

A GESTÃO DOS RECURSOS DE PROPRIEDADE COMUM (CPR) - A IMPORTANCIA DE ESTABELECEMOS DIREITOS DE PROPRIEDADE

Grupo de Trabalho 15: Meio Ambiente, Sociedade e Desenvolvimento Sustentável

Avance de investigación en curso

Liandra Peres Caldasso

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento/Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro PPEd/IE/UFRJ
Pesquisadora do INCT/PPEd

Resumo:

Alguns recursos naturais, caracterizam-se por serem de livre acesso e de propriedade comum. Disso decorre que esses recursos tendem a ser sobrexplorados. Para alguns estudiosos do tema, uma das principais razões que leva a essa exploração excessiva é a indefinição dos direitos de propriedade. As formas puras para a gestão dos recursos naturais, normalmente são divididas em quatro categorias de direitos de propriedade: livre acesso, propriedade privada, propriedade do Estado e, a propriedade comunal. Assim, o objetivo do trabalho será analisar as categorias de direitos de propriedade, com enfoque na co-gestão (gestão coletiva) dos recursos de uso comum, salientando sua importância para o manejo dos recursos pesqueiros em particular.

Palavras-chave: recursos de uso comum, gestão coletiva, pesca artesanal

1. Introdução

Um dos pilares da economia neoclássica é baseado na ideia central de que os mercados são autorregulados. Assim, de acordo com a visão que se propaga, a eficiência só pode vir de mercados livres (CORIAT, 2010), mas para isso é necessário que todos os direitos de propriedade sejam claramente estabelecidos e plenamente garantidos. No entanto, para muitos bens na economia, esses direitos de propriedade não são facilmente estabelecidos. No caso da maioria dos recursos naturais de propriedade comum, o acesso é livre para qualquer usuário - a pesca é um exemplo bastante utilizado pela literatura especializada - e essa indefinição dos direitos de propriedade está na raiz dos problemas ambientais. Além dos recursos naturais, CASSIER e CORIAT (2010) afirmam que simetricamente à globalização dos direitos exclusivos do conhecimento, recentemente tem havido um ressurgimento da questão dos “comuns” e sua relação com a inovação (*softwares* e descobertas genéticas).

Para CASSIER e CORIAT (2008), o tema dos “comuns” e sua renovação abrange princípios teóricos e estratégicos: ele questiona as teorias dos direitos de propriedade, legais, econômicas, antropológicas. É ao mesmo tempo muito contemporâneo no sentido de que estamos testemunhando a elaboração concreta de um “novo comum” em diversas áreas (*software*, ciência, agricultura, artes, etc.)

(...), a exploração desses objetos exige a realização de trabalhos em uma variedade de disciplinas: antropologia, história, geografia, direito, sociologia, economia, filosofia.

Para o caso dos recursos naturais de propriedade comum, os mercados falham em prover esses bens. O trabalho do economista Ronald Coase, "*The Problem of Social Cost*", publicado em 1960, na Revista de Direito e Economia, mostra uma série de situações chamadas "falhas de mercado" em que a interação espontânea do mercado com os agentes privados não leva a soluções ótimas. Este é particularmente o caso que os economistas chamam de "bens públicos": bens ou serviços que sua utilização por um determinado indivíduo, não pode excluir a sua utilização por outras pessoas. Isso irá gerar o que se convencionou chamar na literatura econômica de "*free rider*" (ou caroneiro), que são aqueles indivíduos que se beneficiam pelo uso do bem sem, no entanto pagar por ele. O resultado será que dificilmente os agentes privados irão prover esse bem, gerando ineficiência.

A solução econômica encontrada por Coase para as "falhas de mercado" é o que ficou conhecido como o Teorema de Coase. Esse teorema afirma que quando as partes puderem negociar livremente visando ao benefício mútuo, o resultado será eficiente, supondo que não haja custos de transação e independentemente de como estejam alocados os direitos de propriedade, embora eles precisem estar bem definidos. Ou seja, a definição desses direitos é fundamental para esse tipo de solução. No entanto nem sempre é possível para alguns tipos de recursos como, por exemplo, recursos pesqueiros oceânicos, além da questão intertemporal da negociação (entre gerações). Esses fatores tornam a solução de mercado difícil e para resolver é necessária a intervenção do governo ou implantação da *propriedade comunal*.

A gestão dos recursos por meio de propriedade comum, conforme destaca CORIAT (2010), não é um dado natural, é uma construção social, um arranjo institucional entre as partes interessadas. Esse autor lembra a afirmação de Elinor Ostrom que insiste sobre um ponto: por trás de cada arranjo é condição necessária que haja ação coletiva. Ou seja, a propriedade comum pode ser uma solução, mas é uma solução que requer a construção de instituições, sistemas de regras e normas que sejam aceitas e respeitadas por todos.

Diante do exposto, o objetivo desse estudo será analisar as categorias de direitos de propriedade para a gestão dos recursos de uso comum. Para tanto, será apresentado de forma detalhada a divisão desses direitos conforme a categorização desenvolvida no trabalho seminal de SCHLAGER e OSTROM de 1992. Esses conceitos e sua utilização ganharam destaque a partir de 2009 quando Elinor Ostrom foi laureada com o prêmio Nobel de Economia. A partir daí suas contribuições foram incorporadas na agenda de pesquisa de outras áreas, conforme mencionado acima nos trabalhos recentes de Benjamin Coriat.

Para atingir o objetivo último desse trabalho, além dessa seção introdutória, o estudo está dividido da seguinte forma: brevemente serão apontados alguns aspectos do manejo dos recursos comuns; quais as características desses recursos e sua relação com a metáfora da "Tragédia dos Comuns" de Garret Hardin; em seguida será abordada a ação coletiva diante da visão de Mancur Olson e as visões opostas de outros pesquisadores que destacam os arranjos institucionais necessários para atingir a ação coletiva. Em seguida serão abordadas as categorias de direitos de propriedade comumente tratados na literatura. Aqui será dado destaque na subdivisão apresentada por SCHLAGER e OSTROM (1992), para o caso dos direitos de propriedade para bens de propriedade comunal. Por último, são feitos alguns comentários à guisa de conclusão.

2. O manejo dos recursos naturais

Em 1776, Adam Smith usou a analogia da "mão invisível" para descrever o funcionamento do mercado e destacar a ideia de alocação eficiente dos recursos. O comportamento maximizador dos agentes, cada um buscando o melhor para si, conduziria ao ótimo social. Entretanto, no caso dos

recursos naturais de uso comum, a “mão invisível” não garante o resultado eficiente. Conforme HARDIN (1968), a analogia mais apropriada seria a “tragédia dos comuns”. Em situações em que o acesso aos bens comuns é aberto a vários usuários, a tendência é a exploração excessiva dos recursos naturais e a queda da rentabilidade da atividade.

Aqui será tratado porque a metáfora de Hardin (1968), não se aplica corretamente para os recursos de uso comum e, como os pescadores podem se organizar em favor da ação coletiva, contestando a argumentação de Marcur Olson (1965) de conduta de caráter oportunista (*free-rider*) dos comunitários. Conforme salienta MCCULLOCH *et.al.* (1998), os direitos de propriedade e a ação coletiva estão relacionados em muitas situações, sobretudo no manejo dos recursos naturais. Isto pode ser visualizado com mais clareza em regimes de propriedade comum, os quais exigem direitos de propriedade claramente definidos para um grupo, e um grau relativamente elevado de ação coletiva dentro desse mesmo grupo. (BERKES *et. al.*, 2001).

De acordo com esses autores (BERKES *et. al.*, 2001), o manejo de recursos da propriedade comum é capaz de exigir respostas eficazes para a ação coletiva. Assim, quanto maior o espaço físico ocupado pelo recurso, quanto maior o número de usuários dependentes dos benefícios do uso desse recurso e, maiores os efeitos espaciais da tecnologia aplicada a esses recursos, tanto maior serão as externalidades causadas, tanto positivas quanto negativas. Sob estas circunstâncias, as exigências para estratégias de ação coletiva para promover a adoção de tecnologias em grande escala, por exemplo, e para as práticas de manejo do recurso natural, são geralmente maiores. As instituições para ação coletiva não podem somente facilitar o manejo dos recursos comuns, mas também incluem o diálogo inter-comunidade e a resolução de conflitos. Isto não quer dizer que os custos de associação, monitoramento e de *enforcement* para ação coletiva não aumentam com espaço, mas que os custos de coordenação, bem como as perdas de eficiência de manejar recursos comuns em grande escala, até um determinado nível ou tamanho, oprimirão frequentemente outros custos, fazendo da ação coletiva uma alternativa economicamente superior, pelo menos nos termos de custos e de benefícios sociais. (BERKES *et. al.*, 2001).

2.1. A “Tragédia dos Comuns”

As discussões sobre recursos de uso comum referem-se aos tipos de recursos que partilham de duas características básicas: “o controle do acesso de usuários potenciais é sempre problemático (o problema da exclusão), e cada usuário é capaz de subtrair daquilo que pertence também a todos os demais usuários (o problema da subtração ou da rivalidade de uso)”, (VIEIRA *et. al.*, 2005, p. 28). Com base nessas duas características, alguns recursos são classificados como recursos de uso comum – ou recursos comuns – e são definidos como uma classe de recursos para a qual a exclusão é difícil e o uso compartilhado permite a cada usuário subtrair daquilo que pertence também a outros usuários, (FENNY *et. al.*, 2001).

Todavia, BROMLEY (1991) lembra que a não-exclusividade e rivalidade referem-se particularmente a aspectos físicos e econômicos de um recurso natural específico, o que é insuficiente porque na identificação do regime de propriedade não se trata apenas de descrever os atributos do recurso, sem evidenciar a estrutura institucional e o processo de decisão sobre os recursos naturais. Sugerir que os conceitos de exclusão e rivalidade representam um vasto melhoramento elevando estes atributos físicos e econômicos a uma posição exclusiva constitui um erro. Na ausência de um conceito relativo às regras institucionais que os indivíduos desenvolvem em relação aos recursos naturais, a economia fica sem uma forma de descrever um regime de gestão no qual um grupo de co-proprietários tenha uso exclusivo e autoridade de gestão. Dado que a propriedade é o fluxo de benefícios (produzido ou natural) e os indivíduos do grupo os seus proprietários, pode ser clarificador reconhecer que eles

têm uma propriedade em comum - o termo propriedade comum pode, nestas circunstâncias fazer ainda sentido.

Recursos que possuem essas características em comum, tendem a ser vulneráveis ao esgotamento e a degradação. O dilema relacionado ao uso dos recursos de uso comum tem sido chamado na literatura como “Tragédia dos Comuns”, formulada em 1968 pelo economista Garret Hardin.

Quando o artigo de Hardin foi publicado, muitos pesquisadores consideraram a metáfora da “tragédia” adequada e aplicável às pescarias de todo o mundo. As primeiras teorias sobre o bem comum, de fato, se baseavam na pesca, (BERKES *et. al.*, 2001). Como lembra esse autor, a pesca proporciona o exemplo ideal do dilema do bem comum: o recurso é efêmero, e o peixe que uma pessoa pescar hoje não pode ser capturado por outra pessoa amanhã (problema da exclusão e da subtração). É difícil ver um incentivo para um pescador conservar o recurso, ao invés de pescar o máximo possível, o mais rápido possível. Todavia, como cada pescador opera com a mesma racionalidade, os usuários dos recursos comuns das pescarias estão presos em um processo inevitável que leva à destruição do próprio recurso do qual todos dependem. Como cada usuário ignora os custos que se impõem sobre os outros, decisões individualmente racionais acumulam-se, e o resultado é socialmente irracional. BERKES *et. al.*, 2001.

Tratando especificamente dos recursos pesqueiros no Brasil, para VIEIRA *et. al.* (2005), embora o que tenha levado a intervenção estatal não tenha sido a lógica da “tragédia”, no Brasil, notadamente a partir da década de 1960, o governo passa a intervir fortemente no setor pesqueiro. Essa forte intervenção do governo, como destacam esses autores, foi voltada muito mais para o desenvolvimento do setor do que a preocupação com a sobre-exploração dos recursos pesqueiros. O modelo “*top down*” se mostrou inadequado para lidar com a gestão dos recursos pesqueiros, principalmente os artesanais. A intervenção pública alterou de forma negativa muitos casos sistemas de gestão antigos e manejados pelos comunitários que até então tinham regras estabelecidas de captura a fim de evitar a sobre-exploração. Dois exemplos disso foram à intervenção estatal no sul do Brasil e na costa da Turquia apresentados por VIEIRA *et. al.* (2005). Em ambos os casos, o governo passa a intervir de cima para baixo, desconsiderando os arranjos comunitários existentes, e o resultado é o colapso dos estoques.

Para os pesquisadores na área, a falha fundamental na “tragédia” de Hardin é o pressuposto de que os usuários podem ter acesso livre e aberto a um recurso comum. Assim, a metáfora de Hardin é enganosa pois confunde “propriedade comum” com “livre acesso”. Assim, em décadas recentes, estudiosos como OSTROM, 1990; BROMLEY, 1992; FENNY *et. al.*, 2001; BERKES *et. al.*, 2001; KALIKOSKI, 2002; VIEIRA *et. al.*, 2005, têm se dedicado a aperfeiçoar a análise de Hardin, aprofundando que os recursos de uso comum podem ser geridos por quatro regimes básicos de direitos de propriedade: livre acesso, propriedade comum, propriedade privada e propriedade estatal. Cada um desses regimes será detalhado a seguir. Como se verá a seguir, os direitos de propriedade para os recursos de uso comum são ainda subdivididos por SCHLAGER e OSTROM (1992).

2.2. Ação coletiva e a necessidade de arranjos institucionais

Mancur Olson no seu trabalho de 1965 intitulado “*The logic of collective action*”, trata da perspectiva de como os indivíduos tem dificuldade de buscar o bem-estar coletivo em contraste com o bem-estar individual. Olson (1965) a partir do instrumental da escolha racional mostrou as dificuldades que os grupos enfrentam na provisão de bens coletivos para seus membros. Nas palavras de OLSON (1965. p. 1-2)

the idea that groups tend to act in support of their group interests is supposed to follow logically from this widely accepted premise of rational, self-interest behavior. In other words, if the members of some have a common interest or object, and if their would all be better off if that objective were achieved, it has been thought to follow logically that the individuals in that group would, if they were rational and self-interest, act to achieve that objective. (...) unless the number of individuals is quite small, or unless there is coercion or some other special device to make individuals act in their common or group interests.

Mancur Olson defende que para atingir a ação coletiva, sumariamente, a comunidade tem que responder a duas características: o tamanho do grupo tem que ser relativamente pequeno e deve haver homogeneidade de interesses e objetivos. Entretanto, diversas lições foram aprendidas com a vasta bibliografia sobre os recursos comuns e a partir de estudos de caso de manejo de recursos comuns bem documentados e analisados ao redor do mundo. Por exemplo, o trabalho de POTEETE e OSTROM (2003), que desde 1993 pesquisaram os recursos comuns (principalmente os recursos florestais) em doze diferentes países. Essas autoras chegam à conclusão que não há um receituário único para se atingir a ação coletiva como a defendida por Olson. Segundo POTEETE e OSTROM (2003, p. 1):

research on collective action confronts two major obstacles. First, inconsistency in the conceptualization and operationalization of collective action, the key factors expected to affect collective action, and the outcomes of collective action hampers the accumulation of knowledge. Inconsistent terminology obscures consistent patterns. Second, the scarcity of comparable data thwarts evaluation of the relative importance of the many variables identified in the literature as likely to influence collective action.

A ação coletiva implica problemas de coordenação e organização que não existem em outros regimes, sejam de propriedade estatal ou privada. A fim de manter os arranjos institucionais ao longo do tempo, é importante desenvolver ações de monitoramento do comportamento dos usuários dos recursos e usar sanções sociais (ou penalidades) quando necessário, e de solução de conflitos. Normalmente, quando dois grupos de usuários se conhecem, têm reciprocidade, estilos de vida semelhantes e compartilham de valores semelhantes, será relativamente fácil fiscalizar as sanções e lidar com os conflitos. Em comparação, seria relativamente mais difícil fazer isso, devido aos custos de negociação, se os usuários não se conhecessem, não tivessem interesses recíprocos, não vivessem de forma parecida ou não tivessem valores semelhantes. A principal razão pela qual a literatura sobre recursos comuns se refere tanto à gestão de recursos baseada na comunidade é o fato de que, quando os usuários se organizam como uma “comunidade”, há tendência de se reduzir os custos de negociação e aumentar a probabilidade de sucesso na organização que visa à ação coletiva, (BERKES *et. al.*, 2001).

OSTROM (1990) identificou sete princípios para o sucesso do manejo dos recursos de uso comum: limites territoriais definidos, coerência entre as regras e as condições locais, arranjos para escolha coletiva, monitoramento ou acompanhamento, sistema de sanções, mecanismos para solução de conflitos e, reconhecimento mínimo dos direitos de se organizar. . OSTROM *et. al.* (2002) defendem que as instituições são as regras que as pessoas desenvolvem para especificar "o que fazer e o não fazer" relacionadas a uma situação particular. Em relação aos recursos de uso comum, as instituições definem regras sobre quem tem acesso a um recurso, o que e como pode ser explorado um recurso e quem participa nas decisões-chave sobre essas questões e sobre a transferência de direitos e deveres para com os outros. O estímulo para mudanças de arranjos institucionais com frequência tem sido lutas sobre a distribuição de recursos. Vários tipos de arranjos institucionais foram criados para tentar reduzir os problemas de uso excessivo e sobre-exploração, bem como conflitos de distribuição.

Para OSTROM *et. al.* (2002), um arranjo institucional é considerado economicamente eficiente se “*no reallocation of resources will improve the welfare of some individuals affected by the resource without making someone else worse off*”.

2. Contextualizando o tema sobre direitos de propriedade

Segundo BROMLEY (1991, p. 15), direitos de propriedade podem ser definidos como “*the capacity to call upon the collective to stand behind one’s claim to a benefit stream*”. Em direitos de propriedade de recursos de uso comum, é útil empregar a perspectiva legal do pluralismo, reconhecer que não há apenas um sistema legal que se aplica, nem uma divisão simples entre regras de direito (estatutário), e de fato (praticado localmente). Assim, deve se levar em consideração não apenas as estruturas normativas e legais para instituir os direitos de propriedade, mas também as leis habituais e religiosas, e mesmo as normas locais e, delegar responsabilidades aos usuários para o correto manejo do recurso natural em questão.

BROMLEY e CERNEA (1989) *apud* BERKES, *et. al.* (2001), atestam que “o fracasso no manejo dos recursos de uso comum ocorre também quando os direitos de propriedade da comunidade forem desafiados pelos *outsiders*, incluindo em alguns casos o Estado (por exemplo, nacionalização das pastagens e florestas), e em resposta às forças de mercado, às intervenções da política, e a outras forças institucionais e tecnológicas que enfraquecem as instituições que controlaram o recurso”. É de suma importância considerar esses aspectos na tomada de decisão, já que as dificuldades associadas ao estabelecimento de direitos de propriedade sobre os recursos naturais de uso comum estão na raiz dos problemas ambientais.

Direitos de propriedade inexistentes ou estabelecidos de forma inadequada dão origem a externalidades que comprometem o uso eficiente dos recursos. Segundo FURUBOTN e RICHTER (2000, p. 98), os custos de definir, monitorar e fazer valer os direitos de propriedade privada sobre os recursos, ou de internalizar os efeitos externos, podem ser muito elevados, o que exige alguma forma de ação coletiva. O uso adequado dos recursos depende de regras que regulem seu uso.

É possível notar um consenso entre os autores que estudam a exploração dos recursos pesqueiros de que a principal causa do superdimensionamento do esforço de pesca é a falta de definição dos direitos de propriedade. No entanto, como é destacado por OSTROM *et. al.* (2002, p. 24-25), existe considerável incerteza científica sobre como os vários regimes de propriedade e associados às formas institucionais afetam a sustentabilidade dos recursos. O conhecimento disponível sugere fortemente que a busca de uma única estratégia para o manejo dos recursos de uso comum é inútil. A melhor ferramenta para gestão sustentável de um recurso de propriedade comum depende das características do recurso e dos usuários. O acordo entre os pesquisadores é de que a evolução é lenta e que múltiplas estratégias institucionais são necessárias, dada a grande diversidade de aspectos ecológicos, econômicos e sociais. É necessário substancial engenhosidade para projetar instituições que lidam eficazmente com os atributos de um recurso em especial, tais como condições políticas, cultura e ambiente econômico em que esse recurso está incorporado.

Como destaca CORIAT (2010), as noções de direito e propriedade são desconstruídas e visto como resultante de combinações de atributos individuais e coletivos garantidos por uma teia de regras formais e informais, que devem ser identificadas e analisadas. A propriedade não é, portanto, associada a um único direito, mas depende de um conjunto de direitos de diferentes status (garantido por lei, direito consuetudinário, admitido na prática).

Os termos “direitos” e “regras” são frequentemente usados como sinônimos ao se referir a utilização dos recursos naturais. A clareza na análise é reforçada pelo reconhecimento de que “Direitos” são o produto de “regras” e, portanto, não equivalentes às regras. “Direitos” referem-se a determinadas ações que são autorizadas. “Regras” referem-se às prescrições que criam as autorizações. O direito de

propriedade é a autoridade para empreender ações específicas relacionadas a um domínio específico (COMMONS, 1968 *apud* SCHLAGER e OSTROM, 1992). Para todo o direito que um indivíduo possui, existem regras que autorizam ou exigem ações particulares no exercício desse direito de propriedade. Possuir um direito implica que alguém tem um dever proporcional de observar esse direito. Assim, regras estabelecem direitos e deveres.

A seguir será analisado no que consiste as diferentes categorias de direito de propriedade, salientando sua importância para o manejo dos recursos de uso comum e para o manejo dos recursos pesqueiros em particular. Em respectiva seção, será pormenorizado as características dos recursos de uso comum.

3.1. Categorias de direito de propriedade para os recursos comuns

O recurso de propriedade comum é uma classe de recursos para a qual a exclusão é difícil e o uso conjunto envolve subtração, BERKES *apud* FENNY *et. al.* (2001, p. 19-20). Duas características importantes desses recursos são a exclusividade (ou controle de acesso) que pode ser custoso e a segunda característica relaciona-se à subtração, ou seja, a capacidade que cada usuário possui de subtrair parte da prosperidade do outro.

Segundo MCKEAN (1998), a exclusão é cara porque é necessário criar instituições para garantir a exclusão de usuários potenciais. Sem esses mecanismos institucionais para excluir os usuários dos recursos de uso comum, já que os mesmos são de livre acesso, disponíveis a qualquer um, o que tende a ocorrer é que usuários não terão incentivos na manutenção ou proteção de tais recursos. Para essa mesma autora, a subtração do consumo para recursos de livre-acesso conduzem rapidamente a depleção.

Livre acesso: consiste na ausência de direitos de propriedade bem definidos, ou como destaca OSTROM *et. al.* (2002), são recursos que não têm instituições que regem seu uso, onde o acesso aos recursos não é regulado, sendo livre e aberto a qualquer pessoa. Muitas estratégias de pesca oceânica empregadas antes do século XX, ou a atmosfera global, são alguns exemplos. FENNY *et. al.* (2001, p.21).

Propriedade privada: os direitos de exclusão de terceiros, na exploração e na regulação de recursos, são delegados a indivíduos (ou a grupos de indivíduos, como as empresas). Direitos de propriedade privada geralmente são exclusivos e transferíveis, REGIER e GRIMA *apud* FEENY (*op. cit.*, p. 21).

Propriedade estatal: aqui os direitos aos recursos são alocados exclusivamente no governo que, por sua vez toma decisões em relação ao acesso aos recursos e ao nível e natureza da exploração. Exemplos incluem florestas e pastagens mantidas por governos ou recursos como peixes e vida selvagem manejados, sob custódia pública, pelo conjunto dos cidadãos. A categoria do regime de propriedade estatal difere dos demais regimes pelo fato de que o Estado, em geral, possui poderes coercitivos de imposição, ao contrário de grupos privados. FEENY (*op. cit.*, p. 21).

Os quatro regimes de propriedade acima descritos são “tipos analíticos ideais, pois não existem no mundo real. Pelo contrário, os recursos tendem a ser mantidos por combinações sobrepostas desses quatro regimes. Estritamente os sistemas de propriedade comunitária pura sempre estão incluídos nos sistemas de propriedade estatal e na lei, dos quais tiram sua força. (...) O nível de apoio do Estado depende de sua disposição em amparar os sistemas de propriedade comunitária”, (BERKES, *et. al.*, p. 278). Ainda, como destaca BROMLEY (1992) *apud* POMEROY e RIVERA-GUIEB (2005), “*strictly speaking, pure communal property systems are always embedded in state property systems and state law, deriving their strength from them. Resource managers cannot function effectively unless they know the property rights regime they are dealing with*”.

Propriedade comunal: nesse caso, os recursos são manejados por uma comunidade identificável de usuários interdependentes. Esses usuários excluem a ação de indivíduos externos, ao mesmo tempo em

que regulam o uso por membros da comunidade local. Internamente à comunidade, os direitos aos recursos normalmente não são exclusivos ou transferíveis, e sim frequentemente iguais em relação ao acesso e ao uso. Algumas pescas interiores, pastagens e áreas florestais têm sido manejadas como propriedades comunais. Os direitos do grupo podem ser legalmente reconhecidos. Em outros casos, tais direitos são reconhecidos de fato, dependendo da negligência benigna do Estado, (FENNY, *op. cit.*, p. 21).

Para POMEROY e RIVERA-GUIEB (2005, p. 13-14):

common property regimes as collective resource management systems have been shown to develop when a group of individuals is highly dependent on a resource and when the availability of the resource is uncertain or limited (RUNGE, 1992). If the resource problem is repeatedly experienced, such as low or no catch, and if it exists within a single community of users, the fishers are likely to develop a collective institutional arrangement to deal with the problem. Institutional arrangements are sets of rights the fishers possess in relation to the resource and the rules that define what actions they can take in utilizing the resource. In the face of uncertainty in resource availability, fishers are more willing to group together to trade-off some benefit from individual use of the resource for the collective assurance that the resource will be used in a more equitable and sustainable manner (GIBBS and BROMLEY, 1992).

No que refere-se a capacidade de exclusão “as evidências sugerem que o êxito dos processos de exclusão nos casos de apropriação comunal constitui mais a regra do que a exceção, mas o estresse do crescimento populacional, as mudanças tecnológicas e as mudanças econômicas podem contribuir para a desestruturação dos mecanismos de exclusão adotados”, (JODHA, 1985, 1992 *apud* VIEIRA *et. al.*, 2005, p. 58). Como destacam esses autores, “uma das principais conclusões extraídas da literatura existente é que o reconhecimento legal dos direitos de propriedade comunal de recursos comuns constitui chave do êxito de processos de exclusão em regimes comunais.” (VIEIRA *et. al.*, 2005, p. 59).

Em relação aos recursos de uso comum, Schlager e Ostrom (1992) classificam cinco diferentes tipos de direitos, essa classificação é denominada pelas autoras como “feixes de direitos” (do inglês *bundles of rights*). Esses direitos são definidos como:

Acesso: O direito de formular uma definição de propriedade física. Por exemplo, o direito de navegar em uma área marinha protegida.

Retirada: O direito de obter rendimento de um recurso. Por exemplo, a captura do pescado.

Gestão: direito de regulamentar os padrões de uso, transformação e melhoramento do recurso. Por exemplo, um grupo de pescadores estabelecem para uma área delimitada, quais os tipos de petrechos de pesca permitidos.

Exclusão: determina quem tem o direito de acesso e como esse direito pode ser transferido. Por exemplo, quando grupos de pescadores limitam o acesso a determinado tipo de embarcação ou restringem o tipo de tecnologia que deve ser empregada.

Alienação: capacidade de vender e/ou arrendar os direitos mencionados acima. Por exemplo, permite a transferência por doação, venda ou aluguel de parte ou da totalidade de todos os direitos mencionados, para um indivíduo ou grupo.

Estes cinco direitos de propriedade conforme analisados por Schlager e Ostrom (1992), são independentes uns dos outros, mas com relação os recursos de uso comum, como por exemplo, a pesca artesanal, podem ser conjugados de formas diferentes ou cumulativas. Para as autoras, as possíveis combinações de situações podem funcionar como um quadro de análise conceitual para o estudo das diferentes pescas a partir do seu quadro institucional. Elas argumentam que o desenvolvimento de sistemas eficazes de direitos de propriedade para a gestão da pesca costeira é extraordinariamente

difícil, não importa que tipo de regime de direitos de propriedade é adotado. Para essas autoras, em vez da fé cega na propriedade privada, nas instituições de propriedade comum, ou na intervenção do governo, os estudiosos precisam de uma melhor compreensão sobre:

- (i) as condições que aumentam ou diminuem a partir da emergência de mais eficientes regimes de direitos de propriedade relacionados a diversos recursos;
- (ii) a estabilidade ou instabilidade destes sistemas quando desafiados por vários tipos de mudanças exógenas ou endógenas, e;
- (iii) os custos de *enforcing* de normas que não estão de acordo com as pessoas envolvidas.
- (iv) o desempenho de regimes de direitos de propriedade em determinada configuração precisa ser comparado com outros regimes em outras configurações. Como afirmam as autoras, nenhuma instituição do mundo real pode vencer uma competição contra instituições idealizadas, Schlager e Ostrom, (1992, p. 259-260).

4. Considerações finais

Em anos recentes estamos assistindo a retomada da discussão conceitual dos “comuns” e sua aplicabilidade em diversas áreas de pesquisa para além dos recursos naturais (até pouco tempo o principal foco de análise dessa teoria). Como salienta CORIAT (2010), a renovação do debate sobre os “comuns” abrange princípios teóricos e estratégicos: ele questiona as teorias dos direitos de propriedade, legais, econômicas, antropológicas. É ao mesmo tempo muito contemporâneo no sentido de que o arcabouço teórico sobre os “comuns” está sendo incorporado em diversas (*software*, ciência, agricultura, artes, etc.). A exploração desses objetos exige a realização de trabalhos em uma variedade de disciplinas: antropologia, história, geografia, direito, sociologia, economia, filosofia. Como afirma esse autor, os estudos sobre os “comuns” são instrumentos, ferramentas que podem ser extremamente eficazes na resposta aos desafios de promover o desenvolvimento econômico, justiça social e sustentabilidade ecológica, que são agora mais que nunca os desafios que enfrentamos.

Por outro lado, no que se refere especificamente a gestão dos recursos de uso comum, como é o caso dos recursos pesqueiros, existe um consenso entre os autores que estudam a exploração desses recursos de que a principal causa do superdimensionamento do esforço de pesca é a falta de definição dos direitos de propriedade. No entanto, como é destacado por Ostrom *et. al.* (2002, p. 24-25), existe considerável incerteza científica sobre como os vários regimes de propriedade e associados às formas institucionais afetam a sustentabilidade dos recursos. O conhecimento disponível sugere fortemente que a busca de uma única estratégia para o manejo dos recursos de propriedade comum é inútil. A melhor ferramenta para gestão sustentável de um recurso de propriedade comum depende das características do recurso e dos usuários.

Essa opinião é reforçada por outros pesquisadores, como destacam VIEIRA *et. al.* (2005, p. 64-65), “nenhum dos regimes de apropriação tomado isoladamente é suficiente para garantir o uso sustentável dos recursos (...), o êxito depende em grande parte do funcionamento adequado das instituições”. Além disso, Schlager e Ostrom (1992), defendem que “*the performance of property-rights regimes in field settings needs to be compared to other regimes in field settings. No real-world institution can win in a contest against idealized institutions*”. SCHLAGER e OSTROM (1992, p. 260)

5. Referencias bibliográficas

BERKES, F.; MAHON, R.; MCCONNEY, P.; POLLNAC, R.; POMEROY, R. Managing small scale fisheries: alternative directions and methods. IDRC, 2001, 320 p. KALIKOSKI, D. C. (Org. versão em português). 2006. Gestão da pesca de pequena escala: diretrizes e métodos alternativos. Ed. Furg, Rio Grande. 360 p.

- BROMLEY, D. W. *Environment and economy: Property rights and public policy*. Cambridge, Mass. Basil Blackwell, Inc. 1991.
- _____. The commons, property and common property regimes. In: BROMLEY, D. W. *Making the commons work: theory, practice and policy*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1992. p. 3-15.
- CASSIER, M.; CORIAT, B. *Propriété Intellectuelle, Innovation et Marché*. Sciences Technologies Savoirs en Sociétés - Questions actuelles, approches historiques. Science & Devenir de l'Homme Les Cahiers du M.U.R.S. 2008.
- CORIAT, B. La crise de l'idéologie propriétaire et le retour des communs. Entrevista concedida a Revista Contretemps. Maio, 2010. Disponível em : < <http://www.contretemps.eu/interviews/crise-lideologie-propritaire-retour-communs>>. Acesso em : 29 de maio de 2010.
- FENNY, D.; BERKES, F.; MCCAY, B. J.; ACHESON, J. M.. The tragedy of the commons: twenty-two years later. In: DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. C. C. (Org.), *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras (NUPAUB), Universidade de São Paulo, 2001. p. 25-33.
- FURUBOTN, E. G.; RICHTER, R. *Institutions and economic theory: the contribution of the new institutional economics*. Michigan, University of Michigan Press, 2000.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*. v.162. dez/1968. p. 1243-1248.
- HODGON, G. Institutions and economic development: constraining, enabling and reconstituting. In: DYMSKI, G.; DE PAULA, S. (eds) *Reimagining growth: towards a renewal of development theory*. London and New York: Zed Books. 2005. pp. 85-98.
- JOHNSTON, R. S. *Fisheries development, fisheries management and externalities*. World Bank Discussion Papers. Fisheries Series, 165. Washington, 1992. 55 p.
- MCCULLOCH, A. K.; MEIZEN-DICK, R.; HAZELL, P. Property rights, collective action and technologies for natural resource management: a conceptual framework. CGIAR System-wide Program on Property Rights and Collective Action. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C. out. 1998.
- MCKEAN, M. A. Common Property: what is it, what is it good for, and what makes It work? In: **GIBSON, C.; MCKEAN, M. A.; OSTROM, E. (eds.)**. *Forest resources and institutions*. Forests, Trees and People Programme - Forestry Department. Working Paper n. 3. FAO, 1998.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- OLSON, M. J. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, 1965.
- OSTROM, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, E.; DIETZ, T.; DOLSAK, N.; STERN, P. C.; STONICH, S.; WEBER, E. U. (Orgs). *The Drama of the Commons*. Committee on the Human Dimensions of Global Change. Division of Behavioral and Social Sciences and Education National Research Council. National Academy Press. Washington, DC. 2002.
- POTEETE, A.; OSTROM, E. in pursuit of comparable concepts and data about collective action. International Forestry Resources and Institutions (IFRI). Research Program Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University. 33 p. 2003.
- POMEROY, R. S.; RIVERA-GUIEB, R. *Fishery co-management: a Practical Handbook*. International Development Research Centre. 2005.
- SCHLAGER, E. ; OSTROM, E. Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*. Vol. 68, N 3. Agosto de 1992. p. 249-262. University of Wisconsin Press.

VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis, 2005. 416 p.