

## Gestão de Bens Comuns: uma Investigação no Parque Nacional da Serra da Canastra em Minas Gerais

### Management of Common Goods: an Investigation in the Parque Nacional da Serra da Canastra in Minas Gerais

#### Michella Christian do Prado

Universidade Federal de Lavras (UFLA)

michellaprado@yahoo.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3602-4253>

#### Eloisa Helena de Souza Cabral

Centro de Estudos de Pessoal do Forte Duque de Caxias

elocabral@uol.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3923-4280>

#### Valderí de Castro Alcântara

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

valderidecastroalcantara@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6698-0609>

#### Érica Aline Ferreira Silva Yamamoto

Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do Sul de Minas

ericayamamoto@facesm.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1294-3087>

## RESUMO

O objetivo é analisar as possibilidades e alternativas para a efetivação de uma gestão coletiva e cooperativa no Parque Nacional da Serra da Canastra (PNSC). O referencial teórico elucidou o conceito de bens comuns. A pesquisa é de natureza qualitativa e tipo descritiva. Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental, observação não participante e entrevistas. A análise se baseou nos princípios da boa governança de bens comuns. Os resultados apontam muitos desafios para uma gestão coletiva. No entanto, observamos que no período de 2018 a 2020 houve uma maior interação entre os diversos atores que integram a gestão do parque, proporcionando uma discussão mais participativa das questões e construindo uma gestão mais compartilhada. A gestão cooperativa de bens comuns emerge como uma possibilidade promissora para o desenvolvimento de uma performance sólida na resolução de conflitos, especialmente diante da diversidade das relações existentes entre os diferentes atores no âmbito do PNSC, local que abriga uma ampla variedade de bens comuns.

**Palavras-chave:** Conflitos socioambientais; *Commons*; Cooperação; Gestão ambiental; Gestão coletiva de bens comuns.

## ABSTRACT

The objective is to analyze the possibilities and alternatives for the effectiveness of a collective and cooperative management at Parque Nacional da Serra da Canastra (PNSC). The theoretical framework elucidates the concept of common goods. The research is qualitative and descriptive in nature. Data were collected through documentary research, non-participant observation and interviews. The analysis was based on the principles of good governance of common goods. The results point to many challenges for collective management. However, we found that in the period from 2018 to 2020 there was a greater interaction between the several players that integrate the park management, making it possible a more participatory discussion of the issues and building a more shared management process. Cooperative management of common goods emerges as a promising possibility for developing a robust performance in conflict resolution, particularly in light of the diversity of relationships among different actors within the PNSC, site that encompasses a wide range of common goods.

**Keywords:** Socio-environmental conflicts; *Commons*; Cooperation; Environmental management; Collective management of common goods.

## Introdução

A Serra da Canastra é uma região conhecida pelas práticas de ecoturismo com natureza exuberante, tradições locais e produtos típicos, inúmeras nascentes, rios, montanhas e variadas espécies da fauna e da flora, boa parte dessas protegidas pelo Parque Nacional da Serra da Canastra (PNSC) que abrange seis municípios do estado de Minas Gerais: Capitólio; Delfinópolis; Sacramento; São João Batista do Glória; São Roque de Minas e; Vargem Bonita. O PNSC é de posse e domínio públicos (Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000). A legislação prevê a desapropriação de áreas particulares, fonte de inúmeros conflitos socioambientais. Um parque nacional é um espaço onde bens comuns são geridos pelo poder público visando evitar a “tragédia dos comuns” (Hardin, 1968), isto é, que a exploração individual não leve ao esgotamento dos recursos (Dardot & Laval, 2017).

No PNSC existem controvérsias e impactos provocados pela mineração, em virtude dos diversos interesses envolvidos (Macedo, 2014). Sobre o quartzito a questão mais conflitiva é a mineração ilegal, atividade que se desenvolve nos municípios de Capitólio e São João Batista do Glória. Em 2005 foi assinado o acordo de compensação ambiental, porém observamos o não cumprimento das regras pactuadas, sendo que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) considerou a extração irregular (Macedo, 2014).

Além disso, os conflitos socioambientais em áreas protegidas decorrem principalmente da relação com as populações locais. Diegues (2008, p. 67) destaca a importância do conhecimento dessas populações e indica serem as mesmas “agentes de proteção de áreas naturais”, sendo que sua permanência ou não no local requer um diálogo constante e transparente. O plano de manejo do PNSC contém normas e restrições que atingem principalmente a população residente, gerando conflitos quanto às atividades que são desenvolvidas de acordo com tradições locais, como a utilização de fogo nas pastagens, a fabricação do queijo canastra, ou ainda, atividades ligadas à mineração e ao turismo. Conforme analisou Ferreira (2013), os conflitos com os moradores da região são uma realidade no que se refere ao PNSC.

Gonçalves e Tárrega (2017) observam que entre o ano de 1974, data da criação do PNSC, e o período que se inicia em 2001, com a elaboração do plano de manejo, aprovado apenas em 2005, sobreveio um silêncio no tocante às regularizações fundiárias dos 126.262 hectares não regularizados até então. Com a conclusão do plano de manejo em 2005 pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a área reconhecida do PNSC foi estabelecida em 200 mil hectares, sendo isso tratado como um equívoco institucional (Gonçalves & Tárrega, 2017). Foi nesse período que atividades que deveriam ser encerradas afloraram, provocando impactos econômicos, políticos e sociais (Ferreira, 2013; Gonçalves, & Tárrega, 2017).

A resolução de conflitos requer processos institucionalizados resultantes da criação de instituições e de normas claras e acordadas (Ostrom, 1990). Em um conflito cada ator manifesta interesses diversos, ocorrendo simultaneamente uma “disputa material e ideológica onde as relações sociopolíticas estabelecidas reagem concorrencialmente entre as partes” (Nogueira, 2013, p. 56). Segundo Cruz, Pereira,

Cruz e Garcia (2018, p. 1), “os conflitos relacionados à gestão dos bens comuns não se limitam a uma questão de natureza técnica, mas apresentam-se como uma questão gerencial social, ambiental, cultural e política”, e nem sempre são passíveis de resolução por técnicas tradicionais de gestão.

Ostrom (1990) construiu um campo de pesquisa com foco na gestão coletiva de recursos comuns através da qual o uso do recurso natural não promove a sua degradação. Seus estudos contestam a privatização dos bens comuns e as sanções advindas do poder estatal e propõem um conjunto de regras práticas e princípios para a gestão dos bens comuns. Para a autora, “[...] bens coletivos (água, florestas, áreas agrícolas, animais silvestres, entre outros) poderiam ser geridos por usuários interessados [...] por meio da cooperação entre os indivíduos e associações” (Cruz et al., 2018, p. 3).

Apesar da existência de outros modelos capazes de analisar conflitos e questões institucionais, a proposta de gestão dos bens comuns de Ostrom (1990, 2009, 2010) continua sendo uma ferramenta eficaz e coerente com a abordagem apresentada neste texto. Uma revisão cientométrica recente realizada por Felizardo, Machado, Carmo, Prado e Pereira (2023) demonstrou o impacto e a relevância dos trabalhos de Elinor Ostrom. Essa revisão ressalta o legado duradouro de Ostrom, evidenciando como suas contribuições influenciaram e continuam a influenciar pesquisas acadêmicas, inclusive em estudos no campo da gestão. Para fortalecer ainda mais a relevância da proposta de Ostrom (1990, 2009, 2010), pesquisas conduzidas por Fernandes (2012), Pereira (2013) e Ferreira (2013) também se basearam nessa abordagem. Esses estudos, ao adotarem a perspectiva de Ostrom, demonstraram a aplicabilidade contínua de suas ideias e a capacidade de oferecer *insights* valiosos para o campo da gestão.

Nesse contexto empírico (conflitos socioambientais no PNSC) e teórico (perspectiva da gestão dos bens comuns em Ostrom), a presente pesquisa se propõe a responder a seguinte questão: Quais as possibilidades e alternativas para a efetivação de uma gestão coletiva e cooperativa dos bens comuns no Parque Nacional da Serra da Canastra (PNSC), Minas Gerais? O objetivo, portanto, é analisar as possibilidades e alternativas para a efetivação de uma gestão coletiva e cooperativa no Parque Nacional da Serra da Canastra (PNSC), mais especificamente a gestão dos bens comuns situados no parque.

A seguir, apresentamos uma discussão teórica sobre gestão de bens comuns (seção 2). Na seção 3 se apresenta a metodologia de pesquisa e, na sequência, resultados e discussão (seção 4). Por último, são feitas as considerações finais (seção 5).

## Gestão de recursos comuns

Elinor Ostrom, Prêmio Nobel de Economia em 2009, é a impulsionadora dos estudos dos recursos comuns a partir de sua obra *Governing the Commons* (Ostrom, 1990), quando enfatiza a gestão compartilhada para esses bens, embasada nas relações de confiança entre os atores sociais e requerendo comunicação, acesso, circulação de informações, monitoramento e cooperação como condições necessárias para enfrentar problemas de escassez, individualidade e competição.

Ostrom (1990) propõe uma teoria da ação coletiva auto-organizada e autogovernada (Dardot & Laval, 2017).

A “tragédia dos comuns” (Hardin, 1968) é um dos modelos para gestão de recursos comuns propostos para quando a ação individual compromete a conservação e provoca até a extinção do bem. A tragédia seria superada pela presença de um elemento exterior, que agindo impositivamente seria capaz de conter as ações humanas comandadas pela competição, individualismo e egoísmo. Articular soluções para a tragédia dos comuns, segundo Hardin (1968), passaria pela regulação estatal limitando a disponibilidade do bem e/ou pela mutação no regime de propriedade tornando o bem, antes comum, um bem privado, bem como ofertando benefícios para a sua preservação.

Ostrom (1990) supera as dificuldades apontadas por Hardin (1968) ao descrever empiricamente arranjos sustentáveis de exploração dos recursos. A contemporaneidade das questões de sustentabilidade e meio ambiente, em seus matizes multidisciplinares, foi abordada por Ostrom (1990) na análise normativa da exploração dos recursos ambientais tomados como *commons*, ou recursos compartilhados em sociedade, e identificados pela baixa exclusão e alta rivalidade com que o seu usufruto os qualifica (Quadro 1).

**Quadro 1 - Atributos básicos dos tipos de bens**

Baixa (não rival)		Subtração	
		Alta (rival)	
Exclusão	Difícil	Bens públicos: paz, segurança, defesa nacional, etc.	Bens comuns: lagos, sistemas de irrigação, locais de pesca, florestas, etc.
	Fácil	Bens taxáveis ou bens de pedágio: teatros, clubes privados, creches, etc.	Bens privados: alimentação, roupas, automóveis, etc.

Fonte: Ostrom, Gardner e Walker (1994, p. 7).

Diferentemente dos bens públicos caracterizados por baixas exclusividade e rivalidade (como os direitos civis); dos bens privados (como vestimentas), que pressupõem altas exclusão e rivalidade; e dos bens a pedágio, que se manifestam altamente exclusivos, mas são fruídos com baixa rivalidade (como energia e estradas), o conceito de *commons* especifica um tipo de bem com baixa exclusividade, como os bens públicos, pois não são propriedades de um indivíduo, provocando em sua fruição rivalidade entre indivíduos, visto que são finitos e escassos como os bens privados. Exemplos clássicos de *commons* são os recursos naturais relevantes para a sociedade como os rios, as águas e as florestas.

Os recursos comuns (*common-pool resources*) são de difícil exclusão e de alta subtraibilidade, e apresentam uma dinâmica especial em parques como o Parque Nacional da Serra da Canastra (PNSC): “trata-se de uma situação típica do entorno de áreas protegidas, onde há exemplos importantes que incluem estoques de peixes, pastagens e madeira, água potável, água para irrigação, paisagens naturais, vegetação nativa” (Pereira, 2013, p. 53). Salienta-se que o PNSC é gerido pelo

poder público. Portanto, faz-se importante enfatizar que bens comuns (*commons*) não se confundem com bens públicos ou bens coletivos, conforme muito se observa na literatura (Dardot & Laval, 2017).

## Princípios da boa governança de bens comuns

A partir de estudos empíricos de casos suíços, japoneses, espanhóis e filipinos, Ostrom (1990) indicou a necessidade de um referencial normativo que organizasse a gestão da fruição desses bens (*commons*), constituído por princípios (Quadro 2). As regras de ação prática foram extraídas de dados empíricos de casos bem sucedidos da boa governança de bens comuns e abstraídos em forma de princípios (Ostrom, 1990; Dardot & Laval, 2017).

**Quadro 2 - Princípios da boa governança de bens comuns**

Princípio	Descrição
1. Fronteiras bem definidas	Limites claros e localmente compreendidos e legitimados entre usuários e não usuários. Se refere também a limites claros que separam um recurso comum específico de sistemas socioecológicos mais amplos.
2. Coerência entre as regras de apropriação e provisão e as condições locais	As regras de apropriação e provisão são congruentes com as condições sociais e ambientais locais. As regras de apropriação são congruentes com as regras de provisão. A distribuição de custos é proporcional à distribuição de benefícios.
3. Arranjos de decisão coletiva	A maioria dos indivíduos afetados por um regime de recursos está autorizada a participar na elaboração e modificação de suas regras.
4. Monitoramento de usuários e recursos	Existe monitoramento do uso dos recursos por parte dos usuários. Existe monitoramento dos usuários em seus diferentes níveis de apropriação e provisão dos recursos.
5. Sanções graduais	As sanções por violações de regras começam baixas, mas se tornam mais fortes se um usuário continuar violando as regras.
6. Mecanismos de resolução de conflitos	Existem arenas locais rápidas e de baixo custo para resolver conflitos entre usuários dos recursos.
7. Reconhecimento mínimo de direitos de organização	Os direitos dos usuários locais de fazer suas próprias regras são reconhecidos pelo governo.
8. Aninhamento e articulação intersetorial na gestão	Quando um recurso comum está intimamente ligado a um sistema social-ecológico maior, as atividades de controle são organizadas em várias camadas aninhadas.

Fonte: Adaptado de Ostrom (1990, p. 90).

Baseada no fato de que atores com interesses e poderes diferentes poderiam inviabilizar uma gestão centralizada e sem articulação local, Ostrom (1990) propôs uma gestão em arranjos institucionais policêntricos, com multiplicidade de usuários e beneficiários, visando evitar tanto o controle estatal como a privatização. Assim, os interessados podem gerir diretamente os bens comuns, por meio da cooperação, estando a sua manutenção ligada à gestão compartilhada e cooperativa, que dependerá da forma de organização, do nível de participação, da legitimidade, dos



conflitos existentes, da capacidade de articular diferentes interesses e das iniciativas implementadas em torno da preservação e conservação do bem (Ostrom, 1990).

Para Ostrom (1990, p. 18), “quando as pessoas se comunicam e interagem em um ambiente físico localizado é possível que elas aprendam em quem confiar e como se organizar para serem beneficiadas e evitar prejuízos”. As normas compartilhadas e interiorizadas geram sentimentos de pertencimento e reciprocidade, que se traduzem em confiança. Assim, para Ostrom (1990), em comunidades onde há reciprocidade acredita-se que os atores sejam confiáveis. Portanto, é desejável que confiança, reciprocidade e cooperação estejam interligadas e se tornem moeda de troca nas relações, onde a disponibilidade do ator em assumir riscos dependerá da confiança depositada no outro (Ostrom, Gardner, & Walker, 1994). Ostrom (2003) salienta que há diversos formatos institucionais que podem gerar bons resultados para a gestão coletiva de bens comuns.

A partir das propriedades dos recursos onde a exclusão é difícil e o uso conjunto do bem envolve subtração, as combinações daí derivadas podem resultar em uma governança onde regras, normas e estratégias são norteadores para a ação e interações de uma comunidade, para construir uma gestão sustentável e cooperativa com vistas à auto-organização. Os estudos de Ostrom (1990) e Feeny, Berkes, Mccay e Acheson (1990) mostraram que há condições de gerir bens comuns de maneira colaborativa e classificar os meios de manejo que melhor se adaptem a esses bens, aplicados tanto para grupos menores quanto maiores. Esses grupos reúnem capacidades para organizar instituições e criar regras, bem como realizar a gestão do uso dos comuns por meio da cooperação.

Para Ostrom, Gardner e Walker (1994) um recurso comum é entendido como um sistema de recursos de uso coletivo no qual a exclusão é difícil e o uso conjunto envolve a subtração. O termo *Common Pool Resources* é empregado para designar os sistemas de recursos compartilhados independentes de direito de propriedade, entendido como direitos legais adquiridos em equidade por um grupo para usufruto (Hess & Ostrom, 2007). Nesse sistema, os bens comuns se referem a recursos compartilhados pelo grupo que estão sujeitos aos conflitos decorrentes de situações oportunistas, competição pelo direito de uso e exploração dos comuns.

A implantação no PNSC resultou na valorização da região, dos seus bens naturais e culturais, mas também gerou conflitos entre a gestão do parque e a comunidade local, entre outros focos de conflitos (Fernandes, 2012; Pereira, 2013; Macedo, 2014). Uma alternativa para solucionar esses conflitos pauta-se na participação, no envolvimento da comunidade, na ação movida pelos atores impactados por meio da ação coletiva, possibilitando um intercâmbio de experiências e a diluição dos conflitos com vistas tanto ao usufruto como à preservação dos bens no entorno do PNSC.

Para Ostrom (1990, 2003), a governança em torno dos recursos comuns é uma forma de escapar dos modelos unilaterais centrados no Estado ou no mercado. Portanto, o referencial de bens comuns permite o estudo de conflitos socioambientais e de alternativas para a cooperação entre diferentes atores em torno da questão. A discussão da gestão coletiva a partir de Ostrom apresenta um cenário favorável à resolução de conflitos por meio do compartilhamento de decisões entre o poder

público e os atores sociais e econômicos. Esse referencial permite constatar que a gestão cooperativa de bens comuns é uma possibilidade para o desenvolvimento de uma performance sólida na gestão dos conflitos, diante da diversidade das relações entre os atores, como entendemos ser a questão do Parque Nacional da Serra da Canastra (PNSC).

## Metodologia de pesquisa

O trabalho de Poteete, Janssen e Ostrom (2011) mostrou que “os pesquisadores têm buscado uma variedade de estratégias na acumulação de dados a partir de um amplo conjunto de observações sobre a ação coletiva na gestão dos recursos comuns” (Pereira, 2013, p. 79). Nesse sentido, este estudo se aproxima do que Poteete et al. (2011) denominam de estudo de caso e foi desenvolvido a partir de uma abordagem qualitativa (Godoy, 1995).

Os dados foram coletados por meio de (a) pesquisa documental, (b) observação não participante e (c) entrevistas. A pesquisa documental busca compreender o fenômeno estudado a partir da análise de documentos que “não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (Gil, 2002, p. 45). Os documentos analisados foram atas das reuniões do conselho consultivo do PNSC, arquivos internos da instituição gestora e das representações de moradores, bem como os planos de manejo do PNSC.

A observação não participante (Vianna, 2003) envolveu a presença de uma pesquisadora, sem direito a fala, em uma reunião do conselho consultivo do PNSC. A entrevista, por sua vez, é a técnica indicada quando o pesquisador precisa obter informações do seu objeto de estudo, uma vez que fornece a oportunidade de se conhecer atitudes, sentimentos e valores intrínsecos ao comportamento dos participantes da pesquisa (Gil, 2002). Para a realização das entrevistas os contatos foram feitos via um representante da Associação de Turismo da Serra da Canastra (ATUSCA). As 11 primeiras entrevistas foram realizadas no município de São Roque de Minas e a entrevista 12 em Vargem Bonita. O roteiro de entrevista foi construído a partir dos princípios de Ostrom (1990). Foram entrevistados atores públicos, empresas e sociedade civil, em um total de 12 (doze) entrevistados apresentados no Quadro 3.

**Quadro 3 - Atores entrevistados**

Entrevistado	Instituição	Data
Entrevistado 1	Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) – Passos	17-10-2019
Entrevistado 2	Loba da Canastra – Hostel e Ecoturismo	16-10-2019
Entrevistado 3	Terra Brasilis – Pato Mergulhão	18-10-2019
Entrevistado 4	ICMBio – Gestor PNSC	18-10-2019
Entrevistado 5	Instituto Cupinzeiro – Delfinópolis e São João Batista do Glória	18-10-2019
Entrevistado 6	Associação de Monitores Ambientais da Serra da Canastra	18-10-2019

Entrevistado 7	Instituto Estadual de Florestas	19-10-2019
Entrevistado 8	Departamento de Meio Ambiente da Prefeitura de Capitólio	26-11-2019
Entrevistado 9	Prefeitura de São Roque de Minas	26-11-2019
Entrevistado 10	Produtor Rural de São Roque de Minas	26-11-2019
Entrevistado 11	Associação de Turismo da Serra da Canastra (ATUSCA)	26-11-2019
Entrevistado 12	EMATER – Vargem Bonita	01-11-2019

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo. Segundo Gil (2002, p. 89), esse tipo de análise “[...] possibilita a descrição do conteúdo manifesto e latente das comunicações”. A categorização é a organização dos dados a partir de categorias – “um conjunto de categorias descritivas, que podem ser fundamentadas no referencial teórico da pesquisa” (Gil, 2002, p. 134). Para a categorização, utilizamos os princípios apontados no Quadro 2, que se referem aos *design principles* de Ostrom (1990). Dessa forma, foram consideradas *a priori* as seguintes categorias: 1. Fronteiras bem definidas; 2. Coerência entre as regras de apropriação e provisão e as condições locais; 3. Arranjos de decisão coletiva; 4. Monitoramento de usuários e recursos; 5. Sanções graduais; 6. Mecanismos de resolução de conflitos; 7. Reconhecimento mínimo de direitos de organização e 8. Aninhamento e articulação intersetorial na gestão. Ao considerar tais categorias, buscamos garantir uma análise abrangente e criteriosa dos sistema socioecológico em questão (PNSC). Portanto, essas categorias fornecem um conjunto de critérios para a análise, destacando os aspectos fundamentais que devem ser considerados na busca por práticas de gestão coletiva e sustentáveis.

## Resultados e discussão

Os resultados são apresentados em dois tópicos: 4.1) Contextualização histórica, atores envolvidos e conflitos; 4.2) Princípios de gestão coletiva presentes e ausentes no PNSC.

### Contextualização histórica, atores envolvidos e conflitos

Em 3 de abril de 1972, por meio do Decreto nº 70.335, foi criado o Parque Nacional da Serra da Canastra (PNSC), localizado no centro oeste brasileiro, mais especificamente no sudoeste do estado de Minas Gerais abrangendo seis municípios: Capitólio, Delfinópolis, Sacramento, São João Batista do Glória, São Roque de Minas e Vargem Bonita. Na criação do Parque ficou estabelecido como área total o equivalente a 197.787 hectares. Desse total, somente 71.525 hectares (36,2%) estão regularizados, por meio do Decreto nº 74.447 de 21 de agosto de 1974, sendo que os 126.262 hectares (63,8%) não regulamentados acarretam constantes embates jurídicos.



No município de São Roque de Minas está localizada a sede administrativa do PNSC, sendo a gestão a cargo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), desde o ano de 2007. Inicialmente, a gestão do PNSC era de responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). O parque é atualmente gerido pelo poder público – nos termos de Hardin (1968), uma das saídas previstas para a “tragédia dos comuns”. Ao ser transformado em parque nacional, os bens comuns da região passaram a ser regulados por normas legais exteriores.

A Serra da Canastra, na Região Centro-Sul do estado, é um naco de paraíso. Formada por dois chapadões e por vales férteis, abriga a nascente histórica do Rio São Francisco, que forma a maior bacia hidrográfica não amazônica do Brasil. É morada de tamanduás-bandeira, tatus-canastra, lobos-guará, veados campeiros e de infinitas cachoeiras. Tem em seus morros imensas reservas de quartzito e diamante. Dos férteis vales ao pé da Serra sai o queijo Canastra, considerado patrimônio imaterial do Brasil pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Apesar de tudo isso, a região é um território de interesses divididos, como ocorre em outras áreas que deveriam ser protegidas pela União e pelo estado, conforme mostrou ontem reportagem publicada no Estado de Minas (Macedo, 2014).

Do ponto de vista da governança, diversos atores influenciam e participam na gestão dos bens comuns; portanto, além dos administradores do PNSC, são atores desse processo: empresas mineradoras, Ministério Público, CEMIG, associações, turistas, proprietários rurais, pesquisadores e prefeituras municipais. Trata-se de um espaço em que convivem diferentes atores sociais com interesses e percepções distintas e em uma escala bastante ampliada – elementos que conforme a literatura dificulta as possibilidades de uma ação coletiva auto-organizada e autogovernada (Saunders, 2014; Dardot & Laval, 2017).

Como existe uma diversidade de atores e interesses surgiu a necessidade de um sistema policêntrico, em que ninguém tem o monopólio das decisões, sendo que as mesmas devem ser compartilhadas uma vez que existe uma multiplicidade de centros de decisão (Aligica & Tarko, 2012). É nesse contexto que se manifesta o desafio para a gestão compartilhada dos bens comuns, envolvendo inúmeros atores de natureza diversa, tais como setor público, privado e organizações da sociedade civil. Percebemos que os atores do setor empresarial e da sociedade civil são mais críticos em relação ao PNSC, enquanto os atores estatais têm uma avaliação mais positiva. Na gestão federal de 2018 a 2022 houve trocas consecutivas na coordenação do ICMBio, o que interferiu nas ações e nos trabalhos anteriormente planejados, e os gestores de parques ficaram sem orientações específicas quanto aos caminhos que deveriam seguir.

A implantação do Parque foi traumática para a região, porque a área desapropriada tinha dezenas de fazendas, uma delas praticamente em cima das nascentes do “velho Chico”. Os fazendeiros foram resistindo e protelando a saída até serem retirados à força pela Polícia Federal, dez anos mais tarde. Alguns fazendeiros discutem na justiça até hoje o valor das indenizações (Portal Serra da Canastra, 2019).

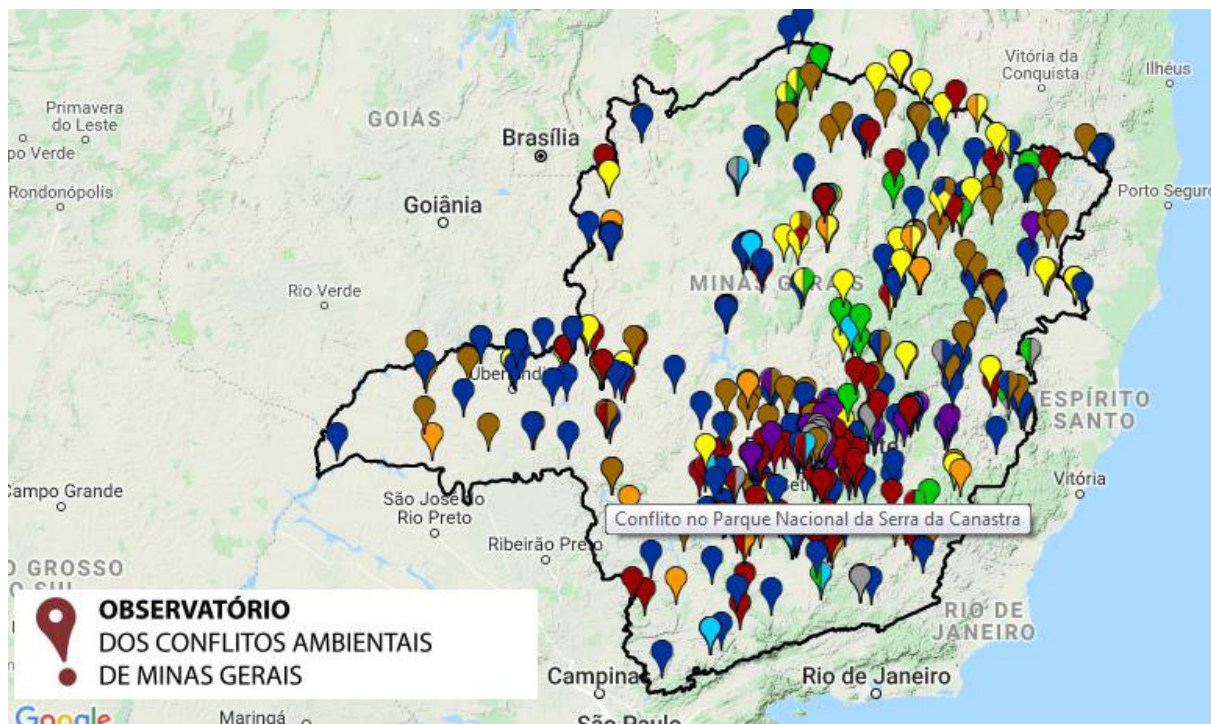
No processo de criação e gestão do PNSC, diversos conflitos se apresentaram, sobretudo advindos das populações residentes que, após a desapropriação, postergaram a saída e foram removidas compulsoriamente pela polícia federal depois de dez anos.

Na região da Serra da Canastra, além das questões relacionadas com os moradores, existe o interesse de empresas mineradoras na exploração das rochas *kimberlito* (diamantes) e *quartzito* (pedras ornamentais), cujas concessões foram suspensas, em 2001, por determinação do Ministério Público Federal – MPF. As empresas mineradoras pressionam o Estado no sentido de redefinir a área a ser regularizada, excluindo parte desta em troca de outra para efeito de compensação aos impactos ambientais provenientes da degradação de áreas incluídas nos limites do Parque (Fernandes, 2012, p. 16)

Segundo Fernandes (2012, p. 163), as relações “[...] entre o Estado, as comunidades rurais e as empresas mineradoras para resolver o processo de regularização fundiária do PNSC” foram importantes “[...] na discussão não apenas para o redimensionamento dos contornos territoriais, como também para o olhar sobre os processos que articulam os contextos locais, onde são realizadas as atividades do cotidiano”. Isso se deve especialmente ao fato de que “o lugar construído historicamente pelos moradores da Serra da Canastra e os significados e sentidos atribuídos ao mesmo, mostraram as implicações e as mudanças nos modos de vida locais decorrentes da chegada do Parque” (Fernandes, 2012, p. 163). Nesse sentido, a criação de espaços como o PNSC é permeada por conflitos de interesses e visões de mundo diversas.

Frente a esse cenário, o PNSC foi registrado no Mapa dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais, em 2019, como uma área de conflitos ambientais. A Figura 1 indica que esses conflitos são mais visíveis nos municípios de Delfinópolis e São Roque de Minas, sendo classificados como conflito de “demanda territorial” e especificamente como “desapropriação territorial para ampliação do PNSC”.

Figura 1 - Mapa dos conflitos ambientais de Minas Gerais



Fonte: Observatório dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais (2019).

Fernandes (2012, p. 163) destaca, ainda, que as relações “[...] entre o Estado, as comunidades rurais e as empresas mineradoras para resolver o processo de regularização fundiária do PNSC” foram importantes “[...] na discussão não apenas do redimensionamento dos contornos territoriais, como também para olhar os processos que articulam os contextos locais, onde são realizadas as atividades do cotidiano”. Isso se deve, especialmente, ao fato de que “o lugar construído historicamente pelos moradores da Serra da Canastra e os significados e sentidos atribuídos ao mesmo mostraram as implicações e as mudanças nos modos de vida locais decorrentes da chegada do Parque” (Fernandes, 2012, p. 163).

Para Acelrad (2004, p. 26), os conflitos são compostos por colisões, “[...] envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação do uso e do significado do território”, os quais surgem na presença de ameaça de “impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos”. Essas afirmações qualificam exemplarmente a situação no entorno do PNSC, uma vez que as regras advindas da implantação de uma unidade de conservação de proteção integral vieram à contramão das práticas sociais já instaladas pelos grupos ali residentes, paralelamente à dificuldade em se resolver as questões fundiárias, fato esse que agravou ainda mais a situação conflituosa (Ferreira, 2013).

Nesse contexto, podemos afirmar que os atores estariam diante de um problema/conflito que atinge os grupos de diversas formas e que para solucioná-lo seria necessário um envolvimento efetivo dos atores em ação cooperativa. Para

tanto, a ação se desenvolveria de forma coletiva, uma vez que os atores afetados pelas novas normas de manejo são de diversos segmentos econômicos e sociais. De forma concisa, uma simples ação de maneira isolada, individualizada, não bastaria. Emerge, então, a necessidade de uma ação coletiva e cooperativa que objetive resolver os problemas dos atores da região da Canastra.

## Princípios de gestão coletiva presentes e ausentes na gestão do PNSC

Sabemos que a proposta de Ostrom e colaboradores não busca um modelo único, estabelecendo apenas um quadro analítico (princípios). Nesse sentido, não existe um único meio de gerir os comuns e que seja adequado a todas as situações (Dardot & Laval, 2017). Ao trazer os princípios, Ostrom (1990) inova na teoria econômica por considerar as reações entre reciprocidade, gestão democrática e participação dos atores. Nesta seção, analisaremos os princípios presentes e ausentes na gestão do PNSC.

A categoria teórica “Fronteiras bem definidas” se refere ao fato de existir limites claros compreendidos e legitimados entre usuários e não usuários, e fronteiras precisas entre um recurso comum específico de sistemas ecológicos mais amplos (Ostrom, 1990). A entrevistada representante da UEMG, que conhece a Serra da Canastra desde 2015, afirmou: “a Canastra é o coração da região sudoeste de Minas”. Para ela, é o “parque mais visitado, e precisa de muita colaboração de pesquisadores para um plano de manejo eficiente. Se não houver contribuição, toda a paisagem pode vir a ser prejudicada”. A depoente acredita que a área está preservada, pois hoje há muito controle. Sobre o fato de limites definidos para o uso de recursos naturais no PNSC, a entrevistada acredita que “ela conhece estes limites, o que não ocorre com as demais pessoas”, e indica que existe “uma defasagem de conhecimento no que tange ao que é preservado e ao que não é”. Trata-se de uma região com águas, rios, florestas e outros recursos naturais, os clássicos bens comuns, caracterizados por difícil exclusão e de alta subtraibilidade (Ostrom, 1990). A utilização desses diferentes recursos sem o estabelecimento de regras formais (Hardin, 1968) ou práticas (Ostrom, 1990) pode levar à escassez.

A representante da Terra Brasilis afirma que o PNSC “guarda grande biodiversidade e grande parte do parque é regularizada”. O representante do ICMBio afirmou que “existem inúmeros bens naturais: biodiversidade, fauna, flora, águas e ar puro, e o uso indireto não degrada”. Para a representante do Instituto Cupinzeiro “o maior bem natural é a água e depois o cerrado com sua fauna e flora”. Afirmou também que “os limites não são bem definidos e, apesar da sinalização, é difícil saber com precisão esses limites, até mesmo para os moradores”. A representante do IEF afirmou que “as multas administradas revelam uma intervenção não planejada, como no caso das nascentes”.

Os representantes dos monitores ambientais (prefeitura) afirmaram que “o parque é importante pela preservação das águas”. Para os entrevistados, “o turismo é uma indústria limpa e deveria ser incentivado”. Afirmam que a preservação é recente e que o entorno é mais preservado que interior no PNSC. O representante dos produtores aponta conhecer o parque “desde a sua fundação” e destaca “que a



administração é errada”. Segundo o entrevistado, “uma pessoa que administrasse o parque deveria chamar todos que estão em volta para ser amigo, para dialogar e não multar igual é feito”. Enfatizou a necessidade e importância de “conversar com os envolvidos em casos como as queimadas, pois o produtor é sem instrução, sem preparo, sem conhecimento [...] o pessoal que estuda devia ter mais compreensão”. Para o depoente, “os produtores ficam revoltados com a forma como as multas são aplicadas”. Sobre a preservação, o entrevistado se expressa que “atualmente tem mais controle, anteriormente queimava todo ano”. Para o representante dos produtores, os problemas do parque “se resolvem com a conversa com todos”. Para ele, “o produtor deveria ser mais respeitado” e “a administração do PNSC não confere este respeito”.

A representante da Associação de Turismo da Serra da Canastra (ATUSCA) e proprietária de pousadas conhece o PNSC há 24 anos e aponta que “não existem limites bem definidos e o único que existe são as portarias”. Portanto, com relação às fronteiras bem definidas essas devem evidenciar “limites claros, localmente compreendidos e legitimados entre usuários e não usuários, limites esses que separam um recurso comum específico de sistemas socioecológicos mais amplos” (Ostrom, 1990, p. 90). Isso nos permite indicar que os limites são definidos no PNSC, especialmente, do ponto de vista jurídico; porém, de acordo com depoimentos, verificamos o desconhecimento quanto às informações claras sobre os mesmos.

A categoria teórica “Coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais” é congruente com as condições sociais e ambientais locais e com a distribuição proporcional de custos e benefícios (Ostrom, 1990). A representante da UEMG afirmou que “as regras de apropriação, desapropriação e uso dos recursos naturais são sustentáveis; elas são bem claras”. Quanto aos custos “é distribuído”, mas “deveria receber mais recursos e tem valores que não chegam ao parque, faltando recursos”. As condições socioambientais “estão boas e cursos e palestras, como o da produção do queijo da Canastra, são pautados na lógica da sustentabilidade e da proteção do PNSC”.

Para a representante da Terra Brasilis, “as regras em alguns casos são bem conhecidas e em outros não”, uma vez que “muitas pessoas que vivem no local respeitam, mas nas áreas de atividades agrícolas isso nem sempre é respeitado”. Sobre as condições socioambientais, a representante da Terra Brasilis destacou: “conflitos advindos da desapropriação que foi truculenta mesmo, como todo mundo fala e não sabe se amenizou, mas que o atual gestor busca uma aproximação com os proprietários e dá uma abertura”. Por sua vez, o representante do ICMBio afirmou que “as regras, às vezes, são vistas como negativas, mas são fundamentais e sustentáveis”. Porém, para o representante do Instituto Cupinzeiro ocorre o contrário, pois “as regras não são sustentáveis”. No que se refere aos custos, indica que “em alguns casos existe engajamento da sociedade civil e empresarial, mas que a maior parte vem do Estado”.

A representante do IEF afirma que a Lei Estadual mineira é “bem restritiva e as regras existem e o IEF é um dos agentes para fazer cumprir as leis ambientais, porém as pessoas não entendem as leis”. Sobre os custos da conservação, afirma que “muitos não entendem que precisam arcar conjuntamente com eles”.



Os representantes dos monitores ambientais (prefeitura) afirmaram que “faltam informações palpáveis; a comunicação deveria ser mais efetiva no tocante às regras”.

O representante dos produtores considera que “há desconhecimento das regras e deveria haver diálogos respeitosos”. A representante da ATUSCA destacou que “os limites de uso das áreas regularizadas existem; no entanto, das demais áreas não”. As receitas provêm dos “ingressos e multas, mas a maior parte vai para Brasília”. Assim, “não existe abertura da administração para os empresários; parece que existe uma parede”. No que tange às condições socioambientais atuais, pondera que “avançaram em relação aos fazendeiros”.

Portanto, no que se refere à categoria “Coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais”, observamos uma insatisfação por parte de alguns atores. Em geral, as regras são sustentáveis, os custos distribuídos e o parque está em boas condições socioambientais. No entanto, existe indicativo de que a gestão do PNSC, mesmo que esteja mais aberta que a anterior, ainda não é exercida de forma dialógica com os diversos atores sociais, fato esse que dificulta a tomada de decisão coletiva por parte dos envolvidos. Entendemos que essa abertura e a implantação de uma gestão mais dialógica é um processo. Com base na gestão atual, vemos que a tomada de decisão e a gestão podem ser coletivas, mesmo com a multiplicidade de atores. Por outro lado, a abrangência do parque que envolve vários municípios também se constitui em uma dificuldade a ser superada, mas houve uma ampliação da participação nas decisões com a nova gestão do PNSC.

Na categoria teórica “Arranjos de decisão coletiva”, a entrevistada da UEMG declara que “desconhece como as regras de uso foram definidas”, mas ressalta que “acredita que a gestão do parque está aberta a opiniões e que o gestor é muito aberto ao diálogo”. O representante do Instituto Cupinzeiro asseverou que “as pessoas participam muito pouco na tomada de decisão e se organizam somente quando se sentem ameaçadas”. A representante da ATUSCA declarou: “no que tange às regras de uso, não houve participação da população e as mesmas são como os gestores do parque desejam”. Sendo assim, as regras são definidas pela gestão do PNSC sem a participação efetiva dos envolvidos. Para parte dos atores (gestor do parque, departamento de meio ambiente, IEF) a gestão está mais participativa; no entanto, para representantes dos canastreiros e do setor comercial, a gestão continua centralizada.

Salientamos que a gestão é um processo e que implantar uma gestão participativa e coletiva para a tomada de decisão envolve o desenvolvimento e incorporação de uma cultura para se atuar coletivamente em ambientes com diferentes setores, visões e interesses. A cultura de ação coletiva requer um reconhecimento de que essa gestão é peculiar, uma vez que envolve um bem comum a ser preservado por toda a coletividade. Assim, a nova gestão do PNSC vem ampliando as possibilidades de uma gestão coletiva dos recursos comuns, mesmo que dificuldades e limitações ainda se apresentem como desafios a serem superados.

Na categoria teórica “Monitoramento de usuários e recursos”, a representante da UEMG ponderou que “uma das formas de monitorar é via pesquisas”, e ressalta sua preocupação “em relação à mineradora”. Para a representante da Terra Brasilis, “as

pesquisas, quando realizadas, fazem levantamentos para verificação das condições do local e as ocorrências como queimadas”. Destaca que nas áreas regularizadas “o impacto é bem menor, mesmo com o turismo”, indicando existir “um controle e monitoramento”. O representante do Instituto Cupinzeiro acredita que “em alguns pontos há controle e monitoramento, mas precisa de mais monitoramento com os turistas”. Para os representantes dos monitores ambientais, “há excesso de controle em relação aos visitantes e moradores da região”.

No que se refere à categoria teórica “Monitoramento de usuários e recursos” percebemos que o monitoramento acontece; no entanto, excessos são apontados. Isso leva à percepção de que a relação entre monitoramento e sanções graduais algumas vezes é desproporcional. As sanções requerem mais equilíbrio em função dos diferentes atores e interesses. Ferreira (2013) estudou as sanções sobre os ribeirinhos e apontou que eles se sentem atingidos de forma desproporcional. Nesse ponto é salutar lembrar que a literatura estudada, especialmente Ostrom (1990), indica que para a efetivação de uma gestão coletiva o primeiro passo é o estudo das regras. Para o caso em questão, os moradores indicam que são atingidos pelas regras e sanções de forma desproporcional. As regras e sanções devem ser estudadas e discutidas coletivamente, sobretudo as regras de operação associadas às variáveis estruturais específicas do PNSC, bem como condições biofísicas, particularidades da comunidade e regras de uso.

No que se refere à categoria teórica “Sanções graduais”, a entrevistada da UEMG acredita que “há sanções e usinas foram multadas com valor muito alto”. O representante da Terra Brasilis ponderou que não sabe ao certo sobre as sanções, mas sabe da existência de multas. A representante do Instituto Cupinzeiro relatou que “há multas envolvendo fogo, mas que se multa menos do que se deveria e há coisas que não têm sanções”. Para os representantes dos monitores ambientais (prefeitura), “as pessoas fazem o que querem e não vemos punições, mas no passado muitas multas foram aplicadas de forma equivocada”. Para o representante dos produtores, “a mineradora sabe trabalhar para não ser multada, pois, deve ter advogado e o problema é que o produtor não tem conhecimento e não sabe o que fazer e as multas são pesadas”. Reconhece, no entanto, que “a multa provocou melhorias, pois o pessoal não faz coisa tão errada mais”. A representante da ATUSCA se refere ao monitoramento que confere “maior atenção à nascente do rio São Francisco”, mas entende que “outros pontos deveriam ser monitorados com mais cuidado”. Completa indicando que os condutores são tratados como exploradores do parque e as sanções para quem descumpre são graves.

Verificamos que existem divergências sobre “sanções graduais”. Para parte dos atores (representante da UEMG e do IEF), ainda são poucas e devem ser ampliadas. Para outros, existem sanções muito rigorosas, principalmente para produtores e moradores. As sanções graduais indicadas por Ostrom (1990), no geral, estão presentes, mas carecem de operacionalidade eficaz, mesmo que parte dos atores (representantes da ATUSCA, produtores rurais e guias do parque) critiquem o excesso delas. Essa crítica é motivada pelo fato de que os produtores e canastreiros possuem uma longa trajetória de conflitos em torno da questão fundiária considerando, assim, que as sanções são exageradas, principalmente para aqueles

que habitam a região antes mesmo da existência do PNSC. Nesse particular, fica a indicação da aplicação gradual de sanções, indo das mais brandas para as mais substanciais; pode ser uma alternativa, ainda mais com a adoção de regras de compensação.

As sanções graduais foram citadas pela ATUSCA e por moradores locais que afirmaram que guias e moradores já foram proibidos de entrar no PNSC. No entanto, percebemos que essa questão é bastante velada. No que se refere às multas, existe antes da aplicação um aviso e orientação. Em casos mais graves, a multa é direta. Todavia, em gestões anteriores há relatos de que a multa era aplicada sem níveis de graduação. Finalmente, as sanções graduais são necessárias e devem servir como um processo pedagógico que deveria ser implementado e assumido.

Quanto à categoria teórica “Mecanismos de resolução de conflitos”, a representante da UEMG indica que “os maiores conflitos advêm da questão de tirar as pessoas do parque, pois ainda existem moradores”. Para o representante da Terra Brasilis, “o principal conflito se origina no passado advindo da desapropriação; a comunidade ainda não consegue conversar com o ICMBio, nem o ICMBio com a comunidade, e essa indefinição aumenta a tensão”. Para a representante do Instituto Cupinzeiro, o principal conflito é “com as comunidades tradicionais e com pessoas que promovem turismo predatório, e a solução é o diálogo”. Para o IEF, “o maior conflito é a regulação fundiária”.

Nesse contexto, é necessário partir do reconhecimento dos conflitos e disputas, especialmente os que envolvem a regulação fundiária, a qual requer uma arena adequada para o diálogo, acrescida da essencial participação efetiva e ativa dos atores precipuamente na tomada de decisão. Uma das alternativas é iniciar um processo de aproximação dos diferentes atores, proporcionando espaços participativos e diferenciados para o debate. A rotatividade de reuniões nos diversos municípios é uma das possibilidades para ampliar a participação associada aos horários e aos dias que favoreçam a presença.

Com referência à categoria teórica “Reconhecimento mínimo de direitos de organização”, o representante do Instituto Cupinzeiro indica que “a participação da sociedade civil e articulação entre os atores poderia ser melhor”. A representante da ATUSCA considera forçoso rever a questão dos condutores “que agora estão sendo proibidos de entrar no PNSC, pois há uma falsa aproximação que oscila entre condutores e moradores”. Ela enfatiza que “o conselho consultivo existe devido à exigência da lei”. Para o representante do Instituto Cupinzeiro, “as pessoas têm pouco poder de influenciar, mesmo com o conselho”. Porém, para o representante da Associação de Monitores Ambientais “as pessoas são respeitadas e não existem conflitos hoje”, o que diverge das questões apresentadas anteriormente.

Com relação à categoria teórica “Aninhamento e articulação intersetorial na gestão”, a representante da UEMG afirma que vê essa presença, e o representante da Terra Brasilis citou que “o conselho consultivo permite ouvir várias demandas”. Para os representantes dos monitores ambientais (prefeitura) “os gestores atuais são receptivos às demandas e a prefeitura tem participado ativamente, porém é preciso ação articulada com o IEF e ICMBio com relação ao patrimônio histórico,

junto à sociedade civil”. Para o representante dos produtores, “o parque aceita os grupos organizados, como o grupo dos canasteiros, e até respeita bem, respeito que deve estar presente perante as organizações envolvidas com o turismo”. Porém, o representante da ATUSCA pondera: “a gestão do Parque não respeita verdadeiramente as associações e nem as enxerga, permeando o sentimento de superioridade”.

Embora reconhecendo que os gestores do PNSC estão mais abertos às demais organizações, essa abertura carece de efetividade e de iniciativas direcionadas ao incentivo de ações coletivas e cooperativas. Essa situação foi identificada por Oviedo, Bursztyn e Drummond (2015) em estudo realizado sobre a Amazônia Brasileira, quando atestam a existência de um monitoramento, porém de forma ineficaz relacionado à regulamentação da posse das terras. As representantes da UEMG e do IEF assinalam que o monitoramento no PNSC é fraco e há ausência de instâncias para a resolução de conflitos.

Quando o tema é sanções há o reconhecimento de que são diminutas, mas para alguns são desproporcionais e em excesso. Villamayor-Tomas et al. (2016) evidenciam que não há um entendimento sobre o monitoramento e sanções adequadas aos casos particulares e ao contexto social e cultural em que o bem se localiza. Os resultados obtidos demonstram as dificuldades para estabelecer o que seria comum no PNSC e que fosse capaz de promover uma sinergia e convergência de interesses. Os achados de Ostrom (1990) são contundentes e indeclináveis em afirmar que a essência do comum floresce quando as comunidades envolvidas criam as próprias regras para cuidar de seus bens comuns. Os resultados mostram também que há necessidade de meios e incentivos para se alcançar os objetivos de autogoverno e sustentabilidade do PNSC, dentre os quais destacamos: uma ação gerencial mais dialógica com formas de comunicação que envolvam os stakeholders; regras transparentes de justiça distributiva de custos; benefícios decorrentes das atividades desenvolvidas no PNSC; e mapeamento claro dos interesses que permeiam os recursos ambientais. Nesse sentido, Bollier (2016) nos instiga e reforça que não há fórmulas, modelos pré-estabelecidos para originar o que é comum, uma vez que as comunidades devem desfrutar da vivência ímpar de gerir um recurso, o que solicita atenção às originalidades para descobrir faculdades e capacidades fecundas contidas nas relações sociais.

Carências e desafios estão presentes. O comum, além dos recursos ambientais, deveria convergir para emancipação e autonomia de indivíduos e organizações que o edificam no entorno do PNSC. Mesmo reconhecendo as limitações e dificuldades, entendemos que há possibilidades para uma gestão coletiva e colaborativa dos bens comuns, considerando a extensão territorial do PNSC e os diversos grupos envolvidos. Esses fatores são desafios que também demandam força de vontade e requerem ação política para serem enfrentados em prol de uma gestão baseada no diálogo e na cooperação. Salienta-se que Ostrom (1990) e Hess e Ostrom (2007) já abordavam a importância da comunicação para que regras práticas sejam criadas. A comunicação se tornou mais presente nos últimos anos no PNSC; no entanto, ainda carece de uma construção que é bastante “artesanal” (Ostrom, 1992) e que difere da imposição/aplicação de regras de cima e de fora. A questão do tempo é

fundamental, como pontuam Oviedo, Bursztyn e Drummond (2015, p. 132-133) que encontraram “progresso em direção de um sistema de gestão participativa da pesca na região amazônica brasileira” nos últimos dez anos.

## Considerações finais

Do ponto de vista da governança todos os atores, públicos e privados, influenciam e devem participar na gestão dos bens comuns. Reconhecer o que é comum e acordar sobre isso é o passo inicial para a construção de uma governança colaborativa que assegure e avance no entendimento de que o comum comporta a biodiversidade, mas também espaços sociais que estão no entorno do PNSC.

Com relação às fronteiras, o PNSC possui limites definidos, especialmente do ponto de vista jurídico. No entanto, as entrevistas revelam que as pessoas não sabem onde começa e onde termina o parque, sugerindo a necessidade de informações mais claras e constantes sobre os limites. Nesse ponto é imperioso assumir a interdependência entre pessoas, recursos, cultura e natureza no intuito de reconhecer as fronteiras e estabelecer uma rede de relações para a gestão do coletivo. Esse reconhecimento seria uma forma de amenizar a insatisfação de atores sociais do PNSC quanto às regras de apropriação e provisão de acordo com as condições locais.

Quando analisada a gestão sob o ponto de vista da abertura e participação e dos arranjos de decisão, observamos que houve evolução, mas persiste o desafio de viabilizar e incrementar a participação dos atores envolvidos em um processo para construir vínculos, relações que conformam o coletivo. As regras, por exemplo, têm sido definidas pela gestão do PNSC sem a participação efetiva dos envolvidos, mas, sobretudo para os canastreiros e setor comercial, a gestão permanece centralizada. Além das regras, o monitoramento e sanções carecem de equilíbrio entre o ato punitivo e o educativo. A criação de instituições voltadas para uma gestão coletiva dos comuns vai depender das especificidades da região e de um trabalho árduo de negociações e experimentações (Ostrom, 1992; Dardot & Laval, 2017).

Podemos afirmar que a adoção dessa perspectiva e de princípios democráticos minimizaria as dificuldades para uma ação cooperativa e dialógica a fim de que as comunidades que vivem no entorno do PNSC possam usufruir e conservar os bens comuns. O excesso das regras e sanções relatadas se deve em parte pela falta de comunicação entre a gestão do parque e os atores envolvidos, uma vez que as sanções são fundamentais em arranjos coletivos, mas devem ser transparentes e aceitas pelos envolvidos para que tenham legitimidade.

Quanto aos mecanismos de resolução de conflitos, observamos que os conflitos decorrem em sua maioria das questões que envolvem a regulação fundiária, presentes desde a origem do PNSC. Não visualizamos arenas e atitudes adequadas para a resolução desses conflitos, o que frustra quaisquer expectativas e/ou tentativas de resolver as controvérsias, alimentando os sentimentos de impotência e insatisfação de alguns atores, conforme apontado nos depoimentos. O desafio está em ultrapassar a representação em direção à participação mais efetiva dos envolvidos, elementos essenciais para uma governança colaborativa.



Quando usuários estão implicados em uma negociação com autonomia para alterar e propor normas é plausível empenhar-se no ato de organizar a gestão. Quanto ao alinhamento e articulação intersetorial, percebemos que os gestores do PNSC estão mais abertos; porém, essa abertura requer efetividade em direção à construção de uma rede que privilegie o interesse público, articulações que atualmente estão amplamente facilitadas pelas tecnologias de informação e comunicação, facilitadoras para interação entre as diversas instituições e a sociedade civil.

Os achados são relevantes para a gestão do PNSC, permitindo a identificação de desafios e o desenvolvimento de estratégias para superá-los. A pesquisa destaca a importância da participação e interação dos atores na construção de uma gestão mais compartilhada e participativa, fornecendo subsídios para o desenvolvimento de políticas e práticas de gestão mais eficazes. Além disso, os grupos e demais interessados no PNSC podem se beneficiar dos achados da pesquisa ao compreenderem os desafios enfrentados na gestão do PNSC e identificarem oportunidades de maior envolvimento. Os resultados podem promover discussões e ações voltadas para o fortalecimento da gestão coletiva, favorecendo a proteção e conservação dos bens comuns presentes no PNSC.

O presente estudo apresenta algumas limitações a serem consideradas. Primeiramente, as entrevistas realizadas não abrangeram todos os atores envolvidos, deixando de incluir a perspectiva dos visitantes do Parque em relação à sua percepção e avaliação da gestão atual do PNSC. Essa lacuna de informações pode afetar a compreensão abrangente do contexto. Além disso, é importante ressaltar que o presente estudo não foi conduzido de forma longitudinal, não acompanhando diretamente as decisões e os processos de gestão no PNSC. Uma abordagem mais participativa e longitudinal teria permitido uma compreensão mais profunda dos desafios e oportunidades enfrentados na prática. Outra limitação é que o estudo se concentrou em uma abordagem descritiva, fornecendo apenas indicações e direcionamentos para uma gestão coletiva dos bens comuns no PNSC. No entanto, não foi proposta a construção de nenhum artefato, como ferramenta ou *framework*, para auxiliar nesse processo. Essa é uma área que pode ser explorada em estudos futuros, considerando o presente estudo como um marco inicial.

As questões dos comuns são contraditórias e nem sempre claras quanto à característica daquilo que de fato é comum. Como desafio para agendas futuras, sugerimos: (a) estudar a operacionalização da gestão coletiva em ambientes com área e número de atores mais abrangentes – uma questão crítica da proposta de Ostrom; (b) analisar em profundidade como os conflitos identificados foram historicamente formados; (c) compreender como os atores locais, canastreiros e produtores, vem se organizando em torno de suas demandas e construindo suas interações locais e regionais; e (d) explorar a construção de artefatos, como ferramentas gerenciais ou *frameworks*, que possam auxiliar na efetivação de uma gestão compartilhada dos bens comuns do PNSC.

## Referências

- Acselrad, H. (2004). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll.
- Aligica, P. D. & Tarko, V. (2012). Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond. *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25(02), 237-262.
- Bollier, D. (2016). *Pensar desde los comunes: una breve introducción*. Madri: Traficantes de Sueños.
- Brasil (2005). *Plano de manejo do parque nacional da Serra do Canastra*. Recuperado em 20 mai. 2020, de [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/PM\\_PNSC\\_Resumo\\_Executivo.PDF](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/PM_PNSC_Resumo_Executivo.PDF)
- Cruz, E. S. T., Pereira, J. R., Cruz, A. O., & Garcia, A. S. (2018, novembro). Gestão da água como common pool resource: revisão integrativa a partir de Elinor Ostrom. *Anais do XXI SEMEAD Seminários em Administração*, São Paulo, SP, Brasil.
- Diegues, A. C. S. (2008). *O mito moderno da natureza intocada* (6. ed.). São Paulo: Hucitec: Nupaub-USP/CEC.
- Feeny, D., Berkes, F., Mccay, B. J., & Acheson, J. M. (1990). The Tragedy of the Commons: twenty-two years later. *Human Ecology*, 18(1), 1-19.
- Felizardo, L. F., Machado, N. R. C., Carmo, G., Prado, J. W., & Pereira, J. R. (2023). Elinor Ostrom's scholarly impact: a scientometric review of a nobel laureate. *Revista de Gestão e Secretariado*, 14(5), 7047-7081.
- Fernandes, V. S. R. (2012). *Entre a regulação e a emancipação social: desafios à continuidade do lugar frente ao Parque Nacional da Serra da Canastra - MG*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.
- Ferreira, G. H. C. (2013). *A regularização fundiária no Parque Nacional da Serra da Canastra e a expropriação camponesa: da baioneta à ponta da caneta*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.

- Godoy, A. S. (1995). A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. *Revista de Administração de Empresas*, 35(4), 65-71.
- Gonçalves, D. D. & Tárrega, M. C. V. B. (2017). Conflitos sociais e jurídicos na consolidação fundiária dos Parques Nacionais brasileiros: um estudo de caso sob a ótica da Teoria Crítica de David Sanches Rubio. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, 7(1), 62-88.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Hess, C. & Ostrom, E. Introduction: an overview of the knowledge commons. In Hess, C. & Ostrom, E. (orgs.). *Understanding Knowledge as a Commons: from theory to practice*. Cambridge e Londres: The MIT Press, 2007.
- Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Diário Oficial da União (2000). Recuperado em 20 mai. 2020, de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm)
- Macedo, J. (2014). *Serra da Canastra vive conflito entre preservação e subsistência de agricultores*. Recuperado em 20 mai. 2020, de [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2014/06/02/interna\\_gerais,535053/serra-da-canastra-vive-conflito-entre-preservacao-e-subsistencia-de-agricultores.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2014/06/02/interna_gerais,535053/serra-da-canastra-vive-conflito-entre-preservacao-e-subsistencia-de-agricultores.shtml)
- Nogueira, L. S. (2013, novembro). Conflitos no entorno do parque Nacional da Serra da Canastra: perspectivas da pluriatividade para o desenvolvimento no espaço rural. *Anais do VIII Congresso Brasileiro de Turismo Rural e I Colóquio Internacional de Pesquisa e Práticas em Turismo no Espaço Rural*, São Paulo, SP, Brasil.
- Observatório de Conflitos Ambientais de Minas Gerais. (2019). *Mapa dos conflitos ambientais*. Recuperado em 20 ago. 2019, de <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/observatorio-de-conflitos-ambientais/mapa-dos-conflitos-ambientais/>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Indiana University Press Cambridge.
- Ostrom, E. (1992). *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*. São Francisco, ICS Press.

- Ostrom, E. (2003). How types of goods and property rights jointly affect collective action. *Journal of Theoretical Politics*, 15(3), 239-270.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-672.
- Ostrom, E. (2009). A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science*, 325(s/n), 419-422.
- Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Oviedo, A. F. P., Bursztyn, M., & Drummond, J. A. (2015). Agora sob nova administração: acordos de pesca nas várzeas da Amazônia Brasileira. *Ambiente & Sociedade*, 18(4), 119-138.
- Pereira, M. A. (2013). *Gestão de recursos comuns no entorno de áreas protegidas: ação coletiva e desenvolvimento rural no sistema socioecológico (SES) do Parque Nacional da Serra da Bodoquena - MS*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
- Portal Serra da Canastra. 2019. Disponível em: <https://www.serradacanastra.com.br/hospedagem/pousadas-rurais/portal-da-canastra> Acessado em 20 de maio de 2020.
- Poteete, A. R., Ostrom, E., & Janssen, M. A. (2011). *Trabalho em parceria: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos*. São Paulo: Editora Senac.
- Vianna, H. M. (2003). *Pesquisa em Educação: a observação*. Brasília: Plano Editora.
- Villamayor-Tomas, S., Avagyan, M., Firlus, M., Helbing, G., & Kabakova, M. (2016). Hydropower vs. fisheries conservation: a test of institutional design principles for common-pool resource management in the lower Mekong basin social-ecological system. *Ecology and Society*, 21(1), 1-19.