

TRAGÉDIAS E CONTENDAS NOS ASSENTAMENTOS RURAIS: BENEFICIÁRIOS, TIPOLOGIAS E GESTÃO.

JORGE LUÍS NASCIMENTO SOARES
ALFREDO KINGO OYAMA HOMMA

RESUMO *Este estudo apresenta propostas para a solução de conflitos em assentamentos rurais, a partir de teorias aplicadas ao desenvolvimento local. Foi adotado método dedutivo de investigação, com dados provenientes de levantamentos bibliográficos e experiência de campo. Os assentamentos rurais bem-sucedidos revelam alinhamento do modelo de gestão com os tipos sociais assistidos. Para os projetos com indivíduos não locais, são apresentados preceitos conservadores no combate à sobre-exploração de recursos, enquanto as perdas por subutilização podem ser contidas com a clarificação dos direitos de propriedade. Nas comunidades locais, são observados os princípios da boa governança, com destaque para a inclusão de externalidades na mediação de conflitos. Ficou evidente a inconsistência de gestão heterodoxa nos grupos sociais desprovidos de laços identitários, o que contrasta com o observado nas famílias tradicionais, via de regra, receptivas a modelos progressistas de desenvolvimento.*

PALAVRAS - CHAVE *Reforma agrária. Pós-tradicional. Externalidade.*

TRAGEDY AND DISPUTES IN RURAL SETTLEMENTS: BENEFICIARIES, TYPOLOGIES AND MANAGEMENT.

ABSTRACT *This study presents proposals for conflict resolution in rural settlements, based on theories applied to local development. A deductive investigation method was adopted, with data from bibliographical surveys and field experience. The successful rural settlements show alignment of the management model with the social types assisted. Conservative precepts were presented to fight over-exploitation of resources in projects with non-local individuals, while losses from underuse can be contained by clarifying property rights. In local communities,*

the principles of good governance are observed, with emphasis on the inclusion of externalities in the mediation of conflicts. The inconsistency of heterodox management in social groups devoid of identity ties was evident, which contrasts with what is observed in traditional families, as a rule, receptive to progressive models of development.

KEYWORDS *Agrarian reform. Post-traditional. Externality.*

INTRODUÇÃO

Os projetos de assentamentos rurais foram instituídos em meados da década de 1980, para o enfrentamento do desemprego nas regiões Sul e Sudeste bem como apaziguar situações de conflitos no campo (BERGAMASCO, 1997). Por conseguinte, o mote dos projetos consistia em amparar famílias egressas de regiões em crise social e fortalecer a política de integração da Amazônia. Mais recentemente, as populações locais, historicamente excluídas, foram contempladas com a modalidade agroextrativista de assentamentos rurais, desta feita para atender às famílias tradicionais.

É senso comum que parte das inconsistências nos assentamentos rurais apresenta contornos estruturais complexos, quase sempre atrelados à origem dos projetos, seja na obtenção das áreas, na seleção dos beneficiários, ou ainda, por incongruências nos modelos de desenvolvimento adotados. Os equívocos estruturais têm reflexo nos projetos antigos, o que contraria o propósito de valorização da pequena propriedade rural.

A interferência externa para contenção de instabilidades no meio rural ocorre por iniciativa das ouvidorias agrárias, que, via de regra, são motivadas pelo agravamento das crises. A intervenção legal pressupõe celeridade e justeza nas decisões, todavia pode concorrer em prejuízo às partes com impactos negativos ao meio ambiente. Portanto, convém valorizar iniciativas com foco na causa dos problemas, a exemplo da implantação de políticas de desenvolvimento alinhadas às peculiaridades das famílias assistidas.

Dessa forma, este artigo tem por objetivo mitigar contendas nos assentamentos rurais de reforma agrária, mediante qualificação da atividade gestora. Os resultados revelam que comunidades de indivíduos locais são receptivas a modelos heterodoxos de gestão, enquanto assentamentos com famílias não locais cujos princípios são conflitantes dialogam com iniciativas em bases ortodoxas. Ademais, foram abordados valores intangíveis das relações de convivência, nos acordos para a solução de conflitos.

CONTEXTUALIZAÇÃO

A complexa realidade agrária da Região Amazônica, que remonta a causas históricas de conflitos fundiários, seja por posse e uso da terra, seja pela exploração de riquezas naturais, suscita exclusividade de tratamento. As contendas rurais, ao incidirem no espaço de abrangência do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), foram determinantes para a criação da Ouvidoria Agrária Nacional, instituto de enfrentamento de conflitos no meio rural.

Ao abordar conflitos no campo, Lyra (2003) ressalta a efetividade das ouvidorias na formalização dos acordos. Não obstante, Oliveira e Carvalho (2016) postulam sobre a morosidade da justiça agrária no Estado de Goiás, que tem agravado danos sociais e ambientais, o que é compartilhado por Loureiro e Pinto (2005), quando relatam situações semelhantes no Estado do Pará. Para os autores, os direitos humanos na Região Amazônica, por décadas, estiveram subordinados aos direitos do capital, com muitas situações cristalizadas. Por décadas, embates agrários são postergados sem solução, à exceção de situações isoladas, quando os conflitos apresentam contornos de dramaticidade e apelo midiático.

Para Suzuki (2004), a avaliação dos projetos não tem sido consensual nos meios político e acadêmico. Isso leva às pondera-

ções de Graziano Neto (2007), quando advoga pela inviabilidade da reforma agrária com defesa da grande propriedade, e de Leite et al. (2004), que defendem os assentamentos como fundamento de valorização da pequena propriedade rural. Posicionamentos divergentes podem emanar da mesma razão, no caso, da gestão de projetos em desacordo com o Programa de Reforma Agrária.

As limitações dos gestores em prover gestão apropriada nos assentamentos rurais têm visibilidade na fase de construção dos projetos, quando remanescentes da vegetação natural, reflorestamento e edificações de uso comum são descaracterizados e ilegalmente apropriados (SOARES, 2022). Os conflitos, nesse particular, ocorrem por dilapidação dos recursos e benfeitorias comunitárias, seguidos da ocupação dos espaços definidos como áreas de reserva. Situação que expõe inabilidade gestora recorrente nos projetos com beneficiários migrantes.

O autor revela que, no Projeto de Assentamento Benedito Alves Bandeira, em Acará (PA), uma área com pastagem foi excluída do parcelamento, assumindo usufruto coletivo. A dificuldade em compartilhar o manejo e os conflitos de interesses propiciaram a completa degradação do bem. De modo semelhante, remanescentes florestais a título de Área de Reserva Legal (ARL), quando de uso coletivo e acesso irrestrito, em regra, são objeto de ilícitos ambientais, o que tem fortalecido a teoria de privatização, na hipótese de proteção dos recursos.

Nas áreas com reconhecido potencial minerário, as empresas aplicam o expediente de desafetação — ato que desfaz o vínculo jurídico da propriedade ou posse — com indenizações atrativas e suporte no que estabelece o Art. 20 da Constituição federal: “*são bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo*” (BRASIL, 1988). Nos casos em que as famílias afetadas são constituídas por indivíduos forasteiros, os acordos, geralmente, são conduzidos pelas empresas interessadas, em um cenário de cordialidade em face dos interesses mútuos. Esse ponto pacificado não se evidencia nas comunidades tradicionais

— povos da floresta, áreas quilombolas e ribeirinhos —, em que as negociações apresentam contornos específicos e complexos com a inclusão de variáveis culturais nos acordos.

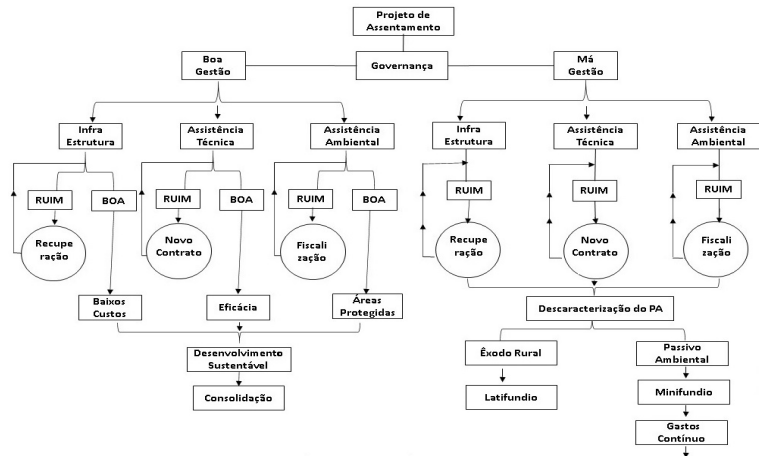
A denominação, forasteiro — aquele que não pertence à terra ou ao lugar onde se encontra —, quando aplicada aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária, representa os indivíduos não locais ou egressos de outras paragens para habitar assentamentos rurais na região amazônica, por exemplo. Estes são atraídos por promessas de oportunidades econômicas, para responder aos interesses em solucionar problemas sociais, ou ainda para compor os índices de avaliação dos governos, definidos com base no número de assentamentos rurais criados. Nesse cenário, ficam minimizados critérios difusos no processo de seleção das famílias assistidas, a exemplo da vocação agrícola e do alinhamento cultural, o que implica aproximar grupos sociais desprovidos de referencial identitário.

Homma (1995) enfatiza a importância do alinhamento cultural de grupos sociais para o sucesso de atividades coletivas quando aborda os Sistemas Agroflorestais (SAF) desenvolvidos por agricultores nipo-brasileiros no nordeste paraense. O pesquisador ressalta que o governo do Pará concedeu extensas áreas no nordeste do estado aos imigrantes japoneses, na década de 1920, e que o sucesso do empreendedorismo japonês pode ser atribuído aos valores e princípios da cultura nipônica, o que situa valores e saberes no protagonismo de atividades coletivas exitosas.

A representação gráfica formulada por Soares & Espindola (2009) sintetiza a tendência dos assentamentos rurais, consoante o nível de governança a que estão submetidos. Em um assentamento rural bem planejado, com infraestrutura apropriada e eficácia das políticas públicas, é possível vislumbrar a consolidação do empreendimento a curto ou médio prazo. Em contrapartida, nos projetos em desordem administrativa, as condições são de retrocesso à condição de latifúndio ou precarização (Figura 1).

Nessa temática, o governo federal sinaliza com a regularização fundiária de projetos antigos, não consolidados, na justificativa de reconhecer o pioneirismo de famílias assentadas, interromper gastos contínuos e assegurar responsabilização por danos ambientais.

Figura 1. Governança e a tendência dos assentamentos rurais



Fonte: Revista *Ruris*, Soares & Espindola (2009, p. 216).

MÉTODO

O estudo foi desenvolvido em base dedutiva de investigação, quando o método adotado tem suporte em pesquisas reconhecidas no meio acadêmico, além do complemento de experiência de campo e de dados provenientes de relatórios de acompanhamento dos projetos.

São os casos da tragédia dos comuns “The tragedy of the commons”, teoria defendida por Garrett Hardin (1915-2003), com a proposta de privatização para defesa dos recursos naturais, bem como a Teoria dos recursos comuns, de Elinor Ostrom (1933-2012), Prêmio Nobel de Economia em 2009, na defesa de medidas heterodoxas nas comunidades tradicionais, e dos estudos de Michael Heller (1962), quando situa a clarificação dos

direitos de propriedade para conter a subutilização de riquezas. A proposta defendida por Ronald Coase (1910-2013), Prêmio Nobel de Economia, em 1991, com “The Problem of Social Cost”, insere os custos sociais, ou externalidade, para antever a intervenção externa na solução de conflitos.

TEORIAS RELACIONADAS

Os ativos econômicos podem ser tipificados consoante a natureza de pertencimentos a que estão submetidos, o que denota para o mesmo bem a condição de bem de uso comum ou privado, em propriedades privadas de interesse comum, ou em propriedade do Estado (HELLER,1962). Em síntese, a propriedade privada se estabelece quando uma entidade tem poder sobre o uso; a propriedade de uso comum trata de recursos compartilhados, dos quais não existe apenas um detentor de direitos; enquanto para a propriedade do Estado, semelhante à propriedade privada, há apenas um tomador de decisão sobre o uso, mas difere das anteriores no sentido de que esse uso deve ser tal que atenda às necessidades da sociedade como um todo.

É prudente afirmar que os conflitos agrários em ambiente de reconhecido potencial natural estão prioritariamente associados à gestão dos recursos naturais, e que, quando exitosa, esta reflete harmonia na relação do homem com o meio ambiente. Quando em propriedade privada ou áreas de uso coletivo, os recursos foram objeto de investigação de Hardin (1968), em “The tragedy of the commons” e Ostrom (1990), com a Teoria dos recursos comuns; já os bens não comuns, ou seja, de uso restrito, tiveram luz nas observações de Heller (1998), em “The tragedy of the anticommons”.

Além dos valores econômicos tangíveis de produção e renda, as atividades laborais e de convivência produzem externalidades positivas e negativas, cujo nexos de causalidade, quando aparente, convém fazer parte das mediações para a solução de conflitos.

Aspectos comparativos entre situação real e situação ideal na relação de interesses foram avaliados por Coase (1960), no que ficou conhecido como “The problem of social cost”, quando efeitos não intencionais gerados em situação de conflitos, ou externalidades, são utilizados nos acordos entre as partes.

A TRAGÉDIA DOS COMUNS

Originalmente descrita por Lloyd (1964) e posteriormente defendida em ensaios de Hardin (1968), “The tragedy of the commons” é uma situação em que indivíduos, agindo de forma independente e racionalmente de acordo com seus próprios interesses, comportam-se em contrariedade aos melhores interesses de uma comunidade, esgotando algum recurso comum. Fica aceita a hipótese de que o livre acesso e a demanda irrestrita de um recurso finito predis põem condenar estruturalmente o recurso, por conta de sua sobre-exploração.

O pesquisador chama a atenção para os problemas que não podem ser solucionados por meios técnicos, isto é, distintos daqueles com soluções que exigem somente uma mudança nas técnicas das ciências naturais, requerendo pouca ou nenhuma mudança nos valores humanos ou ideias de moralidade. Fica evidente que os bens de uso comum integram a classe de problemas humanos que podem ser chamados de “problemas técnicos sem solução”, ou cuja solução técnica desejada não é possível ou não é encontrada nas ciências naturais.

O “problema da população”, como convencionalmente concebido, integra a classe dos problemas técnicos sem solução. É justo dizer que a maioria das pessoas que se angustiam sobre o problema da população está tentando encontrar uma maneira de evitar os males da superpopulação, sem renunciar a quaisquer privilégios de que agora desfrutam. Eles pensam que a agricultura dos mares ou o desenvolvimento de novas variedades de trigo resolverá o problema, ressalta Hardin.

O autor apresenta um exemplo hipotético de uma pastagem compartilhada por pastores locais. Assume-se que os pastores desejam maximizar sua produção e que, assim, aumentarão o tamanho do rebanho sempre que for possível. A utilidade de cada animal adicional apresenta um componente tanto positivo, quando o pastor recebe todo o lucro sobre cada animal adicional, quanto negativo, quando a pastagem é ligeiramente degradada por animal adicional, o que remonta ao uso excessivo e à completa degradação do bem a longo prazo.

Além do “cercamento” dos bens comuns, no entendimento de Hardin, uma progressão histórica do uso de todos os recursos comuns (acesso não regulamentado) para sistemas nos quais os comuns são “cercados” e sujeitos a métodos de uso restrito (acesso proibido ou controlado), expõe as limitações dos modelos participativos no trato dos comuns. O autor argumenta contra a confiança na consciência como um meio de policiar os bens comuns, sugerindo que isso favorece indivíduos egoístas e, não, aqueles de grande previdência. Von Mises (1998, p. 652) corrobora nos seguintes termos: “Se a terra não for propriedade de ninguém, embora o formalismo legal possa chamá-la de propriedade pública, ela é utilizada sem levar em conta as desvantagens resultantes”.

A proposição de Hardin (1968) tem visibilidade nas áreas de importância ambiental, a exemplo das Áreas de Preservação Permanente (APP) e Áreas de Reserva Legal (ARL) na região amazônica. Mesmo que limitadas em extensão e situadas em ambientes remotos, o acesso irrestrito a elas favorece a caça predatória e a extração irregular de suas riquezas naturais. Esse cenário contrasta com o que está evidente no Bosque Rodrigues Alves, inaugurado em agosto de 1883, entre prédios e ruas movimentadas da cidade de Belém (SOARES, 2022). São 15 hectares de Floresta Amazônica, de acesso restrito, que mantêm preservados exemplares da fauna e flora nativas.

Figura 2. Bosque Rodrigues Alves na cidade de Belém (PA)



Fonte: acervo do autor.

Soares (2022) reitera a alegação de que a liberdade em um terreno baldio traz ruína para todos, e ainda condiciona a boa governança dos recursos naturais à atuação dos entes de controle externo. O “cercamento” do bem favorece a aplicação de expedientes coercitivos e repressivos, a exemplo da estratégia do poluidor-pagador e no que determina a legislação ambiental. A solução construída em bases ortodoxas e até tomada como *mainstream* não é unânime no meio acadêmico, entretanto, suscita maiores discussões para que a sociedade decida pela privatização do bem, na hipótese de proteção, ou permita a sua dilapidação, como sugere a tragédia dos comuns.

TEORIA DOS RECURSOS COMUNS

Elinor Ostrom faz uma leitura divergente ao que é apresentado por Hardin (1969). Para a pesquisadora, a tragédia dos comuns não é tão prevalente ou tão difícil de ser contornada como sustentam seus idealizadores, uma vez que os moradores frequentemente surgem com soluções para o problema dos comuns (OSTROM, 1990). Entretanto, a autora contemporiza que, quando os comuns são tomados de assalto por indivíduos

não locais, essas soluções deixam de ter aplicação efetiva e passam a assimilar os direcionamentos de Hardin.

A flexibilização de Ostrom tem base nos projetos de assentamento na modalidade federal para beneficiários não locais. Nesses casos, são evidentes as limitações na condução dos bens comuns, a exemplo de remanescentes florestais e pastagens, em que a desordem de interesses culmina com a degradação do bem. No mesmo formato, as áreas de reserva coletiva, em regra, são objeto de denúncias por extração ilegal de madeira e caça predatória, o que tem motivado os institutos de terras a adotarem o expediente de destinação ou privatização para assegurar direitos e deveres.

A Teoria dos recursos comuns defendida pela autora está embasada na capacidade gestora das populações rurais, quando responsáveis pela gestão dos próprios recursos. Ostrom afirma que os resultados, quando em comunidades tradicionais, são mais eficientes que o previsto pela teoria de Hardin, e que, nessas comunidades, o comportamento dos agentes não condiz com egoísmo e individualismo apresentados na abordagem desse autor. Os estudos de Ostrom revelam que, desde que o conjunto de princípios e de regras de pertencimento esteja bem definido, seja aceito e respeitado por todos, é possível evitar a sobre-exploração dos bens comuns.

Um dos principais contributos de Ostrom (1990), no que concerne à gestão de recursos comuns, são os princípios que devem reger um sistema de gestão bem-sucedido. Dentre eles, o sétimo princípio trata dos direitos dos usuários para construir suas próprias instituições e do provimento da autonomia à autogovernança que deve ser dado pelas autoridades. Já o oitavo princípio versa sobre o respeito às instituições já existentes, ou seja, com o crescimento dos usuários e o acirramento da tragédia dos comuns, o poder público ou o mercado costumam se inserir na questão para normatizar e tentar resolver o problema com novas regras. Não percebem, no entanto, que podem comprometer

a autogovernança e desperdiçar conhecimentos incorporados ao sistema.

Cesar et al. (2020) argumenta sobre a fragilidade de comunidades tradicionais perante a interferência externa, o que favorece o surgimento de uma terceira via de sociedade. São os povos da floresta quando alcançados na ampliação de perímetros urbanos, e os habitantes de ilhas e várzeas em assentamentos agroextrativistas, quando submetidos a novas políticas de desenvolvimento. Em situações em que a comunidade não consegue superar ameaças externas, convém a presença do poder mediador estatal, que, para o autor, promove mais prejuízos do que benefícios.

A terceira via citada pode fazer parte do que Giddens et al. (1997) definiram como sociedade pós-tradicional, em que a estrutura básica denota coexistência de indivíduos de tradições diversas, socialmente complexas por conta da pluralidade de formas e visão de mundo, em meio ao que se designa por modernidade. Nesse contexto, Oliveira, (2010) destaca os processos de transformações na sociedade moderna, pós-tradicional, que não implicam uma sociedade desprovida de tradição, muito pelo contrário, de modo que a tradição em “evolução” possa ser reformulada, ou ainda, reavivada.

A TRAGÉDIA DOS ANTICOMUNS

O ponto central da tragédia dos comuns consiste na privatização dos recursos, mas isso pode inadvertidamente desencadear o contrário, o que para Heller (1998) configura a tragédia dos anticomuns, objeto de *The tragedy of the anticommons*. O autor sustenta que o oposto ao uso excessivo de um bem é a sua subutilização. Na tragédia dos anticomuns, os direitos de propriedade, quando fragmentados, burocratizam a gestão, o que pode concorrer para instalações em ruínas

e a subutilização de benfeitorias reprodutivas nos assentamentos rurais.

The tragedy of the anticommons, de Heller (1998), refere-se a uma situação na qual os direitos sobre um recurso passam a ser detidos por entidades que podem excluir terceiros do seu uso, implicando sua subutilização. Consoante Michelman (2013), este conceito é uma imagem espelhada da tragédia dos comuns, em que vários indivíduos esgotam um recurso comum de acesso limitado, pois nenhum dos detentores de direitos pode bloquear as ações dos demais.

Filipe et al. (2006) enfatizam que a existência de muitos agentes em utilizar um recurso leva a um nível ineficiente de utilização e a uma propensão especial ao uso excessivo. Quando vários donos têm direitos de exclusão sobre terceiros, referentes ao uso de recurso escasso, e nenhum desses proprietários exerce um efetivo privilégio de uso, o recurso fica exposto à utilização inadequada, o que corresponde à tragédia dos anticomuns.

Os autores alertam para o fato de que, após o aparecimento de um anticomum, o processo de passagem para o âmbito de um direito de propriedade privada pode ser moroso ou extremamente lento, dadas as características associadas aos processos em causa. Essa realidade permite antever dificuldades no enfrentamento da tragédia, assim como requer alguma reflexão sobre a necessidade em assegurar os direitos de propriedade para ultrapassar, de forma célere, problemas relacionados aos *anticommons*.

TEOREMA DE COASE

Além das possibilidades econômicas de produção de riqueza e renda, a desordem da intervenção humana no meio físico favorece, conforme Halbrook (2003), o surgimento de externalidades, quando efeitos colaterais de uma decisão incidem sobre aqueles que não participaram dela. Existe uma

externalidade quando há consequências para terceiros as quais não são levadas em conta por quem toma a decisão. Esse fato pode ser exemplificado pela intervenção humana no meio ambiente, em que há externalidades positivas, quando recursos florestais são manejados com responsabilidade, ou negativas, quando resíduos são descartados de modo inadequado.

O teorema desenvolvido por Ronald Coase em *The problem of social cost* (1960) aborda as possibilidades de uma solução privada ótima às externalidades a partir de iniciativas que prescindam da intervenção do Estado e que maximizem o bem-estar social. Em condições econômicas ideais, nas quais há conflitos de direitos de propriedade, as partes podem negociar custos subjacentes aos direitos em questão que podem alcançar resultados satisfatórios.

De acordo com o teorema de Coase, quando os custos de transação são desprezíveis, uma boa política a ser adotada para corrigir ineficiências geradas pela existência de externalidades é a definição adequada dos direitos de propriedade. O autor argumenta, então, que a legislação voltada a solucionar tais problemas não é tão importante ou eficiente em satisfazer as partes envolvidas quanto governantes e legisladores acreditam. Para Coase, se os agentes afetados por externalidades puderem negociar a partir de direitos bem definidos, poderão chegar a um acordo em que as perdas por externalidades serão internalizadas.

Esta é uma solução viável apenas quando os benefícios líquidos da realocação dos direitos excedem os custos de transação. Vale registrar alguns aspectos do teorema de Coase elencados por Neves (2016): 1) *Internalização* de custos por meio de integração vertical, nos casos em que as “externalidades” envolvam exclusivamente as relações entre produtores; 2) *Regulação estatal direta*, quando a demanda é comunitária e o Estado pode impor dispositivos restritivos ou preventivos; 3) *Não fazer nada*, em face da variabilidade das “externalidades” e dos problemas encontrados nas soluções assentes na relação entre produtores ou na intervenção estatal.

Coase (1960) menciona que a regulação do Estado está longe de ser um mecanismo de eficiência econômica, em face dos custos administrativos, das pressões políticas, da falta de seleção competitiva e de informações incompletas. Segue na assertiva de que os ganhos na regulação pública serão frequentemente inferiores aos custos envolvidos nessa regulação.

Ademais, os atores em contendas devem negociar direitos no propósito de alcançar um estágio ótimo de negociação. Após constatação das externalidades, é possível estabelecer os pontos de contato a serem ponderados, o que pode ocorrer em um ambiente de cordialidade e até dispor de apoio externo especializado para esse fim. Essa reflexão tem ressonância na regra 80/20 de *Pareto* (BIANCHI, 2016), em que 80% dos resultados vêm de 20% dos esforços, uma referência a valores de pouca visibilidade indutores de feitos de grande valia, o que demanda qualificação profissional dos observadores.

Em suma, as ciências humanas ganham notoriedade nas discussões para a solução de conflitos nos projetos de reforma agrária, com efetividade das ações quando aplicadas na fase de implantação dos empreendimentos. Hardin (1968) aponta para problemas técnicos sem solução ao postular pela exclusão de comuns nos assentamentos; Heller (1998), por seu turno, sugere a clarificação dos direitos de propriedade em razão do problema se tornar irreversível; enquanto Ostrom (1990) valoriza os costumes e saberes de comunidades locais e suas derivações, “pós-tradicionais” e “novos tradicionais”, com demanda para recomposição e proteção de valores, respectivamente.

RESULTADO

A amplitude de tipos sociais abordados decorre da pluralidade de grupos familiares assistidos que, quando combinados à diversidade ambiental, promovem arranjos múltiplos a demandarem acúmulo de ciências sociais. Portanto, o sucesso dos

assentamentos rurais reflete modelos específicos de gestão, o que exclui fórmulas pré-estabelecidas.

Assim sendo, para o desenvolvimento econômico satisfatório dos assentados rurais, os modelos de gestão devem dialogar com a tipologia das famílias assistidas. Para os não locais, interesses conflitantes e choque cultural, além das limitações para a boa convivência, favorecem teorias econômicas ortodoxas. Quando o propósito é atender a comunidades tradicionais, referencial identitário consolidado, as políticas de desenvolvimento comportam modelos progressistas.

Famílias forasteiras — nas organizações sociais em construção, a exemplos dos Projetos de Assentamentos convencionais (PA), é oportuno que os Institutos de Terras resistam à presença de recursos de uso comum, em consonância com os estudos de Hardin (1968). Para o autor, é complexa a gestão dos comuns em meio à dissintonia de cultura e valores. Egocentrismo e avareza, por exemplo, são traços da personalidade humana que dificultam a convivência solidária, o que fica evidente em comunidades desprovidas de identidade grupal.

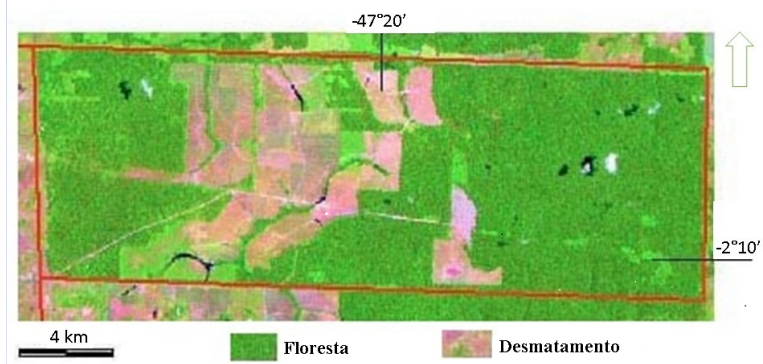
Por conseguinte, para refrear a tragédia e suas derivações, Hardin sugere o parcelamento e a destinação de ativos econômicos e ambientais, a fim de viabilizar a aplicação de expedientes coercitivos, repressivos e demais instrumentos de defesa do meio ambiente. Quando excluídas do parcelamento, as benfeitorias são expostas ao uso compartilhado de acesso irrestrito, e os conflitos de interesses e a má gestão podem determinar a completa degradação do bem por sobre-exploração, o que notabiliza a tragédia.

A concepção conservadora verificada no PA Vale do Bacaba, em Capitão Poço, Estado do Pará, expõe uma situação recorrente de desflorestamento de PA na Amazônia (SOARES, 2009). O projeto foi implantado em 1996, sendo constatado, em análise temporal do uso da terra, que 72% da área detinha vegetação natural preservada, nos padrões da legislação ambiental

vigente (Figura 3). O projeto foi parcelado, com os *commons* circunscritos nos lotes, consoante os princípios de Hardin. As imagens de 2006, entretanto, evidenciam que, transcorridos 10 anos da criação do projeto, houve intensa alteração da paisagem, com supressão massiva da cobertura florestal (Figura 4).

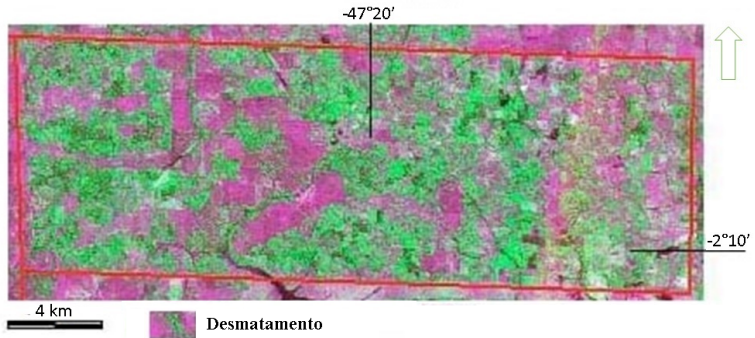
O desflorestamento além do permitido na legislação ambiental pode ser atribuído à gestão precária do empreendimento. Logo, cercamento e direito de propriedade, tão somente, não impedem o esgotamento dos recursos, ou ainda, a privatização, por si só, não assegura harmonia na relação do homem com o meio ambiente. A aplicação incompleta dos preceitos da tragédia dos comuns mostra-se tão danosa quanto a própria condição de tragédia que denuncia. A supressão da vegetação natural é recorrente nos projetos com áreas individualizadas, o que pode ser atribuído às limitações dos institutos de controle em conter crimes ambientais.

Figura 3. Fazenda Vale do Bacaba, Imagem LANDSAT de 1995



Fonte: SOARES; ESPINDOLA (2009).

Figura 4. Fazenda Vale do Bacaba, Imagem LANDSAT de 2006



Fonte: SOARES; ESPINDOLA (2009).

Nas áreas em que as unidades produtivas estão sob responsabilização direta do ocupante do lote, o que corrigiria a tragédia dos comuns, os bens são alcançados pela tragédia dos anticomuns, uma vez que os direitos de propriedade, em regra, não se apresentam claramente definidos. Os beneficiários, quando fiéis depositários de bens de uso comum, promovem a sua subutilização, o que é evidenciado pelo expressivo número de edificações em ruínas e de Sistemas Agroflorestais (SAF) que são convertidos em mata. O desinteresse do titular do lote — não proprietário — na gestão de recursos e a sua capacidade em impedir que outros o façam sustentam a tragédia dos anticomuns.

No PA Abril Vermelho, em Santa Bárbara do Pará, as benfeitorias foram indenizadas por ocasião da obtenção da propriedade pelo governo federal, sendo destinadas ao uso coletivo (BRASIL, 2003). As edificações, quando não expostas à ação do tempo, foram saqueadas por terceiros ou removidas por comunitários de modo desordenado. Alguns recursos naturais foram excluídos do parcelamento para uso comum de acesso irrestrito, e outros inseridos nas parcelas para usufruto solidário de acesso restrito. Na primeira situação, os recursos foram alcançados pela tragédia dos comuns, enquanto a segunda, pela tragédia dos anticomuns. São áreas a título de reserva legal coletiva, em tragédia, edificações em ruínas e SAFs no abandono.

Ao inserir os comuns na classe de problemas técnicos sem solução, Hardin reconhece que a teoria que defende não é conclusiva, porém, oportuna. Na hipótese de privatização dos recursos, a tragédia dos comuns posterga o colapso ambiental iminente, visto que ambientes cercados induzem à perda gradual da biodiversidade. Outrossim, remanescentes florestais isolados são prenúncio de florestas silenciosas, ou ainda, que ilhas particulares de biomas não são sustentáveis.

Famílias locais — os fundamentos de Elinor Ostrom estão alinhados às comunidades tradicionais, a exemplo dos habitantes de áreas de floresta, ilhas e várzeas na região amazônica. Os povos da floresta e os ribeirinhos salvaguardam o *modus operandi* de interação com a natureza por gerações, o que denota equilíbrio das relações interpessoais e uso dos recursos comuns sem tragédia.

A pesquisadora atenta para semelhança de conduta nos territórios em que a relação das famílias com o meio ambiente é sustentável. A boa governança integra os princípios apontados na teoria dos recursos comuns, recorrentes nos sistemas de gestão solidária bem-sucedidos. Nesses casos, aos gestores públicos convém a condição de observadores passivos, de modo a proteger a autogovernança. Nas palavras da autora, “o direito dos comunitários para construir suas próprias normas deve ser reconhecido pelos colaboradores externos. Quando há intervenção estatal ou de outrem nas regras já estabelecidas, a referida autogovernança perde sua autoridade e acaba fragilizada” (OSTROM, 1990, p. 100).

Nos projetos de assentamentos agroextrativistas (PAE) para atender povos tradicionais, os conflitos de gerações e o acesso a informações conflitantes, normalmente, fragilizam valores sociais e acirram a pressão sobre os recursos naturais. Esse cenário social que emana da descaracterização do espaço tradicional institui os pós-tradicionais, segmento social que estabelece um novo desafio aos direcionamentos de Ostrom. O que antes pautava a blindagem dos territórios tradicionais típicos assume o desafio

de estancar e até reverter o processo erosivo de princípios, fato que perpassa medidas educativas e de resgate de valores e saberes dos povos tradicionais.

A sociedade pós-tradicional não condiz com uma sociedade sem tradição, mas com um sistema de tradição e de transmissão familiar, educacional e religiosa cada vez mais proeminente, segundo aponta Assumpção (2012). Condição que, de modo menos elaborado, fica evidente em comunidades tradicionais próximas a centros urbanos, ou que, quando remotas, são alvo de padrões de desenvolvimento que modificam as estruturas sociais existentes. São ambientes que, semelhantes aos “novos tradicionais”, estão propensos às conclusões de Ostrom (1990), desse modo, para fazer valer a capacidade de resiliência das comunidades tradicionais.

Grupos sociais emergentes — indivíduos forasteiros que ao conviverem por um longo período em condições semelhantes elaboram padrões de reciprocidade que a eles podem beneficiar (CESAR et al., 2020). São novas alternativas de sobrevivência elaboradas em meio às dificuldades locais, das quais afloram novos indicadores sociais em bases sustentáveis. Essa situação é recorrente nos assentamentos antigos, não consolidados, em que o contínuo isolamento social e a ausência de políticas públicas favoreceram o surgimento de mecanismos de superação, o que permite a indivíduos não locais atributos de indivíduos locais; ou seja, um novo *status* social a exigir uma nova abordagem dos formuladores de políticas públicas.

Esse formato surgido do ordenamento de famílias assentadas excluídas tem visibilidade nos projetos de assentamentos federais implantados na década de 1980, mas ainda não consolidados. Com características próprias e capital social peculiar, a esse novo cenário pode ser atribuída a configuração “novo tradicional”. São novos valores e costumes, lideranças comunitárias natas, consistência das relações de convivência e na conduta com o meio ambiente. É um novo arranjo social

cristalizado, receptivo aos princípios de Ostrom quanto ao fortalecimento do capital social construído na comunidade.

Custos Sociais — o teorema dos custos sociais, de Coase (1960), sugere alternativas para a solução de conflitos configurados com a instalação dos assentamentos de trabalhadores rurais, quando as externalidades se manifestam e devem integrar os acordos de conciliação. São os casos de lotes às margens de cursos d'água, quando as famílias a jusante em conflito com os residentes a montante rompem com medidas compensatórias no que concerne a qualidade da água para todos; ou nos territórios com autorização de exploração minerária, em que as famílias relutam em ser expropriadas e reclamam por participação nos *royalties* das empresas.

As observações de Coase surgem para desconstruir o expediente de desafetação das áreas de mineração, por exemplo, em que as famílias assentadas são motivadas a desistir de suas parcelas, mediante contratos sujeitos a cláusulas abusivas. Nos termos firmados com as mineradoras nas áreas de abrangência do PNRA, os acordos carecem de mediação de gestores públicos, em face da magnitude de interesses e desequilíbrio de forças entre as partes. A proposta sugere contrapor a assertiva de que o subsolo pertence à União em detrimento dos superficiários, assim como para equalizar custos adicionais em busca do valor justo nas negociações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos assentamentos rurais de reforma agrária em que os beneficiários são migrantes, forasteiros ou não locais, as propostas de gestão em bases heterodoxas, a despeito do apelo acadêmico, não são efetivas. Fato com visibilidade no número de projetos precários, não obstante as políticas públicas de apoio ao desenvolvimento sustentável. Incongruências nas relações

interpessoais e má gestão fortalecem a política de privatização, na hipótese de desenvolvimento local e respeito ao meio ambiente.

Para conter a tragédia dos comuns, as benfeitorias e os recursos naturais devem ser destinados, ainda por ocasião de obtenção das áreas, com exclusão de ativos nos procedimentos de aquisições de áreas, ou adequada destinação entre os beneficiários na fase de implantação dos projetos. Os direitos de propriedade, quando bem definidos, promovem racionalização do uso de benfeitorias, tanto por afastar degradação por sobre-exploração, quanto ao impedir perdas por subutilização.

Nos projetos de assentamentos agroextrativistas, a teoria dos recursos comuns aponta para mitigação da interferência externa, com reverência à capacidade gestora local ou autogovernança. Nas circunstâncias em que a intervenção é inevitável, as contribuições do mercado ou de gestores públicos devem concorrer para valorização da cultura e dos saberes das comunidades assistidas, o que comporta políticas de desenvolvimento em bases progressistas.

Os arranjos sociais surgidos nos assentamentos rurais antigos reclamam modelos de gestão específicos. Aos grupos sociais que emanam da “evolução” social e econômica de comunidades tradicionais, os “pós-tradicionais”, ou da obstinação de famílias em projetos convencionais precários, os “novos tradicionais”, convêm os princípios definidos por Ostrom (1990). Para os pós-tradicionais, em que pese as famílias sofrerem modificações basilares, a proposta é de resgate de valores e saberes ainda presentes, com aposta na capacidade de resiliência dos povos. Para as situações em que novos valores afloram da superação de adversidades ao longo do tempo, são os princípios da boa governança que terão efeito, com a proteção do capital social surgido.

Em conclusão, nas mediações para solução de conflitos em comunidades rurais, além dos valores tangíveis, convém alcançar fatores econômicos não monetizáveis. Em *The problem*

of social cost, Coase relata a importância de contemplar fatores econômicos difusos e de pouca visibilidade, ou externalidades, para assegurar racionalidade e justiça aos acordos. Portanto, o alinhamento das relações interpessoais e no trato com o meio ambiente deve pautar a elaboração do modelo de gestão a ser adotado. Logo, nas decisões em que participam beneficiários do Programa de Reforma Agrária, é imperativa a colaboração de profissionais com expertise em ciências humanas.

REFERÊNCIAS

ASSUMPÇÃO, Gabriel Almeida. *Psicanálise: da crítica da tradição à sociedade pós-tradicional*. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/mosaico/article/view/6242>. Acesso em: 10 maio 2021.

BERGAMASCO, Sônia Pessoa Pereira. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 11, n. 31, p.37-50, ser./dez. 1997.

BIANCHI, Alvaro. Pareto, Mosca e a metodologia de uma nova ciência política. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n.19, p.167-197, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n19/2178-4884-rbcpol-19-00167.pdf>. Acesso em: 9 maio 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Ministério da Agricultura. *Relatório Agrônomo de Fiscalização: contribuição para avaliação e propriedade rural*. Belém, PA, 2003.

CESAR, Mateus; LUNA, Ivette; PERKINS, Ellit. De tragédia a solução: a atualidade teórica e empírica dos recursos comuns no Brasil. *Nova econ*. Belo Horizonte, v. 30, n. 1, p. 7-35, jan. 2020.

COASE, Ronaldo. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, The University of Chicago, v. 3, p 1-44, Oct. 1960.

FILIPPE, José Antônio; FERREIRA, Manoel Alberto; COELHO, Manoel Francisco. *A Tragédia dos Anticomuns: Um Novo Problema na Gestão da Pesca*. ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa, 2006.

GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

GRAZIANO NETO, Francisco. *Tamanho não é documento*. Disponível em: http://www.agrolink.com.br/colunistas/pg_detalle_coluna.asp?Cod=2124. 2007. Acesso em: 19 jul. 2022.

HALBROOK, Stephen. *The “Externalities” Argument*. Published on Mises Institute, 2003. Disponível em: <https://mises.org/library/externalities-argument>. Acesso em: 5 maio 2021.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1247, 1968.

HELLER, Michael. The Tragedy of the Anticommons: property in the transition from Marx to Markets. *Harvard Law Review*, Columbia, p. 621-688, 1998. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=57627>. Acesso em: 10 maio 2021.

HOMMA, Alfredo Kingo Oyama; WALKER, Roberto; CARVALHO, R.A. Dinâmica dos sistemas agroflorestais: o caso dos agricultores nipo-brasileiros em Tomé-Açu, Pará. In: COSTA, J.M.M. (org.). *Amazônia: desenvolvimento econômico e sustentabilidade de recursos naturais*. Belém: UFPa/NUMA, 1995, p. 37-56.

LEITE, Sergio; HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde Servolo, et al. *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. NEAD UNESP: São Paulo, 2004.

LLOYD, William Forster. *Two Lectures on the Checks to Population*: Oxford Univ. Press, San Francisco, 1964.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. São Paulo. *Estud. Av.* v. 19, n. 54, 2005.

LYRA, Ruy. Prevenção e mediação de conflitos: a atuação dos conselhos e ouvidorias na área de segurança e de justiça. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 40, n. 160, p. 163-178, 2003.

MICHELMAN, Frank. Ethics, Economics, and the Law of Property. *Tulsa Law Review*, v. 39, n. 3, p. 663, 2013.

NEVES, Vitor. O problema dos custos sociais. In: CENTEMERI, L. e CALDAS, J. C. (Coord.). *Valores em conflito: Megaprojetos, ambiente e território*. Coimbra: Ed. ALMEDINA, S.A.; 2016, p. 61-89.

OLIVEIRA, Araújo. Religião e Sociedade pós-tradicional: o caso da new age popular do vale do amanhecer. *Revista Brasileira de História das Religiões*, v. 2, n. 6, 2010.

OLIVEIRA, Janice Moraes; CARVALHO, Ludmilla Luciano. *Ocupação em áreas de Reserva Legal em Assentamentos: uma questão ambiental ou de conflito agrário?* Brasília, 2016. Disponível em: https://sindpfa.org.br/apoioSindPFA/Arquivos/II%20CNPFA/trabalhos/Janice%20Moraes%20e%20Ludmila%20Carvalho%20SR_04_GO.pdf. Acesso em: 15 maio 2021.

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

SOARES, Jorge Luís Nascimento. Teorias aplicadas aos conflitos em Projetos de Reforma Agrária: prevenção e controle. In: HOMMA, A. K. O. (Ed.). *Sinergias de mudança da agricultura amazônica: conflitos e oportunidades*. Brasília-DF: Embrapa, 2022, p. 115-127.

SOARES, Jorge Luís Nascimento; ESPINDOLA, Carlos Roberto. Geotecnologias no planejamento de assentamentos rurais: premissa para o Desenvolvimento Rural Sustentável. *Revista Ruris*, Campinas, v. 2, p. 207-226, 2009.

SUZUKI, Júlio César. O significado dos projetos de assentamento rural no Brasil. *Revista do Laboratório de Geografia Agrária*, São Paulo, vol. 1, p. 96-98, jul./dez. 2004.

VON MISES, Ludwig. *Human Action, A Treatise on Economics*, Alabama, 1998. Disponível em: https://cdn.mises.org/Human%20Action_3.pdf. Acesso em: 23 abril 2023.

JORGE LUÍS NASCIMENTO SOARES — Engenheiro Agrônomo, Doutorado em Engenharia Agrícola, Perito Federal Agrário do INCRA. E-mail: jorgeincra@yahoo.com.br.

ALFREDO KINGO OYAMA HOMMA — Agrônomo, Doutorado em Economia Rural, Pesquisador da Embrapa Amazônia Oriental. E-mail: alfredo.homma@gmail.com.