



JOURNAL OF
GLOBAL STUDIES

ISSN 1518-1219

<http://www.meridiano47.info>

Carlos Potiara Castro

Faculdade de Comunicação, Universidade
de Brasília, Brasília – DF, Brazil
(carlospotiara@unb.br)



ORCID ID:
orcid.org/0000-0002-0493-6397

Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



Interligando pobreza e meio ambiente: abordagens comunitárias participativas, jogos de informação imperfeita e a Convenção sobre Diversidade Biológica

Linking poverty and the environment:
participatory community-based approaches,
games of imperfect information and the
Convention on Biological Diversity

DOI: <http://dx.doi.org/10.20889/M47e18001>

Meridiano 47, 18: e18001, 2017

Resumo

Este artigo discute a ligação que se estabelece entre as agendas de combate à pobreza e de proteção do meio ambiente a partir de iniciativas que adotam abordagens comunitárias participativas. Essas buscam potencializar ações voltadas para populações locais que se encontram em situação de vulnerabilidade. Os desafios que essas enfrentam são apresentados aqui na forma de modelos, que explicam seu funcionamento interno. E finalmente, descreve-se um instrumento participativo, nascido da Convenção sobre Diversidade Biológica, baseado no direito consuetudinário.

Abstract

This paper discusses the linkages between the agendas of poverty alleviation and of environmental protection through initiatives adopting participatory community-based approaches. These actions intend to strengthen and increase the effectiveness of policies focusing local and traditional populations that are in a situation of vulnerability. The challenges they face are presented here in the form of games with the purpose to show models explaining them. And finally, a participatory instrument, raised in the Convention on Biological Diversity and based on customary law, is brought to the reader.

Palavras chaves: Pobreza e meio ambiente; Convenção sobre Diversidade Biológica; Abordagens comunitárias participativas.

Keywords: poverty and environment; Convention on Biological Diversity; participatory community-based approaches.

Introdução

A institucionalização da ajuda ao desenvolvimento e a cooperação técnica que ocorre a partir da década de 1960 em favor dos países saídos recentemente do colonialismo, se deparou desde o princípio com uma série de problemas relacionados

ao nível de efetividade das ações desenvolvidas. Os cálculos estratégicos de países doadores de manutenção de sua influência sobre suas antigas colônias, que baliza em parte a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), são apontados como um dos motivos do descolamento de sua finalidade precípua de combate à pobreza e ao subdesenvolvimento. Sendo que a sustentação dessa influência corresponde em geral a interesses comerciais e políticos de curto prazo (Davies, 2010).

As condicionalidades colocadas pelos países doadores aos receptores embutem uma miríade de interesses exógenos. A baixa efetividade da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento na redução da pobreza e aumento da qualidade de vida nos países menos desenvolvidos está relacionada com esse aspecto, assim como, em última instância, à fragilidade institucional dos países receptores (Riddell, 2007). São questões levantadas pelos profissionais envolvidos com essa agenda e que acompanharam seu surgimento e consolidação. Entretanto, foram construídos alguns consensos ao longo do tempo e dentre eles o da necessidade de elaboração de metodologias adequadas para a execução no espaço local de iniciativas de combate à pobreza, com o objetivo de maximizar seus impactos e resultados.

Com essa perspectiva, foram elaboradas metodologias participativas voltadas para populações locais nos países receptores de ajuda externa. E várias dessas metodologias adotaram em maior ou menor grau o princípio de que a participação horizontal dos membros de uma dada comunidade em seus assuntos de interesse direto produz benefícios tangíveis para o desenvolvimento local. Acompanhando esse caráter participativo, foi frequentemente enfatizada a necessidade do fortalecimento das instituições operantes nas comunidades dos segmentos sociais focados.

A partir de uma perspectiva local, em particular a de povos indígenas e comunidades tradicionais, além da participação nos processos decisórios é fundamental pensar a questão dos recursos naturais, dos quais retira seu sustento. O esforço de construção de uma ponte para unir a agenda de combate à pobreza à de meio ambiente se tornou um tema de interesse crescente (Jehan e Umana, 2003). E que nasce a partir da constatação da forte dependência das sociedades que vivem de forma tradicional, dos ativos ambientais dos biomas em que vivem. A depleção desses recursos é geradora de pobreza e sua conservação um dos aspectos que deve ser levantado. E em particular através de abordagens comunitárias participativas (Hugé e Hens, 2007).

Alguns dos principais desafios vividos pelas populações locais, a serem superados para que saiam da pobreza e marginalização são traduzidos em três jogos de informação assimétrica. Definidos a partir de literatura pertinente, eles mostram a importância da organização dessas sociedades para a gestão dos recursos que dispõem e da eliminação da figura do intermediário nas relações econômicas e civis.

Coerente com isso será discutido um instrumento de construção de consentimento prévio informado voltado para povos e comunidades tradicionais – o protocolo comunitário – incorporado no Protocolo de Nagoia sobre Acesso e Repartição de Benefícios à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e sua possível adequação a iniciativas de combate à pobreza e conservação do meio ambiente. Esses instrumentos são essencialmente construídos de baixo para cima e trazem inovações como a centralidade da gestão dos ativos ambientais e da interposição de regras para o engajamento com atores externos através do princípio da consulta livre prévia e informada. Concluiremos enfim com algumas observações sobre a importância das abordagens comunitárias participativas e da incorporação por elas de dimensões que retratem melhor a complexidade do espaço local.

As ações comunitárias participativas no contexto da cooperação internacional

Um marco temporal na história das ações voltadas para o combate à pobreza foi o ano de 1960, quando 17 países do continente africano ascenderam à independência. O processo de descolonização modificou profundamente o sistema multilateral, pela expansão significativa de estados-membros das Nações Unidas, assim como pelo surgimento de novas agendas que traduziam as necessidades desses, assim como de interesses imediatos. Esses países se tornaram alguns dos recipientes principais das doações externas para o desenvolvimento. Carentes de tudo, sem controle sobre o próprio território, sem um sistema produtivo organizado e com instituições oriundas da administração colonial inoperantes, eles tiveram nos recursos provenientes de doações um apoio importante para sua construção. Tratou-se de um processo complexo, de resultados parciais, que aos poucos levou à consolidação de organizações voltadas para operacionalizar a AOD. Sobre as características desse processo de institucionalização, François Pacquement afirma que “em princípio, a ajuda mobilizou o legado colonial sobre o qual as percepções e práticas foram forjadas. Mas com a cooperação técnica e a condicionalidade normativa, a ajuda continuou a se assemelhar a um projeto autoritário, apesar da afirmação humanista da sua missão e dos esforços dos profissionais dos envolvidos” (Pacquement, 2010).

Nesse quadro, se iniciam as discussões acerca da forma como seria feita a transferência dos recursos, se através de acordos bilaterais, de instituições multilaterais, de um fundo global ou de organizações da sociedade civil. E se por um lado a relação entre doador e beneficiário se originou com um forte componente político, ela foi se alterando ao longo das décadas que se seguiram para buscar sua legitimidade em valores éticos difusos das sociedades provedoras dos recursos. Os resultados e impactos produzidos pelas doações, em um cenário de recursos finitos, se torna uma questão central portanto. A partir de onde foram envolvidas instituições com capacidade de gerar um planejamento de perfil tecnocrático. Esse tipo de planejamento era visto nas décadas de 1960-70 como uma inovação institucional. Entretanto ele gerou, como se demonstrou posteriormente, um descolamento da realidade em nível local e portanto a ineficiência que buscava eliminar (Bodenstein e Kemmerlin, 2015; Fuchs e Dreher, 2014).

As primeiras metodologias com abordagens de escopo participativo surgem já no início dos anos 1970, como uma forma de aprimorar esse planejamento, adotando a premissa de que ações que levam modelos desenhados e prontos para aplicação no espaço regional e local são menos efetivos. O que levou à observação e valorização, em níveis variados, das dinâmicas sociais internas das populações focadas.

O hiato que havia a ser superado seria o de modificar práticas de tutela de sociedades locais com vistas à adequação dessas à certeza tecnocrática de que os modelos aportados são os mais bem desenhados e adequados. Nesse contexto, organizações nacionais e internacionais apoiaram o desenvolvimento de metodologias que incorporaram abordagens participativas para envolver os grupos sociais focados (Marsh, 2003; Kimenyi, 2014). As abordagens elaboradas são múltiplas, trabalhadas na academia, em organizações oficiais e não governamentais. Algumas delas se tornaram mais relevantes pelo peso e influência que tiveram sobre diversos organismos. Dentre essas, listamos quatro, apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1: Exemplos de metodologias de abordagens de desenvolvimento comunitárias participativas

Nome	Foco da abordagem	Instituições que aplicam
Modelo Baseado em Direitos, ou RMB, na sigla em inglês.	É uma abordagem que busca inserir no discurso de desenvolvimento a agenda de direitos humanos. Essa perspectiva quer superar a visão de caridade que permeia a ajuda ao desenvolvimento. Aporta então uma dimensão moral abrangente, relacionando a necessidade de combate à fome com a defesa dos direitos humanos. Uma perspectiva dos anos 1980, que cresceu institucionalmente na ONU a partir dos anos 2000. O RMB é criticado por ser fluído e vago em suas premissas.	Adotado por instituições como UNICEF, UNFPA, OIT e NORAD ¹ .
Modelo de Desenvolvimento Baseado nos Ativos Comunitários, ou ABCD, na sigla em inglês	Os segmentos sociais focados têm, segundo a abordagem ABCD, capacidade de se desenvolverem autonomamente, através da identificação e mobilização de ativos já existentes, mas negligenciados. Visão que uma vez aplicada levaria ao fim do paternalismo de estado (Kretzmann e McKnight, 1993). Ela foi desenhada na escola de políticas públicas da Universidade de Northwestern, Estados Unidos, e foi adotada por vários governos locais e regionais, pelo mundo corporativo e por organizações não governamentais. Sua limitação está em focar em premissas sociais imprecisas, que podem ser facilmente utilizadas de forma ideológica. Mas também por inferir que as comunidades mais carentes possuem os recursos próprios para o seu desenvolvimento, o que pode ocorrer mas não é generalizável	Utilizado por várias organizações não governamentais de países doadores
Abordagem sobre Modos de Vida Sustentáveis, ou SLA, na sigla em inglês	Sua perspectiva é de identificar e detalhar os aspectos mais importantes dos problemas que se pretende enfrentar para decidir por ações precisas e focalizadas. Ou seja, ali onde a “intervenção poderia ser estrategicamente importante” (Krantz, 2001). O entendimento de que há uma grande diversidade encontrada em nível local, mas é observável também na sociedade como um todo e no estado, é um componente central. Desse modo, a SLA visa compreender a diversidade de estratégias de sobrevivência de populações em situação de pobreza, com a finalidade de formular políticas públicas e mobilizar recursos externos.	É uma abordagem adotada por instituições como o DFID, Oxfam, Care International SIDA e PNUD ² .
Desenvolvimento Conduzido pelas Comunidades (DCC)	Sua perspectiva é de salvaguardar grupos sociais vulneráveis e em situação de extrema pobreza. Foca na fragilidade econômica de países em crise ou saídos de conflitos armados. Mas é uma abordagem utilizado sobretudo para reduzir os impactos dos Ajustes Estruturais que o próprio Banco Mundial impõe como condicionalidade aos países recipientes de seus empréstimos. Mesmo aqueles que são concedidos aos países que se encontram entre os menos desenvolvidos (Wong, 2012).	Banco Mundial

1 Respectivamente, Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Adolescência, Fundo de Populações das Nações Unidas, Organização Internacional do Trabalho, Agência Norueguesa para o Desenvolvimento e a Cooperação.

2 Respectivamente, Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Comitê de Oxford de Combate à Fome, Cooperativa de Assistência e Socorro para Todos os Lugares, Agência Sueca para a Cooperação e Desenvolvimento e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Em números absolutos de recursos alocados, o modelo adotado pelo Banco Mundial é de longe o mais importante. Foram investidos anualmente, apenas entre os anos fiscais 2002 e 2011, cerca de 2,2 bilhões de dólares em ações que aplicaram o modelo de DCC (Wong, 2012). E no presente, cerca de 400 projetos estão sendo implementados em 94 países, envolvendo investimentos de cerca de 30 bilhões de dólares, que têm embutidos o uso dessa abordagem. Entretanto, segundo relatórios e publicações da própria instituição e apesar da quantidade de recursos destinados, essas ações não geraram resultados tangíveis (Mansuri e Rao, 2003). Um dos motivos implicados é que a perspectiva trazida pelo DCC não constrói uma ligação com as comunidades locais recipientes da ajuda. Além de ser uma resposta pontual ao aumento dos níveis de pobreza que as ações de crédito da instituição provoca.

Todas as quatro abordagens acima descritas recebem ponderações de alguns autores. Como por exemplo, que elas focam em aspectos muito específicos. Griffiths diz por exemplo que “as metodologias participativas formuladas a partir dos anos 1990 para evitar a imposição de um planejamento do desenvolvimento, se tornaram uma ferramenta imposta de cima pra baixo” (Griffiths, 2005).

Outras respostas, que envolvem, além do combate à pobreza, questões ambientais, foram geradas na academia e incorporadas por organismos internacionais³. Esses autores e em particular Elinor Ostrom, rejeitando abordagens conservadoras, demonstraram as limitações das iniciativas promovidas pelos estados, assim como pela iniciativa privada (Ostrom, 2010; Dongier *et al.*, 2002). Pois os instrumentos de comando e controle à disposição do estado não são suficientes para lidar com situações sociais complexas. E a iniciativa privada, cuja racionalidade na alocação de recursos, gera lucros, mas não é redistributiva e nem traz aumento da qualidade de vida para as sociedades locais. Para esses autores, o foco deve residir na estruturação e aplicação das regras comunitárias, na troca de informações entre os comunitários, no aumento do capital social e no fortalecimento das instituições internas.

Essas teorias indicam que é necessário responder sobretudo a dois conjuntos de questões que abordaremos abaixo, relacionadas à pobreza e à conservação do meio ambiente, que foram modelados na forma de jogos. O primeiro descreve um dos principais desafios vividos pelas populações mais pobres, no que refere à dificuldade de comercialização de sua produção, e portanto de sustentação de uma fonte de renda. O intermediário entre os produtores e os mercados consumidores de seus produtos é apontado universalmente como um agente responsável pela redução significativa dos ganhos potenciais de renda, sobretudo para os povos e comunidades tradicionais (Jehan e Umana, 2003). Da mesma forma, o intermediário político, que media o acesso aos serviços públicos providos pelo estado, através da lógica do mercado de voto, agrava os níveis de mortalidade infantil, de analfabetismo e de segurança alimentar, entre outros.

O segundo está relacionado à conservação de alguns dos ativos mais relevantes para as sociedades mais desfavorecidas, que são os oriundos do meio ambiente em que vivem e se reproduzem, que proveem alimento e medicamentos, material para construção, para confecção de vestimenta e energia, entre outras funções.

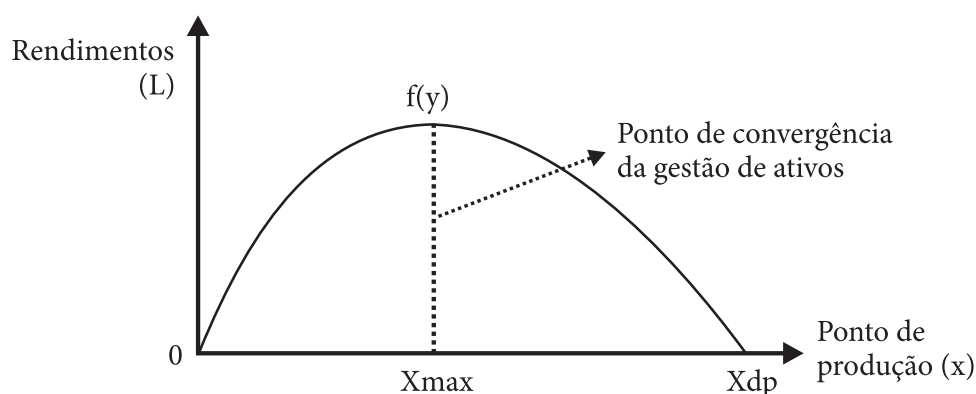
3 Como por exemplo na “Iniciativa Pobreza – Meio Ambiente” da Organização das Nações Unidas, operando oficialmente desde o ano de 2005.

O Jogo da Tragédia dos Comuns, o Dilema do Prisioneiro e o surgimento dos Free-Riders

A teoria dos jogos é aplicada comumente em processo de interação entre dois ou mais agentes racionais que possuem interesses divergentes. No que se refere aos assuntos que estamos tratando, os jogos podem apoiar a identificar variáveis relevantes para a promoção de processos comunitários participativos. As modelizações resultantes da aplicação desses indicam os principais desafios a serem superados e onde eles se localizam. Entende-se que iniciativas com a participação direta e autônoma das comunidades focadas deve responder a questões relativas à produção e gestão de recursos, às estratégias de negociação e acesso a mercados e ao equilíbrio de informações entre os agentes envolvidos. De tal forma que os modelos permitem a intelecção sobre dilemas reais e eventualmente formas de superação desses (Ostrom, 2010).

O jogo conhecido como a Tragédia dos Comuns usa a Lei dos Rendimentos Marginais Decrescentes (Gráfico 1) para encontrar o nível máximo de uso e exploração de um dado recurso natural renovável, de forma que não seja depletado ou desapareça. Ele mostra que a partir de um determinado nível, o uso desses recursos começa a gerar resultados decrescentes, reduzindo o nível de bem-estar e eventualmente gerando ou aumentando o nível de pobreza entre atores sociais dependentes deles. A aplicação desse jogo permite calcular os efeitos da adição de mais um agente no pool de usuários do bem comum.

Gráfico 1: Representação da aplicação da Lei dos Rendimentos Marginais Decrescentes



O modelo indica o limite das possibilidades de ação para os agentes usuários de um dado recurso compartilhado (Fiani, 2009). Assim, em um exemplo, cada cabeça de gado que um produtor colocar em um pasto comunitário gerará para esse agente um ganho específico. Sua estratégia é que cada unidade adicionada produza, de acordo com a média geral de produtividade daquela terra, um ganho calculável. Ou seja, quanto mais cabeças de gado (y) esse agente colocar no pasto, maior será o seu ganho (L). A função deste modelo é:

$$\forall y, \exists f(y)=L$$

Um impasse surge quando começa a haver sobreuso dos recursos comuns, gerando perda de produtividade e depleção dos estoques. Pois, a partir de um determinado nível de uso, a adição de mais uma cabeça de gado no pasto provoca uma perda na produção relativa para o conjunto dos usuários. Esse jogo mostra a importância da regulação do uso desses estoques, o que implica a necessidade de coordenação e de troca de informações (Narain *et al.*, 2005).

O jogo da Tragédia dos Comuns mostra também as circunstâncias em que surge o free-rider⁴ e a lógica de ação que ele possui. Trata-se de uma estratégia não colaborativa, onde ele está disposto a maximizar seus lucros com o sobreuso dos ativos compartilhados, mesmo que isso reduza os benefícios de terceiros. Encontramos agentes com essas características em relações envolvendo a regulação de ativos de uso aberto. Ele se beneficia em detrimento dos outros agentes, chegando a colocar em risco os estoques de ativos comuns. A forma apontada para coibir o free-rider é a regulamentação e controle, organizado de forma coletiva, para o acesso a esses bens.

Quanto ao dilema do prisioneiro, ele é um jogo que apresenta uma situação essencialmente não colaborativa. Ele envolve dois agentes, A e B, que em princípio têm um interesse comum, mas que não podem se comunicar e trocar informações estratégicas. Os dois agentes são um casal de prisioneiros que se encontram em celas separadas e são acusados de serem cúmplices em um crime qualquer. No interrogatório a que são submetidos, eles se veem com duas possibilidades de ação: seja adotar uma atitude cooperativa com a polícia e confessar (cooperar), seja negar o feito (desertar).

A equação do dilema do prisioneiro é a seguinte:

Jogadores:

a) Agente a

Opções de ação $Cx.a = x.a \in |R$

b) Agente b

Opções de ação $Cx.b = x.b \in |R$

Onde $x.a$ e $x.b$ correspondem ao número de opções de ação disponíveis.

O jogo possui quatro possibilidades de resultado (como mostra a Tabela 2). Caso um dos agentes decida cooperar, ele tem 50% de chances de atingir uma situação ótima, na qual ele recebe a menor pena de prisão, correspondendo a 1 período de tempo de cadeia. Mas isso na condição que o outro deserte, negando o suposto crime. E caso isso ocorra, o agente que desertou fica na pior situação, recebendo a maior pena prevista, de 4 períodos de tempo (Jackson, 2011). Caso os dois agentes cooperem com a polícia, o resultado é negativo para os dois, que receberão a segunda maior pena, de 3

4 O free-rider, ou carona, é o agente que faz uso de um recurso, sem destinar esforços para a sustentação desse, auferindo apenas os benefícios (Olson, 1971). Uma baixa ocorrência de agentes com essas estratégias seria função do nível do capital social compartilhado (Putnam, 2001; Ostrom, 2010).

períodos de tempo. Entretanto, se os dois desertarem, eles se encontrarão em uma situação sub ótima mas benéfica aos dois, recebendo a segunda menor pena prevista, de 2 períodos de tempo em cadeia.

Tabela 2: Configurações possíveis no dilema do prisioneiro

	Agente “b” coopera	Agente “b” deserta
Agente “a” coopera	3, 3 (perda – perda)	1, 4 (ganho substancial – perda substancial)
Agente “a” deserta	4, 1 (perda substancial – ganho substancial)	2, 2 (ganho – ganho)

Tanto o jogo da tragédia dos comuns, quanto o dilema do prisioneiro embutem um nível de probabilidade de surgimento da figura do free-rider. Entende-se que o free-rider é um agente racional que atua diante de uma situação de ganhos ou perdas reais, mais do que uma característica inerente a um indivíduo. Como vemos, a superação da ausência de coordenação e comunicação é imprescindível para a regulação e aplicação de penas socialmente reconhecidas e legitimadas. Em nível local, isso significa o incentivo à codificação de regras consuetudinárias, invariavelmente presentes em sociedades de recorte tradicional (Tobin, 2014). A regulação e gestão compartilhada de ativos gera ganhos sustentados no longo prazo. Mas possui um custo, não necessariamente monetário, de implementação e coordenação de ações de comando e controle.

Isso exposto, três ações devem ser adotadas, com a finalidade de superar as questões que se colocaram aqui.

- Realizar a coordenação entre os atores sociais mais vulneráveis e que se encontram em situação de pobreza, com interação e troca de informações para a tomada de decisões conjuntas.
- Codificar e sistematizar as regras pre existentes, eventualmente com a adoção de novas relativas ao uso dos recursos de uso comum.
- Estabelecer práticas de verificação e controle para garantir coletivamente que as regras estão sendo observadas.

Esses jogos apontam a necessidade de apoiar o estabelecimento de organização autônoma dos povos indígenas e comunidades tradicionais, com o fortalecimento das pequenas instituições locais e transferência a eles do poder de comando e controle, monopolizado pelo estado (Ostrom, 2010).

O Jogo do Atravessador ou do Ultimato

Em adição aos dois jogos já apresentados, este visa discutir as relações com os atores sociais externos às populações focadas pelas ações de combate à pobreza. A presença de um atravessador nas relações desses stakeholders com o mercado consumidor de seus produtos e com instituições provedoras de serviços públicos⁵ constitui outra variável a ser superada.

⁵ Intermediação que se dá através do mercado de votos, ou seu equivalente.

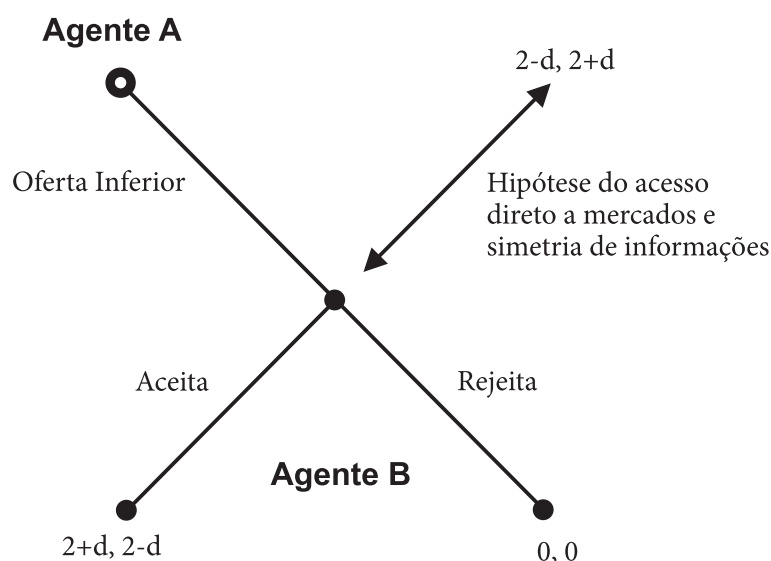
O jogo do atravessador apresenta igualmente uma situação de informação imperfeita, que prevê apenas uma ação da parte de cada jogador (Jackson, 2011). Nele, um primeiro agente “A”, informado e com capacidade de calcular os benefícios que pode auferir, tem a prerrogativa de realizar a primeira ação, que é uma oferta monetária fixa em uma relação de troca qualquer. O segundo agente “B”, com a prerrogativa de reagir a essa proposta possui apenas duas possibilidades de ação: de aceitar ou rejeitar a proposta inicial. Caso ele rejeite a oferta, não há transação entre os dois jogadores. E caso ele aceite, a transação será concluída de acordo com os termos do agente “A”, sem processo negociador.

Tabela 3: Resultados possíveis no Jogo do Atravessador e hipótese de simetria de informações

	Agente “B” aceita	Agente “B” rejeita	Hipótese do Agente “B” com acesso autônomo a informações
Agente “A” faz a proposta inicial com uma oferta inferior à o mercado	2+d, 2-d (ganho superior, com taxa de intermediação), (ganho inferior: valor de mercado menos taxa de intermediação)	0,0	–
Hipótese do Agente “A” ausente	–	–	2-d, 2+d (ganho “normal”, praticado pelo mercado), (ganho superior, sem taxa de intermediação)

Há também um componente no jogo do ultimato relacionado a um sentimento de honra do primeiro agente, identificado na literatura (Engel, 2007; List, 2007). Foi observado que o agente “A” busca se mostrar carismático e estabelecer uma relação de contorno ético, onde os dois jogadores acreditam que estão sustentando uma relação econômica justa. De forma que a transação entre os dois agentes, dentro da configuração apresentada pelo jogo, apareça legitimada, mutuamente reconhecida (Fiani 2009). Esse modelo se coaduna com uma literatura brasileira consolidada que descreve o sentimento de honra observado na relação clientelista entre um “patrão” e seu “cliente” em relações de aviamento, vistas, por exemplo, em seringais da Amazônia até recentemente (Carvalho, 2013).

Neste jogo, o agente “B” incorre em um alto custo ao recusar a proposta feita, uma vez que não realizará ganho algum. O que é um dilema crucial para uma comunidade local hipotética, com baixo nível de capacidades e sem acesso a recursos financeiros (Castro, 2014).

Gráfico 2: Diagrama do Jogo do Atravessador

Em sua aplicação, o jogo mostra o dilema vivido por de uma comunidade local ao não dispor de autonomia econômica e política. E o interesse pelo Jogo do Intermediário reside em demonstrar esse impasse. E para superá-lo duas ações devem ser adotadas, de acordo com a configuração que traz:

- realizar a ruptura da lógica dessa relação, através do acesso a informações sobre mercados e políticas específicas
- capacitar tecnicamente as comunidades e as empoderar para engajar em situação isonômica um relacionamento com atores externos.

A Convenção sobre Diversidade Biológica e os protocolos comunitários enquanto modelo de ação comunitária participativa

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) é um tratado inovador em vários aspectos. Em particular porque ela nacionaliza de fato a biodiversidade, tida anteriormente como pertencente à humanidade. Assim como por conferir a segmentos sociais que vivem de forma tradicional um protagonismo importante na agenda de conservação da biodiversidade. Ao valorizar os modos de vida que esses povos e comunidades tradicionais possuem e seus saberes sobre o meio ambiente, esse tratado estabeleceu um esquema de proteção e de remuneração pelos serviços ambientais que prestam. Chamado de Acesso e Repartição de Benefícios, ele é detalhado no Protocolo de Nagoia, de 2010. O instrumento que positiva essa valorização é o instituto do consentimento prévio informado, que condiciona o acesso aos conhecimentos tradicionais à anuência formal dos povos e comunidades tradicionais detentoras desses (Kamau and Winter, 2009).

Em 2006 em uma conferência regional do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente realizada na África, representantes desses segmentos sociais fizeram a demanda da adoção pela CDB dos protocolos comunitários enquanto instrumento de construção de consentimento prévio.

O interesse pelos protocolos comunitários se justifica pelo fato deles permitirem que as próprias comunidades locais estabeleçam regras para engajamento com atores econômicos e políticos externos, em um movimento que em essência é realizado de baixo para cima e que se fortalece pela legitimidade conferida por uma ampla participação social. (Booker, 2014; Makagon and Jonas, 2014).

O cerne da abordagem dos protocolos comunitários reside na sistematização e codificação do direito consuetudinário que opera nas sociedades tradicionais. Por esse motivo, esses protocolos envolvem uma ampla gama de assuntos, que vão além da conservação dos ativos ambientais como previsto pela CDB. Como por exemplo, esquemas de resolução de conflitos⁶, de partilha do trabalho e do uso do território, de formas de usos e gestão dos recursos disponíveis, entre outros (Bavikatte and Jonas, 2009; Tobin, 2013).

E aos poucos os protocolos comunitários estão sendo aplicados na construção de posição coletiva dos povos indígenas e comunidades tradicionais para se interpor diante do avanço dos principais vetores de transformação de seus territórios, se organizar horizontalmente e aumentar o compartilhamento de informações estratégicas. Ou seja, os protocolos comunitários vão operar com assuntos relativos ao aumento de renda e à redução da pobreza, à proteção de direitos humanos e à conservação ambiental (Castro, 2013).

Os povos indígenas e as comunidades tradicionais, vistos sobre o prisma das informações estatísticas disponíveis possuem algumas características que os distinguem do resto da população dos estados nacionais em que se encontram, para além daquelas de fundo cultural. Os dados que dispomos possuem um certo grau de imprecisão, mas mostram que se trata de um contingente populacional significativo, de cerca de 300 a 370 milhões de pessoas em todo o mundo. Esse número corresponde a cerca de 5% da população mundial. Mas apesar desse pequeno percentual, essas sociedades se encontram em situação de singular vulnerabilidade, representando cerca de 15% do total de 1,2 bilhão de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza no mundo (Forest Peoples, 2012). Nos países em que vivem, além de serem comumente excluídos e marginalizados socialmente, eles são sobre representados entre os pobres, os analfabetos, aqueles com menor acesso a recursos materiais e a serviços, entre os que possuem menor expectativa de vida e maiores taxas de mortalidade infantil e mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano (ONU, 2009).

Os povos indígenas e comunidades tradicionais ocupam ainda cerca de 20% das terras habitáveis do planeta, o que inclui savanas, desertos, estepes setentrionais, florestas tropicais e regiões montanhosas. Esses territórios tradicionais estão sofrendo pressões cada vez mais intensas. E os principais vetores são as atividades de mineração, a expansão da agricultura comercial globalizada e a construção de grandes obras de infraestrutura. Esses processos desarticulam suas formas de sobrevivência, destroem o meio ambiente e criam tensões e conflitos sociais (Chao, 2012). Os protocolos comunitários portanto, com uma dinâmica de baixo para cima, trazem uma série de demandas, ligadas a aspectos locais complexos, com potencial de ajudar na construção de ações de combate à pobreza.

⁶ Um caso exemplar está relacionado aos trabalhos do Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) que julgou os crimes contra a humanidade ocorridos durante o genocídio ruandês. O TPIR se sustentou em parte nos tribunais tradicionais, que constituem instituições legitimadas socialmente e são perfeitamente operantes em nível local.

Um instrumento que foi inicialmente trazido pela CDB e que ultrapassou largamente o objetivo para o qual foi pensado em princípio. E que libera uma série de demandas represadas que outras metodologias com abordagens participativas não conseguiram cristalizar. É portanto através das estratégias inovadoras de um tratado ambiental global que se conseguiu fazer uma conjunção das agendas de pobreza e meio ambiente (Jehan and Umana, 2003). E essas demandas acabam por externalizar, pelas experiências já implementadas em vários países, que parte significativa da marginalização e do baixo nível de desenvolvimento humano dos povos indígenas e comunidades tradicionais advém de um modelo de desenvolvimento globalizado que impõe o seu modo produtivo nos territórios em que se estabelece. Perspectiva essa que raramente foi enfrentada pela Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, pelo embricamento que possui com interesses geopolíticos localizados, de natureza imediatista (Pacquement, 2010).

Conclusão

Os países mais desenvolvidos estabeleceram mecanismos de assistência ao desenvolvimento enquanto forma de responder a demandas urgentes de países que ascenderam à independência, mas também de maneira a continuar a sustentar sua presença em áreas de influência. Caráter que se modificou ao longo das décadas que se passaram, com a incorporação de valores éticos difusos. Dentro desse movimento, uma das melhores formas de potencializar a efetividade das ações empreendidas junto aos países receptores, foi de focar nas metodologias utilizadas. Percebeu-se rapidamente que modelos de ação plenamente importados teriam menores chances de atingir as metas que se desejava. A busca por um método menos hierárquico resultou nas proposições de abordagens participativas para o desenvolvimento.

Essas metodologias receberam críticas de representantes e associações de comunidades locais. A maior queixa era justamente de que tinham um formato de cima pra baixo e que constituíam pacotes prontos que as organizações doadoras gostariam de aplicar universalmente. E que essas organizações não se livraram da função que tinham originalmente, de se acoplar aos interesses econômicos e políticos dos países que onde eram originárias.

E de um ponto de vista teórico, vários desafios vividos pelas sociedades tradicionais, resguardadas as diferenças e complexidades locais, possuem traços comuns (Chao, 2012). Alguns deles, como a dificuldade de gerenciar ativos econômicos e ambientais comuns e de construir acesso direto a mercados consumidores e instituições públicas são apontados como recorrentes por uma ampla literatura que trabalha com o desenvolvimento humano. A tradução desse desafios em modelos, através da teoria dos jogos, permite que se faça um diagnóstico dos aspectos que precisam ser enfrentados com mais interesse. E vários desses problemas são referentes à assimetria de acesso à informação e à falta de isonomia em assuntos técnicos, com o a defesa de direitos. Os jogos apontam para a necessidade de coordenação dos moradores das comunidades para desenhar ações que valorizem os seus próprios posicionamentos. Isso remete à valorização de suas micro instituições locais. Assim como de seu

arcabouço jurídico, traduzido pelo direito consuetudinário ancestral que adotam. O que levaria a um aumento do capital social e empoderamento dos povos e comunidades tradicionais em suas lutas por direitos.

A Convenção sobre Diversidade Biológica, ao estabelecer o instituto do consentimento prévio informado, atraiu para sua agenda vários movimentos sociais representantes dessas sociedades por constituir um dos poucos instrumentos de proteção aos seus direitos que detinham em vários dos países signatários desse tratado (Kamau e Winter, 2013). Quando ela incorpora os protocolos comunitários como instrumento de construção do consentimento prévio, em reação a uma demanda expressa de representantes de povos indígenas e comunidades tradicionais, abre-se a possibilidade, ao que tudo indica sem a intenção expressa do negociador, da construção de posicionamentos sobre uma gama muito mais larga de agendas. Os protocolos comunitários focam nas regras consuetudinárias dessas sociedades e portanto vão servir para a construção de posicionamentos sobre temas diversos e para a redução de diferença de capacidades com os agentes externos com os quais engajam em relacionamento econômico e político (Tobin, 2013).

Através dessa metodologia comunitária participativa, reúnem-se as agendas de desenvolvimento humano, de defesa de direitos humanos e de proteção ao meio ambiente (Booker, 2014). Todas as três constituem novas agendas, surgidas a partir da modificação das instituições multilaterais, mas também dos estados nacionais a partir do final da segunda guerra mundial. Unificação de novas agendas que pode vir a colocar balizas às pautas clássicas de relações de poder político e econômico, que estão muitas vezes na própria origem dos principais vetores que geram impactos negativos nessas sociedades com características tradicionais. E portanto com um impacto muito mais efetivo para seu bem-estar.

Referências

- Bavikate, Kabir e Jonas, Harry (Ed.). *Bio-cultural community protocols: a community approach to ensuring the integrity of environmental law and policy*. Nairobi: United Nations Environment Program, 2009.
- Bodenstein, Thilo e Kemmerling, Achim. “A Paradox of Redistribution in International Aid? The Determinants of Poverty-Oriented Development Assistance”. In *World Development*. Vol. 76, no. 3 (2015): pp. 359–369.
- Booker, Stephanie et. all. “Community Protocols: A Bottom Up Approach to Community Participation”. In *3rd UNITAR – Yale Conference on Environmental Governance and Democracy*. New Haven: Yale University, 2014.
- Carvalho, Luciana Gonçalves. “Relações de trabalho nos balatais do Pará” in *Horizontes antropológicos*. Vol. 19 no. 39 (2013).
- Castro, Carlos Potiara. “Seria a Amazônia uma colônia do Brasil? Ocidente interior, duplo vínculo e governança autônoma”. In *Crítica e Sociedade: Revista de Cultura Política*. Vol. 4, no. 2 (2014).

- Castro, Carlos Potiara e Ferreira, Leila da Costa. “Pensamento norte-americano e processo de incorporação da temática ambiental nas ciências sociais”. In *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*. Vol. 7, número 2, (2013).
- Chao, Sophie. *Forest people: numbers across the world*. London: Forest People Programme, 2012.
- Davies, Penny. “South-South Cooperation: Moving Towards a New Aid Dynamic” in Roy, Rathyn e Andrade, Melissa “South-South Cooperation: The Same Old Game or a New Paradigm?”. In *Poverty in Focus*. International Policy Centre for Inclusive Growth, Vol. 20 (2010).
- Dongier, Philippe *et all.* “Community-Driven Development”, in: Klugman, Jeni. *A sourcebook for poverty reduction strategies: core techniques and cross-cutting issues*. Whashington: The World Bank, 2002.
- Engel, Christoph. “Dictator Games: a meta study”. In *Preprints of the Max Plank Institute for Research on Collective Goods*. Bonn: Max Plank Institute (2007).
- Forest Peoples. *Numbers across the world*. London: UK, 2012.
- Fiani, Ronaldo. *Teoria dos jogos*. São Paulo: Campus, 2009.
- Fuchs, Andreas e Dreher, Axel. “Determinants of Donor Generosity: A Survey of the Aid Budget Literature”. In, *World Development* Vol. 56, no. 2 (2014): pp. 172–199.
- Griffiths, Tom. *Indigenous Peoples and the World Bank: experiences with participation*. Morenton: Forest People Programme, 2005.
- Hugé, Jean and Hens, Luc. “Sustainability assessment of Poverty Reduction: Strategy Papers”. In *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 25, no. 4 (2007)
- Jackson, Matthew. “A Brief Introduction to the Basics of Game Theory”. Mimeo, 2011. Available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1968579> 2011 (visitado em 07.10.2016).
- Jehan, Selim and Umana, Alvaro. “The environment-poverty nexus”. In *Development Policy Journal*, March (2003): 53-70.
- Kamau, Evanson and Winter, Gerd. “An introduction to the international ABS regime and a comment on its transposition by the E.U. Law”. In *Environment and Development Journal*, Vol. 9, no. 2 (2013).
- Kamau, Evanson and Winter, Gerd. *Genetic resources, traditional knowledge and the law*. London: Earthscan, 2009.
- Krantz, L. *The sustainable livelihood approach to poverty reduction: An introduction*. Stockholm, Swedish International Development Cooperation Agency, 2001.
- Kretzmann, J. P. and McKnight, J. L. *Building Communities From The Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*. Chicago: ACTA Publications, 1993.
- List, John (2007). “On the Interpretation of Giving in Dictator Games”. in *Journal of Political Economy*. Vol. 115, no. 3 (2007).
- Makagon, Jael e Jonas, Harry. “Upholding human rights in conservation: who is responsible?”. In *International Institute for Environment and Development Briefing*, No. 46 (2014).
- Mansuri, Ghazala e Rao, Vijayendra. *Evaluating Community-Based and Community-Driven Development: a critical review of evidence*. Washington: The World Bank Development Research Group, 2003.

- MARSH, Robin. *Working with Local Institutions to Support Sustainable Livelihoods*. Rome: FAO, 2003.
- Middell, Roger. “Effective Aid Requires New Structures”. In Ehrenpreis, Dag. *Policy in Focus: Does Aid Work for the MDGs?*, Vol. nº21, (2007).
- Narain, Urvashi et al. “Poverty and the Environment: Exploring the Relationship between Household Incomes, Private Assets and Natural Assets”. In *Centre For Development Economics Working Paper*. Vol. 134 (2005).
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- Organização das Nações Unidas. *State of the world's indigenous people*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2009.
- Ostrom, Elinor. “The Institutional Analysis and Development Framework and the Commons”. In *Cornell Law Review*, vol. 95, nº 807 (2010).
- Pacquement, François. “Building global policies: development assistance, a source of inspiration?” In *Idées pour le débat*. IDDRI – Sciences Po (2010).
- Putnam, Robert D. *Social Capital: Measurement and Consequences*. In *Isuma: Canadian Journal of Policy Research*. Nº 2 (2001): 41-51.
- Riddell, Roger. “Effective aid requires new structures”. In *Poverty in focus*, No. 32, (2007).
- Tobin, Brendan. “Bridging the Nagoya compliance gap: the fundamental role of customary law in protection of indigenous peoples’ resources and knowledge rights”. *Law, Environment and Development Journal*. Vol. 9, no. 2 (2013).
- Wong, Susan. *What have been the impacts of World Bank Community-Driven Development Programs? CDD impact evaluation review and operational and research implications*. Washington: The World Bank, 2012.