

AMARTYA SEN

Desenvolvimento como liberdade

Tradução

Laura Teixeira Motta

Revisão técnica

Ricardo Doninelli Mendes

8ª reimpressão



7. Fomes coletivas e outras crises

Vivemos em um mundo assolado por fome e subnutrição disseminadas e por repetidas fomes coletivas. Muitas vezes se supõe — ao menos implicitamente — que pouco podemos fazer para remediar essa situação desesperadora. Presume-se também, com bastante frequência, que esses males podem realmente agravar-se no longo prazo, em especial com o aumento da população mundial. No mundo de hoje, um pessimismo tácito muitas vezes domina as reações internacionais a essas misérias. Essa falta de liberdade para remediar a fome pode levar ao fatalismo e à ausência de tentativas resolutas de sanar os sofrimentos que vemos.

Há pouca base factual para esse pessimismo, e também não existem razões convincentes para pressupor a imutabilidade da fome e da privação. Políticas e ações apropriadas podem realmente erradicar os terríveis problemas da fome no mundo moderno. Com base em análises econômicas, políticas e sociais recentes, creio ser possível identificar as medidas que podem levar à eliminação das fomes coletivas e a uma redução radical da subnutrição crônica. O importante neste momento é fazer com que as políticas e programas utilizem as lições que emergiram das investigações analíticas e dos estudos empíricos.¹

Este capítulo trata particularmente das fomes coletivas e outras “crises” transitórias, que podem incluir ou não a fome crônica manifesta, mas com cer-

teza envolvem um surto repentino de grave privação para uma parcela considerável da população (por exemplo, nas recentes crises econômicas do Leste e Sudeste Asiático). As fomes coletivas e crises desse tipo têm de ser distinguidas dos problemas de fome e pobreza endêmicas que podem acarretar sofrimento persistente, mas não incluem nenhuma nova explosão de privação extrema que subitamente acomete uma parcela da população. Mesmo em etapas posteriores deste estudo, principalmente no capítulo 9, ao analisar a subnutrição endêmica e a privação persistente e prolongada, usarei alguns dos conceitos que o estudo das fomes coletivas fornecerá neste capítulo.

Para eliminar a fome no mundo moderno, é crucial entender a causação das fomes coletivas de um modo amplo, e não apenas em função de algum equilíbrio mecânico entre alimentos e população. O crucial ao analisar a fome é a liberdade substantiva do indivíduo e da família para estabelecer a propriedade de uma quantidade adequada de alimento, o que pode ser feito cultivando-se a própria comida (como fazem os camponeses) ou adquirindo-a no mercado (como faz quem não cultiva alimentos). Uma pessoa pode ser forçada a passar fome mesmo havendo abundância de alimentos ao seu redor se ela perder seu potencial para comprar alimentos no mercado, devido a uma perda de renda (por exemplo, em consequência de desemprego ou do colapso do mercado dos produtos que essa pessoa produz e vende para se sustentar). Por outro lado, mesmo quando o estoque de alimentos declina acentuadamente em um país ou região, todos podem ser salvos da fome com uma divisão melhor dos alimentos disponíveis (por exemplo, criando-se emprego e renda adicionais para as potenciais vítimas da fome). Isso pode ser suplementado e tornado mais eficaz adquirindo-se alimento de outros países, mas muitas ameaças de fome coletiva foram debeladas mesmo sem esse recurso — simplesmente por meio de um compartilhamento mais eqüitativo do estoque reduzido de alimentos do próprio país. O enfoque tem de ser sobre o poder econômico e a liberdade substantiva dos indivíduos e famílias para comprar alimento suficiente, e não apenas sobre a quantidade de alimento disponível no país em questão.

Essa perspectiva requer análises econômicas e políticas, necessárias também para que se obtenha uma compreensão mais integral de outras crises e desastres além das fomes coletivas. Um bom exemplo é o tipo de dificuldade enfrentada recentemente por alguns países do leste e sudeste da Ásia. Nessas cri-

ses, assim como nas fomes coletivas, alguns segmentos da população perderam seus intitulamentos econômicos inesperadamente e de modo súbito. A rapidez e a intensidade acentuada da privação durante essas crises (e ainda o caráter inesperado dos desastres) diferem do fenômeno mais “regular” da pobreza geral, da mesma maneira que as fomes coletivas diferem da fome endêmica.

INTITULAMENTO E INTERDEPENDÊNCIA

A fome relaciona-se não só à produção de alimentos e a expansão agrícola, mas também ao funcionamento de toda a economia e — até mesmo mais amplamente — com a ação das disposições políticas e sociais que podem influenciar, direta ou indiretamente, o potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição. Ademais, ainda que muito possa ser feito por políticas governamentais sensatas, é importante integrar o papel do governo à atuação eficiente de outras instituições econômicas e sociais — desde a troca, o comércio e os mercados à participação ativa de partidos políticos, organizações não governamentais e instituições que mantêm e facilitam a discussão pública bem embasada, como meios de comunicação noticiosos eficazes.

Subnutrição, fome crônica e fomes coletivas são influenciadas pelo funcionamento de toda a economia e de toda a sociedade — e não apenas pela produção de alimentos e atividades agrícolas. É crucial examinar adequadamente as interdependências econômicas e sociais que governam a incidência da fome no mundo contemporâneo. Os alimentos não são distribuídos na economia por meio de caridade ou de algum sistema de compartilhamento automático. O potencial para comprar alimentos tem de ser *adquirido*. É preciso que nos concentremos não na oferta total de alimentos na economia, mas no “intitulamento” que cada pessoa desfruta: as mercadorias sobre as quais ela pode estabelecer sua posse e das quais ela pode dispor. As pessoas passam fome quando não conseguem estabelecer seu intitulamento sobre uma quantidade adequada de alimentos.⁷

O que determina o intitulamento de uma família? Isso depende de várias influências distintas. A primeira é a *dotação*: a propriedade de recursos produtivos e de riqueza que têm um preço no mercado. Para boa parte da humanidade,

a única dotação significativa é a força de trabalho. A maioria das pessoas do mundo possui poucos recursos além da força de trabalho, que pode apresentar um grau variado de qualificação e experiência. Porém, em geral, o trabalho, a terra e outros recursos compõem a cesta de ativos.

A segunda influência importante consiste nas *possibilidades de produção* e seu uso. É aqui que entra a tecnologia: as possibilidades de produção são determinadas pela tecnologia disponível e são influenciadas pelo conhecimento disponível e pelo potencial das pessoas para organizar seus conhecimentos e dar-lhes um uso efetivo.

Na geração de intitulamentos, a dotação em forma de terra e trabalho pode ser usada diretamente para produzir alimentos — como no caso da agricultura. Ou, alternativamente, uma família ou indivíduo pode adquirir o potencial para comprar alimentos mediante o recebimento de uma renda em forma de salário. Isso dependerá das oportunidades de emprego e das taxas salariais praticadas, que por sua vez dependem das possibilidades de produção — na agricultura, indústria e outras atividades. No mundo todo, a maioria das pessoas não produz alimentos diretamente; elas ganham seu potencial para adquirir alimentos empregando-se na produção de outras mercadorias, as quais podem variar de culturas agrícolas comerciais a produtos artesanais, artigos industrializados e serviços diversos, envolvendo uma variedade de ocupações. Essas interdependências podem ser importantíssimas para a análise das fomes coletivas, uma vez que um número substancial de pessoas pode perder seu potencial para dispor de alimentos devido a problemas na produção de outros bens, e não na dos próprios alimentos.

Terceiro, muito dependeria das *condições de troca*: o potencial para vender e comprar bens e a determinação dos preços relativos de diferentes produtos (por exemplo, produtos artesanais e alimentos básicos). Dada a importância central — de fato, única — da força de trabalho como dotação para grande parte da humanidade, é crucial atentar para a operação dos mercados de trabalho. Uma pessoa que procura emprego o encontra às taxas salariais predominantes? Além disso, artesãos e prestadores de serviço conseguem vender o que tentam vender? A que preços relativos (em comparação com o dos alimentos no mercado)?

Essas condições de troca podem mudar dramaticamente em uma emergência econômica, gerando a ameaça de uma fome coletiva. Mudanças como essas podem sobrevir muito rapidamente em consequência de diversas influências. Houve fomes coletivas associadas a drásticas alterações nos preços relativos de produtos (ou das taxas de salário em relação ao preço dos alimentos) provocadas por várias causas, como seca, inundação, um déficit geral de empregos, um surto de prosperidade desigual que eleva a renda de alguns mas não a de outros ou até mesmo um medo exagerado da escassez de alimentos, que temporariamente eleva os preços, com efeitos devastadores.³

Em uma crise econômica, alguns serviços podem ser atingidos com muito mais gravidade do que outros. Por exemplo, durante a fome coletiva de Bengala em 1943, as razões de troca entre os alimentos e determinados tipos de produtos alteraram-se radicalmente. Além da razão entre os salários e os preços dos alimentos, houve grandes mudanças nos preços relativos do peixe e dos grãos, e os pescadores bengaleses foram um dos grupos ocupacionais mais gravemente afetados na ocasião. É caro que peixe também é alimento, porém é um alimento de alta qualidade, e os pescadores pobres precisam vendê-lo a fim de poder comprar calorias mais baratas — provenientes de alimentos básicos (em Bengala, na maioria das vezes o alimento básico é o arroz) —, o suficiente para sobreviver. O equilíbrio de sobrevivência é sustentado por essa troca, e uma queda repentina no preço do peixe em relação ao do arroz pode devastar esse equilíbrio.⁴

Muitas outras ocupações também são acentuadamente vulneráveis a mudanças nos preços relativos e nas receitas de vendas. Tomemos como exemplo um trabalho como o dos barbeiros. Eles são afetados por dois conjuntos de problemas em períodos de crise econômica: (1) em situações difíceis, as pessoas facilmente adiam um corte de cabelo — e assim a demanda pelo produto do barbeiro pode diminuir drasticamente; (2) em adição a esse declínio na “quantidade”, ocorre também uma queda acentuada no preço relativo do corte: durante a fome de Bengala de 1943, a razão de troca entre o corte de cabelo e os alimentos básicos despencou, em alguns distritos, em 70 ou 80%. Com isso, os barbeiros — pobres como já são — foram arruinados, como muitos outros profissionais. Tudo isso aconteceu tendo havido pouquíssimo declínio geral na produção de alimentos ou na oferta agregada. A combinação de maior poder aquisitivo da população urbana (que se beneficiara do *boom* ocorrido durante

a guerra) e da temida retirada especulativa de alimentos dos mercados contribuiu para gerar a fome em razão de uma acentuada mudança distributiva. Para compreendermos a causação da fome crônica e aguda, é preciso uma análise de todo o mecanismo econômico, e não apenas um cômputo da produção e oferta de alimentos.⁵

CAUSAÇÃO DA FOME COLETIVA

As deficiências de intitamentos que acarretam fomes coletivas podem ter várias causas. As tentativas de remediar as fomes coletivas e, mais ainda, de evitá-las precisam levar em conta essa diversidade de antecedentes causais. As fomes coletivas refletem um sofrimento comum a numerosas pessoas, mas nem sempre têm as mesmas causas.

Para quem não produz alimentos (por exemplo, operários industriais ou prestadores de serviços) ou não é proprietário dos alimentos que produz (por exemplo, trabalhadores agrícolas assalariados), o potencial para adquirir alimentos no mercado depende de seus ganhos, dos preços dos gêneros alimentícios e dos outros gastos necessários além do gasto com alimentos. O potencial dessas pessoas para obter alimentos depende de circunstâncias econômicas: emprego e taxas salariais para trabalhadores assalariados, produção de outros bens e seus preços para artesãos e prestadores de serviço etc.

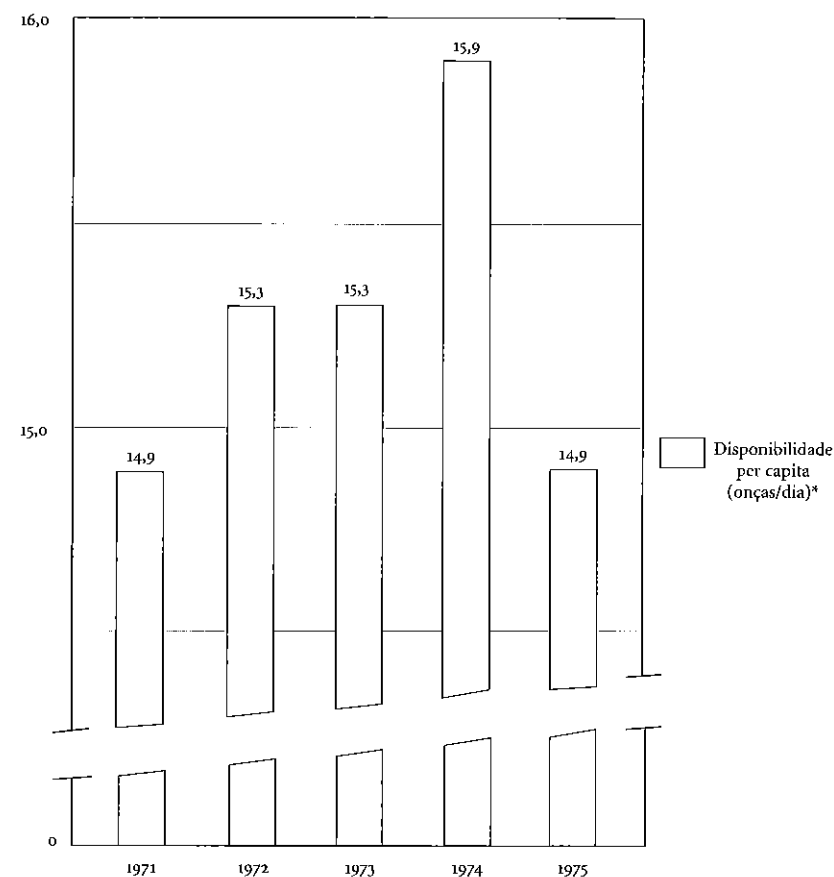
Mesmo para quem produz alimentos, embora seus intitamentos dependam de sua produção *individual* de gêneros alimentícios, não existe uma dependência semelhante com relação à produção *nacional* desses gêneros, que é geralmente focalizada por muitos estudos sobre fome coletiva. Além disso, às vezes as pessoas têm de vender alimentos caros, como produtos de origem animal, para comprar calorias mais baratas provenientes dos grãos, como frequentemente fazem os pastores pobres: por exemplo, nômades criadores de animais no Sahel e na região da Etiópia e Somália. A dependência de troca para os pastores africanos, que precisam vender produtos de origem animal, inclusive carne, para comprar as calorias baratas dos alimentos básicos, é muito semelhante à dos pescadores bengaleses já mencionados, que precisam vender peixe a fim de comprar as calorias mais baratas do arroz. Esse frágil equilíbrio

pode ser perturbado por mudanças nas razões de troca. Uma queda no preço dos produtos de origem animal em relação ao dos grãos pode acarretar um desastre para esses pastores. Algumas fomes coletivas africanas que afetaram acentuadamente o segmento pastoril da população envolveram um processo desse tipo. Uma seca pode acarretar a queda no preço relativo dos produtos de origem animal (até mesmo da carne) em relação ao dos alimentos tradicionalmente mais baratos, pois as pessoas com frequência mudam seu padrão de consumo *diminuindo* a ingestão de alimentos caros (como a carne) e não essenciais (como os artigos de couro) em situações de dificuldade econômica. Essa alteração nos preços relativos pode impossibilitar aos pastores comprar alimentos básicos suficientes para sobreviver.⁶

As fomes coletivas podem ocorrer mesmo sem nenhum declínio na produção ou disponibilidade de alimentos. Um trabalhador pode ser levado a passar fome devido ao desemprego, combinado com a ausência de um sistema de seguridade social que forneça recursos como o seguro-desemprego. Isso pode facilmente acontecer e, de fato, uma grande fome coletiva pode sobrevir *apesar* de um nível geral elevado ou até mesmo de um “pico” na disponibilidade de alimentos.

Um exemplo de ocorrência de fome coletiva apesar de um pico na disponibilidade de alimentos é a fome coletiva de Bangladesh de 1974.⁷ Ela aconteceu em um ano em que houve uma disponibilidade per capita de alimentos *maior* do que em qualquer outro ano entre 1971 e 1976 (ver gráfico 7.1). A fome aguda começou com o desemprego regional causado por inundações, que afetaram a produção de alimentos muitos meses mais tarde, na época da colheita, que foi reduzida (principalmente por volta do mês de dezembro), porém a fome coletiva aconteceu anteriormente, e terminou bem antes de as culturas amadurecerem para a colheita. As inundações acarretaram uma privação de renda *imediata* dos trabalhadores rurais no verão de 1974; eles perderam os salários que teriam ganhado com a transplantação do arroz e atividades relacionadas, que lhes teriam fornecido os recursos para comprar comida. A fome aguda local e o pânico foram seguidos por uma fome mais generalizada, agravada pelo nervosismo no mercado de alimentos e pelo drástico aumento nos preços do arroz em consequência de expectativas exageradas de futura escassez de alimentos. A escassez futura foi superestimada e, em certa medida, manipulada, e o preço do

GRÁFICO 7.1: DISPONIBILIDADE DE GRÃOS EM BANGLADESH, 1971-1975



Fonte: Amartya Sen, *Poverty and famines*. Oxford, Oxford University Press, 1981, tabela 9.5. A fome coletiva ocorreu em 1974.

* 1 onça = 28,35 g (N. T.)

arroz sofreu em seguida uma correção para baixo.⁸ Contudo, àquela altura, a fome coletiva já fizera numerosas vítimas.

Mesmo quando uma fome coletiva *está* associada a um declínio na produção de alimentos (como claramente ocorreu por ocasião da fome coletiva da China entre 1958 e 1961 ou nas da Irlanda na década de 1840⁹), precisamos ir além das estatísticas de produção para explicar por que alguns segmentos da

população são dizimados enquanto o restante nada sofre. Para reinar, as fomes coletivas precisam dividir. Por exemplo, um grupo de camponeses pode sofrer perdas de intitulentos quando diminui a produção de alimentos em seu território, devido talvez a uma seca local, mesmo quando não há uma escassez geral de alimentos no país. As vítimas não teriam recursos para comprar alimentos de outros lugares, pois não teriam muito o que vender para auferir alguma renda, dada a perda de produção que sofreram. Outras pessoas, com ganhos mais seguros em outras ocupações ou em outros locais, podem conseguir sobreviver sem grandes problemas, comprando alimentos de outros lugares. Um caso muito semelhante a esse aconteceu durante a fome coletiva de 1973 em Wollo, na Etiópia, quando os habitantes empobrecidos dessa província não podiam comprar alimentos, apesar de o preço dos produtos alimentícios em Dessie (capital de Wollo) não ser maior do que em Adis Abeba e Asmara. Há indícios de que alimentos saíram de Wollo em direção a regiões mais prósperas da Etiópia, onde as pessoas tinham mais renda para comprá-los.

Ou, para dar um exemplo diferente, os preços dos alimentos podem disparar devido a um aumento do poder aquisitivo de alguns grupos ocupacionais e, em consequência, outros grupos que precisam comprar alimentos podem ser arruinados porque o real poder de compra de suas rendas monetárias declinou acentuadamente. Uma fome coletiva desse tipo pode ocorrer sem haver declínio algum na produção de alimentos, pois resulta de um aumento de demanda concorrente, e não de uma queda da oferta total. Foi isso que desencadeou a fome coletiva de Bengala em 1943 (já mencionada), com os habitantes urbanos sendo favorecidos pelo *boom* ocorrido durante a guerra — o exército japonês estava muito próximo, e os gastos da Grã-Bretanha e da Índia com a defesa eram vultosos na região urbana de Bengala, incluindo Calcutá. Assim que os preços do arroz começaram a subir vertiginosamente, o pânico do público e a especulação manipuladora fizeram seu papel na elevação estratosférica dos preços, que ficaram fora do alcance de uma parcela substancial da população rural bengalesa.¹⁰ E salvou-se quem pôde.¹¹

Ou, em mais um exemplo diferente, alguns trabalhadores podem descobrir que suas ocupações “desapareceram” porque a economia mudou e os tipos e locais das atividades remuneradas são outros. Isso aconteceu na África subsaariana, por exemplo, com uma mudança nas condições ambientais e climáticas.

Trabalhadores outrora produtivos podem então ficar sem trabalho ou remuneração e, na ausência de sistemas de seguridade social, não têm a que recorrer.

Em alguns outros casos, a perda de um emprego remunerado pode ser um fenômeno temporário, com efeitos poderosos para o desencadeamento de uma fome coletiva. Na fome coletiva de Bangladesh em 1974, por exemplo, os primeiros sinais de dificuldades surgiram entre os trabalhadores rurais sem terra, depois das inundações de verão, que prejudicaram a contratação de mão-de-obra para fazer a transplantação do arroz. Esses trabalhadores, que viviam ao deus-dará, não tiveram como escapar da fome aguda em consequência da perda do emprego assalariado, e esse fenômeno ocorreu muito *antes* de as culturas adversamente afetadas chegarem à época da colheita.¹²

As fomes coletivas são fenômenos altamente divisores. As tentativas de compreendê-las em função da disponibilidade *média* de alimentos per capita podem ser absolutamente enganosas. É raro encontrar uma fome coletiva que afete mais de 5% ou 10% da população. É bem verdade que existem relatos sobre fomes coletivas nas quais se afirma que quase todos os habitantes de um país passaram fome. No entanto, a maioria dessas histórias não se sustenta diante de uma investigação atenta. Por exemplo, a conceituada *Encyclopaedia Britannica*, em sua celebrada décima primeira edição, refere-se à fome coletiva indiana em 1344-1345 como uma calamidade na qual nem mesmo “o imperador mongol conseguia obter o necessário para sua morada”.¹³ Mas essa história apresenta alguns problemas. Lamentavelmente, é preciso informar que o império mongol só foi estabelecido na Índia em 1526. E, talvez mais importante, o imperador Tughlak no poder em 1344-1345 — Mohammad Bin Tughlak — não só não teve grandes dificuldades para obter o necessário para sua morada, como também contou com recursos suficientes para organizar um dos mais célebres programas de auxílio a vítimas da fome de toda a história.¹⁴ Os relatos de fome generalizada não correspondem à realidade dos destinos díspares.

PREVENÇÃO DA FOME COLETIVA

Como as fomes coletivas se associam à perda de intitulentos de um ou mais grupos ocupacionais em regiões específicas, é possível impedir a fome aguda resultante recriando-se sistematicamente um nível mínimo de rendas e

intitamentos para as pessoas afetadas pelas mudanças econômicas. Os números envolvidos, embora com frequência sejam elevados em termos absolutos, geralmente representam frações diminutas da população total, e os níveis mínimos de poder de compra necessários para evitar a fome aguda podem ser bem pequenos. Portanto, os custos dessa ação pública para a prevenção da fome coletiva são muito modestos até mesmo para os países pobres, desde que tomem providências sistemáticas e eficazes a tempo.

Apenas para dar uma idéia das magnitudes envolvidas, se as vítimas em potencial da fome coletiva constituírem, digamos, 10% da população total de um país (geralmente a proporção é bem menor do que essa), a parcela da renda total dirigida a essas pessoas pobres não ultrapassaria, em circunstâncias normais, uns 3% do PNB. Sua participação normal no consumo de alimentos poderia também, não exceder 4% ou 5% desse consumo. Assim, os recursos necessários para recriar a renda *integral* dessas pessoas, ou para reabastecê-las com a quantidade normal total de alimentos consumidos, partindo do zero, não precisariam ser vultosos, desde que fossem organizadas eficazmente medidas preventivas. Obviamente, sobram ainda alguns recursos em posse das vítimas da fome coletiva (e assim seus intitamentos não precisam ser recriados da estaca zero), de modo que a necessidade *líquida* de recursos pode ser ainda menor.

Além disso, boa parte da mortalidade associada às fomes coletivas resulta de doenças desencadeadas pela debilitação, colapso das condições de saneamento, movimentos populacionais e alastramento infeccioso de doenças endêmicas da região.¹⁵ Esses fatores também podem ser reduzidos acentuadamente por meio de ação pública sensível, envolvendo controle de epidemias e disposições comunitárias para assistência médica. Ainda nessa área, os retornos sobre pequenos montantes de despesas públicas bem planejadas podem ser enormes.

A prevenção da fome coletiva depende muito das políticas de proteção aos intitamentos. Nos países mais ricos, essa proteção é fornecida por programas de combate à pobreza e pelo seguro-desemprego. A maioria dos países em desenvolvimento não possui um sistema geral de seguro-desemprego, mas alguns oferecem empregos públicos de emergência em épocas de grande queda no nível de emprego causada por desastres naturais ou não naturais. O dispêndio compensatório do governo na criação de empregos pode contribuir para debelar com grande eficácia a ameaça de uma fome coletiva. Esse é, de fato, o

modo como potenciais fomes coletivas têm sido evitadas na Índia desde a independência — principalmente por meio da criação compensatória de empregos. Em Maharashtra, em 1973, por exemplo, para compensar a perda de empregos associada a uma seca rigorosa, foram criados 5 milhões de empregos temporários, um número realmente elevado (quando se leva em consideração também os membros das famílias dos trabalhadores). Os resultados foram extraordinários: nenhum aumento significativo da mortalidade, e até mesmo nenhum grande aumento no número de pessoas subnutridas, apesar de um declínio drástico (em muitas áreas, 70% ou mais) na produção de alimentos em uma vasta região.

FOME COLETIVA E DISTANCIAMENTO

A economia política da prevenção da fome coletiva envolve instituições e organizações, mas depende, além disso, do exercício de poder e autoridade. Depende particularmente do distanciamento entre governantes e governados. Mesmo quando a causação imediata de uma fome coletiva é outra, a distância social e política entre governantes e governados pode ter um papel crucial na ausência de prevenção contra uma fome coletiva.

É útil, neste contexto, examinar o caso das fomes coletivas que na década de 1840 devastaram a Irlanda, cerca de 150 anos atrás, matando uma *proporção* da população maior do que qualquer outra fome coletiva já registrada na história do mundo.¹⁶ A fome coletiva também mudou de um modo decisivo o feitiço da Irlanda. Acarretou um nível de emigração — mesmo sob terríveis condições de viagem — quase nunca visto em outras partes do planeta.¹⁷ A população irlandesa atual ainda é imensamente menor do que a de 1845, ano em que a fome coletiva começou.

O que, então, causou essa calamidade? No livro *Homem e super-homem*, de George Bernard Shaw, um rico irlandês-americano, sr. Malone, recusa referir-se às fomes coletivas irlandesas da década de 1840 como “fome”. Conta à sua nora inglesa, Violet, que seu pai “morreu de inanição no negro 47”. Quando Violet pergunta “A fome?”, Malone replica “Não, inanição. Quando um país está abarrotado de víveres e os exporta, não pode haver uma fome”.

Há vários equívocos na réplica acerba de Malone. Por certo é verdade que estavam sendo exportados alimentos da faminta Irlanda para a próspera Inglaterra, mas não é verdade que a Irlanda estava abarrotada de víveres (de fato, a coexistência de fome e exportações de gêneros alimentícios é um fenômeno comum em muitas fomes coletivas). Além disso, embora os termos *starve* e *starvation*, usados nessa passagem, possam ser interpretados em seu antigo sentido ativo, hoje praticamente em desuso, de *fazer* uma pessoa ficar sem se alimentar, em especial *causando* sua morte pela fome, é difícil negar que *houve* uma fome (como o termo é comumente entendido) na Irlanda nessa época.

Malone estava indicando algo diferente — e muito profundo — reconhecidamente com uma certa licença literária. A questão central concerne ao papel da condição de agente dos homens na causa e sustentação das fomes coletivas. Se as fomes coletivas irlandesas fossem inteiramente evitáveis e, em particular, se as autoridades do governo pudessem tê-las impedido, a acusação de “matar pela fome” os irlandeses seria suficientemente clara. O dedo acusador não pode deixar de apontar o papel da política pública na prevenção ou não prevenção das fomes coletivas, bem como as influências políticas, sociais e culturais que determinam a política pública. As questões de políticas a ser examinadas relacionam-se a atos tanto de *omissão* como de *perpetração*. Uma vez que as fomes coletivas continuam a ocorrer em diversos países mesmo no mundo atual com sua prosperidade global sem precedentes, as questões das políticas públicas e sua eficácia permanecem tão relevantes hoje quanto eram há 150 anos.

No caso das razões mais imediatas das fomes coletivas irlandesas, houve claramente uma redução da produção de alimentos na Irlanda, principalmente em razão de uma praga que afetou o cultivo da batata. Contudo, o papel da oferta global de alimentos na geração dessa fome coletiva pode ser avaliado de modos diferentes, dependendo da abrangência de nossas estatísticas sobre gêneros alimentícios. Muito depende da área considerada para a produção de alimentos. Como salientou Cormac O’Grada, se considerarmos todo o Reino Unido, concluiremos que não houve crises de produção ou de oferta de alimentos, em contraste com o que aconteceu especificamente na Irlanda.¹⁸ Decerto teria sido possível transferir alimentos da Grã-Bretanha para a Irlanda se os irlandeses tivessem recursos para adquiri-los. O fato de isso não ter acontecido, e sim exatamente o oposto, relaciona-se à pobreza da Irlanda e à privação econômica das vítimas irlandesas.

Como explicou Terry Eagleton em sua eloqüente abordagem literária das fomes coletivas irlandesas, *Heathcliff and the great hunger*: “Neste sentido, pode-se racionalmente afirmar que os irlandeses não morreram simplesmente por falta de alimentos, mas porque em grande medida não tinham dinheiro para comprar os gêneros alimentícios que estavam presentes em abundância no reino todo, mas não suficientemente disponíveis para eles”.¹⁹

Ao analisar a causação das fomes coletivas, é importante estudar a prevalência geral da pobreza no país ou na região examinados. No caso da Irlanda, a pobreza dos irlandeses em geral e as proporções modestas dos ativos que eles possuíam os tornaram especialmente vulneráveis ao declínio econômico que se abateu com a praga.²⁰ Nesse contexto, deve-se focar não apenas a pobreza endêmica das pessoas envolvidas, mas também a vulnerabilidade especial daqueles cujos intituleamentos são particularmente frágeis na presença de mudanças econômicas.²¹ É a condição geral inerme dos muito pobres — combinada com infortúnios adicionais acarretados por variações econômicas — que produz as vítimas da fome drástica. Os pequenos plantadores de batatas irlandeses foram severamente atingidos pela praga e, devido ao aumento do preço dos alimentos, outros também foram.

Quanto aos víveres propriamente ditos, longe de haver uma importação sistemática de alimentos para a Irlanda a fim de debelar a fome coletiva, ocorreu (como já mencionado) o movimento oposto: a exportação de gêneros alimentícios da Irlanda para a Inglaterra (sobretudo dos de melhor qualidade). Esse tipo de “contramovimentação” de alimentos não é de todo raro em uma classe de fomes coletivas — as chamadas *slump famines* [“fomes coletivas de depressão”] — na qual ocorre um declínio global na economia que acarreta uma queda drástica do poder aquisitivo dos consumidores enquanto a oferta de alimentos disponíveis (ainda que reduzida) alcança um preço melhor em outros lugares. Uma contramovimentação como essa aconteceu, por exemplo, na já mencionada fome coletiva de Wollo, Etiópia, em 1973, quando os habitantes empobrecidos da província ficaram sem condições de comprar alimentos, apesar de os preços dos gêneros alimentícios não serem mais elevados — e, muitas vezes, serem substancialmente mais baixos — do que no resto do país. Há, com efeito, registros de *saída* de víveres de Wollo para as regiões mais prósperas da Etiópia, onde as pessoas tinham mais renda e, portanto, maior potencial para adquiri-los.²²

Isso realmente ocorreu em grande escala na Irlanda na década de 1840, quando navio após navio — carregados de trigo, aveia, gado bovino e suíno, ovos e manteiga — saiu pelo rio Shannon da faminta Irlanda em direção à bem alimentada Inglaterra. A exportação de alimentos da Irlanda para a Inglaterra no auge da fome coletiva tem sido razão de grande amargura na Irlanda, e mesmo hoje em dia continua a influenciar a complexa desconfiança entre Inglaterra e Irlanda.

Não há um grande mistério econômico por trás do movimento dos gêneros alimentícios da Irlanda para a Inglaterra durante as fomes coletivas irlandesas. As forças de mercado sempre incentivam o deslocamento dos víveres para lugares onde as pessoas têm condições de pagar por eles um preço mais elevado. Os prósperos ingleses podiam fazer exatamente isso, em contraste com os irlandeses empobrecidos. Analogamente, em 1973, os habitantes de Adis Abeba podiam adquirir alimentos que os infelizes famintos de Wollo não podiam.

Não se deve, com isso, concluir precipitadamente que deter as transações de mercado seria o modo correto de eliminar uma fome coletiva. Em alguns casos especiais, uma paralisação como essa pode atender a um objetivo limitado (poderia ter ajudado os consumidores irlandeses se a contramovimentação dos víveres para a Inglaterra houvesse sido reprimida), mas em geral isso ainda deixaria sem solução o problema básico da pobreza e destituição das vítimas da fome. Para mudar essa situação, seriam necessárias políticas mais positivas — e não a política puramente negativa de proibir certos tipos de transações de mercado. Na verdade, com políticas positivas de regeneração das rendas perdidas dos destituídos (por exemplo, por meio de programas de empregos públicos), a contramovimentação dos alimentos teria sido automaticamente reduzida ou eliminada, pois os compradores internos poderiam ter tido mais condições para adquirir comida.

Sabemos, obviamente, que o governo do Reino Unido pouco fez para aliviar a destituição e a fome dos irlandeses durante todo o período de fome coletiva. Houve ocorrências semelhantes no império, mas a Irlanda destacou-se por ser parte das próprias ilhas Britânicas. É nesse aspecto que o *distanciamento cultural*, em oposição a uma assimetria puramente política, tem uma certa importância (embora o distanciamento cultural também seja “político”, em um sentido amplo).

Nesse contexto, é importante levar em consideração que, na década de 1840, quando sobreveio a fome coletiva irlandesa, havia na Grã-Bretanha um amplo sistema de auxílio aos pobres razoavelmente bem estabelecido, limitado à Grã-Bretanha. A Inglaterra também tinha sua parcela de pobres, e até mesmo a vida do trabalhador inglês empregado não era nada próspera (o ano de 1845, quando teve início a série de fomes coletivas irlandesas, também foi o ano da publicação da clássica crítica de Friedrich Engels contra a pobreza e miséria econômica dos trabalhadores ingleses, *Situação da classe trabalhadora na Inglaterra*). Mas ainda assim havia um certo comprometimento político para evitar a fome flagrante na Inglaterra. Não existia um comprometimento semelhante em relação ao império — nem sequer à Irlanda. Até mesmo as Leis dos Pobres concediam aos destituídos ingleses substancialmente mais direitos do que os concedidos aos destituídos irlandeses.

Com efeito, como observou Joel Mokyr, “a Irlanda era considerada pela Grã-Bretanha uma nação estrangeira e até mesmo hostil”.²³ Esse distanciamento afetou muitos aspectos das relações entre irlandeses e britânicos. Em primeiro lugar, como menciona Mokyr, desincentivou o investimento de capital britânico na Irlanda. Porém, o que é mais relevante no presente contexto, havia uma relativa indiferença às fomes coletivas e aos sofrimentos na Irlanda e menos empenho de Londres para evitar a destituição e a fome dos irlandeses. Richard Ned Lebow afirmou que, enquanto a pobreza na Grã-Bretanha era normalmente atribuída a mudanças e flutuações da economia, julgava-se que a pobreza na Irlanda era causada por preguiça, apatia e inépcia, e assim pensava-se que a “missão britânica” não era a de “aliviar o sofrimento dos irlandeses, mas civilizar seu povo e levá-los a sentir e agir como seres humanos”.²⁴ Essa pode ser uma visão um tanto exagerada, mas é difícil pensar que na Inglaterra se permitiria que ocorressem fomes coletivas como as da Irlanda na década de 1840.

Ao buscarmos o que há por trás das influências sociais e culturais que moldam as políticas públicas e que, nesse caso, permitiu a ocorrência das fomes coletivas, é importante avaliar o senso de dissociação e superioridade que caracterizava a atitude britânica em relação aos irlandeses. As raízes culturais das fomes coletivas irlandesas remontam à longínqua época do poema *The Faerie Queene*, de Edmund Spenser (publicado em 1590), e talvez até a um tempo mais remoto. A tendência a pôr a culpa nas vítimas, acentuada no próprio poema,

sobreviveu até as fomes coletivas de 1840, e a predileção dos irlandeses por batatas somou-se à lista das calamidades que os nativos haviam, na concepção dos ingleses, acarretado para si mesmos.

A convicção da superioridade cultural combina bem com a assimetria de poder político.²⁵ O célebre comentário de Winston Churchill — de que a fome coletiva de Bengala em 1943, que foi a última fome coletiva na Índia britânica (e também a derradeira ocorrida na Índia), foi causada pela tendência dos nativos a reproduzir-se “como coelhos” — enquadra-se nessa tradição de culpar o súdito colonial; tal comentário é esplendidamente suplementado pela outra crença de Churchill, de que os indianos eram “o povo mais bestial do mundo, ao lado dos alemães”.²⁶ É impossível não ter compaixão por Winston Churchill, que corria um duplo perigo, confrontado por alemães bestiais que almejavam derrubar seu governo e por indianos bestiais que reivindicavam um governo bom.

Charles Edward Trevelyan, na direção do Tesouro durante as fomes coletivas irlandesas, não via grandes erros na política econômica britânica para a Irlanda (da qual ele era o encarregado); indicou os hábitos irlandeses como parte da explicação para as fomes coletivas. O principal dentre os defeitos habituais era a tendência dos irlandeses pobres a comer apenas batatas, o que os tornava dependentes de uma única cultura. A opinião de Trevelyan sobre a causação das fomes coletivas irlandesas permitiu-lhe associá-las à sua análise sobre a culinária irlandesa: “Quase não se encontra mulher alguma da classe camponesa no oeste da Irlanda cuja arte culinária exceda o cozimento de uma batata”.²⁷ Essa observação é interessante não apenas por ser raríssimo um inglês encontrar uma ocasião apropriada para proferir uma crítica internacional sobre arte culinária. Mais do que isso, o ato de apontar o dedo acusador para a parca dieta dos pobres irlandeses ilustra bem a tendência de pôr a culpa na vítima. Dessa perspectiva, na opinião de Trevelyan, as vítimas conseguiram sozinhas provocar uma calamidade, apesar dos melhores esforços do governo em Londres para impedir.

O distanciamento cultural tem de ser somado à ausência de incentivos políticos (discutidos no capítulo 6) para explicar a inação britânica durante as fomes coletivas irlandesas. Na verdade, é tão fácil prevenir as fomes coletivas que chega a ser espantoso elas ocorrerem.²⁸ O senso de distanciamento entre o governante e o governado — entre “nós” e “eles” — é uma característica crucial das

fomes coletivas. Esse distanciamento é tão severo nas fomes coletivas contemporâneas da Etiópia, Somália e Sudão quanto foi na Irlanda e na Índia sob o domínio estrangeiro no século XIX.

PRODUÇÃO, DIVERSIFICAÇÃO E CRESCIMENTO

Retorno agora à economia da prevenção das fomes coletivas. Para evitar as fomes coletivas, é útil ter uma economia mais opulenta e crescente. A expansão econômica freqüentemente reduz a necessidade de proteção de intitulumentos, e além disso aumenta os recursos disponíveis para fornecer essa proteção. Essa é uma lição de óbvia importância para a África subsaariana, onde a ausência de um crescimento econômico global tem sido uma importante fonte básica de privação. A propensão às fomes coletivas é muito maior quando a população é generalizadamente pobre e quando é difícil obter fundos públicos.

É preciso atentar para a necessidade de incentivos geradores de crescimento na produção e nas rendas — incluindo, *inter alia*, a expansão da produção de alimentos. Isso requer que se planejem incentivos de preços sensatos, mas também pede medidas que encorajem e aumentem a mudança técnica, a especialização de mão-de-obra e a produtividade — tanto na agricultura como em outras áreas.²⁹

Embora o crescimento da produção de alimentos seja importante, a questão principal relaciona-se ao crescimento econômico global, pois os alimentos podem ser comprados no mercado mundial. Um país pode comprar víveres do exterior se tiver recursos para isso (gerados, digamos, por sua produção industrial). Se, por exemplo, compararmos a produção de alimentos per capita de 1993-1995 com a de 1979-1981 em diversos países da Ásia e da África, constatamos um *declínio* de 1,7% na Coreia do Sul, 12,4% no Japão, 33,5% em Botsuana e 58% em Cingapura. Mas não encontraremos fome crescente nessas economias, porque elas também apresentaram uma rápida expansão da renda real per capita graças a outros recursos (como indústrias ou mineração), e de qualquer modo elas são mais ricas. O compartilhamento da renda aumentada tornou os cidadãos desses países capazes de obter mais alimentos do que antes, apesar da queda na produção de gêneros alimentícios. Em contraste, embora tenha havido pouco ou nenhum declínio na produção de alimentos per capita

em economias como as do Sudão (7,7% de *aumento*) ou de Burkina Faso (29,4% de *aumento*), verificou-se nessas economias uma considerável expansão da fome em razão de sua pobreza generalizada e dos intitamentos econômicos vulneráveis de muitos grupos substanciais. É essencial evidenciar os processos reais por meio dos quais uma pessoa ou uma família estabelece seu potencial para dispor de alimentos.

Ressalta-se com frequência — corretamente — que a produção de alimentos per capita esteve em queda na África subsaariana até pouco tempo atrás. Isso é verdade e obviamente constitui motivo de preocupação, tendo implicações para muitos aspectos da política pública, que vão da pesquisa agrícola ao controle populacional. Porém, como já mencionado, a queda na produção per capita de alimentos aplica-se igualmente a muitos países de outras regiões do mundo.³⁰ Não houve fomes coletivas nesses países porque (1) eles alcançaram taxas de crescimento relativamente elevadas em outras áreas da produção e (2) a dependência em relação à produção de alimentos como fonte de renda é bem menor nesses países do que na economia típica da África subsaariana.

A tendência a pensar no aumento das culturas como a única maneira de resolver um problema de insuficiência de alimentos é forte e tentadora, e às vezes realmente tem uma certa base racional. Mas o quadro é mais complexo e se relaciona a oportunidades econômicas alternativas e a possibilidades de comércio internacional. No que concerne à falta de crescimento, a característica principal dos problemas da África subsaariana não é especificamente a ausência de crescimento na produção de gêneros alimentícios, mas a ausência *geral* de crescimento econômico (da qual o problema da produção de alimentos é apenas uma parte). A necessidade de uma estrutura de produção mais diversificada é muito acentuada na África subsaariana, dadas as incertezas climáticas, de um lado, e a possibilidade de expansão em outras áreas de atividade produtiva, de outro. A tão preconizada estratégia da concentração exclusiva na expansão da agricultura — e especificamente nas culturas alimentares — equivale a apostar tudo em um só cavalo, e os riscos dessa política podem ser imensos.

Evidentemente, não é provável que no curto prazo se possa reduzir acentuadamente a dependência da África subsaariana com relação à produção de alimentos como fonte de renda. Mas pode-se tentar alguma diversificação de imediato, e até mesmo uma redução da dependência excessiva com relação a umas

poucas culturas pode melhorar a segurança das rendas. No longo prazo, para que a África subsaariana se junte ao processo de expansão econômica que vem ocorrendo em muitas outras partes do mundo, seria preciso buscar e usar com mais empenho outras fontes de renda e crescimento que não a produção de alimentos, e mesmo fora da agricultura.

A VIA DO EMPREGO E A QUESTÃO DA CONDIÇÃO DE AGENTE

Mesmo quando estão ausentes as oportunidades de comércio internacional, pode ser crucialmente importante o modo como a oferta total de alimentos é dividida entre os diversos grupos do país. É possível evitar as fomes coletivas recriando as rendas perdidas pelas vítimas potenciais (por exemplo, com a criação temporária de emprego assalariado em projetos públicos especialmente concebidos), dando-lhes o poder de competir por alimentos no mercado, fazendo com que o estoque disponível seja dividido de forma mais igualitária. Na maioria das situações em que ocorreram fomes coletivas, uma divisão mais equitativa dos alimentos teria evitado que pessoas passassem fome (embora uma expansão da oferta de alimentos obviamente pudesse ter facilitado as coisas). A prevenção da fome coletiva por meio da criação de emprego, com ou sem expansão da disponibilidade total de gêneros alimentícios, tem sido usada em muitos países, incluindo Índia, Botsuana e Zimbábue.³¹

A via do emprego também incentiva os processos de troca e comércio e não transtorna a vida econômica, social e familiar. Em grande medida, os beneficiários podem permanecer em suas próprias casas, próximos às suas atividades econômicas (como a agricultura), de modo que essas operações econômicas não sofrem interrupção. Da mesma forma, a vida familiar pode prosseguir em ritmo normal, o que não ocorreria se as pessoas fossem despachadas para campos de emergência. Com isso, há mais continuidade social e menos risco de propagação de doenças infecciosas, que tendem a irromper em campos superlotados. Em geral, a abordagem da ajuda por meio de emprego também permite às vítimas potenciais da fome coletiva serem tratadas como agentes ativos, e não como recebedores passivos de esmolas do governo.³²

Outro aspecto a salientar aqui (em concordância com a abordagem geral deste livro) é o dos usos combinados de diferentes instituições sociais nesse processo de prevenção da fome coletiva. Nesse contexto, a política pública assume a forma de recurso a disposições institucionais muito diferentes:

- (1) *auxílio do Estado* na criação de renda e emprego;
- (2) operação de *mercados privados* de alimento e trabalho;
- (3) apoio no *comércio e negócios* normais.

A integração dos papéis respectivos de diferentes instituições sociais — envolvendo as organizações de mercado e as externas ao mercado — é importantíssima como abordagem adequadamente ampla da prevenção das fomes coletivas, assim como para o desenvolvimento econômico em geral.

DEMOCRACIA E PREVENÇÃO DA FOME COLETIVA

Já me referi, neste livro, ao papel da democracia na prevenção das fomes coletivas. O argumento relaciona-se particularmente aos incentivos políticos gerados por eleições, política multipartidária e jornalismo investigativo. Certamente é verdade que nunca houve uma fome coletiva em uma democracia multipartidária efetiva.

Essa associação histórica observada é causal ou simplesmente uma ocorrência accidental? A possibilidade de que a relação entre direitos políticos democráticos e a ausência de fomes coletivas seja uma “falsa correlação” pode parecer suficientemente plausível quando se leva em consideração o fato de que os países democráticos muitas vezes são também muito ricos e, portanto, talvez imunes às fomes coletivas por outras razões. Mas nota-se a ausência de fomes coletivas mesmo em países democráticos que são paupérrimos, como Índia, Botsuana ou Zimbábue.

Houve ocasiões em que os países democráticos pobres sofreram declínios muito maiores na produção e oferta de alimentos, além de um colapso mais acentuado do poder aquisitivo de segmentos substanciais da população, do que alguns países não democráticos. Mas, enquanto os países ditatoriais sofreram

fomes coletivas de vulto, os democráticos conseguiram evitá-las totalmente apesar da pior situação de seus estoques de víveres. Botsuana, por exemplo, sofreu uma queda de produção de alimentos de 17% e Zimbábue de 38% nos períodos 1979-1981 e 1983-1984, os mesmos períodos em que o declínio da produção de gêneros alimentícios no Sudão e na Etiópia foi relativamente modesto, de 11% ou 12%. Porém, enquanto Sudão e Etiópia sofreram grandes fomes coletivas, isso não aconteceu em Botsuana e Zimbábue, o que se deveu, em grande medida, a políticas oportunas e amplas de prevenção da fome coletiva nesses países.³³

Se os governos de Botsuana e Zimbábue não houvessem tomado providências a tempo, teriam sido severamente criticados e pressionados pela oposição e bombardeados pela imprensa. Em contraste, os governos etíope e sudanês não precisaram haver-se com ameaças desse tipo — os incentivos políticos relacionados a instituições democráticas estavam totalmente ausentes nesses países. As fomes coletivas no Sudão e na Etiópia — e em muitos países da África subsaariana — foram alimentadas pela imunidade política desfrutada pelos líderes governamentais em países autoritários. Isso aparentemente se aplica também à atual situação na Coreia do Norte.

É fácil evitar as fomes coletivas regenerando-se o poder aquisitivo perdido pelos grupos gravemente afetados, o que se pode fazer mediante vários programas, incluindo — como acabamos de discutir — a criação de empregos de emergência em projetos públicos de curto prazo. Na Índia pós-independência ocorreram, em várias ocasiões, declínios muito pronunciados na produção e disponibilidade de alimentos, e também uma gigantesca destruição da solvência econômica de grandes grupos de pessoas, mas ainda assim as fomes coletivas foram evitadas dando-se “intitulentos” às vítimas potenciais para que elas obtivessem alimentos, por meio de renda proveniente de projetos orientados para o emprego e por outros meios. É evidente que trazer mais alimentos para a região assolada pela fome coletiva ajudará a aliviá-la se as vítimas potenciais tiverem poder econômico para comprar os víveres, para o que também é crucial a criação de renda para os que não têm nenhuma (ou têm pouquíssima). Porém, mesmo na ausência de importações de alimentos para a região, a própria criação de renda para as pessoas destituídas ajuda a aliviar a fome por meio de uma melhor divisão dos alimentos disponíveis.³⁴

Na seca de 1973 em Maharashtra, na Índia, a produção de alimentos diminuiu tão drasticamente que a quantidade produzida per capita foi metade da registrada para a África subsaariana. Entretanto, não houve fome coletiva em Maharashtra (onde 5 milhões de pessoas foram empregadas em projetos públicos organizados rapidamente), ao passo que na África subsaariana ocorreram fomes coletivas de grande vulto.³⁵ Além desses contrastes entre as experiências de cada país na prevenção das fomes coletivas, que ressaltam eloqüentemente o papel protetor da democracia, existem algumas evidências intertemporais interessantes relacionadas à *transição* de um país para a democracia. A Índia, por exemplo, continuou a ter fomes coletivas exatamente até a época da independência, em 1947. A última delas — uma das maiores — foi a de Bengala, na primavera e verão de 1943 (que aos nove anos de idade pude testemunhar em todo o seu rigor); calcula-se que morreram entre 2 e 3 milhões de pessoas devido a essa fome coletiva. Desde a independência e a instalação de um sistema democrático multipartidário, não houve nenhuma fome coletiva substancial, apesar da ocorrência bastante freqüente de sérias deficiências nas safras e enormes perdas de poder aquisitivo (por exemplo, em 1968, 1973, 1979 e 1987).

INCENTIVOS, INFORMAÇÃO E PREVENÇÃO DAS FOMES COLETIVAS

Não é difícil encontrar a relação causal entre existir democracia e não ocorrerem fomes coletivas. Elas matam milhões de pessoas em diferentes países do mundo, mas não matam os governantes. Reis e presidentes, burocratas e chefes, líderes e comandantes militares nunca são vítimas de fomes coletivas. E, se não há eleições, partidos de oposição, espaço para a crítica pública sem censura, os que exercem autoridade não têm de sofrer as conseqüências políticas de não prevenir as fomes coletivas. A democracia, por outro lado, faz com que os castigos da fome coletiva atinjam também os grupos governantes e líderes políticos. Isso lhes dá o incentivo para *tentar* debelar qualquer ameaça de fome coletiva e, como de fato é fácil impedi-las (nesse estágio o argumento econômico encaixa-se no político), as fomes coletivas que assomam no horizonte são firmemente repelidas.

A segunda questão relaciona-se à *informação*. Uma imprensa livre e a prática da democracia contribuem imensamente para trazer à luz informações que

podem ter enorme influência sobre políticas de prevenção das fomes coletivas (por exemplo, informações sobre os primeiros efeitos de secas e inundações e sobre a natureza e o impacto do desemprego). A fonte mais elementar de informações básicas sobre uma ameaça de fome coletiva em áreas distantes são os meios de comunicação noticiosos dirigidos pela iniciativa privada, especialmente quando há incentivos — comuns em um sistema democrático — para revelar fatos que possam ser embaraçosos para o governo (e que um governo autoritário tenderia a censurar). Com efeito, penso que uma imprensa livre e uma oposição política ativa constituem o melhor sistema de alerta prévio que um país ameaçado por fomes coletivas pode ter.

A relação entre direitos políticos e necessidades econômicas pode ser ilustrada, no contexto específico da prevenção, pelas grandes fomes coletivas da China entre 1958 e 1961. Mesmo antes das reformas econômicas recentes, a China fora muito mais bem-sucedida do que a Índia em muitos aspectos significativos do desenvolvimento econômico. Por exemplo, a expectativa de vida média aumentou na China muito mais do que na Índia, e muito antes das reformas de 1979 já se aproximara dos números elevados hoje citados (quase setenta anos ao nascer). Não obstante, a China fracassou gritantemente na prevenção da fome coletiva. Calcula-se hoje que as fomes coletivas chinesas no período entre 1958 e 1961 mataram cerca de 30 milhões de pessoas — dez vezes mais até mesmo do que a gigantesca fome coletiva de 1943 na Índia britânica.³⁶

O chamado Grande Salto Adiante iniciado em fins da década de 1950 fora um grande fiasco, mas o governo chinês se recusou a admitir isso e continuou a aplicar dogmaticamente as mesmas políticas desastrosas por mais três anos. É difícil imaginar que algo parecido pudesse ter acontecido em um país onde ocorrem eleições regularmente e que possui uma imprensa independente. Durante essa calamidade terrível, o governo não enfrentou pressão dos jornais, que eram controlados, nem de partidos de oposição, inexistentes.

A ausência de um sistema livre de distribuição de notícias também desnor-teou o próprio governo, alimentado por sua propaganda e por relatórios cor-de-rosa de oficiais locais do partido que competiam por crédito em Pequim. De fato, há provas de que, exatamente quando a fome coletiva se aproximava do auge, as autoridades chinesas acreditavam erroneamente possuir 100 milhões de toneladas métricas de grãos a mais do que de fato possuíam.³⁷

É interessante que o próprio presidente Mao, cujas esperanças e crenças radicais tiveram grande influência sobre o início e a persistência oficial do Grande Salto Adiante, identificou o papel *informativo* da democracia assim que a falha foi tardiamente reconhecida. Em 1962, logo após a fome coletiva haver ceifado tantos milhões de vidas, Mao fez a seguinte observação perante uma assembléia de 7 mil altos funcionários:

Sem democracia, vocês não tomam conhecimento do que está acontecendo na base; a situação será obscura; vocês não conseguirão reunir opiniões suficientes de todos os lados; não pode haver comunicação entre o topo e a base; os órgãos superiores de liderança dependerão de material unilateral e incorreto para decidir as questões, por isso será difícil para vocês evitar ser subjetivistas; será impossível alcançar a unidade de entendimento e a unidade de ação, e impossível alcançar o verdadeiro centralismo.³⁸

A defesa da democracia por Mao nesse discurso é muito limitada. O enfoque se dá exclusivamente sobre o aspecto informativo — deixando de lado o papel do incentivo e também a importância intrínseca e constitutiva da democracia.³⁹ Ainda assim, é extremamente interessante o próprio Mao ter reconhecido o grau em que políticas oficiais desastrosas foram causadas pela ausência de elos informativos que um sistema mais democrático pode fornecer para evitar desastres como o que a China sofreu.

O PAPEL PROTETOR DA DEMOCRACIA

Essas questões permanecem relevantes no mundo contemporâneo — mesmo na China de hoje, economicamente bem-sucedida. Desde as reformas econômicas de 1979, os pronunciamentos oficiais chineses têm admitido abertamente a importância dos incentivos *econômicos*, sem haver um reconhecimento semelhante do papel dos incentivos *políticos*. Quando as coisas correm razoavelmente bem, a ausência desse papel permissivo da democracia pode não ser muito sentida, mas, quando e se forem cometidos grandes erros nas políticas, essa lacuna pode ser imensamente desastrosa. A importância dos movimentos democráticos na China contemporânea tem de ser julgada por essa perspectiva.

Outro conjunto de exemplos vem da África subsaariana, que tem sido assolada por persistentes fomes coletivas desde o início da década de 1970. Muitos fatores fundamentam a propensão dessa região à fome coletiva, de problemas ecológicos e deterioração climática — aumentando a incerteza para as culturas agrícolas — aos efeitos firmemente negativos de guerras e conflitos constantes. Mas o caráter muitas vezes autoritário de diversos regimes políticos da África subsaariana também contribuiu acentuadamente para causar as fomes coletivas frequentes.⁴⁰

Os movimentos nacionalistas foram todos decididamente anticoloniais, mas nem sempre pró-democráticos, e só em tempos recentes afirmar o valor da democracia alcançou respeitabilidade política em muitos países da África subsaariana. E, nesse meio político, a guerra fria no mundo não ajudou nem um pouco. Os Estados Unidos e o Ocidente mostraram-se dispostos a apoiar governos não democráticos que fossem suficientemente anticomunistas, enquanto a União Soviética e a China apoiaram governos inclinados a ficar de seus lados, independentemente do quanto eles pudessem ser antiigualitários em suas políticas internas. Quando os partidos de oposição foram proibidos e os jornais suprimidos, houve poucos protestos internacionais.

Não se pode negar que houve governos africanos, mesmo em alguns Estados de partido único, que se mostraram intensamente motivados a evitar calamidades e fomes coletivas. Os exemplos vão do minúsculo Cabo Verde à politicamente experimental Tanzânia. Porém, com grande frequência, a ausência de oposição e a supressão da imprensa livre deram a cada governo uma imunidade contra críticas e pressão política que se traduziu em políticas totalmente insensíveis e desumanas. As fomes coletivas foram muitas vezes consideradas inevitáveis, sendo comum atribuir a culpa dos desastres a causas naturais e à perfídia de outros países. De vários modos, Sudão, Somália, Etiópia, vários países do Sahel e outras nações fornecem exemplos gritantes do quanto a situação pode ficar ruim sem a disciplina dos partidos de oposição e dos meios de comunicação noticiosos.

Isso não implica negar que, nesses países, as fomes coletivas frequentemente estiveram associadas a safras ruins. Quando uma safra é arruinada, não só a oferta de alimentos é afetada, como também o emprego e a forma de sustento de numerosas pessoas são perdidos. Mas a ocorrência de um colapso na colheita

não independe das políticas públicas (como a fixação de preços relativos pelo governo ou as políticas de irrigação e pesquisa agrícola). Ademais, mesmo havendo falha nas colheitas, é possível evitar uma fome coletiva implementando-se uma cuidadosa política de distribuição (como a criação de empregos). De fato, como já discutido, países democráticos a exemplo de Botsuana, Índia ou Zimbábue têm tido êxito total na prevenção de fomes coletivas apesar de drásticos declínios na produção de alimentos e nos intitamentos de grandes segmentos da população, ao passo que países não-democráticos têm sofrido frequentes fomes coletivas apesar de situações muito mais favoráveis da oferta de alimentos. Não seria desarrazoado concluir que a democracia pode ser uma influência muito positiva na prevenção das fomes coletivas no mundo contemporâneo.

TRANSPARÊNCIA, SEGURANÇA E CRISES ECONÔMICAS ASIÁTICAS

Esse papel preventivo da democracia enquadra-se bem no requisito que denominamos “segurança protetora” quando relacionamos os diferentes tipos de liberdades instrumentais. O governo democrático, com eleições multipartidárias e meios de comunicação sem censura, torna altamente provável a instituição de medidas visando a uma segurança protetora básica. A ocorrência de fomes coletivas é apenas um exemplo do alcance protetor da democracia. O papel positivo dos direitos políticos e civis aplica-se à prevenção dos desastres econômicos e sociais em geral.

Quando a situação é rotineiramente boa e sem percalços, a ausência desse papel instrumental da democracia pode não ser particularmente sentida. Mas ele se revela em toda a sua importância quando surgem problemas, por uma ou outra razão. É então que os incentivos políticos comuns a um governo democrático adquirem grande importância prática. Podemos extrair disso algumas lições econômicas e políticas importantes. Muitos tecnocratas da economia recomendam o uso de incentivos econômicos (que o sistema de mercado fornece) enquanto deixam de lado os incentivos políticos (que os sistemas democráticos poderiam garantir). Contudo, os incentivos econômicos, por mais importantes que sejam, não substituem os incentivos políticos, e a ausência de um

sistema adequado de incentivos políticos é uma lacuna que não pode ser preenchida pela operação de estímulos econômicos.

Essa é uma questão importante porque o perigo da insegurança — que surge com mudanças nas circunstâncias econômicas ou em outras, ou ainda com erros de política não corrigidos — pode estar à espreita, por trás do que parece ser uma economia perfeitamente sadia. Os problemas recentes sofridos pelo Leste e pelo Sudeste Asiático revelam, entre muitas outras coisas, o preço que se paga por um governo não-democrático. Isso vale para dois aspectos importantes, relacionados ao descaso para com duas liberdades instrumentais já mencionadas: a “segurança protetora” (que estamos examinando agora) e a “garantia de transparência” (importante para a provisão de segurança e para os incentivos aos agentes econômicos e políticos).

Primeiro, o desenvolvimento da crise financeira em algumas dessas economias esteve estreitamente vinculado à falta de transparência nos negócios, em particular à falta de participação pública na averiguação dos procedimentos financeiros e empresariais. A ausência de um fórum democrático eficaz teve consequência nessa falha. A oportunidade que os processos democráticos teriam proporcionado para desafiar o controle de famílias ou grupos selecionados poderia ter feito muita diferença.

A disciplina da reforma financeira que o Fundo Monetário Internacional tentou impor às economias inadimplentes relacionou-se, em grande medida, à falta de abertura e transparência e ao envolvimento de inescrupulosos encadeamentos econômicos que eram típicos em setores dessas economias. Essas características vinculam-se estreitamente a um sistema de procedimentos comerciais sem transparência. Quando um depositante guarda seu dinheiro em um banco, pode haver uma certa expectativa de que ele será usado, juntamente com o dinheiro de outros, de modos que não envolvam riscos indevidos e possam ser abertamente revelados. Essa confiança foi violada com grande frequência, o que decerto precisou ser mudado. Não estou comentando aqui se a administração das crises pelo FMI foi ou não exatamente correta ou se a insistência em reformas imediatas poderia ter sido sensatamente postergada até que a confiança financeira retornasse a essas economias.⁴¹ Porém, não importa o quanto esses ajustes poderiam ter sido feitos de um modo melhor, não se pode facilmente duvidar do papel da ausência de transparência na evolução das crises asiáticas.

O padrão dos riscos e dos investimentos impróprios poderia ter sido submetido a uma investigação muito mais pormenorizada se os críticos democráticos tivessem condições de exigir isso, digamos, na Indonésia ou na Coreia do Sul. Mas obviamente nenhum desses países possuía o sistema democrático que teria permitido reivindicações desse teor vindas de fora do governo. O poder incontestado do governo facilmente se traduziu em uma aceitação sem questionamento da dispensabilidade da prestação de contas e da ausência de transparência — características freqüentemente reforçadas por fortes laços familiares entre os governantes e os caciques financeiros. Na emergência das crises econômicas, a natureza não-democrática dos governos desempenhou um papel importante.

Segundo, assim que a crise financeira acarretou uma recessão econômica geral, o papel protetor da democracia — não distinto daquele que impede as fomes coletivas em países democráticos — fez grande falta. Os recém-destituídos não tiveram a voz ativa que precisariam ter.⁴² Uma queda no Produto Nacional Bruto total de, digamos, até mesmo 10% pode não parecer grande coisa se vier depois de algumas décadas nas quais o crescimento econômico anual vinha sendo de 5% a 10%. Entretanto, esse declínio pode dizimar vidas e gerar a miséria para milhões de pessoas se o ônus da contração não for compartilhado, permitindo-se que ele se concentre sobre os que menos podem suportá-lo — os desempregados ou aqueles cujo trabalho recentemente se tornou supérfluo na economia. As pessoas vulneráveis na Indonésia podem não ter sentido falta da democracia quando tudo corria às mil maravilhas, mas foi exatamente essa lacuna que manteve suas vozes abafadas e ineficazes quando a crise desigualmente compartilhada se desenvolveu. Sente-se muito a falta do papel protetor da democracia justamente quando ele é mais necessário.

OBSERVAÇÕES FINAIS

O desafio do desenvolvimento inclui a eliminação da privação persistente e endêmica e a prevenção da destituição súbita e severa. Contudo, as demandas respectivas sobre as instituições e políticas desses dois requisitos podem ser distintas e até mesmo dessemelhantes. O êxito em uma área pode não garantir o êxito na outra. Por exemplo, consideremos os desempenhos comparativos da

China e da Índia neste último meio século. É evidente que a China foi muito mais bem-sucedida do que a Índia na elevação da expectativa de vida e na redução da mortalidade. Na verdade, seu bom desempenho é bem mais anterior às reformas econômicas de 1979 (o progresso global da China na elevação da expectativa de vida tem sido bem mais lento no período pós-reforma do que no período precedente). Embora a Índia seja um país muito mais diversificado do que a China e existam partes da Índia (como Kerala) nas quais a expectativa de vida aumentou consideravelmente mais rápido do que na China, para os dois países a comparação do aumento geral da expectativa de vida é inteiramente favorável à China. No entanto, a China também sofreu (como já mencionado neste capítulo) a maior fome coletiva já registrada na história, com 30 milhões de pessoas perecendo nas fomes coletivas decorrentes do malogro do Grande Salto Adiante, nos anos de 1958 a 1961. Em contrapartida, a Índia não é assolada por fomes coletivas desde sua independência. Prevenir fomes coletivas e outras crises desastrosas e obter um aumento global da expectativa de vida média e outras realizações são disciplinas um tanto diferentes.

A desigualdade tem um papel importante no desenvolvimento das fomes coletivas e outras crises graves. Na verdade, a própria ausência de democracia é uma desigualdade — nesse caso, de direitos e poderes políticos. Porém, mais do que isso, as fomes coletivas e outras crises desenvolvem-se graças a uma desigualdade severa e por vezes subitamente aumentada. Isso é ilustrado pelo fato de que as fomes coletivas podem ocorrer mesmo sem que haja uma diminuição significativa — ou mesmo sem diminuição alguma — da oferta total de alimentos, porque alguns grupos podem sofrer uma perda abrupta de poder no mercado (por meio, por exemplo, de um desemprego repentino e em massa), com a fome resultando dessa nova desigualdade.⁴³

Questões semelhantes surgem no contexto da compreensão da natureza de crises econômicas como as ocorridas recentemente no Leste e no Sudeste Asiático. Tomemos como exemplo as crises na Indonésia, na Tailândia e até mesmo crises anteriores como a da Coreia do Sul. Pode-se indagar por que seria tão desastroso acontecer, digamos, uma queda de 5% ou 10% no PNB em um ano quando o país em questão vinha crescendo a taxas de 5% a 10% *ao ano durante décadas*. De fato, no nível *agregado* isso não caracteriza uma situação desastrosa. Mas, ainda assim, se esse declínio de 5% ou 10% não for compartilhado igual-

mente pela população — e, em vez disso, incidir sobre a parcela mais pobre dos cidadãos —, poderá restar pouquíssima renda em poder deste último grupo (independentemente de como tiver sido o desempenho global do crescimento no passado). Essas crises econômicas gerais, assim como as fomes coletivas, desenvolvem-se atingindo os mais indefesos. Isso é, em parte, a razão por que as disposições institucionais visando a uma “segurança protetora” — na forma de redes de segurança social — constituem uma liberdade instrumental importante (como discutido no capítulo 2) e por que as liberdades políticas — na forma de oportunidades de participação e de direitos e liberdades civis — são, em última análise, cruciais até mesmo para os direitos econômicos e para a sobrevivência (como vimos no capítulo 6 e no início deste capítulo).

A questão da desigualdade é obviamente importante ainda na continuidade da pobreza endêmica. Mas, aqui também, a natureza da desigualdade e as influências causais sobre ela podem diferir para os casos de privação persistente e destituição repentina. O fato de a Coreia do Sul, por exemplo, ter tido um crescimento econômico com distribuição de renda relativamente igualitária tem sido amplamente — e acertadamente — reconhecido.⁴⁴ Isso, contudo, não garantiu uma atenção equitativa em uma situação de crise na ausência de um regime democrático. Em particular, não preparou nenhuma rede de segurança social regular ou um sistema de proteção compensatória que reagisse com rapidez. O surgimento de uma desigualdade antes inexistente e da destituição não combatida pode coexistir com uma experiência prévia de “crescimento com equidade” (como freqüentemente foi denominado).

Este capítulo ocupou-se principalmente do problema de evitar as fomes coletivas e prevenir crises catastróficas. Essa é uma parte importante do processo do desenvolvimento como liberdade, pois envolve o aumento da segurança e da proteção usufruídas pelos cidadãos. Essa relação é constitutiva e instrumental. Primeiro, a própria proteção contra fome, epidemia e destituição acentuada e súbita constitui um aumento da oportunidade de viver bem e com segurança. A prevenção contra crises devastadoras, nesse sentido, é parte integrante da liberdade que as pessoas com razão valorizam. Segundo, o processo de prevenção das fomes coletivas e outras crises é significativamente auxiliado pelo uso de liberdades instrumentais, como a oportunidade de discussão aberta, a vigilância pública, a política eleitoral e os meios de comunicação sem censura. Por

exemplo, a política aberta e oposicionista de um país democrático tende a forçar os governantes a tomar medidas oportunas e eficazes para prevenir as fomes coletivas, o que não aconteceu no caso das fomes coletivas ocorridas em países não-democráticos — seja na China, no Camboja, na Etiópia ou na Somália (como no passado), seja na Coreia do Norte ou no Sudão (como está ocorrendo hoje). O desenvolvimento tem muitos aspectos, que requerem análises e investigações adequadamente diferenciadas.