

Pinheiro, Maurício Mota Saboya

**Working Paper**

## As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: Uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen

Texto para Discussão, No. 1794

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Pinheiro, Maurício Mota Saboya (2012) : As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: Uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen, Texto para Discussão, No. 1794, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/90961>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1794

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**AS LIBERDADES HUMANAS COMO BASES  
DO DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE  
CONCEITUAL DA ABORDAGEM DAS  
CAPACIDADES HUMANAS DE AMARTYA SEN**

**Maurício Mota Saboya Pinheiro**

### **AS LIBERDADES HUMANAS COMO BASES DO DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE CONCEITUAL DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES HUMANAS DE AMARTYA SEN\***

Maurício Mota Saboya Pinheiro\*\*

---

\* O autor agradece os comentários de Ronaldo Herrlein Júnior, Paulo Fleury Teixeira, Manuella Paiva de Hollanda Cavalcanti, Antônio Lassance, Acir Almeida, Alexandre Gomide, Almir Oliveira, Igor Ferraz, Valdir Melo, Roberto Pires e Roberto Nogueira, eximindo-os, contudo, de responsabilidade sobre quaisquer falhas do trabalho.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro Wellington Moreira Franco

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Luciana Acioly da Silva

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto**

Claudio Roberto Amitrano

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Francisco de Assis Costa

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Rafael Guerreiro Osorio

### **Chefe de Gabinete**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....7

2 A LIBERDADE COMO O CONCEITO CENTRAL DA REDE CONCEITUAL DO  
DESENVOLVIMENTO.....10

3 A COMPLEXA RELAÇÃO ENTRE A LIBERDADE E A RENDA .....28

4 IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL .....34

5 CONCLUSÃO .....46

REFERÊNCIAS .....49

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....51



## SINOPSE

Este texto objetiva fazer uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas (desenvolvimento como liberdade) do economista e filósofo indiano Amartya Sen. Procura dar uma visão panorâmica da rede conceitual dessa abordagem e sinalizar algumas questões relevantes para a avaliação de instituições e de políticas públicas em geral. Contudo, o trabalho deve ser entendido como parte de uma pesquisa mais ampla, ainda em curso, cuja finalidade é aumentar nossa capacidade de análise dos grandes problemas do desenvolvimento nacional. Para Amartya Sen, um país é tanto mais desenvolvido quanto mais se promove a expansão do horizonte de liberdade dos seus cidadãos. Assim, a análise de Sen volta-se para o que devem ser os verdadeiros fins do desenvolvimento: as próprias pessoas. Nesse sentido, a abordagem de avaliação social do autor aqui estudado se distingue de outras mais tradicionais, cujo foco recai sobre a renda, a riqueza, e/ou outros meios de que as pessoas se utilizam para atingir seus objetivos. Este trabalho conclui que a abordagem das capacidades humanas pode ser vista como um método geral de avaliação de estratégias de desenvolvimento, instituições e políticas públicas. Ademais, conclui que a obra de Sen é capaz de contribuir com muitos *insights* e informações relevantes que poderão ser combinados com os diagnósticos e métodos empregados nas outras abordagens.

**Palavras-chave:** desenvolvimento econômico; desenvolvimento humano; liberdade; Amartya Sen.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

This text aims at making a conceptual analysis of the capabilities approach (development as freedom) proposed by the Indian economist and philosopher Amartya Sen. It seeks to provide a broad view on the conceptual web of Sen's approach; thereafter it points out some issues that are relevant to the assessment of institutions and public policies in general. This work should be understood as part of an ongoing and broader research that seeks to enlarge our analytical power to deal with the major problems of national development. To Amartya Sen, the more developed a country is, the more expanded is the horizon of its citizens' freedoms. So, Sen's analysis concerns what should be the true aim of development: persons themselves. In this sense, Sen's social evaluation approach is to be distinguished from the more traditional ones that focus on income,

---

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*  
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

wealth and/or other means which people employ in order to attain their objectives. This work concludes that the capabilities approach may be seen as a general method of evaluating development strategies, institutions and public policies. Also, that Sen's ideas can contribute many insights and relevant information that could be combined with diagnoses and methods employed in the more traditional approaches.

**Keywords:** economic development; human development; freedom; Amartya Sen.

## 1 INTRODUÇÃO

O primeiro objetivo deste texto é fazer uma análise conceitual da *abordagem das capacidades humanas* ou, o que dá no mesmo, *abordagem do desenvolvimento como liberdade*, do economista e filósofo indiano Amartya Sen. Isso significa não apenas fornecer definições – ainda que apenas aproximativas –, mas principalmente sistematizar certos conceitos e princípios-chave. Eventualmente, serão estabelecidas certas diferenças da abordagem de Sen com outras abordagens de avaliação social, com propósitos mais elucidativos do que críticos à abordagem do desenvolvimento como liberdade.

A partir da análise conceitual prévia, este texto se propõe também a sinalizar algumas questões relevantes para a avaliação de instituições e de políticas públicas em geral. Esta sinalização deve ser vista como um primeiro exercício de manejo do instrumental teórico da abordagem das capacidades humanas. Em uma fase posterior desta pesquisa, pretende-se usar criteriosamente o ferramental teórico da abordagem de Sen, com o propósito de aplicá-lo no desenvolvimento de metodologias gerais de avaliação de instituições e de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento brasileiro. Por conseguinte, o conteúdo deste texto deve ser entendido como parte de uma pesquisa mais ampla e mais demorada cujo principal objetivo de longo prazo é aumentar nossa capacidade de análise das grandes questões do desenvolvimento nacional.

Este trabalho pressupõe que um dos principais meios para se elaborar bons argumentos, em qualquer tipo de discurso racional, é partir de uma visão clara das redes conceituais subjacentes ao discurso. Entretanto, por que se justificaria, no contexto brasileiro, um esforço de compreensão da rede conceitual subjacente à abordagem do desenvolvimento como liberdade? Em primeiro lugar, porque esta abordagem, em que pese o seu reconhecimento no âmbito acadêmico e internacional, ainda é muito pouco estudada e aplicada de maneira sistemática aos problemas concretos do desenvolvimento brasileiro.<sup>1</sup> Em segundo lugar, é oportuna a ampliação do horizonte conceitual do desenvolvimento num momento histórico em que se amplia cada vez mais a base social do Estado brasileiro, alargando-se também as demandas sociais do desenvolvimento.

---

1. Em entrevista concedida à Revista do Instituto Humanitas *Unisinos*, em 07 de novembro de 2011, o professor doutor Flávio Vasconcellos Comim (2011) afirma que “os ensinamentos mais importantes de Sen, apesar de conhecidos na academia brasileira, ainda não aterrissaram na política pública e talvez esse seja o maior desafio dos próximos anos: compreender melhor o que ele diz e dar um sentido de uso às ideias que sejam relevantes para o desenvolvimento do Brasil”. Disponível em: <[http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4185&secao=379](http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4185&secao=379)>.

O que significa um Brasil desenvolvido? Esta questão passa a ser considerada com um número maior e mais variado de olhares, tanto quanto são os dos atores relevantes na complexa sociedade brasileira atual. Portanto, no atual contexto em que se procura repensar o desenvolvimento nacional, nada mais oportuno do que um esforço para repensar o próprio conceito de desenvolvimento, e poucas abordagens contemporâneas seriam mais adequadas para este propósito do que a das capacidades humanas.

A ampliação da visão social do processo de desenvolvimento brasileiro está em consonância com a ampliação da extensão do conceito de desenvolvimento, em nível mundial. Nos últimos quarenta anos, pelo menos, este conceito tem sofrido uma ampliação da extensão do seu conteúdo. Há muito, o termo “desenvolvimento” deixou de denotar *somente* fenômenos e processos estritamente econômicos, tais como o aumento do produto real *per capita* ou o aumento da produtividade dos fatores de produção. A partir dos anos 1970 incorporam-se ao conceito de desenvolvimento diversas noções, que passam, inclusive, a justificar o aparecimento de novas expressões associadas ao desenvolvimento, como “desenvolvimento sustentável” e “desenvolvimento humano”. Grande parte dessas noções contribuiu para ampliar sobremaneira o conteúdo normativo do conceito de desenvolvimento, bem como para diminuir o seu grau de precisão. Não obstante, a meu ver, isso não acarreta necessariamente a inutilidade desse conceito como instrumento de análise nas ciências humanas e sociais aplicadas.

Amartya Sen não sujeita o seu conceito de desenvolvimento como liberdade a uma precisão analítica vista como um fim em si mesmo. Ao contrário, a busca de uma linguagem exata com que expressar os conceitos é derivada de uma meditação profunda sobre os conteúdos conceituais e suas aplicações. O melhor exemplo disso é o conceito de desenvolvimento. Antes de se exigir deste uma precisão analítica *a priori* – o que seria arbitrário e artificial –, é preciso olhar em perspectiva para o seu significado em um dado contexto e procurar elucidá-lo progressivamente em seus diversos aspectos, testando as suas várias aplicações.

Para o autor aqui estudado, um país é tanto mais desenvolvido quanto mais se promove a expansão do horizonte de liberdade dos seus cidadãos, o que significa que eles têm capacidades crescentes de ser e de fazer aquilo que valorizam e que têm razões para valorizar. Em vez de focar os meios de que as pessoas se utilizam para obterem o estilo de vida que desejam – sendo a renda o principal desses meios – a análise de

Sen volta-se para aquilo que o autor, justificadamente, considera os fins do processo de desenvolvimento, ou seja, as próprias pessoas. Não há necessidade de precisão analítica – e é melhor não haver tal precisão – neste âmbito abrangente em que os conceitos se distinguem entre si apenas por seus núcleos significativos. A preocupação primeira deve ser o desdobramento da rede conceitual da abordagem do desenvolvimento como liberdade, até que se tenha uma visão panorâmica dessa rede.

Ao enfatizar uma miríade de características e de capacidades pessoais, a perspectiva do desenvolvimento como liberdade é abrangente e multidimensional. Neste aspecto, contrasta com as visões tradicionais, que restringem o desenvolvimento ao crescimento do produto nacional, ao crescimento da renda pessoal, à industrialização, ao avanço tecnológico ou à “modernização” social. De fato, os resultados econômicos, tais como a eficiência econômica ou o aumento da renda *per capita*, conquanto importantes, são apenas uma das inúmeras facetas do desenvolvimento. Ao contrário do que se pensa em geral, Sen procura mostrar que os distintos aspectos do desenvolvimento humano não covariam todos com a *renda* – a qual não passa de um meio, ainda que importante, para o desenvolvimento –, nem mesmo se submetem à “métrica” da renda. Ao criticar as visões tradicionais, o autor cita vários exemplos (ver seção 4) que ilustram como as medidas estritamente econômicas podem ser enganosas, no que respeita à avaliação do desenvolvimento.

O presente texto se estrutura em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção dois, procura-se montar uma parte da arquitetura conceitual do desenvolvimento como liberdade. São discutidos os aspectos centrais desse conceito, como os papéis da liberdade no desenvolvimento, os tipos de liberdade (substantivo e instrumental) e a sua correlação, os aspectos de oportunidade e processo e, por último, mas não menos importante, a relação entre liberdade e o exercício da razão pública. A seção terceira trata das relações complexas, estabelecidas entre os fatores renda e capacidades. O estudo desta relação deve ser o principal objetivo da análise do desenvolvimento proposta por Sen. A seção quatro procura derivar algumas consequências da abordagem do desenvolvimento como liberdade para a avaliação das políticas públicas e para a análise institucional. Finalmente, na seção cinco, a conclusão expõe os principais resultados do trabalho e aponta as perspectivas da pesquisa.

Antes de prosseguir, é preciso fazer algumas ressalvas, antecipando algumas prováveis e justas críticas da parte do leitor. Este texto não pretende levantar as inúmeras

controvérsias e críticas aos posicionamentos de Sen,<sup>2</sup> assim como não pretende apresentar evidências empíricas sistemáticas a favor ou contra as teses do autor indiano. Tampouco é seu propósito aprofundar a discussão sobre a operacionalização dos conceitos propostos na abordagem do desenvolvimento como liberdade. Consistindo esta etapa da pesquisa em uma discussão conceitual tão ampla e complexa, não cabe aqui um tratamento das críticas, das evidências empíricas, nem da aplicação/operacionalização dos conceitos de Sen ao caso brasileiro. Exatamente por se tratar de tema de reconhecida importância é que o tratamento dessas questões será deixado para trabalhos futuros.

## **2 A LIBERDADE COMO O CONCEITO CENTRAL DA REDE CONCEITUAL DO DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 O PROBLEMA E O MÉTODO GERAL**

Como se disse na introdução, o primeiro objetivo deste trabalho é explicitar conteúdos conceituais da abordagem do desenvolvimento como liberdade e mostrar, de maneira panorâmica, as relações entre tais conteúdos. Quais são os conceitos componentes da abordagem das capacidades humanas? Que conceitos e princípios funcionam, por assim dizer, como “nós da rede”? Que critérios relevantes poderão ser usados para selecionar esses conceitos? Como se estabelecem as relações entre estes? Essas são as perguntas a serem respondidas nesta seção.

Por que é importante elucidar conceitos situando-os em uma rede conceitual? No limite, porque nenhum componente dessa rede pode ser adequadamente entendido independentemente dos demais. Por exemplo, como veremos ao longo do texto, as liberdades individuais não podem ser compreendidas fora do seu duplo aspecto de oportunidades e processos. Por sua vez, a noção de capacidades [*capabilities*] não se dissocia da noção de oportunidades, o que nos permite afirmar que as capacidades humanas são liberdades de determinado tipo. Por fim, nada disso pode ser adequadamente entendido sem o conceito básico de funcionamento [*functioning*], que é, por assim

---

2. Sen tem sido fortemente criticado por diversos autores, seja em relação à falta de operacionalização de seus conceitos; à suposta carência de resultados testados da abordagem das capacidades; ao seu “individualismo metodológico”; a uma crença exagerada no poder dos mercados livres etc. Deneulin (2002); Edo (2002); Bénicourt (2004); Marin (2005); Monnet (2007) e Oliveira (2007) são exemplos de trabalhos críticos aos vários aspectos mencionados da obra de Sen.

dizer, a noção mais primitiva de todas, porquanto um funcionamento não se define com base nos termos dos outros conceitos da rede conceitual de Sen.

A rede conceitual montada por Sen é muito complexa, de modo que é difícil penetrá-la e apreender com clareza os tipos de relações que se estabelecem entre os elementos dessa rede. Na falta de uma clara moldura teórica prévia, em que a relação entre os conceitos possa ser elucidada analiticamente, a saída é explicitar progressivamente os conteúdos dos conceitos envolvidos até que eles mostrem, em um nível intuitivo, suas interconexões semânticas no contexto da rede. Ao se desdobrarem os conteúdos conceituais, espera-se que eles revelem a sua unidade estrutural com um sistema conceitual coerente, o qual sirva de suporte àqueles conteúdos. Feito isso, o trabalho se completará com a exposição de exemplos ilustrativos.

## 2.2 O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

Na abordagem das capacidades humanas não há uma definição fechada para o termo “desenvolvimento”. Contudo, é possível uma elucidação progressiva do núcleo do significado deste termo, por meio de uma reflexão sobre um conjunto de caracterizações fornecidas por Sen (2000).<sup>3</sup>

- 1) “O desenvolvimento pode ser visto (...) como um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam” (p. 3).
- 2) “É por causa dessas interconexões (entre as liberdades de diferentes tipos) que a livre e sustentável condição de agente [*agency*] emerge como o principal motor do desenvolvimento” (p. 4).
- 3) “A lacuna entre as duas perspectivas (ou seja, entre uma concentração exclusiva na riqueza econômica e um foco mais amplo sobre as vidas que nós podemos levar) é uma questão fundamental na conceituação do desenvolvimento” (p. 14).

---

3. Esse exercício de explicitação progressiva de diferentes aspectos e conteúdos conceituais será uma constante no método empregado neste texto.

- 4) “Uma concepção adequada do desenvolvimento tem de ir muito além da acumulação de riqueza, do crescimento do produto nacional bruto (PNB) e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem ignorar a importância do crescimento econômico, temos de olhar muito além dele” (p. 14).

O conjunto de caracterizações que se segue não pretende esgotar todo o universo de aplicações possíveis – nem sequer atuais – do conceito de desenvolvimento, na abordagem das capacidades humanas. O conjunto procura apenas chamar a atenção para certos aspectos relevantes do conceito seniano de desenvolvimento e que apontam para o que o autor do presente estudo considera o núcleo do significado desse termo. As citadas caracterizações sugerem que o desenvolvimento é o aumento da capacidade que tem a pessoa humana de atingir o seu *fim último*, o seu *bem*, a sua *felicidade*.<sup>4</sup> No contexto da abordagem das capacidades humanas, o termo “desenvolvimento” denota um processo complexo, cujos fins devem ser as pessoas mesmas, com os seus almejados objetivos, estilos e qualidades de vida.

O fim último do desenvolvimento, o *bem das pessoas*, é associado à *liberdade*, isto é, à potência pessoal de conseguir a vida que se deseja racionalmente. Nesse sentido, a liberdade é pensada positivamente como poder, autonomia e autodeterminação do agente, bem como colocada no centro da abordagem do desenvolvimento como liberdade, desempenhando um duplo papel avaliativo-constitutivo e causal-instrumental no processo de desenvolvimento.<sup>5</sup>

---

4. A noção ética da felicidade (*εὐδαιμόνια*, *eudaimonia*) como fim último do ser humano é fortemente aristotélica. De fato, a questão crucial tratada pelo Estagirita em sua *Ética a Nicômaco* é a felicidade última do homem – assim como, na *Física*, o problema central é o primeiro motor; em *Sobre a Alma*, é a natureza do intelecto; e na *Metafísica*, é o ser. Para Aristóteles, a Ética, a Política e as Belas Artes se enquadram na categoria das ciências práticas (*praxis*), cujos objetos dependem da vontade humana e englobam todo o universo das atividades morais (éticas) e artísticas (técnicas). A Ética, portanto, se distingue das ciências teóricas, como a Física, a Psicologia e a Metafísica, cujos objetos (a natureza, a alma e o ser, respectivamente) não estão sob o controle da vontade humana. O propósito da Ética, para Aristóteles, é o Bem, entendido como referencial absoluto da ação moral. Para o ser humano, o Bem é a felicidade. Em sua *Ética a Nicômaco* I, 8 (1099a, 1ss), Aristóteles afirma que é sumamente feliz o homem que sente prazer em agir segundo a excelência, ou em praticar atos excelentes. A Ética estuda os atos especificamente humanos, ou seja, ações que o homem pratica com o concurso de sua escolha baseada na vontade.

5. A liberdade entendida como autodeterminação do agente aponta para um sentido *positivo* de liberdade e se opõe, de certa forma, a um sentido *negativo*, em que a liberdade é entendida como “ausência de constrangimentos (limites, obstáculos) à ação”. No sentido negativo, a liberdade individual é determinada por fatores externos ao indivíduo – um sistema legal, por exemplo –, que lhe traçam certos limites à ação e, com isso, definem certo espaço de ação livre. Por sua vez, a liberdade entendida como autonomia define-se pelo poder do agente atingir os seus objetivos, de acordo com propriedades e limitações próprias do agente, e não impostas a este “de fora”.

Além da noção de liberdade, em um sentido abstrato, o desenvolvimento se associa também às liberdades concretas das pessoas. Fala-se de *liberdades* (no plural), com referência aos diversos objetos e estados específicos ao alcance das pessoas. Assim, pode-se falar da “liberdade de adquirir bens/serviços”, “liberdade de ser saudável”, “liberdade de não ser sujeito à morte prematura” etc.

Este último exemplo, “a liberdade de não ser sujeito à morte prematura”, a rigor, não denota um estado de coisas ou um fato positivo, como se poderia esperar do conceito geral de liberdade de Sen (poder, autonomia, autodeterminação do agente). Não obstante, o exemplo é totalmente compatível com os fornecidos pelo autor, em *Desenvolvimento como liberdade* e outros de seus trabalhos. Isso levanta a questão da extensão do conceito seniano de liberdade, uma vez que há indícios de que este se aplica não apenas a um sentido descritivo (a objetos, processos, estados de coisas no mundo), mas também a um sentido prescritivo (a normas, leis, regras). No exemplo em questão, não devemos nos perguntar sobre uma obscura entidade metafísica representada pelo *estado de não ser sujeito à morte prematura*, mas apenas considerar que, segundo algum critério relevante do ponto de vista ético-normativo, é bom para o ser humano não morrer prematuramente. Portanto, o conceito seniano de liberdade não se aplica apenas a estados descritivos das pessoas, mas está igualmente impregnado da normatividade de que se considera o bem das pessoas.

A mencionada diferença entre os aspectos descritivos e prescritivos (normativos) do conceito de liberdade oferece-nos a oportunidade de dar mais um passo na elucidação deste conceito, fazendo-se a distinção entre as liberdades e os direitos. Estes, ao contrário daquelas, pertencem inteiramente à esfera das normas e dos valores. Quando se enuncia um direito, afirma-se o valor de certa liberdade para alguém, e isso acarreta um conjunto de deveres atribuíveis a outras pessoas, com o propósito de salvaguardar aquela liberdade. Portanto, os direitos, diversamente das liberdades – que podem ter um elemento ancorado objetivamente nos estados de coisas do mundo –, se apoiam integralmente em um sistema de enunciados ético-normativos.

Qual é o critério de objetividade dos direitos, e como isso afeta a sua relação com as liberdades? Para Sen, a objetividade está ligada ao crivo da razão pública. De acordo com este princípio, o que torna uma liberdade um fundamento objetivo para um direito humano é a força dos argumentos públicos em favor da importância dessa

liberdade perante a coletividade em que se inserem os indivíduos. Esses argumentos têm de ser validados em uma discussão pública. Para isso, há certos critérios socialmente aceitos – certas “condições de limiar”, nos termos de Sen –, cuja satisfação acarreta o reconhecimento social de uma liberdade como base de um direito humano e cuja não satisfação praticamente desqualifica esse reconhecimento. Por exemplo, para servir de base a um direito humano universal, *a liberdade de uma pessoa não ser agredida fisicamente por outra* atende a certas condições socialmente reconhecidas, como a objetividade e o alcance das políticas públicas. Porém, *a liberdade de uma pessoa não se sentir ofendida por outra* não atende àquelas condições. Em particular, não atende a uma condição de objetividade, pois o sentir-se ofendido pode ser caracterizado como um estado essencialmente subjetivo.<sup>6</sup>

### 2.3 AS INTERCONEXÕES ENTRE A CONDIÇÃO DE AGENTE E OS DIVERSOS PAPÉIS DA LIBERDADE NO DESENVOLVIMENTO

Para Sen, *agente* é todo aquele que ocasiona uma mudança no ambiente com a sua ação livre e racional. O agente não se orienta senão por seus “motivos internos” (normas, objetivos, razões, valores etc.). Assim, a *condição de agente* [*agency*] é a capacidade de livre agir das pessoas segundo os seus próprios fins e normas. Por exemplo, quando se planeja a carreira profissional, organizando um conjunto de variadas ações, metas, objetivos etc., ao longo de vários anos da vida, exercita-se condição de agente.

Ampliar as liberdades dos indivíduos é fomentar e respeitar a sua condição de livre agir com base na razão. No arcabouço conceitual do desenvolvimento como liberdade, o desenvolvimento é um processo que envolve fundamentalmente a condição de agente das pessoas. Contudo, a condição de agente pode ser limitada por vários fatores “externos”, como a pobreza, a tirania política, a falta de oportunidades econômicas, a exclusão social, a intolerância, a negação de direitos civis etc. Por isso, uma parte importante das políticas de desenvolvimento consiste em identificar e combater fatores como esses, chamados por Sen de “fontes de privação das liberdades dos indivíduos”.<sup>7</sup>

---

6. Quanto ao papel das condições de limiar (objetividade, capacidade de influência social etc.) no reconhecimento dos direitos humanos, ver Sen (2004), p. 329.

7. Ecoando as ideias de Sen, Crocker (2008, p. 389-390) dá grande destaque à condição do agente no processo de desenvolvimento, ao afirmar que “o objetivo em longo prazo de desenvolvimento justo e bom – seja nacional ou global – deve ser o de assegurar um nível adequado de agência [condição de agente] e capacidades moralmente básicas para todos no mundo”.

As liberdades individuais, elementos básicos na abordagem do desenvolvimento como liberdade, desempenham dois papéis distintos no desenvolvimento. Em primeiro lugar, há um papel avaliativo (constitutivo, normativo), segundo o qual as liberdades constituem o fim último do processo de desenvolvimento; e, em segundo lugar, um papel *grosso modo* efetivo ou instrumental, de acordo com o qual as liberdades (causal e empiricamente interconectadas) são os principais meios do desenvolvimento.

O papel avaliativo da liberdade é assim chamado porque o progresso deve ser avaliado segundo o grau de expansão das liberdades das pessoas. Este papel é essencial, constitutivo e “definidor” do desenvolvimento. Ou seja, desenvolvimento é liberdade, sob a óptica avaliativa. Por sua vez, o papel instrumental associa-se às inter-relações causais entre os diversos tipos de liberdades. Ao desempenharem o seu papel instrumental, as liberdades e os direitos dos indivíduos podem contribuir efetivamente, como instrumentos, para o progresso econômico.

Dito de outro modo, a importância das liberdades para o desenvolvimento associa-se, em primeiro lugar, ao seguinte princípio normativo: o desenvolvimento deve visar acima de tudo a expansão da liberdade dos indivíduos. Em segundo lugar, a importância das liberdades se fundamenta naquilo que Sen chama de “razão efetiva”. Ou seja, quanto maior a liberdade dos indivíduos, mais eles podem “melhorar” a si próprios e influenciar positivamente a comunidade em que vivem. Portanto, a razão efetiva de as liberdades individuais importarem para o desenvolvimento se relaciona com o exercício da condição de agente dos indivíduos. Estas duas razões – normativa e efetiva – se conectam respectivamente com os já referidos papéis avaliativos (logicamente constitutivos) e instrumentais (causais, empíricos) da liberdade.

A distinção entre os papéis avaliativo e instrumental das liberdades, ao se basear na distinção mais fundamental entre os meios e os fins do desenvolvimento, apontam para a distinção conceitual entre as *liberdades substantivas* e as *liberdades instrumentais*. Liberdades substantivas são aquelas que enriquecem nossas vidas e a que queremos atingir como *fins*, ao passo que as instrumentais são os *meios* para atingir aqueles fins. Por exemplo, para atingir a liberdade substantiva de ter boa saúde, eu busco as liberdades instrumentais de me alimentar bem, repousar, fazer exercícios físicos, viver em um lugar livre de poluição etc.

As liberdades substantivas dos indivíduos – por exemplo, a capacidade de evitar a fome, a desnutrição, as doenças e a morte prematura, bem como a possibilidade real de ser alfabetizado, de participar politicamente das decisões públicas, de dizer o que se pensa e não ser censurado, dentre outras – constituem a essência mesma do desenvolvimento. Neste sentido, diz-se que as liberdades substantivas desempenham um papel constitutivo no conceito de desenvolvimento e avaliativo do processo de desenvolvimento.

Por sua vez, as liberdades instrumentais são tipos de liberdades que servem de instrumentos para que o indivíduo aumente a sua liberdade substantiva total. Citam-se, em *Desenvolvimento como liberdade* (Sen, 2000, p. 38-40), cinco tipos de liberdades instrumentais.

- 1) As *liberdades políticas* referem-se às escolhas das pessoas na arena política: escolher quem vai governar, sob quais regras etc.; isso inclui também a liberdade de crítica às autoridades e a expressão política, e outras.
- 2) As *disponibilidades econômicas* [*economic facilities*] referem-se ao poder de os indivíduos usarem os recursos econômicos, tais como os bens e serviços, as possibilidades de fazer transações, o acesso à renda e ao crédito etc. Incluem as oportunidades tidas pelos indivíduos para fins de consumo, produção e troca.
- 3) As *oportunidades sociais* referem-se aos arranjos sociais para o provimento de educação, saúde, e outros serviços sociais capacitantes.
- 4) As *garantias de transparência* dizem respeito à confiança mútua entre os indivíduos, em suas interações sociais, confiança que é fundamental para o sucesso dessas interações. As garantias de transparência incluem o direito à informação em todos os níveis, principalmente nas esferas públicas.
- 5) A *proteção social* inclui arranjos sociais destinados a proteger as parcelas mais vulneráveis da população: assistência e previdência social, seguro-desemprego, abertura de frentes de trabalho emergenciais etc.

Todos os tipos de liberdades instrumentais se interconectam causalmente, e isso tanto pode prejudicar o desenvolvimento (quando as pessoas são privadas de

suas liberdades) quanto favorecê-lo (quando as liberdades instrumentais contribuem conjuntamente para expandir as liberdades substantivas de todos).

Em termos gerais, as liberdades individuais se interconectam e se complementam profundamente, tanto em nível coletivo quanto individual. Por um lado, a pura e simples violação de uma liberdade individual pode ser julgada ruim para toda a comunidade. Por outro lado, a violação de uma liberdade individual básica acarreta a privação de toda uma cadeia de outras liberdades e direitos individuais. Vejamos alguns exemplos desses tipos de encadeamentos.

A obra *Desenvolvimento como Liberdade* contém vários exemplos de interconexão de liberdades, como o de Kader Mia, um homem muito pobre e desempregado em sua terra natal, que teve de arrumar emprego em Daca (capital de Bangladesh), em uma região da cidade povoada por hindus radicais, um lugar perigoso para ele, muçulmano. Certa vez, após um desentendimento com seus rivais hindus, Kader Mia é assassinado na rua. Entretanto, ele provavelmente não teria sido vítima de assassinato – isto é, não teria sido privado de sua liberdade mais fundamental –, se ele não tivesse de se sujeitar a um emprego numa área perigosa na cidade de Daca. Neste exemplo, a violação de uma liberdade econômica levou à violação de um direito fundamental.<sup>8</sup>

Outro exemplo aparece quando Sen (2000, cap. 5) analisa a importância dos mercados como fonte de oportunidades para os indivíduos exercitarem a sua liberdade econômica. Como em muitos outros casos, a importância da liberdade de transação econômica evidencia-se *inter alia* quando se é privado dessa liberdade. Isso ocorre, por exemplo, com as crianças que são submetidas ao trabalho servil em países como Índia, Paquistão e Bangladesh. A privação da liberdade desses indivíduos não se resume ao trabalho forçado propriamente dito, mas abrange uma longa cadeia de privações sociais, que inclui a servidão dos pais dessas crianças e a falta de estudo, entre outras carências.<sup>9</sup>

## 2.4 OPORTUNIDADES E PROCESSOS

As liberdades individuais têm pelo menos dois aspectos importantes que devem ser distinguidos na abordagem do desenvolvimento como liberdade: o aspecto da

---

8. Sobre o exemplo de Kader Mia, ver Sen (2000, p. 8).

9. Sobre o exemplo do trabalho infantil forçado, ver Sen (2000, p. 114-115).

oportunidade (a existência de alternativas ou opções ao alcance da escolha do indivíduo) e o aspecto do processo (circunstâncias, contextos, instituições etc. que levam o indivíduo a poder escolher). Para ilustrar essa diferença, seja o exemplo de uma pessoa que passa fome. Ela pode ser privada da liberdade de se alimentar adequadamente, seja porque não há comida disponível (falta de oportunidades), seja porque o sistema de distribuição de alimentos não opera adequadamente (processos inadequados). Em geral, as fontes de privação das liberdades individuais (morte prematura, doenças evitáveis, fome crônica, desnutrição, analfabetismo etc.) podem provir da falta de oportunidades, dos processos inadequados ou de ambos.

Uma ilustração adicional dada por Sen (2011, p. 405-406) consolidará o entendimento da distinção conceitual entre os aspectos da oportunidade e das liberdades individuais. Uma jovem, Sula, decide sair à noite para dançar com um amigo. Suponha um primeiro cenário, em que algumas autoridades locais decidem que Sula não deva sair de casa à noite e a obrigam a ficar em casa. Em um segundo cenário, as mesmas autoridades decidem que Sula tenha de sair de casa à noite, ou seja, a jovem é obrigada a sair.

No primeiro cenário, Sula é impedida de fazer o que gostaria. Diz-se que, neste caso, o aspecto da *oportunidade* de sua liberdade foi violado. No segundo cenário, Sula é forçada a uma ação; nesse sentido, o seu *processo* de liberdade é violado, independentemente de ser uma ação que ela teria escolhido desempenhar. Ou seja, no segundo cenário, a liberdade de Sula é violada, mesmo que ela tivesse escolhido sair de casa, se tivesse podido escolher livremente entre ficar em casa ou sair de casa. Evidentemente, a violação da liberdade de Sula seria mais grave e substantiva caso ela tivesse sido forçada a fazer algo que não queria.

Os dois mencionados aspectos da liberdade são interdependentes. No exemplo de Sen, quando Sula é forçada a sair de casa à noite, isso também pode significar uma violação da sua liberdade-oportunidade, porque, neste caso, uma oportunidade lhe terá sido suprimida, que é a oportunidade de escolher livremente.

Sen julga razoável pensar que o simples poder de escolher é bom para o agente, independentemente do objeto de sua escolha. Por isso, em princípio, quanto maior o número de opções ao alcance da escolha do agente, melhor para o agente. Esse princípio geral tem uma consequência teórica muito importante para a abordagem

das capacidades – e que, até certo ponto, a distingue de outras abordagens da avaliação social –, a saber: para a abordagem das capacidades, o valor de um conjunto de opções reais de escolha pelo agente não necessariamente coincide com o valor da opção escolhida pelo agente. Em outras palavras, o agente está numa situação melhor quando escolhe  $x$  dentre muitas alternativas disponíveis, do que quando escolhe  $x$  com poucas alternativas à disposição (sendo  $x$  uma realização qualquer do indivíduo, tal como um conjunto de mercadorias ou um estado meritório para o indivíduo).<sup>10</sup>

## 2.5 CAPACIDADES, FUNCIONAMENTOS E REALIZAÇÕES

Um dos conceitos mais importantes da abordagem das capacidades humanas é o de *funcionamento*. Baseado na noção grega de *areté* (ἀρετή, virtude),<sup>11</sup> trata-se da noção mais primitiva da rede conceitual, porque ela não se define diretamente com base em qualquer outra noção da rede. O termo “funcionamento” refere-se a atividades ou estados que uma pessoa pode racionalmente valorizar fazer ou ser, tais como “estar bem nutrido”, “ser saudável”, “estar livre da malária”, “participar ativamente da vida em comunidade”, “ter autoestima” etc.

Os funcionamentos humanos não são em geral sujeitos a uma comparação unidimensional entre si, e cada funcionamento define um “espaço” e uma “métrica” de análise e valoração própria. Por exemplo, o meu funcionamento de *discutir filosofia* não pode ser avaliado, medido, nem sequer interpretado com base no espaço lógico que define o meu funcionamento de *auferir uma renda  $x$  por mês*. É como se *discutir filosofia* e *ganhar  $x$  por mês* pertencessem a tipos categoriais distintos em minha esfera de valores. Isso configura uma situação de incomensurabilidade recíproca entre os diferentes funcionamentos humanos.

Por sua vez, a capacidade é “(...) a liberdade substantiva de realizar combinações de funcionamentos alternativos (...), [ou seja], a liberdade de atingir vários estilos de vida” (Sen, 2000, p. 75). Portanto, o conceito de capacidade é derivado do de

---

10. Este aspecto do “valor da escolha”, bastante importante na abordagem do desenvolvimento como liberdade, será retomado neste texto à subsecção 3.3, na qual se discute o problema da valoração das capacidades humanas.

11. Originalmente, esta palavra grega designava a excelência de algo, ou seja, o cumprimento do propósito (ou a realização da função) a que a coisa se destinava. “O termo era aplicado para qualquer coisa, desde a descrição da boa fatura de um objeto utilitário até para indicar o cidadão exemplar e o herói, mas em todos os casos a *areté* de cada um envolvia valores diferentes.” Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Aret%C3%A4>>.

funcionamento e se define explicitamente como um tipo de liberdade.<sup>12</sup> Além disso, o conceito de capacidade associa-se ao de oportunidade: sendo  $x$  uma realização qualquer do indivíduo  $A$ ,  $A$  é *capaz* de fazer ou ser  $x$  se e somente se dada a oportunidade de fazer ou ser  $x$ ,  $A$  pode deixar de fazer ou ser  $x$ . Por exemplo, uma pessoa que não pare de cantar em virtude de uma doença mental, não tem a capacidade de cantar, no sentido de Sen, simplesmente porque essa pessoa não tem a oportunidade de não cantar. Ou seja, para ela, deixar de cantar não faz parte do seu leque de escolhas possíveis.

Os funcionamentos realmente atingidos ou escolhidos são as *realizações* de um indivíduo. Mas as capacidades de um indivíduo não podem se restringir às suas realizações, ou seja, ao conjunto dos seus funcionamentos realizados, porque, do contrário, elas não incorporariam a noção essencial de oportunidade. Por exemplo, uma pessoa rica que jejua pode realizar o mesmo funcionamento, em termos de alimentação, de uma pessoa miserável que não tem o que comer. Contudo, essas duas pessoas terão diferentes “conjuntos de capacidades”, pois o rico pode escolher comer bem e estar bem nutrido, ao passo que o miserável não tem essa opção. Desse modo, as capacidades do indivíduo são representadas por um conjunto de todos os funcionamentos que o indivíduo em questão pode atingir ou escolher, e não somente por suas realizações.

Na medida em que a abordagem das capacidades humanas procure não apenas avaliar e valorar o conjunto de realizações do indivíduo, mas também a combinação de funcionamentos alternativos que o indivíduo pode escolher, ela é mais abrangente, em sua base de informações, do que outras abordagens tradicionais da avaliação social. Por exemplo, a abordagem de Sen se pretende mais abrangente do que as de base utilitarista, que tendem a focar apenas os resultados efetivamente alcançados ou escolhidos pelo indivíduo – em termos de consumo, renda real ou “utilidade”.

---

12. É preferível o termo “capacidade”, em vez de “capacitação”, para usar como tradução de *capability*, termo usado originalmente por Sen. O uso do termo “capacitação”, pelo menos no português falado no Brasil, denota quase sempre a ação de capacitar, ou seja, de formar a pessoa para um trabalho específico. Ainda que, em uma definição de dicionário, se possa dizer que capacitação consiste “na atualização, complementação e/ou ampliação das competências necessárias à atuação no contexto dos processos ao qual a pessoa se vincula” – o que extrapola o contexto da simples “capacitação para o trabalho” –, ainda assim, há dúvidas se o termo é geral o suficiente para abarcar todos os estados, atividades e processos a que Sen se refere quando usa a expressão *capability*. “Capacitação” sempre pode soar como “a atividade de dotar alguém de poder para fazer alguma coisa”. Ainda que esse sentido esteja plenamente de acordo com muitos contextos de uso de *capability* na obra de Sen, ele não é geral o suficiente para abarcar o estado de o agente ter oportunidade de alcançar os inúmeros funcionamentos alternativos... Já o termo “capacidade”, ainda que não seja ideal, é mais geral do que “capacitação”, pois denota a pura potência (no sentido aristotélico mesmo) do sujeito de se alterar, transformar, conquistar, alcançar etc. alguma coisa, seja um estado ou uma atividade.

Já foi visto aqui que a noção seniana de liberdade baseia-se nos conceitos mutuamente complementares de capacidade-funcionamento e de oportunidade-processo. É preciso ver agora como esses binômios se relacionam. Sobre a relação capacidade-funcionamento, viu-se que a capacidade, como um tipo de liberdade, refere-se à extensão na qual alguém é capaz de escolher certas combinações de funcionamentos particulares.

Não obstante, a liberdade do indivíduo também depende dos processos – por exemplo, o funcionamento de um mercado livre ou de um sistema político democrático – que conduzem o indivíduo a uma situação de poder escolher entre combinações alternativas de funcionamentos. Imagine-se uma situação em que a liberdade de uma pessoa se alimentar adequadamente dependa crucialmente do sistema vigente de distribuição de alimentos. Neste caso, pode-se dizer que a dita liberdade de se alimentar depende de um processo (a operação do sistema de distribuição de alimentos). Logo, o estudo da liberdade individual e a abordagem das capacidades humanas em geral não se esgotam no aspecto capacidade-oportunidade, mas abrangem o aspecto do processo.

## **2.6 O ASPECTO SOCIAL DAS LIBERDADES INDIVIDUAIS: O EXERCÍCIO DA RAZÃO PÚBLICA**

### **2.6.1 Liberdades individuais e discussões públicas**

Em um sentido importante, a liberdade individual é um produto social, na medida em que interaja com os diversos tipos de arranjos e instituições sociais, bem como com valores socialmente compartilhados. Em especial, a formação dos conceitos que orbitam a noção de liberdade em uma comunidade, bem como o reconhecimento de uma liberdade individual como algo valioso são processos que dependem do exercício de uma razão pública.

Em geral, pode-se dizer que a razão é uma faculdade humana – o homem é definido classicamente como um animal racional – com a qual o indivíduo se torna capaz de atingir a verdade, em uma ampla gama de esferas discursivas. A razão procede por argumentos, discursivamente. A mente racional parte de premissas para chegar a conclusões, via mecanismos inferenciais de vários tipos. Do ponto de vista individual, pode-se exercitar a razão de várias maneiras, por exemplo, por intermédio do “discurso

mental”.<sup>13</sup> Entretanto, neste trabalho, o interesse maior recai sobre o uso público da razão, ou seja, o exercício dialógico e inferencial, feito por dois ou mais indivíduos humanos unidos por certos laços comunitários e culturais. É por meio da razão pública que o homem se constitui e se consolida como ser social e político. É também via razão pública que os significados são referendados, os acordos são feitos, a visão de mundo de um povo é forjada.

O significado do que seja uma determinada liberdade individual estará necessariamente impregnado de valores humanos (responsabilidade, poder, vontade, escolha etc.) que dependem necessariamente de um entendimento social. Os significados desses valores se formam nas práticas de uma comunidade linguística, cujos membros compartilham certas normas de uso da linguagem. Portanto, em um nível mais estrutural, as liberdades individuais, assim como as crenças e os valores que lhes dão suporte, se constituem na esfera pública do discurso coletivo. Outra maneira de dizer a mesma coisa é dizer que o conteúdo das liberdades individuais é definido socialmente no espaço das razões públicas, quaisquer que sejam os mecanismos concretos com que esta razão pública se efetive.<sup>14</sup>

Em geral, a emergência de novas crenças e valores sociais é um processo em que o exercício da razão pública discursiva ocupa um lugar central. Logo, o juízo que uma comunidade forma sobre as suas liberdades, bem como sobre as suas necessidades e obrigações, não poderá ser tomado como um dado *a priori*, mas será em parte o resultado histórico e experiencial do exercício da razão pública dessa comunidade.

Na obra de Sen, é difícil exagerar a importância do exercício da razão pública, sob a forma de discussões livres (desimpedidas de qualquer restrição quanto ao assunto), racionais (orientadas para argumentos corretos) e abertas (todos os membros da sociedade devem ser bem-vindos à discussão). Isso vale para as questões relativas

---

13. O conceito de discurso mental foi usado por vários filósofos da Antiguidade e da Idade Média (Aristóteles, Agostinho, Anselmo, Tomás de Aquino, Duns Scoto, Guilherme de Ockham etc.). Pannacio (1999) mostra como se pode elucidar este conceito gradualmente, à medida que sua genética histórica é revelada pelo estudo de conceitos parecidos (*logos endiathetos, verbum in corde, oratio mentalis* etc.).

14. Portanto, antes de criticar o suposto “indivíduo abstrato” de Sen, é preciso lembrar que, para ele, o conteúdo das liberdades individuais é definido socialmente no espaço das razões públicas. Esta advertência vale especialmente para aqueles que – como Oliveira (2007) – alegam que Sen ignora a dinâmica das relações sociais e de poder que se estabelecem para a efetivação das liberdades individuais. Tais relações sociais e de poder operam no referido espaço das razões públicas.

à definição dos conteúdos, limites e valores das diversas liberdades individuais, bem como para qualquer questão de interesse público, inclusive as questões atinentes às políticas públicas voltadas para o desenvolvimento.

Nas três subseções seguintes, ilustrar-se-á o papel importante das *discussões públicas*, em alguns contextos nos quais este conceito é aplicado.

### 2.6.2 Liberdades políticas e necessidades econômicas

A importância fundamental da liberdade de discussão pública é muito bem ilustrada quando se avalia a importância relativa da prosperidade econômica de um povo *vis-à-vis* a sua liberdade política.

A esse respeito, é ilustrativo o fato de que alguns representantes de países do Leste Asiático criticaram, na Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos em 1993, a universalização dos direitos civis e políticos democráticos a todos os povos da Terra. Aqueles representantes basearam sua argumentação em duas premissas fundamentais. Em primeiro lugar, alegaram que, naqueles países, é mais importante satisfazer as prementes necessidades econômicas da população, por meio de um vigoroso crescimento econômico, do que dar liberdade política ao povo. Em segundo lugar, afirmaram que, sob certas circunstâncias, a democracia pode atrapalhar o crescimento econômico. A crítica a esse argumento, o qual serviu também para justificar certos arranjos políticos autoritários na Ásia,<sup>15</sup> é tomada por Sen como uma espécie de *leitmotiv* do capítulo sexto de *Desenvolvimento como Liberdade*.

Ao contrário do que defenderam os referidos representantes dos países do Leste Asiático na Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos em 1993, Sen sustenta que a satisfação das necessidades econômicas não tem primazia sobre as liberdades políticas de uma sociedade. Na verdade, Sen (2000, p. 175) defende a tese contrária: são as liberdades civis e políticas que devem preceder a satisfação das necessidades econômicas. O seu argumento se apoia sobre três premissas básicas, que são enunciadas a seguir.

---

15. Para uma exposição dessa linha de argumentação, que ficaria conhecida como Tese de Lee, por referência ao ex-primeiro-ministro de Singapura, Lee Kuan Yew, ver Zakaria (1994, p. 113).

- 1) *Premissa lógica*: o exercício dos direitos civis e políticos desempenha um papel logicamente constitutivo no conceito de *necessidades econômicas* de uma comunidade. Ou seja, o que uma comunidade encara como sendo as suas necessidades econômicas é definido necessariamente por um entendimento social, baseado em um exercício da razão pública. Isto somente se efetiva de modo pleno quando são respeitados os direitos de as pessoas serem ouvidas publicamente e de terem os seus interesses levados em conta, em um fórum público de razões.
- 2) *Premissa antropológica*: os direitos civis e políticos são fundamentais para o ser humano como “criatura social”. Partindo da premissa aristotélica de que o homem é, por natureza, um animal político,<sup>16</sup> nada mais conforme a natureza humana do que o exercício da liberdade política. Essa premissa parece acarretar que o ser humano só se realiza plenamente quando lhe são assegurados os direitos de exercer livremente as atividades políticas.
- 3) *Premissa instrumental*: um clima de liberdade política pode fornecer incentivo e informações necessárias para a satisfação das necessidades econômicas das populações. Por exemplo, em um regime democrático, em que os políticos tenham de se submeter periodicamente ao crivo das urnas, aqueles terão um poderoso incentivo para agir no sentido de sanar as necessidades básicas da população. A esse respeito, Sen (2000, p. 16 ss.) afirma que as democracias têm sido muito mais efetivas do que os regimes não democráticos para cuidar da segurança econômica das sociedades – por exemplo, para evitar fomes em massa.

### 2.6.3 A importância dos aspectos práticos da democracia para a garantia das liberdades individuais

O papel constitutivo que o diálogo público desempenha na conceituação das liberdades de uma comunidade é uma razão a favor da importância fundamental da preservação dos direitos civis e políticos de todos os membros dessa comunidade. Incluem-se nesta categoria os direitos de tomar parte em discussões públicas abertas e de participar de instituições (inclusive partidos de oposição) que exerçam pressão política sobre os governos. Além disso, o papel instrumental da liberdade política no bom encaminhamento de problemas coletivos – inclusive a satisfação das necessidades econômicas básicas – também pode

---

16. Não é sem razão que, para Aristóteles (*Política*, I, 1, 1252a, 6), o Estado (comunidade política) visa ao mais alto bem, na condição de maior e mais importante comunidade humana.

ser invocado como uma razão adicional em defesa da importância da liberdade política para uma comunidade. Portanto, parece haver fortes razões em defesa dos regimes democráticos, onde são respeitados os direitos e liberdades civis e políticos dos cidadãos.

Antes, porém, de se pensar que a democracia é uma espécie de panaceia para todos os problemas sociais, é importante dizer que a mera existência de um clima de liberdade política, isoladamente, não garante um combate eficaz às fontes de privação das liberdades de todos os membros da sociedade. A esse respeito, a experiência tem mostrado que o exercício de direitos civis e políticos é mais eficaz em algumas áreas – por exemplo, na prevenção de desastres econômicos – do que em outras.<sup>17</sup>

A experiência nos ensina que as instituições democráticas não devem ser vistas como mecanismos infalíveis para o desenvolvimento, mas como algo que depende fundamentalmente dos valores e prioridades sociais, bem como “do uso que fazemos das oportunidades de articulação e participação disponíveis” (Sen, 2000, p. 186). Mesmo em países desenvolvidos e com democracia consolidada, vários grupos sociais são privados de certas liberdades fundamentais (a alta taxa de mortalidade entre os afrodescendentes norte-americanos é um exemplo disso). Isso indica que a simples existência de um regime democrático não é suficiente para resolver os problemas de toda a população.

Em outras palavras, o lado da efetividade prática da democracia não é menos importante do que o reconhecimento da democracia como uma rica fonte de oportunidades sociais. É fundamental que a democracia funcione para as pessoas comuns e seja exercida de um modo adequado, gerando oportunidades para todos. Conseguir isso é uma arte que depende dos mecanismos formais por meio dos quais as liberdades democráticas são exercidas, entre outras coisas. Isso inclui a revisão de regras e procedimentos, o reforço “da política multipartidária e o dinamismo dos argumentos morais e da formação de valores” (Sen, 2000, p. 182). Nosso autor dá destaque especial ao ativismo dos partidos de oposição e às várias formas de participação popular como forças fundamentais do bom funcionamento das sociedades democráticas contemporâneas. O autor lembra (Sen, 2000, p. 184) por fim que “em uma democracia, o povo tende a conseguir o que exige e, de um modo mais crucial, normalmente não consegue o que não exige”.

---

17. Em favor da tese de que a democracia não é uma solução “mágica” para os problemas de privação das capacidades da população, é preciso investigar também se a experiência histórica internacional apresenta indícios da existência de países democráticos onde o crescimento da renda teve efeito muito limitado sobre a melhoria da qualidade de vida da população. Agradeço a Acir Almeida (técnico de planejamento e pesquisa do Ipea) por esta sugestão.

#### 2.6.4 Capacidades, discussão pública e globalização

Finalmente, é preciso ressaltar que, na busca de soluções dos problemas coletivos, o exercício da razão pública interage com as capacidades dos indivíduos. Ou seja, tanto o sucesso do exercício da razão pública depende de que os participantes tenham certas capacidades (argumentar, considerar pontos de vista diferentes etc., o que depende crucialmente da educação, da informação e da cultura dos indivíduos), quanto as capacidades individuais podem ser fomentadas por decisões oriundas desse espaço público de razões. Por isso, é preciso que o conjunto da população tenha as capacidades necessárias e suficientes para decidir coletivamente sobre as questões comuns, da maneira mais livre, consciente, informada e racional possível.

Para entender melhor a efetividade das discussões públicas em sua interação com as capacidades dos indivíduos, veja-se um exemplo hipotético dos impactos da globalização sobre uma sociedade tradicional, até então relativamente fechada.<sup>18</sup>

A difusão da cultura capitalista ocidental no mundo globalizado de hoje pode minar as bases de certos modos de vida tradicionais, bem como modificar radicalmente certas culturas. Por exemplo, as forças econômicas que presidem a globalização podem afetar, de muitas maneiras, as diferentes comunidades locais e nacionais. As transformações econômicas – motivadas, sobretudo, pela integração das economias domésticas aos mercados internacionais – exigirão o desenvolvimento de muitas capacidades na população – por exemplo, via educação e treinamento –, a fim de que os frutos de um eventual crescimento econômico sejam aproveitados por todos.<sup>19</sup>

---

18. Este exemplo pode ser encontrado em Sen (2000, p. 240-242).

19. Talvez seja preciso aqui alertar contra uma leitura reducionista das ideias de Sen, que consiste em identificar as capacidades humanas com o *capital humano*, tal como este conceito tem sido entendido especialmente a partir das contribuições de Gary Becker e Theodore Schultz. Em *Development as freedom*, Sen (2000, p. 293) comenta as relações entre a abordagem do capital humano e a sua. Citando Sen: "(...) pode-se dizer que a literatura sobre o capital humano tende a se concentrar sobre a condição de agente [*agency*] dos seres humanos no que se refere ao aumento das possibilidades de produção. A perspectiva das capacidades humanas enfoca, por outro lado, o poder [*ability*] – a liberdade substantiva – das pessoas de levarem a vida que têm razão para valorizarem e de aumentarem as suas escolhas reais". É claro que o capital humano amplia o poder das pessoas de aumentarem as suas possibilidades de escolha na área produtiva. Mas, do ponto de vista da abordagem das capacidades humanas, isso é apenas um dos inúmeros aspectos nos quais as pessoas podem exercer a sua condição de agente para levarem a vida que valorizam e que têm razões para valorizarem. Dito de outro modo, a perspectiva de Sen é mais abrangente e engloba a perspectiva do capital humano, absorvendo esta última em uma nova matriz conceitual.

Quando e onde houver impactos sociais negativos das mudanças provocadas pela globalização, poderão ser necessários esforços conjuntos, no sentido de se minimizarem aqueles impactos negativos. Por exemplo, se a globalização acarretar desemprego e desorganização das formas tradicionais de produção em uma comunidade, poderão ser necessárias ações públicas de requalificação da força de trabalho, além da montagem e/ou do fortalecimento de uma rede de proteção social.

Todavia, a maneira como uma comunidade reagirá à globalização constitui uma decisão coletiva que deve ser tomada pela comunidade afetada, e somente por ela. Somente esta comunidade estará em condições de sopesar adequadamente os custos e os benefícios trazidos pelos novos modos de vida decorrentes da globalização. A decisão coletiva que se seguirá a essa “análise custo-benefício” exigirá um exame racional das alternativas disponíveis, o que, por sua vez, requererá a capacidade de as pessoas participarem com sucesso de discussões públicas sobre a matéria em questão. Ou seja, é preciso que o conjunto da população tenha as capacidades para decidir coletivamente sobre os desafios dos novos tempos. Estas capacidades abrangem *inter alia* a educação básica, a informação livre e o acesso a mecanismos de participação em decisões públicas (eleições, plebiscitos, referendos etc.).

Portanto, em uma situação em que o desenvolvimento econômico de uma comunidade se choque com suas tradições culturais e valores, inclusive com suas crenças religiosas e costumes políticos, a abordagem do desenvolvimento como liberdade defende o direito de o povo escolher o que fazer – abrir mão ou não (e em que grau) das tradições em favor do desenvolvimento –, por meio de uma decisão coletiva, livre e racional. Um processo de decisão em que todos os envolvidos tenham a mesma chance de participar, em igualdade de condições, resultará *ipso facto* em uma decisão legítima do grupo de indivíduos envolvidos no processo.

O princípio do respeito à liberdade humana, que rege o direito de livre escolha de um povo em relação às suas tradições culturais, tem ao menos duas implicações importantes. Em primeiro lugar, o apelo à tradição não justifica a supressão geral da liberdade de expressão, tampouco a supressão dos direitos políticos e civis da população. Em segundo lugar, como já foi sinalizado, a liberdade de participação nas decisões coletivas deve ser assegurada, inclusive com o fornecimento das condições básicas para isso – por exemplo, o fornecimento de informações, conhecimentos e educação

para o povo. Em termos gerais, na abordagem do desenvolvimento como liberdade, o desenvolvimento é um processo que exige que o conjunto da população tenha as capacidades e habilidades necessárias à tomada de decisões coletivas.

### **3 A COMPLEXA RELAÇÃO ENTRE A LIBERDADE E A RENDA**

#### **3.1 O PROBLEMA GERAL**

Na abordagem do desenvolvimento como liberdade, é preciso entender as relações entre a riqueza econômica e a capacidade de se viver uma vida relativamente longa e feliz. Em particular, uma compreensão adequada da natureza do desenvolvimento requer a elucidação, nos diferentes casos e contextos, das relações entre a renda, a riqueza e o consumo de bens, por um lado, e as capacidades humanas, por outro.

Como foi visto anteriormente, a renda e a riqueza não são fins em si mesmos, mas constituem um importante meio para as pessoas atingirem as condições de vida que valorizam com razão. O aumento da renda pessoal pode ser tanto um meio importante para se desenvolverem as capacidades das pessoas quanto um resultado provável desse desenvolvimento. Por sua vez, as carências de capacidades pessoais estão frequentemente associadas à baixa renda. Portanto, as capacidades e as rendas pessoais se afetam mutuamente, tanto positiva quanto negativamente.

Em um nível macro de análise, destaca-se o problema das relações entre, por um lado, certas variáveis macroeconômicas tradicionalmente associadas ao desenvolvimento (produto *per capita*, produtividade etc.), e as liberdades humanas em sua multidimensionalidade, por outro. Por exemplo, é importante investigar o papel instrumental da liberdade política sobre o desempenho econômico das nações. Por sua vez em um nível micro, o problema se recoloca sobre as inter-relações entre as condições econômicas do indivíduo e as suas capacidades e/ou liberdades.

É evidente que a renda, a riqueza e as variáveis econômicas em geral afetam significativamente as capacidades humanas. Mas, como especificar essa relação? A esse respeito, destaca-se o caráter contingente e não linear da dupla relação renda-capacidades. Ao se compreenderem estes e outros possíveis aspectos da complexidade das inter-relações entre as liberdades e a renda, ficar-se-á alertado contra a ilusão de que a solução

do problema da baixa renda levará automaticamente à solução de outras carências de capacidades. Aliás, a raiz desta ilusão – a estreiteza do conjunto de informações em que se baseiam as abordagens de avaliação social focadas apenas na renda – é a mesma daquela que leva muitos analistas a considerarem apenas as medidas econômicas, como o produto real por habitante, como adequadas para medir o desenvolvimento de uma nação.

Um bom exemplo da referida complexidade é fornecido pela comparação de rendas e esperanças de vida entre a população afrodescendente norte-americana e os habitantes do estado indiano de Kerala.<sup>20</sup> A probabilidade de um homem negro norte-americano viver até uma idade avançada é menor do que a de um homem indiano de Kerala satisfazer esta condição, ainda que a renda esperada do primeiro grupo seja muitas vezes superior à do segundo. Os estudos de Sen (1993 e 1995) sugerem que, para aqueles grupos de pessoas (afrodescendentes norte-americanos e habitantes de Kerala), podemos chegar a juízos muito diferentes sobre os seus padrões de vida, caso estes sejam analisados com base na renda *per capita* ou na esperança de vida. Se fosse analisada somente a renda dos dois grupos, poder-se-ia concluir prematuramente que o padrão de vida dos homens afrodescendentes dos Estados Unidos é muito melhor do que o padrão de vida dos homens de Kerala. Porém, a comparação da esperança de vida dos dois grupos conta uma história bem diferente. A conclusão mais sensata a se tirar dos estudos de Sen é que existem evidências empíricas de que a renda, isoladamente, pode não ser uma boa *proxy* para medir o padrão de vida de uma pessoa, considerando que a capacidade de o indivíduo viver uma vida relativamente longa seja um componente importante desse padrão de vida.

Os exemplos, por mais ilustrativos que sejam, mostram apenas indícios sugestivos de que as relações entre a renda e as capacidades do indivíduo não apresentam a regularidade supostamente esperada pelo senso comum. Ou seja, os exemplos não são suficientes para especificar, tampouco explicar, aquelas relações. Para isso, seria preciso uma discussão teórica e empírica aprofundada, que foge ao propósito deste trabalho. O livro *Desenvolvimento como liberdade* é abundante na citação de trabalhos que analisam, com rigor metodológico, as relações entre a renda e determinadas capacidades pessoais, tais como a expectativa de vida e a nutrição.<sup>21</sup>

---

20. Este exemplo se encontra em Sen (2000, p. 22).

21. Ver Drèze e Sen (1989), Sen (1993, 1995) e outros trabalhos citados.

### 3.2 CINCO FONTES DE DISCREPÂNCIA ENTRE A RENDA REAL E A SITUAÇÃO DE BEM-ESTAR REAL DAS PESSOAS

Sen (2000, p. 70-71) identifica cinco fontes de discrepâncias entre a renda real e a situação de bem-estar real do indivíduo.<sup>22</sup> Em geral, as diferentes capacidades individuais de transformar as rendas pessoais em funcionamentos valorosos para as pessoas associam-se às cinco fontes seguintes e a outras possíveis.

- 1) *Heterogeneidades pessoais*: idade, gênero, características físicas etc.
- 2) *Diversidades ambientais*: diferenças climáticas, pluviométricas, de qualidade do ar, da água etc.
- 3) *Condições sociais*: qualidade da educação pública, nível de violência etc.
- 4) *Diferenças nas perspectivas das relações intrassocietárias*: convenções e costumes de uma sociedade, que condicionam as formas de participação do indivíduo na vida da comunidade. As diferenças nas perspectivas das relações intrassocietárias dizem respeito aos costumes e normas de “bom funcionamento” social; assim, para se sentir devidamente integrado a uma sociedade, o indivíduo precisa atender a certos requisitos. Por exemplo, uma pessoa sem uma conta de *e-mail* na Coreia do Sul certamente careceria de um requisito importante de integração social, ao passo que uma pessoa nessas condições numa tribo isolada no deserto do Mali não teria de satisfazer a este requisito social.
- 5) *Distribuição familiar*: o perfil distributivo do uso da renda entre os membros de uma família. A situação de bem-estar real de uma família pode ser mascarada pela simples renda familiar. Por exemplo, em famílias que tendem a aquinhoar mais as crianças do sexo masculino, a simples medida da renda familiar é um indicador tendencioso da real situação de pobreza da família como um todo, e dos membros femininos em particular.

---

22. Usa-se aqui a expressão “bem-estar” não no sentido da teoria neoclássica do bem-estar, em que este é medido “unidimensionalmente” no espaço das mercadorias (utilidade). A noção seniana de bem-estar inclui não apenas a renda real, mas também um sem-número de realizações (funcionamentos) do indivíduo. Portanto, o bem-estar, tal como concebido na abordagem das capacidades humanas, não pode ser medido em um único espaço métrico, mas deve ser avaliado conforme o “sucesso” que o indivíduo tenha alcançado na consecução dos diferentes funcionamentos que este tenha razões para valorizar. Isso envolve uma discussão aprofundada sobre os critérios de “sucesso” no espaço métrico próprio de cada funcionamento humano.

A tipologia de Sen não pretende ser exaustiva. Com ela, o autor pretende apenas mostrar que pessoas com diferentes carências individuais, expostas a diferentes condições ambientais e sociais, sujeitas a distintas regras de participação social, bem como a diversos perfis de distribuição da renda familiar, farão diferentes usos da renda, alcançarão diferentes qualidades de vida com suas respectivas rendas e destas extrairão diferentes níveis de bem-estar. O estudo aprofundado dessas e de outras possíveis fontes de discrepância entre as diferentes capacidades individuais de transformação de renda real em bem-estar constitui um dos principais objetivos da abordagem das capacidades humanas.<sup>23</sup>

Uma importante aplicação da ideia de discrepância entre a renda real e o bem-estar real das pessoas diz respeito à questão da avaliação das situações individuais e de proceder à comparação interpessoal, em termos de bem-estar. Esta questão está no centro da crítica seniana ao utilitarismo. Sen (2000, p. 68-69) contesta o pressuposto “behaviorista” do utilitarismo, segundo o qual indivíduos que escolhem as mesmas cestas de mercadorias, ou que dispõem das mesmas cestas de mercadorias, desfrutam dos mesmos níveis de utilidade ou de bem-estar. Este pressuposto ignora as referidas fontes de discrepâncias entre a renda real e a situação de bem-estar real do indivíduo, incluindo as heterogeneidades que muitas vezes tornam as funções de utilidade individuais incomparáveis entre si.

Dito de outro modo, a depender da situação geral de uma pessoa (alimentação, saúde física e mental, condições ambientais e sociais etc.), a escolha de uma determinada cesta de bens pode gerar diferentes níveis de bem-estar, o que é negado pelo utilitarismo. Além disso, pessoas que diferem em certas características importantes podem auferir diferentes utilidades a partir do consumo das mesmas cestas de mercadorias.

Portanto, as profundas diferenças interpessoais respondem em parte pela grande diversidade de oportunidades e de qualidade de vida, mesmo quando as pessoas dispõem das mesmas cestas de mercadorias. A abordagem utilitarista não oferece elementos para estudar adequadamente as referidas diferenças pessoais e os seus efeitos sobre o bem-estar das pessoas.

---

23. Não se deve confundir a discrepância interindividual das capacidades de transformação de renda em bem-estar (funcionamentos valorosos para o indivíduo) com a natureza contingente do efeito da renda sobre o referido bem-estar. As fontes de discrepância, salientadas por Sen, se associam em geral a características não econômicas do indivíduo e de seu contexto de vida (das cinco fontes citadas, apenas a distribuição de renda intrafamiliar pode ser apontada como diretamente relacionada à renda). Portanto, as discrepâncias assinaladas não devem ser identificadas como meros “ruídos” no efeito da renda sobre o bem-estar individual.

### 3.3 ALGUMAS QUESTÕES PRÁTICAS

#### 3.3.1 Pobreza

A complexidade das relações entre rendas e capacidades aparece com clareza na análise seniana do fenômeno da pobreza. A pobreza é, antes de tudo, uma situação de privação de capacidades básicas, situação ilustrada, dentre outras coisas, pela morte prematura, a desnutrição, o acometimento de doenças, o analfabetismo e a falta de capacidade de aproveitar as oportunidades econômicas oferecidas pelo mercado de trabalho. Portanto, a pobreza não pode ser identificada estritamente com uma condição de baixa renda, ainda que a renda seja um indicador da pobreza.

Na análise da pobreza, como em outros tópicos, a abordagem do desenvolvimento como liberdade propõe uma ampliação do âmbito de informações para abarcar as capacidades dos indivíduos, em vez de se restringir o escopo da análise a umas poucas variáveis econômicas. Por exemplo, ao se examinarem as relações entre o desemprego e a pobreza, convém considerar o desemprego não apenas uma fonte de redução de renda das pessoas, mas uma forma de exclusão social particularmente perversa, que pode ocasionar perda de iniciativa, de qualificação para o trabalho futuro, de autoconfiança e, em certos casos, até de perda da saúde física e mental das pessoas. É com base nessa visão abrangente que as políticas de combate à pobreza devem ser pensadas. Nesse sentido, a abordagem de Sen provê um novo entendimento acerca da natureza e das causas da pobreza, pois considera os fins almejados racionalmente pelas pessoas, em vez da renda pura e simples, que é apenas um meio para se atingirem aqueles fins.

Na análise da pobreza, é importante investigar as relações entre a baixa renda e a privação das capacidades. Tais relações não são nada simples, variando significativamente entre indivíduos, famílias e comunidades, de acordo com vários tipos de circunstâncias. Particularmente importantes são os fatores que afetam a capacidade do indivíduo de transformar sua renda em funcionamentos. Exemplos de tais fatores são: idade, gênero, papéis sociais, local onde o indivíduo habita, estado de saúde, condição física e mental, padrão de distribuição de renda intrafamiliar, padrão de funcionamento social; enfim, os fatores classificáveis nas cinco fontes de discrepância entre a renda real e a situação de bem-estar real das pessoas, analisadas na subseção anterior.

Uma pessoa submetida a certas condições desfavoráveis, de modo que sua capacidade de transformar sua renda em funcionamentos seja cronicamente reduzida,

pode ser presa de uma espécie de *círculo vicioso da pobreza*: baixa capacidade de transformação renda-funcionamentos → baixos funcionamentos → baixa renda → baixa capacidade de transformação renda-funcionamentos. O círculo vicioso da pobreza é um processo em que as privações de capacidades pessoais se autorreforçam.<sup>24</sup>

Portanto, a abordagem das capacidades humanas fornece argumentos em favor da tese de que a natureza e as características da pobreza não são adequadamente refletidas na mera situação de carência de renda. Tampouco, do ponto de vista prático, a simples transferência de renda se constituiria como a solução para o problema da pobreza. Uma política de combate à pobreza não deve ter como único objetivo a redução da pobreza-renda. Esta política seria provavelmente ineficaz em situações em que o círculo vicioso da pobreza já estivesse instaurado. Logo, para atacar a pobreza com políticas públicas integradas, é preciso, antes de tudo, partir de um diagnóstico mais abrangente, procurando entender a natureza e a dinâmica das privações de liberdades das pessoas.

### 3.3.2 Desigualdade

Não somente a pobreza, mas também a desigualdade social é um fenômeno que deve ser estudado sob a óptica mais abrangente das capacidades humanas, sendo a renda apenas uma de suas várias dimensões. No estudo da desigualdade, assim como no da pobreza, há de se ter atenção à complexidade das relações entre rendas e capacidades.

Para começar, suponha-se que haja interesse em buscar as melhores estratégias de políticas públicas para reduzir a desigualdade entre as pessoas, em termos de sua situação de bem-estar geral – isto é, considerando, tanto quanto possível, as suas capacidades pessoais e não apenas a renda. Nesta questão prática, a renda não deve ser desprezada como instrumento de medida, por ser familiar, útil e de relativamente fácil interpretação. Nesse sentido, a renda leva vantagem sobre outras variáveis (capacidades humanas), cujas “métricas” são bem mais difíceis de precisar.

Todavia, quando se pensa a desigualdade em termos de capacidades, é preciso distinguir entre o papel desempenhado pela renda como unidade de medida da desigualdade e o papel da renda como veículo para a redução da desigualdade. Não

---

24. Sem usar exatamente esta expressão – mas conservando a sua ideia central – o “círculo vicioso da pobreza” é referido por Sen em vários lugares do livro *Desenvolvimento como liberdade*, por exemplo, em Sen (2000, p. 88).

se segue que, transferindo renda para os relativamente menos capazes, poder-se-á sanar automaticamente a desigualdade de capacidades entre os indivíduos. Em outras palavras, nem sempre a métrica da renda dá uma ideia das reais diferenças entre as situações das pessoas.

Seja dado o exemplo de uma pessoa em situação de fome extrema. Suponha-se que a renda dessa pessoa caia até que suas chances de sobrevivência se reduzam drasticamente, em virtude de ela não ter renda suficiente para comprar o mínimo necessário de comida para sobreviver. Ora, talvez com um pequeno acréscimo de renda, essa pessoa possa deixar de se arriscar a morrer por inanição.

O exemplo do parágrafo anterior mostra a possibilidade de uma pequena diferença de renda fazer uma enorme diferença para a real situação de bem-estar das pessoas. Com isso, mostra também a possibilidade de as dinâmicas das desigualdades de renda e de capacidades não guardarem entre si uma relação linear. Isso reforça a necessidade de se encarar o problema da desigualdade social não apenas em termos de renda, mas do ponto de vista das capacidades e liberdades humanas.

Em geral, o alargamento do escopo da análise, em direção ao “espaço das capacidades”, dará uma nova perspectiva acerca das atitudes, avaliações, compromissos, juízos e responsabilidades sociais em relação ao desemprego, à desigualdade e à pobreza. Sob essa óptica mais abrangente, pode-se ver que as desigualdades no perfil de distribuição das desvantagens pessoais – deficiência física, doença, idade avançada etc. – podem aprofundar as desigualdades na distribuição da renda. De fato, as desvantagens individuais tendem a intensificar o problema da desigualdade de renda, uma vez que aquelas desvantagens prejudicam a capacidade dos indivíduos de converterem suas rendas em capacidades e em qualidade de vida. Ou seja, uma vez mais, há de se levar em conta não apenas a renda do indivíduo, mas também a sua capacidade de usar esta renda na ampliação de suas liberdades.

#### **4 IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL**

A tese da complexidade das relações entre a renda e as capacidades humanas, argumentada na seção anterior, tem implicações para a elaboração, formulação, implementação e

avaliação das políticas públicas. Em nível macro, o crescimento econômico, além de incrementar as rendas privadas, dota o Estado de mais recursos que podem ser usados para melhorar a vida das pessoas – por exemplo, sob a forma de transferências de renda pessoais. O crescimento propicia o financiamento de políticas públicas – tais como as políticas de educação, saúde e seguridade social – que poderão contribuir para ampliar as liberdades pessoais como um todo, embora o crescimento não seja condição *sine qua non* para a efetividade daquelas políticas.

Como princípio geral, as políticas públicas devem ser avaliadas quanto aos seus efeitos sobre as liberdades pessoais. Em especial, as políticas de aceleração do crescimento não deverão ser avaliadas tão somente com respeito ao seu impacto sobre a renda pessoal, mas também, e principalmente, no que tange aos seus efeitos sobre as liberdades pessoais, o que dependerá, por sua vez, da capacidade estatal de prover serviços sociais capacitantes aos indivíduos. Logo, as políticas de crescimento e de ampliação das capacidades individuais devem se interconectar e se complementar mutuamente.

#### 4.1 AVALIANDO AS DIFERENTES ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO: ALGUMAS LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Certos estudos aduzidos por Sen, sobre a experiência de vários países (Drèze e Sen, 1989 e Anand e Ravallion, 1993, entre outros), mostram que o modo como os frutos do crescimento econômico são utilizados – isto é, o perfil distributivo do crescimento da renda entre os diversos estratos da população – tem impacto significativo na esperança de vida e/ou na taxa de mortalidade da população como um todo, sobretudo em se tratando de países pobres. Arranjos sociais que permitem uma apropriação proporcionalmente maior pelos pobres dos frutos do crescimento econômico (aumento da participação relativa da renda dos pobres no total da renda) conduzem a uma expectativa de vida mais longa da população.<sup>25</sup>

---

25. Nos estudos mencionados, usa-se a expectativa de vida como uma variável *proxy* ou como um *resultado abrangente* da qualidade de vida. Além disso, sob certas condições, a expectativa de vida pode ser considerada uma medida sintética do próprio desenvolvimento, capaz, por exemplo, de servir de base a uma avaliação parcial da associação do crescimento econômico ao desenvolvimento humano. Ou ainda, a evolução da expectativa de vida pode indicar, no longo prazo, se há desenvolvimento humano, mesmo na ausência do crescimento econômico. Isso levanta a questão das medidas do desenvolvimento, na abordagem das capacidades humanas, questão não tratada em profundidade neste texto. O autor agradece ao bolsista Paulo Fleury Teixeira, do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD/Ipea), o fornecimento das ideias básicas para a elaboração desta nota de rodapé.

Além disso, os citados estudos internacionais fornecem evidências empíricas de que a relação positiva entre o crescimento econômico e o aumento da expectativa de vida é magnificada quando o crescimento é apoiado por um conjunto de políticas públicas voltadas para o aumento das oportunidades sociais, tais como as políticas de educação básica, saúde, seguridade social, reforma agrária etc. Vale dizer, os países que cresceram com base em um sólido conjunto de políticas sociais (como é o caso geral dos países do Leste e do Sudeste Asiático nos últimos trinta anos), experimentaram um aumento da expectativa de vida de suas populações maior do que o de países que cresceram sem uma devida preparação social (Índia e Paquistão, por exemplo). Portanto, a experiência internacional nos apresenta indícios de que a expectativa e a qualidade de vida das populações são afetadas mais diretamente por certas políticas sociais (educação e saúde, dentre outras) do que pelo crescimento econômico puro e simples.

Sen compara grupos de países que adotaram, nos últimos anos, diferentes estratégias de desenvolvimento, classificando-as em dois tipos básicos: as estratégias “mediadas pelo crescimento” e as “apoiadas socialmente”. As distintas estratégias de desenvolvimento são mencionadas no livro *Hunger and public action* (Drèze e Sen, 1989). A estratégia “mediada pelo crescimento” começa com um duro esforço de crescimento econômico, que, mesmo que seja concentrador de renda, deve ser mantido por alguns anos até que o “bolo da economia”, por assim dizer, esteja grande o suficiente para ser repartido em benefício de todos. Nessa primeira estratégia, as políticas sociais são postergadas até que a renda cresça a um determinado nível. A segunda estratégia (“apoiada socialmente”) dá mais prioridade às capacidades e às liberdades das pessoas e, de alguma maneira, faz do crescimento econômico uma consequência da expansão das capacidades individuais.

O autor aqui estudado (Sen, 2000, p. 46-48) chega a duas conclusões adicionais a partir da mencionada comparação entre as duas estratégias de desenvolvimento. A primeira é que um país não precisa necessariamente crescer economicamente *antes* de elevar a qualidade de vida de seus cidadãos; ou seja, uma estratégia de desenvolvimento humano e social não tem de ser mediada necessariamente por um forte crescimento econômico. A segunda conclusão é que a estratégia apoiada no mero crescimento econômico precisa ser complementada por políticas que forneçam serviços sociais capacitantes à população – exemplos de tais serviços são: a assistência básica à saúde e as oportunidades educacionais básicas, entre outros –, a fim de consolidar o processo de desenvolvimento.

## 4.2 A PROVISÃO PÚBLICA DOS SERVIÇOS SOCIAIS CAPACITANTES E A QUESTÃO DOS INCENTIVOS

Os serviços sociais capacitantes – por exemplo, os serviços de educação e saúde – são importantes para a manutenção e o aumento das capacidades humanas. Em geral, ainda que eles possam ser “consumidos” individualmente, os seus benefícios como que “transbordam” para toda a comunidade. Ou seja, ainda que esses serviços não tenham a característica da *não exclusividade (não rivalidade) no consumo* – típica dos chamados *bens públicos*, tais como a segurança nacional, o policiamento e a iluminação pública –, justifica-se a sua provisão pelo Estado em virtude de que não se pode excluir os demais membros da comunidade dos benefícios desse consumo. Por apresentarem esse efeito de “externalização” dos benefícios de seu consumo, os serviços de educação e de saúde, entre outros, são conhecidos na literatura como *bens meritórios*.

Por seu turno, há argumentos para mostrar que os serviços com características de bens públicos (como a proteção ambiental) ou meritórios (como a educação e a saúde) devam ser providos pelo Estado por meio de políticas públicas. Tais argumentos, em geral, baseiam-se na consideração de que os mercados têm falhas que os impossibilitam de prover eficazmente certos serviços sociais capacitantes à população. Todavia, uma avaliação criteriosa dos argumentos pró-provisão pública dos serviços sociais capacitantes deveria ser feita comparando-se estes argumentos com os argumentos pró-mercado. Afinal, a educação e a saúde podem ser mercantilizadas e, de fato, o são em muitas situações. Uma avaliação comparativa rigorosa dos prós e contras da provisão pública *versus* a provisão mercantil dos serviços sociais capacitantes não é feita por Sen, em *Desenvolvimento como liberdade*.

A provisão eficiente de serviços sociais capacitantes é uma tarefa exigente. Em geral, é preciso estudar as escolhas a serem feitas socialmente em relação à provisão de serviços públicos (educação, saúde etc.), no que se deve levar em conta os direitos dos cidadãos e os custos sociais envolvidos – por exemplo, o ônus fiscal e o possível desincentivo às iniciativas e aos esforços individuais.

O sistema de incentivos da economia pode ser afetado, em princípio, por qualquer transferência pública de recursos aos agentes, embora geralmente não seja fácil estabelecer o sentido e a intensidade deste efeito. Por exemplo, pode ser que a concessão de um benefício muito generoso, a título de seguro-desemprego, enfraqueça

o ânimo do desempregado no sentido de procurar um novo emprego. Entretanto, como um emprego pode ser procurado por vários motivos além da renda, a concessão de um benefício de seguro-desemprego em dinheiro pode não acarretar um desincentivo à procura de um novo emprego pelo beneficiário. Por sua vez, o desemprego não deve ser visto apenas como perda de renda, mas como uma situação de privação de capacidades do desempregado, com efeitos abrangentes sobre o seu bem-estar geral. Questões como estas, envolvendo os efeitos abrangentes das políticas públicas, inclusive os efeitos sobre a estrutura de incentivos dos agentes, devem estar presentes nos debates públicos abertos e democráticos.

#### 4.3 O PROBLEMA DA VALORAÇÃO DAS CAPACIDADES: O PAPEL DAS REFLEXÕES PRIVADAS E PÚBLICAS

A abordagem de Sen adota uma perspectiva abrangente em relação aos fatores que afetam a liberdade dos indivíduos, quais sejam, os funcionamentos, capacidades, direitos, instituições, políticas etc. Ao pretender abarcar uma grande quantidade e variedade de componentes do bem-estar real das pessoas, a abordagem das capacidades humanas enfrenta o problema da valoração (atribuição de pesos) desses componentes. Nesta seção, não há condições de examinar este problema senão *en passant*.

É particularmente difícil atribuir pesos às diferentes características pessoais, com toda a multiplicidade e multidimensionalidade. Como foi visto em uma seção anterior, os funcionamentos dificilmente são comparáveis entre si, porquanto cada um define um “espaço” e uma “métrica” de análise e valoração própria. Mas não é só isso. Há também o problema da atribuição de valor à própria escolha da pessoa. A possibilidade de escolha – o aspecto da oportunidade da liberdade – é por si só um bem, e como tal deve ser valorado. Quão mais importante é a possibilidade de escolha em relação aos outros funcionamentos pessoais? Eis aí um problema teórico e prático difícil de ser resolvido.<sup>26</sup>

Ao se tratar o problema da valoração, é preciso ter em mente, em primeiro lugar, que não há uma fórmula correta *a priori* para a especificação dos pesos atribuíveis aos diversos funcionamentos individuais. Sen rejeita qualquer tentativa de se construir índices sintéticos de capacidades e/ou de funcionamentos humanos, assim como rejeita

---

26. Autores como Prendergast (2005, p. 1157) incluem o problema da valoração da escolha como uma das questões teóricas não resolvidas na abordagem de Sen.

qualquer “algoritmo” pronto para escalonar as diferentes liberdades humanas. Em vez disso, ele propõe um “sistema de pesos não lexicais” (Sen, 2011, p. 412), capaz de valorar as diferentes liberdades, levando em conta cada contexto e consequências específicas, sem a necessidade de lançar mão de uma tipologia ou de um escalonamento predeterminado das capacidades e liberdades pessoais.

Em lugar de algoritmos predeterminados, é preciso lançar mão de um raciocínio avaliativo abrangente. O primeiro passo consiste na especificação de certo “espaço focal”, onde se elegem certos funcionamentos tidos como relevantes – por exemplo, “ser adequadamente nutrido”, “ser saudável”, “poder tomar parte na vida da comunidade”. Do ponto de vista individual, atribuir pesos aos diferentes funcionamentos, atuais e possíveis, requererá um juízo avaliativo baseado numa reflexão individual. Por sua vez, do ponto de vista da avaliação social, a atribuição de pesos a um conjunto de “funcionamentos sociais” – que possam, inclusive, posteriormente se constituir em objetivos de políticas públicas – demandará uma espécie de consenso que, por sua vez, deverá ser o resultado de um exercício de “escolha social”. Esta especificação consiste em uma “construção coletiva”, na qual será indispensável a participação de todos em discussões abertas, livres, públicas e racionais. Quando se fala de “construções coletivas amparadas em discussões públicas”, não se trata apenas de garantir adequada representação parlamentar, em um processo decisório inclusivo, para se ter o tipo de escolha social mencionado no texto. Precisa-se, antes de tudo, de uma estrutura que garanta a participação de todos no processo decisório e que contribua positivamente para a ampliação das capacidades de todos.<sup>27</sup>

A valoração das capacidades pessoais deve começar pelos funcionamentos individuais. É preciso, antes de tudo, observar como as pessoas valoram os seus funcionamentos, e suplementar as informações assim obtidas com outras informações acerca dos contextos em que se realizam aqueles funcionamentos. A identificação e a

---

27. Sen tratou desta questão *inter alia* em sua Conferência Nobel, ocasião em que foi laureado (Sen, 1998). Contra Arrow (1950, 1963), cujo célebre teorema da impossibilidade ofereceu fortes razões para crer que “mesmo algumas condições bem razoáveis [eficiência de Pareto, não ditadura, independência e domínio irrestrito] não poderiam ser satisfeitas simultaneamente por qualquer procedimento de escolha social (...)”, Sen mostra a possibilidade da escolha social. Faz isso com a ajuda do raciocínio informal que, combinado com métodos formais, aponta para a necessidade de ampliação da base informacional da própria escolha social. Esta base deve incluir comparações interpessoais – ainda que parciais – em vários “espaços” alternativos (bem-estar, liberdades, oportunidades etc.). Este autor concorda com a observação de um parecerista, que afirmou estar aqui um dos pontos fortes da formulação de Sen, qual seja, mostrar que a escolha social não é apenas uma necessidade da coletividade, mas que é algo possível, em termos razoáveis.

valoração dos funcionamentos, em um nível individual, constituem, portanto, a base a partir da qual poderão ser atribuídos pesos aos funcionamentos sociais e, por extensão, às capacidades e liberdades sociais.

É claro que observar funcionamentos pode não ser uma tarefa simples. Porém, alguns deles são geralmente acessíveis à observação direta e, com frequência, fornecem informações úteis para as políticas sociais. São exemplos de tais funcionamentos: o grau de alfabetização, o estado de saúde e o estado de nutrição.

#### **4.4 ALGUMAS QUESTÕES VOLTADAS PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS DE BEM-ESTAR: GRAU DE FOCALIZAÇÃO E MODO DE PROVISÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS CAPACITANTES**

As políticas de combate à desigualdade, exclusão e vulnerabilidade social, assim como as políticas de combate à pobreza em geral, se deparam com pelo menos duas ordens de questões. Em primeiro lugar, é preciso determinar o grau de focalização do público-alvo da política (quais pessoas serão beneficiadas com a política em pauta?). Em segundo lugar, é preciso escolher o modo de provisão dos benefícios prestados (diretamente, por meio da provisão dos serviços públicos, ou indiretamente, por meio da transferência de renda?).

Cada uma dessas ordens de questões envolve seus *trade-offs* específicos e demanda decisões que devem ser tomadas com base em critérios abrangentes e profundamente refletidos. Por exemplo, quando se desenha uma política de qualificação profissional para jovens carentes de determinada região, há que se pensar bem nos critérios de elegibilidade do programa, a fim de que os serviços sejam providos ao público-alvo esperado, sem porventura excluir quem deles precise, mas minimizando o risco de incluir como beneficiários pessoas para as quais o programa não foi projetado. Este é um exemplo de problema de focalização. Por seu turno, às vezes o governo tem de decidir a melhor maneira de prover um benefício ao público-alvo de um programa – digamos, um programa de educação superior. Neste caso, é preciso decidir se o melhor é prover o serviço diretamente – por meio de faculdades ou universidades públicas – ou se é preferível (entre outras alternativas) conceder uma quantia em dinheiro ao beneficiário para que ele pague a sua faculdade. Ora, essa decisão associa-se ao problema de como prover o serviço público.

Ao analisar as questões de políticas acima referidas, Sen lembra a complexidade e a multidimensionalidade dos critérios a serem considerados. Afinal, toda decisão de

política acarreta prós e contras que, muitas vezes, são de difícil avaliação. Entretanto, mais uma vez, o autor destaca um tópico importante a ser levado em conta nas escolhas dos *policy makers*: os possíveis efeitos das políticas públicas na estrutura de incentivos das pessoas.<sup>28</sup>

#### 4.4.1 O grau de focalização: *means testing* e o critério da renda

A questão da provisão pública dos serviços sociais capacitantes levanta o problema da elegibilidade aos programas sociais do governo, bem como do financiamento desses programas. Em várias partes do mundo, este problema tem sido tratado segundo um método geral que Sen chama de “teste de meios” [*means-testing*].

*Means testing* é um método para a determinação de elegibilidade para programas sociais, em que se utilizam várias variáveis (indicadores) de condição de vida (meios), tais como o acesso a bens e serviços, as condições de moradia, a saúde e a educação. Essa forma multidimensional de avaliação se contrapõe àquela de utilização da renda como critério único. No *means testing* normalmente se adota um indicador sintético das diversas variáveis consideradas, moduladas pelos pesos atribuídos a cada uma. Com isso, consegue-se uma medida para a elegibilidade aos programas sociais, ao mesmo tempo em que se torna possível uma análise das diversas dimensões e a possibilidade de focalização. Adicionalmente, o *means-testing* pode fornecer elementos para avaliar: *i*) em que medida as pessoas necessitam ou prescindem das políticas ou programas sociais; e *ii*) em que medida as pessoas podem contribuir para o financiamento destas políticas ou programas.<sup>29</sup>

As políticas que procuram aferir a capacidade de pagamento do seu público-alvo (foco das políticas) – mesmo que a aferição se faça com base no *means testing* e não em uma consideração “unidimensional” da renda dos potenciais beneficiários – enfrentam dificuldades relacionadas à possibilidade de distorção de informações e incentivos. Há quase sempre o risco de o beneficiário do programa procurar esconder a sua real capacidade de pagamento, no intuito de escapar à contribuição.

---

28. Quando Sen se preocupa com a estrutura de incentivos das pessoas, ele não tem em mente apenas os possíveis efeitos de distorção na alocação dos recursos econômicos do sistema (inclusive sobre as decisões de consumo e investimento). Ele se preocupa principalmente com os efeitos sobre a condição de agente, ou seja, com a capacidade do livre agir das pessoas no sentido de buscarem o estilo de vida que desejam racionalmente.

29. O autor agradece ao bolsista Paulo Fleury Teixeira, do PNPd/Ipea, pelas informações prestadas sobre o método do *means testing*.

Sen (2000, p. 135-136) relaciona uma série de distorções possíveis, ligadas às informações e aos incentivos, quando se tenta fazer uma focalização minuciosa, do tipo “sintonia fina” – seja pelo *means testing*, seja com base numa avaliação unidimensional da renda –, para a discriminação do público-alvo das políticas de fomento às capacidades das pessoas.

- 1) Por mais sofisticado que seja um sistema de detecção de fraudes nas informações fornecidas pelos usuários dos serviços, dada a assimetria de informações, não é possível eliminar todas as fraudes, sem colocar os “declarantes honestos” (indivíduos verazes nas informações e necessitados dos serviços) em considerável risco de serem excluídos do programa.
- 2) O apoio focalizado pode alterar, ele próprio, a real situação econômica e o comportamento econômico dos indivíduos.
- 3) Um sistema de benefícios públicos que dependa da identificação de uma pessoa como “pobre” terá efeitos sobre a autoestima da pessoa e sobre o modo como os outros a veem.
- 4) Há que se considerar os custos administrativos, a perda de privacidade e a possibilidade de corrupção na gestão de uma política finamente focalizada.
- 5) Os beneficiários dos programas sociais têm em geral pouca força política, de modo que lhes falta o poder de influenciar a manutenção continuada dos programas e/ou de manter e melhorar a qualidade dos serviços.

Portanto, Sen aponta vários problemas deste modelo de gestão das políticas de assistência social. Mas também identifica grandes problemas no uso da renda como critério exclusivo.

#### 4.4.2 O modo de provimento dos serviços: foco direto nos funcionamentos *versus* foco na renda

As políticas voltadas para a melhoria de algum aspecto do bem-estar das pessoas – inclusive políticas de combate ao desemprego, às desigualdades e à pobreza –, que sejam orientadas aos funcionamentos pessoais, minimizam o risco moral de os beneficiários

“enviesarem” seus comportamentos e informações. Nesse sentido, as políticas focadas nos funcionamentos têm uma grande vantagem sobre as políticas que meramente transferem renda para as pessoas, visando fomentar algum funcionamento: evita-se uma série de efeitos eventualmente indesejáveis à estrutura dos incentivos individuais. Em outras palavras, uma política orientada aos funcionamentos pessoais minimiza o risco moral de os beneficiários distorcerem seus comportamentos e informações, com o propósito de satisfazerem certos interesses particulares não colimados (e até mesmo contrários) aos interesses da política.

Tal é a tese geral em favor das políticas centradas nos funcionamentos. Veja-se as razões relacionadas por Sen (2000, p. 132-134) a fim de justificar esta tese.

- 1) As pessoas dificilmente recusariam educar-se, cairiam doentes de propósito ou deixariam de se alimentar adequadamente, tão somente motivadas por propósitos de curto prazo, relativos ao recebimento de um benefício do governo (em espécie ou não). Ou seja, uma vez constatados os baixos funcionamentos de uma pessoa, em geral não haverá razões para crer que essa situação precária teria sido fruto de algum tipo de manipulação.
- 2) Em conexão com a razão anterior, tem-se que os fatores causais subjacentes a certas privações pessoais – as deficiências físicas, a idade avançada etc. – são muito mais profundos (estruturais) do que a mera carência de renda. Logo, é muito difícil usar intencionalmente tais fatores com o propósito de se obterem ganhos de curto prazo.
- 3) Os beneficiários das políticas voltadas para a melhoria do seu bem-estar tendem a prestar mais atenção aos seus funcionamentos, bem como à qualidade de vida decorrente das capacidades conquistadas, do que ao mero fato de ganharem mais dinheiro.

No desenho de políticas de combate à pobreza e/ou à desigualdade, quando se desvia a atenção da baixa renda pessoal para as carências de funcionamentos (capacidades), se vê mais claramente a razão para uma ênfase maior na provisão pública direta de certos serviços como os de educação e saúde. Esses serviços são tipicamente intransferíveis, não comercializáveis, e só têm utilidade para as pessoas que realmente precisam deles.

#### 4.5 A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: O EXEMPLO DO MERCADO

Usa-se o termo “instituição” para designar um conjunto de regras reguladoras do comportamento dos vários agentes sociais (empresas, Estado, indivíduos etc.), no sentido de se estabelecerem os limites da liberdade desses agentes em determinado contexto de interação entre eles. Esta caracterização é próxima à de Ménard (1995, p. 164): “as instituições (...) delineiam as regras do jogo dentro do qual as ‘estruturas de governança’ operam de fato”. Assim, um sistema de princípios ético-normativos reconhecidos como respeitáveis pelos membros de uma comunidade e com algum poder de orientação e/ou coerção sobre os sistemas jurídicos, econômicos e políticos dessa comunidade, bem como sobre as políticas nacionais, pode ser considerado uma instituição. Mercados, partidos políticos e meios de comunicação, entre outras coisas, podem ser considerados instituições.

A referida aceção do termo “instituição” é perfeitamente compatível com o uso abrangente que Sen faz deste termo em *Desenvolvimento como liberdade*. Nesta obra, o autor defende uma noção bem abrangente do que seja uma instituição. Para ele, sistemas democráticos, mecanismos legais, estruturas de mercado, políticas educacionais e de saúde, comunicação e imprensa livre são exemplos de instituições. Por um lado, as instituições têm a propriedade de limitar, de certa forma, a ação dos agentes e, portanto, limitar a sua liberdade negativa. Por outro, elas criam os “espaços” em que os agentes exercerão o seu poder e ampliarão as suas capacidades. Estabelecer a relação entre instituições e liberdades individuais será um passo importante na compreensão da abordagem do desenvolvimento como liberdade e na extração das consequências dessa abordagem para a avaliação das relações entre as instituições e o desenvolvimento.

Segundo Sen (2000, p. 142), não apenas as instituições em geral contribuem para as liberdades humanas, mas também o valor das instituições deve ser medido pela contribuição que elas prestam à liberdade humana. Na perspectiva do desenvolvimento como liberdade, as instituições devem ser analisadas em conjunto, pois na prática atuam de forma conjunta e somente assim revelam os seus limites e potenciais para a liberdade humana.

No capítulo quinto de *Desenvolvimento como liberdade*, temos um exemplo da maneira com que a abordagem das capacidades humanas avalia o papel da instituição-mercado. O mercado livre, para Sen, tem uma virtude básica: atende a um dos interesses mais

básicos do ser humano – permite o exercício da liberdade de fazer escolhas econômicas (o que comprar, vender e trocar, onde trabalhar etc.). Para o autor aqui estudado, o mercado é um arranjo social básico “por meio do qual as pessoas podem interagir umas com as outras e se engajarem em atividades [econômicas] mutuamente proveitosas” (Sen, 2000, p. 142). Partindo-se deste princípio, o mercado deve ser analisado de modo abrangente, avaliando-se o seu papel em conjunto com outras instituições e políticas.

Mercados livres podem gerar eficiência econômica, como bem estabelece a teoria econômica do equilíbrio geral, segundo o critério do ótimo de Pareto. Contudo, por conta de certas falhas dos mecanismos de mercado (sujeição aos interesses de certos grupos sociais, assimetria de informações, externalidades etc.), a eficiência dos mercados, como quer que seja medida, não garante a equidade distributiva. Seria desejável que os frutos da eficiência econômica fossem distribuídos de modo socialmente justo. Em geral, a desigualdade social, mormente em graus elevados, é um estado de coisas difícil de ser justificado, em quaisquer modelos de ética social. Desigualdades sociais podem destruir a coesão social e, em alguns casos, dificultar a eficiência.

O problema distributivo pode ser particularmente sério em termos das liberdades substantivas dos indivíduos, quando certas desvantagens pessoais (baixa renda, baixo nível de alfabetização, condições de saúde precárias, baixa autoestima etc.) se reforçam mutuamente. Isso pode gerar uma espécie de círculo vicioso, que tende a manter certos grupos de pessoas permanentemente excluídos dos principais benefícios dos mercados.

Para que haja equidade na distribuição dos benefícios da operação dos mercados, é necessário dotar os indivíduos de certos funcionamentos, tais como educação básica, boas condições de saúde etc. Como foi visto na subseção 3.2, os serviços sociais capacitantes têm características de bens meritórios – por exemplo, um programa de erradicação da malária que resulte em um ambiente livre da malária beneficia a todos igualmente, sem que se possa discriminar a parcela de cada um nesse benefício. Tendo características de bens meritórios, esses serviços devem ser fornecidos pelo Estado por intermédio de políticas públicas integradas, abrangendo várias áreas de fortalecimento das capacidades de seus cidadãos.

A experiência histórica de alguns países, como China e Japão, provê uma rica ilustração de como as políticas sociais (sobretudo nas áreas de saúde e educação)

proporcionaram um compartilhamento equitativo das oportunidades sociais pela massa da população, o que, por sua vez, a preparou para aproveitar as novas oportunidades geradas pela crescente integração das economias daqueles países aos mercados internacionais.

## 5 CONCLUSÃO

Este texto procurou expor alguns conceitos fundamentais da abordagem das capacidades humanas, também conhecida como “desenvolvimento como liberdade”, do economista e filósofo indiano Amartya Sen. Nesta interpretação teórica, o desenvolvimento é concebido como um processo em que os indivíduos, exercitando a sua condição de agente, expandem a sua capacidade de viver uma vida relativamente longa e feliz, gozando as coisas que valorizam e que têm razões para valorizar. Desenvolver uma comunidade, uma sociedade, um país etc. é ampliar a capacidade de seus membros de viverem do modo que, com razão, desejam e valorizam.

A abordagem das capacidades humanas pode ser vista como um método geral de avaliação de estratégias de desenvolvimento, instituições e políticas públicas. O foco da avaliação são as pessoas, consideradas sob o aspecto de suas liberdades. Nesse sentido, o método de Sen se distingue das abordagens mais tradicionais da avaliação social, sobretudo naquelas cujo foco recai sobre a renda, a riqueza, e/ou outros meios de que as pessoas se utilizam para atingirem os seus objetivos. Uma maneira de se distinguir a abordagem de Sen das abordagens tradicionais do desenvolvimento é mostrar que Sen vê a ampliação das capacidades pessoais como os fins do processo de desenvolvimento, ao passo que as abordagens tradicionais avaliam e medem este processo com base nos meios ou instrumentos do desenvolvimento – a renda, a riqueza, a industrialização, a acumulação de capital etc.

Não obstante as mencionadas diferenças, não se deve ver a abordagem do desenvolvimento como liberdade como absolutamente incompatível, em seu uso como instrumento de avaliação social, com as abordagens tradicionais. A obra de Sen é capaz de contribuir com muitos *insights* e informações relevantes que podem ser combinados com os diagnósticos e métodos empregados nas outras abordagens. Há de se ter bom senso e pragmatismo na utilização dos conceitos da abordagem das capacidades humanas na análise das questões práticas do desenvolvimento e da avaliação de instituições e de políticas públicas.

Qual contribuição a abordagem das capacidades humanas pode dar às abordagens tradicionais centradas na “métrica da renda”, para a avaliação das instituições e das políticas públicas? Como já foi dito, acima de tudo, a abordagem do desenvolvimento como liberdade procura centrar o seu foco nas pessoas, em seus propósitos de vida, em suas capacidades de terem a vida que desejam e que têm razões para valorizar. Com este objetivo maior em mira, levam-se em conta as heterogeneidades e os contextos pessoais na avaliação da situação de cada um, bem como na avaliação das trajetórias individuais rumo ao bem-estar, à qualidade de vida e aos estilos de vida racionalmente almejados. Nesse esforço de avaliação individual, certamente a renda deve ser usada como um instrumento. Contudo, essa variável não é suficiente para fazer todo o serviço. Outras variáveis indicativas das condições das pessoas, como idade, expectativa de vida, escolaridade, local de moradia, ocupação etc. são importantes na avaliação, assim como é preciso considerar o estado de saúde, a forma e o grau de integração do indivíduo na vida da comunidade, a participação política, as condições ambientais *lato sensu* de vida do indivíduo etc. Portanto, a abordagem das capacidades humanas tem condições de prover uma avaliação da situação individual mais abrangente, extensa e profunda do que as abordagens centradas na métrica da renda, ao mesmo tempo que livra da ilusão de que o puro e simples aumento da renda pessoal leva automaticamente à solução das carências pessoais em outras dimensões.

A abordagem de Sen pressupõe que, no caso típico, a mera renda/riqueza diz muito pouco sobre a real situação do indivíduo, sendo, portanto, insuficiente como indicador para a avaliação social, e insuficiente para se medir o bem-estar coletivo. Assim, defende-se a ampliação da base de informações do sistema de avaliação social – o que acarretará uma perspectiva ampliada na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas – que leve em conta as heterogeneidades pessoais e os diferentes contextos em que as pessoas vivem. Isso tudo defende Sen, ainda que ele reconheça que a renda, em várias situações práticas, é muito mais fácil de ser usada como medida do que outras capacidades e funcionamentos humanos, com toda a sua diversidade e multidimensionalidade.

Como foi visto na seção 3 deste texto, Sen redireciona o seu foco analítico para as capacidades e os funcionamentos dos indivíduos, bem como para as relações entre estes fatores, por um lado, e a renda, por outro. Como a renda pessoal afeta e é afetada pela cultura, a educação, o estado de saúde, o estado nutricional, as condições de

moradia, os padrões de relações ambientais, o lazer, o tipo de inserção no mercado de trabalho etc. das pessoas? Sem deixar de reconhecer as enormes dificuldades logísticas e metodológicas para se trabalhar com essas variáveis e avaliar as suas complexas relações com a renda, a abordagem de Sen é vista, aqui, como um programa de pesquisa que pretende responder a questões deste tipo.

No âmbito teórico do desenvolvimento como liberdade, a avaliação de uma política de desenvolvimento deve procurar medir os efeitos dessa política sobre a extensão das capacidades dos indivíduos. Em que condições se pode dizer que as pessoas estão ampliando e melhorando os seus funcionamentos, em virtude da política em questão? É claro que tal avaliação de política exigirá uma série de escolhas prévias, como o tipo de política e de funcionamentos pessoais a serem avaliados. Nesse esforço investigativo, é preciso enfrentar o desafio de estudar a natureza e a dinâmica dos funcionamentos humanos – o ter saúde, o estar bem nutrido, o ser bem educado, o participar da vida política da comunidade etc. –, tanto em suas relações mútuas quanto em suas relações com a renda. Em particular, é preciso estudar essas relações considerando que muitos desses funcionamentos são incomensuráveis entre si.

Além de fornecer subsídios para avaliar as políticas de desenvolvimento, a leitura da obra de Sen é também uma boa oportunidade para adquirir novos instrumentos para responder à questão do papel das instituições, e do Estado em particular, no processo de desenvolvimento. Como se viu ao longo do texto, Sen postula que o valor das instituições em geral deve ser medido pela contribuição que estas podem prestar à ampliação das capacidades/liberdades dos indivíduos. Combinado com uma noção bem abrangente do que seja uma instituição, este critério geral permite apreciar, sob uma nova luz, o papel fundamental de mercados, governos, partidos políticos, sistemas educacionais, meios de comunicação etc. no processo de desenvolvimento.

Na abordagem de Sen, transparece a interação do exercício das liberdades de diversos tipos com as instituições e outros arranjos sociais. Por meio de vários exemplos, o autor fornece razões para crer que as instituições possam desempenhar um papel fundamental para ampliar as capacidades e liberdades dos indivíduos. Por exemplo, Sen ressalta o papel dos mercados como uma rica fonte de oportunidades para as pessoas fazerem transações econômicas e com isso ampliarem as suas liberdades substantivas. Porém, conquanto o direito de participar dos mercados seja muito importante, em si

mesmo, para ampliar as liberdades individuais, uma avaliação adequada do papel dos mercados na vida das pessoas deve levar em conta também o desempenho de outras instituições, como o Estado e o regime político vigente. Portanto, sob a óptica do desenvolvimento como liberdade, uma instituição não deve ser avaliada isoladamente, mas no contexto de suas relações com outras instituições relevantes.

Não se deve separar totalmente a análise das instituições da avaliação das políticas públicas, no âmbito da abordagem das capacidades humanas. Em primeiro lugar porque, por sua própria natureza, as instituições constituem as “condições de contorno” dentro das quais as políticas operam. Nesse sentido, diz-se, também, que as políticas são balizadas ou “constrangidas” pelas instituições. Ademais, se as instituições, por exemplo, os sistemas legais, limitam a ação das políticas, com muito mais razão limitam a ação dos indivíduos. Ou seja, elas condicionam a liberdade das pessoas. Logo, não se pode compreender os efeitos de uma política sobre as liberdades individuais sem uma consideração abrangente das instituições que circunscrevem o alcance desta política. Em segundo lugar, a análise conjunta das instituições e políticas, no contexto da obra de Sen, se justifica pelo princípio de que ambas devem se sujeitar a um mesmo e único exercício crítico da razão pública. Na condição de produtos da cultura e dos valores de um povo, elas se formam e se modificam juntas, em uma dinâmica complexa que, ao menos nos regimes democráticos, reflete a vontade e a liberdade dos membros da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ANAND, S.; RAVALLION, M. Human development in poor countries: on the role of private incomes and public services. **Journal of economics perspectives**, v. 7, 1993.

ARISTÓTELES. **Nicomachean ethics**. Chicago: Encyclopædia Britannica, Inc. [In: ADLER, M. J. (Ed.). Great Books of the Western World, v. 8, 339-436], 2nd ed., 1990a.

\_\_\_\_\_. **Politics**. Chicago: Encyclopædia Britannica, Inc. [In: ADLER, M. J. (Ed.). Great Books of the Western World, v. 8, 439-548], second edition, 1990b.

ARROW, K. J. A difficulty in the concept of social welfare. **Journal of political economy**, v. 58, n. 4, p. 328-46, Aug. 1950.

\_\_\_\_\_. **Social choice and individual values**. New York: Wiley, 2nd ed., 1963.

BÉNICOURT, E. Contre Amartya Sen. **L'économie politique**, n. 23, p. 72-84, 2004. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-1-economie-politique-2004-3-page-72.htm>>.

COMIM, F. V. Amartya Sen, o ser humano e a alternativa do diferente. Entrevista concedida à IHU on-line. **Revista do Instituto Humanitas – Unisinos**, n. 379, ano XI, 7 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4185&secao=379](http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4185&secao=379)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

CROCKER, D. **Ethics of global development: agency, capability and deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DENEULIN, S. Perfectionism, paternalism and liberalism in Sen and Nussbaum's capability approach. **Review of political economy**, v. 14, n. 4, p. 497-518, Oct. 2002.

DRÈZE, J.; SEN, A. K. **Hunger and public action**. Oxford: Clarendon Press, 1989.

EDO, M. **Amartya sen y el desarrollo como libertad: la viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo**. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella, 2002.

MARIN, S. **Karl Popper e Amartya Sen: temas para pensar e intervenção social e desenvolvimento humano**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em: <[http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/18286/Tese%20\(Marin,%20Solange\).pdf?sequence=1](http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/18286/Tese%20(Marin,%20Solange).pdf?sequence=1)>.

MÉNARD, C. Markets as institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts. **Journal of economic behavior and organizations**, v. 28, n. 2, p. 161-182, 1995.

MONNET, É. La théorie des 'capabilités' d'Amartya Sen face au problème du relativisme. **Tracés. Revue de sciences humaines**, n. 12, 2007. Disponível em: <<http://traces.revues.org/211>>.

OLIVEIRA, V. L. Liberdade e poder em Amartya Sen: uma leitura crítica. **Desenvolvimento em questão**. Rio Grande do Sul: Unijuí, ano 5, n. 9, jan-jun/2007.

PANNACIO, C. **Le discours intérieur**. Paris: Éditions du Seuil, 1999.

PRENDERGAST, R. The concept of freedom and its relation to economic development: a critical appreciation of the work of Amartya Sen. Cambridge **Journal of economics**, n. 29, p. 1145-1170, 2005.

SEN, A. K. The economics of life and death. **Scientific american**, n. 266, Apr. 1993.

\_\_\_\_\_. Demography and welfare economics. **Empirica**, n. 22, 1995.

\_\_\_\_\_. The possibility of social choice. Stockholm: Nobel Lecture, Dec. 8, 1998. **American economic review**, v. 89, July 1999.

\_\_\_\_\_. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

\_\_\_\_\_. Elements of a theory of human rights. **Philosophy and public affairs**, v. 32, n. 4, p. 315-356, 2004.

\_\_\_\_\_. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ZAKARIA, F. Culture is destiny: a conversation with Lee Kuan Yew. **Foreign affairs**, n. 73, Mar./Apr. 1994.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BERLIN, I. **Quatro ensaios sobre a liberdade**. Brasília: Editora UnB, 1981.

HOBBS, T. **Leviathan**. Chicago: Encyclopædia Britannica, Inc., 1651-1990 (The Great Books of the Western World, v. 21).

KANT, I. **The critique of pure reason**. Chicago: Encyclopædia Britannica, Inc., 1781-1990a [In: ADLER, M. J. (Ed.). Great Books of the Western World, v. 39, p. 1-250], 2nd ed.

\_\_\_\_\_. **The critique of practical reason**. Chicago: Encyclopædia Britannica, Inc., 1788-1990b. [In: ADLER, M. J. (Ed.) Great Books of the Western World v. 39, 291-361], second edition.

LOCKE, J. **Concerning civil government** – second essay [1690]. Chicago: Encyclopædia Britannica, Inc., 1990 (Great Books of the Western World, v. 33).

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens** [1755]. São Paulo: Nova Cultural, 1997a.

\_\_\_\_\_. **Do contrato social** [1757]. São Paulo: Nova Cultural, 1997b.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Cristina Celia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

### **Editoração eletrônica**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ

---

### **Missão do Ipea**

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

