



AMARTYA SEN

# Desenvolvimento como liberdade

*Tradução*

Laura Teixeira Motta

*Revisão técnica*

Ricardo Doninelli Mendes

*6ª reimpressão*

**Sen, Amartya**  
**Desenvolvimento como liberdade**  
**330.122 S474dP**

Copyright © 1999 by Amartya Sen

Tradução publicada mediante acordo com Alfred A. Knopf,  
uma divisão da Random House, Inc.

*Título original*

Development as freedom

*Capa*

Raul Loureiro

sobre representação gráfica de tabela com os horários dos trens de Paris a Lyon,  
na década de 1880, em *La méthode graphique dans les sciences experimentales*,  
de Étienne-Jules Marey (2ª ed., Paris, G. Masson, 1885)

*Índices onomástico e remissivo*

Cristina Yamazaki

*Preparação*

Eliane de Abreu Maturano Santoro

*Revisão*

Beatriz de Freitas Moreira

Cláudia Cantarin

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Sen, Amartya Kumar

Desenvolvimento como liberdade / Amartya Sen ; tradução  
Laura Teixeira Motta ; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes.  
-- São Paulo : Companhia das Letras, 2000.

Título original: Development as freedom.

Bibliografia.

ISBN 978-85-7164-978-1

1. Desenvolvimento econômico 2. Liberdade 3. Livre  
empresa 1. Mendes, Ricardo Doninelli. II. Título.

00-0573

CDD-330.122

Índice para catálogo sistemático:

1. Livre empresa : Economia 330.122

[2007]

Todos os direitos desta edição reservados à

EDITORA SCHWARCZ LTDA.

Rua Bandeira Paulista 702, cj. 32

04532-002 — São Paulo — SP

Telefone (11) 3707-3500

Fax (11) 3707-3501

www.companhiadasletras.com.br

# Índice



<i>Prefácio</i> .....	9
<i>Agradecimentos</i> .....	13
<i>Introdução: Desenvolvimento como liberdade</i> .....	17
1. A perspectiva da liberdade.....	27
2. Os fins e os meios do desenvolvimento.....	51
3. Liberdade e os fundamentos da justiça.....	72
4. Pobreza como privação de capacidades.....	109
5. Mercados, Estado e oportunidade social.....	135
6. A importância da democracia.....	173
7. Fomes coletivas e outras crises.....	188

## Introdução

# Desenvolvimento como liberdade

Procuramos demonstrar neste livro que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um *meio* de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). De forma análoga, a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir a liberdade humana, mas ela depende também de outras influências. Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins

que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Apesar de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas — talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.

## EFICÁCIA E INTERLIGAÇÕES

A liberdade é central para o processo de desenvolvimento por duas razões:

- 1) *A razão avaliatória*: a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas.
- 2) *A razão da eficácia*: a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

Já destaquei a primeira motivação: a razão avaliatória para concentrar-se na liberdade. Para entendermos a segunda, a da eficácia, precisamos observar as relações empíricas relevantes, em particular as relações mutuamente reforçadas entre liberdades de tipos diferentes. É devido a essas inter-relações — que são

examinadas com um certo detalhamento neste livro — que a condição de agente livre e sustentável emerge como um motor fundamental do desenvolvimento. A livre condição de agente não só é, em si, uma parte “constitutiva” do desenvolvimento, mas também contribui para fortalecer outros tipos de condições de agente livres. As relações empíricas que são amplamente examinadas neste estudo associam os dois aspectos da idéia de “desenvolvimento como liberdade”.

A ligação entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva — por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades. Essas inter-relações também são investigadas neste livro.

#### ALGUNS EXEMPLOS: LIBERDADE POLÍTICA E QUALIDADE DE VIDA

A importância de considerar a liberdade o principal fim do desenvolvimento pode ser ilustrada com alguns exemplos simples. Embora o alcance total dessa perspectiva somente possa emergir de uma análise muito mais ampla (empreendida nos capítulos seguintes), a natureza radical da idéia de “desenvolvimento como liberdade” pode ser facilmente ilustrada com alguns exemplos elementares.

Primeiro, no contexto das visões mais restritas de desenvolvimento — como crescimento do PNB ou industrialização —, freqüentemente se pergunta se determinadas liberdades políticas ou sociais, como, por exemplo, a liberdade de participação ou dissensão política ou as oportunidades de receber educação básica, são ou não são “conducentes ao desenvolvimento”. À luz da visão mais fundamental de desenvolvimento como liberdade, esse modo de apresentar a questão tende a passar ao largo da importante concepção de que essas liberdades substantivas (ou seja, a liberdade de participação política ou a oportunidade

de receber educação básica ou assistência médica) estão entre os *componentes constitutivos* do desenvolvimento. Sua relevância para o desenvolvimento não tem de ser estabelecida *a posteriori*, com base em sua contribuição indireta para o crescimento do PNB ou para a promoção da industrialização. O fato é que essas liberdades e direitos *também* contribuem muito eficazmente para o progresso econômico; essa relação será amplamente examinada neste livro. Mas, embora a relação causal seja de fato significativa, a justificação das liberdades e direitos estabelecida por essa ligação causal é adicional ao papel diretamente constitutivo dessas liberdades no desenvolvimento.

Um segundo exemplo relaciona-se à dissonância entre a renda per capita (mesmo depois da correção para variação de preços) e a liberdade dos indivíduos para ter uma vida longa e viver bem. Por exemplo, os cidadãos do Gabão, África do Sul, Namíbia ou Brasil podem ser muito mais ricos em termos de PNB per capita do que os de Sri Lanka, China ou do Estado de Kerala, na Índia, mas neste segundo grupo de países as pessoas têm expectativas de vida substancialmente mais elevadas do que no primeiro.

Com um tipo diferente de exemplo, é comum o argumento de que, nos Estados Unidos, os afro-americanos são relativamente pobres em comparação com os americanos brancos, porém são muito mais ricos do que os habitantes do Terceiro Mundo. No entanto, é importante reconhecer que os afro-americanos têm uma chance *absolutamente* menor de chegar à idade madura do que as pessoas que vivem em muitas sociedades do Terceiro Mundo, como China, Sri Lanka ou partes da Índia (com diferentes sistemas de saúde, educação e relações comunitárias). Se a análise do desenvolvimento for relevante inclusive para os países mais ricos (neste livro procura-se demonstrar que ela efetivamente é), a presença desses contrastes intergrupais no âmbito de países mais ricos pode ser considerada um aspecto importante da concepção de desenvolvimento e subdesenvolvimento.

#### TRANSAÇÕES, MERCADOS E PRIVAÇÃO DE LIBERDADE ECONÔMICA

Um terceiro exemplo relaciona-se ao papel dos mercados como parte do processo de desenvolvimento. A capacidade do mecanismo de mercado de con-

tribuir para o elevado crescimento econômico e o progresso econômico global tem sido ampla e acertadamente reconhecida na literatura contemporânea sobre desenvolvimento. No entanto, seria um erro ver o mecanismo de mercado apenas como um derivativo. Como observou Adam Smith, a liberdade de troca e transação é ela própria uma parte essencial das liberdades básicas que as pessoas têm razão para valorizar.

Ser *genericamente contra* os mercados seria quase tão estapafúrdio quanto ser genericamente contra a conversa entre as pessoas (ainda que certas conversas sejam claramente infames e causem problemas a terceiros — ou até mesmo aos próprios interlocutores). A liberdade de trocar palavras, bens ou presentes não necessita de justificção defensiva com relação a seus efeitos favoráveis mas distantes; essas trocas fazem parte do modo como os seres humanos vivem e interagem na sociedade (a menos que sejam impedidos por regulamentação ou decreto). A contribuição do mecanismo de mercado para o crescimento econômico é obviamente importante, mas vem depois do reconhecimento da importância direta da liberdade de troca — de palavras, bens, presentes.

Acontece que a rejeição da liberdade de participar do mercado de trabalho é uma das maneiras de manter a sujeição e o cativeiro da mão-de-obra, e a batalha contra a privação de liberdade existente no trabalho adscritício\* é importante em muitos países do Terceiro Mundo hoje em dia por algumas das mesmas razões pelas quais a Guerra Civil americana foi significativa. A liberdade de entrar em mercados pode ser, ela própria, uma contribuição importante para o desenvolvimento, independentemente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não para promover o crescimento econômico ou a industrialização. De fato, o elogio ao capitalismo feito por Karl Marx (que não foi nenhum grande admirador do capitalismo em geral) e sua caracterização (em *O capital*) da Guerra Civil americana como “o grande evento da história contemporânea” relacionam-se diretamente à importância da liberdade do contrato de trabalho em oposição à escravidão e à exclusão forçada do mercado de trabalho. Como veremos, entre os desafios cruciais do desenvolvimento em muitos países atualmente inclui-se a necessidade de libertar os trabalhado-

\* *Bound labor*, traduzido aqui como “trabalho adscritício”, indica a existência de algum tipo de coação para que uma pessoa viva e trabalhe em determinada propriedade, impedindo-a de oferecer seu trabalho no mercado. (N. T.)

res de um cativo explícito ou implícito que nega o acesso ao mercado de trabalho aberto. De modo semelhante, a negação do acesso aos mercados de produtos freqüentemente está entre as privações enfrentadas por muitos pequenos agricultores e sofridos produtores sujeitos à organização e restrições tradicionais. A liberdade de participar do intercâmbio econômico tem um papel básico na vida social.

A finalidade dessa consideração muitas vezes negligenciada não é negar a importância de julgar o mecanismo de mercado de um modo abrangente, com todos os seus papéis e efeitos, inclusive os de gerar crescimento econômico e, em muitas circunstâncias, até mesmo a equidade econômica. Também temos de examinar, por outro lado, a persistência de privações entre segmentos da comunidade que permanecem excluídos dos benefícios da sociedade orientada para o mercado, e os juízos, inclusive as críticas, que as pessoas podem fazer sobre diferentes estilos de vida e valores associados à cultura dos mercados. Na visão do desenvolvimento como liberdade, os argumentos de diferentes lados têm de ser apropriadamente considerados e avaliados. É difícil pensar que qualquer processo de desenvolvimento substancial possa prescindir do uso muito amplo de mercados, mas isso não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer — ao invés de empobrecer — a vida humana. A abordagem aqui adotada propõe um modo mais amplo e mais inclusivo de ver os mercados do que o freqüentemente invocado, seja para defender, seja para criticar o mecanismo de mercado.

Termino esta série de exemplos com outro extraído diretamente de uma recordação de infância. Eu tinha uns dez anos. Certa tarde, estava brincando no jardim de minha casa na cidade de Dhaka, hoje capital de Bangladesh, quando um homem entrou pelo portão gritando desesperadamente e sangrando muito. Fora esfaqueado nas costas. Era a época em que hindus e muçulmanos matavam-se nos conflitos grupais que precederam a independência e a divisão de Índia e Paquistão. Kader Mia, o homem esfaqueado, era um trabalhador diarista muçulmano que viera fazer um serviço em uma casa vizinha — por um pagamento ínfimo — e fora esfaqueado na rua por alguns desordeiros da comunidade hindu majoritária naquela região. Enquanto eu lhe dava água e ao mesmo tempo gritava pedindo ajuda aos adultos da casa — e momentos depois,

enquanto meu pai o levava às pressas para o hospital —, Kader Mia não parava de nos contar que sua esposa lhe dissera para não entrar em uma área hostil naquela época tão conturbada. Mas Kader Mia precisava sair em busca de trabalho e um pouco de dinheiro porque sua família não tinha o que comer. A penalidade por essa privação de liberdade econômica acabou sendo a morte, que ocorreu mais tarde no hospital.

Essa experiência foi devastadora para mim. Ela me fez refletir, tempos depois, sobre o terrível fardo das identidades estreitamente definidas, incluindo as firmemente baseadas em comunidades e grupos (terei oportunidade de discorrer sobre isso neste livro). Porém, de um modo mais imediato, ela também ressaltou o notável fato de que a privação de liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade. Kader Mia não precisaria ter entrado em uma área hostil em busca de uns míseros trocados naquela época terrível se sua família tivesse condições de sobreviver de outra forma. A privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica.

## ORGANIZAÇÕES E VALORES

Muitos outros exemplos podem ser dados para ilustrar como faz diferença adotar a visão do desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas. É essa visão que apresentamos, esmiuçamos e utilizamos neste livro para investigar o processo de desenvolvimento integrando considerações econômicas, sociais e políticas. Uma abordagem ampla desse tipo permite a apreciação simultânea dos papéis vitais, no processo de desenvolvimento, de muitas instituições diferentes, incluindo mercados e organizações relacionadas ao mercado, governos e autoridades locais, partidos políticos e outras instituições cívicas, sistema educacional e oportunidades de diálogo e debate abertos (incluindo o papel da mídia e outros meios de comunicação).

Essa abordagem nos permite ainda reconhecer o papel dos valores sociais e costumes prevalecentes, que podem influenciar as liberdades que as pessoas desfrutam e que elas estão certas ao prezar. Normas comuns podem influenciar

características sociais como a igualdade entre os sexos, a natureza dos cuidados dispensados aos filhos, o tamanho da família e os padrões de fecundidade, o tratamento do meio ambiente e muitas outras. Os valores prevalentes e os costumes sociais também respondem pela presença ou ausência de corrupção e pelo papel da confiança nas relações econômicas, sociais ou políticas. O exercício da liberdade é mediado por valores que, porém, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação. Cada uma dessas relações merece um exame minucioso.

O fato de que a liberdade de transações econômicas tende a ser tipicamente um grande motor do crescimento econômico tem sido muitas vezes reconhecido, embora continuem a existir críticos veementes. É importante não só dar o devido valor aos mercados, mas também apreciar o papel de outras liberdades econômicas, sociais e políticas que melhoram e enriquecem a vida que as pessoas podem levar. Isso influencia até mesmo questões controversas como o chamado problema populacional. O papel da liberdade na moderação das taxas de fecundidade excessivamente elevadas é um tema sobre o qual há muito tempo existem opiniões contrárias. No século XVIII, enquanto o grande racionalista francês Condorcet esperava que as taxas de fecundidade diminuíssem com “o progresso da razão”, de modo que mais segurança, mais educação e mais liberdade de decisões refletidas viessem a refrear o crescimento populacional, seu contemporâneo Thomas Robert Malthus tinha opinião radicalmente diferente. De fato, Malthus afirmou: “Nada faz supor que qualquer coisa além da dificuldade de obter com adequada abundância as necessidades da vida venha a indispor esse maior número de pessoas a casar-se cedo, ou a incapacitá-las de criar com saúde as famílias mais numerosas”. Os méritos comparativos dessas duas posições díspares — baseadas, respectivamente, na liberdade assessorada pela razão e na coerção econômica — serão investigados mais adiante neste estudo (as evidências fazem a balança pender mais para Condorcet, como procurarei demonstrar). Mas é particularmente importante reconhecer que essa controvérsia específica é apenas um exemplo do debate entre as abordagens do desenvolvimento favoráveis e contrárias à liberdade, que vem sendo travado há muitos séculos. Esse debate ainda se mostra muito ativo de várias formas.

## INSTITUIÇÕES E LIBERDADES INSTRUMENTAIS

Cinco tipos distintos de liberdade vistos de uma perspectiva “instrumental”, são investigados particularmente nos estudos empíricos a seguir. São eles: (1) *liberdades políticas*, (2) *facilidades econômicas*, (3) *oportunidades sociais*, (4) *garantias de transparência* e (5) *segurança protetora*. Cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. Eles podem ainda atuar complementando-se mutuamente. As políticas públicas visando ao aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas mas inter-relacionadas. Nos capítulos a seguir, examinaremos cada um desses tipos de liberdade — e as instituições envolvidas — e discutiremos as relações entre eles. Haverá oportunidade também de investigar seus respectivos papéis na promoção de liberdades globais para que as pessoas levem o modo de vida que elas com razão valorizam. Na visão do “desenvolvimento como liberdade”, as liberdades instrumentais ligam-se umas às outras e contribuem com o aumento da liberdade humana em geral.

Embora a análise do desenvolvimento precise, por um lado, ocupar-se de objetivos e metas que tornam importantes as conseqüências dessas liberdades instrumentais, é necessário igualmente levar em conta os encadeamentos empíricos que unem os tipos distintos de liberdade *uns aos outros*, fortalecendo sua importância conjunta. Essas relações são fundamentais para uma compreensão mais plena do papel instrumental da liberdade.

### OBSERVAÇÃO FINAL

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma

de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras.

Essas relações empíricas reforçam as prioridades valorativas. Pela antiquada distinção entre “paciente” e “agente”, essa concepção da economia e do processo de desenvolvimento centrada na liberdade é em grande medida uma visão orientada para o agente. Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável — e até mesmo o papel positivo da impaciência construtiva.

# 1. A perspectiva da liberdade

Não é incomum os casais discutirem a possibilidade de ganhar mais dinheiro, mas uma conversa sobre esse assunto por volta do século VIII a.C. é especialmente interessante. Nessa conversa, narrada no texto em sânscrito *Brihadaranyaka Upanishad*, uma mulher chamada Maitreyee e seu marido, Yajnavalkya, logo passam para uma questão maior do que os caminhos e modos de se tornarem mais ricos: *Em que medida a riqueza os ajudaria a obter o que eles desejavam?*<sup>1</sup> Maitreyee quer saber se, caso “o mundo inteiro, repleto de riquezas”, pertencesse só a ela, isso lhe daria a imortalidade. “Não”, responde Yajnavalkya, “a sua vida seria como a vida das pessoas ricas. Não há, no entanto, esperança de imortalidade pela riqueza.” Maitreyee comenta: “De que me serve isso, se não me torna imortal?”

A pergunta retórica de Maitreyee tem sido citada inúmeras vezes na filosofia religiosa indiana para ilustrar a natureza das tribulações humanas e as limitações do mundo material. Meu ceticismo quanto às questões do outro mundo é grande demais para que as frustrações mundanas de Maitreyee me levem a discuti-las, mas há um outro aspecto nesse diálogo que tem um interesse muito imediato para a economia e para a compreensão da natureza do desenvolvimento. Esse aspecto diz respeito à relação entre rendas e realizações, entre mercadorias e capacidades, entre nossa riqueza econômica e nossa possibili-

dade de viver do modo como gostaríamos. Embora haja uma relação entre opulência e realizações, ela pode ser ou não muito acentuada, e pode muito bem depender demais de outras circunstâncias. A questão não é a possibilidade de viver para sempre, na qual Maitreyee — que a terra lhe seja leve — por acaso se concentrou, mas a possibilidade de viver realmente bastante tempo (sem morrer na flor da idade) e de levar uma vida boa enquanto ela durar (em vez de uma vida de miséria e privações de liberdade) — coisas que seriam intensamente valorizadas e desejadas por quase todos nós. A lacuna entre as duas perspectivas (ou seja, entre uma concentração exclusiva na riqueza econômica e um enfoque mais amplo sobre a vida que podemos levar) é uma questão fundamental na conceituação do desenvolvimento. Como observou Aristóteles logo no início de *Ética a Nicômaco* (em sintonia com a conversa que Maitreyee e Yajnavalkya tiveram a 5 mil quilômetros dali), “a riqueza evidentemente não é o bem que estamos buscando, sendo ela meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”.<sup>2</sup>

Se temos razões para querer mais riqueza, precisamos indagar: quais são exatamente essas razões, como elas funcionam ou de que elas dependem, e que coisas podemos “fazer” com mais riqueza? Geralmente temos excelentes razões para desejar mais renda ou riqueza. Isso não acontece porque elas sejam desejáveis por si mesmas, mas porque são meios admiráveis para termos mais liberdade para levar o tipo de vida que temos razão para valorizar.

A utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer — as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. Mas essa relação não é exclusiva (porque existem outras influências significativas em nossa vida, além da riqueza) nem uniforme (pois o impacto da riqueza em nossa vida varia conforme outras influências). É tão importante reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação de nossas condições e qualidade de vida quanto entender a natureza restrita e dependente dessa relação. Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele.

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é

sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observou Aristóteles, “meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo. No capítulo 3 essa abordagem geral é apresentada, examinada em mais detalhes e comparada de um modo avaliatório com outras abordagens concorrentes.<sup>3</sup>

#### FORMAS DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE

Um número imenso de pessoas em todo o mundo é vítima de várias formas de privação de liberdade. Fomes coletivas continuam a ocorrer em determinadas regiões, negando a milhões a liberdade básica de sobreviver. Mesmo nos países que já não são esporadicamente devastados por fomes coletivas, a subnutrição pode afetar numerosos seres humanos vulneráveis. Além disso, muitas pessoas têm pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada, e passam a vida lutando contra uma morbidez desnecessária, com frequência sucumbindo à morte prematura. Nos países mais ricos é demasiado comum haver pessoas imensamente desfavorecidas, carentes das oportunidades básicas de acesso a serviços de saúde, educação funcional, emprego remunerado ou segurança econômica e social. Mesmo em países muito ricos, às vezes a longevidade de grupos substanciais não é mais elevada do que em muitas economias mais pobres do chamado Terceiro Mundo. Adicionalmente, a desigualdade entre mulheres e homens afeta — e às vezes encerra prematuramente — a vida de milhões de mulheres e, de modos diferentes, restringe em altíssimo grau as liberdades substantivas para o sexo feminino.

No que se refere a outras privações de liberdade, a um número enorme de pessoas em diversos países do mundo são sistematicamente negados a liberdade

política e os direitos civis básicos. Afirma-se com certa freqüência que a negação desses direitos ajuda a estimular o crescimento econômico e é “benéfica” para o desenvolvimento econômico rápido. Alguns chegaram a defender sistemas políticos mais autoritários — com negação de direitos civis e políticos básicos — alegando a vantagem desses sistemas na promoção do desenvolvimento econômico. Essa tese (freqüentemente denominada “tese de Lee”, atribuída em algumas formas ao ex-primeiro-ministro de Cingapura, Lee Yuan Yew) às vezes é defendida por meio de algumas evidências empíricas bem rudimentares. Na verdade, comparações mais abrangentes entre países não forneceram nenhuma confirmação dessa tese, e há poucos indícios de que a política autoritária realmente auxilie o crescimento econômico. As evidências empíricas indicam veementemente que o crescimento econômico está mais ligado a um clima econômico mais propício do que a um sistema político mais rígido. Essa questão será examinada no capítulo 6.

O desenvolvimento econômico apresenta ainda outras dimensões, entre elas a segurança econômica. Com grande freqüência, a insegurança econômica pode relacionar-se à ausência de direitos e liberdades democráticas. De fato, o funcionamento da democracia e dos direitos políticos pode até mesmo ajudar a impedir a ocorrência de fomes coletivas e outros desastres econômicos. Os governantes autoritários, que raramente sofrem os efeitos de fomes coletivas (ou de outras calamidades econômicas como essa), tendem a não ter estímulo para tomar providências preventivas oportunas. Os governos democráticos, em contraste, precisam vencer eleições e enfrentar a crítica pública, dois fortes incentivos para que tomem medidas preventivas contra aqueles males. Não surpreende que nenhuma fome coletiva jamais tenha ocorrido, em toda a história do mundo, em uma democracia efetiva — seja ela economicamente rica (como a Europa ocidental contemporânea ou a América do Norte), seja relativamente pobre (como a Índia pós-independência, Botsuana ou Zimbábue). A tendência tem sido as fomes coletivas ocorrerem em territórios coloniais governados por dirigentes de fora (como a Índia britânica ou a Irlanda administrada por governantes ingleses desinteressados), em Estados unipartidaristas (como a Ucrânia na década de 1930 ou a China no período 1958-1961, ou ainda o Camboja na década de 1970), ou em ditaduras militares (como a Etiópia, a Somália ou alguns países subsaarianos no passado recente). No momento em que os originais deste

livro estão indo para o prelo, os dois países que parecem liderar a “liga da fome” no mundo são a Coreia do Norte e o Sudão — ambos exemplos notórios de governo ditatorial. Embora a prevenção da fome ilustre as vantagens do incentivo de um modo muito claro e eloqüente, as vantagens do pluralismo democrático têm, de fato, um alcance muito maior.

Porém — mais fundamentalmente —, a liberdade política e as liberdades civis são importantes por si mesmas, de um modo direto; não é necessário justificá-las indiretamente com base em seus efeitos sobre a economia. Mesmo quando não falta segurança econômica adequada a pessoas sem liberdades políticas ou direitos civis, elas são privadas de liberdades importantes para conduzir suas vidas, sendo-lhes negada a oportunidade de participar de decisões cruciais concernentes a assuntos públicos. Essas privações restringem a vida social e a vida política, e devem ser consideradas repressivas mesmo sem acarretar outros males (como desastres econômicos). Como as liberdades políticas e civis são elementos constitutivos da liberdade humana, sua negação é, em si, uma deficiência. Ao examinarmos o papel dos direitos humanos no desenvolvimento, precisamos levar em conta tanto a importância constitutiva quanto a importância instrumental dos direitos civis e liberdades políticas. Essas questões serão examinadas no capítulo 6.

## PROCESSOS E OPORTUNIDADES

Deve ter ficado claro, com a discussão precedente, que a visão da liberdade aqui adotada envolve tanto os *processos* que permitem a liberdade de ações e decisões como as *oportunidades* reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais. A privação de liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis), ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam (incluindo a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar de morte prematura, morbidez evitável ou fome involuntária).

A distinção entre o *aspecto do processo* e o *aspecto da oportunidade* da liberdade envolve um contraste muito substancial. Pode-se encontrá-la em dife-

rentes níveis. Discuti em outro trabalho os respectivos papéis e requisitos do aspecto do processo e do aspecto da oportunidade da liberdade (além das conexões mútuas entre os dois aspectos).<sup>4</sup> Embora esta possa não ser uma boa ocasião para enveredarmos pelas questões complexas e sutis relacionadas a essa distinção, é importantíssimo ver a liberdade de um modo mais amplo. É necessário que se evite restringir a atenção apenas a procedimentos apropriados (como fazem às vezes os chamados libertários, sem se preocupar se algumas pessoas desfavorecidas sofrem privação sistemática de oportunidades substantivas) ou, alternativamente, apenas a oportunidades adequadas (como fazem às vezes os chamados consequencialistas, sem se preocupar com a natureza dos processos que geram as oportunidades ou com a liberdade de escolha que as pessoas têm). Ambos os processos e oportunidades têm sua própria importância na abordagem do desenvolvimento como liberdade.

## DOIS PAPÉIS DA LIBERDADE

A análise do desenvolvimento apresentada neste livro considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se particularmente para a expansão das “capacidades” [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam — e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. *Essa relação de mão dupla* é central na análise aqui apresentada.

Existem duas razões distintas para a importância crucial da liberdade individual no conceito de desenvolvimento, relacionadas respectivamente a *avaliação* e *eficácia*.<sup>5</sup> Primeiro, na abordagem normativa usada neste livro, as liberdades individuais substantivas são consideradas essenciais. O êxito de uma sociedade deve ser avaliado, nesta visão, primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam. Essa posição avaliatória difere do enfoque informacional de abordagens normativas mais tradicionais, que se concentram em outras variáveis, como utilidade, liberdade processual ou renda real.

Ter mais liberdade para fazer as coisas que são justamente valorizadas é (1) importante por si mesmo para a liberdade global da pessoa e (2) importante porque favorece a oportunidade de a pessoa ter resultados valiosos.<sup>6</sup> Ambas as coisas são relevantes para a avaliação da liberdade dos membros da sociedade e, portanto, cruciais para a avaliação do desenvolvimento da sociedade. As razões para esse enfoque normativo (e em particular para ver a justiça em termos de liberdades individuais e seus correlatos sociais) são examinadas com mais detalhes no capítulo 3.

A segunda razão para considerar tão crucial a liberdade substantiva é que a liberdade é não apenas a base da avaliação de êxito e fracasso, mas também um determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social. Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento. A preocupação aqui relaciona-se ao que podemos chamar (correndo o risco de simplificar demais) o “aspecto da condição de agente” [*agency aspect*] do indivíduo.

O emprego da expressão “condição de agente” requer esclarecimento. O *agente* às vezes é empregado na literatura sobre economia e teoria dos jogos em referência a uma pessoa que está agindo em nome de outra (talvez sendo acionada por um “mandante”), e cujas realizações devem ser avaliadas à luz dos objetivos da outra pessoa (o mandante). Estou usando o termo *agente* não nesse sentido, mas em sua acepção mais antiga — e “mais grandiosa” — de alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo. Este estudo ocupa-se particularmente do papel da condição de agente do indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas).

Isso influencia numerosas questões de política pública, desde questões estratégicas como a generalizada tentação dos responsáveis pela política de sintonizar suas decisões de modo a atender os interesses de um “público-alvo” (e assim contentar o “segmento ideal” de uma população supostamente inerte) até temas fundamentais como tentativas de dissociar a atuação dos governos do

processo de fiscalização e rejeição democráticas (e do exercício participativo dos direitos políticos e civis).<sup>7</sup>

## SISTEMAS AVALIATÓRIOS: RENDAS E CAPACIDADES

No aspecto avaliatório, a abordagem aqui adotada concentra-se em uma base factual que a diferencia da ética prática e da análise de políticas econômicas mais tradicionais, como a concentração “econômica” na primazia de *renda e riqueza* (e não nas características das vidas humanas e nas liberdades substantivas), o enfoque “utilitarista” na *satisfação mental* (e não no descontentamento criativo e na insatisfação construtiva), a preocupação “libertária” com *procedimentos* para a liberdade (com deliberada desconsideração das conseqüências acarretadas por esses procedimentos) etc. O argumento em favor de uma base factual diferente, enfocando diretamente as liberdades substantivas que as pessoas têm razão para prezar, será examinado no capítulo 3.

Isso não tem por objetivo negar que a privação de capacidades individuais pode estar fortemente relacionada a um baixo nível de renda, relação que se dá em via de mão dupla: (1) o baixo nível de renda pode ser uma razão fundamental de analfabetismo e más condições de saúde, além de fome e subnutrição; e (2) inversamente, melhor educação e saúde ajudam a auferir rendas mais elevadas. Essas relações têm de ser plenamente compreendidas. Mas também há outras influências sobre as capacidades básicas e liberdades efetivas que os indivíduos desfrutam, e existem boas razões para estudar a natureza e o alcance dessas inter-relações. De fato, precisamente porque as privações de renda e as privações de capacidade com freqüência apresentam consideráveis encadeamentos correlatos, é importante não cairmos na ilusão de pensar que levar em conta as primeiras de algum modo nos dirá alguma coisa sobre as segundas. As conexões não são assim tão fortes, e os afastamentos muitas vezes são bem mais importantes do ponto de vista das políticas do que a limitada concorrência dos dois conjuntos de variáveis. Se nossa atenção for desviada de uma concentração exclusiva sobre a pobreza de renda para a idéia mais inclusiva da privação de capacidade, poderemos entender melhor a pobreza das vidas e liberdades humanas com uma base informacional diferente (envolvendo certas estatísticas

que a perspectiva da renda tende a desconsiderar como ponto de referência para a análise de políticas). O papel da renda e da riqueza — ainda que seja importantíssimo, juntamente com outras influências — tem de ser integrado a um quadro mais amplo e completo de êxito e privação.

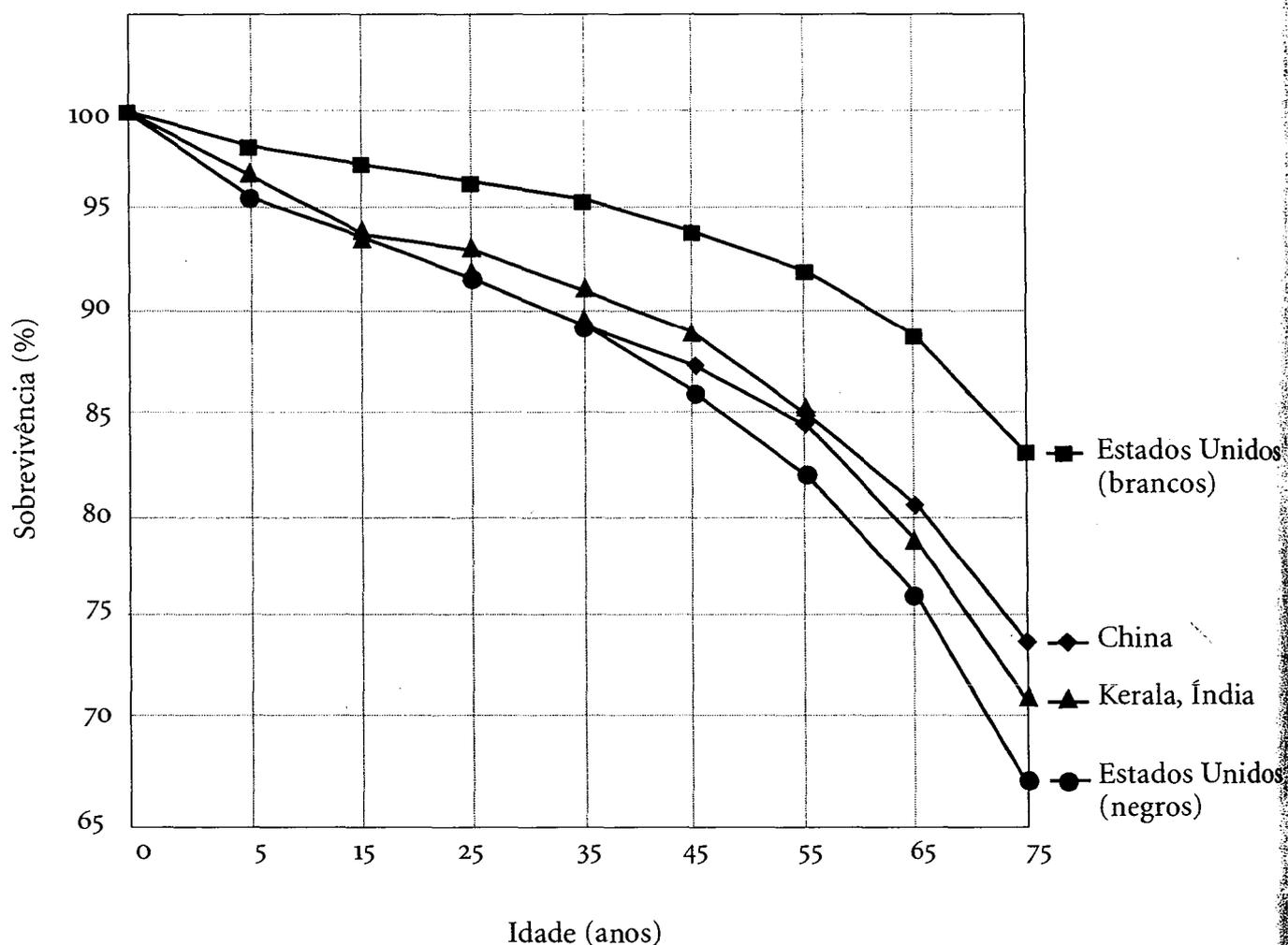
## POBREZA E DESIGUALDADE

As implicações dessa base informacional para a análise da pobreza e da desigualdade são examinadas no capítulo 4. Existem boas razões para que se veja a pobreza como uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda. A privação de capacidades elementares pode refletir-se em morte prematura, subnutrição significativa (especialmente de crianças), morbidez persistente, analfabetismo muito disseminado e outras deficiências. Por exemplo, o terrível fenômeno das “mulheres faltantes” (resultante de taxas de mortalidade incomumente elevadas para as mulheres de determinadas faixas etárias em algumas sociedades, particularmente no sul da Ásia, na Ásia ocidental, na África setentrional e na China) tem de ser analisado à luz de informações demográficas, médicas e sociais, e não com base nas baixas rendas, pois esse segundo critério às vezes nos revela pouquíssimo sobre o fenômeno da desigualdade entre os sexos.<sup>8</sup>

A mudança de perspectiva é importante porque nos dá uma visão diferente — e mais diretamente relevante — da pobreza, não apenas nos países *em desenvolvimento*, mas também nas sociedades mais *afluentes*. A presença de níveis elevados de desemprego na Europa (cerca de 10% a 12% em muitos dos principais países europeus) implica privações que não são bem refletidas pelas estatísticas de distribuição de renda. Com frequência se tenta fazer com que essas privações pareçam menos graves, argumentando que o sistema europeu de seguridade social (incluindo o seguro-desemprego) tende a compensar a perda de renda dos desempregados. Mas o desemprego não é meramente uma deficiência de renda que pode ser compensada por transferências do Estado (a um pesado custo fiscal que pode ser, ele próprio, um ônus gravíssimo); é também uma fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos. Entre seus múltiplos efeitos, o desemprego con-

tribui para a “exclusão social” de alguns grupos e acarreta a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica. Não é difícil perceber a evidente incongruência que há nas tentativas européias atuais de voltar-se para um clima social mais centrado no esforço pessoal sem conceber políticas adequadas para reduzir os elevados e intoleráveis níveis de desemprego que dificultam ao extremo a sobrevivência graças ao esforço pessoal.

GRÁFICO 1.1: VARIAÇÃO POR REGIÃO NAS TAXAS DE SOBREVIVÊNCIA PARA O SEXO MASCULINO



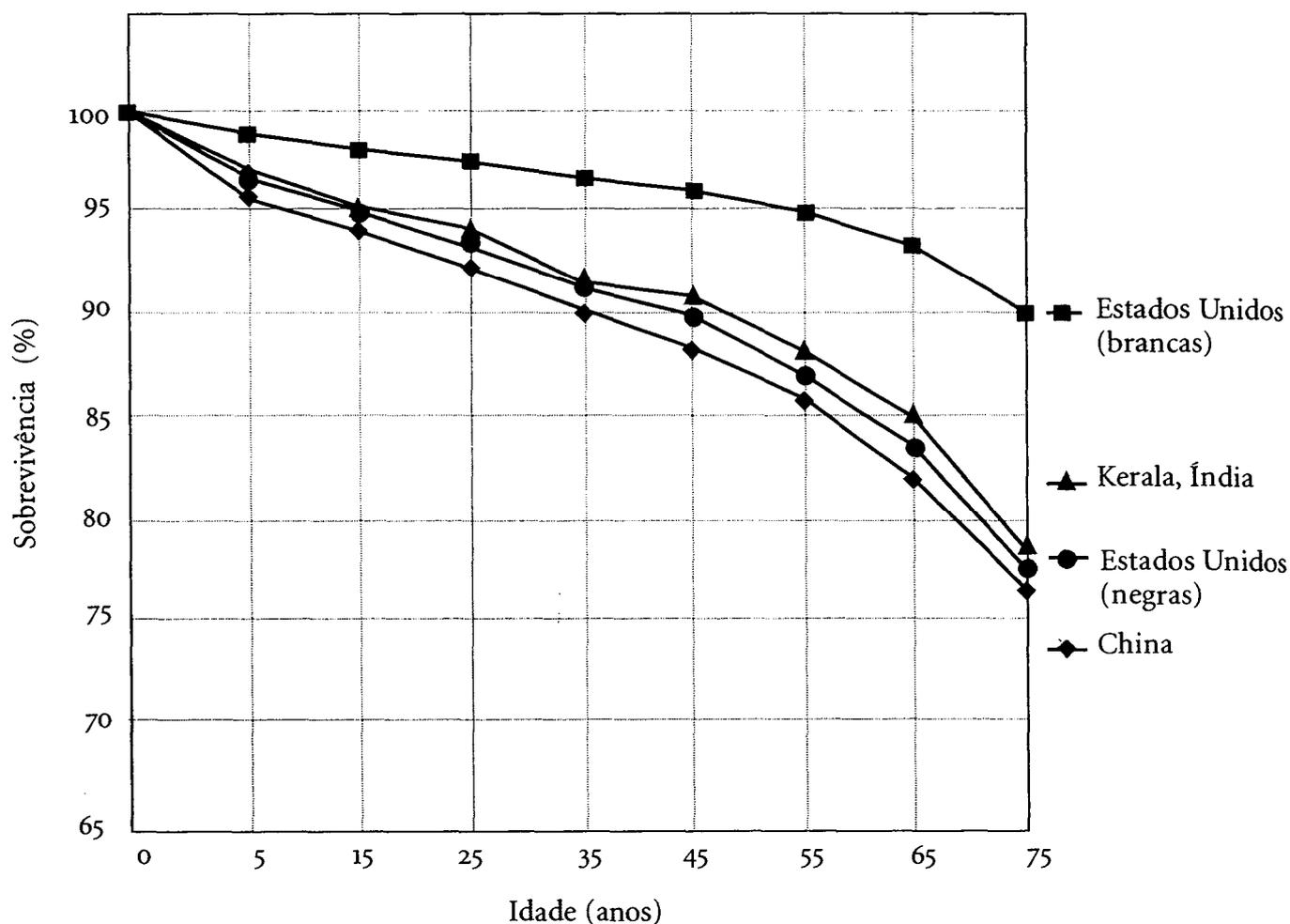
Fontes: Estados Unidos, 1991-1993: U. S. Department of Health and Human Services, *Health United States 1995*, Hyattsville, MD, National Center for Health Statistics, 1996; Kerala, 1991: Government of India, *Sample registration system: Fertility and mortality indicators 1991*, Nova Delhi, Office of the Registrar General, 1991; China, 1992: World Health Organization, *World health statistics annual 1994*, Genebra, World Health Organization, 1994.

Mesmo no que se refere à relação entre mortalidade e renda (um assunto no qual Maitreyee demonstrou uma ambição desmedida), é notável que o grau de privação de grupos específicos em países muito ricos pode ser comparável ao encontrado em países do chamado Terceiro Mundo. Por exemplo, nos Estados Unidos, os afro-americanos como um grupo não têm uma chance maior — na verdade, ela é menor — de chegar a idades avançadas do que as pessoas nascidas nas economias imensamente mais pobres da China ou do Estado indiano de Kerala (ou de Sri Lanka, Jamaica, Costa Rica).<sup>9</sup>

Isso é mostrado nos gráficos 1.1 e 1.2. Embora a renda per capita dos afro-americanos nos Estados Unidos seja consideravelmente mais baixa do que a da população branca, os afro-americanos são muitíssimo mais ricos do que os habitantes da China ou de Kerala (mesmo depois das correções para compensar as diferenças no custo de vida). Nesse contexto, é particularmente interessante comparar as perspectivas de sobrevivência dos afro-americanos com as dos chineses ou dos indianos de Kerala, muito mais pobres. Os afro-americanos tendem a sair-se melhor em termos de sobrevivência nas faixas etárias mais baixas (especialmente no aspecto da mortalidade infantil) em comparação com os chineses ou os indianos, mas o quadro muda ao longo dos anos.

Na China e em Kerala os homens decididamente superam em sobrevivência os afro-americanos do sexo masculino até as faixas etárias mais elevadas. Mesmo as mulheres afro-americanas acabam apresentando um padrão de sobrevivência nas faixas etárias mais elevadas semelhante ao das chinesas, que são muito mais pobres, e taxas de sobrevivência bem mais baixas do que as indianas ainda mais pobres de Kerala. Portanto, o fato não é apenas que os negros americanos sofrem uma privação *relativa* em termos de renda per capita em contraste com os americanos brancos, mas também que eles apresentam uma privação *absoluta* maior do que a dos indianos de Kerala, que têm baixa renda (tanto homens como mulheres), e que os chineses (no caso dos homens), no aspecto de viver até idades mais avançadas. As influências causais desses contrastes (entre os padrões de vida julgados segundo a renda per capita e os julgados segundo o potencial para sobreviver até idades mais avançadas) incluem

GRÁFICO 1.2: VARIAÇÃO POR REGIÃO NAS TAXAS DE SOBREVIVÊNCIA PARA O SEXO FEMININO



Fontes: Estados Unidos, 1991-1993: U. S. Department of Health and Human Services, *Health United States 1995*, Hyattsville, MD, National Center for Health Statistics, 1996; Kerala, 1991: Government of India, *Sample registration system: Fertility and mortality indicators 1991*, Nova Delhi, Office of the Registrar General, 1991; China, 1992: World Health Organization, *World health statistics annual 1994*, Genebra, World Health Organization, 1994.

disposições sociais e comunitárias como cobertura médica, serviços de saúde públicos, educação escolar, lei e ordem, prevalência da violência etc.<sup>10</sup>

Vale a pena observar que na população afro-americana dos Estados Unidos existe uma enorme diversidade interna. Examinando as populações negras do sexo masculino em determinadas cidades americanas (como Nova York, San Francisco, St. Louis ou Washington, D. C.), constata-se que elas são superadas no aspecto da sobrevivência pelos habitantes da China ou de Kerala em faixas etárias muito mais baixas.<sup>11</sup> Também são superadas por muitas outras popu-

lações do Terceiro Mundo; por exemplo, os homens de Bangladesh têm mais chance de viver até depois dos quarenta anos do que os homens afro-americanos do distrito do Harlem na próspera cidade de Nova York.<sup>12</sup> Tudo isso ocorre apesar do fato de os afro-americanos dos Estados Unidos serem muitas vezes mais ricos do que as pessoas do Terceiro Mundo com as quais estão sendo comparadas.

## LIBERDADE, CAPACIDADE E A QUALIDADE DE VIDA

Na discussão precedente, concentrei-me em uma liberdade muito elementar: a capacidade de sobreviver em vez de sucumbir à morte prematura. Essa, obviamente, é uma liberdade significativa; existem, contudo, muitas outras que também são importantes. De fato, o conjunto das liberdades relevantes pode ser muito amplo. Essa grande abrangência das liberdades às vezes é vista como um problema para uma abordagem “operacional” do desenvolvimento centralizada na liberdade. A meu ver, esse pessimismo é infundado, mas deixarei para tratar dessa questão no capítulo 3, quando as abordagens básicas para a valoração serão consideradas conjuntamente.

Cabe notar aqui, porém, que a perspectiva baseada na liberdade apresenta uma semelhança genérica com a preocupação comum com a “qualidade de vida”, a qual também se concentra no modo como as pessoas vivem (talvez até mesmo nas escolhas que têm), e não apenas nos recursos ou na renda de que elas dispõem.<sup>13</sup> O enfoque na qualidade de vida e nas liberdades substantivas, e não apenas na renda e na riqueza, pode parecer um afastamento das tradições estabelecidas na economia, e em certo sentido é mesmo (especialmente se forem feitas comparações com algumas das análises mais rigorosas centralizadas na renda que podemos encontrar na economia contemporânea). Mas, na verdade, essas abordagens mais amplas estão em sintonia com as linhas de análise que têm sido parte da economia profissional desde o princípio. As conexões aristotélicas são suficientemente óbvias (o enfoque de Aristóteles sobre “florescimento” e “capacidade” relaciona-se claramente à qualidade de vida e às liberdades substantivas, como foi discutido por Martha Nussbaum).<sup>14</sup> Há fortes

conexões também com a análise de Adam Smith sobre as “necessidades” e as condições de vida.<sup>15</sup>

Com efeito, a origem da economia foi significativamente motivada pela necessidade de estudar a avaliação das oportunidades que as pessoas têm para levar uma vida boa e as influências causais sobre essas oportunidades. Além do emprego clássico dessa idéia por Aristóteles, noções semelhantes foram muito usadas nos primeiros textos sobre contas nacionais e prosperidade econômica, cujo pioneiro foi William Petty no século XVII, seguido por Gregory King, François Quesnay, Antoine-Laurent Lavoisier, Joseph-Louis Lagrange e outros. Conquanto a contabilidade nacional concebida por esses próceres da análise econômica tenha estabelecido os fundamentos do conceito moderno de renda, sua atenção nunca se restringiu a esse único conceito. Eles também perceberam que a importância da renda é instrumental e dependente das circunstâncias.<sup>16</sup>

Embora William Petty, por exemplo, tenha introduzido o “método da renda” e o “método do dispêndio” para calcular a renda nacional (os métodos modernos de cálculo originaram-se diretamente dessas primeiras tentativas), ele se preocupou explicitamente com a “segurança comum” e a “felicidade particular de cada homem”. O objetivo declarado de Petty para empreender esse estudo relacionou-se diretamente à avaliação das condições de vida das pessoas. Ele conseguiu combinar investigação científica com uma dose significativa de política seiscentista (“para mostrar” que “os súditos do rei não estão em tão más condições como querem fazer crer alguns descontentes”). Outros autores também examinaram o impacto do consumo de mercadorias sobre os vários funcionamentos [*functionings*] das pessoas. Por exemplo, Joseph-Louis Lagrange, o grande matemático, foi particularmente inovador ao converter mercadorias em características relacionadas às suas funções: quantidades de trigo e outros grãos em equivalentes nutricionais, quantidades de todos os tipos de carne em unidades equivalentes de carne bovina (segundo suas qualidades nutricionais) e quantidades de todos os tipos de bebidas alcoólicas em unidades de vinho (lembre-se: Lagrange era francês).<sup>17</sup> Ao concentrar a atenção em funcionamentos resultantes em vez de apenas em mercadorias, recuperamos parte da herança da economia profissional.

O papel do mecanismo de mercado é outro tema que requer a recuperação de uma parte da antiga herança. A relação do mecanismo de mercado com a liberdade e, portanto, com o desenvolvimento econômico suscita questões de pelo menos dois tipos muito diferentes, que precisam ser claramente distinguidos. Primeiro, a negação de oportunidades de transação, por meio de controles arbitrários, pode ser, em si, uma fonte de privação de liberdade. As pessoas, nesse caso, são impedidas de fazer o que se pode considerar — na ausência de razões imperiosas em contrário — ser do seu direito fazer. Esse argumento não depende da eficiência do mecanismo de mercado ou de qualquer análise ampla das conseqüências de ter ou não um mecanismo de mercado; ele se baseia simplesmente na importância da liberdade de troca e transação sem impedimentos.

Esse argumento em favor do mercado precisa ser distinguido de um outro, atualmente muito popular: o de que os mercados expandem a renda, a riqueza e as oportunidades econômicas das pessoas. Restrições arbitrárias ao mecanismo de mercado podem levar a uma redução de liberdades devido aos efeitos conseqüenciais da ausência de mercados. Negar às pessoas as oportunidades econômicas e as conseqüências favoráveis que os mercados oferecem e sustentam pode resultar em privações.

É necessário distinguir esses dois argumentos em favor do mecanismo de mercado, ambos relevantes para a perspectiva das liberdades substantivas. Na literatura contemporânea, é o segundo argumento — baseado no funcionamento eficaz e nos resultados favoráveis do mecanismo de mercado — que recebe praticamente toda a atenção.<sup>18</sup> De um modo geral, esse argumento sem dúvida é influente, e existem muitas evidências empíricas de que o sistema de mercado pode impulsionar o crescimento econômico rápido e a expansão dos padrões de vida. Políticas que restringem oportunidades de mercado podem ter o efeito de restringir a expansão de liberdades substantivas que teriam sido geradas pelo sistema de mercado, principalmente por meio da prosperidade econômica geral. Não se está negando aqui que os mercados às vezes podem ser contraproducentes (como salientou o próprio Adam Smith ao defender a necessidade de controle do mercado financeiro),<sup>19</sup> e há fortes argumentos em favor da regulamentação em alguns casos. Em geral, porém, os efeitos positivos do sis-

tema de mercado são hoje muito mais amplamente reconhecidos do que foram até mesmo poucas décadas atrás.

No entanto, esse argumento é totalmente diferente do argumento de que as pessoas têm o direito de fazer transações e trocas. Mesmo se esses direitos não fossem aceitos como invioláveis — e inteiramente dependentes de suas consequências —, pode-se ainda argumentar que há uma perda social quando se nega às pessoas o direito de interagir economicamente umas com as outras. Caso aconteça de os efeitos dessas transações serem tão danosos para terceiros que essa presunção *prima facie* de permitir às pessoas transacionar como bem entenderem possa sensatamente ser restringida, ainda assim existe alguma perda direta quando se impõe essa restrição (mesmo se ela for mais do que compensada pela perda alternativa dos efeitos indiretos dessas transações sobre *terceiros*).

A disciplina da economia tendeu a afastar-se do enfoque sobre o valor das liberdades em favor do valor das utilidades, rendas e riqueza. Esse estreitamento acarreta a subestimação do papel integral do mecanismo de mercado, ainda que seja impossível acusar a classe dos economistas de não louvar suficientemente os mercados. A questão, porém, não é a quantidade de elogios, mas as razões deles.

Vejamos, por exemplo, o célebre argumento econômico de que um mecanismo competitivo de mercado pode levar a um tipo de eficiência que um sistema centralizado jamais poderia atingir devido tanto à economia da informação (cada pessoa atuante no mercado não precisa saber muita coisa) como à compatibilidade de incentivos (as ações engenhosas de cada pessoa podem incorporar-se perfeitamente às das outras). Considere agora, contrariamente ao que em geral se pressupõe, um exemplo no qual o mesmo resultado econômico é gerado por um sistema inteiramente centralizado, com todas as decisões relativas à produção e alocação sendo tomadas por um ditador. Essa teria sido uma realização tão boa quanto a do exemplo anterior?

Não é difícil demonstrar que estaria faltando alguma coisa em um cenário como esse: a liberdade das pessoas de agir como desejassem ao decidir onde trabalhar, o que produzir, o que consumir etc. Mesmo se nos dois cenários (caracterizados, respectivamente, pela livre escolha e pela obediência a uma ordem ditatorial) uma pessoa produzisse as mesmas mercadorias da mesma maneira e acabasse recebendo a mesma renda e adquirindo os mesmos

bens, essa pessoa ainda poderia ter ótimas razões para preferir o cenário da livre escolha ao da submissão à ordem. Há uma distinção entre “resultados de culminância” (ou seja, apenas resultados finais sem considerar o processo de obtenção desses resultados, incluindo o exercício da liberdade) e “resultados abrangentes” (considerando os processos pelos quais os resultados de culminância ocorreram) — uma distinção de importância fundamental, que procurei analisar mais plenamente em outros trabalhos.<sup>20</sup> O mérito do sistema de mercado não reside apenas em sua capacidade de gerar resultados de culminância mais eficientes.

A mudança do centro da atenção da economia pró-mercado, passando da liberdade para a utilidade, teve seu preço: a desconsideração do valor central da própria liberdade. John Hicks, um dos principais economistas deste século, ele próprio com idéias muito mais orientadas para a utilidade do que para a liberdade, apresentou a questão com admirável clareza em uma passagem sobre o assunto:

Os princípios liberais, ou de não-interferência, dos economistas clássicos (smithianos ou ricardianos) não eram, em primeiro lugar, princípios econômicos; eram uma aplicação à economia de princípios considerados aplicáveis a um campo bem mais amplo. A afirmação de que a liberdade econômica conduz à eficiência econômica não passava de um esteio secundário. [...] O que realmente questiono é se temos justificativa para esquecer, tão completamente como a maioria de nós esqueceu, o outro lado do argumento.<sup>21</sup>

Essa concepção pode parecer um tanto esotérica no contexto do desenvolvimento econômico, tendo em vista a prioridade que a literatura sobre desenvolvimento tende a dar à geração de rendas elevadas, de uma maior cesta de bens de consumo e de outros resultados de culminância. Mas ela está longe de ser esotérica. Uma das maiores mudanças no processo de desenvolvimento de muitas economias envolve a substituição do trabalho adscritício e do trabalho forçado, que caracterizam partes de muitas agriculturas tradicionais, por um sistema de contratação de mão-de-obra livre e movimentação física irrestrita dos trabalhadores. Uma perspectiva do desenvolvimento baseada na liberdade capta

imediatamente essa questão, de um modo que um sistema avaliatório concentrado apenas em resultados de culminância não consegue captar.

Esse argumento pode ser ilustrado com os debates em torno da natureza do trabalho escravo no Sul dos Estados Unidos antes da abolição. O estudo clássico sobre esse tema, empreendido por Robert Fogel e Stanley Engerman (*Time on the cross: the economics of American Negro slavery*), inclui uma notável descoberta sobre as “rendas pecuniárias” relativamente elevadas dos escravos (as controvérsias quanto a algumas questões abordadas no livro não solapam essa descoberta). As cestas de mercadorias consumidas pelos escravos eram comparativamente superiores — e não inferiores, com toda certeza — às rendas de trabalhadores agrícolas livres. E a expectativa de vida dos escravos, relativamente falando, em verdade não era baixa — “quase idêntica à expectativa de vida em países tão avançados quanto França e Holanda”, e “muito maior [do que] as expectativas de vida [dos] trabalhadores industriais urbanos livres dos Estados Unidos e Europa”.<sup>22</sup> Ainda assim, escravos fugiam, e havia excelentes razões para presumir-se que o interesse dos escravos não era bem atendido no sistema escravista. Na verdade, até mesmo as tentativas, após a abolição da escravidão, de trazer os escravos de volta, de fazê-los trabalhar como no tempo em que haviam sido escravos (particularmente na forma de *gang work* [turmas de trabalhadores contratados para executar tarefas nas grandes *plantations* ]), mas por salários mais altos, não tiveram êxito.

Depois da libertação dos escravos, muitos donos de *plantations* tentaram reconstituir suas turmas de trabalhadores com base no pagamento de salários. Mas essas tentativas em geral fracassaram, apesar de os salários oferecidos aos libertos excederem as rendas que eles recebiam como escravos em mais de cem por cento. Mesmo com esse pagamento mais alto, os fazendeiros descobriram ser impossível manter o sistema de turmas uma vez que haviam sido privados do direito de usar a força.<sup>23</sup>

A importância da liberdade de emprego e prática de trabalho é crucial para a compreensão das valorações envolvidas.<sup>24</sup>

Os comentários favoráveis de Karl Marx sobre o capitalismo como um modo de produção contrário à privação de liberdade existente na organização

pré-capitalista do trabalho relacionam-se exatamente com essa questão, que também gerou a caracterização feita por Marx da Guerra Civil americana como “o grande evento da história contemporânea”.<sup>25</sup> De fato, a questão da liberdade baseada no mercado é fundamental para a análise do uso de mão-de-obra adscritícia — prática comum em muitos países em desenvolvimento — e da transição para um sistema de livre contratação de trabalhadores. Com efeito, esse é um dos casos em que a análise de Marx demonstrou ter alguma afinidade com a concentração libertária na liberdade, e não na utilidade.

Por exemplo, em seu importante estudo sobre a transição do uso da mão-de-obra adscritícia para o uso da mão-de-obra assalariada na Índia, V. K. Ramachandran apresenta um quadro esclarecedor da importância empírica dessa questão na situação agrária contemporânea no Sul da Índia:

Marx distingue (usando o termo empregado por Jon Elster) a *liberdade formal* do trabalhador no capitalismo e a *privação de liberdade real* dos trabalhadores em sistemas pré-capitalistas: “A liberdade dos trabalhadores para trocar de empregador torna-os livres sob um aspecto não encontrado em modos de produção anteriores”. O estudo do desenvolvimento do trabalho assalariado na agricultura é importante também de outra perspectiva. O aumento da liberdade dos trabalhadores em uma sociedade para vender sua força de trabalho é um aumento de sua liberdade positiva, a qual, por sua vez, é uma importante medida do quanto essa sociedade está tendo êxito.<sup>26</sup>

A presença simultânea de mão-de-obra adscritícia e endividamento acarreta uma forma particularmente tenaz de privação de liberdade em muitas agriculturas pré-capitalistas.<sup>27</sup> Ver o desenvolvimento como liberdade permite uma abordagem direta dessa questão, sem depender de demonstrar que os mercados de trabalho também aumentam a produtividade da agricultura — uma questão importante em si mesma, porém muito diferente da questão da liberdade de contratação e emprego.

Alguns dos debates relacionados ao terrível problema do trabalho infantil estão ainda associados a essa questão da liberdade de escolha. As piores violações da norma contra o trabalho infantil provêm da escravidão em que na prática vivem as crianças de famílias desfavorecidas e do fato de elas serem forçadas a

um emprego que as explora (em vez de serem livres e poderem freqüentar a escola).<sup>28</sup> A liberdade é parte essencial dessa questão controversa.

## VALORES E O PROCESSO DE VALORAÇÃO

Retorno agora à *avaliação*. Como nossas liberdades são diversas, há margem para a valoração explícita na determinação dos pesos relativos de diferentes formas de liberdades ao se avaliarem as vantagens individuais e o progresso social. É claro que em todas essas abordagens (incluindo o utilitarismo, o libertarismo e outras, que serão discutidas no capítulo 3) estão envolvidas valorações, embora com freqüência elas sejam feitas implicitamente. Os que preferem um índice mecânico, dispensando explicitar que valores estão sendo usados e por quê, tendem a queixar-se de que a abordagem baseada na liberdade requer que as valorações sejam feitas explicitamente. Queixas assim têm sido freqüentes. Mas esse caráter explícito, conforme procurarei demonstrar, é uma vantagem importante para um exercício valorativo, especialmente para que ele seja aberto à averiguação e crítica públicas. Com efeito, um dos argumentos mais poderosos em favor da liberdade política reside precisamente na oportunidade que ela dá aos cidadãos de debater sobre valores na escolha das prioridades e de participar da seleção desses valores (aspecto que será examinado nos capítulos 6 a 11).

A liberdade individual é essencialmente um produto social, e existe uma relação de mão dupla entre (1) as disposições sociais que visam expandir as liberdades individuais e (2) o uso de liberdades individuais não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes. Além disso, as concepções individuais de justiça e correção, que influenciam os usos específicos que os indivíduos fazem de suas liberdades, dependem de associações sociais — particularmente da formação interativa de percepções do público e da compreensão cooperativa de problemas e soluções. A análise e a avaliação das políticas públicas têm de ser sensíveis a essas diversas relações.

A questão da participação também é central para alguns dos problemas básicos que têm minado a força e o alcance da teoria do desenvolvimento. Por exemplo, argumentou-se que o desenvolvimento econômico do modo como o conhecemos pode, na realidade, ser danoso a um país, já que pode conduzir à eliminação de suas tradições e herança cultural.<sup>29</sup> Objeções desse tipo são com frequência sumariamente descartadas com o argumento de que é melhor ser rico e feliz do que pobre e tradicional. Esse pode ser um lema persuasivo, mas não uma resposta adequada à crítica em discussão. Tampouco reflete um empenho sério na crucial questão valorativa que está sendo levantada pelos céticos do desenvolvimento.

A questão mais séria, na verdade, diz respeito à fonte de autoridade e legitimidade. Existe um inescapável problema valorativo na decisão do que se deva escolher se e quando acontecer de algumas partes da tradição não puderem ser mantidas juntamente com mudanças econômicas e sociais que possam ser necessárias por outras razões. Essa é uma escolha que as pessoas envolvidas têm de enfrentar e avaliar. A escolha não é fechada (como muitos apologistas do desenvolvimento parecem sugerir) nem é da alçada da elite dos “guardiães” da tradição (como muitos céticos do desenvolvimento parecem presumir). Se um modo de vida tradicional tem de ser sacrificado para escapar-se da pobreza devastadora ou da longevidade minúscula (que é como vivem muitas sociedades tradicionais há milhares de anos), então são as pessoas diretamente envolvidas que têm de ter a oportunidade de participar da decisão do que deve ser escolhido. O conflito real ocorre entre:

- 1) o valor básico de que se deve permitir às pessoas decidir livremente que tradições elas desejam ou não seguir; e
- 2) a insistência em que tradições estabelecidas sejam seguidas (haja o que houver) ou, alternativamente, em que as pessoas têm de obedecer às decisões de autoridades religiosas ou seculares que impõem a observância das tradições — reais ou imaginárias.

A força do primeiro preceito reside na importância básica da liberdade humana e, uma vez isso sendo aceito, há fortes implicações sobre o que se pode ou não fazer em nome da tradição. A abordagem do “desenvolvimento como liberdade” privilegia esse preceito.

De fato, na perspectiva orientada para a liberdade, a liberdade de todos participarem das decisões sobre quais tradições observar não pode ser oficialmente escamoteada pelos “guardiães” nacionais ou locais — sejam eles aiatolás (ou outras autoridades religiosas), dirigentes políticos (ou ditadores governamentais) ou “especialistas” culturais (nacionais ou estrangeiros). Havendo indícios de conflito real entre a preservação da tradição e as vantagens da modernidade, é necessário uma resolução participativa, e não uma rejeição unilateral da modernidade em favor da tradição imposta por dirigentes políticos, autoridades religiosas ou admiradores antropológicos do legado do passado. Não só a questão não é fechada, como também tem de ser amplamente aberta às pessoas da sociedade, para que elas a abordem e decidam em conjunto. As tentativas de tolher a liberdade participativa com o pretexto de defender valores tradicionais (como o fundamentalismo religioso, o costume político ou os chamados valores asiáticos) simplesmente passam ao largo da questão da legitimidade e da necessidade de as pessoas afetadas participarem da decisão do que elas desejam e do que elas estão certas ao aceitar.

Esse reconhecimento básico tem um alcance notável e implicações poderosas. Indícios de apreço à tradição não justificam uma supressão geral da liberdade dos meios de comunicação ou dos direitos de comunicação entre um cidadão e outro. Mesmo se fosse aceita como historicamente correta a visão distorcida de que Confúcio realmente foi muito autoritário (uma crítica a essa interpretação será apresentada no capítulo 10), ainda assim isso não seria uma justificativa adequada para praticar o autoritarismo por meio da censura ou restrição política, uma vez que a legitimidade de acatar hoje as idéias enunciadas no século VI a.C. tem de ser decidida por quem vive hoje.

Além disso, como a participação requer conhecimentos e um grau de instrução básico, negar a oportunidade da educação escolar a qualquer grupo — por exemplo, às meninas — é imediatamente contrário às condições fundamentais da liberdade participativa. Embora esses direitos tenham sido muitas vezes contestados (um dos ataques mais violentos vem sendo desferido pelos

líderes do Taliban no Afeganistão), não se pode escapar desse requisito elementar em uma perspectiva orientada para a liberdade. A abordagem do “desenvolvimento como liberdade” tem implicações muito abrangentes não só para os objetivos supremos do desenvolvimento, mas também para os processos e procedimentos que têm de ser respeitados.

## OBSERVAÇÕES FINAIS

Ver o desenvolvimento a partir das liberdades substantivas das pessoas tem implicações muito abrangentes para nossa compreensão do processo de desenvolvimento e também para os modos e meios de promovê-lo. Na perspectiva avaliatória, isso envolve a necessidade de aquilatar os requisitos de desenvolvimento com base na remoção das privações de liberdade que podem afligir os membros da sociedade. O processo de desenvolvimento, nessa visão, não difere em essência da história do triunfo sobre essas privações de liberdade. Embora essa história não seja de modo algum desvinculada do processo de crescimento econômico e de acumulação de capital físico e humano, seu alcance e abrangência vão muito além dessas variáveis.

Quando nos concentramos nas liberdades ao avaliar o desenvolvimento, não estamos sugerindo que existe algum “critério” de desenvolvimento único e preciso segundo o qual as diferentes experiências de desenvolvimento sempre podem ser comparadas e classificadas. Dada a heterogeneidade dos componentes distintos da liberdade, bem como a necessidade de levar em conta as diversas liberdades de diferentes pessoas, freqüentemente haverá argumentos em direções contrárias. A motivação que fundamenta a abordagem do “desenvolvimento como liberdade” não consiste em ordenar todos os estados — ou todos os cenários alternativos — em uma “ordenação completa”, e sim em chamar a atenção para aspectos importantes do processo de desenvolvimento, cada qual merecedor de nossa atenção. Mesmo depois de se atentar para isso, sem dúvida restarão diferenças em possíveis *rankings* globais, mas sua presença não prejudica o objetivo em questão.

Prejudicial seria negligenciar — o que com freqüência ocorre na literatura sobre o desenvolvimento — preocupações crucialmente relevantes devido a

uma falta de interesse pelas liberdades das pessoas envolvidas. Busca-se uma visão adequadamente ampla do desenvolvimento com o intuito de enfocar o exame avaliatório de coisas que de fato importam e, em particular, de evitar que sejam negligenciados assuntos decisivamente importantes. Embora possa ser conveniente pensar que considerar as variáveis relevantes automaticamente levará pessoas diferentes a chegar às mesmas conclusões sobre como fazer um *ranking* de cenários alternativos, a abordagem não requer essa unanimidade. De fato, os debates sobre essas questões, que podem conduzir a importantes discussões políticas, podem ser parte do processo de participação democrática que caracteriza o desenvolvimento. Haverá ocasião, mais adiante neste livro, de examinar a questão substancial da participação como parte do processo de desenvolvimento.

## 2. Os fins e os meios do desenvolvimento

Começarei este capítulo fazendo uma distinção entre duas atitudes gerais a respeito do processo de desenvolvimento que podem ser encontradas tanto na análise econômica profissional como em discussões e debates públicos.<sup>1</sup> Uma visão considera o desenvolvimento um processo “feroz”, com muito “sangue, suor e lágrimas” — um mundo no qual sabedoria requer dureza. Requer, em particular, que calculadamente se negligenciem várias preocupações que são vistas como “frouxas” (mesmo que, em geral, os críticos sejam demasiado polidos para qualificá-las com esse adjetivo). Dependendo de qual seja o veneno favorito do autor, as tentações a que se deve *resistir* podem incluir a existência de redes de segurança social para proteger os muito pobres, o fornecimento de serviços sociais para a população, o afastamento de diretrizes institucionais inflexíveis em resposta a dificuldades identificadas e o favorecimento — “cedo demais” — de direitos políticos e civis e o “luxo” da democracia. Essas coisas, adverte-se com pose austera, podem vir a ser favorecidas posteriormente, quando o processo de desenvolvimento houver produzido frutos suficientes: o necessário aqui e agora é “dureza e disciplina”. As diferentes teorias que compartilham essa perspectiva geral divergem entre si na indicação das áreas distintas de frouxidão que devem ser particularmente evitadas, variando da frouxidão financeiri-

ra à distensão política, de abundantes gastos sociais à complacente ajuda aos pobres.

Essa atitude empedernida contrasta com uma perspectiva alternativa que vê o desenvolvimento essencialmente como um processo “amigável”. Dependendo da versão específica dessa atitude, considera-se que a aprazibilidade do processo é exemplificada por coisas como trocas mutuamente benéficas (sobre as quais Adam Smith discorreu com eloqüência), pela atuação de redes de segurança social, de liberdades políticas ou de desenvolvimento social — ou por alguma combinação dessas atividades sustentadoras.

## OS PAPÉIS CONSTITUTIVO E INSTRUMENTAL DA LIBERDADE

A abordagem deste livro é muito mais compatível com a segunda dessas perspectivas do que com a primeira.<sup>2</sup> É principalmente uma tentativa de ver o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesta abordagem, a expansão da liberdade é considerada (1) *o fim primordial* e (2) *o principal meio* do desenvolvimento. Podemos chamá-los, respectivamente, o “papel constitutivo” e o “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento. O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração.

Retomo agora um exemplo que foi brevemente mencionado na introdução (e que envolve uma questão freqüentemente levantada na literatura sobre o desenvolvimento), para ilustrar como o reconhecimento do papel “constitutivo” da liberdade pode alterar a análise do desenvolvimento. Nas visões mais estreitas de desenvolvimento (baseadas, por exemplo, no crescimento do PNB ou da industrialização), é comum indagar se a liberdade de participação e dissen-

são política é ou não “conducente ao desenvolvimento”. À luz da visão fundamental do desenvolvimento como liberdade, essa questão pareceria mal formulada, pois não considera a compreensão crucial de que a participação e a dissensão política são partes *constitutivas* do próprio desenvolvimento. Mesmo uma pessoa muito rica que seja impedida de se expressar livremente ou de participar de debates e decisões públicas está sendo *privada* de algo que ela tem motivos para valorizar. O processo de desenvolvimento, quando julgado pela ampliação da liberdade humana, precisa incluir a eliminação da privação dessa pessoa. Mesmo se ela não tivesse interesse imediato em exercer a liberdade de expressão ou de participação, ainda assim seria uma privação de suas liberdades se ela não pudesse ter escolha nessas questões. O desenvolvimento como liberdade não pode deixar de levar em conta essas privações. A relevância da privação de liberdades políticas ou direitos civis básicos para uma compreensão adequada do desenvolvimento não tem de ser estabelecida por meio de sua contribuição indireta a *outras* características do desenvolvimento (como o crescimento do PNB ou a promoção da industrialização). Essas liberdades são parte integrante do enriquecimento do processo de desenvolvimento.

Essa consideração fundamental é distinta do argumento “instrumental” de que essas liberdades e direitos *também* podem contribuir muito eficazmente para o progresso econômico. Essa relação instrumental é igualmente importante (e será discutida em especial nos capítulos 5 e 6), mas a relevância do papel instrumental da liberdade política como um *meio* para o desenvolvimento de modo nenhum reduz a importância avaliatória da liberdade como um *fim* do desenvolvimento.

A importância *intrínseca* da liberdade humana como o objetivo preeminente do desenvolvimento precisa ser distinguida da eficácia *instrumental* da liberdade de diferentes tipos na promoção da liberdade humana. Como o enfoque do capítulo anterior deu-se principalmente sobre a importância intrínseca da liberdade, agora concentraremos mais a análise na eficácia da liberdade como *meio* — e não apenas como fim. O papel instrumental da liberdade concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos\* [enti-

\* A palavra *entitlement*, conforme usada por Sen neste contexto, requer o batismo de um novo termo em português; será traduzida como “intitamento”, originado do mesmo verbo latino (*intitulare*) que o termo em inglês. *Entitlement* está sendo empregado por Amartya Sen

*tlements*] contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento. Não se trata aqui meramente da óbvia inferência de que a expansão de cada tipo de liberdade tem de contribuir para o desenvolvimento, uma vez que ele próprio pode ser visto como um processo de crescimento da liberdade humana em geral. Há muito mais na relação instrumental do que esse encadeamento constitutivo. A eficácia da liberdade como instrumento reside no fato de que diferentes tipos de liberdade apresentam inter-relação entre si, e um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos. Portanto, os dois papéis estão ligados por relações empíricas, que associam um tipo de liberdade a outros.

## LIBERDADES INSTRUMENTAIS

Ao apresentar estudos empíricos neste livro, terei a oportunidade de discorrer sobre várias liberdades instrumentais que contribuem, direta ou indiretamente, para a liberdade global que as pessoas têm para viver como desejariam. Grande é a diversidade dos instrumentos envolvidos. Mas talvez seja conveniente identificar cinco tipos distintos de liberdade que particularmente merecem ênfase nessa perspectiva instrumental. Não é, de modo algum, uma lista com-

---

com um significado muito específico, explicitado claramente em seu livro escrito em co-autoria com Jean Drèze, *Hunger and public action* (1989): “O *entitlement* de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto do *entitlement* de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui (denominado ‘dotação’) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, começando com cada dotação inicial, por meio de comércio e produção (denominado seu ‘*entitlement* de troca’). Uma pessoa passa fome quando seu *entitlement* não inclui, no conjunto [que é formado pelos pacotes alternativos de bens que ela pode adquirir], nenhum pacote de bens que contenha uma quantidade adequada de alimento”.

No contexto da análise da fome, o termo *entitlement* é usado distintivamente: “A noção de *entitlement* neste contexto não deve ser confundida com idéias normativas sobre quem poderia ‘moralmente ter o direito’ [*be ‘morally entitled’*] a quê. A referência diz respeito, isto sim, àquilo que a lei garante e apóia”. (N. T.)

pleta, mas pode ajudar a salientar algumas questões de políticas específicas que requerem uma atenção especial nesta ocasião.

Considerarei em particular os seguintes tipos de liberdades instrumentais: (1) *liberdades políticas*, (2) *facilidades econômicas*, (3) *oportunidades sociais*, (4) *garantias de transparência* e (5) *segurança protetora*. Essas liberdades instrumentais tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também têm o efeito de complementar umas às outras. Embora a análise do desenvolvimento deva, por um lado, ocupar-se dos objetivos e anseios que tornam essas liberdades instrumentais consequencialmente importantes, deve ainda levar em conta os encadeamentos empíricos que *vinculam* os tipos distintos de liberdade um ao outro, reforçando sua importância conjunta. De fato, essas relações são essenciais para uma compreensão mais plena do papel instrumental da liberdade. O argumento de que a liberdade não é apenas o objetivo primordial do desenvolvimento, mas também seu principal meio, relaciona-se particularmente a esses encadeamentos.

Comentemos brevemente cada uma dessas liberdades instrumentais. As *liberdades políticas*, amplamente concebidas (incluindo o que se denominam direitos civis), referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc. Incluem os direitos políticos associados às democracias no sentido mais abrangente (abarcando oportunidades de diálogo político, dissensão e crítica, bem como direito de voto e seleção participativa de legisladores e executivos).

As *facilidades econômicas* são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. Os intitamentos econômicos que uma pessoa tem dependerão dos seus recursos disponíveis, bem como das condições de troca, como os preços relativos e o funcionamento dos mercados. À medida que o processo de desenvolvimento econômico aumenta a renda e a riqueza de um país, estas se refletem no correspondente aumento de intitamentos econômicos da população. Deve ser óbvio que, na relação entre a renda e a riqueza nacional, de um lado, e, de outro, os intitamentos econômicos dos indivíduos (ou famílias), as considerações

distributivas são importantes em adição às agregativas. O modo como as rendas adicionais geradas são distribuídas claramente fará diferença.

A disponibilidade de financiamento e o acesso a ele podem ser uma influência crucial sobre os intitamentos que os agentes econômicos são efetivamente capazes de assegurar. Isso se aplica em todos os níveis, de grandes empresas (onde podem trabalhar centenas de milhares de pessoas) a estabelecimentos minúsculos que operam com base em microcréditos. Um arrocho no crédito, por exemplo, pode afetar gravemente os intitamentos econômicos que dependem desse crédito.

*Oportunidades sociais* são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como por exemplo levar uma vida saudável, livrando-se de morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. Por exemplo, o analfabetismo pode ser uma barreira formidável à participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificações ou que exijam rigoroso controle de qualidade (uma exigência sempre crescente no comércio globalizado). De modo semelhante, a participação política pode ser tolhida pela incapacidade de ler jornais ou de comunicar-se por escrito com outros indivíduos envolvidos em atividades políticas.

Passemos agora à quarta categoria. Em interações sociais, os indivíduos lidam uns com os outros com base em alguma suposição sobre o que lhes está sendo oferecido e o que podem esperar obter. Nesse sentido, a sociedade opera com alguma presunção básica de confiança. As *garantias de transparência* referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. Quando essa confiança é gravemente violada, as vidas de numerosas pessoas — tanto as envolvidas diretamente como terceiros — podem ser afetadas negativamente. As garantias de transparência (incluindo o direito à revelação) podem, portanto, ser uma categoria importante de liberdade instrumental. Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas.

Por fim, não importando o modo como opera um sistema econômico, algumas pessoas podem encontrar-se no limiar da vulnerabilidade e sucumbir a uma grande privação em consequência de mudanças materiais que afetem adversamente suas vidas. A *segurança protetora* é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais *fixas*, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas *ad hoc*, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados.

#### INTER-RELAÇÕES E COMPLEMENTARIDADE

Essas liberdades instrumentais aumentam diretamente as capacidades das pessoas, mas também suplementam-se mutuamente e podem, além disso, reforçar umas às outras. É importante apreender essas interligações ao deliberar sobre políticas de desenvolvimento.

O fato de que o direito às transações econômicas tende a ser um grande motor do crescimento econômico tem sido amplamente aceito. Mas muitas outras relações permanecem pouco reconhecidas, e precisam ser mais plenamente compreendidas na análise das políticas. O crescimento econômico pode ajudar não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa. Portanto, a contribuição do crescimento econômico tem de ser julgada não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão de serviços sociais (incluindo, em muitos casos, redes de segurança social) que o crescimento econômico pode possibilitar.<sup>3</sup>

Analogamente, a criação de oportunidades sociais por meio de serviços como educação pública, serviços de saúde e desenvolvimento de uma imprensa livre e ativa pode contribuir para o desenvolvimento econômico e para uma redução significativa das taxas de mortalidade. A redução das taxas de mortalidade, por sua vez, pode ajudar a reduzir as taxas de natalidade, reforçando a

influência da educação básica — em especial da alfabetização e escolaridade das mulheres — sobre o comportamento das taxas de fecundidade.

O exemplo pioneiro de intensificação do crescimento econômico por meio da oportunidade social, especialmente na área da educação básica, é obviamente o Japão. Às vezes se esquece que o Japão apresentava taxas de alfabetização mais elevadas do que as da Europa mesmo na época da restauração Meiji em meados do século XIX, quando a industrialização ainda não ocorrera no país, mas já se instalara na Europa décadas antes. O desenvolvimento econômico do Japão foi claramente muito favorecido pelo desenvolvimento dos recursos humanos relacionado com as oportunidades sociais que foram geradas. O chamado milagre do Leste Asiático, envolvendo outros países dessa região, baseou-se, em grande medida, em relações causais semelhantes.<sup>4</sup>

Esta abordagem contrária — e na verdade abala — a crença tão dominante em muitos círculos políticos de que o “desenvolvimento humano” (como freqüentemente é chamado o processo de expansão da educação, dos serviços de saúde e de outras condições da vida humana) é realmente um tipo de luxo que apenas os países mais ricos podem se dar. Talvez o impacto mais importante do tipo de êxito alcançado pelas economias do Leste Asiático, a começar do Japão, seja ter solapado totalmente esse preconceito tácito. Essas economias buscaram comparativamente mais cedo a expansão em massa da educação e, mais tarde, também dos serviços de saúde, e o fizeram, em muitos casos, *antes* de romper os grilhões da pobreza generalizada. E colheram o que semearam. De fato, como salientou Hiromitsu Ishi, a prioridade dada ao desenvolvimento dos recursos humanos aplica-se particularmente à história inicial do desenvolvimento econômico japonês, principiando com a era Meiji (1868-1911), e esse enfoque não se intensificou com a afluência econômica à medida que o Japão alcançou mais riqueza e muito mais fartura.<sup>5</sup>

#### DIFERENTES ASPECTOS DO CONTRASTE ENTRE ÍNDIA E CHINA

O papel central das liberdades individuais no processo de desenvolvimento faz com que seja particularmente importante examinar seus determinantes. É necessário prestar muita atenção nas influências sociais, incluindo ações do

Estado, que ajudam a determinar a natureza e o alcance das liberdades individuais. As disposições sociais podem ter importância decisiva para assegurar e expandir a liberdade do indivíduo. As liberdades individuais são influenciadas, de um lado, pela garantia social de liberdades, tolerância e possibilidade de troca e transações. Também sofrem influência, por outro lado, do apoio público substancial no fornecimento das facilidades (como serviços básicos de saúde ou educação fundamental) que são cruciais para a formação e o aproveitamento das capacidades humanas. É necessário atentar a ambos os tipos de determinantes das liberdades individuais.

O contraste entre Índia e China tem alguma importância ilustrativa nesse contexto. Os governos desses dois países empenham-se já há algum tempo (a China desde 1979 e a Índia desde 1991) na mudança para uma economia mais aberta, internacionalmente ativa e orientada para o mercado. Embora os esforços na Índia tenham aos poucos logrado algum êxito, não se vê ali o tipo de resultados notáveis alcançados na China. Um fator importante desse contraste reside no fato de que, do ponto de vista do preparo social, a China está muito adiante da Índia na capacidade de fazer uso da economia de mercado.<sup>6</sup> Embora a China pré-reforma se mostrasse profundamente cética com respeito aos mercados, não houve ceticismo em relação à educação básica e ao fornecimento amplo de serviços de saúde. Quando adotou a orientação para o mercado em 1979, a China já contava com um povo altamente alfabetizado — em particular os jovens — e boas instalações escolares em grande parte do país. Nesse aspecto, as condições da China não diferiam muito da situação educacional básica na Coreia do Sul ou em Taiwan, onde também uma população instruída desempenhara um papel fundamental no aproveitamento das oportunidades econômicas oferecidas por um sistema de mercado propício. Em contraste, a Índia possuía uma população adulta semi-analfabeta quando adotou a orientação para o mercado em 1991, e a situação atual não é muito melhor.

As condições de saúde na China também eram muito melhores do que as encontradas na Índia devido ao compromisso social do regime pré-reforma tanto com os serviços de saúde quanto com os de educação. Singularmente, esse compromisso, embora sem nenhuma relação com seu papel propício no crescimento econômico orientado para o mercado, criou oportunidades sociais às

quais foi possível dar um aproveitamento dinâmico depois de o país adotar a orientação para o mercado. O atraso social da Índia, com sua concentração elitista na educação superior, sua vasta negligência com relação à educação elementar e o descaso substancial para com os serviços básicos de saúde, deixou o país despreparado para uma expansão econômica amplamente compartilhada. É claro que o contraste entre Índia e China tem muitos outros aspectos (incluindo as diferenças em seus respectivos sistemas políticos e a variação muito maior, *dentro* da Índia, das oportunidades sociais como a alfabetização e os serviços de saúde); essas questões serão abordadas adiante. Mas vale a pena mencionar a relevância — mesmo neste estágio preliminar da análise — dos níveis radicalmente diferentes de preparo social na China e na Índia para o amplo desenvolvimento orientado para o mercado.

Também cabe observar, porém, que a China tem desvantagens reais em relação à Índia em razão da ausência de liberdades democráticas. Isso se faz sentir particularmente no que concerne à flexibilidade da política econômica e à sensibilidade da ação pública às crises sociais e desastres imprevistos. O contraste mais notável talvez seja o fato de a China ter sofrido a fome coletiva que quase certamente foi a maior de toda a história (quando 30 milhões de pessoas morreram na fome coletiva que se seguiu ao malogro do Grande Salto Adiante, em 1958-1961), ao passo que a Índia não tem sofrido fomes coletivas desde a independência, em 1947. Quando as coisas vão bem, pode ser menos sentida a ausência do poder protetor da democracia, mas os perigos espreitam a cada esquina (como demonstraram as experiências recentes de algumas economias do Leste e Sudeste Asiático). Também essa questão ainda será examinada mais a fundo neste livro.

Existem muitas inter-relações diferentes entre liberdades instrumentais distintas. Seus papéis respectivos e influências específicas umas sobre as outras constituem aspectos importantes do processo de desenvolvimento. Nos capítulos a seguir, haverá oportunidade de examinar várias dessas inter-relações e seu amplo alcance. Contudo, para ilustrar agora o modo como elas funcionam, discutirei brevemente a respeito das diversas influências sobre a longevidade e a expectativa de vida ao nascer — capacidades às quais as pessoas dão muito valor quase universalmente.

O impacto das disposições sociais sobre a liberdade para sobreviver pode ser muito forte e influenciado por relações instrumentais bem diversas. Às vezes, argumenta-se que essa não é uma consideração separada do crescimento econômico (na forma de elevação do nível da renda per capita), já que existe uma relação estreita entre renda per capita e longevidade. Já se afirmou ser um erro preocupar-se com a disparidade entre realizações de renda e chances de sobrevivência, pois em geral a relação estatística entre elas é manifestamente muito pronunciada. Sendo um argumento sobre relações estatísticas entre países, vistas isoladamente, isso de fato é correto, porém essa relação estatística requer um exame mais atento antes de poder ser considerada uma justificativa convincente para descartar a relevância das disposições sociais (indo além da opulência baseada na renda).

É interessante, nesse contexto, recorrer a algumas análises estatísticas apresentadas recentemente por Sudhir Anand e Martin Ravallion.<sup>7</sup> Com base em comparações entre países, esses autores constataram que a expectativa de vida realmente tem uma correlação significativamente positiva com o PNB per capita, mas essa relação funciona sobretudo por meio do impacto do PNB sobre (1) as rendas, especificamente dos pobres, e (2) os gastos públicos com serviços de saúde em especial. Assim que essas duas variáveis são incluídas por si mesmas no exercício estatístico, pouca explicação *adicional* pode ser obtida incluindo-se o PNB per capita como influência causal adicional. Com a pobreza e os gastos públicos com saúde como variáveis explicativas por si mesmas, a relação entre o PNB per capita e a expectativa de vida parece (na análise de Anand-Ravallion) desaparecer por completo.

É importante salientar que esse resultado, se corroborado também por outros estudos empíricos, não demonstraria que a expectativa de vida não se eleva com o crescimento do PNB per capita, mas indicaria que a relação tende a funcionar particularmente *por meio* do dispêndio público com serviços de saúde e *por meio* do êxito na eliminação da pobreza. O principal é que o impacto do crescimento econômico depende muito do modo como seus *frutos* são aproveitados. Isso também ajuda a explicar por que certas economias, como

Coréia do Sul e Taiwan, foram capazes de elevar a expectativa de vida tão rapidamente por meio do crescimento econômico.

As realizações das economias do Leste Asiático passaram a ser estudadas com grande atenção — e um tanto criticadas — em anos recentes, em parte devido à natureza e severidade do que se denomina a “crise econômica asiática”. Essa crise de fato é séria, e indica falhas específicas de economias antes consideradas — por engano — abrangentemente bem-sucedidas. Terei oportunidade de examinar os problemas especiais e as falhas específicas encontrados na crise econômica asiática (em especial nos capítulos 6 e 7). Mas seria um erro deixar de registrar as grandes realizações das economias do Leste e Sudeste Asiático ao longo de várias décadas, que transformaram a vida e a longevidade das pessoas nos países envolvidos. Os problemas que esses países agora enfrentam (e nutriram potencialmente por muito tempo), que são merecedores de atenção (incluindo a necessidade global de liberdades políticas e participação aberta, além de segurança protetora), não nos devem induzir a desconsiderar suas realizações nos campos em que se saíram notavelmente bem.

Por diversas razões históricas, como a ênfase na educação elementar e na assistência básica à saúde, além da conclusão de reformas agrárias eficazes no início do processo, a ampla participação econômica foi mais fácil de obter em muitas das economias do Leste e Sudeste Asiático de um modo que não foi possível, digamos, no Brasil, Índia ou Paquistão, onde a criação de oportunidades sociais tem sido muito mais lenta, tornando-se assim uma barreira para o desenvolvimento econômico.<sup>8</sup> A expansão de oportunidades sociais serviu para facilitar o desenvolvimento econômico com alto nível de emprego, criando também circunstâncias favoráveis para a redução das taxas de mortalidade e para o aumento da expectativa de vida. O contraste é nítido com outros países de crescimento elevado — como o Brasil — que apresentaram um crescimento do PNB per capita quase comparável, mas também têm uma longa história de grave desigualdade social, desemprego e descaso com o serviço público de saúde. As realizações dessas outras economias de crescimento elevado no que diz respeito à longevidade têm aparecido com lentidão bem maior.

Existem aqui dois contrastes interessantes — e inter-relacionados:

- 1) para *economias de crescimento econômico elevado*, o contraste entre:
  - 1.1) as *com* grande êxito no aumento da duração e qualidade de vida (como Coreia do Sul e Taiwan), e
  - 1.2) as *sem* um êxito comparável nesses outros campos (como o Brasil).
- 2) para *economias com grande êxito no aumento da duração e qualidade de vida*, o contraste entre:
  - 2.1) as *com* grande êxito em termos de elevado crescimento econômico (como Coreia do Sul e Taiwan), e
  - 2.2) as *sem* muito êxito na obtenção de elevado crescimento econômico (como Sri Lanka, China *pré-reforma*, o Estado indiano de Kerala).

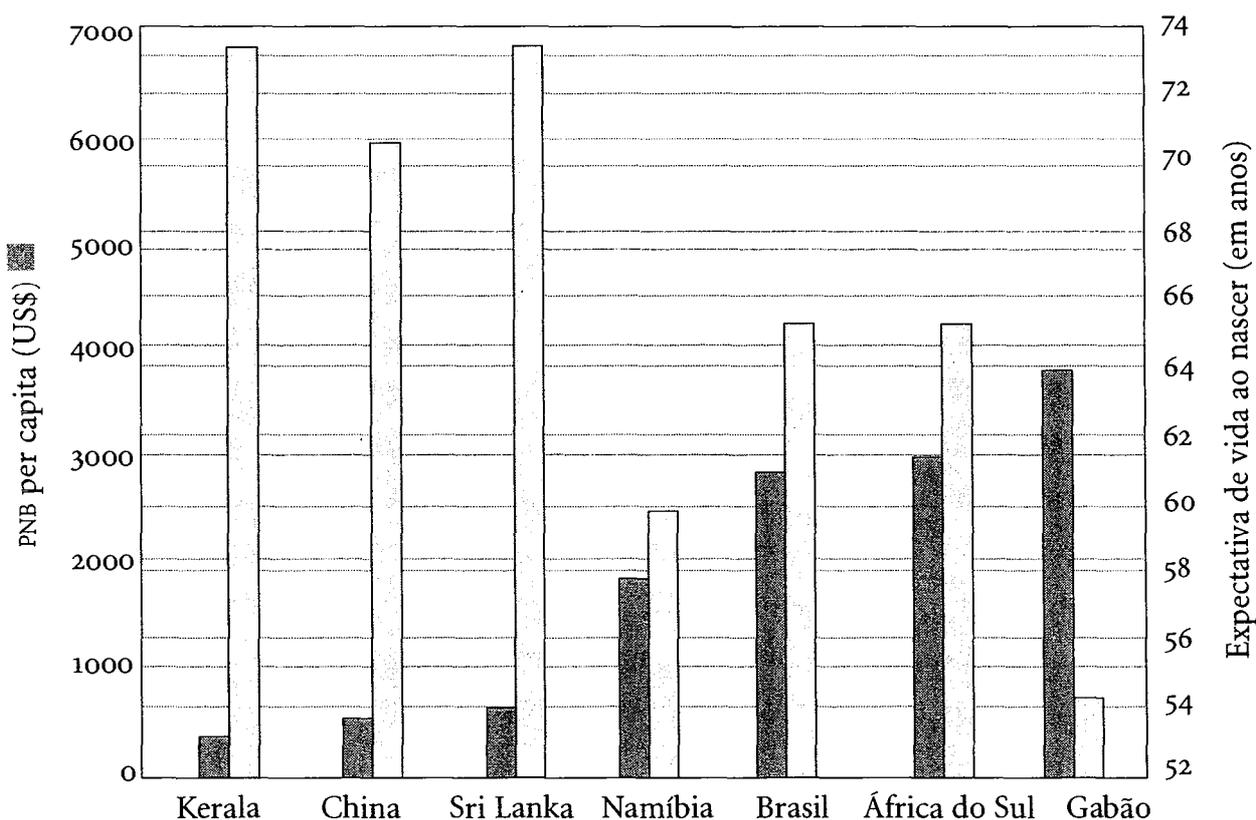
Já comentei o primeiro contraste (entre, digamos, Coreia do Sul e Brasil), mas o segundo contraste também merece ser levado em conta na elaboração das políticas. Em nosso livro *Hunger and public action*, Jean Drèze e eu fizemos distinção entre dois tipos de êxito na redução rápida da mortalidade, os quais denominamos respectivamente processos “mediados pelo crescimento” e “conduzidos pelo custeio público”.<sup>9</sup> O primeiro processo funciona *por meio* do crescimento econômico rápido, e seu êxito depende de o processo de crescimento ter uma base ampla e ser economicamente abrangente (uma forte orientação para o emprego tem papel importantíssimo nesse caso), e também da utilização da maior prosperidade econômica na expansão de serviços sociais relevantes, como os serviços de saúde, educação e segurança social. Em contraste com o mecanismo mediado pelo crescimento, o processo conduzido pelo custeio público não opera por meio do crescimento econômico rápido, e sim por meio de um programa de hábil manutenção social dos serviços de saúde, educação e outras disposições sociais relevantes. Esse processo é bem exemplificado por experiências de economias como as de Sri Lanka, China *pré-reforma*, Costa Rica ou Kerala, que apresentaram reduções muito rápidas nas taxas de mortalidade e melhora das condições de vida sem grande crescimento econômico.

#### PROVISÃO PÚBLICA, RENDAS BAIXAS E CUSTOS RELATIVOS

O processo conduzido pelo custeio público não espera até que ocorram elevações monumentais nos níveis per capita da renda real; funciona dando-se

prioridade à provisão de serviços sociais (particularmente serviços de saúde e educação básica) que reduzem a mortalidade e melhoram a qualidade de vida. Alguns exemplos dessa relação são mostrados no gráfico 2.1, que apresenta o PNB per capita e a expectativa de vida ao nascer para seis países (China, Sri Lanka, Namíbia, Brasil, África do Sul e Gabão) e um Estado grande (Kerala), com 30 milhões de habitantes, na Índia.<sup>10</sup> Apesar de seus níveis de renda baixíssimos, os habitantes de Kerala, China ou Sri Lanka apresentam níveis de expectativa de vida imensamente mais elevados do que as populações muito mais ricas do Brasil, África do Sul e Namíbia, sem mencionar o Gabão. Até mesmo a *direção* da desigualdade aponta para o sentido oposto quando comparamos, de um lado, Kerala, China e Sri Lanka e, do outro, Brasil, África do Sul, Namíbia e

GRÁFICO 2.1: PNB PER CAPITA (EM DÓLARES) E EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER, 1994



Fontes: Dados dos países, 1994: World Bank, *World Development Report 1996*; dados de Kerala: expectativa de vida, 1989-93, Sample Registration System citado em Government of India (1997), Department of Education, *Women in India: A statistical profile*; produto interno per capita, 1992-93, Government of India (1997), Ministry of Finance, *Economic Survey 1996-1997*.

Gabão. Como as variações na expectativa de vida relacionam-se a diversas oportunidades sociais que são centrais para o desenvolvimento (como políticas epidemiológicas, serviços de saúde, facilidades educacionais etc.), uma visão centralizada na renda necessita de uma grande suplementação para que se tenha uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento.<sup>11</sup> Esses contrastes têm uma relevância considerável para as políticas e revelam a importância do processo conduzido pelo custeio público.<sup>12</sup>

A possibilidade de financiar processos conduzidos pelo custeio público em países pobres pode muito bem causar surpresa, pois seguramente são necessários recursos para expandir os serviços públicos, como os das áreas de saúde e educação. Com efeito, a necessidade de recursos com frequência é apresentada como argumento para *postergar* investimentos socialmente importantes até que um país já esteja mais rico. Onde é (diz a célebre questão retórica) que os países pobres encontrarão os meios para “custear” esses serviços? Essa é uma boa pergunta, e ela tem uma boa resposta, baseada em grande medida na economia dos custos relativos. A viabilidade desse processo conduzido pelo custeio público depende do fato de que os serviços sociais relevantes (como os serviços de saúde e a educação básica) são altamente *trabalho-intensivos* e, portanto, relativamente baratos nas economias pobres — onde os salários são baixos. Uma economia pobre pode *ter* menos dinheiro para despender em serviços de saúde e educação, mas também *precisa* gastar menos dinheiro para fornecer os mesmos serviços, que nos países mais ricos custariam muito mais. Preços e custos relativos são parâmetros importantes na determinação do quanto um país pode gastar. Dado um comprometimento apropriado com o social, a necessidade de levar em conta a variabilidade dos custos relativos é particularmente importante para os serviços sociais nas áreas de saúde e educação.<sup>13</sup>

É óbvio que o processo mediado pelo crescimento tem uma vantagem em relação à sua alternativa de condução pelo custeio público; ele pode, em última análise, oferecer mais, uma vez que há mais privações — *outras* que não a morte prematura, a morbidez acentuada ou o analfabetismo — que são muito diretamente vinculadas aos baixos níveis de renda (como vestir-se e morar de modo inadequado). Decerto é melhor ter renda alta e grande longevidade (e outros indicadores clássicos da qualidade de vida) do que apenas esta última. Esse é um aspecto que vale a pena ressaltar, pois existe o perigo de ficarmos mais conven-

cidos do que deveríamos com as estatísticas sobre expectativa de vida e outros indicadores básicos da qualidade de vida:

Por exemplo, o fato de o Estado indiano de Kerala, apesar de seu baixo nível de renda per capita, ter alcançado índices impressionantemente elevados de expectativa de vida, baixa fecundidade, alto nível de alfabetização etc. sem dúvida é uma realização que merece ser celebrada e estudada. No entanto, permanece a questão: por que Kerala não conseguiu aproveitar seus êxitos no campo do desenvolvimento humano e elevar também seus níveis de renda, o que teria tornado o êxito mais completo? Kerala não serve de “modelo”, como alguns tentaram demonstrar. Do ponto de vista das políticas, isso requer um exame crítico minucioso das políticas econômicas de Kerala ligadas aos incentivos e investimentos (“facilidades econômicas” em geral), apesar do sucesso incomum na elevação da expectativa e qualidade de vida.<sup>14</sup> O êxito conduzido pelo custeio público, nesse sentido, permanece menor em termos de realização do que o êxito mediado pelo crescimento, no qual o aumento da opulência econômica e a melhora da qualidade de vida tendem a andar juntos.

Por outro lado, o sucesso do processo conduzido pelo custeio público realmente indica que um país não precisa esperar até vir a ser muito rico (durante o que pode ser um longo período de crescimento econômico) antes de lançar-se na rápida expansão da educação básica e dos serviços de saúde. A qualidade de vida pode ser em muito melhorada, a despeito dos baixos níveis de renda, mediante um programa adequado de serviços sociais. O fato de a educação e os serviços de saúde também serem produtivos para o aumento do crescimento econômico corrobora o argumento em favor de dar-se mais ênfase a essas disposições sociais nas economias pobres, *sem* ter de esperar “ficar rico” primeiro.<sup>15</sup> O processo conduzido pelo custeio público é uma receita para a rápida realização de uma qualidade de vida melhor, e isso tem grande importância para as políticas, mas permanece um excelente argumento para passar-se daí a realizações mais amplas que incluem o crescimento econômico e a elevação das características clássicas da qualidade de vida.

#### REDUÇÃO DA MORTALIDADE NA GRÃ-BRETANHA NO SÉCULO XX

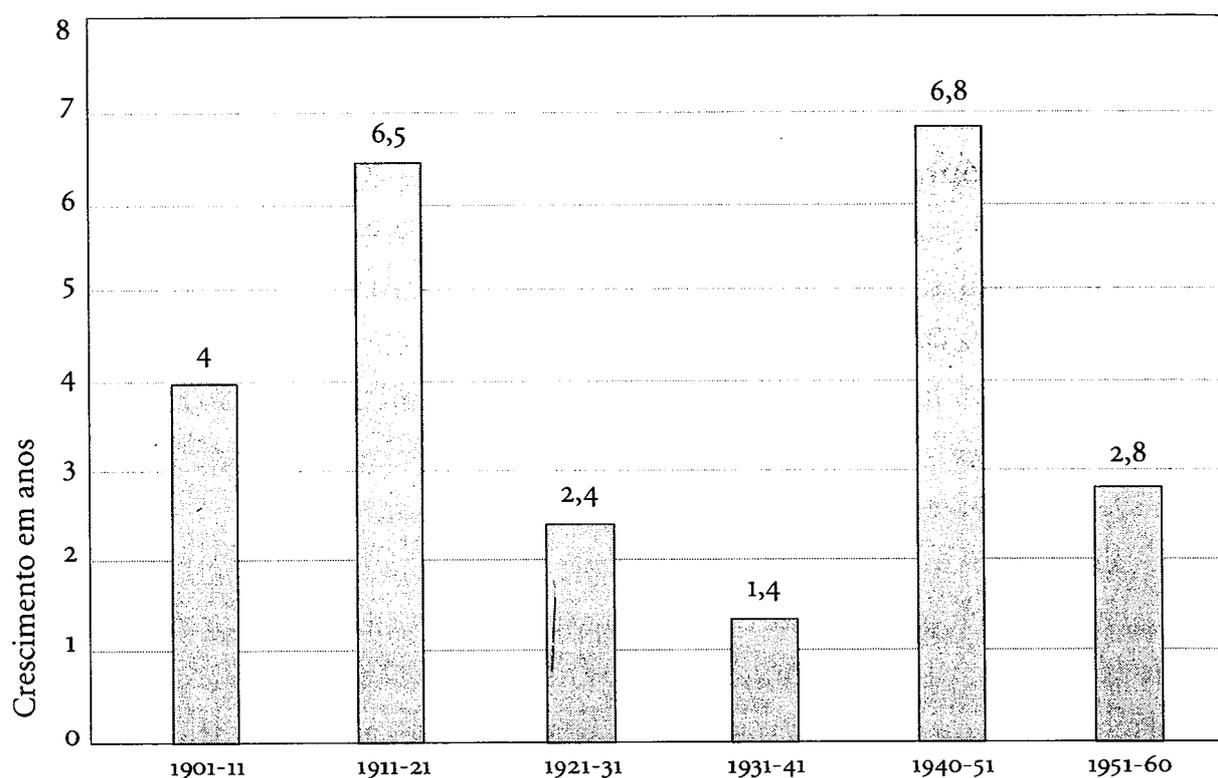
Neste contexto, também é instrutivo examinar o padrão temporal da redução da mortalidade e do aumento da expectativa de vida nas economias indus-

triais avançadas. O papel da provisão pública de serviços de saúde e nutrição, e das disposições sociais em geral, na redução da mortalidade na Europa e nos Estados Unidos ao longo dos últimos séculos foi bem analisado por Robert Fogel, Samuel Preston e outros.<sup>16</sup> O padrão temporal do aumento da expectativa de vida no próprio século XX é de particular interesse, tendo em vista que, na virada do século passado, até mesmo a Grã-Bretanha — então a principal economia capitalista de mercado — ainda apresentava uma expectativa de vida ao nascer mais baixa do que a atual expectativa de vida média dos países de baixa renda. Contudo, a longevidade na Grã-Bretanha de fato aumentou rapidamente ao longo do século, influenciada em parte por estratégias de programas sociais, e o padrão temporal dessa elevação é interessante.

A expansão dos programas de custeio público na Grã-Bretanha nas áreas de nutrição, serviços de saúde etc. não ocorreu a um ritmo uniforme ao longo das décadas. Houve dois períodos de expansão notavelmente rápida das políticas orientadas para o custeio público neste século; eles aconteceram durante as duas guerras mundiais. Cada situação de guerra produziu um maior compartilhamento dos meios de sobrevivência, como os serviços de saúde e o suprimento limitado de alimentos (por meio de racionamento e alimentação subsidiada). Durante a Primeira Guerra Mundial, houve desenvolvimentos notáveis nas atitudes sociais relacionadas a “compartilhar” e nas políticas públicas destinadas a obter esse compartilhamento, como foi bem analisado por Jay Winter.<sup>17</sup> Também durante a Segunda Guerra Mundial desenvolveram-se disposições sociais incomumente conducentes ao custeio público e ao compartilhamento, relacionadas à psicologia do compartilhamento na Grã-Bretanha sitiada, que tornaram aceitáveis e eficazes essas medidas públicas radicais para a distribuição de alimentos e serviços de saúde.<sup>18</sup> Até mesmo o National Health Service [Serviço Nacional de Saúde] foi instituído durante aqueles anos de guerra.

Isso teria realmente feito diferença para a saúde e a sobrevivência? Teria havido, de fato, uma redução correspondentemente mais rápida da mortalidade nesses períodos de políticas conduzidas pelo custeio público na Grã-Bretanha? Estudos nutricionais pormenorizados confirmam que, durante a Segunda Guerra Mundial — muito embora a disponibilidade per capita de alimentos tenha diminuído significativamente na Grã-Bretanha —, os casos de subnutrição também *declinaram* abruptamente, e a subnutrição extrema desa-

GRÁFICO 2.2: CRESCIMENTO DA EXPECTATIVA DE VIDA NA INGLATERRA E PAÍS DE GALES, 1901-1960



Fontes: S. Preston, N. Keyfitz e R. Schoen, *Causes of death: life tables for national population*, Nova York, Seminar Press, 1992.

pareceu quase por completo.<sup>19</sup> As taxas de mortalidade também apresentaram uma queda acentuada (exceto, obviamente, pela mortalidade causada pela própria guerra). Coisa semelhante aconteceu durante a Primeira Guerra Mundial.<sup>20</sup>

Comparações baseadas em censos decenais evidenciam que, por uma grande margem, a mais rápida expansão da expectativa de vida ocorreu precisamente durante essas duas “décadas de guerra” (como mostrado no gráfico 2.2, que apresenta o aumento na expectativa de vida em anos durante cada uma das seis primeiras décadas deste século).<sup>21</sup> Enquanto nas outras décadas a expectativa de vida elevou-se moderadamente (entre um e quatro anos), em cada uma das décadas de guerra ela aumentou em quase sete anos.

Devemos indagar também se o aumento da expectativa de vida muito mais pronunciado durante as décadas de guerra pode ter uma explicação alternativa, baseada em um crescimento econômico mais rápido ao longo daquelas décadas.

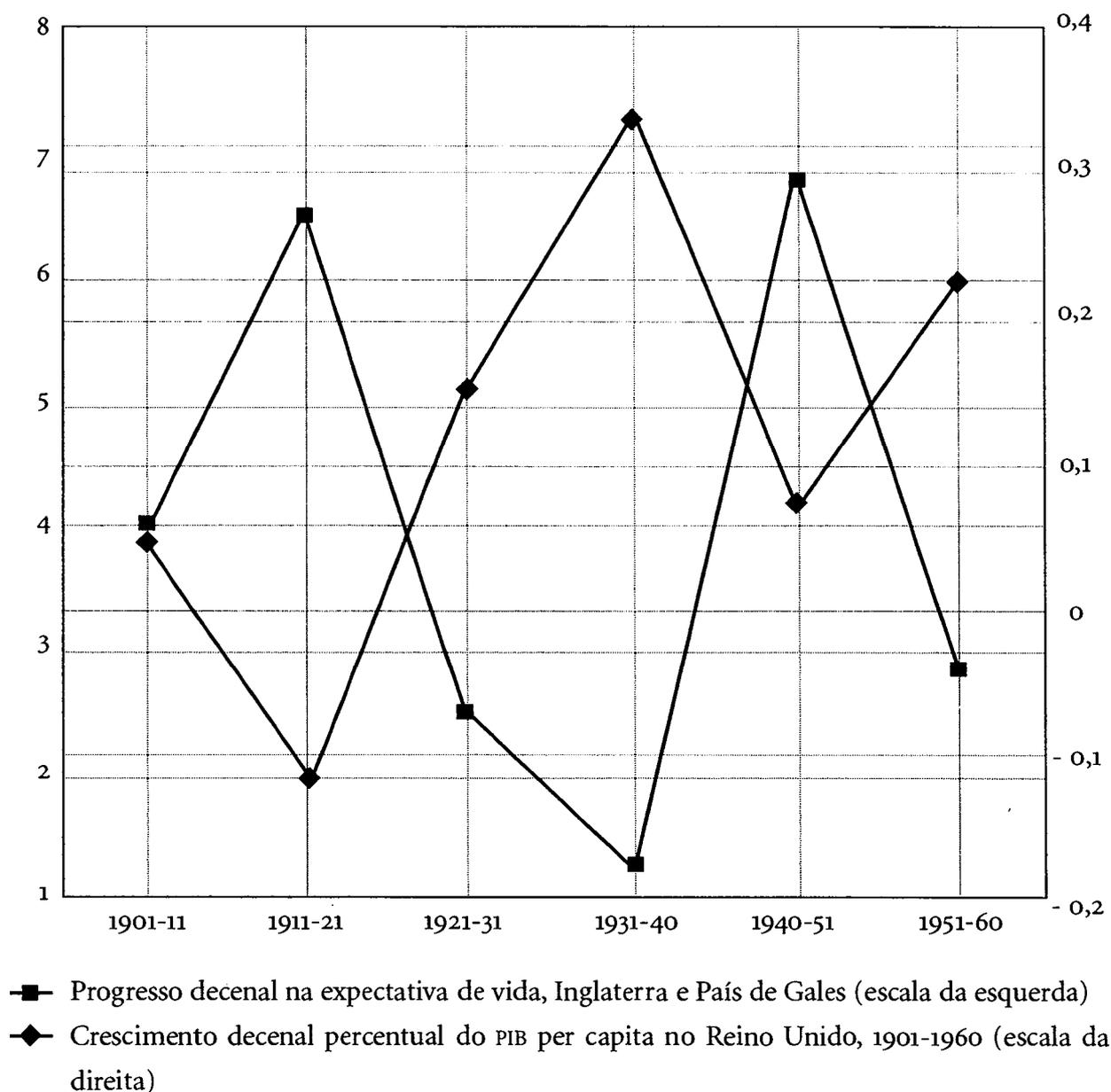
A resposta parece ser negativa. Ocorre, na verdade, que as décadas de rápida expansão da expectativa de vida foram períodos de crescimento *lento* do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, como mostrado no gráfico 2.3. Obviamente, é possível supor que o crescimento do PIB tenha seus efeitos sobre a expectativa de vida com defasagem de uma década e, embora o próprio gráfico 2.3 não contradiga essa hipótese, ela não se sustenta depois de outros exames atentos, como a análise de possíveis processos causais. Uma explicação bem mais plausível da rápida elevação da expectativa de vida na Grã-Bretanha reside nas mudanças no grau de compartilhamento social durante as décadas de guerra e nos pronunciados aumentos no custeio público de serviços sociais (como o custeio público nas áreas de nutrição e manutenção de serviços de saúde) que acompanharam essas mudanças. Estudos sobre a saúde e outras condições de vida da população durante os períodos de guerra e sua relação com atitudes sociais e medidas públicas elucidam notavelmente esses contrastes.<sup>22</sup>

## DEMOCRACIA E INCENTIVOS POLÍTICOS

Muitas outras relações podem servir para ilustrar os encadeamentos. Comentarei brevemente mais uma: a relação entre, de um lado, liberdade política e direitos civis e, de outro, a liberdade para evitar desastres econômicos. A comprovação mais elementar dessa relação pode ser encontrada no fato, sobre o qual já comentei (no capítulo 1 e, indiretamente, neste capítulo, ao discorrer sobre o contraste entre Índia e China), de que nas democracias não ocorrem fomes coletivas. Realmente, nenhuma fome coletiva significativa jamais assolou um país democrático — por mais pobre que fosse.<sup>23</sup> Isso porque as fomes coletivas são extremamente fáceis de evitar se o governo tentar evitá-las, e um governo em uma democracia multipartidária com eleições e liberdade para os meios de comunicação tem fortes incentivos políticos para empenhar-se na prevenção dessas catástrofes. Isso indicaria que a liberdade política na forma de disposições democráticas ajuda a salvaguardar a liberdade econômica (especialmente a liberdade de não passar fome extrema) e a liberdade de sobreviver (à morte pela fome).

É possível não sentir grande falta da segurança proporcionada pela democracia quando um país é afortunado o bastante para não estar enfrentando ne-

GRÁFICO 2.3: CRESCIMENTO DO PIB (REINO UNIDO) E PROGRESSOS DECENAIS NA EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER (INGLATERRA E PAÍS DE GALES), 1901-1960



Fontes: A. Madison, *Phases of capitalist development*, Nova York, Oxford University Press, 1982; S. Preston *et al.*, *Causes of death*, Nova York, Seminar Press, 1972.

nhuma calamidade séria, quando tudo está funcionando a contento. Mas o perigo da insegurança, nascido de mudanças na situação econômica ou em outras circunstâncias, ou de erros não corrigidos nas políticas, pode estar à espreita, por trás do que parece ser um Estado sadio. Quando essa relação for estudada com mais detalhes (nos capítulos 6 e 7), os aspectos políticos da recente “crise econômica asiática” terão de ser abordados.

## OBSERVAÇÃO FINAL

A análise apresentada neste capítulo desenvolve a idéia básica de que a expansão da liberdade humana é tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento. O objetivo do desenvolvimento relaciona-se à avaliação das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas. As capacidades individuais dependem crucialmente, entre outras coisas, de disposições econômicas, sociais e políticas. Ao se instituírem disposições institucionais apropriadas, os papéis instrumentais de tipos distintos de liberdade precisam ser levados em conta, indo-se muito além da importância fundamental da liberdade global dos indivíduos.

Os papéis instrumentais da liberdade incluem vários componentes distintos, porém inter-relacionados, como facilidades econômicas, liberdades políticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Esses direitos, oportunidades e intitamentos instrumentais possuem fortes encadeamentos entre si, que podem se dar em diferentes direções. O processo de desenvolvimento é crucialmente influenciado por essas inter-relações. Correspondendo a múltiplas liberdades inter-relacionadas, existe a necessidade de desenvolver e sustentar uma pluralidade de instituições, como sistemas democráticos, mecanismos legais, estruturas de mercado, provisão de serviços de educação e saúde, facilidades para a mídia e outros tipos de comunicação etc. Essas instituições podem incorporar iniciativas privadas além de disposições públicas, bem como estruturas mais mescladas, como organizações não-governamentais e entidades cooperativas.

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas — dada a oportunidade — na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda. A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a nossa atenção.



