

II SEMINÁRIO INTERNACIONAL  
FRANCO-LUSO-BRASILEIRO  
A TEORIA DE MARTHA NUSSBAUM: ENTRE O  
CRESCIMENTO ECONÓMICO E O  
DESENVOLVIMENTO HUMANO, JANEIRO 2017

## LIBERDADE E CONTROLE: A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES

Cesar Santolim\*

Resumo: A partir da definição de um conceito de liberdade ao qual se reconhece um mínimo de substrato material, surge a importância da distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento humano. Partindo de noções extraídas do pensamento liberal, tendo como referência Isaiah Berlin, e avançando sobre as contribuições de Amartya Sen e de Martha Nussbaum, e com o apoio da escola neo-institucionalista, na Economia, é possível afirmar que as garantias necessárias para o desenvolvimento humano dependem do papel de instituições políticas pluralistas e inclusivas. SEN apresentou a noção de “capacitação”, para compreender o alcance da liberdade, e NUSSBAUM sugeriu um mínimo de conteúdo material para essa abordagem, reconhecendo razões pelas quais os “deveres de promover as capacitações humanas” ficam mais adequados às estruturas institucionais (problemas de ação coletiva, justiça, contraste entre os interesses próprios do indivíduo e aqueles que ele adota para atender a pressões externas). O artigo enfatiza as relações existentes entre liberdade e controle, tanto sob o ponto de vista individual como o de controle do exercício do poder (aí incluída a transparência). Estas relações são melhor compreendidas quando se percebe a

---

\* Faculdade de Direito da UFRGS.

importância das instituições, e de como o seu aprimoramento pode contribuir para o desenvolvimento humano, imprescindível para a afirmação da liberdade. Valendo-se do trabalho de Daron Acemoglu e James Robinson, é propósito do artigo discutir a ineficácia de políticas meramente assistencialistas, bem como das tentativas de construir artificialmente instituições desconectadas da realidade de cada situação nacional, pois estes autores trazem sólidas evidências empíricas sobre a ligação entre o que denominam “instituições econômicas e políticas inclusivas” e a prosperidade. Nas conclusões encaminhadas, aponta-se para a necessidade de busca permanente de equilíbrio na tensão liberdade/control, mesmo com o reconhecimento da inviabilidade de uma solução definitiva para o problema destacando que os extremos entre o relativismo absoluto e a crença em indivíduos ou instituições que se auto definem como “legitimados” gera uma permanente tensão, aparentemente insolúvel.

Palavras-Chave: Liberdade – Desenvolvimento – Abordagem das Capacitações – Instituições.

#### FREEDOM AND CONTROL: THE IMPORTANCE OF THE INSTITUTIONS.

Abstract: From the definition of a concept of freedom to which a minimum of material substrate is recognized, the importance of the distinction between economic growth and human development arises. Based on the notions drawn from liberal thought, with reference to Isaiah Berlin, and advancing on the contributions of Amartya Sen and Martha Nussbaum, and with the support of the neo-institutionalist school in economics, it is possible to affirm that the necessary guarantees for the development depend on the role of pluralistic and inclusive political institutions. SEN has presented the notion of "capabilities" to understand the scope of freedom, and NUSSBAUM has suggested a minimum

of material content for this approach, recognizing reasons why the "duties to promote human capabilities" are better suited to institutional structures (collective action, justice, the contrast between the individual's own interests and those he adopts to meet external pressures). The article emphasizes the relations between freedom and control, both from the individual point of view and the control of the exercise of power (including transparency). These relationships are better understood when one realizes the importance of institutions, and how their improvement can contribute to human development, essential for the affirmation of freedom. Drawing on the work of Daron Acemoglu and James Robinson, it is the purpose of this paper to discuss the ineffectiveness of merely welfare policies, as well as the attempts to artificially construct institutions disconnected from the reality of each national situation, since these authors provide strong empirical evidence on the link between what they call "inclusive economic and political institutions" and prosperity. In the conclusions drawn, it is pointed out the need for a permanent search for equilibrium in freedom / control tension, even with the recognition of the infeasibility of a definitive solution to the problem highlighting that the extremes between absolute relativism and belief in individuals or institutions that define themselves as "legitimized" generates a permanent tension, apparently insoluble.

Keywords: Freedom – Development – Capabilities Approach – Institutions.

## 1. A NOÇÃO DE LIBERDADE.



democracia é normalmente definida como o “regime das liberdades”. Particularmente na sua vertente liberal, marcada por Benjamin CONSTANT<sup>1</sup>, “a liberdade dos modernos, que deve ser promovida e

---

1 *A liberdade dos antigos comparada com a dos modernos.*

desenvolvida, é a liberdade individual em sua relação com o Estado, aquela liberdade de que são manifestações concretas as liberdades civis e a liberdade política ... enquanto a liberdade dos antigos, que a expansão das relações tornou impraticável, e até danosa, é a liberdade entendida como participação direta na formação das leis”<sup>2</sup>.

Em um sentido “positivo” (conforme BERLIN<sup>3</sup>), a liberdade não é outra coisa senão o desejo do indivíduo de ser o seu próprio senhor (“autonomia”). Mas não há governo democrático sem controle das ações individuais, que devem seguir as normas estabelecidas pelo corpo social (“heteronomia”). Cria-se, assim, uma primeira perspectiva do denominado “Paradoxo da Liberdade”: a liberdade pode ser usada para comprometer ou destruir seus próprios fundamentos (Fernando ARAÚJO<sup>4</sup>). Se não existir um conjunto de normas (ainda que “procedimentais” e heterônomas) sobre as quais se fundamente a estrutura das relações sociais, que digam o que cada um pode fazer segundo seus próprios “desejos” (derivados da “autonomia”), o desfecho não será algo diferente da barbárie: será a força (física, militar, econômica) quem determinará a prevalência de um “desejo” sobre outro.

Já em sua formulação rousseauiana (e lembrando que o ideal de democracia de ROUSSEAU está mais próximo da “liberdade dos antigos”), o “paradoxo da liberdade” envolve a ideia de submissão do indivíduo ao corpo social<sup>5</sup>:

“Para que o pacto social não seja uma fórmula vã, ele encerra tacitamente o compromisso que, apenas ele pode dar força aos outros, a saber, que quem quer que se recuse a obedecer à vontade geral será obrigado a isso por todo corpo; o que significa que será forçado a ser livre ...”

---

2 BOBBIO. *Dicionário*, verbete “Democracia”.

3 *Cuatro Ensayos sobre la Libertad*, p. 231.

4 *Teoria Económica do Contrato*, p. 434.

5 BARRET-KRIEGEL, Blandine. *Lo Antiguo y lo Moderno em los Orígenes intelectuales de los Sistemas Totalitarios*, in HERMET, “Totalitarismos”, p.

## 2. LIBERDADE E CONTROLE.

Aceita a abordagem liberal, a manutenção dos valores democráticos (como representativos de um “regime de liberdades”) depende, necessariamente, da existência de mecanismos que impeçam a destruição da liberdade pela própria liberdade. Trata-se, aqui, além do “paradoxo da liberdade”, do “paradoxo da tolerância”<sup>6</sup>.

Mas BERLIN também afirma a existência de uma concepção “negativa” de liberdade, onde cada um é livre na medida em que “nenhum indivíduo nem nenhum grupo de indivíduos interferem em minha atividade. Neste sentido, a liberdade política é, simplesmente, o âmbito no qual um indivíduo pode atuar sem ser obstaculizado por outros”<sup>7</sup>.

Para BERLIN, “a mera incapacidade de conseguir um fim não é falta de liberdade política”, pois “se minha pobreza fosse um tipo de doença que me impedisse de comprar pão, pagar a viagem ao redor do mundo ou recorrer aos tribunais, da mesma forma que uma deficiência física me impede de correr, naturalmente não se diria que esta incapacidade é falta de liberdade, e muito menos falta de liberdade política”<sup>8</sup>.

## 3. A “ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES”.

Amartya SEN, ao trabalhar sobre a noção de “desenvolvimento como liberdade”, vai além do pensamento de BERLIN,

---

6 Conforme POPPER, em *A Sociedade Aberta e seus Inimigos*, “o chamado *paradoxo da liberdade* é o argumento de que a liberdade, no sentido da ausência de qualquer controle restritivo, deve levar à maior restrição, pois torna os violentos livres para escravizarem os fracos... Menos conhecido é o *paradoxo da tolerância*: a tolerância ilimitada pode levar ao desaparecimento da tolerância. Se estendermos a tolerância ilimitada àqueles que são intolerantes; se não estivermos preparados para defender uma sociedade tolerante contra os ataques dos intolerantes, o resultado será a destruição dos tolerantes e, com eles, da tolerância”. (volume 1, p. 289)

7 Op. cit., p. 220.

8 Op. cit., p. 221.

pois diz que a pobreza, em certo grau, compromete a expansão das capacitações, e representa, sim, privação de liberdade política:

A expansão da liberdade é vista ... como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais... é *constitutiva* do desenvolvimento”.<sup>9</sup>

Os três argumentos principais de que se vale SEN são:

“1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são *intrinsecamente* importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas *instrumentalmente*).

2) Existem *outras* influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).

3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é *variável* entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional).”

Em outra passagem importante, SEN destaca o papel das “garantias de transparência” como parte das “instituições e liberdades instrumentais”<sup>10</sup>, e afirma “a importância da democracia”, pois “as liberdades políticas e as liberdades formais são vantagens permissivas, cuja eficácia depende do modo como são exercidas”<sup>11</sup>. Mesmo reconhecendo um conteúdo material na noção de liberdade, nem de longe sugere que aspectos procedimentais devam ser ignorados.

#### 4. O PENSAMENTO DE MARTHA NUSSBAUM.

Nesta mesma linha de raciocínio segue Martha

---

9 *Desenvolvimento como Liberdade*, p. 10.

10 Op. cit., p. 58.

11 Op. cit., p. 203.

NUSSBAUM quando trata do papel das instituições: ao lembrar que a “abordagem das capacitações” pretende objetivos “ambiciosos” para o mundo, toma como referência alguns princípios gerais relacionados ao pluralismo e à soberania nacional<sup>12</sup>.

Afirma NUSSBAUM que a “abordagem das capacitações” contesta a ideia de desenvolvimento como crescimento econômico, e insiste na ideia de desenvolvimento humano. Mas vai além, ampliando esta abordagem para alcançar os animais não-humanos:

“I prefer the term ‘capabilities approach’, at least in many contexts, to the term ‘human development approach’, because I am concerned with the capabilities of nonhuman animals as well as human beings. The approach provides a fine basis for a theory of justice and entitlement for both nonhuman animals and humans. Sen shares this interest, although he has not made it a central focus of his work.”<sup>13</sup>

...

These are the essential elements of the approach. It has (at least) two versions, in part because it has been used for two different purposes. My own version, which puts the approach to work in constructing a theory of basic social justice, adds other notions in the process (those of human dignity, the threshold, political liberalism). As a theory of fundamental political entitlements, my version of the approach also employs a specific list of the Central Capabilities. Compared with many familiar theories of welfare, my approach also subtracts: my capability-based theory of justice refrains from offering a comprehensive assessment of the quality of life in a society, even for comparative purposes, because the role of political liberalism in my theory requires me to prescind from offering any comprehensive account of value. Sen's primary concern has been to identify capability as the most pertinent space of comparison for purposes of quality-of-life assessment, thus changing the direction of the development debate. His version of the approach does not propose a definite account of basic justice, although it is a normative theory and does have a clear concern with issues of justice (focusing, for example, on instances of

---

12 *Beyond the Social Contract*, p. 13.

13 *Creating Capabilities*, p. 18.

capability failure that result from gender or racial discrimination). In consequence, Sen does not employ a threshold or a specific list of capabilities, although it is clear that he thinks some capabilities (for example, health and education) have a particular centrality. Nor does he make central theoretical use of the concept of human dignity, though he certainly acknowledges its importance. At the same time, Sen does propose that the idea of capabilities can be the basis for a comprehensive quality-of-life assessment in a nation, in that sense departing from the deliberately limited aims of my political liberalism.<sup>14</sup>

NUSSBAUM considera “crucial” a ideia das vantagens recíprocas que derivam da cooperação social. E isso só é viável com a “alocação apropriada de deveres” entre indivíduos e instituições, e entre as instituições de diversas espécies:

That is why, from its very inception, the capabilities approach contested the idea of development as economic growth, and insisted on the idea of "human development". That is why it seems crucial, now, to call into question the idea of mutual advantage as the goal of social co-operation. The capabilities approach is not remote and impractical but urgently practical when it urges us to rethink our ideas of social co-operation. For we can see that many short-sighted policies in development and international financial policy flow from such ideas.

...

To say that "we all" have the duties is all very well, and true; but it would be good if we could go further, saying something about the proper allocation of duties between individuals and institutions, and among institutions of various kinds.<sup>15</sup>

A partir desta perspectiva, NUSSBAUM reconhece a existência de razões pelas quais os “deveres de promover as capacitações humanas” ficam mais adequados às estruturas institucionais: (a) a presença de “problemas de ação coletiva”; (b) justiça (“fairness”), que dificilmente pode ser verificada a partir de critérios estritamente individuais; (c) questões relacionadas ao contraste entre o que seriam os interesses próprios do indivíduo e aqueles que ele adota para atender a pressões externas:

---

14 Op. cit., p. 14.

15 *Beyond the Social Contract*, p. 14.



... there are four reasons why we should think of the duties as assigned, derivatively, to institutional structures. First of all, there are collective action problems. Think of a nation. If we say that the citizens have duties to maintain the system of property rights, the tax structure, the system of criminal justice, and so forth, we are in one sense saying something true and important. There are no living beings in the state other than its people; there is no magical superperson who will shoulder the work. None the less, if each person tries to choose individually, massive confusion would ensue. It is far better to create a decent institutional structure and then to regard individuals as delegating their ethical responsibility to that structure. Much the same is true in the international sphere.

Second, there are issues of fairness. If I care a lot about the poor in my country and give a lot of my personal money to support their needs, I am thus impoverishing myself and my family, relative to those who begin in the same place but who do nothing for the poor. Any system of voluntary philanthropy has this problem. As long as others are not made to pay their fair share, whatever that is, the ones who do pay both have to do more (if the problem is to be solved) and have to incur a relative disadvantage that they would not incur if the system imposed a proportional burden on everyone.

Finally, there is a more subtle issue about the personal life. In utilitarianism, given that all moral responsibility is understood as personal responsibility to maximize total or average welfare, there is a large question about what becomes of the person and the sense that a person has a life. People are just engines of maximization. More or less all of their energy has to be devoted to calculating the right thing to do, and then doing it. They will have to choose the careers that maximize total or average well-being, the friendships, the political commitments. The sense that there is anything that is really them or their own is difficult to maintain. This worry is really a set of closely related worries: about personal integrity, about agency, about friendship and family, about the sources of the meaning of life and about the nature of political agency.<sup>16</sup>

Para que se possa compreender, de forma mais evidente, a relevância das “instituições”, na sua função de permitir o

desenvolvimento humano (e, até, dos animais não-humanos, como sugere NUSSBAUM), vale recordar que, muito embora o conceito desfrute de alguma polissemia, conforme John COMMONS, instituição é uma ação coletiva voltada a restringir, liberar e expandir a ação individual<sup>17</sup>. A “abordagem institucionalista”, na Economia, entende que comportamento econômico está condicionado pelo ambiente institucional, e, simultaneamente, a economia afeta este mesmo ambiente. A interação mútua entre as instituições e o comportamento dos atores econômicos é um processo evolutivo, determinando assim necessidade de uma “abordagem evolutiva” da economia.

## 5. A CONTRIBUIÇÃO INSTITUCIONALISTA.

Um exemplo notável desta abordagem, que faz ver a relação existente entre o desenvolvimento e os mecanismos institucionais, pode ser visto na obra de Daron ACEMOGLU e James ROBINSON, quando estabelecem a ligação entre o que denominam “instituições econômicas e políticas inclusivas” e a prosperidade:

“As instituições políticas de uma sociedade são determinantes cruciais do resultado do jogo. São as regras que regem os incentivos políticos. Definem como o governo é escolhido e que parte da sua estrutura possui o direito de fazer o quê. As instituições políticas definem quem são os detentores de poder na sociedade e para que fins ele pode ser utilizado. Se a distribuição de poder for estreita e irrestrita, as instituições políticas serão absolutistas, como ilustrado pelas monarquias absolutas que imperaram por todo o mundo durante boa parte da história. Sob instituições políticas absolutistas ... os detentores do poder dispõem de meios para implementar instituições econômicas visando ao próprio enriquecimento e aumento de seu poder, em detrimento da sociedade. Em contrapartida, as instituições políticas promotoras de ampla distribuição de poder na sociedade e sujeitas às suas restrições são pluralistas.

...

Há, obviamente, íntima relação entre pluralismo e instituições econômicas inclusivas...

...

Vamos nos referir a instituições políticas suficientemente centralizadas e pluralistas como instituições políticas inclusivas. Em caso de falha em uma dessas condições, vamos chama-las de instituições políticas extrativistas.<sup>18</sup>

Prosseguem, afirmando que “o crescimento sob instituições extrativistas é de natureza distinta daquele fomentado por instituições inclusivas. Sobretudo, não será um crescimento sustentado”<sup>19</sup>, renovando a relação entre liberdade e desenvolvimento.

Ocorre que, ainda segundo ACEMOGLU e ROBINSON, “a prosperidade não se arquiteta”<sup>20</sup>.

É comum pensar que se é a ignorância que impede o desenvolvimento humano, o esclarecimento dos governantes pode ser a solução do problema, e, para isso, se deve “arquitetar” a prosperidade pelo mundo através das instruções adequadas, extraídas de “bons princípios” econômicos, políticos e sociais.

As tentativas de “criação da prosperidade” seguem dois modelos básicos:

“O primeiro, que costuma ser defendido por órgãos internacionais como o Fundo Monetário Internacional, parte da premissa de que o desenvolvimento incompleto é fruto de instituições políticas e econômicas de má qualidade, propondo então uma lista de melhorias que esses órgãos internacionais se empenham em induzir os países pobres a adotar (o próprio consenso de Washington compõe uma lista dessas).

...

Toda tentativa por parte dos organismos internacionais no sentido de fomentar o crescimento econômico mediante intimidação dos países pobres, obrigando-os a adotar instituições e políticas de melhor qualidade fracassa por não identificar outra causa para as más políticas e instituições além da ignorância

---

18 *Por que as nações fracassam*, p. 62-63.

19 *Op. cit.*, p. 98.

20 *Por que as nações fracassam*, p. 345.

dos líderes dos países pobres.

...

O segundo método de criação da prosperidade encontra-se muito mais em voga hoje em dia; reconhece que não existem soluções fáceis para erguer uma nação da pobreza à prosperidade do dia para a noite ou mesmo no decorrer de algumas décadas – e, em vez disso, defende que há uma série de “microfalhas de mercado” que podem ser compensadas por boas orientações.

...

... muitas das microfalhas de mercado aparentemente fáceis de reparar podem ser ilusórias: a estrutura institucional que acarreta falhas de mercado também acaba impedindo a implementação de intervenções que aprimorem os incentivos em nível micro...<sup>21</sup>

Em outras palavras, ou as políticas “impostas” pelos organismos internacionais não são adotadas ou implementadas (ou o são de forma apenas nominal), ou as “boas orientações” não são suficientes.

Uma boa ilustração do fracasso destas abordagens pode ser obtida quando se observa que a ajuda externa concedida a países ou regiões empobrecidas dificilmente atinge seu destino em percentual superior a 20%.<sup>22</sup> A grande maioria dos recursos é desperdiçada, como consequência de fraudes ou de simples incompetência.

Mais: “se o crescimento econômico sustentado depende de instituições inclusivas, fornecer auxílio aos regimes que presidem instituições extrativistas não pode ser a solução”.<sup>23</sup>

De fato, o que sugere esta abordagem é a eficiência de políticas que condicionem a concessão de ajuda humanitária, e de programas de erradicação da pobreza, ao estabelecimento de metas visando tornar as instituições mais inclusivas.

## 6. CONCLUSÃO.

---

21 *Op. cit.*, p. 345-348.

22 *Op. cit.*, p. 349.

23 *Por que as nações fracassam*, p. 350.

Longe de ser a solução definitiva, fica clara a necessidade de que o desenvolvimento humano, a partir da afirmação de maior liberdade política, depende de instituições sólidas que possam exercer o controle adequado da distribuição dos recursos econômicos disponíveis. Sem a contribuição institucional, não se viabiliza o exercício da liberdade, quer se lhe reconheça um atributo meramente formal, como no liberalismo clássico, quer se lhe conceda a necessidade de mínimos materiais (existenciais), sem (Amartya SEN) ou com (Martha NUSSBAUM) rol pré-determinado de quais seriam esses conteúdos mínimos.

A aceitação destes “conteúdos mínimos, contudo, conduz à reafirmação de uma questão fundamental: qual (ou quais) instituição estará legitimada, *a priori*, para definir os valores que deverão ser adotados?

Desde um relativismo absoluto (no qual os “conteúdos mínimos” seriam variáveis, local e temporalmente) até a crença em indivíduos ou instituições que se auto definem como “legitimados” para essa definição, se percebe uma permanente tensão, aparentemente insolúvel.

Este fato, todavia, não deve constranger as tentativas de aprimoramento das instituições, ainda que se reconheça a inviabilidade de um estágio definitivo para a solução deste problema.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as Nações Fracassam – as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- COMMONS, John R., *Institutional Economics*, American Economic Review, Dec.1931.

- BERLIN, Isaiah. *Cuatro Ensayos sobre la Libertad*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política, 9ª ed.* Brasília: Editora UnB, 1997.
- GRAY, John. *Isaiah Berlin*. Rio de Janeiro: DIFEL, 2000.
- HERMET, Guy. “*Totalitarismos*”. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- NUSSBAUM, Martha. *Beyond the Social Contract: Capabilities and Global Justice*. Oxford: Oxford Development Studies, vol. 32, nº 1, March 2004.
- NUSSBAUM, Martha. *Creating Capabilities – The Human Development Approach*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 2011.
- POPPER, Karl. *A Sociedade Aberta e Seus Inimigos, 3ª ed.* Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.