

PENSANDO O MEIO AMBIENTE ENQUANTO INTITULAMENTO: A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES¹

Ana M. Costa.²
Paulo D. Waquil³
Daniela D. Kühn⁴
Ely José de Mattos⁵
Karen B.B. Fritz⁶
Luciana D. F. Gianluppi⁷

*“Vale a pena observar que os desafios ambientais, quando compreendidos adequadamente, suscitam algumas das questões centrais de escolha social e política deliberativa”.
(Amartya Sen em Desenvolvimento como Liberdade)*

RESUMO: Não são poucos os pesquisadores que já perceberam a necessidade de analisar o meio ambiente na teoria econômica como um fator que vai além daquele considerado como um elemento disponível na Natureza para a produção. A incorporação da discussão dos problemas ambientais na teoria econômica deu origem a variadas abordagens de análise. Entre essas alternativas, surge a abordagem das capacitações desenvolvida pelo economista indiano Amartya Sen. O esforço analítico procura incorporar na análise da realidade social as possibilidades de escolhas efetivas que os agentes sociais possuem. Uma das noções fundamentais que incorporam o escopo analítico é a de intitulamento. Ao utilizar esses termos para analisar dotações e serviços dos ecossistemas considera-se que o meio ambiente deve ser tratado como um direito de todo o cidadão, não apenas como um recurso produtivo explorado por aqueles que possuem capital. Neste sentido, o objetivo deste trabalho é o de discutir a adequação da noção de intitulamentos para a avaliação de dotações e serviços ambientais.

PALAVRAS-CHAVE: Abordagem das capacitações; intitulamentos ambientais; serviços de ecossistemas.

1. Introdução

O meio ambiente foi durante muito tempo considerado apenas como um fator de produção disponível àqueles com recursos produtivos para a exploração desses recursos. Sendo assim, os países mais ricos acabaram por praticamente esgotar a disponibilidade desses

¹ Artigo desenvolvido pelo grupo de pesquisa no âmbito do projeto Pobreza rural e degradação ambiental, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS) com apoio do CNPq. Telefone: (51) 3316-3281.

² Mestranda do PGDR/UFRGS. E-mail: anamc98@yahoo.com.

³ Professor Adjunto do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas e do PGDR/UFRGS, pesquisador do CNPq e coordenador do projeto “Pobreza rural e degradação ambiental no Brasil”. E-mail: waquil@ufrgs.br.

⁴ Doutoranda do PGDR/UFRGS. E-mail: daniela.kuhn@ufrgs.br.

⁵ Mestrando do PGDR/UFRGS. E-mail: ely.mattos@ufrgs.br

⁶ Professora da Universidade de Passo Fundo (UPF) e doutoranda do PGDR/UFRGS. E-mail: karenfritz@upf.br

⁷ Aluna do curso de graduação em Ciências Econômicas da UFRGS, bolsista de iniciação científica (PIBIC/CNPq). E-mail: lugianluppi@terra.com.br

fatores que foram explorados gratuitamente. Diversos estudos, realizados na década de 1980, levantaram questões que, chamadas de ambientais, discutem o tratamento dado a esses recursos naturais na literatura das Ciências Econômicas.

A incorporação dos problemas ambientais deu origem, grosso modo, a duas linhas de pesquisa filiadas à agenda de pesquisa associada ao que se reconhece dentro da literatura como a abordagem neoclássica: a Economia do Meio Ambiente e a dos Recursos Naturais. Certamente, as duas abordagens apresentam especificidades, mas ainda estão bastante relacionadas à quantificação e à valoração desses (ainda) fatores de produção que até então são simplesmente retirados da natureza (algumas estimativas, por exemplo, indicam que a biosfera poderia ser avaliada em US\$ 1 trilhão).

A limitação em relação a esse tipo de percepção é bastante clara quando o foco de análise passa do fator de produção (que é escasso e pode ser comprado) para o ambiente de sobrevivência de todas as espécies (que eticamente não pode ser apropriado por alguma pessoa – tri-milionário ou por qualquer grupo social). Neste sentido, em se tratando de analisar esse valor intrínseco do ambiente como meio de sobrevivência, a contestação dessa visão neoclássica é feita através do resgate da Economia Ecológica. Georgescu-Roegen desenvolveu uma idéia de análise da utilização dos aspectos naturais a partir do saldo de energia envolvido nas transformações produtivas dependentes destes recursos. Ainda que alguns economistas e pesquisadores interessados nesta área estejam atualmente dedicados a desenvolver essa abordagem teórica ela ainda é considerada fora do *mainstream* da teoria econômica contemporânea.

Sem encaminhar-se para a limitação representada pela simples valoração dos fatores de produção retirados da natureza nem para um completo rompimento epistemológico com a noção de utilização de recursos naturais, alguns autores atuais, preocupados com questões ambientais e insatisfeitos com o tratamento teórico e as abordagens desenvolvidas até então, têm sugerido a utilização da abordagem das capacidades como uma alternativa para a análise da importância intrínseca do ambiente nas complexas relações sociais. A proposta deste artigo é debater como os autores contemporâneos propõem a utilização da abordagem das capacidades como uma possibilidade de análise das questões ambientais.

A abordagem das capacidades foi desenvolvida pelo economista indiano Amartya Sen na tentativa de romper com as excessivas simplificações teóricas assumidas pela economia neoclássica. A questão fundamental, em termos empíricos, que levou o autor à essa reflexão foi o contraste entre um mundo moderno, em que os recursos econômicos parecem estar crescendo cada vez mais em termos gerais, e a persistência de problemas milenares como as

fomes e a vulnerabilidade de sociedades inteiras a desastres naturais. O exercício teórico desenvolvido pelo autor abrange uma série de conceitos que permitem a análise da realidade social de maneira mais complexa. Um desses conceitos que vem sendo indicado como uma idéia adequada para o tratamento das questões ambientais é o que se refere à noção de intitulentos. Esse termo foi originalmente utilizado por Sen para tratar do problema da fome na Ásia e na África. Segundo o autor, o intitulentos diz respeito “ao pacote de bens que as pessoas têm condições de adquirir através dos canais legais de aquisição, ..., diz respeito àquilo que a lei garante e apóia”(SEN, 2000, p. 54).

Neste sentido, a percepção é de que o ambiente deve ser tratado como um direito de todos os cidadãos, não apenas como um recurso para fim de exploração daqueles que através da compra de máquinas e equipamentos são capazes de transformá-los em produtos comercializáveis.

Na tentativa de tratar esse assunto, o artigo divide-se em duas seções fundamentais, além desta breve introdução e das considerações finais. Na primeira parte do artigo, serão apresentados os aspectos teóricos da abordagem seniana das capacitações, com atenção especial às origens e aos fundamentos dessa teoria. Em seguida, será dedicado espaço à análise referente especificamente àquilo que alguns autores chamam de intitulentos ambientais e sua relação com as instituições e em que medida essa abordagem representa um avanço teórico no tratamento dos problemas e dos direitos ambientais.

É relevante chamar a atenção dos leitores nessa introdução de que a associação da noção de intitulentos à questão ambiental não foi feita pelo próprio Sen (que não tem os problemas ambientais como aspecto central da sua análise social), e sim por pesquisadores associados à questão ecológica e ao problema da pobreza e da degradação ambiental. Sendo assim, é possível ponderar que este breve trabalho representa ainda um dos primeiros passos na produção acadêmica brasileira em relação a uma possível aproximação entre os intitulentos senianos e a questão ambiental.

2. Abordagem das Capacitações

Conforme já foi ressaltado na introdução deste trabalho, a abordagem das capacitações foi apresentada ao meio acadêmico das Ciências Econômicas como uma alternativa de análise aos processos sociais de desenvolvimento, que até então, vinham sendo vistos como decorrentes de processos de crescimento econômico. Conforme explica Sen (1999, a), essa confusão entre crescimento e desenvolvimento decorre da separação, a partir do século XVI,

das duas vertentes teóricas que deram origem à Economia: a ética e a engenharia. Dado um contexto histórico, preocupado na expansão da produção e na ocupação do planeta, a vertente associada à engenharia predominou, enquanto a vertente ligada à ética foi totalmente esquecida. Dessa forma, as Ciências Econômicas passaram a estar associadas à organização da produção, da utilização dos fatores e da riqueza como um fim em si mesmo. Retomando a vertente da ética, Sen procura incorporar na teoria econômica a distinção entre fins e meios, indicando que o fim de todo o processo de desenvolvimento não é o crescimento da riqueza em si, mas a melhoria das condições de vida do conjunto da sociedade.

A limitação da abordagem quantitativa em relação ao processo de desenvolvimento associado a processos de crescimento econômico não foi tratada exclusivamente por Amartya Sen. Outros autores desenvolveram abordagens que tentavam, em alguma medida, complexificar a análise desta relação (teoria do bem-estar, abordagem das necessidades básicas). Entretanto, muitas dessas tentativas não representaram muito mais do que uma seqüência do pensamento já existente, o que levava novamente a excessivas simplificações da realidade social.

Sen sugere uma abordagem que analise as situações sociais de uma forma multidimensional. Ou seja, para que possamos compreender alguma parte da realidade social é preciso focar a análise incorporando variáveis quantitativas e indo além delas. É importante, sim, analisar aquilo a que as pessoas têm acesso - como bens e mercadorias - entretanto, é preciso perceber em que tipo de mercado e de que forma essas pessoas são expostas a essas oportunidades de aquisição. Isso significa perceber que as pessoas podem ter índices de consumo, senão iguais, bastante parecidos em diversas regiões, entretanto, o modo de acesso a esses serviços e bens pode ser distinto. O exemplo clássico na literatura seniana apresenta-nos duas pessoas com idênticas sensações biológicas correspondentes à situação de fome: uma faz jejum por motivos religiosos (o que significa que assim que optar por isso ela pode alimentar-se) e outra tem fome por falta de acesso a alimentos, ou não tem dinheiro para comprá-los ou a institucionalidade da região não garante o acesso à comida (SEN, 2000). Uma análise estática e quantitativa em relação à situação do corpo humano dessas duas pessoas não seria capaz de refletir e mostrar aos analistas as cruciais diferenças sociais que distanciam esses dois seres humanos.

Baseado no exemplo anterior é possível apresentar os principais conceitos relacionados à abordagem das capacitações. A sugestão teórica, ao utilizarmos essa abordagem, é perceber a multiplicidade de situações sociais a que as pessoas são submetidas. Neste sentido, a qualidade de vida das pessoas estaria associada às oportunidades a que

estamos expostos ao longo da nossa vida, ou seja, quanto mais chance de escolher tivermos, melhor poderia ser a nossa qualidade de vida⁸. A liberdade das pessoas em escolher o modo de vida que levam e que razões para valorizar é a chave para a análise seniana.

Além da noção de liberdade, os conceitos fundamentais para essa análise são: os funcionamentos [*functionings*] e a capacidade [*capability*]. A noção de funcionamento é a

“mais primitiva dentro da abordagem das capacitações e refere-se a ‘atividades’ [*activities*] (como ver, comer) ou ‘estados de existência’ [*states of existence or being*] (como estar bem nutrido, estar livre de malária, não estar envergonhado pela pobreza da roupa vestida); por vezes abreviados por ‘ações’ [*doings*] e ‘estados’ [*beings*]” (SEN, 2001, p. 236).

Os funcionamentos são os elementos constitutivos da vida e dizem respeito à pessoa. Partindo desse nível de informação é possível realizar dois exercícios teóricos de análise. O primeiro identifica o nível de bem-estar de forma análoga à análise da economia convencional, uma vez que é possível perceber estaticamente o acesso às mercadorias. É possível analisar todos os funcionamentos realizados, aqueles efetivamente escolhidos pela pessoa. Por outro lado, se considerarmos na análise os funcionamentos alternativos, levando em conta a amplitude do grupo de opções que a pessoa tinha ao escolher realizar determinados funcionamentos, temos uma informação nova à qual a economia tradicional não deu muita atenção até agora.

Partindo desses estados de existência ou dessas ações alternativas e realizadas é possível perceber as capacidades dos agentes sociais. A capacidade é o termo seniano que abrange a idéia de oportunidade.

É, portanto, importante distinguir aqui, num trabalho em língua portuguesa, a distinção existente entre duas expressões que são traduzidas na nossa língua por capacidade. A capacidade num sentido ordinário do termo, ou seja, no sentido de que uma pessoa é capaz de fazer algo [*ability*] não corresponde ao sentido empregado na abordagem das capacitações. Esse sentido refere-se à habilidade de uma pessoa, por exemplo, uma pessoa pode ser capaz de nadar, entretanto não tem oportunidade de fazer isso mesmo que ela queira. Quando utilizamos a noção de capacidade [*capability*] que integra a teoria seniana estamos nos referindo a uma situação em que a pessoa tem ou não a oportunidade de realizar determinada ação ou escolha. A capacidade na teoria seniana envolve “condições externas para a realização dos funcionamentos” (SEN, 2001, p. 234).

⁸ Ainda que esse possa ser considerado um aspecto fundamental, Sen alerta-nos, por exemplo, para a necessidade de percepção em relação a oportunidades que estariam associadas às liberdades negativas. Ou seja, podemos ter a oportunidade de evitar um assalto, entretanto, se pudéssemos realmente escolher em relação a esta circunstância possivelmente escolheríamos estar a quilômetros de distância deste acontecimento.

“O conjunto de capacidades representa a liberdade pessoal de realizar várias combinações para a escolha. São todas relevantes para se avaliar o que é vantajoso para uma pessoa, mesmo que ele ou ela, não escolha apenas uma alternativa. Nessa perspectiva, a escolha em si mesma, é uma característica valiosa na vida de uma pessoa” (SEN, 1993, p.324).

A capacidade está, então, associada às possibilidades de escolha e à liberdade do agente social. Funcionamentos realizados e capacidade são informações relacionadas, mas que pertencem a espaços informacionais diferentes. Uma pessoa que tem a oportunidade de estudar durante os anos escolares estabelecidos pela legislação em termos de educação formal pode não ter interesse em dedicar-se o suficiente para essa atividade. Muitos alunos simplesmente não gostam de estudar e escolhem ocupar seu tempo com outras atividades. Essa situação é bastante diversa daquele jovem que não tem acesso ao ensino fundamental (por exemplo, porque no seu município não há escolas nem há acesso a um transporte público ou barato que esteja disponível aqueles jovens interessados em continuar estudando). Ou seja, ainda que a *ability* deste jovem indique uma capacidade em continuar os estudos, ele não tem *capability* para isso.

Ter a informação a respeito do gosto das pessoas (como o caso de gostar ou não de estudar, gostar ou não da cor amarela) é diferente de conhecer as condições em que a pessoa pode expandir ou reter capacidades. Em termos de tomada de decisões, uma empresa privada pode estar atenta ao gosto dos clientes, mas a determinação das políticas públicas deve utilizar informações referentes às possibilidades de realização dessas escolhas e não simplesmente das escolhas em si.

A análise das possibilidades de escolhas que podem ou não representar um aumento em termos de capacidade passa, especialmente quando falamos em países com pouca infraestrutura de atendimento das necessidades de populações mais carentes, pela percepção das condições em que essas escolhas são oportunizadas à população. Procurando esse tipo de análise, que diz respeito à estrutura de direitos e deveres legais e de formas de acesso a bens e serviços, é que a abordagem seniana introduz a noção de intitamentos [*entitlements*]. O intitamento é a condição ética legal e estrutural que determinada sociedade tem para aumentar suas possibilidades de escolha. Originalmente, a expressão foi introduzida na discussão para alterar o foco de análise em relação ao problema da fome. Neste sentido o autor indica que:

“A abordagem da carência alimentar e das fomes em termos de concessão de direitos [intitamentos]”⁹ concentra-se na capacidade de as pessoas disporem dos

⁹ O “intitamento” é traduzido em Portugal pela expressão “concessão de direitos” nesta obra do autor. Entretanto, as traduções mais recentes utilizam a expressão intitamento para concessão de direitos. A edição original é de 1981, a tradução portuguesa foi feita em 1999.

alimentos através dos meios legais disponíveis na sociedade, incluindo a utilização de possibilidades de produção e de oportunidades comerciais, de direitos e relação ao Estado e de outros métodos de aquisição de alimentos. Uma pessoa morre de fome ou porque não tem capacidade de dispor de alimentos suficientes, ou porque não utiliza essa capacidade para evitar a carência alimentar. A abordagem em termos de concessão de direitos [intitamentos] concentra-se na primeira possibilidade, ignorando a última” (SEN, 1999 (a), p. 71).

Ainda que originalmente desenvolvido para tratar do problema da fome, a noção de intitamento representa um espaço de análise que requer informações sobre a estrutura de oferta de bens e serviços de uma maneira geral. Analisar a fome a partir da noção de intitamentos representa salientar que as pessoas não passam fome devido à disponibilidade de alimentos no mundo, e sim devido à falta de oportunidades para aquisição e apropriação em relação a esses alimentos. Grosso modo, não falta comida, falta o acesso a oportunidades e situações em que as pessoas que passam fome possam comer. A falta de acesso a um intitamento, gera uma “falha nas capacidades” ou uma “retenção” nas capacidades dos agentes sociais (algo como uma “falta de poderes para”) (SEN, 2001). Sendo assim, a variável quantitativa-chave, que poderia ser volume de alimentos produzidos, não é mais o foco da análise (ainda que ainda não possa ser esquecida). É essa noção de acesso a oportunidades de escolhas que faz da noção de intitamentos, uma idéia fundamental para a análise das estruturas sociais nos processos de desenvolvimento.

Neste sentido, a análise de políticas públicas, ou a própria discussão para uma solução mais ética em relação à apropriação dos bens e serviços ambientais especificamente, pode valer-se desse conceito de modo a alterar a percepção da apropriação em relação às oportunidades oferecidas na sociedade.

A identificação dos intitamentos depende de “várias influências distintas” (SEN, 2000, p.190). A princípio, é possível considerar que o intitamento está associado à noção de dotação, ou seja, à percepção dos recursos que têm algum valor em relação à humanidade (por exemplo, força de trabalho, água potável). Em segundo lugar, o intitamento sofre a influência das possibilidades de produção e de seu uso. Essa questão envolve diretamente a tecnologia disponível para a reprodução das condições materiais da estrutura analisada e da disponibilidade de conhecimento disponível para o uso dessas condições.

“No mundo todo, a maioria das pessoas não produz alimentos diretamente; elas ganham seu potencial para adquirir alimentos empregando-se na produção de outras mercadorias, as quais podem variar de culturas agrícolas comerciais a produtos artesanais, artigos industrializados e serviços diversos, envolvendo uma variedade de ocupações” (SEN, 2000, p. 191).¹⁰

¹⁰ Duas outras noções parecem encaixar-se nessa discussão. Em princípio poder-se-ia tratar o desemprego como uma falta de intitamentos. Por outro lado, pensando agora, nos intitamentos ambientais tratados na próxima seção, poder-se-ia imaginar que grande parte da população não tem um ar limpo, embora não polua na mesma proporção que inspira poluição e prefira sempre um ar limpo a um ar poluído. O intitamento acesso ao ar limpo

Além da dotação e das possibilidades de produção e uso, as condições de troca estabelecidas podem determinar a existência ou não de determinado intitlamento dentro da estrutura social. Uma crise econômica pode, ao alterar drasticamente condições de trocas, representar uma verdadeira catástrofe em termos de fome ou de destruição de paisagens naturais, por exemplo¹¹.

A análise dos intitlamentos é capaz de permitir ao pesquisador social o estabelecimento de relações entre situações estruturais que poderiam incentivar a expansão das capacitações ou, a partir da falta de determinados acessos a bens e serviços, reter capacitações, impedindo que pessoas tenham acesso a determinadas oportunidades.

Dessa forma, a partir do conjunto de noções e conceitos incorporados pela abordagem seniana em relação à concessão de direitos e, especialmente, a retenção das capacidades através da negação de alguns direitos fundamentais a populações inteiras é que alguns autores vislumbraram uma possível associação entre a abordagem das capacitações e o tratamento de problemas ambientais. Assim como a relação entre crescimento e desenvolvimento não é linear - como se pretendeu durante muito tempo demonstrar - a utilização e apropriação de aspectos ambientais fundamentais à manutenção da vida de todas as espécies do planeta é uma questão bastante mais complexa do que aquela que diz respeito a precificar a Natureza ou “comprar recursos ambientais”. Neste sentido, a próxima seção dedica-se a analisar a constituição e a importância de tratar o ambiente como um intitlamento que deve ser instrumento para a expansão, e não retenção, das capacitações das pessoas.

3. Intitlamentos Ambientais

O trabalho desenvolvido por LEACH, MEARNES & SCOONES (1999) procura fazer, então, uma adequação dos conceitos propostos por Sen – conforme discutido na seção anterior – com a realidade complexa do tratamento das questões ambientais. Neste sentido, os autores assumem alguns conceitos-chave “adaptados” a partir da fonte seniana original.

Primeiramente, uma noção fundamental que deve ser retida quando se trata de meio ambiente é o conceito de dotação [*endowment*], que, por seu turno, está diretamente ligada ao conceito de intitlamento [*entitlement*]. Conforme pontua Sen (1981)

simplesmente não está disponível nos grandes aglomerados populacionais, o que pode representar sérias limitações às capacidades de pessoas com simples problemas respiratórios.

¹¹ Pode-se pensar no caso da agricultura, por exemplo. A valorização de determinados produtos e de uma forma de produção que exigia a utilização de uma grande quantidade de agrotóxicos pode ter representado a poluição de mananciais hídricos inteiros (o intitlamento água potável sem tratamento deixou de existir) e o fato sequer foi considerado crise. Na realidade, foi durante algum tempo comemorado como uma vitória da modernização produtiva.

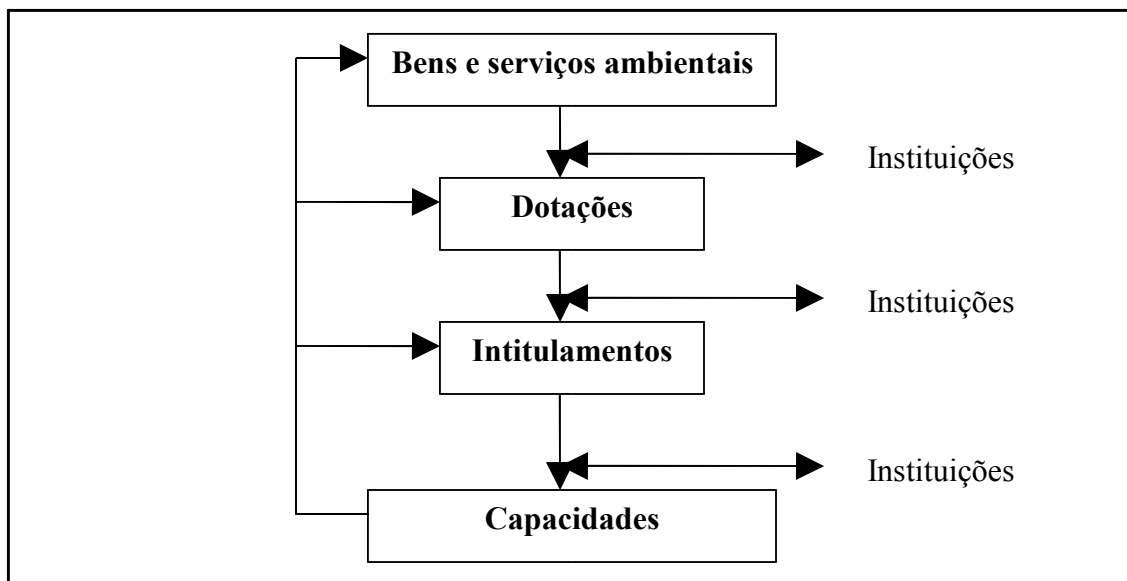
“In a economy with private ownership and exchange in the form of trade (exchange with others) and production (exchange with nature), E_i can be characterized as depending on two parameters: the endowment vector x and an exchange entitlement mapping $E_i(\cdot)$, which person i can choose to have through ‘exchange’ (trade and production)” (p. 435)

Partindo desta conceituação original, Leach, Mearns & Scoones (1999) propõe que o conceito de dotação [*endowments*] seja identificado com os direitos e recursos que os atores sociais têm. Como exemplo, pode-se citar a terra, o trabalho, as habilidades pessoais entre outros. Já a proposta dos autores para o conceito de intitlamento ambiental [*enviromental entitlement*] é a de que os intitlamentos ambientais referem-se ao conjunto de utilidades alternativas derivadas dos bens e serviços ambientais sobre os quais os atores sociais têm efetiva possibilidade de escolha e os quais são instrumentalizados para realizar seu bem-estar (LEACH, MEARNES & SCOONES, 1999). Uso direto de produtos da natureza, como comida, água e combustível, além de usos de serviços ambientais são exemplos de intitlamentos ambientais. Por fim, cabe lembrar o que já foi pontuado na seção anterior, que estes intitlamentos (ambientais) intensificam as capacidades [*capabilities*] dos indivíduos. Ou seja, estes intitlamentos ambientais são condutores [*drivers*] para a expansão das capacitações das pessoas.

Um ponto bastante importante que deve ser destacado no contexto aqui abordado é a relação entre intitlamentos e dotações. Conforme aponta Sen (1981 e 1999, b), a dotação de uma pessoa não necessariamente implica um acréscimo em suas capacidades, ou seja, pode não significar nenhum tipo de bem-estar adicional. As dotações só se tornam “úteis” quando passam a incorporar o que se conceitua como intitlamentos. São estes últimos que, efetivamente, amplificam a capacidade que o indivíduo tem de fazer suas escolhas.

Em termos ambientais, esta distinção é vital. Os bens ou serviços ambientais só se tornam efetivos em termos de bem-estar das pessoas quando as mesmas exercem possibilidades de escolha sobre eles. O esquema da Figura 1 fornece um esquema analítico interessante.

Figura 1



Fonte: LEACH, MEARNS & SCOONES (1999). Adaptação dos autores.

Na figura 1, o quadro superior, bens e serviços ambientais, vai incrementar as capacidades das pessoas através de uma mediação feita pelas dotações e intitulentos. Estas mediações se dão no âmbito das instituições estabelecidas na sociedade em questão.

Suponha-se um bem ou serviço ambiental ao alcance de uma pessoa. Na medida em que esta pessoa não pode lançar mão do mesmo para fins que elevariam seu nível de bem-estar, este bem ou serviço não chega a se configurar como um intitulentos. Por exemplo, uma determinada extensão de terra que esteja disponível em sua propriedade. Esta terra é, conceitualmente, uma dotação que este indivíduo dispõe. Entretanto, ela só será capaz de aumentar o bem-estar desta pessoa quando produzir algum alimento ou algo que o valha. Portanto, esta terra só se torna um intitulentos, capaz de colaborar com o bem-estar do indivíduo, quando o mesmo passa a ter um comando efetivo e direto sobre ela, i.e., possa extrair algo dela. Essas possibilidades obtenção de benefícios em relação às dotações ambientais não estão necessariamente associadas a retornos e ganhos econômicos ou financeiros. A dotação ambiental é convertida em intitulentos, por exemplo, quando há um maior bem-estar em relação a aumentos de satisfação, alegria ou lazer da família e do agente social que acessa à determinada dotação. Logo, se por qualquer motivo, esta pessoa não pode usufruir determinada dotação ambiental a que poderia ou deveria ter acesso, de nada ela lhe serve – ela não se converte em um intitulentos.

Conforme os bens e serviços ambientais se convertem em intitulentos, estes são capazes de incrementar o bem-estar, ou seja, há uma ampliação da capacidade das pessoas. Como mostra a Figura 1, as capacidades estão ligadas de modo a influenciar os níveis que

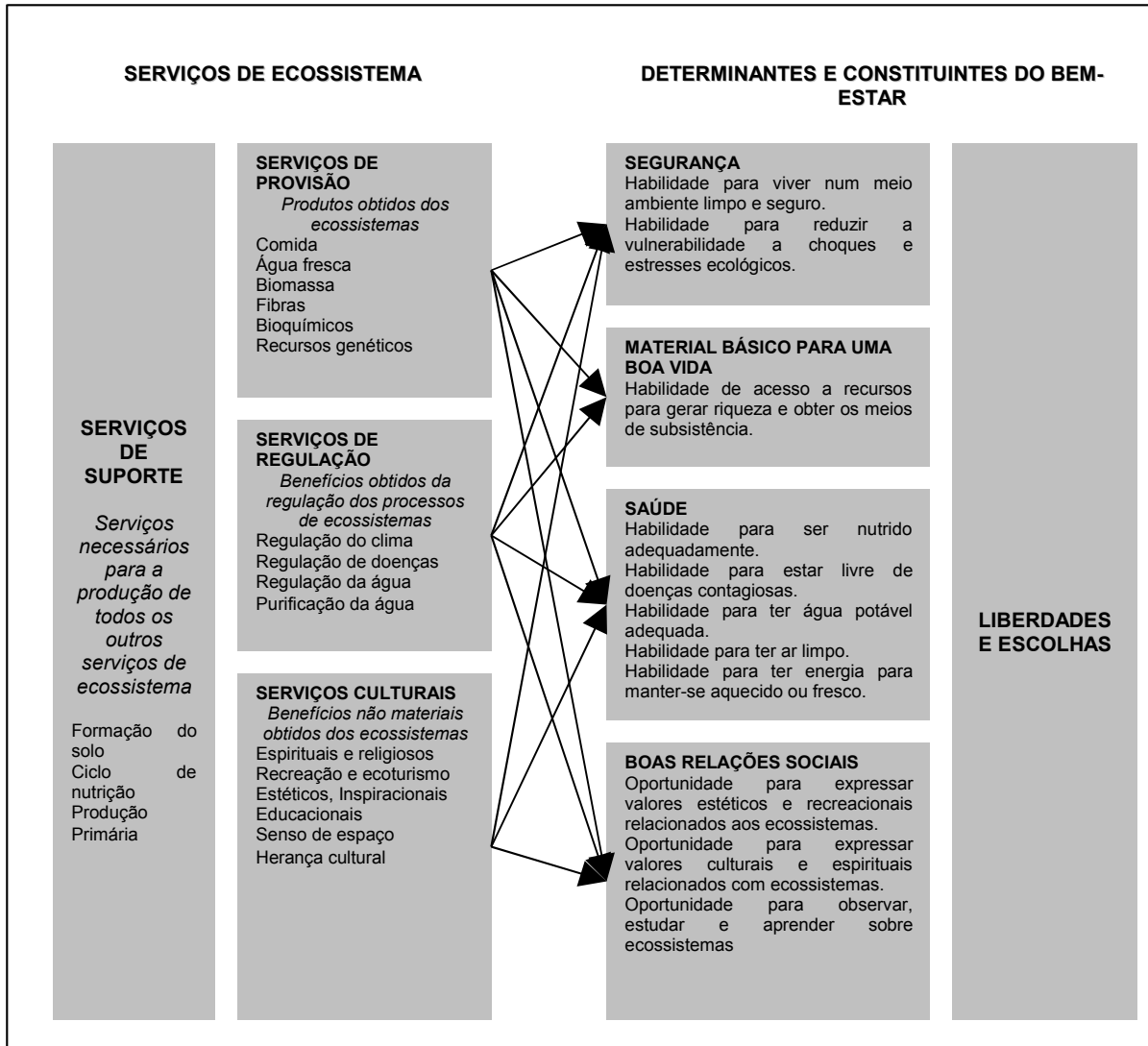
vem acima da dela, i.e., os intitulentos, as dotações e os próprios bens e serviço ambientais. Conforme destaca Sen (1993 e 2000), à medida que as capacidades são expandidas – aumento das possibilidades de escolha das pessoas – se cria uma espécie de círculo virtuoso. Como as pessoas têm mais liberdades substantivas, estas liberdades contribuem, direta e indiretamente, para constituição de novas liberdades, ou seja, as liberdades angariadas não são simplesmente o fim, elas se tornam também meios para obtenção de novas liberdades, de novas oportunidades, de mais bem-estar.

Se aquela pessoa do exemplo anterior conseguir, pelas vias adequadas, produzir sobre aquele pedaço de terra disponível em sua propriedade, ele aumentará seu bem-estar, seja consumindo o que produziu seja vendendo. Entretanto, como resultado disso, pode acontecer que ele consiga abrir (ou adquirir) outras áreas, ou ainda, possa desfrutar de outros bens e serviços ambientais nesta nova área que ele sequer sabia que poderia desfrutar.

O relatório “Ecossistemas e Bem-estar humano: uma estrutura de análise para avaliação” [*Ecosystems and Human Well-being: a Framework for Assessment*], publicado em 2003 como parte dos trabalhos da “Avaliação do Milênio” [*Millenium Ecosystem Assessment*], sugere uma base teórica bastante calcada na relação entre os bens e serviços dos ecossistemas e questões relacionadas ao bem-estar humano. No contexto desta relação, a abordagem seniana está presente e cumpre papel fundamental – assim como, questões institucionais.

Os aspectos centrais da análise são apresentados na Figura 2.

Figura 2



Fonte: Millenium Ecosystem Assessment, 2003. Adaptação feita pelos autores.

De acordo com a publicação, o ecossistema contribui com o bem-estar humano através dos serviços de suporte (que são a base para os outros três: formação do solo, ciclo de nutrientes, etc.), provisão (alimento, água, etc.), regulação (purificação do ar, estabilização do clima, etc.) e serviços culturais (paisagens específicas, formações de relevo, entre outros aspectos). Todos estes elementos influenciam o bem-estar humano em vários sentidos, principalmente através dos três grupos de serviços citados por último – os serviços de suporte têm efeito importante sobre a vida humana, porém indiretamente.

Já o bem-estar humano é apresentado, no escopo da Avaliação do Milênio, como um conjunto de cinco dimensões principais que interagem entre si em vários sentidos. Cabe destacar que segurança, necessidades materiais básicas, saúde e boas relações sociais interagem com a dimensão liberdades e escolha de uma maneira específica. Não que elas sejam subordinadas a esta dimensão, mas o que ocorre é que a liberdade do indivíduo (e suas escolhas) são um constituinte fundamental do bem-estar, uma vez que tem efeitos de encadeamento (conforme já explanado neste artigo).

As ligações entre os serviços de ecossistema e os determinantes e constituintes do bem-estar humano são diversas e complexas. Algumas relações são imediatas, outras, ocorrem no longo prazo. Por exemplo, reduções na produção de alimentos causam fome hoje e subnutrição ao longo do tempo, trazendo prostração, reduzindo a capacidade de concentração e aprendizado, além de aumentar a vulnerabilidade para doenças infecciosas.

Os bens e serviços ambientais (de ecossistemas) são fundamentais para o bem-estar humano. O relatório sobre a Avaliação do Milênio (MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2003) aponta, de maneira especial a necessidade uma distribuição igualitária destes serviços entre as pessoas, a fim de que todos possam desenvolver adequadamente seu bem-estar. Assim, instituições que funcionem adequadamente são indispensáveis para garantir que grupos de interesse não monopolizem ou se aproveitem do meio ambiente enquanto fonte de exploração de mercado *per se*.

Assim como foi destacado na explanação acerca da conversão das dotações (ambientais) em intitulentos (ambientais), as instituições são fundamentais. Os indivíduos são capacitados, no sentido seniano, a partir das mediações existentes entre aqueles conceitos já abordados neste estudo. No caso dos intitulentos ambientais, isto fica ainda mais perceptível. Isto porque se está falando de bens e serviços que têm ligação muito estreita com a noção de direitos de propriedade e de exploração, seja no sentido formal ou informal.

3.1. Intitulentos ambientais e instituições

Sendo as instituições tão fundamentais nesta conexão entre a dimensão humana e ambiental – e entre os conceitos de intitulentos e dotações, principalmente – é interessante que se reflita sobre o que são, afinal, instituições. A proposta de instituições presente no escopo analítico defendido neste trabalho vai além daquela conceituação de instituições formalmente estabelecidas, como, por exemplo, ONG's ou instituições públicas representadas.

De acordo com HODGSON (2003) instituições são sistemas duráveis que estabelecem e relacionam regras sociais e convenções que compõem o sistema de interações sociais. Dinheiro, leis, línguas e sistemas de medidas seriam exemplos de instituições. Mais do que isso instituições são os elementos que permitem a formação das estruturas de pensamento, expectativa e ação impondo algum tipo de ordem e consistência nas ações humanas (HODGSON, 2003). Esta definição de instituição, de certa forma generalizada, segue a tradição da elaboração teórica de Thorstein Veblen, que é baseada nos hábitos dos indivíduos (e da sociedade como um todo). Veblen não explora de forma sistemática a passagem dos hábitos para as instituições, ou seja, a institucionalização destes hábitos na sociedade. Entretanto, um trecho da sua obra retorna algumas pistas sobre seu pensamento a respeito: “Os meios costumados de fazer e pensar não só se transformam em eventos usuais, simples e óbvios, mas tornam-se o que é ‘correto’ e ‘adequado’ e dão origem a princípios de conduta” (VEBLEN, 1937 *apud* MONASTÉRIO, 1998, p. 54).

Assumindo esta definição de instituição, pensar a relação entre os conceitos desenvolvidos neste artigo se torna uma tarefa mais objetiva, em certa medida. Tratar de intitulos ambientais nos remete, impreterivelmente, ao processo de formação dos mesmos – a conversão das dotações (dos recursos) ambientais em intitulos. E é este processo, enquanto evidentemente mediado pelas instituições, que exige um conceito de instituição que seja mais efetivo, mais abrangente.

Observam-se dois pontos principais onde as instituições são fortemente necessárias: a dotação dos bens e serviços ambientais (posse ou propriedade, de maneira geral) e a conversão destes em intitulos (seu efetivo uso para incremento de capacitações). No primeiro ponto, trata-se, grosso modo, de direitos de propriedade. São estes direitos de propriedade que regulam o acesso que as pessoas têm aos bens e serviços ambientais. Entretanto, isso nem sempre é claro.

Não apenas o direito formalizado, legalmente, de acesso aos recursos deve ser considerado. Não apenas as certidões ou escrituras de propriedade são importantes. Nesta questão estão envolvidos aspectos que estão relacionados com as instituições informais estabelecidas, onde os hábitos desempenham papel fundamental. Isso se traduz, por exemplo, nos costumes estabelecidos com relação ao tipo de alimentação, métodos de cultivo, cultura religiosa, etc. Em suma, nem todos os bens e serviços disponíveis nos ecossistemas são, efetivamente, dotações que possam vir a ser convertidos em intitulos. Muitos deles, devido à estrutura institucional estabelecida, desempenham outro papel.

O outro ponto onde as instituições se fazem presentes de maneira bastante perceptível é quando os recursos naturais, estabelecidos então como dotações, se convertem em intitamentos. Como já foi apontado, de nada adianta, do ponto de vista do incremento nas capacidades do indivíduo, deter as dotações necessárias se sua efetiva utilização e comando não são permitidos.

Neste ínterim, a conversão das dotações em termos de recursos ambientais em intitamentos ambientais se dá a partir do momento em que o bem ou serviço ambiental é efetivamente utilizado pela pessoa para obter algum tipo de “retorno” que aumente o seu bem-estar. O aspecto institucional aqui envolvido já não é mais a questão da propriedade, mas sim da liberdade de utilização do recurso de maneira “livre”. Isto implica notar que as instituições informais e formais têm papel fundamental, pois são elas que regulam a forma como os recursos são administrados.

Retomando o exemplo da pessoa que tem um pedaço de terra que não utiliza, se poderia pensar em dois aspectos institucionais distintos: um formal e outro informal. O formal poderia ser algum tipo de impedimento judicial para o cultivo da mesma. Já o impedimento informal poderia ser algo relacionado à religião, como a terra estar sendo destinada a um santuário ou algo que o valha. Em qualquer um dos dois, são instituições que impediram que a dotação se convertesse em intitamento.

O exemplo pode ser positivo, da mesma forma. Uma comunidade com costumes relacionados ao desenvolvimento comunitário de técnicas de cultivo ou bem organizada em termos econômicos pode se valer destas instituições informais para obter o melhor, em termos de bem-estar, daqueles recursos que lhes são disponíveis (dotações).

O principal aspecto a ser apreendido com este debate acerca das instituições está ligado ao modo como as pessoas se relacionam com o meio ambiente. De maneira mais formal, o modo como os bens e serviços do ecossistema se relacionam com os componentes de bem-estar humano – utilizando a linguagem da Avaliação do Milênio.

4. Considerações Finais

Constituintes e determinantes do bem-estar humano são diretamente ou indiretamente providos através do meio ambientes. Também vem sendo demonstrado que os serviços de ecossistema não são infinitos e que estão sujeitos à escassez. Embora haja potencial para substitutibilidade com outras formas de capital, existem fronteiras nas quais substituições não são possíveis.

Instituições formais e informais mediam a ligação entre serviços de ecossistemas e os constituintes e determinantes do bem-estar humano. Em muitos casos a distribuição desigual do acesso a ecossistemas e seus serviços ocorre quando instituições formais e informais falham (*break down*). Há muitas razões para as falhas institucionais, entre elas o poder de indivíduos ou grupos que pode prevenir o estabelecimento de instituições.

Da mesma forma, a criação, revisão e modificação das instituições são um processo social. Certas condições prévias, ou liberdades são necessárias para assegurar que este processo seja justo e equitativo. Estas liberdades, que permitem um processo mais justo e equitativo, acabam por ter uma função fundamental na prevenção ou redução das falhas institucionais. Amartya Sen sugere cinco liberdades instrumentais identificadas como liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

A Avaliação do Milênio adicionou uma sexta liberdade às cinco listadas: segurança ecológica-, que seria o nível mínimo de estoque ecológico (uma rede de segurança ecológica), definida pelas comunidades a partir de um processo aberto e participativo, isto é requerido para gerar os serviços de suporte necessários para assegurar um fluxo sustentável de serviços de ecossistema de provisão, regulação e de cultura.

Liberdades sociais, políticas, econômicas e ecológicas são essenciais se equidade, justiça e escolhas estão sendo buscadas. Estas liberdades geram o espaço que ajuda os indivíduos a definirem seus direitos – sejam eles legais, políticos, sociais ou ecológicos – e a criarem instituições para proteger e fiscalizar a justa e equitativa distribuição destes direitos entre todos os membros da sociedade. Desta forma, os indivíduos, especialmente os pobres, têm a possibilidade de fazer suas próprias escolhas por autodeterminação. Este processo permite que se tornem agentes de mudança.

Referências Bibliográficas

HODGSON, Geoffrey. The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. Cambridge Journal of Economics, n. 27, p. 159-175, 2003.

LEACH, Melissa; MEARNS, Robin; SCOONES, Ian. Enviromental Entitlemets: Dynamic and institucions in community-based natural resource management. **World Development**. Vol.27. N.2. P. 225-247. 1999.

MILLENIUM ECOSYSTEMS ASSESSMENT. **Ecosystem and human well-being: a framework for Assessment**. Documento disponível através de <http://www.milleniумassessment.org>. Arquivo capturado em 13. outubro. 2005.

MONASTÈRIO, Leonardo Monteiro. **Guia para Veblen**: um estudo acerca da economia evolucionária. Pelotas: EDUFPEL. 1998.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão das capacitações. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. N. 28. São Paulo:CEDEC. 1993

SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record. 2001.

SEN, Amartya.. Ingredients of famine analysis: availability and entitlements. **The Quarterly Journal of Economics**, Aug, 1981. p. 433-64.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras.1999 (a).

SEN, Amartya. **Pobreza e fomes**: um ensaio sobre direitos e privações. Lisboa: Terramar.1999 (b).

VEBLEN, Thorstein. **The instict of workmanship and the state of industrial arts**. New York: Viking Press, reimp. 1937