

AMARTYA SEN

Desenvolvimento como liberdade

Tradução

Laura Teixeira Motta

Revisão técnica

Ricardo Doninelli Mendes

8ª reimpressão


COMPANHIA DAS LETRAS

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

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

1. A perspectiva da liberdade

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

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

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

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

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

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

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

FORMAS DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE

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

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

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

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

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

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

PROCESSOS E OPORTUNIDADES

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

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

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

DOIS PAPÉIS DA LIBERDADE

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

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

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

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

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

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

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

SISTEMAS AVALIATIVOS: RENDAS E CAPACIDADES

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

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

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

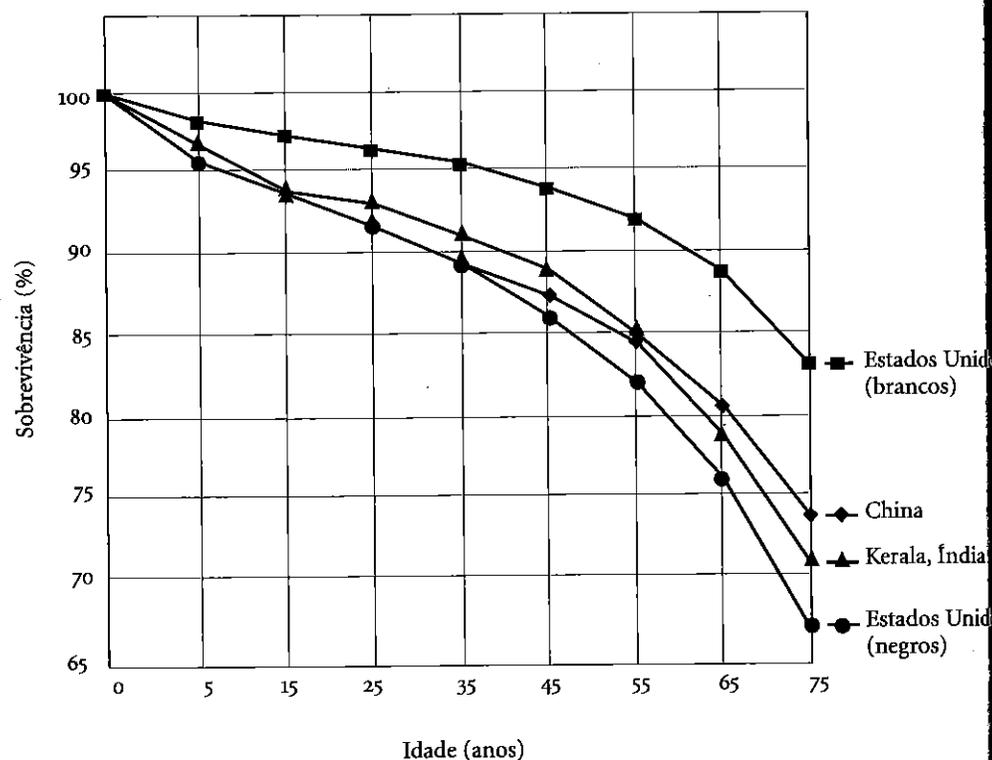
POBREZA E DESIGUALDADE

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

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

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

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



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

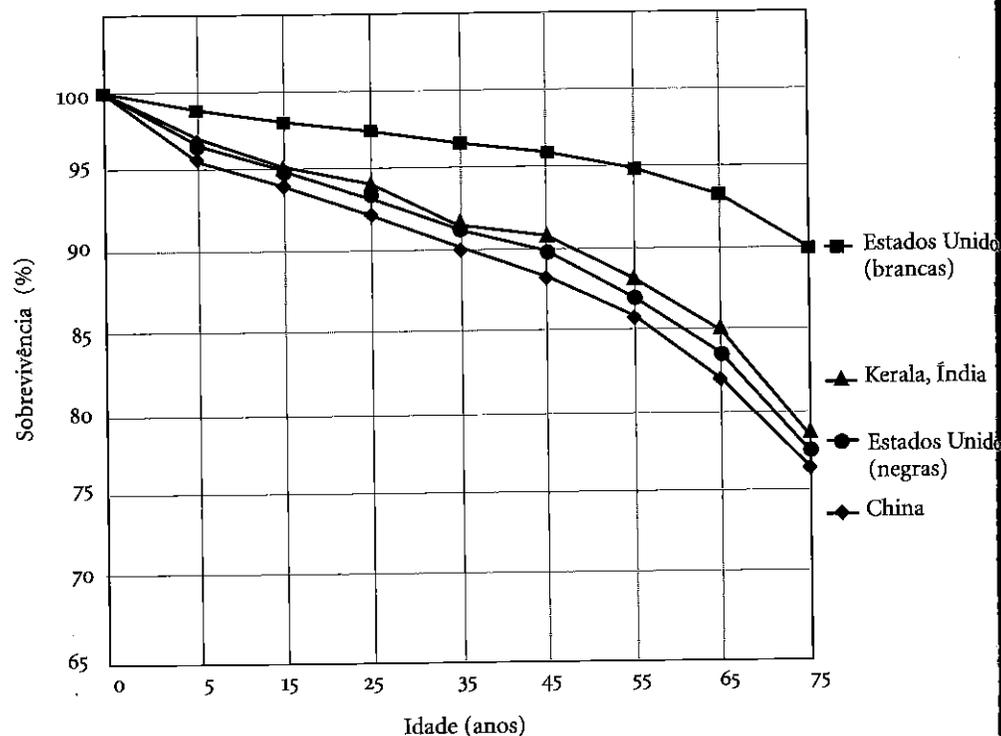
RENDA E MORTALIDADE

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

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

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

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



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

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

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

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

LIBERDADE, CAPACIDADE E A QUALIDADE DE VIDA

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

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

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

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

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

MERCADOS E LIBERDADES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VALORES E O PROCESSO DE VALORAÇÃO

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

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

TRADIÇÃO, CULTURA E DEMOCRACIA

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

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

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

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

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

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

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

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

OBSERVAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

2. Os fins e os meios do desenvolvimento

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

recorrendo-se à imposição de suposições totalmente arbitrárias). Para ir da comparação dos meios na forma de diferenças de renda a algo que possa ser considerado valioso em si mesmo (como bem-estar ou liberdade), precisamos levar em conta variações circunstanciais que afetam as taxas de conversão. A suposição de que a abordagem da comparação de renda é um modo mais “prático” de chegar às diferenças interpessoais de vantagens é difícil de sustentar.

Ademais, a necessidade de discutir a valoração de capacidades diversas no que concerne às prioridades públicas é, como tentamos demonstrar, uma vantagem, pois nos força a deixar claro quais são os juízos de valor em uma esfera na qual os juízos de valor não podem — e não devem — ser evitados. A participação pública nesses debates valorativos — de maneiras explícitas ou implícitas — é, na verdade, uma parte crucial do exercício da democracia e escolha social responsável. Em questões de juízo público, não há como realmente escapar da necessidade avaliatória da discussão pública. O trabalho da valoração pública não pode ser substituído por alguma suposição engenhosamente brilhante. Algumas suposições que dão a impressão de funcionar perfeitamente e sem dificuldade operam ocultando a escolha de valores e pesos em uma opacidade cultivada. Por exemplo, a suposição — com frequência feita implicitamente — de que duas pessoas com a mesma função de demanda têm de ter a mesma relação entre pacotes de mercadorias e bem-estar (independentemente de uma ser doente e a outra não, de uma ser incapacitada e a outra não etc.) é basicamente um modo de fugir da necessidade de levar em conta muitas influências significativas sobre o bem-estar (como discutido no capítulo 3). Essa fuga torna-se transparente, como procuramos ilustrar, quando suplementamos os dados sobre renda e mercadorias com informações de outros tipos (incluindo questões de vida ou morte).

A questão da discussão pública e participação social é, portanto, central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática. O uso de prerrogativas democráticas — tanto as liberdades políticas como os direitos civis — é parte crucial do exercício da própria elaboração de políticas econômicas, em adição a outros papéis que essas prerrogativas possam ter. Em uma abordagem orientada para a liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas.

5. Mercados, Estado e oportunidade social

“É o destino habitual das novas verdades começarem como heresias 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.¹ 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.²

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 possas 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 (prevalecente, 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 freqüentar 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 eloqüente 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

Às 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 technicalidades), 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 a 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, discorremos 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 combináveis, 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 antimercado dos principais pensadores pré-capitalistas.

Uma das ironias da história das idéias é que alguns dos que hoje advogam políticas radicais com frequência 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 (“abolimos 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 antimercado, 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”.²¹ 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 freqüência 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).³⁶ 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 e 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 aprender 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-desemprego 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 permitem 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-

ticularmente obscuras.⁴³ Ademais, essas necessidades e desvantagens podem ser menos sujeitas a distorção estratégica do que a desvantagem da renda baixa, uma vez que freqüentemente 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 esfoameada 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 anal-fabetas 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 ajustar-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 freqüentemente 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 freqüência 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:⁴⁹

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.⁵⁰ 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 acentuadamente 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 freqüência, 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

peçoal 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 da 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 aquilatados 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.

6. A importância da democracia

Na orla do golfo de Bengala, no extremo sul de Bangladesh e Bengala ocidental, na Índia, situa-se o Sunderban — que significa “bela floresta”. É ali o habitat natural do célebre tigre real de Bengala, um animal magnífico dotado de graça, velocidade, força e uma certa ferocidade. Restam relativamente poucos deles atualmente, mas os tigres sobreviventes estão protegidos por uma lei que proíbe caçá-los. A floresta de Sunderban também é famosa pelo mel ali produzido em grandes aglomerados naturais de colméias. Os habitantes dessa região, desesperadamente pobres, penetram na floresta para coletar o mel, que nos mercados urbanos alcança ótimos preços — chegando talvez ao equivalente em rúpias a cinquenta dólares por frasco. Porém, os coletores de mel também precisam escapar dos tigres. Em anos bons, uns cinquenta e tantos coletores de mel são mortos por tigres, mas o número pode ser muito maior quando a situação não é tão boa. Enquanto os tigres são protegidos, nada protege os miseráveis seres humanos que tentam ganhar a vida trabalhando naquela floresta densa, linda — e muito perigosa.

Essa é apenas uma ilustração da força das necessidades econômicas em muitos países do Terceiro Mundo. Não é difícil perceber que essa força fatalmente pesa mais do que outras pretensões, como a liberdade política e os direitos civis. Se a pobreza impele os seres humanos a correr riscos tão terríveis — e tal-