacto na estrutura do jogo e dos seus resultados. Assim, um conjunto de regras utilizadas em um ambiente físico pode ter consequências muito diferentes se utilizados em um ambiente físico diferente (OSTROM, 1990).

Assim, *Common pool resources* referem-se a um sistema de recursos naturais ou construídos pelo homem que seja suficientemente grande para o tornar claro, mas não impossível, para excluir potenciais beneficiários e para obter benefícios pelo seu uso (OSTROM, 1990). Ou seja, compartilham os atributos da alta subtratibilidade dos bens privados e a dificuldade de exclusão dos bens públicos (OSTROM, 2009).

Por fim, o Quilombo, também conhecido como mocambos ou Terras de Pretos, designam historicamente comunidades isoladas de (descendentes) de escravos libertos ou fugidos, onde a Constituição Federal (art. 18) lhes concede a propriedade coletiva da terra reivindicada (RAIMBERT et al, 2012), sendo considerado um recurso em regime de propriedade comum uma vez que recursos Comuns estão associados também “às qualidades físicas de sistemas de recursos e não a instituições sociais a eles associadas” (MCKEAN; OSTROM, 2011). Nesse contexto, “Propriedade comum” ou “Regime de propriedade comum” conceituam arranjos de direitos de propriedade onde grupos de usuários dividem direitos e responsabilidades sobre os recursos. As qualidades estão relacionadas aos modelos de governança baseados em recursos geridos por comunidades.

Realização:



Apoio:





### 3 GESTÃO EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Até meados de 1970 os quilombos eram considerados como “expressão da negação do sistema escravista, aparecendo como espaços de resistência e de isolamento da população negra” (SCHMITT; TURATTI; CARVALHO, 2002, p. 2). Uma visão mais ampla, considerando as diversas origens e histórias destes grupos consiste em “terras de preto”, ou “território negro”, utilizada por autores que enfatizam suas condições de coletividades, definida pelo compartilhamento de um território e de uma identidade (SCHMITT; TURATTI; CARVALHO, 2002).

As comunidades quilombolas foram reconhecidas formalmente pelo Estado brasileiro a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, garantindo que seja reconhecido o território dos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, devendo o Estado demitir-lhes os títulos respectivos, (BRASIL, 1988). “A condição de remanescente de quilombo é também definida de forma dilatada e enfatiza os elementos identidade e território” (SCHMITT; TURATTI; CARVALHO, 2002, p.4).

Os remanescentes de quilombos são “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (BRASIL, 2003). Cada uma dessas comunidades apresenta uso específico e de forma diferenciada dos recursos, estando esse fato relacionado à distribuição espacial do ambiente em seus territórios (BARBOSA; MARIN, 2010). As relações entre atores sociais [quilombolas] e interações baseadas em sistemas de uso comum, em um território coletivo, delinea as territorialidades, segundo limites físicos e simbólicos (BARBOSA; MARIN, 2010).

O Poder Público titula os territórios quilombolas observando a autodefinição “das comunidades remanescentes de quilombos” e seus modos de vida (DINIZ, 2011). O título é coletivo e pró-indiviso (INCRA, 2015). Dessa forma, a propriedade não pertence à família em particular, mas comum à comunidade e vital para a sobrevivência desta. Assim, pode-se se considerar como uma “propriedade privada compartilhada” (MCKIAN; OSTROM, 2011) como regime de propriedade, ou seja, existem direitos de propriedade claramente identificados e exclusivos dos coproprietários (membros da comunidade quilombola), assegurados por legislações específicas (BRASIL, 1988; BRASIL, 2007). Porém, não alienáveis, ao contrário do que postulam Mckian e Ostrom (2011).

O processo de governança em comunidades quilombolas é realizado no âmbito da Associação de Moradores, “Organização Não Governamental”, que ao mesmo tempo é a estrutura política de

Realização:



Apoio:





compartilhamento de poder, definição de consenso mínimo, concertação social e democracia, além de arena formal de escolha e decisões coletivas para definição de instituições sobre inclusão e exclusão de participantes, estratégias de apropriação, obrigações dos participantes, monitorização, sancionamento e resolução de conflito (OSTROM, 1990).

Portanto, para as comunidades quilombolas o território é de uso coletivo, havendo uma autogestão onde os comunitários cooperam para gerir o sistema de recursos por meio da associação de moradores (INCRA, 2015).

#### 4 “*SELF-GOVERNANCE*” E A TEORIA DOS COMUNS EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS.

É mais provável que ocorra a destruição ou degradação dos recursos florestais em florestas de acesso livre onde não foi estabelecida uma governança eficaz por usuários ou autoridades externas. Isso porque muitas vezes autoridades externas não levam em consideração que as comunidades que vivem em regime de propriedade comunal em contextos locais distintos (com interesses, fauna, flora, habilidades, conhecimentos, cultura), além de sistemas ambientais complexos e distintos. Pesquisa empírica extensa ilustra os muitos contextos em que os próprios usuários florestais estabelecem instituições (regras) que regulam padrões de colheita (apropriação), de modo a assegurar a sustentabilidade dos recursos florestais ao longo do tempo (OSTROM, 1999).

“Incentivos à participação da sociedade na tomada de decisões na esfera das políticas públicas é importante para aumentar a eficiência social da administração pública. Não obstante, com relação a experiências de gestão participativa em inúmeras regiões metropolitanas do mundo, Pitteri et al (2012) apontam que tais experiências podem obter sucesso e alcançar objetivos em diversos contextos organizacionais, mesmo que distintas em suas formações históricas ou aspectos culturais, orientações políticas ou pela sua importância econômica no contexto globalizado. A gestão participativa aproxima diversos segmentos do governo e pode contribuir para que a sociedade adquira *empowerment* e exerça cidadania (PITTERI et al, 2012). O desafio é a garantia de efetivação do *empowerment*.”

As iniciativas de governos locais sugerem um processo de reconstrução do Estado brasileiro, marcado pela presença de parcerias entre Estado, sociedade civil e setor privado (FARAH, 2001). A parceria pode ser entendida como ferramenta, ou seja, instrumento ou forma de participação (VASCONCELLOS E VASCONCELLOS, 2011). A *self-governance* [auto-governança] diz respeito justamente ao o processo em que atores, principais usuários da floresta, estão envolvidos ao longo do tempo em fazer e adaptação das regras sobre a inclusão ou exclusão de participantes, estratégias de

Realização:



Apoio:







apropriação, obrigações dos participantes, monitorização e sancionamento, e resolução conflito dentro de arenas de escolha coletiva (OSTROM, 1999).

A comunidade quilombola se enquadra na definição de recursos florestais autogovernados (OSTROM, 1999), ou seja, comunitários se envolvem em elaborar e adaptar as regras sobre a inclusão ou exclusão de participantes, estratégias de apropriação, obrigações de participantes, monitorização, sancionamento e resolução de conflitos dentro de arenas de escolha coletiva, ou seja, reuniões deliberativas organizadas pela associação de moradores do quilombo. Porém, muitos, mas nem todos os participantes elaboram as regras que afetam a sustentabilidade do sistema de recurso e a sua utilização (OSTROM, 1999).

A tendência do Poder Público de tentar impor instituições uniformes em toda uma jurisdição, sem considerar o contexto local, torna extremamente difícil para os agentes públicos a implantação de instituições percebidas como efetivas e não equitativas e os custos para monitoração e fazer cumprir tais instituições provavelmente serão maiores do que se estas instituições fossem moldadas pelos apropriadores locais e ajustadas aos contextos locais (OSTROM, 1990). Assim, a autogestão permite resultados mais eficientes. As instituições criadas para a governança de recursos comuns são menos efetivas quando o governo cria, implementa e monitora essas instituições, em vez das próprias comunidades que exploram os recursos (OSTROM, 1990).

## 5 DESENHO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Delimitou-se a gestão em regime de propriedade comum como objeto de pesquisa e empiricamente se estabeleceu como unidade de análise o modelo da autogestão praticada por comunidades Quilombolas.

Empiricamente, para análise da gestão recursos em propriedades comunais, se adotou o conceito de povos e comunidades tradicionais da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2007):

Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

O ponto de partida para identificar teoricamente um modelo conceitual para permitir a análise da situação de ação, ou seja, autogestão, foi o *Social-Ecological Systems (SES) framework* (MCGINNI; OSTROM, 2010), ou seja, uma lente, um modelo, linguagem geral, capaz de permitir analisar como as

Realização:



Apoio:





regras, condições físicas e materiais, e os atributos da comunidade afetam a estrutura das arenas de ação, os incentivos que os indivíduos enfrentam e os resultados (OSTROM, 2010).

Destaca-se que o SES framework é uma extensão da IAD framework e ambos são utilizados entre cientistas (COLE; EPSTEIN; MCGINNIS, 2014). O SES *Framework* é uma “teoria neutra”, para que hipóteses concorrentes, a partir de perspectivas teóricas alternativas, possam ser analisadas por uma base comum (MCGINNIS E OSTROM, 2014). Segundo Ostrom (2010), instituições são regras, normas e estratégias. Para Hoffman e Ireland (2013) as instituições abrangem as leis, regras e regulamentos do governo, bem como as regras informais e normas sociais que são essenciais para o funcionamento justo, eficiente e eficaz e "governança" das famílias; nossas relações sociais e de negócios pessoais com os outros; bairros e comunidades locais; empresas, redes de negócios e cadeias de abastecimento; burocracias governamentais e organizações não-governamentais; e recursos de acesso comum de todos os tipos e em todas as escalas espaciais de bairros e comunidades locais para os bens comuns globais. Assume-se como sistema socioecológico como sistema ecológico e social integrados de usuários de recursos e sistema de governança (OSTROM, 2007).

O caráter empírico desta pesquisa objetiva uma compreensão de como se dá os processos autogestão em propriedades comunais. Considerando que a gestão envolve o processo diário de tomada de decisão, influenciado pela definição do espaço de governança e que a governança é uma estrutura de compartilhamento de poder, onde ocorre a definição das instituições, será realizado no SES *Framework* (MCGINNIS; OSTROM, 2014) um recorte conceitual para permitir um enfoque analítico no “Sistema de Governança”, composto pelas variáveis: Organizações Governamentais, Organizações Não-Governamentais, Estrutura de Rede, Sistemas de direito de propriedade, Regras formais e informais e Monitoramento do cumprimento das Regras, conforme Quadro 3. Assume-se como governança o processo de elaboração de regras institucionais para se ajustar diversas configurações e regras institucionais como regras que definem os direitos e as responsabilidades dos participantes de uma repetida configuração (OSTROM, 2007).

Quadro 4 – Recorte Conceitual: “Sistema de Governança” do SES *framework*

Realização:



Apoio:



Sistemas de governança (G)	G1 - Organizações governamentais
	G2 - organizações não governamentais
	G3 - Estrutura de rede
	G4 - sistemas de direitos de propriedade
	G5 - Regas formais e informais
	G6 - Monitoramento do cumprimento das regras

Fonte: Adaptado de (MCGINNIS; OSTROM, 2014).

Para determinação do objeto de pesquisa realizou-se uma etapa exploratória para o desenvolvimento de estudo de caso piloto (YIN, 2001) na Comunidade Quilombola Guajará Miri, localizada no Município de Acará-Pa. Isso porque os usuários de recursos desenvolvem direitos de propriedade privada, advindo da titulação coletiva do território, sendo co-proprietários e se auto-organizando, como o proprietário comum de um recurso, para desenvolver regras específicas para quando e por quem pode ser realizado o usufruto das unidades de recursos comuns (OSTROM, 2007).

Admitiu-se como conceito de população tradicional: “populações indígenas, ribeirinhas, extrativistas, de pescadores artesanais, portadores de uma outra cultura [...], de seus mitos próprios e de relações com o mundo natural distintas das existentes nas sociedades urbano-industriais” (DIEGUES, 2001).

Por meio do recorte conceitual no Sistema de Governança (MCGINNIS; OSTROM, 2014) e da utilização de estudos de caso piloto, numa etapa exploratória, foi possível analisar como se dá o processo de cogestão e autogestão, modelos de gestão para a sustentabilidade, em um sistema socioecológico baseado sobretudo no extrativismo de recurso natural não renovável, minério areia branca, sob regime de propriedade comunal, ou seja, Quilombos.

O modelo autogestão por comunidades tradicionais quilombolas, ou seja, grupos tradicionais que desenvolveram formas de apropriação comunal dos espaços e recursos naturais (DIEGUES, 2001). Estudou-se a autogestão a partir de uma comunidade tradicional quilombola – Guajará Miri, observando-se as variáveis para a efetividade constantes no Quadro 2:

Quadro 2 – Variáveis para a efetividade das instituições relacionadas a autogestão

VARIÁVEIS	CONDIÇÕES PARA EFETIVIDADE
Definição de limites do sistema de recursos	Limites bem definidos
Definição de limites do grupo de apropriadores	Limites claramente definidos
Compartilhamento das normas	Normas compartilhadas
Nível de pobreza	Baixo nível
Dependência dos membros em relação	Autos níveis

Realização:



Apoio:





ao sistema de recursos	
Equidade na alocação dos benefícios da apropriação dos recursos	Alocação justa
Procedência das Instituições	Regras de gestão e acesso definidas atendendo as especificidades locais
Ajustes dos limites da colheita com a regeneração do recursos	Há ajuste dos limites da colheita necessários para a regeneração dos recursos
Influência do estado no poder de autoridades locais	Governos centrais não devem enfraquecer a entidades locais

Fonte: Adaptado de Agrawal apud Pinto (2014)

Elegeu-se o estudo de caso piloto enquanto método de investigação dada a complexidade do fenômeno social, a gestão de recursos em regime de propriedade comum para compreender como uma comunidade tradicional pode cooperar para gerir recursos ambientais em nível local por meio de sistemas de governança, identificando fatores contextuais. Além do mais, entende-se que o estudo de caso é pertinente por ser um método que permitirá uma análise das características mais amplas – ou holísticas – e significativas da vida real (YIN, 2010). Isso porque “o poder diferenciador do estudo de caso é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações” (YIN, 2010).

## 6 AUTOGESTÃO DE RECURSOS EM REGIME DE PROPRIEDADE COMUM

Os limites dos sistema de recursos são bem definidos. A localidade fica situada na região denominada Guajarina, com afluência no rio Guamá em Acará-PA. A comunidade tradicional está localizada próximo da área Metropolitana de Belém, com acesso via fluvial por meio do “Porto da Palha”, no bairro da Condor.

Existe dentro do Sistema Socioecológico complexo, o quilombo, diversos tipos de territórios (BARBOSA, MARIN, 2010). O território simbólico de cada família está inserido no território institucionalizado e demarcado representado pela propriedade em regime comunal. Não se observou cercas ou muros separando os territórios familiares, cada família sabe o limite de sua área. As famílias detêm a propriedade coletiva do território institucionalizado e o capital para exploração e o trabalho e algumas famílias vendem as suas produções e auferem o lucro individualmente.

O grupo de apropriadores é bem definido e constituído por 70 famílias de quilombolas residentes na comunidade tradicional. Segundo o Iterpa (2016) a área perfaz 1024.2 ha e a a titulação coletiva ocorreu em 2002.

“O uso comum de recursos naturais configura uma marcante característica das ‘populações tradicionais’ na Amazônia” (BARBOSA, MARIN, 2010). A Comunidade Guajará Miri está inserida

Realização:



Apoio:





em um contexto de exploração de recursos comuns de forma intensiva por meio da cessão de direitos de exploração de areia, minério e recurso não renovável, para uma empresa. aí.

Observou-se a “propriedade privada compartilhada” (MCKIAN; OSTROM, 2011) como regime de propriedade e os direitos de propriedade claramente identificados e exclusivo dos coproprietários residentes na comunidade quilombola estudada. Os membros das comunidades quilombolas demonstraram conhecimento dos direitos assegurados pelas legislações específicas (BRASIL, 1988; BRASIL, 2007), além da proibição de alienação dos recursos comuns ali existentes (2011). O “Sistema de direito de propriedade” é caracterizado pela propriedade advinda da titulação coletiva do território quilombola pelo Estado, sendo o direito de uso é partilhado por todos, regime de propriedade comunal (McKEAN; OSTROM, 2011).

No sistema de governança as instituições formais são estabelecidas por “Organizações Governamentais”, ou seja, Incra e Iterpa, ambos responsáveis pela titulação dos Territórios Quilombolas atendendo, sobretudo, o preconizado pela Constituição em âmbito Federal e Estadual.

Dentro do sistema de governança o processo de autogestão é realizado por meio de tomada de decisão coletiva no âmbito do espaço institucionalizado e formal de deliberação da Associação de Moradores, “Organização Não Governamental”, que ao mesmo tempo é a estrutura política de compartilhamento de poder, definição de consenso mínimo, concertação social e democracia, além de arena formal de escolha e decisões coletivas para definição de instituições sobre inclusão e exclusão de participantes, estratégias de apropriação, obrigações dos participantes, monitorização, sancionamento e resolução de conflitos.

A comunidade define, compartilha e monitoram suas instituições coletivamente por meio de assembleias realizadas em reuniões periódicas. Essa pesquisa obteve acesso às instituições dizem que dizem respeito às “Regras Operacionais da Escolha” e “Monitorização e sanção das regras”, sobretudo.

A comunidade quilombola Gauajará Miri usufrui do “direito de propriedade privado compartilhado” (OSTROM, 2007). Nesse sentido, o recurso em propriedade comunal pode ser considerado como bem privado (OSTROM, GARDNER; WALKER, 1994), ou seja, apresentam facilidade de exclusão em um sentido econômico e jurídico e a subtrabilidade é alta. Porém, há uma auto-organização de regras institucionais pelo grupo, proprietário comum, e este desenvolve regras específicas para quando, como e por quem pode ser realizada a colheita da unidade de recurso comum, não sendo observado durante a pesquisa de campo governos centrais enfraquecendo a associação de moradores do quilombo.

Realização:



Apoio:





A comunidade possui um alto nível de dependência dos recursos comuns, ao mesmo tempo que observou-se nível significativo de pobreza. Observou-se a exploração do minério de areia branca por meio do arrendamento do direito de exploração a uma empresa. Primeiramente foi concedido o direito de exploração de 50 hectares para a Empresa LN Nobre que em troca paga 25% do percentual de cada carrada para a Associação de Moradores (FREIRE, 2008). Destaca-se que “Atualmente há a concessão de mais 25 hectares para uma outra empresa, pois o percentual do valor de cada carrada do minério retirado aumentou de 25% para 30% (Entrevistado A).

Dos recursos auferidos pela exploração da areia, a associação destina uma parte para o caixa e o restante é dividido entre as famílias da comunidade, “sendo a única fonte de renda para a grande maioria das famílias” (Entrevistado A).

As regras de autogestão e acesso são definidas atendendo as especificidades locais no âmbito da associação de moradores, sendo observado para tal a existência de instituições formais e informais (regras) para a exploração do minério. Em termos formais, a exploração de minério de areia branca é amparada por legislações específicas e possui licença ambiental. Em termos informais, os acordos firmados para a distribuição da renda da exploração e aplicação em melhorias de infraestrutura na própria comunidade. Dessa forma, entende-se que há uma equidade na alocação dos benefícios da apropriação dos recursos.

Destaca-se que “o recurso da renda da exploração foi aplicado em melhorias do acesso à comunidade, construção uma espécie de praça, além de um trapiche para escoamento da produção (Entrevistado A). Os apropriadores, quilombolas, participam do monitoramento e do cumprimento das regras em relação à exploração da areia pois existe um posto onde um “apontador” monitora a retirada da areia (Entrevistado A). Não houve informações ou foi observado fatos relacionados às sanções.

Contudo, embora o objetivo do arrendamento do areal foi contribuir para incremento da renda das famílias da comunidade, no entanto o resultado líquido, advindo da exploração do minério areia branca, não supera os impactos sociais, ambientais e culturais causados (FREIRE, 2008). Isso porque o minério areia branca é um recurso não renovável não havendo ajuste dos limites da colheita necessários para a regeneração dos recursos, pois esse se exaurirá. Segundo o entrevistado A, há minério para exploração somente para mais cinco anos.

Quando as unidades de recurso são altamente valorizadas e muitos atores se beneficiam da colheita para o consumo, troca ou como um fator em um processo de produção, as colheitas feitas por um indivíduo são susceptíveis de gerar externalidades negativas para outros (OSTROM, 2007). Observou-se que há a preocupação com o futuro, quando a areia, recurso não renovável, exaurir,

Realização:



Apoio:





porém não há medidas eficientes de conservação ou recuperação da área, que não é recuperada após a exploração. Esse fato incide em externalidades negativas como as citadas por Freire (2008): deslizamento de grande de areia para dentro dos igarapés ocasionando assoreamento dessas fontes e causando problemas no abastecimento de água.

## 7 REFLEXÕES CONCLUSIVAS

Não se observou a autogestão como estratégias efetiva de gestão sustentável. Embora a estrutura do sistema de governança seja bem estruturado e as normas instituídas no âmbito da deliberação coletiva no âmbito da associação de moradores, há uma exploração intensa de unidades de recursos comuns (minério de areia) e este recurso não será regenerado, não havendo estratégias eficientes de sustentabilidade.

Destaca-se que se observou, no contexto da Comunidade Quilombola Guajará Miri uma efetiva auto-organização, além de proposição de alocação justa dos benefícios socioeconômicos da apropriação dos recursos exploração de areia para a comunidade. Contudo, há externalidades negativas ambientais que já estão sendo sofridas pela comunidade e que ainda atingirão as futuras gerações à exemplo de deslizamento de grande de areia para dentro dos igarapés ocasionando assoreamento dessas fontes e causando problemas no abastecimento de água.

Esse fato não limitou a autogestão, porém trouxe resultados negativos principalmente quanto à insustentabilidade da atividade de exploração de areia em propriedades em regime comum.

A participação da comunidade tradicional quilombola na tomada de decisão coletiva no espaço formal institucionalizado da associação de moradores se efetiva na prática em termos de representação. Porém, esta pesquisa possui uma limitação no sentido de não ter sido possível participar de uma reunião deliberativa.

Adicionalmente, os resultados dessa pesquisa encaminham para uma reflexão e investigação sobre o próprio significado de recursos comuns postulados teoricamente para o contexto amazônico, particularmente relacionado à comunidade quilombola Guajará Miri. Isso porque os resultados mostram recursos que se distanciam das características postuladas por MacKean e Ostrom (2011), que são a exclusão e subtração. Embora tenha se observada, em termos jurídicos e institucionais, uma exclusão de potenciais beneficiários, existe o uso predatório do recurso comum (minério de areia branca) pela própria comunidade quilombola, estando este recurso fadado à exaustão pela subtração, caso seja mantido o quadro de exploração apresentado até o momento desta pesquisa. Não obstante, é interessante também considerar que nesse cenário a racionalidade para a ação coletiva, embora com

Realização:



Apoio:





resultados que contradizem uma autogestão para a sustentabilidade, é presente, mas numa concepção de sustentabilidade voltada para assegurar a subsistência no presente do grupo familiar, considerada como coletividade.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, M. J. S. et al. Relatório Analítico do Território do Marajó. Universidade Federal do Pará – UFPA: Belém: 2012.

BARBOSA, M. B. C; MARIN, R. E. A. Manejo e uso comum dos recursos naturais em populações quilombolas no Vale do Rio Capim. **Novos Cadernos NAEA**. V. 13, N. 1, P. 27-45, JUL. 2010.

BRASIL. Decreto Nº 4.887, de 20/11/2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm)>. Acesso em 25 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.040, de 07/02/2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm) . Acesso em 22 mar. 2016.

DIEGUES, A. C. S. O Mito Moderno da Natureza Intocada. 3ª Ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2001.  
FENNY, David et al. A tragédia dos comuns 22 anos depois. In DIEGUES, A. C. S.; MOREIRA, A.C. (org). Espaços e recursos naturais de uso comum. São Paulo: NUPAUB/USP, 2011.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública (RAP). Vol. 35. Jan./Fev. Rio de Janeiro: 2001.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Global Forest Resources Assessment – FRA 2015. Disponível em: < <http://www.fao.org/news/story/en/item/326911/icode/>>. Acesso em 03 mai. 2016.

HOFFMAN, D. R.; IRELAND, D. Elinor Ostrom, Institutions and Governance of the Global Commons. Disponível em: <[https://clubofromeagm2013.files.wordpress.com/2013/08/ostrom\\_institutions\\_commons\\_draft\\_2013\\_july\\_22.docx](https://clubofromeagm2013.files.wordpress.com/2013/08/ostrom_institutions_commons_draft_2013_july_22.docx)>. Acesso em 21 fev. 2015.

McKEAN, M. A; OSTROM, E. Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado? In: DIEGUES, Antonio Carlos; MOREIRA, André de Castro C. Espaços e recursos naturais de uso comum. São Paulo: Napaub-USP, 2011.

MCGINNIS, Michael D.; OSTROM, Elinor. Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges. Ecology and Society 19(2): 30, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5751/ES-06387-190230>>.

Realização:



Apoio:







\_\_\_\_\_ ; OSTROM, E. IAD and SES Dynamic Flows: Introducing the Program in Institutional Analysis of Social-Ecological Systems (PIASES) Framework. In Anais: 13º Economics of Infrastructures Conference, Delft, Netherlands, April 27-28, 2010.

OLSON, M. A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais. Tradução de: Fábio Fernandez. 1. ed. 1. Reim. São Paulo: Editora da USP: 2011.

OSTROM, E. Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action. Indiana University: University Press. Cambridge, 1990.

\_\_\_\_\_. SELF-GOVERNANCE AND FOREST RESOURCES. ISSN 0854-9818 OCCASIONAL PAPER NO. 20 Feb. 1999. Disponível em: <[http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-20.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-20.pdf)>. Acesso em 23 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. The challenge of crafting rules to change open access resources into managed resources. In: TEIXEIRA, E. C.; BRAGA, M. J. Instituições e desenvolvimento econômico. Viçosa, MG: Departamento de Economia Rural/Universidade Federal de Viçosa, 2007a. 349 p.

\_\_\_\_\_, E. Institutional Analysis and Development: Elements of the Framework in Historical Perspective.” In Historical Developments and Theoretical Approaches in Sociology, ed. Charles Crothers, in Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS). Oxford, UK: EOLSS Publishers, 2010.

OSTROM, E.; GARDNER, R. & WALKER, J.M. “Neither Markets Nor States: Linking Transformation Processes in Collective Action Arenas”, In: MUELLER, D. (ed.) Perspectives on Public Choice: A Handbook. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 35-72, 1994.

PITTERI, S. et al. Gestão Participativa em Áreas Metropolitanas: Formação de Organizações Estratégicas para o Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social. Revista de Gestão Pública: Práticas e Desafios. Vol. III, n. 6. Dez. Recife: 2012.

PENNINGTON, M. Elinor Ostrom, common-pool resources and the classical liberal tradition. In: OSTROM, E. The Future of the Commons. IEA: The Institute of Economic Affairs, London: 2012. Disponível em: <<http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/IEA%20Future%20of%20the%20Commons%20web%2029-1.10.12.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2015.

VASCONCELLOS, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de A. State-Civil Society Partnership: issues for debate and new researches. Organizações & Sociedade , Vol. 18, N° 59 (2011).

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário. The relationship between Local Organisations and Government in tow Areas of North-East Pará, Amazonia, Brazil. Thesis PhD in Development Studies. Swansea University. Swansea – Wales: 2007.

\_\_\_\_\_. Gestão Participativa, Parceria e Conflitos de Poder no Contexto de Programas para o Desenvolvimento Local na Amazônia. In: CANÇADO, A. C; TENÓRIO, F. G.; JR. SILVA, J. T (org.). **Gestão Social: Aspectos Teóricos e Aplicações**. Rio Grande do Sul: Unijuí: 2012.

Realização:



Apoio:

