

GESTÃO SOCIAL E GOVERNING THE COMMONS: A COOPERAÇÃO COMO ELO DE CONVERGÊNCIA¹

Social Management and Governing the Commons: cooperation as a convergence link

Juliana Rabelo Pereira

Mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Especialista em Gestão Estratégica de Marketing. Lavras, MG, Brasil. E-mail: julianarpereira@hotmail.com

Eloisa Helena de Souza Cabral

Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora Adjunta da Universidade Federal de Lavras. Lavras, MG, Brasil. E-mail: elocabral@uol.com.br

José Roberto Pereira

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Professor Associado da Universidade Federal de Lavras. Lavras, MG, Brasil. E-mail: jroberto2013@gmail.com

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de analisar a cooperação como atributo valorativo e como um elo de convergência entre a abordagem de Elinor Ostrom e os estudos acerca dos temas da gestão social. Considerando-se o fato de serem recentes as contribuições de Ostrom, ressalta-se a importância de seu trabalho e do rol de possibilidades que ele oferece para a compreensão do autogoverno no âmbito teórico da gestão social. Para tal, uma revisão de literatura foi realizada acerca das considerações e dos aportes teóricos relacionados aos temas. Assim, são destacados aspectos essenciais da cooperação nos propósitos da gestão social e nos estudos de Elinor Ostrom sobre formas de ação coletiva. Em seguida, são comparados aspectos relevantes entre a gestão social e a abordagem neoinstitucionalista – da qual a autora faz parte – enfatizando-se os quadros conceituais teóricos, os limites e as possibilidades de convergência.

Palavras-chave: Cooperação. Valores. Gestão Social.

Abstract

This article aims to analyze cooperation as an evaluative attribute and as a convergence link between Elinor Ostrom's approach and researches on the issues of social management. Considering the fact that Ostrom's contributions are recent, we emphasize the importance of her work and the range of possibilities it offers to the understanding of self-government in the theoretical framework of social management. Thereby, we review the literature research about the considerations and theoretical contributions on these subjects. We also highlight some key aspects of cooperation in the purposes of social management and on the studies of Elinor Ostrom about ways of collective action. Relevant aspects of social management and of neo-institutionalist approach - which the author is a part of - are compared emphasizing the conceptual frameworks, its limits and the possibilities for convergence.

Keywords: Cooperation. Values. Social Management.

¹ Uma versão deste artigo foi apresentada no V Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração, Florianópolis-SC, 2015.



1 INTRODUÇÃO

Ao considerar os valores como princípios que orientam e guiam a vida de pessoas e grupos, reconhece-se que sua escolha implica em preferências, metas e distinção entre o que é importante e o que é secundário, entre o que tem valor e o que não tem (GOUVÊA, 2008; TAMAYO, 2005). Nesse sentido, Elinor Ostrom identificou nos valores das comunidades locais os princípios referenciais necessários para a criação e funcionamento de sistemas de autogoverno dos recursos de uso comum. Por seu lado, a gestão social reconhece nos valores, atitudes, objetivos e comportamento dos indivíduos os pressupostos básicos para o estabelecimento de uma sociedade mais justa.

A abordagem de Ostrom (1990) e os esforços dos pesquisadores brasileiros que se dedicam ao campo da gestão social encontram no valor cooperação a possibilidade de reprodução desses resultados, funcionando como um sentido comum de união dos indivíduos em torno de seus interesses e necessidades. Incapazes de lidarem sozinhos com isso, os indivíduos assumem em conjunto os deveres e responsabilidades, bem como o comportamento solidário e de identificação com a comunidade.

Nesse contexto, Schwartz (1992) desenvolveu um modelo para a estrutura dos valores humanos, mais conhecido como teoria de valores, identificando a complexidade das relações entre os valores e o comportamento, organizando o campo da motivação humana em dez tipos motivacionais. Seu estudo demonstra a existência de uma hierarquia universal de valores, que pode ser explicada pelos condicionantes aos quais todas as culturas e pessoas estão expostas (TAMAYO; PORTO, 2005). Dessa forma, os resultados, bem como sua metodologia de verificação, constituem um paradigma seguro para a investigação da confluência dos valores nos processos de decisão, pessoais e organizacionais.

Ao investigar experimentos de gestão em associações com finalidades sociais, Cabral (2011) ressaltou a capacidade de a gestão social reproduzir valores, seja como propósito institucional ou como elemento agregador de grupos sociais, permitindo a identificação de *circuitos simbólicos de troca* capazes de organizar economicamente a gestão e, através de seus resultados, impactar socialmente a vida das pessoas. É válido

considerar, portanto, segundo a autora, a gestão social como um modo especial de gestão, essencialmente vinculado à reprodução de valores e à produção de benefícios sociais (CABRAL; MUZY, 2014).

O presente artigo tem como objetivo analisar a cooperação como atributo valorativo, segundo a teoria de valores de Schwartz (1992), e como um elo de convergência entre a abordagem de Elinor Ostrom e os estudos acerca dos temas da gestão social. Considerando-se o fato de serem recentes as contribuições de Ostrom, ressalta-se a importância de seu trabalho e do rol de possibilidades que ele oferece para a compreensão do autogoverno no âmbito teórico da gestão social. Para tal, uma revisão de literatura foi realizada acerca das considerações e aportes teóricos relacionados aos temas.

Assim, são destacados aspectos essenciais da cooperação nos propósitos da gestão social e nos estudos de Elinor Ostrom sobre formas de ação coletiva. Em seguida, são comparados aspectos relevantes entre a gestão social e a abordagem neoinstitucionalista – da qual a autora faz parte – enfatizando-se os quadros conceituais teóricos, os limites e as possibilidades de convergência entre ambas.

Além dessa introdução, o artigo estrutura-se em outras seções e subseções que abordam a cooperação como atributo valorativo, a gestão social como instância reprodutora do valor cooperação, a abordagem de Elinor Ostrom, a cooperação como perspectiva para a ação coletiva, aproximações da abordagem de Elinor Ostrom com a gestão social e as considerações finais.

2 A COOPERAÇÃO COMO ATRIBUTO VALORATIVO

Segundo Tamayo e Porto (2005, p. 17), “[...] desde os primórdios da filosofia, os valores se constituem como fonte de reflexão seja na definição do que é Bom ou no que é Belo”. Na antropologia, são utilizados para a compreensão da cultura. Na sociologia, são empregados para fundamentar a sociedade e justificar suas ações. Em contrapartida, nas abordagens evolucionistas a transmissão dos valores representa um fenômeno importante na compreensão da sobrevivência da espécie humana (TAMAYO; PORTO, 2005).

Grad (2008) identifica os valores como construtos psicossociais que expressam uma relação geral e estável entre o indivíduo e a sociedade. Para Teixeira e Pereira (2008), os valores representam uma linguagem utilizada pelo ser humano para comunicar suas necessidades. Por outro lado, Campos (2008) e Tamayo (2005) identificam nos valores um aspecto motivacional capaz de orientar nossas atitudes e comportamentos.

Assim sendo, os próprios seres humanos, em sua vivência cotidiana, valoram as coisas e estabelecem valores. Em outras palavras, a organização do pensamento acerca dos valores implica em escolhas, seja por parte de uma pessoa ou de uma coletividade (GOUVÊA, 2008). Rokeach (1973 *apud* TAMAYO, 2005, p. 160) identifica que “[...] o conhecimento dos valores de uma pessoa nos deveria permitir predizer como ela se comportará em diversas situações experimentais e da vida real”.

Nessa perspectiva, Schwartz (1992) desenvolveu um modelo para o estudo da estrutura dos valores humanos, mais conhecido como teoria de valores, segundo a qual as três necessidades humanas universais (biológica, social e institucional) são a base para o desenvolvimento dos valores. Assim, dez tipos motivacionais foram propostos para organizar um conjunto de valores: universalismo, benevolência, conformidade, tradição, segurança, poder, realização, hedonismo, estimulação e autodeterminação. Tais tipos encontram-se dispostos em uma estrutura circular de acordo com o seu grau de compatibilidade ou conflito. Desse modo, cada um é detalhado em termos de objetivos amplos que expressam e fundamentado em relação às necessidades humanas universais e aos conceitos de valores relacionados. Alguns valores apresentam significados múltiplos e expressam objetivos motivacionais de mais de um tipo motivacional (GRAD, 2008; PORTO, 2008; SCHWARTZ, 2005b).

Portanto, ao considerar a cooperação como uma relação fundamentada na união de esforços e capacidades em prol de interesses e objetivos comuns, três tipos motivacionais são considerados mais relevantes na sua análise como atributo valorativo, segundo esclarece Schwartz (2005b, p. 25-27):

Poder. Objetivo que o define: status social e prestígio, controle ou domínio sobre pessoas e recursos. Para justificar esse fato da vida social e para motivar membros do grupo a aceitar isso,

os grupos têm de tratar o poder como um valor (autoridade, saúde, poder social).

Conformidade. Objetivo que a define: restrição de ações, inclinações e impulsos que tendem a chatear ou prejudicar outros e que violam expectativas ou normas sociais. Os valores de conformidade são derivados do requisito de que as inclinações dos indivíduos que possam romper e prejudicar a delicada interação e funcionamento dos grupos sejam inibidas (obediente, autodisciplinado, polidez, respeito para com os pais e idosos).

Benevolência. Objetivo que a define: preservar e fortalecer o bem-estar daqueles com que o contato pessoal do indivíduo é mais frequente (o grupo “interno”). Os valores de benevolência enfatizam a preocupação voluntária com o bem-estar dos outros (prestativo, honesto, piedoso, responsável, leal, amizade verdadeira, amor maduro).

Partindo-se desse pressuposto, a cooperação como atributo valorativo apresenta uma correlação entre os tipos motivacionais benevolência e conformidade em contraposição ao tipo motivacional poder, cujos valores relacionam-se mais fortemente com a não cooperação, enfatizando a vantagem competitiva e legitimando o ganho próprio em detrimento dos outros. Assim, o estímulo a um nível alto de cooperação requer, ao mesmo tempo, uma prioridade alta em valores que a promovam (benevolência) e uma baixa prioridade em valores que a oponham (poder). Ademais, ao considerar a cooperação como um comportamento normativo da sociedade, os valores de conformidade tendem também a aumentá-la como forma de evitar resultados negativos para o próprio indivíduo (SCHWARTZ, 2005a; 2005b).

3 A GESTÃO SOCIAL COMO INSTÂNCIA REPRODUTORA DO VALOR COOPERAÇÃO

Um valor torna-se pressuposto básico a partir do momento em que os membros de um grupo percebem que sua utilização produz resultados positivos em diversas situações. A partir de então, tal valor é validado socialmente e aquilo que era internalizado passa a atuar automaticamente, regendo o comportamento e explicando a aceitação ou rejeição de determinadas medidas e soluções (DOMENICO; LATORRE, 2008).



No âmbito da gestão social, os valores se materializam em atitudes, objetivos, metas e comportamentos que, reproduzidos de forma unificada, produzem benefícios àqueles que se associaram a seus propósitos. Em outras palavras, a atuação da gestão social como produtora de bens e reprodutora de valores é capaz de adentrar no campo de fluxos e influências, tensões e interesses presentes na sociedade resultando em modos cooperativos e solidários em suas relações interpessoais (CABRAL, 2011).

Cançado, Pereira e Tenório (2013) delimitam o campo da gestão social a partir do conceito de interesse bem compreendido de Tocqueville (1987), partindo da premissa de que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual. Assim, ao defender os interesses coletivos, o indivíduo, em última instância, está defendendo seus próprios interesses. Como consequência, o exercício de tais virtudes incentiva a prática da solidariedade e abre caminho para uma parceria mais aberta entre a comunidade.

Diante do exposto, o valor cooperação na gestão social pode ser entendido como parte desse processo que envolve a interação humana na busca por respostas e soluções para seus problemas comuns, realizando objetivos comuns, produzindo resultados através de empreendimentos coletivos fundamentados em interesses comuns. Na prática da cooperação, os sujeitos tomam consciência das diferentes dimensões dos fatos da vida, seus significados, interesses e relações sociais que constroem entre si (FRANTZ, 2001). Nesse sentido, esclarece Sennett (2012 *apud* SOUZA, 2013, p. 185):

A cooperação azeita a máquina de concretização das coisas, e a partilha é capaz de compensar aquilo que acaso nos falte individualmente. A cooperação está embutida em nossos genes, mas não pode ficar presa a comportamentos rotineiros; precisa desenvolver-se e ser aprofundada. O que se aplica particularmente quando lidamos com pessoas diferentes de nós; com elas, a cooperação torna-se um grande esforço.

Segundo Fischer (2002), um dos paradoxos que caracterizam o campo da gestão social diz respeito às práticas contraditórias, como a cooperação e a competição. Para a autora, “[...] a cooperação não exclui a competição: a competitividade pressupõe articulações, alianças e pactos” (FISCHER, 2002, P. 28). Nesse sentido, a busca do equilíbrio entre tais valores requer

dos indivíduos a capacidade de realizar com destreza “habilidades sociais” necessárias para a promoção do diálogo e do entendimento (SOUZA, 2013). Para Fligstein (2009, p. 102),

[...] a habilidade social é uma qualidade que todas as pessoas devem ter para o progresso da vida social. Nossa habilidade de conseguir as coisas das quais precisamos, de conceituá-las e envolver os outros em nossa busca coletiva constitui o núcleo da vida social.

Assim, a ideia de uma cooperação dialógica corrobora com os propósitos da gestão social ao permitir que, em um espaço permeado pelo conflito de interesses, os diferentes atores interfiram cooperativamente na produção de bens e prestação de serviços que envolvam uma sociedade, região, território ou sistema social específico (SOUZA, 2013; TENÓRIO, 2006).

4 A ABORDAGEM DE ELINOR OSTROM

Em outubro de 2009, o mundo se rendeu ao trabalho de Elinor Ostrom, cientista política contemplada com o Prêmio Nobel de Economia. Até então, Ostrom era desconhecida do chamado *mainstream*, grupo de economistas alinhados com o pensamento tradicional ou ortodoxo (BAIARDI, 2011). Seu trabalho distinguiu-se dos demais por buscar soluções econômicas no âmbito privado – mais abrangentes do que as consideradas pelas formas tradicionais de trocas no mercado – estudando as instituições e, consequentemente, a análise econômica delas.

Nesse contexto, o problema de pesquisa norteador do seu trabalho em quase toda a sua totalidade de obras pode ser expresso na seguinte pergunta: “[...] como regulamentar e monitorar o uso de bens que são de todos e ao mesmo tempo não pertencem a ninguém?” (POTEETE; OSTROM; JANSSEN, 2011). A busca de respostas para esta pergunta a conduziu ao desenvolvimento de uma linha de pesquisa sobre os bens comuns ou *commons* (nome científico dado aos bens que são escassos, finitos e cuja utilização por um indivíduo subtrai o montante disponível para os outros).

Assim, seu estudo, eminentemente experimental e multidisciplinar sobre sistemas autogeridos em várias

partes do mundo, apontou alternativas que vêm sendo adotadas para o estabelecimento de uma relação sustentável entre o homem e os ecossistemas, demonstrando porque algumas comunidades são capazes de se auto-organizar, criando regras e instituições para proteger seus *commons* enquanto outras são incapazes de fazer isso. Como consequência, abriu caminho para uma verdadeira abordagem interdisciplinar envolvendo economistas, sociólogos, antropólogos, biólogos, ecologistas, dentre outros (OSTROM, 1990; POTEETE; OSTROM; JANSSEN, 2011).

No âmbito das ciências sociais, seu principal interesse foi o de contribuir para a construção da tese de que os bens vistos como comuns deveriam ser vistos como tal (BAIARDI, 2011). Dessa maneira, a preservação dos *commons* estaria diretamente relacionada à possibilidade de uma gestão compartilhada dos recursos naturais escassos. Gestão esta que envolve, simultaneamente, o comportamento das pessoas como indivíduos, como membros de um grupo, como participantes de uma cultura, dentre outros elementos constitutivos da vida social.

Partindo desse princípio, Ostrom (1990) contestou a chamada teoria convencional dos bens comuns, cujas teorias de ação coletiva, direitos de propriedade e bens comuns enfatizavam a dificuldade da ação coletiva, sugeriam que a superexploração dos recursos naturais comuns é inevitável e apresentavam a privatização ou o controle estatal como as únicas soluções viáveis. Nenhuma dessas abordagens reconhecia a possibilidade de que os usuários de recursos pudessem ter direitos coletivos a ponto de controlá-los de maneira sustentável. Cada indivíduo era tido como um sujeito racional egoísta, cuja estratégia selecionada o conduziria sempre ao melhor resultado para o seu interesse próprio. Tais argumentos pareciam razoáveis para muitos acadêmicos e até mesmo para as autoridades públicas que acabaram se tornando a sabedoria convencional (POTEETE; OSTROM; JANSSEN, 2011).

Nessa perspectiva, Mancur Olson e Garret Hardin, principais autores pertencentes à teoria convencional, foram fundamentais para que Ostrom (1990) desenvolvesse seu trabalho sobre formas de ação coletiva, contestando tal teoria. Olson, com sua obra “A Lógica da Ação Coletiva”, destacou que indivíduos racionais e centrados em seus interesses próprios são incapazes de se mobilizar em prol de interesses

coletivos, a não ser quando visualizam ou calculam a possibilidade de levar alguma vantagem. Segundo Olson (1999), o grande problema é a existência dos *free riders*, indivíduos que pegam “carona” nos esforços dos outros, usufruindo dos benefícios provenientes de um bem. A solução, nesse caso, seria acabar com tais aproveitadores, impondo castigos ou recompensas de incentivo à cooperação.

Por outro lado, Hardin (1968), com sua obra “*The Tragedy of the Commons*”, utilizou como exemplo uma área de pasto, partindo do princípio de que cada pastor seguiria a lógica do benefício individual, distribuindo os custos e internalizando os benefícios. Para este autor, a reprodução coletiva dessa atitude conduziria tragicamente ao esgotamento do recurso comum. As possíveis soluções, nesse caso, para evitar a tragédia e promover uma gestão sustentável dos recursos seriam a privatização ou regulação direta pelo Estado, por meio da coerção.

O resultado socialmente melhor, em ambos os casos, seria atingido se todos cooperassem. Contudo, ninguém era motivado a cooperar de forma independente, em função de uma possível falta de cooperação por parte dos outros. Essas situações acabavam se tornando dilemas sociais, pois, ao menos um dos resultados geraria lucros mais altos para todos os participantes, porém, tal resultado não era garantido. Assim, os dilemas sociais envolviam um conflito entre a racionalidade individual, fundada no benefício próprio em curto prazo, e a escolha dos melhores recursos para o grupo como um todo (POTEETE; OSTROM; JANSSEN, 2011).

4.1 A Cooperação como Perspectiva para a Ação Coletiva

Como resultado de seu vasto trabalho empírico, Ostrom (1990) conseguiu provar que, ao contrário do cenário dicotômico proposto entre Estado ou mercado, existe uma terceira via para evitar a tragédia dos recursos: os sistemas de autogoverno (LAURIOLA, 2009). Esses arranjos institucionais podem assimilar o que há de bom nas propostas do Estado ou mercado, buscando soluções mais justas e criativas para o uso dos sistemas de recursos naturais (BAIARDI, 2011).

Entretanto, ao evidenciar a possibilidade dos usuários entrarem em acordo para usufruir dos recursos

de forma sustentável, a pesquisa empírica identificou também que tal acordo não acontece em todos os casos e, ainda que estabelecido, obtém diferentes graus de sucesso (CAMPOS, 2006; OSTROM, 1990). Logo, a grande descoberta identificada em seu trabalho de campo é a de que não existe um padrão único para se chegar a uma solução.

Dessa forma, o comportamento dos indivíduos diante de uma situação de dilema social pode ser afetado por muitas variáveis, dentre elas: o tamanho do grupo e a heterogeneidade entre os participantes. Portanto, quanto maior o grupo, maior a possibilidade de existir a desconfiança em relação ao outro. Ao passo que a heterogeneidade está relacionada a questões étnicas, culturais, socioeconômicas, dentre outras. Essas variáveis explicam a necessidade de compreensão do local e do desenvolvimento de normas e regras adequadas para o êxito de uma atividade. Procedimento comumente observado em comunidades que possuem uma longa tradição (POTEETE; OSTROM; JANSSEN, 2011).

Assim, muitos grupos que utilizam áreas de pesca, florestas, sistemas de irrigação e pastagens fazem uso da comunicação para desenvolver normas e regras que lhes permitam diminuir a exploração excessiva. Por conseguinte, passam a sinalizar o desejo de cooperar e desenvolver uma identidade para o grupo. Nesse sentido, a comunicação e a confiança tornam-se elementos essenciais na iniciação e manutenção da ação coletiva, demonstrando que a cooperação é maior do que a prevista pela teoria convencional em casos de dilemas sociais (POTEETE; OSTROM; JANSSEN, 2011).

Sendo assim, essa interação social, além de encorajar os indivíduos para a ação coletiva, propicia também a chamada “conversa fiada”, ou seja, a possibilidade do estabelecimento de acordos sem a necessidade de imposição por parte de uma autoridade externa. Portanto, mesmo em situações nas quais os participantes contribuam de forma heterogênea, a “conversa fiada” leva a um aumento no comportamento cooperativo (POTEETE; OSTROM; JANSSEN, 2011). Em outras palavras, se as pessoas tiverem a oportunidade de conversar e conquistar a confiança umas das outras, de forma recíproca, a cooperação surge como um ponto de equilíbrio na competição em torno dos recursos naturais escassos (CAMPOS, 2006).

Nesse contexto, ao confirmar a possibilidade dos usuários de recursos superarem os dilemas e criarem suas próprias instituições, além de evidenciar a sobrevivência de muitas por longos períodos, Ostrom (1990), ao invés de encontrar regras específicas que pudessem estar associadas a essa longevidade – levando em consideração a variação de regras em cada caso e a adaptação às condições locais – avançou na generalidade para entender as regularidades institucionais de uma forma mais ampla (OSTROM, 1990).

Dessa maneira, chegou a uma lista de oito princípios que sintetizam os fatores que determinariam a sobrevivência duradoura de uma instituição de recurso de uso comum e que vem sendo, ao longo dos anos, utilizada por muitos pesquisadores. Assim, as instituições que respeitam os princípios enunciados mostram um significativo aumento da possibilidade de sucesso na gestão dos recursos comuns. Tais princípios não constituem, todavia, uma condição necessária, nem suficiente. É válido ressaltar que fatores de outra natureza podem intervir nesse sentido (POTEETE; OSTROM; JANSSEN, 2011).

Ainda assim, os princípios constitutivos apresentam-se como instrumentos úteis tanto para a análise científica de casos empíricos quanto para a elaboração de políticas públicas. São eles: 1) limites bem definidos – clareza das regras para incentivar a cooperação e evitar as externalidades; 2) equivalência entre custos e benefícios – benefícios associados ao recurso de uso comum na proporção das contribuições; 3) acordos de escolha coletiva – participação da maioria na elaboração e modificação das regras; 4) monitoramento – confiável, para que não haja desconfiança por parte dos usuários; 5) sanções graduadas – de acordo com a gravidade da violação, estimulando quem infringiu as regras a voltar a obedecê-las; 6) mecanismos de resolução de conflitos – que exponham os conflitos e sejam conhecidos pela comunidade; 7) reconhecimento mínimo dos direitos – o direito dos usuários criarem as próprias regras deve ser reconhecido pelo Governo, local ou Federal; 8) empreendimentos aninhados – quando os recursos de uso comum são parte de um sistema maior, a intervenção do governo é necessária no sentido de coordenar a interdependência entre as unidades maiores e menores (OSTROM, 1990; POTEETE; OSTROM; JANSSEN, 2011).

5 APROXIMAÇÕES DA ABORDAGEM DE ELINOR OSTROM COM A GESTÃO SOCIAL

O tema da gestão social desenvolvido por pesquisadores brasileiros envolve, segundo Tenório (2008), o estudo de uma modalidade específica de gestão, que pode ser entendida como um processo gerencial dialógico cuja autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. Ação esta que pode ocorrer em qualquer tipo de sistema social: público, privado ou de organizações não governamentais (Estado, mercado e sociedade). Nesse sentido, a gestão social apoia-se no conceito de cidadania deliberativa, que significa, em linhas gerais, a legitimidade das decisões com base em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (PERES JR.; PEREIRA, 2014).

Por outro lado, os neoinstitucionalistas convergem no argumento de que as instituições constituem as regras do jogo, moldando a interação entre os indivíduos e definindo a estrutura de incentivos da sociedade. Ademais, podem incluir desde acordos formais para regular o processo decisório como também rotinas, costumes, hábitos, normas sociais e cultura. Desse modo, as instituições são concebidas para reduzir as incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia a dia, servir de guia para as interações humanas, propagar informação, determinar as estruturas de incentivos e ajudar as pessoas a decodificar o contexto social, de forma a torná-las aptas para fazer escolhas e tomar decisões (CAVALCANTE, 2011).

Nesse contexto, Ostrom (1990), pertencente à abordagem neoinstitucional, estudou formas de gestão dos recursos naturais que não são provenientes do Estado nem de instituições de propriedade privada, porém, encontram-se no âmbito privado. Assim, uma aproximação de sua abordagem com a gestão social seria conflitante, considerando-se que a noção de interesse público (gestão social) extrapola os limites do interesse coletivo (abordagem de Ostrom).

Contudo, é possível ir além de tais noções e buscar uma convergência entre os valores que motivam os indivíduos a se associarem a esses propósitos. Segundo Schwartz (1992 *apud* CAMPOS, 2008, p. 394), os valores são metas que os indivíduos e as sociedades buscam, procurando atender aos seguintes requisitos

universais: biológico, de interação social coordenada e de funcionamento e sobrevivência dos grupos. Desse modo, os valores podem ser considerados como conceitos socialmente desejáveis, segundo os quais os indivíduos, sozinhos, não são capazes de lidar.

Cabral (2006; 2011) abordou o problema prático de se construir uma metodologia de avaliação específica e apropriada para as especificidades da ação social desenvolvida no *espaço público*, como ambiente e conceito oriundos de Habermas (2003). Nesse caso, o exame de avaliação, como instrumento de identificação de impactos alcançados e valores, sugere uma abordagem experimental na qual as instituições sociais desempenham papel central e através das quais, as pessoas ou grupos sociais se organizam como públicos constituintes dotados de expectativas, necessidades, interesses, capacidades e representações simbólicas.

Diante disso, a gestão recebe o designativo de social ao incorporar normas que orientam, valorativamente, as ações sociais e implicam na consideração de espaços deliberativos ou comunicativos, cujas normas são elaboradas e assumidas entre os indivíduos. É válido ressaltar que para essa abordagem, assim como para Putnam (2002), os valores são considerados elementos relevantes em si, preponderantes nos processos decisórios e não como elementos de organização teleológica ou finalista e causal para justificar uma ação.

Segundo Cabral (2014), a consideração endógena dos valores que emana da abordagem neoinstitucional é coerente com o pensamento de Ostrom (1990), tanto no aspecto metodológico e multidisciplinar quanto no aspecto normativo, que considera as normas como elementos de valor capazes de induzir os processos de ação social de forma a orientá-los com base na deliberação democrática. Dentre os aspectos de convergência entre as duas abordagens ressaltam-se os pontos 2, 4 e 7 dos princípios constitutivos descobertos por Ostrom (1990) e os elementos investigados por Cabral (2011) e Cabral e Muzy (2012) nos processos de avaliação da gestão social.

A convergência com os princípios de Ostrom (1990) ocorre também nos estudos de Fischer (2002, p. 28), segundo os quais “[...] o gestor social é um gestor do simbólico e do valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades”. Ostrom (1990), nesse sentido, estuda a forma como as comunidades, a partir de seus valores



locais, se organizam para o uso adequado dos recursos comuns. Assim, ao considerar que a racionalidade referente a fins (instrumental), segundo Weber, utiliza as expectativas dos outros para alcançar os próprios fins e que a racionalidade orientada por valores (substantiva) desenvolve suas relações com base na ação individual e/ou coletiva, é possível encontrar nesta última uma convergência com o trabalho de Ostrom (1990), considerando a importância dos valores, especialmente os culturais, para a compreensão das formas de ação coletiva (OSTROM, 1990; RAMOS, 1981; TEIXEIRA, 2008).

Por outro lado, Fligstein (2009) aponta que as teorias neoinstitucionalistas enfatizam as regras e os recursos existentes como elementos constitutivos da vida social. Para este autor, a ação coletiva somente é alcançada quando os participantes dessa ação são induzidos a cooperar. A habilidade social de atores-chave permite o funcionamento dos grupos, ao induzir a cooperação entre os atores, definir os interesses e as identidades coletivas. Em outras palavras, tais atores devem ser capazes de persuadir os outros a aceitar certos valores prioritários e, até mesmo, convencê-los de que o que ocorrerá estará de acordo com seus interesses (FLIGSTEIN, 2009).

Nessa perspectiva, Habermas (2003) contribui com o tema ao identificar a racionalidade numa perspectiva intersubjetiva, na qual os acordos acontecem mediante o entendimento entre as partes, denominada racionalidade comunicativa. Dessa forma, os atores sociais assumem em conjunto pretensões de validade com as quais se apresentam uns perante os outros. São elas: critério de verdade; compatibilidade entre ação pretendida e contexto normativo vigente; convergência entre intenção e pensamento, expressos pelo falante; enunciados inteligíveis para as partes em interação (TEIXEIRA, 2008). Fundamentada nesses pensamentos, a gestão social identifica o diálogo como peça-chave de seu processo. Sua construção demanda dos atores envolvidos tempo e maturidade necessários para a formação de uma consciência crítica e, consequentemente, de uma opinião pública comprometida com a busca da verdade.

No âmbito dos recursos naturais, obter informações sobre os custos e benefícios percebidos pelos usuários no momento das decisões coletivas representa,

ainda, um desafio para os pesquisadores. Um grupo, por exemplo, pode basear-se no que a maioria decide ou em uma regra de escolha coletiva mais ampla (POTEETE; OSTROM; JANSSEN, 2011). Partindo-se desse pressuposto, é possível identificar características da racionalidade comunicativa ao considerar a interação social, por meio da comunicação, o argumento central utilizado pelos indivíduos para entender a complexidade dos ambientes de recursos naturais e dos ambientes político-econômicos, desenvolver normas e regras e criar uma identidade para o grupo.

Nesse sentido, o consenso, em ambos os casos, é resultado do envolvimento, transparência e clareza de informações entre os atores. A interdependência entre estas condições demonstra que, em uma tomada de decisão coletiva, a coerção é estranha ao processo e o entendimento é considerado o caminho (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013). Assim, um agir comunicativo pautado na confiança e reciprocidade, além de fortalecer a coesão, desperta a cultura da cooperação entre os membros de um grupo, favorecendo o desenvolvimento das potencialidades humanas.

Diante do exposto, a análise da abordagem de Ostrom (1990) a partir de ideias-chave da gestão social permite uma aproximação entre ambas por meio da categorização de elementos. Segundo Maia (2005, p. 11), essas categorias são entendidas como:

Valores: princípios referenciais que inspiram e dão direção às construções teórico-práticas da gestão social;

Propósitos: finalidades ou intencionalidades para onde se quer chegar com a gestão social;

Focos: referências teóricas que dão sustentação à perspectiva explicativa e propositiva da gestão social;

Agentes: pessoas e organizações que protagonizam o processo da gestão social;

Locos e metodologia: o loco delimita o território ou o campo de viabilização da gestão social. A metodologia constitui-se do caminho, das ideias e dos instrumentos balizadores para a viabilização da gestão social.

A partir do Quadro 1, é possível verificar essa aproximação e compreender como as perspectivas para a ação coletiva, utilizadas por Ostrom (1990), são interpretadas no âmbito da gestão social.

CATEGORIAS	DESCRIÇÃO
VALORES	Democracia; Cooperação; Comunicação; Confiança; Reciprocidade.
PROPÓSITOS	Alcançar o bem comum, traduzido no uso sustentável e na gestão democrática dos recursos naturais escassos.
FOCOS	Ciências Sociais; Economia; Sociologia; Antropologia; Ciência Política; Ciências Naturais.
LOCOS	Sociedade; Estado; Comunidades; Sistemas de recursos de uso comum.
AGENTES	Indivíduos, grupos e coletividades; População usuária.
METODOLOGIA	Autogoverno; Arranjos institucionais; Ações individuais e coletivas; Articulação entre os atores; Tomada de decisão coletiva.

Quadro 1: Aproximações da abordagem de Elinor Ostrom com a Gestão Social

Fonte: Adaptado de Maia (2005)

Nessa perspectiva, Ostrom (1990) defende que, acima de qualquer interesse estão os interesses da comunidade. Assim, na maioria dos casos em que determinado recurso natural seja considerado propriedade coletiva, existe a possibilidade de que, com menor custo e maior garantia de preservação, regras sejam construídas para um desfrute coletivo e sustentável desse recurso (BAIARDI, 2011). Dessa maneira, ao aliar seus interesses pessoais aos do coletivo, os indivíduos utilizam de sua capacidade para criar instituições adequadas por meio da ação coletiva.

Assim sendo, a constatação de Ostrom (2002) de que o modelo de administração pública hegemônico apresenta limitações em suas tentativas de lidar com questões de âmbito local corrobora com a gestão social ao identificar a necessidade de se implementar políticas públicas de baixo para cima, a partir de grupos de cidadãos organizados em esferas locais. Essas esferas, quando bem informadas, são capazes de tomar decisões mais responsáveis que as de seus governantes (SANTANA; FILHO, 2010).

Além disso, pode-se considerar como contribuição dos resultados das pesquisas de Ostrom (1990) para a gestão social, a relevância do desenho institucional de regras e recursos para o desenvolvimento de uma ação gerencial dialógica voltada para o bem comum e para o interesse público. No entanto, é válido ressaltar alguns limites da sua abordagem neoinstitu-

cionalista: falta de uma análise histórica e de contexto social, político, econômico, cultural e ambiental; trata dos estudos de caso geralmente em comunidades tradicionais e não de grupos sociais em um contexto de processos democráticos deliberativos, nos quais a comunicação dialógica torna-se de grande relevância para a tomada de decisão consensual; pelos estudos de caso estudados e pela generalização teórica que Ostrom (1990) desenvolve, não é possível identificar a formação de uma opinião pública consistente, de caráter crítico e participativo para a tomada de decisões consensuais, pois os pressupostos da relação entre benefício e custo, liberdade e coerção, bem como os limites de informações que os “jogadores” possuem sobre a situação e o contexto, obscurecem a análise sobre uma possível ação gerencial dialógica voltada para o bem comum.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Autogoverno (*governing the commons*) ou gestão social? As duas abordagens entendem que, acima de qualquer interesse encontram-se os interesses da sociedade – o interesse público – ressaltando, assim, os atributos valorativos dos indivíduos na sua priorização. Desse modo, a ausência de uma cooperação resultaria na incapacidade dessa sociedade exercer a solidariedade e participar de forma ativa, tornando claras suas demandas e não somente legitimando uma decisão política.

Assim, o argumento central de ambas é o de que pessoas comuns são capazes de resolver seus dilemas sociais, independentemente do Estado e do mercado. No entanto, a sociedade nem sempre se utiliza de seus conhecimentos e habilidades em prol do interesse público. Verifica-se, no Brasil, a existência de certa “cultura” por parte dos indivíduos em acreditar que o Estado resolverá todos os problemas, eximindo-se, então, dessa responsabilidade. Como exemplo, é possível citar a crise na gestão da água, no tratamento do lixo urbano, no congestionamento de veículos, dentre tantos outros problemas que acometem a população, em especial a dos grandes centros urbanos.

Partindo-se do princípio de que a deliberação não deve ocorrer apenas na intimidade da consciência de cada um, emerge a questão de como os problemas



públicos podem ser resolvidos em situações nas quais as pessoas deveriam participar democraticamente de sua resolução. A solução mais efetiva seria resultado do diálogo, do poder coercitivo do Estado ou do estabelecimento de regras? As possíveis respostas a essas questões nos remetem a diferentes abordagens teóricas e ontológicas.

Como sugestão para os próximos estudos, destaca-se a importância em avaliar a possibilidade das regras e formas de uso dos recursos comuns, no âmbito do interesse coletivo, exorbitarem para o âmbito do interesse público, na perspectiva da gestão social, levando-se em consideração as demandas sociais, ambientais e político-econômicas deste cenário.

REFERÊNCIAS

- BAIARDI, A. Elinor Ostrom, a premiação da visão unificada das ciências humanas. **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 61, p. 203-216, jan.-abr. 2011.
- CABRAL, E. H. S. Desenvolvimento e terceiro setor: possibilidades globais e escolhas locais. **Ciências em Debate**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 35-57, jan.-jun. 2014.
- _____. Espaço público e controle para a gestão social no terceiro setor. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 86, p. 30-55, 2006.
- _____. Valores e espaço público: referenciais e instrumentos para a avaliação de projetos sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1915-1941, nov.-dez. 2011.
- CABRAL, E. H. S.; MUZY, P. T. Os valores e o valor da moeda: hipóteses sobre a comensurabilidade e a monetização do impacto de projetos sociais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 339-356, abr.-jun. 2014.
- _____. The values and the value of money: on commensurability hypothesis and monetization of the impact of social projects. **10th International Conference of ISTR – International Society for Third Sector Research**, Siena, 10-13 jul. 2012. Disponível em: <www.istr.org>. Acesso em: 7 jan. 2015.
- CAMPOS, B. A. Estrutura de valores relativos ao trabalho: um estudo em empresas juniores. In: TEIXEIRA, M. L. M. (Org.). **Valores humanos & gestão: novas perspectivas**. São Paulo: Editora Senac, 2008. p. 389-408.
- CAMPOS, M. Nem Leviatã, nem privatização: novos desenvolvimentos para a teoria dos recursos comuns. **Revista Científica da Faminas**, [S.l.]v. 2, n. 2, p. 95-117, maio-ago. 2006.
- CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: CRV, 2013.
- CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1.781-1.804, nov.-dez. 2011.
- DOMENICO, S. M. R.; LATORRE, S. Z. A relação entre tipos de cultura organizacional e valores organizacionais. In: TEIXEIRA, M. L. M. (Org.). **Valores humanos & gestão: novas perspectivas**. São Paulo: Editora Senac, 2008. p. 245-269.
- FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: uma introdução a uma agenda. In: _____. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.
- FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. In: MARTES, A. C. B. (Org.). **Redes e sociologia econômica**. São Carlos: EdUFSCAR, 2009. p. 69-106.
- FRANTZ, W. Educação e cooperação: práticas que se relacionam. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 3, n. 6, p. 242-264, jul.-dez. 2001.
- GOUVÊA, R. Q. Da filosofia dos valores a uma ciência dos valores. In: TEIXEIRA, M. L. M. (Org.). **Valores humanos & gestão: novas perspectivas**. São Paulo: Editora Senac, 2008. p. 17-45.
- GRAD, H. A influência da experiência ocupacional: escala de valores e significado do trabalho em quatro grupos ocupacionais. In: TEIXEIRA, M. L. M. (Org.). **Valores humanos & gestão: novas perspectivas**. São Paulo: Editora Senac, 2008. p. 363-388.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, New York, v. 162, n. 3.859, p. 1.243-1.248, dec. 1968.

LAURIOLA, V. Elinor Ostrom: um Nobel heterodoxo e rosa-verde. Sinal de Esperança? **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, Brasília, DF, n. 21, p. 3-8, maio-ago. 2009.

MAIA, M. Gestão social – reconhecendo e construindo referenciais. **Revista Virtual Textos & Contextos**, [S.l.], n. 4, ano IV, dez. 2005.

OLSON, M. **A Lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. New York: Cambridge University Press, 1990.

_____. Policy Analysis in the Future of Good Societies. **The Good Society**, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 42-48, 2002.

PERES JR., M. R.; PEREIRA, J. R. Abordagens teóricas da gestão social: uma análise de citações exploratória. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 221-236, abr.-jun. 2014.

PORTO, J. B. Valores do trabalho e seu impacto sobre atitudes e comportamento no trabalho. In: TEIXEIRA, M. L. M. (Org.). **Valores humanos & gestão**: novas perspectivas. São Paulo: Editora Senac, 2008. p. 173-196.

POTEETE, A. R.; OSTROM, E.; JANSSEN, M. A. **Trabalho em parceria**: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos. São Paulo: Editora Senac, 2011.

PUTNAM, H. **The collapse of the fact/value dichotomy**. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

SANTANA, V. F.; FILHO, J. R. F. Elementos de gestão local: a perspectiva de Elinor Ostrom aplicada ao Parque Estadual da Ilha do Cardoso. In: ENAPG, 4., 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: ANPAD, 2010. p. 1-13.

SCHWARTZ, S. H. Universals in the content and structure of values: theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In: ZANNA, M. (Org.). **Advances in Experimental Social Psychology**, v. 25. New York, Academic, v. 25, p. 1-65, 1992.

_____. Validade e aplicabilidade da Teoria de Valores. In: TAMAYO, A.; PORTO, J. B. (Org.). **Valores e comportamento nas organizações**. Petrópolis: Vozes, 2005a. p. 56-95.

_____. Valores humanos básicos: seu contexto e estrutura intercultural. In: TAMAYO, A.; PORTO, J. B. (Org.). **Valores e comportamento nas organizações**. Petrópolis: Vozes, 2005b. p. 21-55.

SOUZA, J. P. B. Compreendendo a cooperação dialógica: uma leitura de *Juntos* de Richard Sennett. **O Público e o Privado**, [S.l.], n. 21, jan.-jun. 2013.

TAMAYO, A. Impacto dos valores pessoais e organizacionais sobre o comportamento organizacional. In: TAMAYO, A.; PORTO, J. B. (Org.). **Valores e comportamento nas organizações**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 160-186.

TAMAYO, A.; PORTO, J. B. Teoria e medidas de valores. In: _____. (Org.). **Valores e comportamento nas organizações**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 17-19.

TEIXEIRA, M. L. M. Dignidade organizacional: valores e relações com stakeholders. In: _____. (Org.). **Valores humanos & gestão**: novas perspectivas. São Paulo: Editora Senac, 2008. p. 81-92.

TEIXEIRA, M. L. M.; PEREIRA, E. L. Compatibilidade entre indivíduos e organização: uma proposta com base na teoria de valores de Schwartz. In: TEIXEIRA, M. L. M. (Org.). **Valores humanos & gestão**: novas perspectivas. São Paulo: Editora Senac, 2008. p. 339-362.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS). **Revista de Administração Pública**, [S.l.], v. 40, n. 6, p. 1.145-1.162, nov.-dez. 2006.

_____. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2008.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo, EDUSP, 1987.