

Amartya Sen

Desenvolvimento como
liberdade

PRÊMIO NOBEL
COMPANHIA DAS LETRAS

5. Mercados, Estado e oportunidade social

“É o destino habitual das novas verdades começarem como hérésias e terminarem como superstições”, observa T. H. Huxley em *Science and culture*. Algo bem parecido com isso parece ter acontecido com a verdade sobre a importância dos mercados na vida econômica: Houve um tempo — não muito remoto — em que todo jovem economista “sabia” em que sentido os sistemas de mercado tinham sérias limitações: todos os livros didáticos repetiam a mesma lista de “defeitos”. A rejeição intelectual do mecanismo de mercado muitas vezes levava a propostas radicais de métodos totalmente diferentes para organizar o mundo (às vezes envolvendo uma burocracia formidável e ônus fiscais inimagináveis), sem um exame atento da possibilidade de as alternativas propostas gerarem falhas ainda maiores do que aquelas que os mercados supostamente produziam. Era muito comum haver pouquíssimo interesse pelos problemas novos que o sistema alternativo poderia criar.

O clima intelectual mudou muito ao longo destas últimas décadas, e as posições inverteram-se. Hoje em geral se supõe que as virtudes do mecanismo de mercado são tão difusas que dispensam toda e qualquer ressalva. Quem quer que aponte os defeitos do mecanismo de mercado parece ser, no espírito atual, estranhamente antiquado e contrário à cultura contemporânea (como tocar um disco de 78 rotações com música dos anos 20). Um conjunto de preconcei-

tos deu lugar a outro, oposto. A fé não examinada de ontem tornou-se hoje uma heresia, e a heresia de ontem é agora a nova superstição.

A necessidade de um exame crítico dos preconceitos e atitudes político-econômicas tradicionais nunca foi tão grande. Os preconceitos de hoje (em favor do mecanismo de mercado puro) decerto precisam ser cuidadosamente investigados e, a meu ver, parcialmente rejeitados. Devemos, porém, evitar ressuscitar os desatinos de ontem, a recusa em ver os méritos dos mercados — até mesmo a inescapável necessidade deles. Temos de estudar a fundo e decidir quais partes têm sentido em cada perspectiva. Meu ilustre conterrâneo Gautama Buda pode ter demonstrado uma predisposição exagerada a ver a necessidade universal do “caminho do meio” (ainda que não tenha chegado a discutir o mecanismo de mercado em particular), mas há algo a ser aprendido nas preleções sobre o não-extremismo que ele fez há 2500 anos.

MERCADOS, LIBERDADE E TRABALHO

Embora os méritos do mecanismo de mercado sejam hoje amplamente reconhecidos, as razões para desejar os mercados muitas vezes não são plenamente compreendidas. Essa questão foi discutida na introdução e no primeiro capítulo deste livro, mas preciso retomá-la ao examinar os aspectos institucionais do desenvolvimento. Nas discussões recentes, ao se avaliar o mecanismo de mercado o enfoque tende a ser sobre os resultados que ele produz, como por exemplo as rendas ou as utilidades geradas pelos mercados. Essa questão não é pouco importante, e tratarei dela em breve. Mas o argumento mais imediato em favor da liberdade de transações de mercado baseia-se na importância fundamental da própria liberdade. Temos boas razões para comprar e vender, para trocar e para buscar um tipo de vida que possa prosperar com base nas transações. Negar essa liberdade seria, em si, uma grande falha da sociedade. Esse reconhecimento fundamental é anterior a qualquer teorema que possamos ou não ser capazes de provar (traterei em breve desse assunto) para demonstrar que os resultados de culminância dos mercados são dados por rendas, utilidades etc.

O papel ubíquo das transações na vida moderna com frequência passa despercebido precisamente porque as vemos como algo natural, inquestionável. Há uma analogia aqui com o papel pouquíssimo reconhecido — e muitas vezes ignorado — de certas regras de comportamento (por exemplo, a ética empresarial básica) em economias capitalistas desenvolvidas (atentando-se apenas para as aberrações, quando elas ocorrem). Mas, quando esses valores ainda não estão desenvolvidos, sua presença ou ausência geral pode fazer uma diferença decisiva. Assim, na análise do desenvolvimento, o papel da ética empresarial elementar tem de ser tirado da obscuridade e receber um reconhecimento patente. Analogamente, a ausência da liberdade para efetuar transações pode ser uma questão importante em si em muitos contextos.³

É óbvio que isso se aplica particularmente quando a liberdade dos mercados de trabalho é negada por leis, regulamentações ou convenções. Embora os escravos afro-americanos no Sul dos Estados Unidos antes da Guerra Civil possam ter recebido rendas pecuniárias equivalentes às de trabalhadores assalariados em outras partes (ou até mesmo maiores do que as destes), e ainda que eles possam até mesmo ter tido vida mais longa do que a dos trabalhadores urbanos do Norte do país,⁴ mesmo assim havia uma privação fundamental no próprio fato da escravidão (independentemente das rendas ou utilidades que ela possa ter ou não ter gerado). A perda de liberdade pela ausência de escolha de emprego e pela forma de trabalho tirânica pode ser, em si, uma privação fundamental.

O desenvolvimento de mercados livres em geral e da livre procura de emprego em particular é um fato muito valorizado em estudos históricos. Até mesmo o grande crítico do capitalismo, Karl Marx, viu a emergência da liberdade de emprego como um progresso importantíssimo (como mencionado no capítulo 1). No entanto, essa questão não diz respeito apenas à história, mas também ao presente, pois essa liberdade tem uma importância crítica neste exato momento em muitas partes do mundo. Ilustrarei essa afirmação com quatro exemplos muito distintos.

Primeiro, várias formas de sujeição de trabalhadores podem ser encontradas em muitos países da Ásia e da África, negando-se persistentemente a liberdade básica de procurar trabalho assalariado longe dos padrões tradicionais. Quando os jornais indianos noticiam que os proprietários de terras da casta superior em uma das regiões mais atrasadas da Índia (Bihar) estão aterrorizan-

do — com assassinatos e estupros seletivos — as famílias de trabalhadores “adscritos” às suas terras, existe, evidentemente, uma questão de criminalidade envolvida, o que explica a atenção da mídia para tais incidentes (e que pode ser, em última análise, a razão por que as coisas talvez tenham de mudar até mesmo nessas comunidades terríveis). Contudo, subjacente às atividades criminosas, a situação econômica básica encerra uma batalha pela liberdade de emprego bem como pela propriedade da terra na qual os trabalhadores “adscritos” são forçados a trabalhar; esse sistema persiste apesar de sua ilegalidade (resultado de legislação pós-independência que tem sido implementada apenas parcialmente). A situação tem sido estudada mais na Índia do que em outras partes (como discutido no capítulo 1), mas há provas suficientes de que problemas semelhantes ocorrem também em vários outros países.

Segundo (para dar agora um exemplo bem diverso), o malogro do socialismo burocrático na Europa oriental e na União Soviética não pode ser compreendido plenamente apenas em função dos problemas econômicos ligados à geração de renda ou de outros resultados, como expectativa de vida. Na verdade, em expectativa de vida os países comunistas com frequência tiveram ótimos resultados, relativamente falando (como é fácil verificar nas estatísticas demográficas da União Soviética, China pré-reforma, Vietnã e Cuba, entre outros). Com efeito, vários dos ex-países comunistas hoje em dia se encontram em uma posição significativamente *pior* do que a vigente na época do regime comunista — talvez nenhum deles mais do que a própria Rússia (onde a expectativa de vida ao nascer para os homens declinou agora para cerca de 58 anos — consideravelmente inferior às da Índia e Paquistão).⁵ Ainda assim, a população não se mostra disposta a votar pelo retorno do sistema anterior, como indicam os resultados de eleições, e nem mesmo os novos partidos sucessores que se pautam pela antiga corrente política propõem esse retorno (e reivindicam apenas restituições bem menos radicais).

Na avaliação do que aconteceu, a ineficiência econômica do sistema comunista obviamente tem de ser reconhecida. Mas há também a questão mais imediata da negação da liberdade em um sistema onde os mercados foram excluídos em muitos setores. Ademais, as pessoas podiam ser proibidas de utilizar os mercados mesmo quando eles existiam. Por exemplo, podiam ser proibidas de procurar emprego em um processo de recrutamento contínuo (inclusive algu-

mas que não caíam nas boas graças dos chefes e eram mandadas para trabalhar onde eles quisessem). Nesse sentido, a exprobatória designação das economias comunistas como “o caminho da servidão”, por Friedrich Hayek, foi realmente uma retórica apropriada, ainda que severa.⁶ Em um contexto diferente, porém não desvinculado, Michal Kalecki (o grande economista polonês que retornou cheio de entusiasmo à Polônia quando o regime comunista foi ali estabelecido) observou, respondendo a um jornalista sobre o progresso da Polônia do capitalismo para o socialismo: “Sim, abolimos com êxito o capitalismo; agora só falta abolir o feudalismo”.

Terceiro, como observado no capítulo 1, no consternador tema do trabalho infantil (prevalente, por exemplo, no Paquistão, na Índia ou em Bangladesh), existe um problema arraigado de escravidão e adscrição de trabalhadores, pois muitas das crianças que executam tarefas pesadas são forçadas a isso. As raízes dessa servidão podem estar na privação econômica das famílias de onde essas crianças provêm — em alguns casos, os próprios pais encontram-se em alguma situação de sujeição aos empregadores — e, além do perverso problema do trabalho infantil, há a barbaridade de haver crianças sendo *forçadas* a fazer as coisas. A liberdade para frequentar uma escola, particularmente, é tolhida não só pela deficiência dos programas de educação elementar nessas regiões, mas, em alguns casos, também pela inexistência de escolha para as crianças (e muitas vezes para os pais) na decisão sobre o que desejam fazer.

A questão do trabalho infantil tende a dividir os economistas sul-asiáticos. Alguns argumentaram que meramente abolir o trabalho infantil sem fazer coisa alguma para melhorar a situação econômica das famílias envolvidas pode não ser do interesse das próprias crianças. Esse é por certo um problema polêmico, mas o fato de o trabalho infantil muitas vezes se aproximar da escravidão faz do problema, nesses casos, uma escolha simples. A escravidão flagrante fornece um argumento muito eloquente em favor de que se faça cumprir com mais empenho a legislação antiescravidão e a legislação contra o trabalho infantil. O sistema do trabalho infantil — suficientemente perverso por si mesmo — torna-se muito mais bestial dada a sua aproximação com a adscrição de trabalhadores e a escravidão efetiva.

Quarto, a liberdade das mulheres para procurar emprego fora de casa é uma questão fundamental em muitos países do Terceiro Mundo. Em muitas

culturas essa liberdade é sistematicamente negada, e isso, em si, é uma grave violação da liberdade das mulheres e da igualdade entre os sexos. A ausência dessa liberdade prejudica o ganho de poder econômico das mulheres e tem ainda muitas outras conseqüências. Além dos efeitos diretos do emprego no mercado, favorecendo a independência econômica feminina, trabalhar fora tem importância causal na atribuição de uma “fatia” melhor às mulheres nas distribuições dentro da própria família.⁷ É desnecessário dizer que o trabalho executado pelas mulheres em casa pode ser imensamente árduo, porém raramente ele é tido em alta conta ou mesmo reconhecido (e com certeza nunca é remunerado), e a negação do direito de trabalhar fora de casa é uma violação monumental da liberdade feminina.⁸

As vezes as mulheres podem ser forçadas a acatar a proibição de trabalhar fora de casa de um modo explícito e brutal (como, por exemplo, no Afeganistão atual). Em outros casos, essa proibição pode funcionar de maneira mais implícita, graças ao poder das convenções e da conformidade. Em alguns casos pode nem sequer haver, em um sentido claro, uma proibição à procura de emprego pelas mulheres, mas as que foram criadas no seio de valores tradicionais podem ter muito medo de desrespeitar a tradição e chocar as pessoas. Aquilo que em geral é visto como “normal” ou “apropriado” é essencial nesse problema.

Essa questão relaciona-se a outras considerações importantes deste livro, em especial a necessidade da discussão aberta dos problemas sociais e as vantagens das atividades em grupo para ocasionar mudanças sociais significativas. As organizações femininas começaram a desempenhar um papel importantíssimo nessa transformação em muitos países do mundo. Por exemplo, a Associação das Mulheres Trabalhadoras Autônomas [Self-Employed Women's Association — SEWA] tem tido grande êxito não só em aumentar o emprego feminino em uma parte da Índia, como também em gerar uma mudança no modo de pensar. O mesmo se pode dizer do crédito participativo e das organizações cooperativas, como o Banco Grameen e o Comitê para o Progresso Rural de Bangladesh (Bangladesh Rural Advancement Committee — BRAC). Embora ressaltemos a importância das transações, o direito de participação econômica (como o direito de procurar emprego livremente) e a importância direta das liberdades relacionadas ao mercado, não podemos perder de vista a complementaridade dessas liberdades com as liberdades provenientes da operação de outras instituições

(não ligadas ao mercado).⁹ Essa complementaridade entre diferentes instituições — em especial entre organizações desvinculadas do mercado e o mercado — também é um tema central deste livro.

MERCADOS E EFICIÊNCIA

O mercado de trabalho pode ser libertador em muitos contextos diferentes, e a liberdade básica de transação pode ter uma importância crucial, independentemente do que o mecanismo de mercado vier ou não a realizar no que se refere a rendas, utilidades ou outros resultados. Mas também é importante examinar esses resultados conseqüenciais, e tratarei agora dessa questão, que é bem diferente.

Na avaliação do mecanismo de mercado, é importante considerar as formas dos mercados: se são competitivos ou monopolistas (ou não competitivos de algum outro modo), se pode estar faltando algum mercado (de maneiras não facilmente remediáveis) etc. Além disso, a natureza de circunstâncias factuais (como a disponibilidade ou não de tipos específicos de informação, a presença ou não de economias de grande escala) pode influenciar as possibilidades efetivas e impor limitações reais ao que pode ser realizado mediante várias formas institucionais do mecanismo de mercado.¹⁰

Na ausência dessas imperfeições (como a não-negociabilidade em mercados de alguns bens e serviços), têm sido usados modelos clássicos de equilíbrio geral para demonstrar os méritos do mecanismo de mercado na obtenção da eficiência econômica. Esta é tradicionalmente definida por meio do que os economistas denominam “otimalidade de Pareto”: uma situação na qual a utilidade (ou bem-estar) de qualquer pessoa não pode ser aumentada sem reduzir a utilidade (ou bem-estar) de alguma outra. Essa realização de eficiência — o chamado teorema de Arrow-Debreu (nomes dos autores originais dos resultados, Kenneth Arrow e Gerard Debreu¹¹) — tem importância real apesar das suposições simplificadoras.¹²

Os resultados de Arrow-Debreu mostram, *inter alia*, que, dadas algumas precondições, não é possível melhorar os resultados do mecanismo de mercado

de modo que viesse a aumentar a utilidade de todas as pessoas (ou a aumentar a utilidade de algumas sem reduzir a utilidade de outras).¹³

É possível, porém, indagar se a eficiência desejada não poderia ser computada em função de *liberdades individuais*, e não de *utilidades*. Essa é uma questão especialmente pertinente neste contexto, pois o enfoque informacional deste livro tem sido sobre as liberdades individuais (e não sobre utilidades). De fato, demonstrei em outro trabalho que, no que se refere a algumas caracterizações plausíveis de liberdades individuais substantivas, uma parte importante do resultado de eficiência de Arrow-Debreu traduz-se facilmente do “espaço” das utilidades para o das liberdades individuais, seja pela liberdade para escolher *cestas de mercadorias*, seja pelas *capacidades para realizar* funcionamentos.¹⁴ Na demonstração da viabilidade dessa extensão, empregam-se suposições semelhantes às necessárias para os resultados originais de Arrow-Debreu (como a ausência de não-negociabilidade em mercado). Acontece que, com essas suposições, para uma caracterização convincente de liberdades individuais, um equilíbrio de mercado competitivo garante que ninguém pode ter um aumento de liberdade enquanto é mantida a liberdade de todos os demais.

Para que essa relação seja estabelecida, a importância da liberdade substantiva tem de ser julgada não apenas pelo *número* de opções que se tem, mas também com adequada sensibilidade para a *atratividade* das opções disponíveis. A liberdade tem diferentes aspectos; já se discorreu neste livro sobre as liberdades pessoais formais e as liberdades de transação formais. No entanto, para a *liberdade substantiva de realizar* de acordo com o que se quer realizar, precisamos atentar para os méritos das opções disponíveis.¹⁵ Na explicação desse resultado de eficiência da liberdade (sem enveredar por tecnicidades), pode-se ressaltar que, dada a escolha sagaz por parte dos indivíduos, a eficiência em utilidades individuais tem de ser, em grande medida, dependente da oferta aos indivíduos de oportunidades adequadas dentre as quais eles podem escolher. Essas oportunidades são relevantes não só para o que as pessoas escolhem (e a utilidade que elas obtêm), mas também para quais opções úteis elas têm (e as liberdades substantivas que elas desfrutam).

Talvez valha à pena esclarecer uma questão específica neste contexto, relacionada ao papel da maximização do auto-interesse na realização dos resultados de eficiência do mecanismo de mercado. Na estrutura clássica (Arrow-Debreu), supõe-se que todos devem estar buscando atender seu auto-interesse

como motivação exclusiva. Essa suposição de comportamento é necessária devido à tentativa de estabelecer o resultado de que a situação de mercado decorrente será um “ótimo de Pareto” (que é definido em função de interesses individuais), de modo que o interesse de pessoa alguma possa ser ainda mais bem atendido sem prejudicar os interesses de outros.¹⁶

É difícil defender empiricamente a suposição do egoísmo ubíquo. Além disso, existem circunstâncias mais complexas do que as supostas no modelo de Arrow-Debreu (envolvendo interdependências mais diretas entre os interesses de diferentes pessoas), nas quais o comportamento auto-interessado pode não ser nem um pouco eficaz na geração de resultados eficientes. Assim, se fosse realmente necessário supor o egoísmo universal para estabelecer os resultados de eficiência no modelo de Arrow-Debreu, isso seria visto como uma séria limitação a essa abordagem. Contudo, essa limitação pode ser substancialmente evitada examinando-se os requisitos de eficiência em função de liberdades individuais, e não apenas de utilidades.

A restrição de ter de supor o comportamento auto-interessado pode ser removida se nossa preocupação principal for as liberdades substantivas que as pessoas desfrutam (independentemente do propósito com que elas usam essas liberdades), e não o grau em que seu auto-interesse é satisfeito (por meio de seu próprio comportamento auto-interessado). Nesse caso, nenhuma suposição sobre o que motiva a escolha dos indivíduos precisa ser feita, já que a questão não é mais a satisfação do interesse, mas a disponibilidade de liberdade (independentemente de a liberdade ser ou não usada em função do auto-interesse ou de algum outro objetivo). Assim, os resultados analíticos básicos do teorema de Arrow-Debreu independem das motivações que estão por trás das preferências individuais, e podem ficar fora da abordagem se o objetivo é mostrar eficiência na satisfação de preferências ou eficiência nas liberdades individuais substantivas (independentemente da motivação).¹⁷

ACOPLAMENTO DE DESVANTAGENS E DESIGUALDADE DE LIBERDADES

O resultado básico sobre a eficiência de mercado pode, nesse sentido, ser estendido à perspectiva das liberdades substantivas. Mas esses resultados de efi-

ciência nada dizem sobre a equidade das situações decorrentes, ou sobre a equidade na distribuição de liberdades. Uma situação pode ser eficiente no sentido de que a utilidade ou liberdade substantiva de qualquer pessoa não pode ser aumentada sem diminuir a utilidade ou liberdade de alguma outra, e ainda assim podem existir desigualdades imensas na distribuição das utilidades e liberdades.

O problema da desigualdade realmente se magnifica quando a atenção é desviada da desigualdade de renda para a desigualdade na *distribuição de liberdades substantivas e capacidades*. Isso ocorre principalmente devido à possibilidade de algum “acoplamento” de desigualdade de renda, de um lado, e vantagens desiguais na conversão de rendas em capacidades, de outro. Este último aspecto tende a intensificar o problema da desigualdade já refletido na desigualdade de renda. Por exemplo, uma pessoa incapacitada, doente, idosa ou que apresenta alguma outra desvantagem pode, por um lado, ter dificuldade para *auferir* uma renda apropriada e, por outro, também enfrentar dificuldades ainda maiores para *converter* renda em capacidades e em uma vida satisfatória. Os próprios fatores que podem impossibilitar uma pessoa de encontrar um bom emprego e ter uma boa renda (como a incapacidade) podem deixá-la em desvantagem na obtenção de uma boa qualidade de vida até mesmo com um bom emprego ou boa renda.¹⁸ Essa relação entre potencial para *auferir* renda e potencial para *usar* a renda é um conhecido fenômeno empírico nos estudos sobre a pobreza.¹⁹ A desigualdade interpessoal de renda nos resultados de mercado pode tender a ser magnificada por esse “acoplamento” de baixas rendas com desvantagens na conversão de rendas em capacidades.

Vale a pena considerar *simultaneamente* a eficiência por meio da liberdade do mecanismo de mercado, de um lado, e a gravidade dos problemas de desigualdade de liberdade, de outro. É preciso lidar com os problemas de equidade, especialmente ao se tratar de graves privações e pobreza; nesse contexto, a intervenção social, incluindo o custeio governamental, pode ter um papel importante. Em grande medida, isso é exatamente o que os sistemas de seguridade social nos Estados do bem-estar procuram realizar, mediante diversos programas que incluem a provisão social de serviços de saúde, auxílio governamental aos desempregados e indigentes etc. Mas a necessidade de prestar atenção *simultaneamente* aos aspectos da eficiência e equidade do problema permanece, pois a

interferência motivada pela equidade no funcionamento do mecanismo de mercado pode enfraquecer as realizações de eficiência mesmo se promover a equidade. É importante esclarecer a necessidade da simultaneidade ao considerarmos os diferentes aspectos da avaliação e justiça social.

Já examinamos neste livro, em vários outros contextos, a necessidade de considerar simultaneamente objetivos distintos. Por exemplo, no capítulo 4, discutiremos sobre essa necessidade ao contrastar o maior comprometimento social na Europa (comparado ao dos Estados Unidos) e sua garantia de rendas mínimas e serviços de saúde, com um maior comprometimento nos Estados Unidos (relativamente à Europa) com a manutenção de níveis de emprego elevados. Em grande medida, os dois tipos de comprometimento podem ser compatíveis, mas também podem ser, pelo menos em parte, conflitantes. Na medida em que existe um conflito, a necessidade da simultaneidade ao considerar os dois aspectos *conjuntamente* seria importante para chegar às prioridades sociais *globais*, atentando tanto para a eficiência como para a equidade.

MERCADOS E GRUPOS DE INTERESSE

O papel desempenhado pelos mercados tem de depender não só do que eles podem fazer, mas também do que lhes é permitido fazer. Existem muitas pessoas cujos interesses são bem atendidos por um funcionamento desimpedido do mercado, porém também há grupos cujos interesses estabelecidos podem ser prejudicados por esse funcionamento. Se estes últimos forem politicamente mais poderosos e influentes, podem então tentar fazer com que os mercados não recebam um espaço adequado na economia. Esse pode ser um problema particularmente sério quando prosperam — apesar de ineficiência e vários tipos de inépcia — unidades de produção monopolistas, graças a estarem isoladas da concorrência interna ou externa. Os preços elevados ou a baixa qualidade dos produtos envolvidos nessa produção artificialmente sustentada podem impor um sacrifício significativo à população, mas um grupo de “industriais” organizado e politicamente influente pode assegurar-se de que seus lucros estejam bem protegidos.

O lamento de Adam Smith pelo uso limitado dos mercados na Grã-Bretanha do século XVIII tinha por intuito não só indicar as vantagens sociais dos mercados que funcionavam bem, mas também identificar a influência dos interesses adquiridos na garantia do isolamento de seus lucros artificialmente elevados dos efeitos ameaçadores da concorrência. Com efeito, Adam Smith percebeu a necessidade de entender o funcionamento dos mercados, em grande medida, como um antídoto contra os argumentos tradicionalmente usados pelos detentores dos interesses adquiridos contra dar à concorrência um papel adequado. Os argumentos intelectuais de Smith tinham por objetivo, em parte, contrapor-se ao poder e à eficácia da defesa de interesses arraigados.

As restrições ao mercado contra as quais Smith se pronunciou com particular veemência podem ser vistas, em um sentido amplo, como restrições “pré-capitalistas”. Diferem da intervenção pública voltada, digamos, para programas de bem-estar social ou redes de segurança social, das quais apenas expressões rudimentares podiam ser encontradas, na época de Smith, em medidas como as Leis dos Pobres.²⁰ Também diferem da atuação do Estado na provisão de serviços como educação pública, que Smith defendia com vigor (discorrerei mais sobre esse tema posteriormente).

Acontece que muitas das restrições que hoje prejudicam o funcionamento de economias de países em desenvolvimento — ou até mesmo dos países alegadamente socialistas de ontem — são também, em um sentido amplo, do tipo “pré-capitalista”. Se considerarmos quer a proibição de alguns tipos de comércio interno ou troca internacional, quer a preservação de técnicas e métodos de produção antiquados em empresas possuídas e operadas pela “burguesia protegida”, existe uma similaridade genérica entre a arrebatada defesa da restrição à concorrência e o florescimento de valores e hábitos de pensamento pré-capitalistas. Os “radicais” de ontem, como Adam Smith (cujas idéias inspiraram muitos dos ativistas da Revolução Francesa), David Ricardo (que combateu a defesa malthusiana da contribuição produtiva de proprietários de terras letárgicos) ou Karl Marx (que viu o capitalismo como uma força fundamental para a mudança progressiva no mundo), tinham pouca simpatia pelos argumentos generalizadamente antimercaço dos principais pensadores pré-capitalistas.

Uma das ironias da história das idéias é que alguns dos que hoje advogam políticas radicais com freqüência se deixam seduzir por velhas posições eco-

nômicas que foram inequivocamente rejeitadas por Smith, Ricardo e Marx. O amargo lamento de Michal Kalecki pela Polônia enredada em restrições (“abólimos com êxito o capitalismo; agora só falta abolir o feudalismo”), que já mencionei, pode ser entendido por essa perspectiva. Não surpreende que a burguesia protegida freqüentemente se empenhe ao máximo para encorajar e apoiar a ilusão de radicalismo e modernidade obtida quando se tiram do baú posições genericamente antimercaço, guardadas desde um passado distante.

É importante participar dessas discussões com críticas imparciais às defesas da restrição geral da concorrência. Isso não significa negar que também é necessário atentar para o poder político dos grupos que obtêm benefícios materiais substanciais com a restrição do comércio e da troca. Muitos autores salientaram, com toda razão, que tais defesas devem ser julgadas identificando-se os interesses adquiridos envolvidos e observando a influência de “atividades visando à renda” implícitas no afastamento da concorrência. Como salientou Vilfredo Pareto em uma passagem célebre, se “uma certa medida A representa a perda de um franco por pessoa para um grupo de mil pessoas e um ganho de mil francos para um único indivíduo, este último envidará esforços imensos enquanto os primeiros resistirão debilmente; e é provável que, no final, a pessoa que está tentando assegurar os mil francos por meio de A venha a ter êxito”. A influência política visando ao ganho econômico é um fenômeno muito real neste mundo em que vivemos.²²

A contraposição a essas influências precisa ocorrer não meramente resistindo aos que buscam lucros em mercados cativos — e talvez até mesmo “desmascarando-os” (para usar um termo fora de moda) —, mas também lidando com seus argumentos intelectuais como objetos de investigação apropriados. A economia realmente tem uma longa tradição nessa orientação crítica, remontando no mínimo ao próprio Adam Smith, que simultaneamente apontou um dedo acusador aos perpetradores e se pôs a desmascarar suas defesas da tese dos benefícios sociais advindos da proibição à concorrência. Smith procurou demonstrar que os interesses adquiridos tendem a vencer porque “conhecem melhor seus próprios interesses” (e não porque “conhecem o interesse público”). Ele escreveu:

O interesse dos negociantes, contudo, em qualquer ramo específico do comércio ou manufatura, é sempre, em alguns aspectos, diferente do interesse do público, e

até mesmo oposto. Ampliar o mercado e reduzir a competição é sempre o interesse dos negociantes. A ampliação do mercado pode com frequência ser suficientemente condizente com o interesse do público; mas a redução da competição há de ser sempre contrária a esse interesse, e somente pode servir para permitir aos negociantes, elevando seus lucros acima do que seria o natural, extorquir em benefício próprio um ônus absurdo do resto de seus concidadãos. A proposta para qualquer nova lei ou regulamentação de comércio proveniente dessa categoria deve sempre ser ouvida com grande cautela, e jamais se deve adotá-la antes de um longo e minucioso exame, com uma atenção não só extremamente escrupulosa, mas imensamente desconfiada.²³

Não há razão por que os interesses adquiridos devam vencer se forem permitidas e promovidas as discussões abertas. Exatamente como ilustra o célebre argumento de Pareto; pode haver mil pessoas cujos interesses são em parte prejudicados pela política que atende generosamente aos interesses de um empresário, mas, uma vez que a situação seja entendida com clareza, pode não faltar maioria que se oponha a essa reivindicação específica. Esse é um campo ideal para mais discussão pública sobre as alegações e contra-alegações das diferentes partes, e no teste da democracia aberta o interesse público pode muito bem ter excelentes chances de vencer a ardorosa defesa da roda seleta dos interesses adquiridos. Aqui também, como em muitas outras áreas examinadas neste livro, o remédio tem de basear-se em mais liberdade — incluindo a liberdade de discussão pública e de decisões participativas sobre as políticas. Mais uma vez, uma liberdade de determinado tipo (nesse caso, a liberdade política) pode ser vista como auxiliar da realização de outras liberdades (particularmente a da abertura da economia).

NECESSIDADE DE EXAME CRÍTICO DO PAPEL DOS MERCADOS

De fato, a discussão pública crítica é um requisito inescapavelmente importante da boa política pública, pois o papel e o alcance apropriados dos mercados não podem ser predeterminados com base em alguma fórmula grandiosa geral — ou em alguma atitude de abrangência total — em favor de subme-

ter tudo ou de negar tudo ao mercado. Até Adam Smith, embora defendesse decididamente o uso dos mercados nos quais isso poderia funcionar bem (e negasse os méritos de uma rejeição *geral* do comércio e da troca), não hesitou em investigar circunstâncias econômicas nas quais restrições específicas pudessem ser propostas com sensatez, ou áreas econômicas nas quais instituições desvinculadas do mercado seriam muito necessárias para suplementar o que os mercados podem fazer.²⁴

Não se deve presumir que a crítica de Smith ao mecanismo de mercado sempre foi branda ou, a propósito, que suas críticas invariavelmente estiveram corretas. Consideremos, por exemplo, sua defesa das restrições legais à usura.²⁵ Smith evidentemente se opunha a qualquer tipo de proibição geral à cobrança de juros sobre empréstimos (como haviam proposto alguns pensadores contrários ao mercado).²⁶ Contudo, ele reivindicava a imposição pelo Estado de restrições legais sobre as taxas de juros máximas que poderiam ser cobradas:

Em países onde os juros são permitidos, a lei, visando impedir a extorsão da usura, geralmente fixa a taxa mais elevada que pode ser recebida sem incorrer em penalidade. [...]

Cumprir observar que a taxa legal, embora deva estar um pouco acima da taxa de mercado mais baixa, não deve estar muito acima desta. Se a taxa de juros legal na Grã-Bretanha, por exemplo, fosse fixada no alto patamar de oito ou dez por cento, a maior parte do dinheiro a ser emprestado seria emprestada a perdulários e empresários imprudentes, os únicos dispostos a pagar juros tão altos. Pessoas comedidas, que pelo uso do dinheiro não dariam mais do que uma parte daquilo que provavelmente ganharão com o uso dele, não se arriscariam nessa competição. Assim, grande parte do capital do país seria mantida fora das mãos de quem mais provavelmente faria dele um uso lucrativo e vantajoso, e lançada àqueles que mais possivelmente o desperdiçariam e destruiriam.²⁷

Na lógica intervencionista de Smith, o argumento básico é que os sinais de mercado podem ser enganosos, e as conseqüências do livre mercado podem ser um grande desperdício de capital, efeito do empenho privado em empreendimentos mal orientados ou míopes, ou do desperdício privado de recursos sociais. Jeremy Bentham criticou Smith em uma longa carta que lhe escreveu em

março de 1787, defendendo a não-intervenção no mercado.²⁸ Esse é um episódio notável na história do pensamento econômico, com o principal intervencionista utilitarista fazendo preleção para o guru pioneiro da economia de mercado sobre as virtudes da alocação de mercado.²⁹

A questão de uma taxa de juros máxima imposta legalmente não tem grande interesse nos debates contemporâneos (nesse aspecto, Bentham claramente ganhou de Smith), porém é importante saber por que Smith tinha uma visão tão negativa do impacto dos “perdulários e empresários imprudentes” sobre a economia. Smith preocupava-se muito com o problema do desperdício social e da perda de capital produtivo. E discorreu com certo detalhamento sobre o modo como isso poderia ocorrer (*Riqueza das nações*, livro 2, cap. 3). No tocante aos “perdulários”, Smith via neles um grande potencial para o desperdício social, já que eram motivados “pela paixão do desfrute presente”. Dessa maneira, “todo perdulário parece ser um inimigo público”. Quanto aos “empresários imprudentes”, as preocupações de Smith novamente relacionavam-se ao desperdício social:

Os efeitos da conduta imprópria com frequência são iguais aos da prodigalidade. Todo empreendimento imprudente e malogrado na agricultura, mineração, pesca, comércio ou manufatura tende da mesma maneira a diminuir os fundos destinados à manutenção do trabalho produtivo. Em cada um desses projetos [...] sempre há de ocorrer alguma diminuição do que, de outro modo, teriam sido os fundos produtivos da sociedade.³⁰

Não é particularmente importante avaliar esses argumentos específicos de Smith, mas perceber quais são suas preocupações gerais. O que ele está considerando é a possibilidade de perda social na busca do ganho privado, cuja motivação é restrita. É o caso oposto ao do célebre comentário de Smith: “Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos obter nosso jantar, e sim da atenção que dá cada qual ao seu próprio interesse. Apelamos não à sua humanidade, mas ao seu amor-próprio”.³¹ Se o exemplo do açougueiro, cervejeiro e padeiro nos leva a atentar para o papel mutuamente benéfico do auto-interesse, o argumento dos perdulários e empresários imprudentes mostra a possibilidade de que, em certas circunstâncias, as motivações do lucro privado podem realmente ser contrárias aos interesses sociais. É essa preo-

cupação geral que permanece relevante hoje (e não apenas o exemplo específico dos perdulários e empresários imprudentes).³² Esse é, em grande medida, o principal receio quando se considera a perda social envolvida, por exemplo, nas produções privadas que acarretam desperdício ou poluição do meio ambiente e que se ajustam bem à descrição feita por Smith da possibilidade de “alguma diminuição no que, de outro modo, teriam sido os fundos produtivos da sociedade”.

A lição a ser aprendida com a análise de Smith sobre o mecanismo de mercado não é uma estratégia grandiosa de tirar conclusões sobre elaboração de políticas diretamente de alguma atitude geral “pró” ou “contra” os mercados. Depois de reconhecer o papel do comércio e da troca na vida humana, ainda temos de examinar quais são realmente as outras conseqüências das transações de mercado. Precisamos avaliar criticamente as possibilidades reais, dando atenção apropriada às circunstâncias contingentes que podem ser relevantes na avaliação de todos os resultados do incentivo aos mercados ou da restrição de seu funcionamento. Se o exemplo do açougueiro-cervejeiro-padeiro indica uma circunstância muito comum na qual nossos interesses complementares são mutuamente promovidos pela troca, o exemplo do empresário perdulário e imprudente ilustra a possibilidade de que isso pode não funcionar exatamente assim em todos os casos. Não há como escapar da necessidade do exame crítico.

NECESSIDADE DE UMA ABORDAGEM MÚLTIPLA

As razões para adotar uma abordagem múltipla do desenvolvimento tornaram-se mais claras em anos recentes, em parte como resultado das dificuldades enfrentadas e dos êxitos obtidos por diferentes países ao longo das últimas décadas.³³ Essas questões relacionam-se estreitamente à necessidade de equilibrar o papel do governo — e de outras instituições políticas e sociais — com o funcionamento dos mercados.

Essas questões também indicam a relevância de uma “estrutura de desenvolvimento ampla”, como a exposta pelo presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn.³⁴ Esse tipo de estrutura envolve rejeitar uma visão compartimentada do processo de desenvolvimento (por exemplo, optar pela “liberalização” ou

por algum outro processo único que leve diretamente a uma meta traçada). A busca de uma solução única e multiuso (como por exemplo “abrir os mercados” ou “ajustar os preços”) influenciou acentuadamente o pensamento dos economistas no passado, destacando-se os do próprio Banco Mundial. Em vez dessa espécie de solução, é preciso haver uma abordagem integrada e multifacetada, visando a um progresso simultâneo em diferentes frentes, incluindo diferentes instituições que se reforçam mutuamente.³⁵

Com frequência é mais difícil “vender a idéia” de abordagens mais amplas do que a de reformas estreitamente concentradas que procuram obter “uma coisa por vez”. Isso pode ajudar a explicar por que a poderosa liderança intelectual de Manmohan Singh na concretização das reformas econômicas necessárias na Índia em 1991 concentrou-se demasiadamente apenas na “liberalização”, sem um enfoque correspondente sobre a muito necessária ampliação das oportunidades sociais. Entretanto, há uma profunda complementaridade entre, de um lado, reduzir a atividade excessiva do Estado na administração de um “governo da licença” e, de outro, remover a atividade insuficiente do Estado na contínua negligência da educação elementar e outras oportunidades sociais (com quase a metade dos indianos adultos ainda analfabetos e totalmente incapazes de participar de uma economia cada vez mais globalizada). Na verdade, Manmohan Singh iniciou algumas reformas importantes, e esse é, com razão, um êxito admirado.³⁷ Mas esse êxito poderia ter sido ainda maior se as reformas fossem combinadas com o comprometimento de expandir o desenvolvimento de oportunidades sociais que têm sido negadas tão persistentemente na Índia.

Combinar o uso extensivo dos mercados com o desenvolvimento de oportunidades sociais deve ser visto como parte de uma abordagem ainda mais ampla que também enfatiza liberdades de outros tipos (direitos democráticos, garantias de segurança, oportunidades de cooperação etc.). Neste livro, a identificação de diferentes liberdades instrumentais (como intitamentos econômicos, liberdades democráticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora) tem por base o reconhecimento do papel de cada uma, bem como de suas complementaridades. Dependendo do país considerado, o enfoque de uma crítica pode variar. Na Índia, por exemplo, a negligência das oportunidades sociais pode ser enfocada pela crítica de um modo que não se aplica à China, ao passo que a ausência de liberdades democráticas pode ser

enfocada pela crítica sobre a China mais apropriadamente do que poderia ser sobre a Índia.

INTERDEPENDÊNCIA E BENS PÚBLICOS

Os que tenderam a considerar o mecanismo de mercado a melhor solução para todo problema econômico podem desejar saber quais seriam os limites desse mecanismo. Já comentei sobre questões de equidade e a necessidade de ir além das considerações sobre eficiência e, nesse contexto, procurei discutir por que isso pode requerer uma suplementação do mecanismo de mercado com outras atividades institucionais. Contudo, mesmo na obtenção de eficiência, o mecanismo de mercado pode às vezes não ser totalmente eficaz, em especial na presença dos chamados “bens públicos”.

Uma das suposições tradicionalmente feitas para demonstrar a eficiência do mecanismo de mercado é a de que todo bem — e, de um modo mais geral, tudo aquilo de que o nosso bem-estar depende — pode ser comprado e vendido no mercado. Tudo se pode comercializar (se quisermos colocar no mercado), e não existe nenhuma influência que seja “não negociável” e significativa sobre nosso bem-estar. Na verdade, porém, alguns dos mais importantes elementos que contribuem para a capacidade humana podem ser difíceis de vender exclusivamente para uma pessoa de cada vez. Isso se aplica em especial quando consideramos os chamados bens públicos, que as pessoas consomem *juntas*, e não separadamente.³⁸

Isso se aplica em particular a áreas como preservação ambiental, além das de epidemiologia e de serviços públicos de saúde. Posso estar disposto a pagar por minha parte em um programa social de erradicação da malária, mas não posso comprar minha parte da proteção na forma de um “bem privado” (como uma maçã ou uma camisa). Esse é um “bem público” — um meio livre da malária — que temos de consumir juntos. Por certo, se eu realmente conseguir organizar um meio livre da malária no local em que vivo, meu vizinho também terá um meio livre dessa doença, sem ter de “comprá-lo” de ninguém.³⁹

A base racional do mecanismo de mercado está voltada para os bens privados (como maçãs e camisas), e não para os bens públicos (como o meio livre de

malária), sendo possível mostrar que pode haver boas razões para o fornecimento de bens públicos, indo além do que os mercados privados promoveriam.⁴⁰ Argumentos exatamente análogos sobre o alcance limitado do mecanismo de mercado aplicam-se da mesma maneira a várias outras áreas importantes, nas quais a provisão também pode dar-se na forma de um bem público. Defesa, policiamento e proteção ambiental são algumas das áreas às quais se aplica esse tipo de raciocínio.

Há também casos claramente mistos. Por exemplo, dados os benefícios da educação básica compartilhados pela comunidade, que podem transcender os ganhos da pessoa que está recebendo a educação, a educação básica pode conter também um componente de bem público (e pode ser vista como um bem semipúblico). As pessoas que recebem educação obviamente se beneficiam com isso, mas, adicionalmente, uma expansão geral da educação é alfabetização em uma região pode favorecer a mudança social (até mesmo a redução da fecundidade e da mortalidade, como será discutido de modo mais pormenorizado nos capítulos 8 e 9), além de ajudar a aumentar o progresso econômico que beneficia também outras pessoas. O alcance efetivo desses serviços pode requerer atividades cooperativas e a provisão pelo Estado ou autoridades locais. O Estado tem, com efeito, desempenhado um papel fundamental na expansão da educação básica em todo o mundo. A rápida disseminação da alfabetização na história dos países hoje ricos (no Ocidente, no Japão e no restante da Ásia) baseou-se no baixo custo da educação pública combinado a seus benefícios públicos compartilhados.

É nesse contexto notável que alguns entusiastas do mercado recomendam hoje em dia aos países em desenvolvimento que se baseiem totalmente no livre mercado até mesmo para a educação básica — com isso negando-lhes o próprio processo de expansão educacional que no passado foi crucial para difundir rapidamente a alfabetização na Europa, na América do Norte, no Japão e no Leste Asiático. Os pretensos seguidores de Adam Smith podem apreender alguma coisa com o que seu guru escreveu sobre esse tema, demonstrando sua frustração com o parco dispêndio público no campo da educação:

Com um gasto irrisório o governo pode facilitar, pode incentivar e pode até mesmo impor a quase todo o povo a necessidade de adquirir as partes mais essenciais da educação.⁴¹

O argumento dos “bens públicos” para que se vá além do mecanismo de mercado suplementa as razões para a provisão social originadas da necessidade de capacidades básicas, como no caso dos serviços básicos de saúde e das oportunidades educacionais elementares. Assim, considerações sobre a eficiência suplementam o argumento em favor da equidade quando se defende a assistência pública na provisão de educação básica, serviços de saúde e outros bens públicos (ou semipúblicos).

PROVISÃO PÚBLICA E INCENTIVOS

Embora essas considerações forneçam boas justificativas para os gastos públicos nas áreas cruciais para o desenvolvimento econômico e a mudança social, existem contra-argumentos que também precisam ser examinados no mesmo contexto. Um problema consiste no ônus fiscal do dispêndio público, que pode ser vultoso, dependendo do quanto se planeja fazer. O medo dos déficits orçamentários e da inflação (e, de um modo geral, da “instabilidade macroeconômica”) tende a permear as discussões contemporâneas sobre política econômica, e de fato essa é uma questão de grande importância. Outro problema é o dos incentivos e efeitos que um sistema de custeio público pode produzir, desincentivando a iniciativa e distorcendo os esforços individuais. Essas duas questões — a necessidade de prudência fiscal e a importância dos incentivos — merecem toda atenção. Começarei pela segunda, e posteriormente retornarei ao tema do ônus fiscal e suas conseqüências.⁴²

Qualquer transferência pura — a redistribuição de renda ou a provisão gratuita de um serviço público — pode potencialmente ter um efeito sobre o sistema de incentivos da economia. Argumentou-se com particular veemência, por exemplo, que um generoso seguro-deseemprego pode enfraquecer nos desempregados a determinação de conseguir um emprego e que isso realmente ocorreu na Europa. Dado o óbvio argumento da equidade em favor desse seguro, pode-se ter aqui um problema espinhoso se o potencial conflito revelar-se real e quantitativamente substancial. No entanto, como as pessoas procuram emprego por várias razões — e não apenas para receber uma renda —, a substituição parcial do salário perdido pelo custeio público pode não ser, de fato, um desincentivo tão grande para que as pessoas procurem emprego, como às vezes

se supõe. Na verdade, o alcance e a magnitude dos efeitos desincentivadores do seguro-desemprego não estão nada claros. Não obstante, só um exame empírico seria capaz de verificar o quanto podem ser acentuados os efeitos de desincentivo, para facilitar uma discussão pública bem fundamentada sobre esses temas importantes de política pública, incluindo a escolha de um equilíbrio apropriado entre equidade e eficiência.

Na maioria dos países em desenvolvimento existem poucas disposições relacionadas ao seguro-desemprego em geral. Mas o problema do incentivo não está ausente por essa razão. Até mesmo para a assistência médica e serviços de saúde gratuitos, ou para a educação gratuita, podem ser levantadas questões com respeito a (1) o grau em que os beneficiários necessitam desses serviços e (2) o quanto a própria pessoa poderia ter pago por esses serviços (e talvez pagasse na ausência da provisão pública gratuita). Os que consideram essas provisões sociais básicas (serviços médicos, educação etc.) um direito inalienável dos cidadãos tenderiam a ver esse tipo de questionamento como equivocado e talvez até mesmo como uma negação perturbadora dos princípios normativos de uma "sociedade" contemporânea. Tal posição certamente é defensável até certo ponto, mas, dada a limitação dos recursos econômicos, existem envolvidas na questão escolhas fundamentais que não podem ser totalmente negligenciadas com base em algum princípio "social" pré-econômico. De qualquer modo, é preciso lidar com o problema do incentivo, no mínimo porque o grau de custeio social que uma sociedade poderia fornecer deve depender em parte dos custos e incentivos.

INCENTIVOS, CAPACIDADES E FUNCIONAMENTOS

É difícil solucionar totalmente o problema básico dos incentivos. De um modo geral, de nada adianta procurar indicadores que sejam ao mesmo tempo relevantes para identificar a privação e — quando usados como base do custeio público — não acarretem nenhum efeito de incentivo. Porém, o grau dos efeitos de incentivo pode variar conforme a natureza e a forma dos critérios utilizados.

O enfoque informacional da análise da pobreza neste livro transferiu a atenção do baixo nível de renda para a privação de capacidades básicas. O argumento central em favor dessa transferência é baseado em princípios, e não estratégico. Tentamos demonstrar que a privação de capacidades é mais importante como

critério de desvantagem do que o baixo nível de renda, pois a renda é apenas instrumentalmente importante e seu valor derivado depende de muitas circunstâncias sociais e econômicas. Esse argumento agora pode ser suplementado pela sugestão de que o enfoque sobre a privação de capacidades apresenta alguma vantagem para prevenir distorções de incentivo em comparação com o uso do baixo nível de renda como um critério para as transferências e subsídios. Esse argumento instrumental só contribui para justificar o enfoque nas capacidades.

A avaliação de capacidades tem de ser feita primordialmente com base na observação dos funcionamentos reais da pessoa, suplementando-se essa observação com outras informações. Há um salto aqui (de funcionamentos para capacidades), mas não é preciso que seja um salto grande, porque a valoração dos funcionamentos reais é um modo de avaliar como a pessoa valoriza as opções que tem. Se uma pessoa morre prematuramente ou sofre de alguma doença penosa e ameaçadora, na maioria dos casos seria correto concluir que ela tem um problema de capacidade.

Evidentemente, em alguns casos isso não seria verdade. Uma pessoa pode suicidar-se, por exemplo. Ou pode passar fome não por necessidade, e sim porque decidiu jejuar. Mas essas ocorrências são relativamente raras, e podem ser analisadas com base em informações suplementares, que estariam relacionadas, no caso do jejum, a práticas religiosas, estratégias políticas ou a outras razões. Em princípio é certo ir além dos funcionamentos escolhidos para avaliar a capacidade de uma pessoa, mas o quanto se poderia ir dependeria das circunstâncias. A elaboração e a execução de políticas públicas são, tal como a política, a arte do possível, sendo importante ter isso em mente ao combinarem-se *insights* teóricos com interpretações realistas sobre a exequibilidade prática. Porém, o importante a ressaltar é que, mesmo com o enfoque informacional limitado aos funcionamentos (longevidade, condições de saúde, alfabetização etc.), obtemos uma medida mais instrutiva da privação do que podemos conseguir com base apenas em estatísticas de renda.

Obviamente há problemas até na observação de alguns tipos de realizações de funcionamento. Mas alguns dos problemas mais básicos e elementares pertencem em maior grau a observação direta, e com suficiente frequência fornecem bases informacionais úteis para as políticas de combate às privações. As bases informacionais para que se veja a necessidade de campanhas de alfabetização, serviços hospitalares e suplementação nutricional não precisam ser par-

particularmente obscuras.⁴³ Ademais, essas necessidades e desvantagens podem ser menos sujeitas a distorção estratégica do que a desvantagem da renda baixa, uma vez que frequentemente é fácil esconder a renda, ainda mais na maioria dos países em desenvolvimento. Se o governo concedesse subvenções às pessoas tendo por base apenas a pobreza delas (deixando que eles paguem com sua própria renda pela assistência médica, serviços educacionais etc.), é provável que houvesse uma considerável manipulação das informações. O enfoque sobre funcionamentos e capacidades (amplamente usado neste trabalho) tende a reduzir as dificuldades de compatibilidade de incentivos. Por quê?

Primeiro, as pessoas podem em geral relutar em recusar educação, favorecer o agravamento de uma doença ou cultivar a subnutrição por motivos puramente táticos. As prioridades do raciocínio e da escolha tendem a pesar contra a promoção deliberada dessas privações elementares. Obviamente, há exceções. Entre os relatos mais lamentáveis sobre experiências de auxílio a vítimas da fome coletiva, encontramos alguns casos de pais que mantiveram uma das crianças totalmente esfomeada para que a família fosse qualificada para receber auxílio alimentar (por exemplo, na forma de rações de alimentos levadas para casa) — tratando a criança, por assim dizer, como um vale-refeição.⁴⁴ Porém, esses efeitos de incentivo para manter pessoas subnutridas, sem tratamento médico ou analfabetas são relativamente raros, por motivos não difíceis de imaginar.

Segundo, os fatores causais que fundamentam algumas privações funcionais podem ser muito mais profundos do que a privação de renda, e pode ser difícil ajustá-los por motivos puramente táticos. Incapacidades físicas, velhice, características típicas de cada sexo e fatores afins são fontes particularmente sérias de deficiência de capacidades por estarem fora do controle das pessoas afetadas. E, por razão muito semelhante, não são passíveis de distorções de incentivo como as características ajustáveis.

Terceiro, há também a questão um tanto mais ampla de que os próprios beneficiários tendem a dar mais atenção a funcionamentos e capacidades realizados (e à qualidade de vida que eles trazem) do que meramente a ganhar mais dinheiro; assim, a avaliação de políticas públicas que é feita em função de variáveis mais próximas das considerações que entram nas decisões dos indivíduos pode ser capaz de usar as decisões pessoais como mecanismos de seleção. Essa questão relaciona-se ao uso da auto-seleção na provisão de assistência pública

mediante a exigência de trabalho e esforço, como frequentemente se faz quando se oferece auxílio a vítimas de fomes coletivas. Só os destituídos que precisam de dinheiro a ponto de dispor-se a um trabalho razoavelmente árduo se apresentarão para aproveitar as oportunidades de emprego oferecidas (com frequência a um salário um tanto reduzido), as quais constituem uma forma muito usada de auxílio público a necessitados.⁴⁵ Esse tipo de iniciativa visando a um público-alvo tem sido amplamente usado com êxito na prevenção da fome coletiva, e pode ter um papel mais abrangente no aumento das oportunidades econômicas da população destituída mas fisicamente apta.⁴⁶ O fundamento racional dessa abordagem reside no fato de que as escolhas feitas pelos potenciais beneficiários são governadas por considerações mais amplas do que a maximização da renda recebida. Como os indivíduos envolvidos concentram-se mais nas oportunidades globais (incluindo tanto o custo humano do esforço como o benefício da renda extra), a elaboração das políticas públicas pode fazer um uso inteligente dessa consideração mais ampla.

Quarto, o redirecionamento da atenção das baixas rendas pessoais para as deficiências de capacidade também contribui diretamente para o argumento em favor de maior ênfase na provisão pública direta de facilidades como serviços de saúde e programas educacionais.⁴⁷ Tais serviços não são passíveis de transferência e venda, e não têm grande serventia para uma pessoa a menos que ela realmente necessite deles. Existe uma certa “correspondência embutida” na provisão desses serviços.⁴⁸ E essa característica de provisão direcionada para as capacidades permite que se atinja mais facilmente o público-alvo, reduzindo a margem para distorções de incentivo.

DIRECIONAMENTO PARA UM PÚBLICO-ALVO E TESTE DE MEIOS

Contudo, apesar dessas vantagens, a decisão de direcionar as políticas para o combate das deficiências de capacidade e não para as de renda não elimina, por si mesma, a necessidade de julgar a pobreza econômica dos potenciais beneficiários, uma vez que existe também a questão de *como* as provisões públicas devem ser distribuídas. Há ainda o problema de cobrar pelos serviços públicos

segundo o potencial para pagar por eles, o que traria de volta a necessidade de aquilatar a renda do potencial beneficiário.

A provisão de serviços públicos tem se direcionado cada vez mais para o teste de meios no mundo todo. A razão disso é facilmente compreensível, ao menos em princípio. Esse expediente reduz o ônus fiscal, e o mesmo montante de fundos públicos pode ser usado de maneira muito mais abrangente na assistência aos economicamente necessitados se for possível fazer os relativamente abastados pagarem pelos benefícios que recebem (ou induzi-los a dar uma contribuição significativa aos custos envolvidos). O que é mais difícil de assegurar é que os meios sejam eficazmente testados com precisão aceitável, sem acarretar outros efeitos que sejam adversos.

Devemos fazer uma distinção clara entre dois problemas de incentivo na provisão de serviços de saúde ou educação com base no teste de meios, relacionados respectivamente às informações sobre (1) a deficiência de capacidades de uma pessoa (por exemplo, uma doença física) e (2) as condições econômicas dessa pessoa (e seu potencial para pagar). No que concerne ao primeiro problema, a forma e a natureza fungível ou infungível da ajuda fornecida pode fazer uma diferença significativa. Como já discutido, quando o custeio social é feito com base no diagnóstico direto de uma necessidade específica (por exemplo, após verificar que uma pessoa está sofrendo de uma determinada moléstia) e quando ele é fornecido gratuitamente na forma de serviços específicos e intransferíveis (como o tratamento médico para essa doença), a possibilidade de distorção informacional do primeiro tipo é substancialmente reduzida. Temos aqui um contraste com a provisão de dinheiro fungível para financiar o tratamento médico, o que exigiria mais investigação indireta. Por esse motivo, os programas de serviços diretos como a assistência médica e a educação são menos sujeitos a abusos.

Mas a segunda questão é bem diferente. Se a intenção for prover serviços gratuitamente aos pobres, mas não aos que podem pagar por eles, existe o problema adicional de apurar as condições econômicas de cada pessoa. Isso pode ser particularmente difícil, especialmente em países onde não é fácil extrair informações sobre renda e riqueza. A fórmula européia de visar à deficiência de capacidades sem efetuar o teste de meios na provisão de atendimento médico tendeu a assumir a forma de um serviço nacional de saúde geral — facultado a

todos os que necessitam de serviços médicos. Isso facilita a tarefa informacional, mas não leva em conta a divisão entre ricos e pobres. A fórmula americana do Medicaid [auxílio dos governos estaduais para pagamento de despesas médicas das pessoas de baixa renda] visa lidar com ambos os aspectos (em um nível mais modesto), e precisa dar conta dos dois desafios informacionais.

Como os potenciais beneficiários também são agentes da ação, a arte de “visar a um público-alvo” é muito menos simples do que tendem a supor alguns defensores do teste dos meios. É importante notar os problemas envolvidos no direcionamento preciso das políticas para um público-alvo e em particular no teste dos meios, especialmente porque a razão para esse direcionamento é, em princípio, muito forte e convincente. Entre as possíveis distorções que podem resultar de tentativas de direcionamento ambíguo das políticas incluem-se:¹⁹

1) *Distorção de informação*: qualquer sistema de policiamento destinado a apanhar os “trapaceiros” que declaram ter condições financeiras inferiores às que realmente têm cometeria erros ocasionais e desqualificaria alguns casos genuínos. Efeito não menos importante, tal sistema desencorajaria algumas pessoas verdadeiramente qualificadas (a receber os benefícios pretendidos) de solicitar os benefícios a que fazem jus. Dada a assimetria de informações, não é possível eliminar a fraude sem pôr em considerável risco alguns dos beneficiários honestos.²⁰ Ao tentar eliminar o erro do “tipo 1”, a inclusão de não-necessitados entre os necessitados, muito provavelmente se cometeriam graves erros do “tipo 2”, ou seja, não seriam incluídas algumas pessoas realmente necessitadas entre as qualificadas para receber benefícios.

2) *Distorção de incentivo*: a distorção informacional adultera os dados, mas, por si mesma, não altera a real situação econômica básica. Porém, o custeio direcionado para um público-alvo *também* pode afetar o comportamento econômico das pessoas. Por exemplo, a perspectiva de alguém perder o auxílio se conseguir uma remuneração acima do limite pode tolher as atividades econômicas. Seria natural esperar que houvesse *algumas* mudanças causadoras de distorção significativas se a qualificação para receber auxílio se baseasse em uma variável (como a renda) que fosse livremente ajustável mediante a mudança do comportamento econômico da pessoa. Os custos *sociais* da mudança de comportamento devem incluir, entre outras coisas, a perda dos frutos das atividades econômicas das quais se abriu mão.

3) *Desutilidade e estigma*: um sistema de custeio público que exija a identificação da pessoa como pobre (e que seja visto como uma caridade especial àqueles que são incapazes de se sustentar inteiramente por conta própria) tenderia a produzir alguns efeitos sobre o respeito próprio, bem como sobre o respeito dos outros pela pessoa. Isso pode distorcer a busca de auxílio, mas há também custos e perdas diretos envolvidos no sentimento de ser estigmatizado — e no fato de o ser. Como a questão do respeito próprio freqüentemente é vista pelos líderes responsáveis pelas políticas como algo de interesse secundário (e considerada uma preocupação muito “refinada”), tomo a liberdade de citar o argumento de John Rawls: o respeito próprio é “talvez o bem primário mais importante” sobre o qual uma teoria da justiça como equidade deva concentrar-se.⁵¹

4) *Custos administrativos, perda invasiva e corrupção*: o procedimento de direcionar as políticas para um público-alvo pode envolver custos administrativos vultosos — na forma de dispêndios de recursos e atrasos burocráticos — além de perdas de privacidade e autonomia individual acarretadas pela necessidade de ampla revelação e pelo programa associado de investigação e policiamento. Existem, ademais, os custos sociais do poder assimétrico que os potentados da burocracia desfrutam diante dos requerentes suplicantes. E, cabe acrescentar, existe uma possibilidade maior de corrupção neste caso, uma vez que os potentados adquirem, em um sistema de direcionamento de políticas para um público-alvo, o poder de conceder benefícios, podendo os beneficiários dispor-se a pagar para que a concessão desses benefícios lhes seja facilitada.

5) *Sustentabilidade política e qualidade*: os beneficiários do custeio social direcionado a um público-alvo com freqüência são demasiado fracos politicamente e podem não ter influência para defender os programas nas disputas políticas ou para manter a qualidade dos serviços oferecidos. Nos Estados Unidos, essa consideração tem sido o alicerce de alguns argumentos bem conhecidos em favor de programas “universais”, que receberiam um apoio mais amplo, em vez de programas acentuatadamente direcionados, restritos apenas aos mais pobres.⁵² Nesse argumento não podemos deixar de ver também alguma relação com os países mais pobres.

O intuito de salientar essas dificuldades não é sugerir que o direcionamento das políticas para um público-alvo fatalmente será inútil ou sempre proble-

mático, mas apenas observar que existem considerações que contrariam o simples argumento em favor do direcionamento máximo. O direcionamento de políticas para um público-alvo é, na verdade, uma *tentativa* — e não um *resultado*. Mesmo em casos nos quais bons resultados seriam absolutamente certos, isso não implica necessariamente que as tentativas na forma de programas de políticas direcionadas a um público-alvo produziram esses resultados. Como recentemente o argumento em favor do teste de meios e do direcionamento preciso para um público-alvo tem ganhado muito terreno nas esferas públicas (fundamentado em um raciocínio muito elementar), vale a pena pôr em relevo a confusão e os efeitos de desincentivo da política proposta.

CONDIÇÃO DE AGENTE E BASE INFORMACIONAL

Seria totalmente inútil tentar encontrar um argumento em favor de uma aceitação ou de uma rejeição universais do teste de meios com base em argumentos muito gerais, e a relevância da discussão acima reside principalmente em indicar argumentos contrários e favoráveis ao teste de meios preciso. Na prática, nessa área (como em muitas outras já consideradas), seria necessário encontrar soluções conciliatórias. Em um trabalho geral deste tipo, seria errôneo procurar alguma “fórmula” específica para uma solução conciliatória ótima. A abordagem correta teria de ser sensível às circunstâncias envolvidas — tanto a natureza dos serviços públicos a ser oferecidos como as características da sociedade à qual eles serão oferecidos. Esta última circunstância deve incluir a ascendência de valores de comportamento de tipos diversos, os quais influenciam as escolhas e os incentivos individuais.

Entretanto, as questões básicas aqui confrontadas têm um certo interesse para a abordagem principal deste livro, e envolvem tanto a importância da condição de agente (ver as pessoas como agentes, e não como pacientes) quanto o enfoque informacional sobre a privação de capacidades (em vez de apenas sobre a pobreza de renda). A primeira questão relaciona-se à necessidade, salientada em todo este livro, de ver as pessoas — mesmo os beneficiários — como agentes, em vez de pacientes inertes. Os próprios objetos da “política direcionada a um público-alvo” são ativos, e suas atividades podem fazer com que as realiza-

ções do direcionamento das políticas sejam bem diferentes das tentativas de direcionamento (por motivos já expostos).

A segunda questão relaciona-se aos aspectos informacionais do direcionamento de políticas para um público-alvo; nesses aspectos inclui-se a possibilidade de identificar as características relevantes para o sistema de alocação escolhido. Aqui, a mudança da atenção — da pobreza de renda para a privação de capacidades — auxilia na tarefa da identificação. Embora o teste de meios ainda requeira que as rendas e o potencial para pagar sejam identificados, a outra parte do exercício é facilitada pelo diagnóstico direto da deficiência de capacidades (como por exemplo estar doente ou ser analfabeto). Essa é uma parte — uma parte importante — da tarefa da informação na provisão pública.

PRUDÊNCIA FINANCEIRA E NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO

Examinarei agora o problema da prudência financeira, que em décadas recentes se tornou uma grande preocupação no mundo todo. As exigências de comedimento nas finanças são agora muito acentuadas, depois que os efeitos danosos da inflação excessiva e da instabilidade passaram a ser amplamente estudados e discutidos. As finanças são, por certo, um campo no qual a moderação tem um mérito evidente, e nele a prudência pode facilmente assumir a forma de comedimento. Mas precisamos esclarecer o que o comedimento financeiro exige e por quê.

O objetivo do comedimento financeiro não é tanto o mérito aparentemente notório de “viver nos limites dos próprios recursos”, muito embora essa retórica seja bastante atrativa. Como indicou eloqüentemente o sr. Micawber no *David Copperfield*, de Charles Dickens, “Renda anual vinte libras, despesa anual dezoove e seis, resultado felicidade. Renda anual vinte libras, despesa anual vinte libras e seis, resultado desgraça”. A analogia com a solvência pessoal tem sido usada com veemência por muitos adeptos do comedimento financeiro, talvez principalmente por Margareth Thatcher. Entretanto, esse argumento não fornece uma regra clara para as políticas de um Estado. Ao contrário do sr. Micawber, um Estado *pode* continuar a gastar mais do que ganha, por meio de empréstimos e outros expedientes. Na verdade, quase todo Estado faz isso, quase o tempo todo.

O verdadeiro problema não é se isso pode ou não ser feito (certamente pode), mas quais poderiam ser os *efeitos* do excesso de dispêndio financeiro. Portanto, a questão básica que se apresenta é a importância consequencial do que às vezes se denomina “estabilidade macroeconômica”, em particular a ausência de grave pressão inflacionária. O argumento em favor do comedimento financeiro fundamenta-se, em grande medida, no reconhecimento de que a estabilidade de preços é importante e que ela pode ser seriamente ameaçada pela complacência e irresponsabilidade fiscal.

Que evidências temos dos efeitos perniciosos da inflação? Em um eloqüente estudo crítico de experiências internacionais nessa área, Michael Bruno observa que “vários episódios registrados de inflação moderada (entre 20 e 40% [elevação anual dos preços]) e a maioria dos casos de índices de inflação mais elevados (que têm sido muito numerosos) indicam que a inflação alta anda lado a lado com significativos efeitos negativos sobre o crescimento”. E, “inversamente, as evidências cumulativas indicam que a acentuada estabilização depois de uma inflação alta traz efeitos positivos muito acentuados sobre o crescimento, mesmo no curto a médio prazo”.⁵³

A conclusão a se tirar disso para a esfera das políticas requer alguma sutileza. Bruno constata também que “os efeitos da inflação sobre o crescimento são, na melhor das hipóteses, obscuros nos casos de índices inflacionários baixos (inferiores a 15-20% anuais)”. Ele prossegue, indagando: “Por que preocupar-se com baixos índices de inflação, especialmente se os custos da inflação *prevista* podem ser evitados (pela indexação) e os da inflação *não prevista* parecem ser baixos?”.⁵⁴ Bruno também salienta que, “embora a raiz de todas as inflações elevadas seja o déficit financeiro (e com frequência, ainda que não sempre, o financiamento monetário desse déficit), isso, por sua vez, pode ser consistente com múltiplos equilíbrios inflacionários”.

O verdadeiro problema reside no fato de que “a inflação é um processo inerentemente persistente e, ademais, o grau de persistência tende a aumentar com a taxa de inflação”. Bruno apresenta um quadro claro do modo como ocorre essa aceleração inflacionária, e deixa a lição muito bem ilustrada com uma analogia: “A inflação crônica tende a assemelhar-se ao hábito de fumar: depois que o sujeito ultrapassa um número mínimo, é difícil escapar de um vício que se agrava sempre mais”. De fato, “quando ocorrem choques (por exemplo, uma crise

pessoal para um fumante, uma crise de preços para uma economia); há uma grande chance de que a gravidade do hábito [...] pule para um novo nível, mais elevado, que persiste mesmo depois de o choque ter-se abrandado”, e esse processo pode se repetir.⁵⁵

Esse é um argumento típico em favor da prudência, e aliás é muito persuasivo, baseado em um complexo conjunto de comparações internacionais. Não é difícil concordar com a análise e as conclusões extraídas por Michael Bruno. Porém, o importante é não perder de vista o que exatamente foi estabelecido, e também perceber qual é realmente a exigência de comedimento financeiro. Em particular, não é uma exigência do que eu chamaria de radicalismo antiinflacionário, o qual muitas vezes é confundido com o comedimento financeiro. O argumento exposto não visa eliminar totalmente a inflação — independentemente do que tiver de ser sacrificado por esse objetivo. Em vez disso, a lição é ter em mente os custos prováveis de tolerar a inflação em comparação com os custos de reduzi-la ou eliminá-la por completo. O problema crítico é evitar a “instabilidade dinâmica” que mesmo a aparentemente estável inflação crônica tende a apresentar, se estiver acima de um nível baixo. A lição para a esfera das políticas que Bruno nos deixa é: “A combinação de estabilização custosa a índices de inflação baixos e à tendência ascendente da persistência inflacionária fornece um argumento relacionado ao custo do crescimento em favor de manter a inflação baixa, muito embora os custos elevados de crescimento pareçam ser observados diretamente apenas nas inflações mais altas”.⁵⁶ O que se deve evitar, segundo esse argumento, não é apenas a inflação *alta*, mas — devido à instabilidade dinâmica — até mesmo a inflação *moderada*.

Contudo, o radicalismo na causa da inflação zero não é mostrado aqui nem como particularmente sábio, nem mesmo como a interpretação apropriada das exigências de comedimento financeiro. Percebe-se claramente a confusão entre questões distintas na contínua fixação do equilíbrio orçamentário nos Estados Unidos, que não muito tempo atrás resultou em uma cessação parcial de operações do governo americano (e ameaças de cessações mais abrangentes). Isso levou a um ajuste incômodo entre a Casa Branca e o Congresso — um ajuste cujo êxito depende muito do desempenho da economia americana no curto prazo. É preciso distinguir o *radicalismo antidéficit* do genuíno *comedimento financeiro*. Existem realmente boas razões para reduzir os vultosos déficits orça-

mentários encontrados em muitos países do mundo (com frequência agravados por gigantescos ônus de dívida nacional e altas taxas de crescimento dessa dívida). Mas esse argumento não deve ser confundido com o extremismo de tentar eliminar *totalmente* os déficits orçamentários com grande rapidez, sem importar qual possa vir a ser o custo social.

A Europa tem muito mais razão para preocupar-se com déficits orçamentários do que os Estados Unidos. Para começar, os déficits orçamentários americanos têm sido, já há muitos anos, moderados o bastante para estar abaixo das “normas” estabelecidas pelo Acordo de Maastricht para a União Monetária Européia (um déficit orçamentário não superior a 3% do Produto Interno Bruto). Parece não haver déficit algum, neste momento. Em contraste, a maioria dos países europeus apresentou — e ainda apresenta — déficits muito substanciais. É conveniente que vários desses países estejam atualmente se esforçando resolutamente para reduzir os níveis desses grandes déficits (a Itália deu um exemplo notável desse empenho em anos recentes).

Se ainda resta uma questão a ser levantada, ela diz respeito às prioridades globais das políticas européias — uma questão já discutida no capítulo 4. O que se está examinando aqui é se tem sentido dar prioridade absoluta a um único objetivo, ou seja, evitar a inflação (uma prioridade formalizada por muitos bancos centrais da Europa ocidental) enquanto se toleram taxas notavelmente elevadas de desemprego. Estando correta a análise apresentada neste livro, a elaboração das políticas públicas na Europa tem de dar prioridade real à eliminação da privação de capacidades acarretada pelo desemprego acentuado.

O comedimento financeiro tem um bom fundamento lógico e impõe exigências fortes, mas suas demandas devem ser interpretadas à luz dos objetivos globais da política pública. O papel do dispêndio público na geração e garantia de muitas capacidades básicas requer atenção: ele deve ser considerado juntamente com a necessidade instrumental de estabilidade macroeconômica. Na verdade, essa necessidade deve ser avaliada *dentro* de uma ampla estrutura de objetivos sociais.

Dependendo do contexto específico, diferentes questões de política pública podem acabar tendo uma importância crítica. Na Europa, o problema poderia ser a perversidade do desemprego em massa (em torno de 12% em vários países influentes). Nos Estados Unidos, um desafio crucial está na ausência de

qualquer tipo de seguro-saúde ou de uma cobertura segura para um número enorme de pessoas (os Estados Unidos são o único país dentre os países ricos com esse problema, e o número dos que não têm seguro-saúde ultrapassa 40 milhões). Na Índia, existe uma enorme deficiência das políticas públicas na extrema negligência da alfabetização (metade da população adulta — dois terços das mulheres adultas — ainda é analfabeta). No Leste e Sudeste Asiático, cada vez mais parece que o sistema financeiro pede uma regularização abrangente, e também parece haver a necessidade de um sistema preventivo que possa neutralizar perdas súbitas de confiança na moeda de um país ou nas oportunidades de investimento (como se revelou nas experiências recentes desses países, que precisaram recorrer a gigantescas operações de ajuda financeira do Fundo Monetário Internacional). Os problemas são diferentes e, dada sua complexidade, cada um exige um exame atento dos objetivos e instrumentos das políticas públicas. A necessidade do comedimento financeiro, ainda que importante, encaixa-se nesse quadro diversificado e amplo, e não pode sustentar-se sozinha — isoladamente — como o compromisso do governo ou do banco central. A necessidade do exame atento e da avaliação comparativa de campos alternativos do dispêndio público é absolutamente crucial.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Os indivíduos vivem e atuam em um mundo de instituições. Nossas oportunidades e perspectivas dependem crucialmente de que instituições existem e do modo como elas funcionam. Não só as instituições contribuem para nossas liberdades, como também seus papéis podem ser sensivelmente avaliados à luz de suas contribuições para nossa liberdade. Ver o desenvolvimento como liberdade nos dá uma perspectiva na qual a avaliação institucional pode ocorrer sistematicamente.

Embora diferentes comentaristas tenham escolhido enfocar instituições específicas (como o mercado, o sistema democrático, a mídia ou o sistema de distribuição pública), precisamos considerá-las conjuntamente, ser capazes de ver o que elas podem ou não podem fazer em combinação com outras institui-

ções. É nessa perspectiva integrada que as diferentes instituições podem ser avaliadas e examinadas racionalmente.

O mecanismo de mercado, que desperta paixões favoráveis ou contrárias, é um sistema básico pelo qual as pessoas podem interagir e dedicar-se a atividades mutuamente vantajosas. Por essa perspectiva, é difícil pensar que um crítico razoável poderia ser contra o mecanismo de mercado em si. Os problemas que surgem se originam geralmente de outras fontes — não da existência dos mercados em si — e incluem considerações como o despreparo para usar as transações de mercado, o ocultamento não coibido de informações ou o uso não regulamentado de atividades que permitem aos poderosos tirar proveito de sua vantagem assimétrica. Deve-se lidar com esses problemas não suprimindo os mercados, mas permitindo-lhes funcionar melhor, com maior equidade e suplementação adequada. As realizações globais do mercado dependem intensamente das disposições políticas e sociais.

O mecanismo de mercado obteve grande êxito em condições nas quais as oportunidades por ele oferecidas puderam ser razoavelmente compartilhadas. Para possibilitar isso, a provisão de educação básica, a presença de assistência médica elementar, a disponibilidade de recursos (como a terra) que podem ser cruciais para algumas atividades econômicas (como a agricultura) pedem políticas públicas apropriadas (envolvendo educação, serviços de saúde, reforma agrária etc.). Mesmo quando é suprema a necessidade de uma “reforma econômica” para dar mais espaço aos mercados, essas facilidades desvinculadas do mercado requerem uma ação pública cuidadosa e resoluta.

Neste capítulo — e em capítulos anteriores — foram considerados e examinados vários exemplos dessa complementaridade. Não se pode duvidar das contribuições do mecanismo de mercado para a eficiência, e os resultados econômicos tradicionais, nos quais a eficiência é julgada segundo a prosperidade, a opulência ou a utilidade, podem ser estendidos também para a eficiência no que se refere a liberdades individuais. Mas esses resultados de eficiência não podem, sozinhos, garantir a equidade distributiva. O problema pode ser particularmente grande no contexto da desigualdade de liberdades substantivas, quando existe um acoplamento das desvantagens (como por exemplo a dificuldade de uma pessoa incapacitada ou sem preparo profissional para auferir uma renda sendo reforçada pela sua dificuldade para fazer uso da renda para a capacidade de viver

bem). Os abrangentes poderes do mecanismo de mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades sociais básicas para a equidade e a justiça social.

No contexto dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. Como já discutido, no passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica.

O verdadeiro problema aqui não é a necessidade de comedimento financeiro em si, mas a crença subjacente — e com frequência não questionada — que tem sido dominante em alguns círculos políticos de que o desenvolvimento humano é realmente um tipo de luxo que só países mais ricos tem condições para bancar. Talvez a maior importância do tipo de êxito obtido recentemente pelas economias do Leste Asiático (começando com o Japão, décadas mais cedo) seja o total solapamento desse preconceito implícito. Essas economias buscaram comparativamente mais cedo a expansão em massa da educação, e mais tarde também dos serviços de saúde, e fizeram isso, em muitos casos, antes de romper os grilhões da pobreza geral.⁵⁷ E, apesar do tumulto financeiro vivenciado recentemente por algumas dessas economias, suas realizações globais ao longo das décadas têm sido notáveis. No que concerne aos recursos humanos, elas colheram o que semearam. De fato, a prioridade do desenvolvimento dos recursos humanos aplica-se particularmente à história *mais antiga* do desenvolvimento econômico japonês, começando na era Meiji em meados do século XIX. Essa prioridade não se intensificou à medida que o Japão foi se tornando mais rico e muito mais opulento.⁵⁸ O desenvolvimento humano é sobretudo um aliado dos pobres, e não dos ricos e abastados.

O que o desenvolvimento humano faz? A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida (como já exposto). A expansão dos serviços de saúde, educação, segurança social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. Há evidências até de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter

resultados notáveis da duração e qualidade de vida de toda a população. A natureza altamente trabalho-intensiva dos serviços de saúde e educação básica — e do desenvolvimento humano em geral — faz com que eles sejam comparativamente baratos nos estágios iniciais do desenvolvimento econômico, quando os custos da mão-de-obra são baixos.

As recompensas do desenvolvimento humano, como vimos, vão muito além da melhora direta da qualidade de vida, e incluem também sua influência sobre as habilidades produtivas das pessoas e, portanto, sobre o crescimento econômico em uma base amplamente compartilhada.⁵⁹ Saber ler e fazer contas ajuda as massas a participar do processo de expansão econômica (bem ilustrado por Japão e Tailândia). Para aproveitar as oportunidades do comércio global, o “controle de qualidade” e a “produção segundo especificações” podem ser absolutamente cruciais, e trabalhadores que não sabem ler e fazer contas têm dificuldade para alcançar e manter esses padrões. Ademais, existem provas consideráveis de que a melhora nos serviços de saúde e na nutrição também tornam a força de trabalho mais produtiva e bem remunerada.⁶⁰

Ao mesmo tempo, existem muitas confirmações, na literatura empírica contemporânea, da importância da educação, sobretudo das mulheres, na redução das taxas de fecundidade. Taxas de fecundidade elevadas podem ser consideradas, com grande justiça, prejudiciais à qualidade de vida, especialmente das mulheres jovens, pois gerar e criar filhos recorrentemente pode ser muito danoso para o bem-estar e a liberdade da jovem mãe. Em verdade, é essa relação que faz com que o ganho de poder das mulheres (por meio de mais empregos fora de casa, mais educação escolar etc.) seja tão eficaz para a redução das taxas de fecundidade, pois as mulheres jovens têm uma forte razão para moderar as taxas de natalidade, e seu potencial para influenciar as decisões familiares aumenta quando elas ganham mais poder. Retomarei essa questão nos capítulos 8 e 9.

Os que se consideram adeptos do comedimento financeiro às vezes se mostram céticos quanto ao desenvolvimento humano. Entretanto, há pouca base racional para essa inferência. Os benefícios do desenvolvimento humano são patentes, e podem ser mais completamente aquilardados com uma visão adequada e abrangente de sua influência global. A consciência dos custos pode ajudar a dirigir o desenvolvimento humano por canais que sejam mais produtivos —

direta e indiretamente — para a qualidade de vida, mas não ameaça sua importância imperativa.⁶¹

O que realmente deveria ser ameaçado pelo comedimento financeiro é, com efeito, o uso de recursos públicos para finalidades nas quais os benefícios sociais não são nada claros, como, por exemplo, os vultosos gastos com o poderio bélico em inúmeros países pobres nos dias de hoje (gastos que com frequência são muitas vezes maiores do que o dispêndio público em educação básica ou saúde).⁶² O comedimento financeiro deveria ser o pesadelo do militarista, e não do professor primário ou da enfermeira do hospital. É um indício do mundo desordenado em que vivemos o fato de o professor primário e a enfermeira se sentirem mais ameaçados pelo comedimento financeiro do que um general do exército. A retificação dessa anomalia requer não a crítica ao comedimento financeiro, e sim um exame mais pragmático e receptivo de reivindicações concorrentes dos fundos sociais.