

Amartya Sen

“Desenvolvimento como Liberdade”

PREFÁCIO

Situação Actual – Pontos positivos:

- abundância nunca vista;
- governo democrático e participativo;
- direitos humanos e liberdade política no discurso dominante;
- esperança de vida elevada;
- grande interacção entre as diferentes zonas do globo.

Situação Actual – Pontos negativos:

- persistência da pobreza e necessidades elementares insatisfeitas;
- fome e subnutrição;
- violações das liberdades políticas e das liberdades básicas;
- desprezo pelos interesses e actividades das mulheres;
- ameaças ao ambiente e à sustentabilidade da nossa vida económica e social;

A superação destes problemas é central ao exercício do desenvolvimento. A acção individual é essencial nesse sentido, mas a sua liberdade de acção é condicionada pelas oportunidades sociais, políticas e económicas. Existe uma complementaridade entre acção individual e agenciamentos sociais.

A expansão da liberdade é o fim prioritário e, simultaneamente, o meio principal do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na remoção de vários tipos de restrições que deixam às pessoas pouca escolha e pouca oportunidade para exercerem a sua acção racional.

Certas liberdades têm um papel instrumental na promoção de liberdades de outras espécies. As liberdades económica e política reforçam-se uma à outra. Oportunidades sociais de educação e saúde complementam as oportunidades individuais de participação económica e política, e estimulam as nossas iniciativas no sentido de superar privações.

O ponto de partida desta abordagem reside na identificação da liberdade como o principal objecto do desenvolvimento; o alcance da análise política consiste em estabelecer os nexos que tornam este ponto de partida coerente e consistente.

Configura-se a necessidade de uma análise integrada das actividades económicas, sociais e políticas, particularmente das interacções entre certas cruciais liberdades instrumentais:

- oportunidades económicas;
- liberdades políticas;
- serviços sociais;
- garantias de transparência;
- segurança protectora.

INTRODUÇÃO

Desenvolvimento como liberdade

O desenvolvimento pode ser encarado como um processo de alargamento das liberdades reais de que uma pessoa goza. A tónica nas liberdades humanas contrasta com perspectivas mais restritas de desenvolvimento, que o identificam com o crescimento do produto nacional bruto, com o aumento das receitas pessoais, com a industrialização, com o progresso tecnológico, ou com a modernização social.

Considerar o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas orienta a acção para os fins que tornam o desenvolvimento algo importante, mais do que para os meios que desempenhem papéis de relevo.

Eficácia e interligações

A liberdade é nuclear ao processo de desenvolvimento por duas ordens de razões:

1. Avaliação: a apreciação do progresso tem de ser feita em termos do alargamento das liberdades das pessoas;
2. Eficácia: a eficácia do desenvolvimento depende da acção livre das pessoas.

O que as pessoas podem efectivamente realizar é influenciado pelas oportunidades económicas, pelas liberdades políticas, pelos poderes sociais e por condições de possibilidade como a boa saúde, a educação básica, e o incentivo e estímulo às suas iniciativas.

Alguns exemplos: liberdade política e qualidade de vida

A natureza radical da concepção do “desenvolvimento como liberdade” pode evidenciar-se com alguns exemplos elementares. É frequentemente questionado se certas liberdades políticas e sociais (como a liberdade de participação ou discordância políticas, ou as oportunidades de receber educação básica) são, ou não, “indutoras de desenvolvimento”. Esta forma de colocar as questões passa ao lado da compreensão capital de que estas liberdades são *constituintes* do desenvolvimento.

Estas liberdades são eficazes como contributo para o progresso económico, mas essa justificação das liberdades vem depois de e sobre o papel directamente constitutivo destas liberdades para o desenvolvimento.

O rendimento e a liberdade de viver bem e por muito tempo divergem. Os cidadãos do Gabão, da África do Sul ou do Brasil podem ser, em termos de PIB per capita, muito mais ricos do que os cidadãos do Sri Lanka, da China,

ou do estado indiano de Kerala. Mas os últimos têm uma esperança de vida substancialmente superior.

É frequentemente realçado o facto de os afro-americanos nos Estados Unidos, sendo relativamente pobres, são muito mais ricos do que os povos do terceiro mundo. No entanto, têm absolutamente menos hipóteses de alcançar uma idade avançada do que povos de muitas sociedades do terceiro mundo, como a China, o Sri Lanka, ou algumas partes da Índia.

Transacções, mercados e restrições económicas

A capacidade dos mecanismos de mercado para contribuírem para um elevado crescimento económico e para um progresso económico global tem sido largamente, e correctamente, reconhecido na literatura contemporânea sobre o desenvolvimento. Mas esta liberdade não é apenas um meio. Como Adam Smith salientou, a liberdade de troca e transacção é, em si mesma, parte e porção das liberdades básicas a que as pessoas, justificadamente, atribuem valor.

A não aceitação da liberdade de participar no mercado de trabalho é uma das maneiras de conservar as pessoas em servidão e cativo, e a luta contra a exploração do trabalho forçado em muitos países do terceiro mundo é, hoje, importante por razões semelhantes às que tornaram imperiosa a guerra civil americana.

O elogio do capitalismo em Karl Marx e a caracterização que, em “O Capital”, faz da guerra civil americana, “aquele grande acontecimento da história contemporânea”, estão relacionados com a importância da liberdade de contrato de trabalho, em oposição à escravatura.

A liberdade de participar nas trocas económicas tem um lugar básico na vida social. A abordagem do “desenvolvimento como liberdade” proporciona uma perspectiva mais lata e mais inclusiva dos mercados do que a que é frequentemente invocada quando se defendem ou quando se vituperam os mecanismos do mercado.

Organizações e valores

A visão do desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades concretas imbricadas umas nas outras permite a apreciação simultânea do papel vital de muitas instituições diferentes, incluindo mercados e organizações relacionadas, governos e autoridades locais, partidos políticos e instituições cívicas, sistemas educacionais, meios de comunicação, etc.

Tal abordagem permite-nos reconhecer o papel dos valores sociais e dos valores dominantes, que influenciam as liberdades de que as pessoas gozam e justificadamente resguardam. Normas partilhadas influem nas realizações

sociais, como a igualdade dos géneros, a natureza dos cuidados infantis, o planeamento familiar e os modelos de procriação, ou o modo como se lida com o ambiente.

Os valores dominantes e os costumes sociais afectam também a presença e ausência da corrupção e o papel da confiança nas relações económicas, sociais e políticas. O exercício da liberdade é mediatizado por valores, mas, por sua vez, os valores são influenciados pelo debate público e pelas interacções sociais, estes mesmos influenciados pelas liberdades de participação.

O grande racionalista do século XVIII, Condorcet, esperava que as taxas de fertilidade baixassem com o “progresso da razão”, pois uma maior segurança, melhor educação, e mais liberdade restringiriam o crescimento populacional. Em oposição, o seu contemporâneo Thomas Malthus defendia que “não há qualquer razão para supor que algo, a não ser a dificuldade de obter o tanto quanto adequado às necessidades da vida, poderia quer evitar que um grande número de pessoas se casasse mais cedo, quer impedi-las de criar saudavelmente famílias numerosas”. Esta controvérsia particular é apenas um exemplo do debate, em matéria de desenvolvimento, entre as abordagens pró e contra a liberdade.

Instituições e liberdades instrumentais

São cinco as espécies de liberdade, vistas sob uma perspectiva instrumental:

- liberdades políticas;
- disponibilidades económicas;
- oportunidades sociais;
- garantias de transparência;
- protecção da segurança.

Na perspectiva do “desenvolvimento como liberdade”, as liberdades instrumentais ligam-se umas às outras e com os fins de plenitude da liberdade humana em geral.

Nota conclusiva

As liberdades não são apenas o fim primordial do desenvolvimento, contam-se também entre os meios principais. As liberdades políticas (sob a forma de livre expressão e eleições) ajudam a promover a segurança económica. As oportunidades sociais (sob a forma de serviços de educação e de saúde) facilitam a participação económica. Os dispositivos económicos (sob a forma de oportunidade de participar no comércio e na produção) podem ajudar a gerar tanto a riqueza pessoal como os recursos públicos destinados a serviços sociais. As liberdades de diferentes espécies podem reforçar-se umas às outras.

CAP. 1

A perspectiva da liberdade

No texto sânscrito *Brihadaranyaca Upanishad*, uma mulher chamada Maytreeye e o seu marido Yajnavalkya discutem uma questão mais vasta do que a relativa aos meios de obter riqueza: “*qual a dimensão da riqueza que nos ajudará a obter o que queremos?*” Nesta discussão Maytreeye faz uma famosa pergunta retórica: “*Para que me serve algo através de quê não me torno imortal?*”

Interessante para a economia, e para compreendermos a natureza do desenvolvimento, é a relação entre recursos e realizações, entre bens e potencialidades, entre a nossa riqueza económica e a capacidade para vivermos como gostaríamos. Como notava Aristóteles em “*Ética a Nicómaco*”, “*a riqueza não é manifestamente o bem que buscamos; pois ela é meramente utilitária, em vista de outra coisa*”.

Os ganhos e a riqueza são meios genéricos de perseguirmos o tipo de vida que razoavelmente valorizamos. É tão importante reconhecer o papel central da riqueza na determinação das condições e da qualidade de vida como compreender a natureza específica e contingente dessa relação. O crescimento económico não pode ser tratado como um fim em si mesmo. Deve referir-se à promoção da vida que construímos e às liberdades de que usufruímos.

Formas de privação

A maioria da população mundial sofre de diversos tipos de privação, a muitos milhões é mesmo recusada a liberdade básica de sobreviver:

- privação de alimentos;
- privação de uma nutrição adequada;
- privação de cuidados de saúde;
- privação de saneamento básico ou água potável;
- privação de uma educação eficaz;
- privação de um emprego rentável;
- privação de segurança económica e social;
- privação de liberdades políticas e direitos cívicos.

O desenvolvimento económico inclui a dimensão da segurança económica, que está ligada aos direitos democráticos e às liberdades. O funcionamento da democracia e dos direitos políticos pode ajudar a prevenir fomes e outras calamidades económicas. Na história do mundo, nunca houve uma epidemia de fome numa democracia efectiva, rica ou pobre.

A liberdade política e as liberdades cívicas são imediatamente importantes em si mesmas e não têm de ser indirectamente justificadas pelos seus efeitos

na economia. Pessoas sem liberdade política ou direitos cívicos estão privadas de liberdades importantes para a construção das suas vidas e vêm recusada a oportunidade de participarem em decisões cruciais respeitantes à vida pública.

Processos e condições

A perspectiva da liberdade aqui assumida inclui os *processos* que proporcionam a liberdade de acção e de decisão e as *condições* reais das pessoas. A distinção entre processo da liberdade e condição da liberdade compreende uma diferença substancial, e ambas as perspectivas estão relacionadas com a consideração do desenvolvimento como liberdade.

Duas funções da liberdade

A importância nuclear da liberdade individual no conceito de desenvolvimento relaciona-se com duas razões: a *avaliação* e a *eficácia*. O sucesso de uma sociedade deve ser avaliado pelas liberdades concretas de que gozam os seus membros. Esta perspectiva difere das que se centram na utilidade, na liberdade de procedimentos, ou no rendimento real.

Ter liberdade para fazer coisas a que se atribui valor tem valor por si mesmo, e melhora as condições para obter resultados. A liberdade é não só a base da avaliação do sucesso e do fracasso, mas também a principal determinante da iniciativa individual e da eficácia social.

Sistemas de avaliação: rendimentos e potencialidades

Esta abordagem diferencia-se das análises tradicionais:

- a fixação “*economicista*” no primado do *rendimento e da riqueza*;
- o foco “*utilitarista*” na *satisfação mental*;
- a preocupação “*libertária*” com os *procedimentos* em vista da liberdade.

Mas não nega a relação entre a magreza dos rendimentos e a privação das potencialidades individuais, que se estabelece nos dois sentidos:

1. baixo rendimento pode ser causa de iliteracia, falta de saúde, fome e subnutrição;
2. uma melhor educação e saúde ajudam a obter rendimentos mais elevados.

O papel do rendimento e da riqueza tem de ser integrado numa descrição mais ampla e complexa do sucesso e da privação.

Pobreza e desigualdade

A privação das potencialidades elementares pode reflectir-se em mortalidade prematura, acentuada subnutrição, doença crónica, iliteracia generalizada e outras carências.

O desemprego maciço na Europa (10% a 12%) arrasta privações que não têm expressão adequada nas estatísticas de distribuição de rendimento. Essas privações são menosprezadas, sob o pretexto de que existe um sistema de segurança social que compensa a perda de rendimento. Mas o desemprego tem efeitos profundamente debilitantes sobre a liberdade, a iniciativa e as competências individuais. Contribui para a exclusão social, e conduz a perdas de auto-estima, de autoconfiança e de saúde física e psicológica.

Rendimento e mortalidade

É notável que a carência de grupos particulares nos países muito ricos possa ser comparável às do chamado terceiro mundo. Nos Estados Unidos, o grupo dos afro-americanos tem hipóteses menores de chegar a idades avançadas que as pessoas nascidas nas economias muito mais pobres da China, do estado indiano de Kerala, do Sri Lanka, da Jamaica ou da Costa Rica. Mesmo tendo rendimentos per capita (ajustados pelo custo de vida) muitas vezes superiores.

Os contrastes entre rendimentos e longevidade são função de dispositivos sociais e relações comunitárias como a assistência médica, cuidados de saúde pública, educação escolar, lei e ordem, níveis de violência, etc.

Liberdade, potencialidade e qualidade de vida

Além da liberdade de sobreviver em vez de sucumbir a uma mortalidade precoce, há muitas outras liberdades igualmente importantes. A abrangência extensiva de liberdades é vista, por vezes, como um problema para a obtenção de uma abordagem operativa do desenvolvimento centrado na liberdade.

Focar a qualidade de vida e as liberdades concretas, mais do que no rendimento e riqueza, é um desvio da tradição mais recente da economia. Mas tem muito em comum com as preocupações anteriores, incluindo as de Aristóteles e de Adam Smith.

Ao fundar o “*método da receita*” e o “*método da despesa*” para determinar o rendimento nacional, William Petty visava o “*Bem Comum*” e a “*Felicidade particular de cada homem*”. Joseph-Louis Lagrange converteu as quantidades de trigo e outros cereais nos seus equivalentes funcionais, tal como as quantidades de carne e de bebida. Ao centrarmos a análise na funcionalidade final mais do que nos simples bens, reivindicamos algo da antiga herança disciplinar da economia.

Mercados e liberdades

A recusa, através de controlos arbitrários, das oportunidades de comerciar, pode ser, em si mesma, uma fonte de privação. A liberdade de intercâmbio e de transacção sem obstrução nem impedimento é importante em si mesma.

Uma questão mais em voga hoje em dia é muito diferente: a de que os mercados funcionam especificamente para expandir o rendimento, a riqueza e as oportunidades económicas das pessoas. As duas defesas do mercado são substancialmente diferentes, mas válidas.

Tomemos o argumento de que um sistema de mercado competitivo pode ter uma eficácia impossível a um sistema centralizado, quer por causa de uma economia de informação (não é preciso que cada agente tenha uma grande massa de dados), quer por causa da compatibilidade dos incentivos (as acções de uns fundem-se fluentemente nas de outros). Suponhamos que o mesmo resultado poderia ser obtido através de um sistema completamente centralizado. Teria esse sido um bom desempenho? Não. É que nesse cenário teria faltado a liberdade de as pessoas decidirem relativamente ao seu trabalho, produção, consumo, etc.

O deslocamento do foco da liberdade para a utilidade teve um preço: o menosprezo do valor nuclear da própria liberdade. Uma das maiores mudanças no processo de desenvolvimento em muitas economias implica a substituição do trabalho servil e do trabalho forçado, por um sistema de trabalho livre contratualizado e de não restrição da deslocação física.

O rendimento e a longevidade dos trabalhadores escravos do sul dos Estados Unidos era superior ao dos operários industriais livres. Mas os escravos fugiam, e nem os elevados rendimentos prometidos após a abolição da escravatura, permitiram a sua contratação sob a forma de “*brigadas de trabalho*”.

Os comentários favoráveis de Karl Marx ao capitalismo, por ir contra a falta de liberdade dos esquemas de trabalho pré-capitalista, referem-se a esta questão, que o levou a caracterizar a guerra civil americana como “o *grande acontecimento da história contemporânea*”. Este é um dos casos em que a análise marxiana teve afinidade com a perspectiva libertária em oposição à utilitarista.

Valores e processo de avaliação

Dado termos diversas espécies de liberdades, precisamos de pesos específicos para os diferentes tipos de liberdades. Há avaliações implicadas em todas as abordagens (o utilitarismo, o libertarismo, e outras), mesmo que sejam feitas implicitamente.

A valorização explícita é criticada, mas tem a vantagem de ser aberta à crítica e ao juízo público. Um dos argumentos mais poderosos a favor da liberdade política reside no facto de dar aos cidadãos a oportunidade de discutir e debater valores para eleger as prioridades.

Tradição, cultura e democracia

A questão da participação é nuclear para alguns dos problemas fundamentais que têm mitigado a força e o alcance da teoria do desenvolvimento. Se um modo de vida tradicional tiver de ser sacrificado para escapar a uma pobreza esmagadora ou a uma esperança de vida mínima, é o povo directamente implicado que deve ter a oportunidade de participar na decisão do caminho a escolher. O conflito real é entre:

1. o valor básico, segundo o qual deve ser permitido às pessoas decidir livremente que tradições desejam, ou não, seguir;
2. a insistência em que as tradições estabelecidas devem ser acatadas, ou seja, que as pessoas devem obedecer às decisões das autoridades, religiosas ou laicas, que tutelam as tradições – reais ou imaginárias.

A força do primeiro preceito reside na força da liberdade humana que, uma vez aceite, tem grandes consequências sobre o que pode ou não ser feito em nome da tradição. A liberdade de todos para participarem na decisão relativa às tradições a respeitar não pode ser normalizada pelos “guardiões” nacionais ou locais – nem pelos ayatollahs (ou outras autoridades religiosas), nem pelos governantes políticos (ou pelos ditadores), nem por “especialistas” da cultura (domésticos ou estrangeiros). A orientação a tomar, em qualquer conflito real entre a preservação da tradição e as vantagens da modernidade, requer uma resolução participativa.

Dado que a participação requer conhecimento e competências educacionais básicas, negar a oportunidade de escolarização a algum grupo é contrário às condições elementares da liberdade participativa.

Notas conclusivas

Considerar o desenvolvimento em termos das liberdades concretas das pessoas tem implicações de longo alcance, como a da importância central da remoção de privações. O sublinhar das liberdades na avaliação do desenvolvimento não equivale a afirmar que há um critério único e exacto do desenvolvimento. Dada a heterogeneidade dos diferentes componentes da liberdade, como das diferentes pessoas, haverá provas em direcções contrárias. Haverá oportunidade, mais à frente, de examinar a questão essencial da participação como parte do processo de desenvolvimento.

CAP. 2

Os fins e os meios do desenvolvimento

Há uma perspectiva que encara o desenvolvimento como um processo “*violento*”, com muito “*sangue, suor e lágrimas*”. Segundo ela, é preciso resistir a tentações como a previdência social, os serviços sociais, o desvio de orientações institucionais inflexíveis, o favorecimento dos direitos políticos e cívicos, e o “luxo” da democracia. Aqui e agora, o que é preciso é “*rigor e disciplina*”.

A corrente alternativa vê o desenvolvimento como um processo “*amigável*”. A naturalidade deste processo exemplifica-se pelas trocas mutuamente benéficas, redes de trabalho de assistência social, liberdades políticas e desenvolvimento social.

Papéis constitutivo e instrumental da liberdade

A abordagem deste livro conduz muito mais com a perspectiva do desenvolvimento amigável. O desenvolvimento é concebido como um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas gozam. O alargamento da liberdade é simultaneamente o fim primeiro e o principal meio de desenvolvimento. Podemos chamar-lhes, respectivamente, “papel constitutivo” e “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento.

O papel constitutivo respeita à importância das liberdades concretas para o enriquecimento da vida humana. Estas liberdades concretas incluem: potencialidades elementares, como evitar a fome, a subnutrição, as doenças evitáveis, a mortalidade precoce; liberdades associadas à literacia, acesso à participação política, liberdade de expressão, etc.

Dentro de perspectivas mais estreitas de desenvolvimento (em termos de crescimento do produto interno bruto, por exemplo), interroga-se muitas vezes se a liberdade de participação política é ou não “indutora de desenvolvimento”. À luz da perspectiva do desenvolvimento como liberdade, esta questão falha a compreensão essencial de que a participação e a oposição políticas são partes *constitutivas* do próprio desenvolvimento. A questão ponderava apenas o papel instrumental dessas liberdades, não considerando o papel constitutivo.

O papel instrumental da liberdade diz respeito ao modo como os diferentes tipos de direitos, oportunidades e habilitações contribuem para o alargamento da liberdade humana em geral, promovendo, assim, o desenvolvimento. Um certo tipo de liberdade pode ser de grande ajuda para a promoção de outros tipos de liberdade.

Liberdades instrumentais

Há cinco tipos de liberdade que merecem ser destacados na perspectiva instrumental:

- liberdades políticas;
- dispositivos económicos;
- oportunidades sociais;
- garantias de transparência;
- previdência social.

Estas liberdades reforçam-se mutuamente, são coesas.

As *liberdades políticas* referem-se às possibilidades que as pessoas têm de decidir quem e segundo que princípios deve governar, e inclui a possibilidade de vigiar e criticar as autoridades, de gozar da liberdade de expressão política e de uma imprensa sem censura prévia, de escolher entre diferentes partidos políticos, etc.

Os *dispositivos económicos* respeitam as oportunidades de que os indivíduos dispõem para utilizar os recursos económicos para consumo, produção ou troca. Na relação entre rendimento e riqueza, por um lado, e capacidades económicas dos indivíduos, por outro, as preocupações distributivas também são importantes.

As *oportunidades sociais* estão relacionadas com os dispositivos que as sociedades organizam em favor da educação, dos cuidados de saúde, etc., que têm influência na liberdade concreta de os indivíduos viverem melhor. A iliteracia pode ser um obstáculo de monta à participação nas actividades económicas, ou à participação política.

A sociedade funciona com base numa presunção básica de confiança. As *garantias de transparência* dizem respeito à necessidade de abertura que as pessoas podem esperar. Estas têm um papel evidente na prevenção da corrupção, da gestão irresponsável e dos arranjos subterrâneos.

É necessária *previdência social* para proteger as pessoas da miséria. Este tipo de liberdade inclui dispositivos como subsídio de desemprego ou bancos alimentares.

Interligações e complementaridade

Estas liberdades reforçam as capacidades das pessoas, mas também se completam umas às outras, trazendo-se mutuamente um reforço suplementar.

Por exemplo, o crescimento económico, além de aumentar os rendimentos privados, permite o alargamento dos serviços sociais. Por outro lado, as oportunidades sociais, como a educação pública ou os serviços de saúde contribuem para o desenvolvimento económico.

Cai por terra a crença, dominante em alguns círculos políticos, de que “o desenvolvimento humano” (expansão da educação, dos cuidados de saúde, e de outras condições de vida) seria uma espécie de luxo a que só os países ricos se podiam permitir.

Diversos aspectos de comparação entre a China e a Índia

Tanto a China como a Índia têm tentado acercar-se de uma economia mais aberta, internacionalmente activa e de mercado. Os resultados maciços obtidos pela China não ocorreram na Índia.

A China estava melhor preparada em termos de educação básica e disseminação de cuidados de saúde. Quando, em 1979, se virou para o mercado, a China tinha um povo com um alto nível de literacia. A Índia tinha ainda uma população semi-iletrada quando, em 1991, se abriu ao mercado, e a situação não tem melhorado muito. A comparação das condições de saúde é também muito favorável à China.

Devem notar-se as limitações da China em termos de liberdades democráticas. A falta dessa força protectora notou-se no período de 1958-1961, quando trinta milhões de pessoas morreram de fome, enquanto a Índia não teve uma única fome desde 1947.

Dispositivos sociais mediados pelo crescimento

O impacto dos dispositivos sociais na liberdade de prolongar a existência pode ser muito forte e ser influenciado por relações instrumentais muito diversas. A esperança de vida tem uma correlação significativamente positiva com o custo de vida, mas esta correlação decorre do impacto do produto nacional bruto sobre os rendimentos dos pobres e sobre a despesa pública, particularmente em cuidados de saúde.

Duas comparações interessantes e inter-relacionadas:

1. Nas economias de alto crescimento económico, a comparação entre:
 - 1.1. As com grande sucesso em aumentar a duração e a qualidade de vida, como a Coreia do Sul e Taiwan;
 - 1.2. As sem idêntico sucesso, como o Brasil.
2. Nas economias com grande sucesso em aumentar a duração e a qualidade de vida, a comparação entre:
 - 2.1. As com grande crescimento económico, como a Coreia do Sul e Taiwan;
 - 2.2. As sem idêntico crescimento, como o Sri Lanka, a China antes da reforma, e o estado indiano de Kerala.

Previdência pública, baixos rendimentos e custos relativos

O processo publicamente assistido de redução da mortalidade não espera por aumentos espectaculares dos níveis de rendimento real per capita e funciona pela prioridade atribuída à oferta de serviços sociais que reduzem a mortalidade e reforçam a qualidade de vida.

A necessidade de recursos é frequentemente causa de adiamento de investimentos socialmente importantes até ao momento em que um país se torne mais rico. A viabilidade deste processo publicamente assistido reside no facto de os cuidados de saúde básicos e a educação básica serem de *trabalho intensivo*, sendo, portanto, baratos para economias pobres.

O processo mediado pelo crescimento tem a vantagem de oferecer mais. Há carências muito directamente associadas à escassez de rendimentos, como a carência de roupas ou abrigo. É claramente melhor gozar de elevados rendimentos e de uma elevada longevidade, do que só da segunda.

Redução da mortalidade no século XX em Inglaterra

O ritmo temporal de expansão da esperança de vida é particularmente interessante se tivermos em mente que, na viragem do século, mesmo a Inglaterra tinha uma esperança de vida à nascença inferior à dos actuais países de baixo rendimento.

Houve dois períodos de expansão rápida das políticas assistenciais, correspondentes às duas guerras mundiais. As situações de guerra provocaram uma maior partilha dos meios de sobrevivência. Por exemplo, durante a segunda guerra, em Inglaterra a oferta de alimentação per capita diminuiu significativamente, mas os casos de subnutrição declinaram drasticamente.

Democracia e incentivos políticos

A liberdade política e os direitos cívicos relacionam-se com a liberdade de evitar catástrofes económicas. O suporte empírico desta afirmação provém do facto de não ocorrerem fomes nas democracias. As fomes são fáceis de prevenir, por isso numa democracia pluripartidária, com eleições e meios de comunicação independentes, os incentivos políticos levam os governos a prevenir as fomes.

Notas conclusivas

O reforço da liberdade humana é, simultaneamente, o fim principal e o meio primordial do desenvolvimento. As potencialidades individuais dependem fundamentalmente dos dispositivos económicos, sociais e políticos. Devem

ser considerados os papéis instrumentais dos diferentes tipos de liberdade, e as suas inter-relações. Os fins e os meios do desenvolvimento reclamam que se coloque a perspectiva da liberdade no centro das atenções.

CAP. 3

A liberdade e os fundamentos da justiça

Annapurna precisa de alguém para fazer a limpeza do jardim, e três desempregados – Dinu, Bishanno e Rogini – desejam ardentemente o emprego. Qualquer que seja a sua escolha, obterá o mesmo trabalho, exactamente pelo mesmo preço. Dinu é o mais pobre, e isso faz com que se incline fortemente para o contratar (“que poderá ser mais importante do que ajudar o mais pobre?”). Mas Bishanno empobreceu recentemente, e encontra-se deprimido. Todos concordam que Bishanno é o mais infeliz dos três, o que faz com que Annapurna encare muito favoravelmente a possibilidade de o contratar (“eliminar a infelicidade tem de ser a primeira das prioridades”). Por sua vez, Rogini sofre de uma doença crónica – estoicamente suportada – e poderia usar o dinheiro para se livrar da terrível enfermidade. Annapurna pergunta-se se não seria justo dar o trabalho a Rogini (“faria toda a diferença para a qualidade de vida e superação da doença”).

Sendo os três factos conhecidos, a decisão depende da informação a que se der mais peso. A favor de Dinu a igualdade de rendimentos, por Bishanno a utilidade ou métrica da felicidade, e por Rogini a qualidade de vida. Os dois primeiros casos são muito debatidos em economia, mas neste livro serão apresentados argumentos em favor do terceiro.

Analisa-se em seguida a importância da base informacional para os juízos de avaliação e a adequação das bases informacionais de algumas teorias-modelo, nomeadamente o utilitarismo, o libertarismo e a teoria da justiça de Rawls. Ficará fundamentada a abordagem avaliativa alternativa, centrada na liberdade vista como as potencialidades do indivíduo para fazer aquilo que fundadamente valoriza.

Inclusão e exclusão de informação

Uma abordagem avaliativa pode ser caracterizada pela informação necessária e pela informação excluída.

Na forma clássica do utilitarismo, desenvolvida por Jeremy Bentham, utilidade é definida como prazer, felicidade ou satisfação, e tudo se reduz a estes estados mentais. A liberdade individual e a realização ou violação de direitos estabelecidos não são incluídos na estatística do prazer. Mais ainda, o quadro do utilitarismo não tem interesse por uma real distribuição dos proveitos, dado que o fulcro é inteiramente o do total de utilidade.

O liberalismo não apresenta qualquer interesse pela felicidade ou pela satisfação dos desejos, e a sua base informacional consiste inteiramente nas liberdades e direitos de várias espécies. A comparação das bases

informativas do utilitarismo e do liberalismo torna evidente que as concepções de justiça resultantes serão muito diferentes, e definitivamente incompatíveis.

Esboçaremos uma abordagem alternativa da justiça, centrada na base informativa relativa às liberdades dos indivíduos, integrando uma sensibilidade às consequências.

A utilidade como base informativa

A base informativa do utilitarismo-tipo é a soma total de utilidade. A ideia é prestar atenção ao bem-estar de cada um, concebendo-o como o prazer ou a felicidade gerados.

Os pressupostos de uma avaliação utilitarista podem dividir-se em três componentes:

- o “consequencialismo”, que consiste em julgar as escolhas apenas pelas suas consequências;
- o “bem estar”, que reduz a apreciação das situações ao que é útil nelas;
- e o “somatório”, que simplesmente adiciona as utilidades de diferentes pessoas para obter a utilidade agregada.

A injustiça, nesta perspectiva, consiste na perda de total de utilidade.

Dada a dificuldade de medir a felicidade ou o desejo, a utilidade define-se como uma representação numérica das escolhas observáveis de uma pessoa.

Vantagens da abordagem utilitarista

A principal desvantagem da contabilização com base na escolha é a de não haver uma via de comparação entre pessoas, devido ao foco na escolha individual. Isto não se coaduna com o utilitarismo, que requer a comparabilidade para somar as utilidades.

A abordagem utilitarista apresenta alguns pontos muito pertinentes:

1. Tem em conta os resultados;
2. Atende ao bem-estar da população;

Tomemos como exemplo os direitos de propriedade. Houve quem os considerasse constitutivos da independência individual e reclamasse que não se colocassem restrições à posse, herança e uso da propriedade, rejeitando até a incidência fiscal sobre a propriedade ou o rendimento. No lado oposto, outros mostraram repulsa pela ideia das desigualdades de posse – uns com tanto, outros com tão pouco – e reclamaram a abolição da propriedade privada.

A abordagem consequencialista sugere que se considerem os efeitos benéficos e perversos dos direitos de propriedade. A propriedade privada demonstrou ter efeitos muito benéficos ao nível da expansão económica e da prosperidade. Por outro lado, o seu uso sem restrições e sem impostos pode contribuir para a pobreza persistente, para a degradação ambiental e para o desenvolvimento da estrutura social.

A atenção às consequências e ao bem-estar tem, portanto, aspectos muito favoráveis, como a valorização dos resultados.

Limites da perspectiva utilitarista

As limitações da perspectiva utilitarista evidenciam-se pela sua base informacional:

1. Indiferença relativamente à distribuição;
2. Desinteresse pelos direitos, liberdades, e outras preocupações não utilitárias;
3. Acomodamento e condicionamento mental – o cálculo da utilidade pode tornar-se extremamente injusto para aqueles que sofrem de privações persistentes, que tendem a acomodar-se e a ajustar os seus desejos e expectativas ao que vêem como alcançável.

Factores sociais e económicos, como a educação básica, cuidados básicos de saúde e segurança no emprego são importantes não apenas em si mesmos, mas pelo papel que desempenham ao proporcionar às pessoas a possibilidade de enfrentar o mundo com coragem e liberdade. Precisamos de uma base informacional mais larga, focada nas potencialidades das pessoas para escolherem as vidas que justificadamente valorizam.

John Rawls e a prioridade da liberdade

A mais influente e importante teoria da justiça, de John Rawls, tem um requisito particular, a “prioridade da liberdade”. A sua formulação é moderada, mas a moderna teoria liberal explana várias categorias de direitos – desde as liberdades pessoais aos direitos de propriedade - como tendo total precedência política sobre a busca de fins sociais.

A defesa de uma prioridade total pode ser contestada pela demonstração da força de outras constatações, como a das necessidades económicas. A questão é a de se a relevância da liberdade para a sociedade está convenientemente reflectida na ponderação que a própria pessoa tenderia a atribuir-lhe.

A salvaguarda de uma liberdade tem de estar relacionada com a aceitação política geral da sua importância.

Robert Nozick e o liberalismo

Nas versões mais estritas da teoria liberal, há prioridade total dos direitos, incluindo os de propriedade. Na teoria de Nozick, as “competências” que cabem aos indivíduos graças a esses direitos não podem, em geral, ser preteridas devido aos seus resultados – por mais repugnantes que estes possam ser.

A prioridade incondicional dos direitos liberais pode tornar-se muito problemática, visto que pode levar à violação da liberdade concreta dos indivíduos para realizarem aquelas coisas a que, com razão, atribuem grande importância, como escapar à mortalidade evitável, ser bem alimentado e ter saúde, saber ler e escrever, etc. A importância destas liberdades não pode ser ignorada com base na “prioridade da liberdade”.

Mostrei, em “Pobreza e Fomes”, que podem acontecer crises gigantescas de fome sem ter havido violação dos direitos liberais de ninguém. Os indigentes, como os desempregados ou os arruinados, podem morrer de fome porque as suas “competências” não lhes dão comida que chegue.

A proposta de uma teoria de prioridade política independente das consequências é afectada por uma indiferença às liberdades concretas que as pessoas acabam por ter. Ignorar as consequências, como as liberdades que as pessoas conseguem exercer, não permite obter uma base adequada para um sistema de avaliação. Para a justiça, requer-se uma base informacional mais larga.

Utilidade, rendimento real e comparações entre pessoas

Já referimos a limitação do utilitarismo que provém das distorções introduzidas pela capacidade de acomodação psicológica à privação continuada.

No uso moderno, a utilidade é concebida apenas como a representação numérica da escolha de uma pessoa. Esta mudança ocorreu como resposta à crítica de Lionel Robbins e outros positivistas, que convenceram os economistas de que havia algo de metodologicamente errado na comparação interpessoal de utilidades.

Esta abordagem, tendo a vantagem de não comparar os estados mentais de pessoas diferentes. Por outro lado, fecha a porta à comparação interpessoal de utilidades. De modo a possibilitar a comparação das utilidades e a determinação da utilidade conjunta, pressupõe-se a igualdade das preferências.

Este pressuposto não é legítimo. A coincidência de atitudes de escolha não implica identidade de utilidades. Mais grave ainda é assumir a igualdade de bem-estar. Admitamos que uma pessoa pobre com um mal de estômago crónico prefere dois quilos de arroz a um quilo, de forma semelhante a

qualquer outra pessoa. Seria difícil sustentar que ambas têm o mesmo bem-estar.

Estas comparações de utilidade vêm a ser apenas, no máximo, comparações de rendimentos reais. E mesmo estas se complicam quando as pessoas têm diferentes funções de procura.

A nível prático, a maior dificuldade na análise do bem-estar baseada no rendimento real talvez resida na diversidade dos seres humanos. Diferenças de idade, de género, de dotes próprios, de carências, de propensão para a doença, etc. podem fazer com que duas pessoas tenham oportunidades ou qualidade de vida completamente divergentes, mesmo quando partilham exactamente o mesmo cabaz de bens.

Bem-estar: diversidades e heterogeneidades

É fácil identificar, pelo menos, cinco fontes diferentes de variação entre os nossos rendimentos reais e as vantagens – bem-estar e liberdade – que deles retiramos.

1. Heterogeneidades pessoais. As pessoas têm características físicas diferentes, relacionadas com as suas carências, doenças, idade ou género, e isso torna diferentes as suas necessidades. A “compensação” requerida pelas desvantagens variará, podendo estas não ser plenamente “corrigíveis”, mesmo com transferências de rendimentos.

2. Diversidades ecológicas. Variações nas circunstâncias ambientais, como o clima, as doenças ou a poluição, podem influenciar o bem-estar que uma pessoa obtém com determinado nível de rendimento.

3. Variações no clima social. A conversão de rendimentos e recursos pessoais em qualidade de vida é influenciada também pelas condições sociais, como a educação pública, a criminalidade, ou, novamente os problemas epidemiológicos. A natureza das relações comunitárias pode ser também muito importante.

4. Diferenças nas perspectivas relacionais. Ser relativamente pobre numa comunidade rica pode impedir que uma pessoa realize algumas “funções” elementares, como tomar parte na vida comunitária. “Aparecer em público sem vergonha” pode exigir maior consumo numa sociedade mais rica, como notou Adam Smith. Os recursos pessoais necessários para satisfação da auto-estima variam intersocietalmente.

5. Distribuição no seio da família. Os rendimentos auferidos por um ou mais membros da família são partilhados por todos, por isso a família é a célula básica a considerar. O bem-estar ou a liberdade dos indivíduos depende crucialmente da distribuição interna dos rendimentos, que pode estar relacionada com o género, a idade ou as necessidades visíveis.

O rendimento real é, portanto, um critério limitado para a avaliação do bem-estar e da qualidade de vida. Mas qual é a alternativa?

Rendimentos, recursos e liberdades

A insuficiência de rendimento é muitas vezes a principal causa das privações que, normalmente, associamos à pobreza, incluindo a falta de alimento e a fome. Quando se estuda a pobreza, devemos procurar informação sobre a distribuição de rendimentos, especialmente os baixos rendimentos reais.

A análise clássica de John Rawls sobre os “bens primários” proporciona um quadro mais vasto dos recursos de que as pessoas necessitam, sejam quais forem as suas finalidades. Os bens primários são meios para fins genéricos e compreendem “direitos, liberdades e oportunidades, rendimento e riqueza e a base social do auto-respeito”. Se alguém, tendo o mesmo cabaz de bens primários, acaba por ser menos feliz que um outro, não há que misturar a injustiça com esta diferença de utilidade. Uma pessoa, afirma Rawls, tem de assumir a responsabilidade pelas suas preferências.

A relação variável entre rendimentos e bem-estar, que focámos anteriormente, aponta-nos uma alternativa à ênfase nos meios de viver bem: focar a vida real que as pessoas conseguem levar a cabo. Isto não é novo em economia. Houve muitas tentativas da economia contemporânea de se centrar directamente no “nível de vida”, com destaque para os relatórios sobre o “desenvolvimento humano”.

Adam Smith colocou assim a questão: “Por coisas necessárias entendo não somente os bens que são indispensavelmente necessários para sustentar a vida como também o que quer que seja, por mais baixa importância que tenha, de que, segundo os costumes do país, se torne indecente uma pessoa credível ver-se privada.”

Uma família, na América ou na Europa Ocidental, pode ter dificuldade em participar na vida social se não possuir certos bens, como um telefone ou uma televisão. A ênfase terá de ser colocada, segundo esta análise, nas liberdades geradas pelos bens, mais do que nos bens vistos em si mesmos.

Bem-estar, liberdade e potencialidades

Para muitos fins avaliativos, o “horizonte” adequado não é nem o das utilidades, nem o dos bens primários, mas o das liberdades concretas – as potencialidades – para escolher a vida que cada um tem razões para estimar. Teremos então que ter também em conta as características pessoais que comandam a *conversão* dos bens primários em capacidade pessoal de promover os próprios fins.

O conceito de “funcionamento”, com as suas raízes claramente aristotélicas, reflecte as várias coisas cujo exercício ou posse uma pessoa pode valorizar.

Os funcionamentos variam desde os elementares, como alimentar-se convenientemente e estar ao abrigo das doenças evitáveis, até actividades muito complexas ou a condições pessoais, como tomar parte na vida social e ter auto-estima.

A “potencialidade” de uma pessoa respeita às diferentes combinações de funcionamentos cuja realização está ao seu alcance. É uma forma de liberdade: a liberdade concreta de realizar combinações de funcionamento alternativas (de levar diferentes estilos de vida).

Os funcionamentos particulares, as realizações importantes e respectivas capacidades. Esta abordagem tem a vantagem de colocar estes problemas de juízo explicitamente, em vez de os escamotear nalgum enquadramento implícito. Cada funcionamento seria um vector, cujo comprimento representaria a quantidade desse funcionamento. O “leque de capacidades” consistiria nos vectores de funcionamento alternativos entre os quais a pessoa teria a possibilidade de escolher, representaria a liberdade.

Os funcionamentos efectuados informam sobre as realizações, enquanto o leque de capacidades informam sobre as coisas que uma pessoa é concretamente livre de fazer. O valor real de um leque de opções reside no melhor uso e, supondo uma realização máxima e ausência de incerteza, no uso efectivamente feito. O leque de capacidades fica avaliado, em última análise, pelo vector de funcionamento escolhido.

Podemos atribuir importância ao facto de existirem oportunidades que não são escolhidas. Estaremos a valorizar o próprio *processo* através do qual os resultados são provocados. A própria escolha pode ser vista como um funcionamento valioso. Jejuar é muito diferente de ser forçado a passar fome.

Valores, avaliação e escolha social

Os funcionamentos individuais podem garantir comparações interpessoais mais fáceis do que as comparações de utilidades. Muitos funcionamentos podem ser vistos separadamente das suas apreciações mentais. A diversidade da conversão de meios em fins reflecte-se já na extensão das realizações e liberdades que podem constar de uma lista de fins.

No entanto, as comparações interpessoais de vantagens gerais requerem uma “agregação” de componentes heterogéneos. A perspectiva da liberdade é inevitavelmente pluralista. Primeiro, há diferentes funcionamentos, uns mais importantes do que outros. Segundo, é necessário ponderar a importância das liberdades concretas (leque de capacidades) face às realizações efectivas (vector de funcionamento escolhido). Finalmente, dado que não se pretende que a perspectiva da capacidade esgote todas as dimensões relevantes da intenção avaliativa, subsiste a questão de saber que ponderação atribuir às capacidades em comparação com as outras considerações significativas.

Como é que se seleccionam os valores? Para uma pessoa, é necessária reflexão. Para obter uma escala “acordada” para avaliação social, deve haver uma espécie de consenso. Este é um processo de “escolha social” e requer debate público e esclarecimento e aceitação democráticos.

Entre “tecnocracia” e “democracia” há uma opção na selecção dos valores. Um procedimento de escolha assente numa procura democrática de acordo ou de consenso pode ser extremamente complexo, levando muitos tecnocratas a suspirar por uma fórmula mágica. É evidente que não existe, de todo, tal fórmula mágica, pois a escala de valores é uma questão de valoração e de juízo racional, não de qualquer tecnologia impessoal.

Todos os que valorizam a transparência pública devem tornar claro que, quando se utilizam os rendimentos reais como critério de comparação da qualidade de vida, é um juízo que está a ser feito e que as medições implicitamente usadas devem ser objecto de análise avaliativa. Se uma análise pública esclarecida é fulcral para qualquer avaliação social, ou valores implícitos têm de ser tornados mais explícitos.

É também importante pôr em evidência que a mortalidade, a saúde, a educação, as liberdades e os direitos reconhecidos recebem uma ponderação nula nas avaliações baseadas numa abordagem dos rendimentos reais.

Potencialidade de informação: usos alternativos

A questão relativa à *estratégia* concreta a seguir para avaliar políticas públicas deve ser distinguida da questão *fundacional* relativa ao modo como as vantagens individuais são melhor ajuizadas e as comparações interpessoais analisadas da maneira mais fina. Seguem-se as características de três estratégias de avaliação.

1. A *abordagem directa*. Exame directo e comparação dos funcionamentos. Pode ser total, compreendendo a seriação de todos os vectores em termos de pobreza e desigualdade; parcial, seriando alguns vectores; ou selectiva de potencialidades, compreendendo a comparação de algumas potencialidades particulares. A comparação total é uma via demasiado ambiciosa. Podem encontrar-se exemplos de comparação selectiva de potencialidades quando se centra a atenção numa variável particular de potencialidade, como o emprego, a longevidade ou a literacia.

2. A *abordagem suplementar*. Implica o uso dos procedimentos tradicionais de comparação interpessoal no domínio dos rendimentos, complementando-os com a consideração das potencialidades. Pode incidir em comparações directas dos funcionamentos ou em variáveis instrumentais, como a disponibilidade de cuidados de saúde, a discriminação de género ou a prevalência do desemprego.

3. A *abordagem indirecta*. A informação acerca de determinantes de potencialidades diferentes do rendimento. Pode ser utilizada para calcular “rendimentos ajustados”. Baseia-se na literatura geral sobre “escalas de equivalência”. A utilização do rendimento como métrica permite uma medição mais estrita e uma interpretação mais simples.

A afirmação fundamental da importância das potencialidades pode acompanhar diferentes estratégias de avaliação efectiva implicando compromissos práticos. Isso é o que exige a natureza pragmática da razão prática.

Notas conclusivas

Conta-se que Euclides disse a Ptolomeu: “Não há via real para a geometria”. Também não há uma via real para a avaliação de políticas económicas ou sociais. A análise deste capítulo dirigiu-se para abordagens avaliativas específicas, nomeadamente o utilitarismo, o liberalismo, e a teoria da justiça de Rawls. Verificou-se que cada uma tem vantagens e limitações.

A parte construtiva deste capítulo examinou as implicações da focalização directa nas liberdades concretas, e evidenciou também as suas vantagens e limitações. Tem uma amplitude e uma sensibilidade que lhe facultam um alcance muito largo, porque as liberdades das pessoas podem ser estimadas através de uma referência explícita aos rendimentos e aos processos que elas têm razão para valorizar e buscar.

Foram debatidas diferentes vias de utilização da perspectiva baseada na liberdade, rebatendo a ideia de que tal uso tenha de revestir a forma de tudo ou nada. A análise que se segue debruça-se sobre o subdesenvolvimento (concebido como carência de liberdades) e o desenvolvimento (visto como processo de remoção de carências da liberdade e expansão de vários tipos de liberdades concretas).

CAP. 4

A pobreza como carência de potencialidades

Defendemos que ao examinar a justiça social, deveríamos considerar as liberdades concretas de que uma pessoa goza para levar a vida que, com razão, valoriza. Desse ponto de vista, a pobreza deve ser encarada como privação de potencialidades básicas mais do que como carência de rendimentos.

Um rendimento insuficiente é uma forte condição que predispõe para uma vida empobrecida. Mas há vários argumentos a favor de abordar a pobreza em função das potencialidades.

1. A abordagem centra-se nas privações *intrinsecamente* importantes (o rendimento é instrumentalmente importante);
2. Na carência de potencialidades há *outras* influências além do rendimento;
3. A relação instrumental entre rendimento e potencialidade é *variável* entre comunidades diferentes e mesmo entre diferentes famílias e indivíduos.

Quando se considera e avalia a acção pública votada a reduzir a desigualdade e a pobreza, o terceiro argumento é especialmente importante. Num contexto de definição de política prática, são de destacar algumas razões para a variabilidade da relação entre rendimentos e potencialidades:

1. A relação entre rendimento e potencialidade é afectada pela idade, sexo, papel social da pessoa, geografia e epidemiologia.
2. Pode existir uma acumulação de desvantagens se a carência de rendimento se combinar com adversidade na conversão de rendimento em funcionamento.
3. A distribuição no seio da família dificulta a análise baseada no rendimento.
4. A carência relativa de rendimentos pode compreender a privação absoluta de potencialidades.

A perspectiva das potencialidades introduz um acréscimo de compreensão da natureza e causas da pobreza e da privação, deslocando a atenção dos meios para os fins.

Pobreza de rendimentos e pobreza de potencialidades

A relação entre a pobreza como insuficiência de potencialidades e modicidade de rendimento é íntima, e existe nos dois sentidos. O rendimento

é, sem dúvida, um meio importante para as potencialidades. Estas, por sua vez, alargam a capacidade da pessoa ser mais produtiva e obter mais rendimento.

Esta ligação no sentido oposto é crucial para ultrapassar a pobreza. A educação básica e os cuidados de saúde, além de melhorarem a qualidade de vida, aumentam também a capacidade da pessoa obter rendimentos.

É interessante que, apesar do bastante moderado registo de crescimento económico, Kerala pareça ter tido um ritmo de redução da pobreza de rendimentos mais rápido do que qualquer outro estado da Índia. Enquanto alguns estados reduziram a pobreza de rendimentos através de um elevado crescimento económico, o sucesso de Kerala dependeu da expansão da educação básica, dos cuidados de saúde e repartição equitativa da terra.

A mera redução da pobreza de rendimento não pode ser a motivação última de uma política antipobreza. As questões fundacionais de base obrigam-nos a compreender a pobreza e a carência em termos da vida que as pessoas podem levar realmente e das liberdades que realmente exercem.

Desigualdade em quê?

A preocupação de Adam Smith com os pobres, e o seu escândalo perante a tendência para descuidar esses interesses, estava relacionada com a utilização da experiência mental do que tal pareceria a um “espectador imparcial”. De modo semelhante, John Rawls concebia a “justiça como equidade” escolhida numa hipotética “posição originária”, na qual as pessoas não sabiam o que lhes aconteceria.

Desigualdades profundas não são socialmente atractivas, podendo ser mesmo bárbaras. O sentimento de desigualdade pode corroer a coesão social e certos tipos de desigualdade podem dificultar a acção eficaz. Apesar de tudo, as tentativas para erradicar a desigualdade podem conduzir a perdas para a maioria – por vezes mesmo para todos.

Para a avaliação de realizações sociais foram propostas fórmulas de compromisso que considerassem simultaneamente resultados cumulativos e distributivos. O “rendimento equivalente equitativamente distribuído”, de A.B. Atkinson, ajusta o rendimento agregado através da redução do seu valor contabilístico em função da desigualdade, com a ajuda de um parâmetro que reflecte o nosso juízo ético.

Há uma espécie diferente de conflitos, relativa à escolha do “domínio”, a variável central em função da qual se avalia ou analisa a desigualdade. A desigualdade de rendimentos pode diferir substancialmente da desigualdade de bem-estar, liberdade, saúde ou longevidade. A questão do desemprego também evidencia o contraste entre a perspectiva do rendimento e a das potencialidades.

Desemprego e carência de potencialidades

Se a perda de rendimento perfizesse tudo o que o desemprego acarreta, tal perda poderia ser minorada. Mas o desemprego pode causar carências de outras espécies, como doenças psicológicas, perda de motivação para o trabalho, de destrezas ou de auto-estima, aumento de doenças e de morbidade, rupturas nas relações familiares e na vida social, agravamento da exclusão social, das tensões raciais e assimetrias de sexo.

Pode afirmar-se que o nível de desemprego constitui um problema de desigualdade pelo menos tão importante como a própria distribuição do rendimento. A desigualdade em termos de rendimento é menor na Europa Ocidental do que nos Estados Unidos, mas o nível de desemprego é muito superior.

A ética social americana permite negligenciar o apoio aos indigentes e aos empobrecidos de um modo que um europeu ocidental não aceitaria. Mas a mesma ética americana consideraria os níveis de desemprego de dois dígitos, comuns na Europa, totalmente inaceitáveis. É evidente uma diferença de atitudes relativamente às responsabilidades sociais e individuais, a que regressarei.

Cuidados de saúde e mortalidade: atitudes sociais de Americanos e Europeus

No domínio dos rendimentos, os afro-americanos são manifestamente mais pobres do que os americanos brancos. Isto é visto como um exemplo da carência *relativa* dos afro-americanos no seio da nação. Mas em comparação com a população dos países do terceiro mundo, os afro-americanos são muito mais ricos, mesmo tendo em conta a diferença de preços.

Mas será o rendimento o domínio adequado para fazer tais comparações? Em termos de mortalidade prematura, os homens afro-americanos ficam atrás dos homens muito mais pobres da China, de Kerala, do Sri Lanka, da Costa Rica, etc. Nos anos 80, as taxas de mortalidade apresentam um significativo diferencial entre negros e brancos, mesmo após o ajustamento baseado no rendimento.

O alargamento da base informacional, do rendimento para as potencialidades elementares, enriquece a nossa compreensão da desigualdade e da pobreza de forma radical.

Nas prioridades oficiais americanas, há pouco empenho em providenciar cuidados básicos de saúde para todos, e muitos milhões de pessoas não têm qualquer espécie de cobertura médica ou de seguro nos Estados Unidos, nalguns casos, devido a condições médicas prévias que afugentam os seguradores privados. Uma situação idêntica na Europa, onde a cobertura médica é tida como um direito básico do cidadão, seria intolerável. Por outro

lado, vimos que as taxas de desemprego europeias seriam intoleráveis nos Estados Unidos.

Estas diferenças dos imperativos políticos ficam evidenciadas quando encaramos a desigualdade em termos de limitações específicas de potencialidades básicas.

Pobreza e carência na Índia e na África subsahariana

A pobreza extremada está hoje concentrada em duas regiões: o sul da Índia e a África subsahariana. Têm os mais baixos níveis de rendimento per capita, e a perspectiva das potencialidades esclarece-nos acerca da natureza e do conteúdo das carências dessas populações.

Em 1991, a esperança de vida à nascença era inferior a 60 anos em 52 países, que somavam uma população de 1,69 mil milhões de pessoas. No sul da Índia e na África subsahariana situavam-se 46 desses países, com 1,63 mil milhões de pessoas. Se tomarmos a Índia e a África subsahariana como um todo, estas regiões têm níveis de literacia e taxas de mortalidade infantil semelhantes.

A esperança de vida na África subsahariana é bastante inferior (cerca de 52 anos). Em 1991, a média de idade de morte na Índia era de 37 anos, enquanto na África subsahariana era apenas de cinco anos. Em cinco países africanos, a média da idade de morte era igual ou inferior a três anos.

Mas a subnutrição generalizada é muito superior na Índia, apesar de haver auto-suficiência alimentar. A proporção de crianças subnutridas situa-se entre os 40% e os 60%; na África subsahariana essa proporção está entre os 20% e os 40%. Além disso, no que respeita à mortalidade, o desvio entre os sexos é um problema essencial na Índia, mas não na África subsahariana.

Uma apreciação comparativa das duas regiões tem de ter em conta as respectivas experiências de desenvolvimento, nomeadamente o processo de independência da Índia e as guerras em África. É preciso considerar também o problema da iliteracia, que atinge um em cada dois adultos em ambas as regiões.

Os três traços capitais de carência de potencialidades básicas onde me concentrei para comparar e constatar a natureza da carência na Índia e na África subsahariana (mortalidade prematura, subnutrição e iliteracia) não proporcionam um quadro completo da pobreza de potencialidades, mas evidenciam falhas chocantes. Não tentei propor uma medida “totalizadora” da privação, que pode ser muito menos interessante para a análise política do que o padrão completo das realizações.

A desigualdade de género e as mulheres a menos

Em muitas partes do mundo, há um horrível fenómeno de excesso de mortalidade das mulheres. Para além da sua brutalidade, as taxas de mortalidade feminina artificialmente aumentadas reflectem uma séria privação de potencialidades das mulheres.

Em toda a parte nascem mais meninos do que meninas (5% a mais), mas as mulheres sobrevivem melhor. No Reino Unido, França e Estados Unidos, o rácio de mulheres para homens é superior a 1,05. Na Ásia e no norte de África, esse rácio desce até aos 0,95 (Egipto), 0,94 (Bangladesh, China, Ásia Ocidental), 0,93 (Índia) ou mesmo 0,90 (Paquistão).

Tomando como referência o rácio mulher/homem subsahariano de 1,022, obtemos uma estimativa de 44 milhões de “mulheres a menos” na China, 37 milhões na Índia, e mais de 100 milhões no conjunto destes países.

Apesar dos relatos horríveis de infanticídio feminino na Índia, tal fenómeno não chega para explicar a dimensão da mortalidade feminina. A principal responsabilidade recai sobre a negligência dos cuidados de saúde e de alimentação às mulheres.

Na China há sinais de agravamento da negligência, em particular desde 1979, ano em que foram introduzidas restrições obrigatórias à procriação. O rácio entre nascimentos de meninos e meninas aumentou radicalmente, indicando a dissimulação dos nascimentos femininos e práticas de aborto selectivo conforme o sexo.

Notas conclusivas

Os economistas são criticados por se focarem muito na eficiência e pouco na equidade. A haver razão de queixa, assentará mais na importância que é atribuída à desigualdade num domínio muito estreito, o da *desigualdade de rendimento*, com graves consequências para a definição de política económica.

A relação entre desigualdade de rendimentos e desigualdade em outros aspectos relevantes pode ser demasiado distante e ocasional. A mortalidade, por exemplo, serve como indicador de injustiças profundas que dividem raças, classes e géneros.

A relação entre rendimento, por um lado, e realizações e liberdades individuais, por outro, é condicionada por vários factores, como as heterogeneidades pessoais e a diversidade ambiental, social e cultural. Passar da comparação dos meios, sob a forma de diferença de rendimentos, para algo avaliável em si mesmo, exige a consideração de variações circunstanciais que afectam as tabelas de conversão.

A necessidade de debater a valoração das diferentes potencialidades em termos de prioridades públicas é um proveito, pois obriga-nos a explicitar os juízos de valor. A participação pública no debate valorativo é parte essencial

do exercício da democracia e da escolha social responsável. Numa abordagem orientada para a liberdade, as liberdades de participação não podem deixar de ser nucleares na análise da política pública.

CAP. 5

Mercados, estado e oportunidade social

“É destino habitual das novas verdades”, diz T. H. Huxley em *Science and Culture*, “começar como heresias e acabar como superstições”. Algo muito semelhante parece ter acontecido com a verdade sobre a importância dos mercados na vida económica.

Tempo houve em que qualquer economista “sabia” em que aspectos os mecanismos de mercado apresentavam limitações. A rejeição intelectual do mecanismo de mercado levou muitas vezes a propostas radicais de organizar o mundo, sem uma consideração adequado dos problemas novos que estes dispositivos alternativos poderiam engendrar.

As virtudes dos mecanismos de mercado são hoje aceites como de tal modo universais que as suas restrições parecem irrelevantes. A fé inquestionada de ontem tornou-se a heresia de hoje e a heresia de ontem é agora a nova superstição.

Mercados, liberdade e trabalho

Em debates recentes, a tónica central da avaliação do mecanismo de mercado tendeu a colocar-se nos *resultados* que se obtêm. Mas a causa mais imediata para a liberdade de transacção reside na importância básica da própria liberdade. Temos boas razões para comprar, vender, trocar, e para procurar viver uma vida que pode expandir-se com base na transacção.

Mesmo que os escravos afro-americanos do sul pudessem ter rendimentos tão elevados como os dos trabalhadores assalariados do norte, subsistiria ainda, como carência fundamental, a própria escravatura.

O desenvolvimento dos mercados livres, em geral, e da liberdade de procura de emprego, em particular, é um facto muito valorizado nos estudos históricos. Mesmo esse grande crítico do capitalismo que foi Karl Marx viu na emergência da liberdade de emprego um enorme progresso. Esta questão respeita também ao presente, como vou demonstrar com os seguintes exemplos:

1. Podem encontrar-se diferentes formas de servidão laboral em muitos países da África e Ásia. Em Bihar (Índia), os proprietários rurais da casta superior aterrorizam – através do assassinato e violação – as famílias dos trabalhadores “vinculados” às suas terras. Esta situação envolve criminalidade, e recebe a atenção dos meios de comunicação, que serão decisivos para que mude o estado de coisas. Mas subjacente à actividade criminosa, a situação económica de base implica uma luta tanto pela liberdade de emprego como pela posse da terra.

2. O fracasso do socialismo burocrático na União Soviética e na Europa Oriental não pode ser plenamente percebido pela análise do rendimento per capita e da esperança de vida. A esperança de vida caiu após a reforma, e nem por isso os partidos e as populações pretendem regressar ao regime anterior. É preciso reconhecer a ineficácia económica do sistema comunista. Mas há ainda a questão mais imediata da recusa de liberdade. Os mercados eram, em muitos domínios, excluídos, e certas pessoas malquistas do regime podiam ser impedidas de utilizar os mercados mesmo quando eles existiam.

3. O conflagrador problema do trabalho infantil envolve escravatura e servidão. Pode originar-se nas carências económicas familiares, mas no topo do problema está a barbaridade de *forçar* as crianças a fazer coisas, recusando-lhes, por exemplo, a liberdade de ir à escola. O sistema de trabalho infantil torna-se muito mais bestial quando coincide com a servidão e a escravatura de facto.

4. Muitas mulheres são impedidas de procurar emprego exterior à família, em especial no terceiro mundo. Esta grave violação da sua liberdade impede-as também de obter uma maior fatia na distribuição do rendimento familiar. Esta proibição pode ser brutalmente implantada, como no Afeganistão dos *talibans*, ou ser simplesmente consequência dos valores tradicionais.

Mercados e eficácia

Ao apreciar o mecanismo de mercado, é importante ter em conta as formas de mercado: se são competitivos ou monopolísticos, se faltam mercados, as questões de informação imperfeita e as economias de escala.

Na ausência de tais imperfeições, usaram-se modelos clássicos de equilíbrio geral para demonstrar a eficácia económica do mecanismo de mercado, que conduz a uma situação óptima de Pareto. Nesta situação, ninguém pode ver a sua utilidade aumentada sem que a utilidade de outrém seja diminuída. Esta eficácia de realização – teorema de Arrow-Debreu – é realmente importante, apesar dos pressupostos simplificadores.

É possível questionar se a eficácia procurada não deveria ser medida em termos de *liberdades individuais*, mais do que em termos de *utilidades*. Boa parte das proposições de eficácia de Arrow-Debreu transfere-se para o domínio das liberdades. Um dos pressupostos utilizados é o da ausência de não comerciabilidade.

No esquema clássico, presume-se que todos procuram o próprio interesse como motivação exclusiva. Este pressuposto de egoísmo universal pode ser uma limitação, mas na procura de eficácia em termos de liberdades individuais esta limitação é substancialmente ultrapassada.

Acumulação das desvantagens e desigualdade de liberdades

A conclusão básica da eficiência do mercado pode ser alargada à perspectiva das liberdades concretas. Mas esta eficácia não nos informa acerca da equidade na distribuição das liberdades.

A acumulação de desigualdades de rendimento com desigualdades na conversão de rendimentos em potencialidades intensifica as carências dos grupos desfavorecidos. Uma pessoa deficiente, doente ou idosa pode ter dificuldades para obter um rendimento decente, e dificuldades ainda maiores em converter esse rendimento em potencialidades e numa vida melhor.

Os problemas da equidade têm de ser encarados, especialmente quando lidamos com carências e pobreza severas. Nesse contexto, a intervenção social pode ter um papel importante. É exactamente isso que os sistemas de segurança social nos estados providência tentam realizar.

Permanece a necessidade de dar atenção simultaneamente à eficiência e à equidade dos resultados, pois a intervenção, baseada na equidade, pode reduzir a eficácia do mecanismo de mercado. Muitos objectivos sociais são antagónicos, e por isso é fundamental a consideração simultânea do conjunto dos objectivos.

Mercados e grupos de interesse

Há muitas pessoas cujos interesses são bem servidos pelo funcionamento escorreito dos mercados, mas também há grupos cujos interesses podem ser feridos por esse funcionamento. Se estes forem politicamente mais influentes, podem conseguir bloquear certos funcionamentos dos mercados.

As restrições do mercado contra as quais Adam Smith se manifestava não eram a intervenção social pública, que era rudimentar, nem o fornecimento de serviços públicos, como a educação, que Smith defendia vigorosamente.

Adam Smith via os mecanismos de mercado como um antídoto contra os interesses estabelecidos, que pretendiam monopolizar a produção, levando ao aumento dos seus lucros pela venda de produtos de baixa qualidade a preços elevados. Pareto tinha uma opinião semelhante: se “uma certa medida A leva à perda de um franco para mil pessoas, e ao ganho de mil francos para uma pessoa, este despenderá grande energia, enquanto os outros resistirão fracamente; e é verosímil que, no final, aquele que tenta ganhar mil francos seja bem sucedido”.

A influência política na procura do interesse económico é um fenómeno bem real, e é do poder dos grupos de interesse que os mercados devem ser defendidos. Adam Smith escreveu: “O interesse dos negociantes (...) é sempre a vários títulos diferente, e mesmo contrário ao do público”. Concluindo que “a proposta de qualquer lei ou regulamento de comércio provinda dessa origem deveria ser sempre escutada com grandes

precauções e nunca deveria ser adoptada antes de ter sido longa e cuidadosamente examinada, não apenas com o maior dos escrúpulos, mas também com a mais desconfiada das atenções”.

Necessidade do exame crítico ao papel dos mercados

O debate crítico público é um requisito inevitavelmente importante de uma boa política pública, pois o papel e o alcance adequados dos mercados não pode ser pré-determinado com base nalguma fórmula universal e genérica.

Adam Smith tinha uma ideia bastante negativa sobre a influência dos perdulários e especuladores na economia. Estava profundamente preocupado com o problema do desperdício social e da perda de capital produtivo. A procura de ganhos privados pode dar lugar a benefícios sociais ou a perdas sociais. Esta preocupação genérica permanece relevante, veja-se o enorme desperdício ambiental, que reduz os recursos produtivos da sociedade.

Segundo Adam Smith, “não é da generosidade do talhante, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos o nosso jantar, mas sim da sua solicitude pelo seu próprio interesse”. Os interesses complementares podem promover-se mutuamente ou não, como nos casos do perdulário e do especulador. Não há que fugir à necessidade de um exame crítico.

Necessidade de uma abordagem multifacetada

Um novo quadro conceptual do desenvolvimento deve abandonar uma visão dirigida exclusivamente para a “liberalização” ou para outro processo singular tido como abrangente. A busca de um solução única para todos os objectivos deve dar lugar a uma abordagem integrada e multifacetada.

Aliar a expansão do uso dos mercados com o desenvolvimento das oportunidades sociais deve ser encarado como parte de uma abordagem ampla que realça as liberdades de outros tipos, como direitos democráticos, garantias de segurança, ocasiões de cooperação, etc.

Por exemplo, na Índia, a negligência das oportunidades sociais pode ser criticada, enquanto na China o maior foco de críticas será relacionado com a ausência de liberdades democráticas.

Interdependência e bens públicos

Como solução para todos os problemas económicos, os mecanismos de mercado têm algumas limitações. Já vimos a questão da equidade e a necessidade de ultrapassar o foco na eficiência.

Mesmo a eficiência dos mercados pode ser insatisfatória, se considerarmos o fornecimento dos chamados “bens públicos”. Estes são aqueles bens que as pessoas consomem conjuntamente, mais do que separadamente, como a preservação do ambiente e a epidemiologia.

Posso estar disposto a pagar a minha parte de um programa social de erradicação da malária, mas não posso comprar essa protecção como se fosse uma maçã ou uma camisa. É um bem público – um ambiente isento de malária – que temos de consumir em conjunto. Defesa, policiamento e protecção ambiental são outros domínios aos quais se aplica esta argumentação.

Serviço público e incentivos públicos

Estas considerações justificam as despesas públicas em áreas cruciais para o desenvolvimento económico e para a evolução social. Mas há argumentos contrários que devemos ter em conta.

A carga fiscal, os défices orçamentais e a inflação são consequências directas da despesa pública. Outra questão é a dos efeitos do financiamento público na restrição da iniciativa e do empenhamento das pessoas.

Defendeu-se que um seguro de desemprego enfraquecia a procura de emprego. A quantificação deste efeito está longe de ser evidente. Seria importante a análise empírica deste fenómeno, de modo a permitir um debate público informado e um equilíbrio entre equidade e eficácia.

Relativamente à prestação de cuidados médicos ou de serviços de educação, questiona-se, normalmente, a dimensão da necessidade desses serviços, e em que medida um pessoa pagaria ela própria esses serviços. Aqueles que vêm a elegibilidade para estes serviços como um direito inalienável encaram estas questões como descabidas e como uma lamentável recusa de princípios.

Em todo o caso, a questão dos incentivos tem de ser colocada, porque dela depende a *quantidade* de apoio social que a sociedade está apta a oferecer.

Incentivos, potencialidades e financiamentos

O cerne informacional da análise da pobreza inclui, neste livro, deslocar a atenção do baixo rendimento para a carência de potencialidades elementares. A atenção à carência de potencialidades traz também vantagens na prevenção das distorções dos incentivos.

A apreciação das potencialidades baseia-se na observação dos reais funcionamentos da pessoa, sendo completada por outras informações. Se alguém morre precocemente ou sofre de uma doença perigosa e dolorosa, é legítimo concluir que tem um problema de potencialidades.

Mesmo com o fulcro informacional confinado aos funcionamentos (longevidade, estado de saúde, literacia, etc.), obtemos uma medida de carência mais esclarecedora do que as estatísticas de rendimento. Além de que os rendimentos baixos são relativamente fáceis de forjar, com o objectivo de obter apoio estatal.

As pessoas são naturalmente adversas a recusar a educação, a promover a doença ou a cultivar a subnutrição por razões tácticas, enquanto que as deficiências físicas, a velhice, o género não podem ser manipuladas. Além disso, os beneficiários tendem a prestar mais atenção aos funcionamentos e potencialidades realizados do que apenas a ganhar dinheiro.

Os apoios na luta contra a fome são frequentemente prestados contra trabalho e esforço dos beneficiários. Este tipo de orientação reforça as oportunidades económicas de populações carenciadas mas fisicamente capacitadas.

Os cuidados de saúde e os programas educacionais não são susceptíveis de desvio e revenda. A implementação de apoios orientados para as potencialidades torna mais fácil atingir os objectivos ao reduzir as tentativas de perversão dos incentivos.

Alvos a atingir e aferição dos recursos

Subsiste a questão de como devem ser distribuídos os recursos públicos, e a questão da contribuição para os serviços públicos de acordo com as capacidades de pagamento.

A dotação dos serviços públicos deslocou-se para a aferição dos recursos. Isso reduz a carga fiscal e cobre melhor os necessitados porque os relativamente ricos pagam pelos benefícios que recebem.

Quando se trata da oferta de cuidados de saúde ou de educação com base na aferição de recursos devemos distinguir dois problemas de incentivo:

- as limitações de potencialidades (por exemplo, uma doença);
- as circunstâncias económicas (rendimento).

Quando o apoio social é fornecido com base no diagnóstico directo de uma necessidade específica e atribuído gratuitamente sob a forma de serviços específicos e não transferíveis, a possibilidade de distorção informacional é diminuta.

Para prestar serviços gratuitos aos pobres mas não aos que podem pagar, é necessário verificar as condições económicas das pessoas, o que se presta a distorções.

1. Distorção da informação. Qualquer sistema de policiamento recusará alguns casos que estão de boa fé.

2. Distorção do incentivo. A perspectiva de perda de um subsídio pode inibir a actividade económica.

3. Inutilidade e estigma. A requisição da identificação de uma pessoa como pobre tende a afectar a auto-estima, que Jonh Rawls descreveu como “talvez o bem primário mais importante” em que uma teoria da justiça como equidade tem de concentrar-se.

4. Custos administrativos, perda de privacidade e corrupção. Este processo envolve grandes custos administrativos e a perda de privacidade dos fiscalizados. O poder das autoridades burocráticas pode conduzir também à corrupção.

5. Sustentabilidade e qualidade políticas. Os beneficiários são, frequentemente, politicamente frágeis. Esta consideração fundamenta a apologia dos serviços universais relativamente a programas dirigidos exclusivamente aos mais pobres.

Participação activa e base informacional

A abordagem correcta para a aferição de recursos deve ter sensibilidade às condições reais, quer à natureza do serviço público, quer às características da sociedade, incluindo os valores comportamentais que influenciam as escolhas individuais e os incentivos.

Neste livro é destacada a importância da participação activa, passando os indivíduos de recipientes a agentes, e da focagem informacional na carência de potencialidades, mais do que simplesmente na pobreza de rendimentos.

Prudência orçamental e necessidade de integração

As exigências de conservadorismo financeiro são actualmente muito fortes. Temos de ser claros quanto ao que o conservadorismo orçamental exige e porquê. Quais são os efeitos do gasto financeiro excedentário? Qual é a importância da “estabilidade macro-económica”, ou ausência de pressão inflacionária?

Num exame crítico, Michael Bruno nota que a inflação elevada acompanha importantes efeitos negativos de crescimento. Inversamente, a estabilização firme após uma inflação elevada traz efeitos de crescimento muito positivos.

Bruno pensa também que os efeitos de crescimento com baixas taxas de inflação (15% a 20% ao ano) são no mínimo obscuros. “Porquê preocupar-se com baixas taxas de inflação, especialmente se os custos da inflação antecipada podem ser evitados (pela indexação) e os custos da inflação não antecipada parecem ser reduzidos?”

O problema crítico é evitar a “instabilidade dinâmica”, que conduz a escaladas da inflação, e que nos leva a pretender evitar a inflação, mesmo que seja moderada.

Há fortes razões para reduzir os grandes défices orçamentais que se verificam em muitos países, mas isso não deve ser confundido com o extremismo de pretender eliminar os défices, e com grande rapidez.

A Europa tem muito mais razões para se preocupar com os défices orçamentais do que os Estados Unidos. O cerne da questão está em saber se faz sentido atribuir prioridade absoluta a um só objectivo, evitar a inflação, ao mesmo tempo que são toleradas taxas de desemprego elevadas.

Se a análise proposta neste livro estiver correcta, a definição de política pública na Europa terá de dar prioridade à eliminação da carência de potencialidades implicada no desemprego alargado.

O papel da despesa pública para gerar e garantir potencialidades básicas deve ser considerado em conjunto com as necessidades da estabilidade macro-económica. Na verdade, estas devem ser apreciadas dentro de um *quadro* alargado de objectivos sociais.

As questões críticas dependerão do contexto: na Europa será a iniquidade do desemprego maciço; nos Estados Unidos a falta de segurança médica; na Índia a iliteracia; no Extremo Oriente e Sudeste Asiático a regulação do sistema financeiro. Os problemas são diferentes, e cada um exige um exame rigoroso dos objectivos e dos meios da política pública.

Notas conclusivas

Os indivíduos vivem e agem num mundo de instituições. As nossas oportunidades e projectos dependem de forma crucial das instituições que existem e do modo como funcionam. Devemos encará-las em conjunto, para apreciarmos o que podem fazer quando combinadas umas com as outras.

O funcionamento do mercado é um dispositivo básico através do qual as pessoas podem interagir e assumir actividades mutuamente vantajosas. Os problemas brotam da capacidade dos poderosos criarem assimetrias no mercado. De modo a equilibrar as oportunidades, a oferta de educação básica, a existência de serviços médicos elementares e a disponibilização de recursos essenciais (como a terra para a agricultura) são serviços que requerem uma intervenção pública cuidadosa e decidida.

Os países ricos têm uma notável história de intervenção pública, que se ocupou da educação, saúde, reforma agrária, etc. A partilha alargada dessas oportunidades sociais tornou possível à massa da população participar directamente no processo de expansão económica.

A crença de que o desenvolvimento humano é um luxo ao qual só os países ricos se podem permitir é um problema que deve ser esclarecido. As economias do Extremo Oriente caminharam relativamente cedo para a massificação da educação e dos cuidados de saúde, tendo-o feito, em muitos casos, antes de terem vencido os constrangimentos da pobreza generalizada.

O desenvolvimento humano é primeira e primariamente um aliado dos pobres, mais do que dos ricos e abastados. Um país que garante a todos cuidados de saúde e educação pode conseguir resultados notáveis em termos de duração e qualidade de vida de toda a população. A natureza geradora de trabalho dos cuidados de saúde e da educação básica torna-os suficientemente baratos nos primórdios do desenvolvimento económico, quando os custos laborais são baixos.

O uso de recursos para propósitos cujos benefícios sociais não são evidentes, como as despesas militares nos países pobres deveria ser contrariado pelo conservadorismo financeiro. É sinal do mundo às avessas em que vivemos o facto de o professor ou a enfermeira se sentirem mais ameaçados pelo conservadorismo financeiro do que um general.

CAP. 6

A importância da democracia

Em muitos países do terceiro mundo, a força das necessidades económicas supera outras exigências, como a liberdade política e os direitos cívicos. Se a pobreza leva seres humanos a correr enormes riscos por um ou dois dólares, pode parecer descabida a preocupação com as suas liberdades e direitos políticos.

Necessidades económicas e direitos políticos

Na conferência de Viena sobre direitos humanos, na primavera de 1993, delegados de diversos países opuseram-se à aceitação generalizada dos direitos políticos e cívicos básicos em todo o mundo, especialmente no terceiro mundo. Defendiam que a tónica deveria ser colocada nos direitos económicos.

Nesta corrente de pensamento surge a retórica frequentemente repetida: que deverá vir em primeiro lugar – eliminar a pobreza e a miséria ou assegurar a liberdade política e os direitos cívicos, de que as pessoas pobres, em todo o caso, fazem pouco uso?

A precedência das liberdades políticas e da democracia

A nossa conceptualização das necessidades económicas depende de maneira crucial de debates abertos e públicos, cuja garantia exige a insistência na liberdade política básica e nos direitos cívicos básicos.

Defenderei que a intensidade das necessidades económicas aumenta a urgência das liberdades políticas. São várias as considerações que nos levam à precedência genérica dos direitos políticos e liberais básicos:

1. A sua importância directa para a vida humana;
2. O seu papel instrumental na expressão e defesa das pretensões;
3. A sua importância constitutiva na conceptualização das necessidades.

Argumentos contra as liberdades políticas e os direitos cívicos

Há três tipos de oposição à democracia e às liberdades cívicas e políticas básicas. O primeiro argumenta que essas liberdades e direitos impedem o crescimento económico e o desenvolvimento (tese de Lee – Singapura). O segundo defende que os pobres preferem claramente a satisfação das

necessidades económicas ao gozo de liberdades políticas (pressupõe a tese de Lee). O terceiro afirma que a ênfase na participação política é uma prioridade especificamente ocidental que se opõe aos valores asiáticos, mais atreitos à ordem e à disciplina do que à liberdade e participação.

Democracia e crescimento económico

Será que o autoritarismo funciona assim tão bem? Não podemos tomar o elevado crescimento económico da China ou da Coreia do Sul como prova definitiva. Tal como não podemos tirar a conclusão oposta com base no facto de o país africano de crescimento mais rápido, o Botswana, ser um oásis de democracia naquele conturbado continente.

Existe ligação entre os direitos políticos e cívicos e a prevenção de calamidades como fomes. Estes direitos proporcionam às pessoas a oportunidade de reclamarem acção pública conveniente.

Será que os pobres se interessam pela democracia e pelos direitos políticos?

A desvalorização dos direitos e liberdades políticas faz certamente parte do sistema de valores dos chefes de governo em muitos países do terceiro mundo, mas não podemos assumir isto como a opinião do povo.

Quando o governo indiano presidido por Indira Gandhi declarou o estado de emergência em 1970, estavam marcadas eleições. Essa eleição fatal, discutida largamente em torno da aceitabilidade do estado de emergência, a supressão dos direitos políticos e cívicos básicos foi firmemente rejeitada. O eleitorado indiano mostrou não ser menos vivo no protesto contra a recusa das liberdades e direitos básicos do que nas queixas relativas à pobreza económica.

Observações semelhantes podem fazer-se em toda a Ásia: na Coreia do Sul, na Tailândia, no Bangladesh, no Paquistão e na Birmânia.

Importância instrumental da liberdade política

Temos razões para estimar a liberdade bem como a expressão e acção livres nas nossas vidas. Além disso, para expressarmos publicamente o que valorizamos e para reclamarmos a atenção que isso merece, precisamos de liberdade de discurso e de escolha democrática.

Os legisladores têm um incentivo para atender ao que as pessoas querem se tiverem de enfrentar as suas críticas e buscar o seu apoio em eleições.

Nenhuma fome ocorreu em nenhum país independente com uma forma democrática de governo e com uma imprensa relativamente livre. As fomes

aconteceram em antigos reinos e em sociedades autoritárias contemporâneas, em comunidades tribais primitivas e em ditaduras tecnocráticas modernas, em economias coloniais geridas por imperialistas e em novos países governados por déspotas ou por partidos únicos intolerantes.

Papel constitutivo da liberdade política

Os direitos políticos e cívicos, especialmente os relacionados com a garantia de discussão, debate, crítica e oposição livres, são essenciais para o processo de construção de escolhas informadas e conscientes. Estes processos são fulcrais para a constituição de valores e propriedades e não podemos, em geral, formular preferências como se estas surgissem à margem da discussão pública.

A nossa concepção de necessidades diz respeito às nossas ideias sobre a natureza evitável de algumas perversões e ao nosso entendimento do que podemos fazer acerca delas. A discussão pública desempenha aqui um papel nuclear.

Funcionamento da democracia

A democracia tem sido especialmente bem sucedida na prevenção de catástrofes que são fáceis de compreender, como as fomes. Outros problemas não são tão acessíveis. O sucesso da Índia na erradicação das fomes não é repetido na erradicação da subnutrição e da iliteracia.

A provação de cuidados de saúde, de educação e de enquadramento social dos afro-americanos nos Estados Unidos contribui para a sua mortalidade extremamente elevada. Tal não é evitado pelo funcionamento da democracia americana.

A democracia deve ser encarada como criação de um leque de oportunidades, e o uso dessas oportunidades depende das práticas democráticas, como a comunicação e a participação.

A prática da democracia e o papel da oposição

Segundo o ex-presidente das Filipinas, Fidel Ramos: “Hoje, o desafio político para as pessoas em todo o mundo não é apenas substituir os regimes autoritários por regimes democráticos. Ademais disso, há que fazer a democracia funcionar para as pessoas comuns”.

A acção dos partidos de oposição é uma força importante. Muitos programas sociais são forçados pela oposição, que pode ser eficaz mesmo sem chegar ao poder.

Numa democracia, as populações tendem a obter o que reclamam, e é característico que não obtenham o que não reclamam.

Notas conclusivas

Embora devamos reconhecer a importância das instituições democráticas, não podemos encará-las como dispositivos mecânicos do desenvolvimento. O seu funcionamento é condicionado pelos nossos valores e prioridades e pelo uso que fazemos das oportunidades de articulação e de participação disponibilizadas. O papel dos grupos de oposição organizados é particularmente importante neste contexto.

As liberdades são também importantes na formação de valores. Por exemplo, a discussão pública mais informada e menos marginal das questões ambientais pode não ser boa só para o ambiente; poderá ser também importante para a saúde e o funcionamento do próprio sistema democrático.

É preciso examinar os meios de fazer a democracia funcionar bem, de modo a concretizar o seu potencial.

CAP. 7

Fomes e outras crises

A falta de alimentação, a subnutrição e as fomes estão disseminadas. Um pessimismo tácito domina as reacções internacionais a estas misérias. A própria percepção de impotência pode conduzir ao abandono de tentativas sérias para sarar as misérias que vemos.

Há pouca base factual para tal pessimismo. Políticas e acções adequadas podem erradicar os terríveis problemas de carência alimentar no mundo. O que é preciso é que as políticas e programas retirem as lições que ressaltam das investigações e estudos empíricos.

Este capítulo respeita especialmente às fomes e outras “crises” recorrentes que implicam a irrupção súbita de privações graves para uma parte considerável da população.

É fulcral compreender, não apenas em termos de uma espécie de equilíbrio mecânico entre comida e população, o que origina as fomes. Uma pessoa pode ser atirada para a inanição, mesmo havendo montes de comida ao seu redor, se perder a capacidade de comprar comida por falta de rendimento. Se a oferta de comida cair abruptamente num país ou numa região, podem todos salvar-se da inanição se partilharem a comida disponível.

Em crises como as fomes, alguns sectores da população perdem as suas capacidades económicas de forma abrupta e inesperada. A brusca intensidade da privação difere do fenómeno mais regular da pobreza geral.

Habilitações e interdependência

A penúria alimentar tem a ver com o funcionamento de toda a economia, incluindo dispositivos políticos e sociais. A comida não é distribuída na economia por caridade, a capacidade de adquirir comida tem de ser ganha.

As pessoas podem não conseguir habilitar-se a uma quantidade suficiente de comida. Isso depende de vários factores:

1. A dotação natural: a posse de recursos produtivos e de propriedade, como a força de trabalho mais ou menos competente, a terra e outros recursos;
2. As possibilidades de produção: a tecnologia determina as possibilidades de produção, influenciadas pelo conhecimento disponível e pela capacidade de usar esse conhecimento;
3. As condições de troca: a capacidade de vender a força de trabalho a um dado preço relativo ao preço da comida pode alterar-se pela quebra do

emprego, descida do preço dos produtos ou subida do preço da comida devido a uma inundação ou seca.

Causas de fome

As pobres populações pastoris têm muitas vezes de vender a sua produção animal para comprar as calorias mais baratas dos cereais. Uma queda do preço dos produtos animais face aos cereais pode ser trágica para um povo.

Um trabalhador pode ser levado à inanição pelo desemprego aliado à ausência de segurança social ou de uma rede de solidariedade.

Quando a produção de comida cai, um grupo de camponeses perder os meios para comprar comida. Na fome de Wollo, na Etiópia em 1973, os habitantes empobrecidos viram-se incapazes de comprar comida, cujo preço era semelhante em todo o país. Alguma comida saiu mesmo de Wollo para outras regiões mais prósperas na Etiópia.

Na fome de Bengala, em 1943, os cidadãos aproveitaram o surto de actividade económica causada pela guerra. O pânico popular e a manipulação especulativa fizeram os preços entrar em órbita, fora do alcance da população de Bengala rural.

As fomes são fenómenos profundamente divisionistas. A sua compreensão com base na oferta média de comida pode ser inelutavelmente enganosa. É rara a fome que afecte mais de 10% da população.

Prevenir a fome

A inanição pode ser prevenida por um nível mínimo de rendimento e habilitações. As populações atingidas constituem habitualmente pequenas parcelas da população total.

O custo da intervenção pública na prevenção da fome é naturalmente muito modesto, mesmo para os países mais pobres. Se as vítimas potenciais perfizerem 10% da população, o seu rendimento total não ultrapassa 3% do PIB.

Em 1973, em Maharashtra, para compensar a perda de empregos associada a uma grave seca, foram criados cinco milhões de empregos temporários, o que é realmente um número enormíssimo. Os resultados foram extraordinários: não houve aumento de mortalidade, nem grande agravamento da subnutrição, apesar da queda dramática da produção de comida (70% nalgumas áreas).

Fome e diferenciação cultural

A política económica que provoca e previne a fome depende especialmente da alienação dos governantes relativamente aos governados.

Nos anos 40 do século XIX, a fome devastou a Irlanda, matando uma percentagem recorde da população. A população irlandesa ainda é inferior à de 1845, quando a fome começou.

No Reino Unido em conjunto não houve queda de produção. Mas a comida não se deslocou para a Irlanda porque os irlandeses não tinham posses para a comprar. A comida de qualidade superior saía da Irlanda. Barco atrás de barco – carregados de trigo, aveia, gado bovino, porcos, ovos e manteiga – navegaram da esfomeada Irlanda para a bem nutrida Inglaterra.

Enquanto a pobreza em Inglaterra era normalmente atribuída às alterações e flutuações económicas, a pobreza da Irlanda era tida como provocada pela preguiça e incompetência. A missão da Inglaterra não era “aliviar a miséria irlandesa, mas civilizar a sua população e levá-la a sentir e a agir como seres humanos”.

A famosa afirmação de Winston Churchill de que a fome de Bengala em 1943 fora causada pela tendência dos nativos de se reproduzirem como coelhos faz parte dessa tradição genérica de criticar os súbditos coloniais.

As fomes são, de facto, tão fáceis de evitar que é espantoso que se permita que cheguem a acontecer. A sensação de afastamento entre governantes e governados é um dado fulcral das fomes. Essa distância é tão brutal nas fomes contemporâneas da Etiópia, Somália e Sudão, como na Irlanda e na Índia sob dominação estrangeira.

Produção, diversificação e crescimento

Para evitar as fomes ajuda ter uma economia rica e em crescimento. A propensão para as fomes é superior quando a população está empobrecida e os fundos públicos são difíceis de garantir.

O crescimento da produção alimentar é importante, mas a questão principal diz respeito ao crescimento global da economia.

A produção de comida per capita tem vindo a cair na África subsahariana, mas o problema principal reside na ausência de crescimento económico. Para que a África subsahariana possa juntar-se ao resto do mundo, as fontes de rendimento e de crescimento devem ser diversificadas.

A via do emprego e a questão da actividade

Na maioria das situações em que as fomes ocorreram, uma distribuição mais igualitária da comida teria evitado a inanição. A prevenção da fome pela criação de emprego foi bem utilizada na Índia, Botswana e Zimbabué.

A via do emprego também encoraja o intercâmbio e comércio, e evita a ruptura da vida económica, social e familiar. Esta abordagem permite que as potenciais vítimas da fome sejam tratadas como actores intervenientes, mais do que como receptores passivos da esmola governamental.

A política pública deve:

- apoiar o rendimento e o emprego;
- garantir a operacionalidade dos mercados privados de oferta de comida e de trabalho;
- promover a confiança no comércio e negócio habituais.

Democracia e prevenção da fome

A capacidade da democracia de prevenir a fome está relacionada com os incentivos políticos decorrentes das eleições, da política pluripartidária e do jornalismo de investigação. Nunca houve uma fome numa democracia pluripartidária em funcionamento.

O Botswana sofreu uma queda de 17% na produção alimentar, e o Zimbabué de 38%. As fomes foram evitadas por políticas de prevenção amplas e atempadas. No Sudão e na Somália a produção caiu apenas 11% e 12%, mas isso originou fomes maciças, alimentadas pela impunidade dos seus governantes.

Na seca de 1973 em Maharashtra, na Índia, a produção de comida caiu para metade do nível da África subsahariana. Mesmo assim não houve fome, tendo cinco milhões de pessoas sido empregadas em projectos públicos rapidamente organizados.

Incentivos, informação e prevenção da fome

Uma imprensa livre e o exercício da democracia contribuem substancialmente para trazer a lume informações podem ter uma enorme influência sobre as políticas de prevenção da fome.

As fomes na China em 1958-1961 mataram perto de 30 milhões de pessoas. O governo chinês continuou dogmaticamente, durante mais de três anos, as mesmas políticas desastrosas. É difícil imaginar que algo semelhante pudesse acontecer num país regularmente chamado a eleições e com uma imprensa independente.

Em 1962, logo depois de a fome ter morto tantos milhões, Mao fez a seguinte observação: "Sem democracia, não entendemos o que acontece debaixo de nós; a situação torna-se obscura; seremos incapazes de recolher opiniões suficientes de todos os lados; não pode haver comunicação entre o topo e a base; os órgãos de cúpula da governação dependem, para decidir, de dados tendenciosos e incorrectos, ficando difícil evitar o subjectivismo; será

impossível realizar a unidade de entendimento e a unidade de acção, e impossível realizar o verdadeiro centralismo”.

Papel protector da democracia

Com muita frequência, a falta de oposição e a supressão de jornais independentes forneceu aos governos uma imunidade à crítica e à pressão política que se traduziu em políticas lamentavelmente indiferentes e insensíveis.

Transparência, segurança e crise económica asiática

Quando as coisas correm tranquilamente bem, a falta do papel protector da democracia pode não se sentir especialmente. Quando as coisas se avariaram ele vem à tona. E então os incentivos políticos inscritos na governação democrática adquirem uma grande importância prática.

A ausência de um sistema adequado de incentivos políticos é uma lacuna que não pode ser preenchida pelos mecanismos económicos.

Os recentes problemas do Extremo Oriente e do Sudeste Asiático, causados pelo menosprezo da providência social e da garantia de transparência, podiam ter sido evitados por uma governação democrática.

A incubação da crise financeira esteve ligada à falta de transparência nos negócios. O contrapeso democrático ao poderio de famílias e grupos privilegiados teria feito toda a diferença.

Quando a crise financeira conduziu à recessão generalizada, o papel protector da democracia falhou estrondosamente. Uma quebra de 10% do PIB após décadas de crescimento de 5% a 10% teria pouca relevância caso as perdas fossem partilhadas conjuntamente. Assim, dizimou as vidas e provocou a miséria de milhões de pessoas. O papel da democracia faz gritantemente falta quando é necessário.

Notas conclusivas

O desafio do desenvolvimento compreende quer a eliminação de carências persistentes e endémicas, quer a prevenção da miséria súbita e severa.

A desigualdade desempenha um papel importante na eclosão das fomes e outras crises graves. A ausência de democracia é em si uma desigualdade.

Tem sido reconhecido o facto de a Coreia do Sul ter tido um crescimento económico acompanhado por uma distribuição de rendimento relativamente igualitária. Isso não garantiu uma solicitude equitativa na situação de crise, por falta de políticas democráticas.

Este capítulo ocupou-se do problema de evitar as fomes e prevenir crises dramáticas. Trata-se de um aspecto importante do desenvolvimento como liberdade, pois implica o reforço da segurança e protecção facultadas aos cidadãos.

CAP. 8

A acção das mulheres e a mudança social

A obra clássica de Mary Wollstonecraft, “A Vindication of the Rights of Woman”, publicado em 1792, compreendia várias exigências. Direitos relativos ao bem-estar e às habilitações relacionadas, e direitos de liberdade de acção.

Depois da concentração exclusiva nos aspectos relativos ao bem-estar, a atenção vira-se agora para os relativos à acção. As mulheres são encaradas – por homens e por mulheres – não como receptores passivos de ajuda para aumento de bem-estar, mas como actores intervenientes na mudança: promotores dinâmicos de transformações sociais que podem alterar as vidas quer das mulheres quer dos homens.

Acção e bem-estar

A intervenção activa das mulheres não pode ignorar a urgência em corrigir muitas desigualdades que minam o seu bem-estar; de igual modo que qualquer tentativa concreta de acrescer o bem-estar das mulheres não pode deixar de levar à intervenção das próprias mulheres nessa mudança.

O ponto de vista do bem-estar e o ponto de vista da intervenção apresentam uma intersecção substancial. No entanto, num plano fundamental, não podem deixar de ser diferentes, dado que o papel de uma pessoa como “agente” é substancialmente do seu papel como “recipiente”.

Há muitas provas do “excesso de mortalidade” de mulheres provocado socialmente na Ásia e no Norte de África. Este problema é importante para o bem-estar das mulheres e para entender a discriminação.

Mas a limitada intervenção das mulheres afecta as vidas de todas as pessoas. Essa acção pode eliminar as iniquidades que oprimem o seu bem-estar. As fontes de emancipação são o rendimento próprio, o trabalho fora de casa, os seus direitos, a sua literacia, e a participação instruída nas decisões familiares.

Todos estes factores se fortalecem mutuamente, acabando por evoluir como um todo. A independência económica e a emancipação social das mulheres pode ter consequências de longo alcance sobre as influências e princípios organizativos que comandam a distribuição de bens no seio da família e na sociedade como um todo.

Conflitualidade cooperante

Mulheres e homens têm interesses coincidentes ou antagónicos. A “conflitualidade cooperante” é um traço genérico de relações de grupo. A sua análise pode ajudar a compreender as influências que operam sobre o “quinhão” que cabe às mulheres na distribuição de bens dentro da família.

Concepção das habilitações

A concepção dos contributos individuais e das habilitações próprias de mulheres e homens desempenha um papel central na distribuição dos lucros comuns da família entre homens e mulheres. A capacidade das mulheres ganharem um rendimento independente, trabalharem fora de casa, serem educadas e terem propriedade, pesa nessa distribuição.

Temos provas de que o reforço da autonomia das mulheres no seio da família pode reduzir de forma significativa a mortalidade infantil. A acção e a voz das mulheres pode alterar a natureza do debate público acerca de uma série de temas sociais, desde as taxas de fertilidade razoáveis às prioridades ambientais.

Embora os problemas de partilha no seio da família possam ser graves mesmo em ocasiões de fome, são particularmente determinantes como causa da subnutrição e da penúria dos diferentes membros da família. Em situações de pobreza persistente.

Há provas consideráveis de que as taxas de fertilidade tendem a baixar com o desenvolvimento da autonomia das mulheres. Num estudo feito em trezentos distritos indianos, verifica-se que a educação e o emprego das mulheres são os dois principais factores de redução das taxas de fertilidade.

A sobrevivência infantil e a acção das mulheres

Na Índia, as taxas de mortalidade masculinas e femininas, no grupo dos 0-4 anos são muito semelhantes no país como um todo, mas persiste uma enorme desvantagem das mulheres em regiões onde a desigualdade dos géneros está fortemente entranhada, como na maioria dos estados do Norte da Índia.

O impacto sobre a sobrevivência e mortalidade infantis das variáveis ligadas à intervenção das mulheres é muito positivo:

- um emprego remunerado leva a um interesse acrescido pelos cuidados infantis, conduzindo a uma partilha dos recursos familiares mais favorável à criança. Por outro lado, as mulheres ficam normalmente sobrecarregadas com o duplo-fardo do trabalho doméstico e do emprego exterior;
- a literacia feminina tem impacto inequívoco na redução da mortalidade abaixo dos cinco anos.

Relativamente à questão do preconceito do género na sobrevivência infantil, verifica-se que a taxa de participação da força de trabalho feminino e a taxa de literacia feminina têm efeitos muito positivos na diminuição da desvantagem feminina.

As variáveis relacionadas com o nível geral de desenvolvimento e modernização não mostram efeito significativo, quando não reforçam a desigualdade de género na sobrevivência infantil. Isto é válido para a urbanização, a literacia masculina, o acesso a serviços médicos e ao nível de pobreza.

Acção, emancipação e redução da fertilidade

O papel activo das mulheres é também especialmente importante para a redução das taxas de fertilidade. Os efeitos adversos das altas taxas de natalidade têm fortes implicações na ausência de liberdades concretas – devido às contínuas gravidezes e criação de crianças – impostas normalmente a muitas mulheres asiáticas e africanas.

Há uma estreita relação entre bem-estar e acção das mulheres na introdução de mudanças no padrão de fertilidade. Não surpreende que ao reforço do estatuto e do poder das mulheres se suceda a redução das taxas de natalidade.

Papel político, social e económico das mulheres

Quando as mulheres têm oportunidades que são tipicamente reservadas aos homens, não têm menos sucesso. A história recente reconheceu o papel de mulheres em posições cimeiras no Sri Lanka, na Índia, no Bangladesh, no Paquistão, nas Filipinas, na Birmânia ou na Indonésia.

Há uma relação entre dominação masculina e prevalência de crimes violentos. Uns procuraram explicar a preferência pelos filhos varões por serem melhor equipados para enfrentar a violência. Outros associaram a maior presença feminina com a diminuição da violência.

Relativamente à participação económica, o desvio da propriedade a favor dos membros masculinos dificulta o empreendedorismo feminino. Mas quando as mulheres tomam a iniciativa, os negócios costumam ter sucesso.

A autonomia das mulheres é uma das questões nucleares no processo de desenvolvimento para muitos países no mundo actual. Alguns factores decisivos são a educação das mulheres, o seu padrão de propriedade, as suas oportunidades de emprego e os funcionamentos do mercado de trabalho. Outras variáveis menos clássicas são a natureza dos sistemas de emprego, as atitudes da família e da sociedade para com a actividade económica das mulheres e as condições relacionadas com a mudança dessas atitudes.

Nota conclusiva

A ênfase no papel activo das mulheres tem consequência directa no seu bem-estar, mas vai muito mais longe. Tentei explorar os aspectos de acção e bem-estar, e ilustrar a força da acção feminina em dois domínios: a sobrevivência infantil e a redução das taxas de fertilidade.

Nada, provavelmente, será hoje em dia tão importante na economia política do desenvolvimento como o necessário reconhecimento da participação e da chefia políticas, económicas e sociais das mulheres. Esse é, na verdade, um aspecto fundamental do “desenvolvimento como liberdade”.

CAP. 9

População, alimentação e liberdade

A persistência da fome em larga escala num mundo de uma prosperidade sem precedentes é um dos acontecimentos mais terríveis e obscenos da actualidade. A penúria endémica e maciça provoca grande miséria em muitas partes do mundo, debilitando centenas de milhões de pessoas e matando grande parte delas.

O que torna a fome em larga escala ainda mais trágica é o modo como a aceitamos e toleramos como parte integrante do mundo moderno. O receio frequentemente ventilado de que a produção mundial de comida per capita esteja em queda não pode ser descartado.

Haverá crise mundial de comida?

Malthus profetizou há dois séculos que a produção de comida estava a perder a corrida com a população mundial, e que calamidades terríveis resultariam desse desequilíbrio. Desde então, a população mundial cresceu seis vezes, e a produção de comida cresceu ainda mais.

Actualmente, não há declínio real na produção de comida per capita, pelo contrário. Os maiores crescimentos deram-se nas áreas mais densamente povoadas: a China, a Índia e a restante Ásia. A produção de comida em África decaiu, e a prevalência da pobreza coloca o continente numa situação muito vulnerável.

Incentivos económicos e produção de comida

Este crescimento da produção mundial de comida deu-se apesar da diminuição dos preços reais. É verdade que os maiores aumentos ocorreram na China e na Índia, cujos mercados internos de comida estão relativamente isolados dos mercados mundiais e da tendência à quebra dos preços mundiais de comida.

Actualmente, a produção mundial de comida sofre o desafio da falta de procura e da queda dos preços, reflectindo a pobreza das populações mais necessitadas.

Para lá da tendência da produção de comida per capita

Isto não varre a necessidade de abrandamento do crescimento populacional. O desafio ecológico não concerne apenas a produção de comida, há muitos outros problemas relacionados com o excesso populacional. Mas

relativamente à fome, o problema principal é o da habilitação para a obtenção de alimento.

O crescimento populacional e o processo de coerção

O crescimento da população mundial acelerou assinalavelmente no último século. Foram precisos milhões de anos para a população mundial atingir o primeiro milhar de milhões, 123 anos para alcançar o segundo, 33 para o terceiro, 14 para o quarto, 13 para o quinto e 11 para o sexto.

A este ritmo, o mundo registaria um tremendo excesso de população no final do século XXI. Mas há sinais de que o crescimento de população está a abrandar. Foram tomadas algumas medidas práticas nesse sentido, como na China desde 1979. O tema da coerção suscita três questões diferentes:

1. A coerção é aceitável?
2. Na ausência de coerção, a população aumentará com uma rapidez insuportável?
3. Há probabilidades de a coerção ser eficaz sem efeitos colaterais nocivos?

Coerção e direitos reprodutivos

A oposição à coerção pode vir daqueles que defendem que deve ser dada à família (ou à mãe) a prioridade de decidir quantos filhos deseja ter. Há algo de essencial que se joga no estatuto e importância dos direitos reprodutivos.

Muitos filósofos políticos, especialmente os utilitaristas, recusaram que os direitos possam ter valor intrínseco – e possivelmente anterior à lei. Jeremy Bentham terá referido a ideia dos direitos naturais como absurda e o conceito de “direitos naturais e imprescritíveis” como “um absurdo em cima de andas”. Bentham considerava os direitos exclusivamente em termos instrumentais e considerava o seu papel institucional como busca de objectivos.

Já na doutrina liberal, os direitos são tidos como válidos independentemente das consequências que impliquem. Contestei algures a necessidade de optar por uma das duas abordagens e avancei argumentos para um sistema consistente que incorpore, entre outros fins, o cumprimento dos direitos.

A análise malhusiana

Malthus e Condorcet analisaram a possibilidade de a população poder crescer demasiado, conduzindo verosimilmente a “uma contínua redução da felicidade”.

Condorcet previa uma redução voluntária das taxas de fertilidade e preconizava a diminuição do tamanho das famílias, baseada no “progresso da razão”. As pessoas “saberão que, se têm um dever para com os que ainda

não nasceram, tal dever não é o de lhes dar a existência, mas o de lhes dar a felicidade”.

Malthus considerava o planeamento familiar voluntário altamente improvável, apesar de a sua posição se ter ido flexibilizando ao longo dos anos. Formulava a necessidade de uma redução coerciva das taxas de crescimento da população, considerando que seria a mortalidade resultante do excesso populacional que obrigaria as pessoas a terem famílias mais pequenas. Opunha-se por isso às Leis dos Pobres e ao auxílio aos indigentes.

Desenvolvimento económico ou social

Existem várias teorias sobre as causas do declínio da fertilidade. Becker chegou à conclusão de que a prosperidade diminui o crescimento populacional, por via da necessidade de elevados investimentos em educação para aumentar a qualidade das crianças. Já as teorias sociais apontam as mudanças das escolhas como resultado do desenvolvimento social, levando as famílias a preferir menos mas melhores filhos.

Podemos distinguir, portanto, entre:

1. mudança do número de filhos devido a variações nos custos e benefícios;
2. alteração das preferências em resultado da mudança social.

Há que considerar também a questão da disponibilização de meios de controlo dos nascimentos. O conhecimento e o acesso prático fazem a diferença no comportamento reprodutivo nos países mais pobres.

Emancipação das mulheres jovens

Uma linha de análise em evidência nos últimos anos atribui à emancipação das mulheres um lugar de charneira nas decisões da família e na criação de normas sociais. É evidente que algumas coisas “além da dificuldade de obter, em quantidade adequada, o que é necessário para viver” fazem com que as pessoas escolham famílias mais pequenas.

Temos, no entanto, de ser mais explícitos acerca dos parâmetros críticos para a redução das taxas de fertilidade. Há provas muito significativas que associam a educação das mulheres à redução da fertilidade. Outros factores incluem a intervenção das mulheres em actividades remuneradas fora de casa, a oportunidade de obterem um rendimento autónomo, os seus direitos de propriedade, e o seu estatuto na cultura social.

As variáveis decisivas são a literacia feminina e a participação das mulheres na força de trabalho. Assim, o desenvolvimento económico pode não ser o melhor contraceptivo, mas o desenvolvimento social – em particular a educação e o emprego das mulheres – pode ser na realidade muito eficaz.

Externalidade, valores e comunicação

A educação escolar reforça o poder de decisão de uma jovem na família de muitas formas:

- maior estatuto social;
- maior independência;
- melhor conhecimento do mundo exterior;
- maior aptidão para influenciar as decisões comuns.

A literacia da região e a comunicação interfamiliar desempenha também um papel importante, reduzindo as taxas de fertilidade mesmo das famílias com menor escolaridade. Este efeito deve-se à formação de valores no debate social esclarecido.

Qual a eficácia da coerção?

Políticas como a de “uma família, um filho” foram ensaiadas em grandes regiões da China desde as reformas de 1979. O governo recusa muitas vezes proporcionar alojamento e benefícios a famílias com demasiados filhos. A taxa de fertilidade na China é actualmente de 1.9, abaixo dos 3.1 da Índia e dos 5.0 dos países pobres.

O exemplo chinês vai ao encontro de muitos apavorados pela ideia da “bomba populacional” e que querem uma solução rápida. Mas as atrocidades não podem ser ignoradas. Um artigo do NY Times relatou: “um homem chamado Huang Fuqu, juntamente com a mulher e três filhos, foi despejado da sua casa. Para horror de todos os presentes, a casa foi dinamitada e reduzida a escombros. Num muro próximo, os dinamitadores governamentais pintaram um aviso: “Os que não obedecem ao fiscal do planeamento familiar perderão os seus bens”.

Permanece a questão fundamental da liberdade de reprodução e os incentivos ao abandono de bebés ou mesmo ao infanticídio.

O estado de Kerala proporciona uma comparação interessante com a China, pois goza de elevados níveis educacionais e de cuidados de saúde, ligeiramente superiores aos da China. Apresenta ainda outros traços favoráveis ao emprego e à acção das mulheres, como um maior reconhecimento dos seus direitos de propriedade. A taxa de natalidade em Kerala é agora inferior à da China, e isso foi conseguido sem imposição estatal.

Efeitos colaterais e rapidez na redução da fertilidade

Em Kerala não há sinais dos efeitos perversos que se verificaram na China. Actualmente, a taxa de mortalidade infantil em Kerala é pouco mais de metade da chinesa, quando em 1979 eram iguais.

A taxa de natalidade em Kerala caiu de 44/1000 nos anos 50 para 18/1000 em 1991, um declínio cuja rapidez não foi inferior à da China. Em 1979, Kerala tinha uma taxa de fertilidade superior à da China: 3.0 contra 2.8; em 1991, a sua taxa é mais baixa: 1.8 contra 2.0.

Tentações da coacção

Em meados dos anos 70, o governo de Indira Gandhi ensaiou políticas coercivas, servindo-se da oportunidade legal aberta com a declaração de “estado de emergência” e a suspensão consequente de algumas medidas de protecção dos direitos cívicos e pessoais. Os estados do norte têm alguns regulamentos de controlo familiar sob a forma de esterilização.

Quando a coerção não faz parte da política oficial, a firme insistência governamental no cumprimento das metas do planeamento familiar leva os funcionários a recorrer a tácticas próximas da coacção, com ameaças verbais de:

- esterilização como requisito para os programas anti-pobreza;
- recusa de subsídios de maternidade a mães com mais de dois filhos;
- restrição de cuidados de saúde a pessoas esterilizadas;
- proibição de pessoas com mais de dois filhos de disputar eleições locais.

Há quem afirme que é um erro considerar a coerção inadmissível, que esse é um luxo restrito aos países ricos. Esse argumento carece de sustentação factual. A admissibilidade da coacção sobre uma população pobre não pode ser avaliada senão através de uma comparação democrática, oportunidade que os regimes autoritários rejeitam aos cidadãos.

Nota conclusiva

A redução da fertilidade é importante também pelo aumento de liberdade das mulheres jovens. Estas estão reduzidas, em muitos países, à condição de máquinas de procriação.

A abordagem de redução de fertilidade que parece merecer particular atenção compreende a associação entre políticas públicas que incentivam a equidade entre os géneros e a autonomia das mulheres.

Há poucos sinais de que a coerção consiga melhor do que a mudança e o desenvolvimento social voluntários. Há hoje muitas provas de que a emancipação das mulheres e outras mudanças sociais têm um efeito fortíssimo na redução da taxa de fertilidade.

A solução do problema populacional requer mais liberdade, não menos.

CAP. 10

Cultura e direitos humanos

A ideia dos direitos humanos ganhou muito terreno nos últimos anos e adquiriu como que um estatuto oficial. Poderosas comissões reúnem regularmente para debater o cumprimento e a violação dos direitos humanos em todo o mundo. Os direitos humanos tornaram-se parte importante da bibliografia sobre o desenvolvimento.

Esta aparente vitória da ideia e do exercício dos direitos humanos é acompanhada por algum ceticismo quanto à real profundidade e coerência da abordagem.

Três críticas

Há três críticas ao edifício conceptual dos direitos humanos:

1. Crítica da legitimidade. Esta perspectiva põe em causa a legitimidade dos direitos humanos. Os seres humanos não nascem com direitos, estes têm de ser adquiridos através da legislação.
2. Crítica da coerência. Os direitos são habilitações que requerem, nesta perspectiva, deveres correspondentes. Se uma pessoa tem um direito, tem de existir alguma instância que o proporcione.
3. Crítica cultural. A autoridade dos direitos humanos é condicionada pela natureza das éticas aceites. Que acontece se certas culturas não considerarem os direitos como especialmente valiosos quando comparados com outras virtudes? A justificação dos direitos humanos requer universalidade, mas, afirmam os críticos, não existem tais valores universais.

Crítica da legitimidade

Marx insistia que os direitos não podiam preceder (mais do que suceder a) a instituição do estado. Bentham referia-se aos direitos naturais como absurdos e ao conceito de “direitos naturais imprescritíveis” como “um absurdo em cima de andas”.

Estas e outras críticas insistem na consideração dos direitos como instrumentos e não como uma habilitação ética originária. Mas recusar, com esse fundamento, os direitos humanos é passar ao lado da questão. Os direitos humanos podem assumir-se como exigências, faculdades e imunidades.

O direito moral de uma esposa de participar integralmente, como igual, nas decisões familiares graves pode ser reconhecido por muitos que, não obstante, não pretendem que essa exigência tome forma de lei e seja objecto de coerção policial.

É melhor ver os direitos humanos como um conjunto de exigências éticas que não têm de ser identificadas com direitos jurídicos legislados. Temos de considerar a plausibilidade dos direitos humanos enquanto sistema de pensamento ético e como fundamento de exigência política.

Crítica da coerência

Podemos falar coerentemente de direitos sem especificar a quem compete o dever de garantir o cumprimento desses direitos? Como podemos estar certos de que os direitos são realizáveis se não tiverem os deveres correspondentes?

No debate sobre a normatividade, os direitos são muitas vezes celebrados como habilitações ou poderes ou imunidades que seria bom que as pessoas tivessem. Os direitos humanos são concebidos como direitos partilhados por todos, de cujos benefícios todos deveriam usufruir.

Não constituindo dever específico de nenhum indivíduo em particular, a exigência dirige-se a quem esteja em condições de contribuir. Immanuel Kant caracterizou essa exigência como “dever imperfeito” e desenvolveu o debate sobre a sua importância para a vida social.

A crítica cultural e os valores asiáticos

O conceito de direitos humanos é realmente assim tão universal? Serão não éticos como nas culturas confucianas, cujo foco está na disciplina e na lealdade, e não nos direitos e habilitações?

A afirmação da liberdade política e dos direitos cívicos no âmbito dos direitos humanos gera tensões nos teóricos asiáticos. As autoridades asiáticas têm justificado com base na natureza dos valores asiáticos os seus regimes autoritários.

Serão os valores asiáticos opostos – ou indiferentes – aos direitos políticos básicos? A Ásia é bastante heterogénea, sendo difícil fazer generalizações abrangendo 60% da população mundial.

O Ocidente contemporâneo e a pretensão da singularidade

Há uma evidente tendência na América e na Europa para presumir que o primado da liberdade política e da democracia é um traço fundamental e antigo da cultura ocidental.

A ideia de que a liberdade individual de todos é importante para uma boa sociedade pode ser vista como comportando dois elementos:

- O valor da liberdade pessoal e a importância da sua garantia àqueles que “contam” numa sociedade;
- A igualdade da liberdade e a extensão a todos da liberdade que é garantida a cada um.

Aristóteles defendeu intensamente a primeira proposição, mas com a sua exclusão das mulheres e dos escravos, pouco fez pela segunda.

Há outra distinção útil entre:

- O valor da tolerância segundo o qual se devem tolerar vários credos, ideias e acções de povos diferentes;
- A igualdade da tolerância e a extensão a todos da tolerância proporcionada a cada um.

Novamente, os escritos primitivos ocidentais defendem a primeira ideia, mas esquecem a segunda.

Na tradição budista, dá-se grande importância à liberdade. Há muito espaço aberto para a vontade e a livre escolha. A nobreza da conduta deve cumprir-se em liberdade.

Interpretações de Confúcio

A leitura do confucionismo que se tornou padrão entre os apologistas autoritários dos valores asiáticos não faz justiça à variedade interior dos próprios ensinamentos de Confúcio.

Confúcio não recomendou vassalagem cega ao estado. Quando Zilu lhe pergunta como servir um príncipe, Confúcio responde: “Diz-lhe a verdade mesmo que isso o magoe.”

Confúcio não deixa de recomendar a oposição a um mau governo. “Quando o [bom] caminho prevalece no estado, falai e procedei com ousadia. Quando o estado perdeu o caminho, procedei com ousadia e falai brandamente.”

Segundo Confúcio, os dois pilares do suposto edifício dos valores asiáticos, a lealdade à família e a obediência ao estado, podem encontrar-se em grave conflito.

O governador de She disse a Confúcio: “Há no seio do meu povo um homem de uma integridade incondicional: quando o seu pai roubou uma ovelha, denunciou-o” Ao que Confúcio respondeu: “No meu povo, um homem íntegro procede diferentemente – um pai encobre o filho, um filho encobre o pai – e são íntegros nisso que fazem.”

Ashoka e Kautilya

Podemos descobrir nas tradições indianas uma variedade de perspectivas sobre a liberdade, a tolerância e a igualdade. A mais interessante formulação da necessidade de tolerância numa base de igualdade pode encontrar-se nos escritos do imperador Ashoka que, no século III a. C., governou um enorme império indiano.

Ocupou-se de ética pública e de política esclarecida após uma vitória sangrenta. Converteu-se ao budismo, que ajudou a tornar numa religião mundial, e cobriu o país de marcos com inscrições descrevendo formas de vida boa e a natureza da boa governação. Ashoka era universalista e reclamava a tolerância para todos

Kautilya foi contemporâneo de Aristóteles, no século IV a. C., e ocupou-se de economia e de política prática, sendo citado como prova de que a liberdade e a tolerância não eram valorizadas na tradição clássica indiana.

Era um consequencialista estrito, e via o rei como um autocrata benevolente com o objectivo de promover a felicidade dos súbditos e a ordem no reino. Atribuiu pouca importância à igualdade política e económica, concebendo a sociedade boa como estratificada com base nos costumes e nas castas. Mas a liberdade das classes superiores é inquestionável.

A tolerância islâmica

Entre os inflamados defensores e praticantes da tolerância da diversidade na Índia encontra-se o grande imperador mongol Akbar, que reinou de 1556 a 1605. “Ninguém pode ser interpelado pela religião que professa nem ninguém tem de receber autorização para mudar para uma religião que lhe apraz.”

A civilização islâmica é muitas vezes descrita como fundamentalmente intolerante e hostil para com a liberdade individual. Mas os imperadores turcos eram frequentemente mais tolerantes do que os seus contemporâneos europeus.

Alberuni, o matemático iraniano registou e contestou o facto de o desprezo dos estrangeiros ser comum a todas as nações. Dedicou muito da sua vida a promover o entendimento e a tolerância mútuos no seu mundo do século XI.

Globalização: economia, cultura e direitos

A cultura e o modo de vida ocidentais têm um poder irresistível para debilitar os modos de vida e os costumes sociais tradicionais. O mundo contemporâneo é dominado pelo ocidente, ameaçando as culturas nativas. A única solução que não está disponível é a de parar a globalização do comércio e das economias.

A resposta adequada terá de compreender um esforço concertado para tornar a globalização menos destruidora do emprego e dos modos de vida tradicionais e para realizar uma transição gradual.

Devemos destacar dois problemas:

1. O mundo da comunicação e do intercâmbio modernos exige educação formação básicas.
2. O abandono dos modos de vida tradicionais pode provocar angústia e um profundo sentimento de perda.

Cabe à sociedade decidir o que quer, e se quer, fazer para preservar velhas formas de vida, talvez mesmo com custos económicos significativos. Não há uma receita para essa análise, é necessário o debate público participado.

O fomento da participação reforça a necessidade de potencialidades elementares como a leitura e a escrita, a boa informação e esclarecimento, e as reais oportunidades de participação livre.

Trocas culturais e interdependência universal

Segundo Rabindranath Tagore, o grande poeta bengali: “Sinto orgulho da minha humanidade quando consigo conhecer, como os do meu país, os poetas e os artistas de outros países. Deixem-me sentir com felicidade perfeita que todas as glórias do homem são minhas.”

Há no mundo mais inter-relações e influências culturais do que as que são explicitamente reconhecidas pelos que se assustam com a perspectiva da subversão cultural. A fantasia da auto-suficiência regional é profundamente enganadora e é difícil defender como valor o manter as tradições puras e impolutas.

A minha intenção não é a de me opor à importância singular de cada cultura, mas lutar pela necessidade de compreender as influências interculturais e de usufruir das obras de outras culturas e de outras terras.

Pressupostos universalistas

Os diferentes povos de diferentes culturas têm a capacidade de partilhar muitos valores comuns e de acordarem propósitos conjuntos. O valor preponderante da liberdade, princípio ordenador desta obra, é um pressuposto fortemente universalista.

A tolerância religiosa e o cepticismo religioso não são particularidades ocidentais. A única religião firmemente agnóstica é de origem asiática: o budismo. A rejeição dos pressupostos universalistas, sobretudo os que

valorizam a liberdade, não podem basear-se na concepção de serem valores ocidentais.

Nota conclusiva

A defesa das liberdades básicas e das determinações a elas associadas em termos de direitos assenta:

- na sua importância intrínseca;
- no seu papel eficiente ao proporcionar incentivo às garantias económicas;
- no seu papel construtivo na génese de valores e de prioridades.

A opinião segundo a qual os valores asiáticos são de natureza essencialmente autoritária tem sido, na Ásia, quase exclusivamente a dos porta-vozes dos que estão no poder.

O reconhecimento da diversidade no seio das diferentes culturas é extremamente importante no mundo contemporâneo. A nossa compreensão tende a ser eliminada pelo constante bombardeamento de generalizações simplistas acerca da “civilização ocidental”, dos “valores asiáticos”, das “culturas africanas”, etc. Muitas destas interpretações contribuem para a divisão do mundo em que vivemos.

A existência de dissidentes torna problemáticas as perspectivas inequívocas sobre a “verdadeira natureza” dos valores locais. O debate ocidental sobre as sociedades não ocidentais é, muitas vezes, demasiado respeitador da autoridade – o governante, o ministro, a junta militar, o chefe religioso.

Uma abordagem adequada do desenvolvimento não pode ser na prática tão centrada exclusivamente nos que estão no poder. O horizonte tem de ser mais vasto e a necessidade da participação popular não é propriamente desperdício de beata falsa. A verdade é que o conceito de desenvolvimento não é separável dela.

CAP. 11

Escolha social e comportamento individual

Aristóteles concordou, com Agatão, que nem Deus podia alterar o passado. Mas pensava além disso que era a nós que cabia fazer o futuro. E isso podia fazer-se fundando na razão as nossas escolhas. Para tal, precisamos de um quadro avaliativo, de instituições que promovam os nossos objectivos, e normas e juízos de conduta adequados.

Há três tipos de cepticismo relativamente à possibilidade de progresso racional:

1. Dada a heterogeneidade das preferências e dos valores, não é possível definir um quadro coerente para uma avaliação social racional. É por vezes referido o famoso “teorema da impossibilidade” de Kenneth Arrow, como estabelecendo a impossibilidade de derivação da escolha social a partir das preferências individuais.
2. As “consequências não pretendidas” dominam a história actual. Deste modo, as tentativas racionais de buscar o que queremos podem revelar-se irrelevantes. Esta argumentação questiona a possibilidade de ter o que pretendemos.
3. Qual o estatuto possível dos direitos humanos e das normas comportamentais? Podem ultrapassar o interesse próprio? Se não, não poderemos estabelecer dispositivos sociais que apelem para algo mais “social” ou “moral”.

Impossibilidade de base informacional

O teorema de Arrow estabelece a impossibilidade de fundar a escolha social num dado universo limitado de informação. Este belo teorema não rege os mecanismos de decisão que utilizem uma base informacional maior ou diferente da das regras de voto.

Se quisermos dividir um bolo entre três pessoas de acordo com a regra da maioria, duas podem acordar a divisão entre elas, ficando a outra sem nada. Não podemos fazer juízos sociais concretos com tão pouca informação.

Justiça social e riqueza de informação

Regras sociais aceitáveis sobre a divisão do bolo devem ter em conta uma diversidade de outros factores relevantes: quem é mais pobre, quem ganha mais bem-estar, como é que o bolo vai ser “ganho”, etc. Através de um

alargamento informacional, podemos ter critérios de avaliação social e económica coerentes e consistentes.

Interacção social e acordo parcial

A política do consenso social reclama não apenas a intervenção baseada em preferências sociais *dadas*, mas também a sensibilidade das decisões sociais ao *desenvolvimento* das preferências e normas individuais.

Deve atribuir-se importância especial à interacção e ao debate público para o apuramento de valores e compromissos partilhados. A construção de preferências através da interacção social é matéria de primordial interesse neste livro.

Compromissos sociais partilhados e políticas públicas adequadas não requerem que haja uma única “classificação social” que ordene completamente todas as possibilidades sociais alternativas. Acordos parciais isolam pacificamente opções aceitáveis (e eliminam as inaceitáveis) e uma solução viável pode basear-se na aceitação conjuntural de saídas particulares, sem exigir uma unanimidade social total.

Juízos de “justiça social” não requerem uma precisão absoluta. O que é preciso é um acordo operacional sobre alguns aspectos elementares identificáveis de injustiça ou iniquidade graves.

A insistência na prioridade totalitária dos juízos não é apenas inimiga da intervenção social concreta, revelando também alguma incompreensão acerca da natureza da própria justiça.

O reconhecimento da evidente injustiça das carências evitáveis, como a fome em larga escala, a enfermidade prevenível, a mortalidade prematura, a pobreza larvar, o abandono de meninas, a subjugação das mulheres e outros fenómenos do género, não precisa de esperar pela dedução a partir de alguma ordenação total das escolhas.

O abuso do conceito de justiça reduz-lhe a força quando o aplicamos às terríveis carências e injustiças que caracterizam o mundo em que vivemos. A justiça é como um canhão que não deve ser disparado para matar um mosquito.

Mudanças intencionais e consequências não pretendidas

Muitas vezes as coisas não acontecem conforme as planeamos. O que se exige, nesta abordagem do desenvolvimento como liberdade não é que existam efeitos não pretendidos, mas que as tentativas racionais de mudança social nos ajudem a obter melhores resultados. Em caso de fracassos ou desvios, podemos tirar lições. Aprender fazendo é um grande aliado do reformador racional.

A “teoria das consequências não pretendidas” integra o conceito da mão invisível, segundo o qual as acções egoístas conduzem ao bem-estar geral.

Uma consequência não pretendida pode ser predizível. A antecipação da consequências não intencionais faz parte da análise de projectos reformadores.

Alguns exemplos da China

No final dos anos 70, foi introduzido o “sistema de responsabilidade” na agricultura chinesa, que aboliu os anteriores sistemas cooperativos e inaugurou um período de expansão agrícola sem precedentes. Este sistema tornou muito mais difícil o funcionamento dos cuidados públicos de saúde nas zonas rurais, que eram financiados pelas cooperativas.

As políticas maoístas da reforma agrária, expansão da literacia, alargamento dos cuidados públicos de saúde, etc., tiveram um efeito muito favorável no crescimento económico da China após a transição para a economia de mercado. Esta foi uma consequência não pretendida muito positiva, resultado da ligação entre potencialidades e capital humano.

Valores sociais e interesse público

O interesse próprio constitui uma motivação extremamente importante, mas há acções que manifestam valores sociais para além do egoísmo puro.

O uso do raciocínio socialmente responsável e das concepções de justiça está estruturalmente ligado à centralidade da liberdade individual. O sentido de justiça pode mover as pessoas, e isso acontece frequentemente.

Diferentes pessoas podem interpretar a justiça social de formas muito diferentes, mas as ideias básicas não lhes são alheias. A questão está em fazer delas uso sistemático, persuasivo e eficaz.

O papel dos valores no capitalismo

O funcionamento eficaz da economia capitalista depende, de facto, de fortes sistemas de valores e normas. A estrutura dos modelos de mercado esconde alguns pressupostos implícitos produzindo as relações regulares que os modelos estabelecem.

Os mercados de sucesso funcionam como funcionam não apenas porque as trocas são “permitidas”, mas também devido à solidez das instituições e à ética de conduta. O desenvolvimento e o exercício da confiança na palavra e compromisso dos outros pode ser um ingrediente importante no sucesso de mercado.

Os liberais de Manchester não lutaram apenas pelo triunfo da cobiça e do amor próprio. A sua concepção de humanidade incluía um horizonte mais vasto de valores, que levasse a condutas mutuamente benéficas, sem necessidade do aguilhão do estado.

Apesar da sua eficácia, a ética capitalista é, de facto, profundamente limitada nalguns aspectos, sobretudo as questões de desigualdade económica, de protecção ambiental e da necessidade de cooperação exterior ao mercado.

Ética dos negócios, confiança e contratos

Para funcionar com sucesso, uma economia de trocas depende da confiança mútua e do uso de regras explícitas e implícitas. Quando essas formas de conduta são predominantes, é fácil ignorar o seu papel.

A ausência de estatutos institucionais e de códigos de conduta foi determinante nas dificuldades sentidas na antiga União Soviética e nos países do leste europeu. As instituições assentes em relações interpessoais e concepções partilhadas funcionam com base em padrões comuns de comportamento, na confiança mútua e na convicção de que há ética por parte do outro.

Variações de normas e instituições no seio da economia de mercado

Considerar o capitalismo como sistema de mera maximização do lucro assente na propriedade individual do capital significa deixar de fora muito do que tornou o sistema tão bem sucedido no crescimento do produto e do rendimento.

No Japão, os códigos de cooperação e de conduta são responsáveis pela racionalidade estratégica. Há algo de verdadeiro na afirmação paradoxal do Wall Street Journal de que o Japão é “o único país comunista que funciona”. Esta observação aponta para as motivações não lucrativas subjacentes à actividade económica.

Instituições, normas de conduta e mafias

O sucesso do capitalismo na transformação do nível geral da prosperidade económica no mundo assentou em morais e códigos de conduta que tornaram económicas e eficazes as transacções de mercado.

A corrupção económica e as suas ligações com o crime organizado tem recebido bastante atenção. Há funções sociais que uma organização como a Mafia pode desempenhar em sectores primitivos da economia, garantindo vínculos contratuais e acordos, em substituição das autoridades públicas.

Esse atractivo operacional cessaria se e quando a influênciã da coacção legal e dos códigos normativos tornasse o papel da Mafia redundante. Há uma conexão genérica entre a limitada existência de normas nos negócios e a força do crime organizado nessas economias.

Ambiente, regulamentos e valores

Relativamente à protecção ambiental, têm sido propostos incentivos sob a forma de taxas e subsídios, mas existe também a questão do comportamento ético amigo do ambiente.

O desafio ambiental faz parte do problema mais geral relativo à disponibilidade de recursos enquanto bens públicos. Na oferta de bens públicos, temos de considerar a intervenção estatal e a oferta social, mas também o papel do desenvolvimento de valores sociais e de sentido de responsabilidade na redução da necessidade de coacção estatal.

Prudência, compartilha e empenhamento

Nalguma bibliografia, o termo “escolha racional” é utilizado como a disciplina da escolha sistemática baseada no proveito pessoal. Não há razão para que a busca avisada da compartilha ou a promoção avisada da justiça não sejam consideradas.

A nossa concepção de interesse próprio pode incluir em si mesma a nossa solicitude pelos outros. Podemos também estar dispostos a fazer sacrifícios na promoção de outros valores, como a justiça ou o bem-estar comunitário.

John Rawls considera a aceitação da capacidade para um sentido de justiça e para uma concepção do bem como algo nuclear para a tradição do pensamento democrático. É o poder da razão que nos faculta considerar as nossas obrigações e ideais tanto quanto os nossos interesses e benefícios.

Motivações da escolha e sua duração evolutiva

Mesmo que em última análise nenhum indivíduo tivesse uma razão directa para se sentir interpelado pela justiça e pela ética, tais considerações poderiam ser instrumentalmente importantes para o sucesso económico, tornando-se regras sociais de conduta desta forma “derivada”.

Os valores que nos influenciam podem provir de:

1. Reflexão e análise das nossas preocupações e responsabilidades;
2. Propensão para seguir as convenções, imitando o que os outros fundadamente fizeram;

3. Debate público, onde são estabelecidos, validados ou reconhecidos os valores, segundo Frank Knight.

4. Evolução da escolha, sobrevivendo e desenvolvendo-se graças às consequências do seu desempenho.

Valores éticos e decisão política

Os decisores políticos têm duas razões distintas para se interessarem pelos valores de justiça social:

- a justiça é um conceito central para a determinação de metas e objectivos de política pública e também para decidir quais os instrumentos adequados para realizar os fins propostos;
- todas as políticas públicas dependem do modo como se comportam os indivíduos e os grupos.

Corrupção, incentivos e ética dos negócios

A corrupção é fundadamente considerada como uma das principais pedras no caminho do progresso económico bem sucedido. Um nível elevado de corrupção pode tornar ineficazes as políticas públicas, afastar os investimentos, e desviar objectivos produtivos em favor de actividades clandestinas.

A corrupção compreende a violação, para proveito próprio, das regras estabelecidas. Sistemas transparentes de regras e penalizações podem introduzir diferenças nos padrões de conduta.

Alguns regimes encorajam a corrupção por darem um poder discricionário aos funcionários que passam a poder proporcionar “favores” valiosos a outros. A economia supercontrolada é um terreno ideal para alimentar a corrupção.

A tentação de ser corrupto é mais forte quando os funcionários têm muito poder sendo eles mesmos relativamente pobres. Isto explica o facto de a corrupção descer até aos níveis mais baixos nos sistemas burocráticos.

Em sociedades onde o comportamento corrupto é muito raro, a confiança assenta, em grande medida, no acatamento de códigos de conduta, mais do que em incentivos financeiros para não se ser corrupto.

O modo como as pessoas se comportam depende muitas vezes do modo como vêem, e como percebem, o comportamento dos outros. O sentido de “justiça relativa” é determinante neste contexto. O comportamento corrupto nos postos elevados pode ter efeitos muito mais vastos do que as suas consequências directas.

Ao tentar mudar um ambiente comportamental, é confortante ter presente o facto de cada círculo vicioso originar, se a orientação for invertida, um círculo virtuoso.

Notas conclusivas

A política pública não deve apenas tentar fazer cumprir as prioridades que decorrem de valores e afirmações sociais, mas também de facilitar e garantir uma mais plena discussão pública. O âmbito e a qualidade dos debates públicos podem ser incentivados por uma série de políticas públicas, como a liberdade de imprensa e a independência dos meios de comunicação, o reforço da autonomia económica e outras mudanças sociais e económicas que ajudam os indivíduos a serem cidadãos participativos. Fundamental nesta abordagem é a concepção de população como participante activo na mudança, mais do que destinatário passivo e dócil de instruções ou oferta de assistência.

CAP. 12

A liberdade individual como obrigação social

Perguntaram a Bertrand Russell, ateu convicto, o que faria se, depois de morto, acabasse, apesar de tudo, por se encontrar com Deus. Russell terá respondido: “Perguntar-lhe-ia: Deus Omnipotente, porque deste tão poucas provas da tua existência?” O mundo terrível em que vivemos parece não mostrar muitos sinais da presença de uma benevolência onipotente.

As próprias pessoas devem assumir a responsabilidade do desenvolvimento e da mudança do mundo em que vivem. Não podemos escapar à tarefa de fazer juízos sobre os factos e sobre o que é preciso fazer. O nosso sentido de responsabilidade não deve considerar apenas o sofrimento que a nossa conduta pessoal possa ter causado, mas também as misérias que nos rodeiam e cujo remédio está em parte ao nosso alcance.

Interdependência entre liberdade e responsabilidade

A ideia do ajudar-se a si mesmo corresponde bem à moda actual. Mais ainda, há quem argumente que a dependência de outros é derrotista por minar a iniciativa e o esforço individuais e até a auto-estima. Qualquer afirmação de responsabilidade social que *substitua* a responsabilidade individual é contraproducente.

No entanto, as liberdades concretas de que usufruímos são, por circunstâncias pessoais, sociais e ambientais, extremamente contingentes. Uma criança privada da escolaridade elementar fica prejudicada para o resto da vida. O adulto doente, o trabalhador cativo, a menina subjugada, o trabalhador sem terra, todos estão privados da capacidade de levar vidas responsáveis. A responsabilidade *requer* liberdade.

O apoio social para o alargamento da liberdade das pessoas pode ser visto como sendo pela responsabilidade individual, não contra ela. A alternativa a uma confiança exclusiva na responsabilidade individual não é um estado de “amamentação”. É possível criar mais oportunidades de escolha e liberdades concretas para os indivíduos, que poderão, então, agir responsabilmente.

O empenhamento social deve implicar outras instituições além do estado: organizações políticas e sociais; esquemas comunitários; iniciativas não governamentais de vários tipos; meios de informação e outros meios de esclarecimento e comunicação públicos; e instituições que providenciam o funcionamento dos mercados e das relações contratuais.

Justiça, liberdade e responsabilidade

Defendi o primado das liberdades concretas na apreciação dos proveitos individuais e na avaliação das realizações e dos fracassos sociais. A preocupação fundamental é com a nossa capacidade para viver o tipo de vida que temos razões para valorizar. Esta perspectiva de desenvolvimento difere muito da do produto interno bruto, progresso técnico ou industrialização, cuja importância é contingente.

Surge a distinção entre o “carácter oportunidade” e o “carácter processo” da liberdade. Podem surgir conflitos entre a minimização das desigualdades e a maximização das liberdades do conjunto de todos, problema também existente nas abordagens tradicionais das “utilidades”, dos “recursos” ou dos bens primários. Devemos reconhecer a força e legitimidade das duas preocupações (de acumulação e de distribuição). Esta opção crucial faz parte da escolha democrática.

Uma sociedade que consente que as fomes evitáveis aconteçam é manifestamente injusta. Este diagnóstico não tem de assentar num modelo único de distribuição de comida. A maior relevância das concepções de justiça reside na determinação da *injustiça evidente*, sobre a qual é possível um consenso racional.

Dada a função que os debates e discussões públicos devem ter na formação e na utilização dos nossos valores sociais, os direitos cívicos e as liberdades políticas básicas são indispensáveis para o surgimento de valores sociais. A escolha de valores sociais não pode ficar estabelecida por decreto das autoridades. A emergência e a consolidação dos direitos políticos e cívicos são *constitutivas* do processo de desenvolvimento.

Adultos responsáveis têm de assumir a tarefa do seu próprio bem-estar; cabe-lhes decidir como usar as suas potencialidades. Mas as potencialidades que uma pessoa tem dependem da natureza dos dispositivos sociais.

É responsabilidade partilhada pela sociedade que o sistema de trabalho servil termine e os cativos fiquem livres para procurar emprego. É também responsabilidade social que as políticas económicas se articulem para oferecer amplas oportunidades de emprego. Mas o uso das oportunidades de emprego é da responsabilidade individual.

Que diferença faz realmente a liberdade?

A convicção de que o estímulo da liberdade é, em última instância, um importante factor causal da avaliação da mudança económica e social não é nova. Adam Smith ocupou-se das liberdades humanas fundamentais; Karl Marx sublinhou a importância de “substituir a dominação das circunstâncias e do acaso sobre os indivíduos pela dominação dos indivíduos sobre as circunstâncias e o acaso”; Stuart Mill protegia e fomentava a liberdade; Hayek colocou o sucesso do progresso económico no contexto de uma formulação geral das liberdades e autonomias.

Porquê a diferença?

Haverá realmente uma diferença substancial entre a análise do desenvolvimento centrada no “crescimento do produto per capita” e a que atende à expansão da liberdade humana? As diferenças surgem por duas razões bem distintas:

- o “carácter do processo” – a participação nas decisões políticas e na escolha social não pode ser considerada apenas um meio do desenvolvimento, sendo também um fim do desenvolvimento;
- o “carácter da oportunidade” – devemos examinar até que ponto as pessoas têm a oportunidade de produzir resultados que valorizam e têm razões para valorizar, incluindo a liberdade de viver longamente, de ter um emprego que valha a pena, de viver em comunidades pacíficas, etc.

Persiste também a diferença entre valorizar a liberdade *apenas* pelo uso que se pode fazer dela e a sua valorização *para além e acima* disso. Além disso, a liberdade de participar na discussão pública e na interacção social pode ter também um papel *construtivo* na formação dos valores e da ética. Centrar-se na liberdade faz, de facto, diferença.

Capital humano e potencialidade humana

Na análise económica contemporânea, a ênfase na acumulação de capital foi, em grande medida, deslocada de uma perspectiva principalmente física para uma consideração da qualidade produtiva dos seres humanos. Qual a conexão entre a concepção em termos de “capital humano” e a ênfase colocada na “potencialidade humana”?

A bibliografia sobre o capital humano tende a concentrar-se na actuação dos seres humanos para aumentar as capacidades de produção; a perspectiva da potencialidade humana centra-se na capacidade de as pessoas terem a vida que com razão valorizam e aumentarem as escolhas reais de que dispõem.

A perspectiva da potencialidade implica, em certa medida, o retorno a uma abordagem integrada do desenvolvimento económico e social especialmente advogada por Adam Smith. O desenvolvimento da potencialidade humana para viver uma vida que valha a pena é absolutamente central na sua análise à “riqueza das nações”.

A diferença crucial entre a perspectiva do capital humano e a das potencialidades humanas corresponde à distinção entre meios e fins.

É também importante ter em conta o papel instrumental do alargamento da potencialidade na produção da mudança social, compreendendo o desenvolvimento social e político.

Na procura de uma compreensão mais completa do papel das potencialidades humanas devemos ter em conta:

1. A sua relevância *directa* para o bem-estar e a liberdade das pessoas;
2. O seu papel *indirecto* através da influência na mudança social;
3. O seu papel *indirecto* através da influência na produção económica;

Uma nota final

Tentei apresentar, examinar e defender uma abordagem particular do desenvolvimento, visto como processo de expansão das liberdades concretas das pessoas. O princípio organizador que coloca todos os bocados e peças num todo integrado é a preocupação abrangente com o processo de fortalecimento das liberdades individuais e com o empenhamento social em promovê-las.

Esta unidade é importante, mas não podemos perder de vista o facto de a liberdade implicar tanto a consideração dos processos como a das oportunidades concretas. Tal diversidade não é razão para lamentações. Como diz William Cowper:

*“A liberdade tem para mostrar milhares de encantos
Que os escravos, ainda que contentes, nunca saberão.”*

O desenvolvimento é, na verdade, um tremendo compromisso com as possibilidades da liberdade.