

JEAN DRÈZE E AMARTYA SEN

# Glória incerta

*A Índia e suas contradições*

*Tradução*

Ricardo Doninelli Mendes

Laila Coutinho

Copyright © 2013 by Jean Drèze e Amartya Sen

*Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 2009.*

*Título original*

An Uncertain Glory: India and Its Contradictions

*Capa*

Victor Burton

*Foto de capa*

© iStock

*Índices de nomes e assuntos*

Luciano Marchiori

*Preparação*

Alexandre Boide

*Revisão*

Jane Pessoa

Ana Maria Barbosa

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Drèze, Jean

Glória incerta : A Índia e suas contradições / Jean Drèze e Amartya Sen ; tradução Ricardo Doninelli Mendes, Laila Coutinho. — 1ª ed. — São Paulo : Companhia das Letras, 2015.

Título original: An Uncertain Glory : India and Its Contradictions

Bibliografia

ISBN 978-85-359-2522-7

1. Desenvolvimento econômico - Índia - História 2. Índia - Condições econômicas 3. Índia - Condições sociais I. Sen, Amartya. II. Título.

14-12732

CDD-338.954

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Índia : Desenvolvimento econômico : Economia 338.954

2. Índia : Desenvolvimento social : Economia 338.954

[2015]

Todos os direitos desta edição reservados à

EDITORA SCHWARCZ S.A.

Rua Bandeira Paulista, 702, cj. 32

04532-002 — São Paulo — SP

Telefone: (11) 3707-3500

Fax: (11) 3707-3501

[www.companhiadasletras.com.br](http://www.companhiadasletras.com.br)

[www.blogdacompanhia.com.br](http://www.blogdacompanhia.com.br)

# Sumário

<i>Prefácio</i> .....	7
1. Uma nova Índia? .....	15
2. A integração entre crescimento e desenvolvimento .....	32
3. A Índia em perspectiva comparada .....	61
4. <i>Accountability</i> e corrupção .....	99
5. A centralidade da educação .....	126
6. A crise da saúde na Índia .....	164
7. Pobreza e amparo social .....	204
8. O predomínio da desigualdade .....	236
9. Democracia, desigualdade e argumentação pública .....	266
10. A necessidade de impaciência .....	300
 <i>Apêndice estatístico</i> .....	 313
Tabela A.1. Indicadores sociais e econômicos da Índia e de determinados países asiáticos, 2011 .....	316
Tabela A.2. A Índia, em perspectiva comparada, 2011 .....	320
Tabela A.3. Indicadores selecionados para os principais estados indianos ..	322
Tabela A.4. Indicadores selecionados para os estados indianos do nordeste	354
Tabela A.5. Tendências temporais .....	356

<i>Notas</i> .....	361
<i>Referências bibliográficas</i> .....	390
<i>Índice de nomes</i> .....	421
<i>Índice de assuntos</i> .....	428

# 1. Uma nova Índia?

“A fonte desse amor de primavera/ É como as chuvas incertas de abril”, diz Proteu em *Os dois cavalheiros de Verona*.<sup>\*</sup> As recentes conquistas da Índia moderna e democrática não são nada desprezíveis e têm sido amplamente reconhecidas em todo o mundo na última década ou mais. O feito da Índia como pioneira na governança democrática no mundo não ocidental é uma realização inquestionável, assim como seu sucesso na manutenção elementar de um Estado secular, apesar dos desafios advindos de sua população multirreligiosa e da história enormemente problemática de violência que cercou os dias de encerramento do Raj. A isso pode-se adicionar um acelerado crescimento econômico na última década, o segundo mais rápido entre as grandes economias do mundo durante o período.

E se — apesar desses grandes feitos — a tão propalada glória da Índia atual ainda é profundamente incerta, a explicação não está no perigo de um ilibado dia ensolarado ser destruído por um repentino aguaceiro, como temia Proteu de Verona. A incerteza surge, em vez disso, do fato de, além da luz do sol, existirem nuvens escuras e chuvas torrenciais já em cena. É importante e urgente tentar-

<sup>\*</sup> William Shakespeare, *Os dois cavalheiros de Verona*, ato 1, cena III (*Teatro completo*. Trad. de Barbara Heliodora. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2009. v. 2: Comédias e romances, p. 122). (N. T.)

mos avaliar tanto as conquistas como os fracassos que caracterizam a Índia atual. Em que medida os antigos problemas do país foram erradicados? O que resta ser feito? E os novos problemas que a Índia tem de enfrentar?

Em perspectiva histórica, as conquistas são mesmo imensas, especialmente à luz do que era o país no momento da independência, em 1947. A Índia emergia então de um domínio colonial opressivo, imposto por governantes imperiais obstinados; houve pouca transferência de poder real antes da saída dos britânicos, e não era incomum naquele momento duvidar da capacidade da Índia para conduzir uma democracia. Um segundo desafio era evitar o perigo de caos e conflito, ou até um violento colapso do país. Há uma longa história — que se estende por milhares de anos — de afinidades culturais em toda a Índia, e a luta pela independência gerou uma considerável unidade popular. Contudo, as diversidades e as divisões dentro do país — de tantas línguas, religiões, etnias — davam aos céticos um bom motivo para se preocupar com uma possível ruptura na ausência de um governo autoritário. Logo de saída, a divisão caótica da Índia pré-independência em dois países — Índia e Paquistão — forneceu justificativa ao temor de que uma fragmentação ainda mais violenta pudesse ocorrer.

Completando e de certa forma ofuscando todas essas preocupações, sua pobreza era talvez o aspecto mais conhecido da Índia — onde pais europeus e americanos pediam a seus filhos pequenos para não deixar comida no prato por causa da necessidade moral de “pensar nos indianos morrendo de fome”. E, de fato, em 1943, apenas quatro anos antes de o domínio colonial terminar, o país enfrentou um gigantesco problema de fome, que levou à morte entre 2 milhões e 3 milhões de pessoas.

A Índia nem sempre foi um símbolo da pobreza e da fome — longe disso. No próximo capítulo, vamos nos voltar à questão de como o país se tornou tão pobre. O que não se discute é que a economia da Índia britânica foi notavelmente marcada pela estagnação, e que as condições de vida na época da independência eram terríveis para grande parte da população indiana, e não apenas em anos de fome.\*

\* Uma investigação de dados antropométricos e de saúde em escala mundial, recentemente concluída, traz à tona quão terrível eram as condições nutricionais e físicas na Índia quando o Raj colonial chegou ao fim, em 1947: “É possível que a privação na infância dos indianos

## CONQUISTAS E OPORTUNIDADES

Apesar desses primórdios sombrios, a Índia recém-independente logo deu início a um conjunto de significativas conquistas políticas e econômicas. Sua corajosa decisão de deixar para trás séculos de domínio colonial e partir direto para um governo resolutamente democrático, sem recorrer a períodos transicionais, provou ser saudável e sustentável. Na Índia, como em outros países democráticos ao redor do mundo, a democracia no sentido pleno do termo (o “governo do povo, pelo povo, para o povo”) não foi alcançada, e ainda há diversas lacunas a serem preenchidas na democracia indiana.<sup>1</sup> No entanto, depois de mais de sessenta anos de prática democrática amplamente bem-sucedida, a Índia conquistou seu status de grande democracia. O Exército não se mobilizou para intervir em questões civis como aconteceu em muitos países recém-independentes do mundo — em especial no sul da Ásia. A Índia também tem mostrado com muita eficiência como a democracia pode prosperar mesmo em meio ao grande número de línguas, religiões e etnias. Ainda existem, deve-se notar, afastamentos circunscritos das normas democráticas; por exemplo, o uso do poder militar ordenado pelo governo civil nos centros de poder para reprimir o descontentamento na periferia (trataremos desse ponto mais adiante), e é preciso mudança também aí — e não apenas na periferia. Mas, levando tudo em conta, há boas razões para ver no amplo sucesso da democracia secular indiana uma grande realização. Além disso, o estado relativamente saudável — no todo — das instituições democráticas no país proporciona oportunidades significativas para que se encontrem soluções fundamentadas para os problemas que persistem, assim como para que se possa estender ainda mais o alcance e a qualidade da prática democrática.

Na frente econômica, apesar de o crescimento indiano ter sido muito lento — cerca de 3,5% ao ano — ao longo de várias décadas após a indepen-

---

nascidos em meados de século fosse tão grave como a de qualquer grande grupo na história, retrocedendo até a Revolução Neolítica e os caçadores-coletores que a precederam. A expectativa de vida na Índia, em 1931, era de 27 anos, também refletindo uma privação extrema [...] mortes e privações mantiveram a população sob controle, mas, mesmo para os sobreviventes, as condições de vida eram terríveis”. Ver Angus Deaton, *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, capítulo 4.

dência, foi um grande passo à frente em comparação ao crescimento quase nulo (que por vezes se tornava mesmo um declínio econômico) da época colonial. Essa prolongada estagnação econômica terminou assim que a Índia se tornou independente. No entanto, apenas reverter o desempenho de crescimento zero não é suficiente, e há muito que discutir sobre as razões reais, bem como as imaginadas, que mantiveram a Índia atrasada por décadas no período pós-independência. Felizmente, as coisas mudaram nesse aspecto também ao longo das décadas recentes, e a Índia hoje conseguiu estabelecer-se em uma nova posição, como uma das economias de maior crescimento no mundo. A tabela 1.1 apresenta um quadro resumido do crescimento do produto interno bruto (PIB) do país, desde os tempos coloniais até agora.

TABELA 1.1. TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB DA ÍNDIA  
A PREÇOS CONSTANTES (% POR ANO)

	PIB	PIB per capita
<i>Período colonial</i>		
1900-1 a 1946-7	0,9	0,1
<i>Período inicial pós-independência</i>		
1950-1 a 1960-1	3,7	1,8
1960-1 a 1970-1	3,4	1,2
1970-1 a 1980-1	3,4	1,2
<i>Décadas recentes</i>		
1980-1 a 1990-1	5,2	3,0
1990-1 a 2000-1	5,9	4,0
2000-1 a 2010-1	7,6	6,0

FONTES: Sivasubramonian (2000) e Governo da Índia (2012a); para mais detalhes, consulte o capítulo 2, tabela 2.1.

Mais recentemente, a taxa de crescimento da economia indiana tem registrado certa estagnação, o que em parte está relacionado com a recessão global (na China tem ocorrido uma desaceleração semelhante, embora a partir de uma base mais elevada). A Índia ainda é — mesmo com sua taxa de crescimento reduzida, inferior a 6% ao ano — uma das economias de crescimento mais



rápido no mundo. Embora um pouco de confrontação com a realidade seja útil, também é importante considerar mudanças que poderiam tornar o desempenho do crescimento indiano ainda mais alentado. O potencial de crescimento do país continua sendo forte e robusto, e pode ser uma grande fonte de força para a Índia — especialmente se os frutos do crescimento econômico forem bem utilizados para a melhoria dos padrões de vida e o desenvolvimento das liberdades e capacidades humanas (um assunto sobre o qual haverá muito a dizer na continuação deste livro). Vamos abordar a “história de crescimento da Índia” de forma mais completa no próximo capítulo.

Depois de duzentos anos de dominação colonial, combinada com uma estagnação econômica quase absoluta, a economia parece pronta para remediar a notória e pouco invejável condição de pobreza do país. O fato de haver, ao mesmo tempo, a manutenção e consolidação da democracia em um dos países mais pobres do mundo torna as conquistas indianas particularmente notáveis. O país se estabeleceu também como um centro de inovação responsável por alguns deslocamentos significativos na economia mundial, não apenas na aplicação da tecnologia da informação e em atividades relacionadas, mas também — e não menos significativamente — no fornecimento de medicamentos modernos, baratos e confiáveis para os pobres do mundo. Como o *New York Times* expressou em um editorial recente, uma vez que “a Índia é o maior fornecedor mundial de medicamentos genéricos”, no campo farmacêutico, “suas políticas potencialmente afetam bilhões de pessoas ao redor do mundo”.<sup>2</sup>

Além do progresso econômico, há também significativas mudanças sociais. A expectativa de vida na Índia atual (cerca de 66 anos) é mais que o dobro da observada em 1951 (32 anos); a mortalidade infantil é cerca de um quarto da registrada naquele ano (44 por mil nascidos vivos hoje, contra algo em torno de 180 por mil em 1951), e a taxa de alfabetização feminina subiu de 9% para 65%. Certamente, houve grandes melhorias nos níveis miseráveis dos indicadores sociais que prevaleciam no momento da independência da Índia (ver tabela 1.2).<sup>3</sup> Tudo isso contrasta com as previsões de destruição, tristeza e fome que com frequência foram feitas sobre a Índia nas décadas de 1950 e 1960. É também uma substancial conquista política que os líderes democráticos tendam a vir de grupos negligenciados — mulheres, minorias e castas desfavorecidas. Como discutiremos, restam enormes desigualdades, e muitas delas não diminuíram de forma nenhuma, mas o fato de que algumas mudanças

TABELA 1.2. ÍNDIA: PASSADO E PRESENTE

	1951	2011
Produto Interno Bruto (PIB) a preços constantes (1951 = 100)	100	1766
Produto nacional líquido per capita a preços constantes (1950-1 = 100)	100	511
Expectativa de vida estimada ao nascer (anos)	32	66
Taxa de mortalidade infantil estimada (por mil nascidos vivos)	≈ 180	44
Taxa de fecundidade total (filhos por mulher)	5,9	2,4
Taxa de alfabetização <sup>a</sup> (%)		
Mulheres	9	65
Homens	27	82
Proporção estimada (%) da população abaixo da linha de pobreza <sup>b</sup>		
Rural	47	22 <sup>c</sup>
Urbana	35	20 <sup>c</sup>
Proporção (%) de domicílios que possuem:		
Bicicleta	≈ 0,4	46 <sup>d</sup>
Rádio	≈ 0,9	27 <sup>d</sup>
Máquina de costura	≈ 0,1	19 <sup>d</sup>

<sup>a</sup> Idade de cinco anos e acima para 1951; sete anos e acima para 2011.

<sup>b</sup> Baseado em linhas de pobreza nacionais aplicáveis antes do Relatório do Comitê Tendulkar (49 e 57 rupias por pessoa por mês a preços de 1973-4 nas áreas rurais e urbanas, respectivamente).

<sup>c</sup> 2004-5.

<sup>d</sup> 2007-8.

FONTE: Ver “Apêndice estatístico”, tabela A.5. A estimativa da taxa de fecundidade para 1951 (estritamente falando, 1950-5) é da Divisão de População das Nações Unidas (2011). Na última linha, os números para 2007-8 são do Instituto Internacional de Ciências da População (2010a), tabela 2.8, e os números para 1951 são estimados a partir de dados de recenseamento apresentados por Vaidyanathan (1983), tabela 13.3.

significativas tenham ocorrido mesmo na arena política da hierarquia deve ser uma razão para acreditar que mais — muito mais — deveria ser possível. B. R. Ambedkar, o defensor dos discriminados social e economicamente (que não se negou a questionar os líderes nacionalistas indianos pela falta de compromisso com a “democracia econômica e social”), insistiu em afirmar que temos

razão para buscar — em vez de desacreditar — o poder de “educar, agitar e organizar”.<sup>4</sup> Como a democracia política da Índia concede muito espaço a tal compromisso, nenhuma proibição imposta pelo “sistema” pode ser responsabilizada por sua ausência ou timidez.

Nesse contexto, temos razão para nos alegrar com a maciça expansão de uma imprensa livre que vem ocorrendo desde a independência. Vamos argumentar, no decorrer do livro, que todavia existem grandes problemas nos meios de comunicação indianos, mas essas limitações não resultam da censura governamental nem da ausência de uma rede suficientemente grande de jornalismo impresso, oral ou visual. A Índia pode se orgulhar da sua gigantesca circulação de jornais (a maior do mundo) e de um vasto e ativo fluxo de coberturas de rádio e televisão, apresentando — entre outras coisas — inúmeras análises diferentes da política em curso (muitas delas 24 horas por dia). Com certeza, trata-se de uma espécie de triunfo da oportunidade democrática — em certo nível —, que adiciona bastante força ao trabalho de outras instituições democráticas, como as eleições livres e multipartidárias.

Os problemas dos meios de comunicação, os quais logo abordaremos, dizem respeito à falta de um envolvimento sério no diagnóstico de significativas injustiças e ineficiências na vida econômica e social da população, e também à ausência de um jornalismo de alta qualidade, com algumas honrosas exceções, que trate do que poderia melhorar as condições de carência e limitação de muitas pessoas no país — por vezes a maioria delas —, preferindo apresentar uma imagem açucarada dos privilegiados e bem-sucedidos. Nesse caso, há certamente uma necessidade de mudança política e social, o que vamos discutir (em especial nos capítulos 7-9) neste livro. Caso enriquecesse o conteúdo da cobertura e as análises das notícias, a mídia indiana poderia ser transformada em um ativo importante na busca pela justiça, equidade e eficiência na Índia democrática.

#### UMA AGENDA INACABADA

Não é fácil negar os números das conquistas da Índia, mas eles revelam toda a história? Uma imagem agradável de um país avançando em marcha rápida rumo ao desenvolvimento com justiça de forma nenhuma seria um

relato abrangente, ou mesmo equilibrado, do que realmente está acontecendo: na verdade, longe disso. Há inúmeras deficiências e falhas importantes — algumas delas gigantescas —, embora grupos privilegiados e sobretudo a mídia festiva estejam muitas vezes inclinados a ignorá-las. Também temos de reconhecer com clareza que a negligência — ou a minimização — desses problemas na argumentação pública é tremendamente custosa, pois a retificação democrática depende em grande parte da compreensão e da discussão, em todos os níveis, dos sérios problemas que precisam ser resolvidos.

Visto que o histórico recente de rápido crescimento econômico da Índia é muitas vezes celebrado, e com razão, é extremamente importante apontar para o fato de que o alcance social do progresso econômico na Índia tem sido limitadíssimo. Não apenas a distribuição de renda foi ficando cada vez mais desigual nos últimos anos (uma característica que a Índia compartilha com a China), mas também o rápido aumento dos salários reais na China, do qual as classes trabalhadoras se beneficiaram grandemente, não é correspondido de modo nenhum pelos salários reais no país, que enfrentam relativa estagnação. Não menos importante, a receita pública gerada pelo rápido crescimento econômico não foi usada para expandir a infraestrutura física e social de uma forma sistemática e bem planejada (nesse aspecto, a China deixou a Índia bem para trás). Também há um contínuo déficit de serviços sociais essenciais (desde escolarização e atendimento de saúde até o fornecimento de água potável e sistema de drenagem) para grande parte da população. Como discutiremos adiante, embora a Índia tenha ultrapassado outros países no crescimento de sua renda real, foi superada em termos de indicadores sociais por muitos desses mesmos países, até mesmo dentro da própria região do sul da Ásia (trataremos dessa questão com mais detalhes no capítulo 3, “A Índia em perspectiva comparada”).

Para apontar apenas um contraste, apesar de a Índia ter significativamente alcançado a China no quesito crescimento do PIB, seu progresso tem sido bem mais lento que o da China em termos de indicadores como longevidade, alfabetização, desnutrição infantil e mortalidade materna. No próprio sul da Ásia, a economia muito mais pobre de Bangladesh alcançou a Índia e a ultrapassou em diversos indicadores sociais (incluindo expectativa de vida, imunização de crianças, mortalidade infantil, desnutrição infantil e escolaridade das meninas). Mesmo o Nepal vem se aproximando da Índia, pois passou a exibir

muitos indicadores sociais semelhantes, apesar de o seu PIB per capita ser apenas cerca de um terço do indiano. Se vinte anos atrás a Índia costumava ocupar a segunda melhor posição em indicadores sociais entre os seis países do sul da Ásia (Índia, Paquistão, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal e Butão), hoje aparece na segunda pior posição (à frente apenas do Paquistão, país sobrecarregado de problemas). A Índia foi subindo vários degraus em termos de renda per capita enquanto escorregava ladeira abaixo nos indicadores sociais.

Considerando os objetivos de desenvolvimento e equidade que a Índia defendeu enquanto lutava pela independência, estamos certamente diante de uma enorme falha. Além de a nova renda gerada pelo crescimento econômico vir sendo distribuída de maneira bastante desigual, também os recursos recém-criados não têm sido utilizados como deveriam para aliviar as carências sociais gigantescas dos oprimidos. As pressões democráticas, como discutiremos em capítulos posteriores, partiram para outras direções, em vez de corrigir as principais injustiças que marcam a Índia contemporânea. Há muito trabalho a ser realizado, tanto fazendo bom uso dos frutos do crescimento econômico para melhorar as condições de vida das pessoas como reduzindo as enormes desigualdades que caracterizam a economia e a sociedade indianas. Manter — e se possível aumentar — o ritmo do crescimento econômico terá de ser apenas parte de um compromisso maior, bem maior.

## ENERGIA E INFRAESTRUTURA

Se a manutenção de gigantescas disparidades na vida de indianos de diferentes origens é um grande problema, que exige muito mais debate público e compromisso político, outro certamente é um fracasso em larga medida em termos de governança e organização. Os indianos enfrentam essa questão, de uma forma ou de outra, todos os dias, mesmo que a consciência global da extensão dessa falha sistêmica surja apenas de modo intermitente, como aconteceu quando, em 30 e 31 de julho de 2012, um blecaute suspendeu o fornecimento de eletricidade de metade do país, prejudicando a rotina de 600 milhões de pessoas. Um caos organizacional intolerável somou-se a uma terrível desigualdade: um terço desses 600 milhões nunca havia tido acesso à energia elétrica (um vislumbre da desigualdade que caracteriza a Índia moderna), en-

quanto dois terços ficaram sem eletricidade sem nenhum aviso (um exemplo da desorganização do país).

Há uma inadequação gigantesca no funcionamento do setor elétrico na Índia, e o blecaute foi uma manifestação óbvia. Persistentes quedas de energia (ou “rejeição de cargas”,\* nome dado à “gestão” das falhas no lugar de seu saneamento) ocorrem dia sim, dia não em diversos lugares do país, sem receber muita atenção fora da comunidade afetada, para quem esses apagões não são menos importantes que o gigantesco blecaute de 2012, o qual chamou a atenção do mundo todo. E, tal como observado, cerca de um terço da população da Índia não tem acesso à eletricidade — número que na China é de 1%.<sup>5</sup>

O estado deplorável do setor elétrico é apenas parte do grande fracasso da Índia em suprir a necessidade de uma boa infraestrutura física. Deficiências semelhantes podem ser vistas no abastecimento de água, sistema de drenagem, descarte do lixo, transporte coletivo e em uma série de outros campos. Em geral, a infraestrutura física do país é uma bagunça, assim como a social, e não parece haver nenhuma grande solução à vista (abordaremos essa questão com mais detalhes no capítulo 4, “*Accountability* e corrupção”). Também nesse quesito, o contraste com a China não poderia ser mais nítido. Atualmente são abundantes os apelos para que o país siga o exemplo chinês e se livre dos problemas associados à infraestrutura deficiente (e de fato há muito a aprender com a China), mas, apesar de esse conselho ressoar em toda parte, quem os oferece muitas vezes imagina e retrata uma China que na verdade não existe. Por exemplo, com frequência se argumenta que o governo indiano deve sair do setor elétrico, supostamente como fez o governo chinês, possibilitando que a Índia também possa “privatizar e florescer”! A iniciativa privada pode, de fato, desempenhar um papel importante na geração, transmissão e distribuição de energia (sobretudo quando existe concorrência), mas isso exige coordenação e envolvimento por parte do Estado, tendo em vista que algumas das tarefas que o setor de energia precisa cumprir (tais como o estabelecimento de conexões em áreas remotas a um pesado custo) podem resultar em pouco — ou nenhum — dinheiro.

\* “Load shedding”, termo usado pelo autor, é tecnicamente um descarte automático de cargas pelo sistema elétrico, programado para evitar sobrecarga. Trata-se, assim, de uma limitação seletiva de cargas da qual resulta a transmissão de energia elétrica por apenas algumas linhas de abastecimento, em detrimento de outras. (N. T.)

Para começar, a entrega do setor elétrico para a iniciativa privada não foi, na verdade, o que aconteceu na China. Tanto lá como na Índia, o setor de energia é controlado pelo Estado, e ambos os países fazem uso do setor privado para realizar parte do trabalho. A diferença está em outro fator — na forma como as empresas estatais e o planejamento operam na China, e no fato de que a China tem investido muito mais no setor do que a Índia, tanto em termos absolutos como em percentual do PIB (mais que o dobro). Uma observação semelhante aplica-se a inúmeras outras atividades de infraestrutura: o principal contraste entre China e Índia encontra-se mais na eficácia e *accountability* da gestão pública do que na extensão da privatização.

Correndo o risco de simplificação, pode-se argumentar que os principais aspectos nos quais a agenda para a “democracia política, econômica e social” (muito enfatizada quando a Índia se tornou independente) permanece inacabada dizem respeito a duas áreas: (1) a permanente *disparidade* entre a vida dos privilegiados e o resto, e (2) a persistente *inépcia e ausência de accountability* na forma como a economia e a sociedade indianas são organizadas. Dependendo da nossa visão política mais ampla, podemos, é claro, ter outras preocupações também, e acreditar que muito ainda seja possível hoje e no futuro.\* No entanto, é difícil negar a necessidade urgente de enfrentar essas enormes disparidades e deficiências, seja qual for a maneira como o analista defina sua posição política.\*\* Nos capítulos a seguir, trataremos bastante das deficiências identificadas.

\* Para uma discussão útil sobre a relação entre “objetivos” e “visões”, ver Noam Chomsky (1999), capítulo 4.

\*\* A busca da justiça como um exercício prático tem que ser diferenciada de uma investigação mais teórica sobre um mundo perfeitamente justo aqui e agora (sobre isso, ver Sen, *A ideia de justiça*, 2009). Acordos sobre a necessidade da “abolição da escravidão” surgiram no final do século XVIII e início do XIX, em consonância com os argumentos apresentados por Condorcet, Adam Smith, Mary Wollstonecraft e outros, apesar de todos os defensores aceitarem que, mesmo depois desse grande passo, o mundo ainda estaria longe de ser idealmente justo. A viabilidade de algumas mudanças vistas como “realizadoras de maior justiça” fornece um argumento poderoso para a implementação delas, sem interferir em outras que podem ser necessárias na busca de uma justiça ainda maior, e que podem se tornar viáveis no futuro próximo ou no longo prazo. Além disso, podemos concordar com a correção de algumas mudanças como “realizadoras de maior justiça”, mesmo quando pessoas diferentes tenham visões bastante distintas da sociedade idealmente justa que buscam.

## A PRÁTICA DA DEMOCRACIA

A comparação Índia-China é particularmente importante em termos da vantagem da China sobre a Índia em várias das áreas centrais do desenvolvimento — incluindo seu êxito muito maior no estabelecimento de uma infraestrutura física e social, que proporciona uma enorme contribuição para o desenvolvimento econômico e social. Há, de fato, para os indianos, bastante coisa interessante a aprender com o que está acontecendo na China. Com efeito, comparações de indicadores sociais padrão amplamente utilizados em comparações internacionais, tais como aqueles cobertos pelos *Relatórios de desenvolvimento humano* da ONU, ou pela lista dos *Objetivos de desenvolvimento do milênio*, tendem a favorecer quase inteiramente a China em relação à Índia, e esse contraste — e não apenas a vantagem no crescimento do PIB per capita — nos diz algo de considerável importância para os esforços de desenvolvimento na Índia.

No entanto, aqui existe uma necessidade de alguma cautela também, já que muitos interesses dos indianos — assim como dos chineses — não estão contemplados nas tabelas comparativas de indicadores sociais ou taxas de crescimento. A maioria dos indianos parece valorizar a estrutura democrática do país, inclusive a política multipartidária, as eleições livres sistemáticas, os meios de comunicação em grande medida sem censura, a garantia substancial de liberdade de expressão e a posição independente do Poder Judiciário, entre outras características de uma democracia viva.<sup>6</sup> Aqueles que ainda criticam o funcionamento das instituições democráticas indianas (e certamente estamos entre eles) não podem negar que há um grande contraste entre o que a Índia já foi capaz de alcançar e o que muitos países, incluindo a China, têm realizado até agora na prática da democracia.

Não só o acesso à internet e à opinião pública internacional é sem censura e irrestrito na Índia como também há um vasto conjunto de meios de comunicação apresentando pontos de vista amplamente diferentes, com frequência bastante críticos ao governo em exercício.<sup>7</sup> Conforme mencionado, os jornais da Índia também refletem perspectivas políticas muitíssimo contrastantes, embora existam lacunas importantes que ainda precisam ser preenchidas. O crescimento econômico tem ajudado bastante a ampliar o acesso da população à comunicação de massa (incluindo rádio, televisão e internet) em todo o país, em zonas



rurais e urbanas, complementando satisfatoriamente a disponibilidade de notícias livres de censura e a discussão crítica sem restrições.

A liberdade de expressão tem valor em si mesma, e é algo que a maioria das pessoas aprecia. Mas trata-se também de um importante instrumento para a política democrática, que reforça a participação potencial — e real — das pessoas. O interesse na participação política e social hoje parece se estender até as partes mais pobres da população indiana.<sup>8</sup> Há outras questões também em torno das diferenças políticas e jurídicas entre a Índia e a China, tais como o uso de julgamento e punição, incluindo a pena capital, consagrada por lei. A China costuma executar mais gente em uma única semana do que a Índia em todo o período desde sua independência, em 1947.<sup>9</sup> Se o nosso foco estiver em comparações abrangentes entre a qualidade de vida na Índia e na China, temos de dirigir nosso olhar para além dos tradicionais indicadores sociais. E há aqui razões para apreciar o que a Índia tem sido capaz de alcançar, ainda que exijamos mais da prática da democracia no país.

Devemos, no entanto, olhar também para o que a Índia não conseguiu realizar, e questionar se as liberdades democráticas são compatíveis com a extensão das conquistas para cobrir essas lacunas. Por exemplo, recentemente tem havido uma boa dose de discussão e agitação sobre a prevalência generalizada da corrupção na Índia. Trata-se, sem dúvida nenhuma, de um grande fracasso, mas seria tolice atribuir essa falha à democracia; na verdade, muitos países não democráticos (incluindo a China) são afetados por uma enorme corrupção. Da mesma forma, o problema não pode ser erradicado pela busca de meios não democráticos de justiça sumária (a exemplo da punição severa organizada às pressas para os corruptos), como às vezes se propõe. Não é preciso abandonar o processo legal a fim de atender às demandas da maioria dos indianos em favor de se estender, de modo mais abrangente, a *accountability* democrática aos culpados de corrupção (mais sobre isso no capítulo 4).

A mídia pode dar uma contribuição enorme para esse importante desafio, ajudando a destacar as queixas genuínas do povo, em vez de negligenciar amplamente as violações de regras e normas, como costumava ser o caso até pouquíssimo tempo (e ainda acontece com frequência quando as transgressões ocorrem longe dos holofotes). Há também a relevante questão da suscetibilidade à corrupção que afeta sistemas específicos de administração, por meio dos quais funcionários públicos e dirigentes de empresas têm o poder de ofe-

recer favores em troca de alguma gratificação, sem serem expostos ou penalizados por suas infrações. Nesse sentido, o chamado “Raj das Licenças” promoveu de forma desmedida uma cultura de corrupção.\* Muitos desses problemas podem ser resolvidos por reformas institucionais, mas há necessidade de alguma alteração nas normas comportamentais para que se elimine a aceitabilidade — para si e para os outros — da prática de corrupção. E essa também é uma questão na qual uma mídia provida de consciência social tem um papel a desempenhar. Nos aprofundaremos nessas questões mais adiante: o ponto aqui é chamar a atenção para o problema da corrupção, que torna o fornecimento de serviços públicos e a operação dos mercados — além, obviamente, do exercício dos direitos democráticos — mais vulneráveis do que precisam ser.

A comparação entre Índia e China levanta ainda outra questão, a qual devemos comentar brevemente antes de encerrar este capítulo introdutório. Como a China tem se saído muito melhor do que a Índia, via de regra, na utilização do crescimento econômico para aprimorar os serviços públicos e a infraestrutura social, pode-se indagar se o sistema democrático da Índia é na verdade uma barreira para a aplicação dos frutos do crescimento econômico com o propósito de melhorar a saúde, a educação e outros aspectos do “desenvolvimento social”. Ao responder a essa pergunta, é difícil evitar a sensação de nostalgia. Quando a Índia registrou taxas muito baixas de crescimento econômico, como foi o caso até a década de 1980, um argumento comum usado pelos críticos da democracia era que esse tipo de governo era hostil ao rápido crescimento econômico. Era difícil convencer os críticos de que o crescimento depende do suporte do ambiente econômico, e não do ardor dos sistemas políticos. O debate sobre a oposição entre democracia e crescimento econômico ficou para trás (o que se deveu sobretudo às altas taxas de crescimento da Índia democrática), mas como avaliar o suposto

\* A expressão “Licence Raj” foi cunhada em referência sarcástica a “British Raj”, como os indianos chamaram o período de domínio imperial britânico na Índia. Abarcava um sistema de controle e regulamentação dos negócios por parte do novo governo indiano, o que em termos administrativos significava a exigência de licenças ou autorizações do governo para uma série de atividades, desde o estabelecimento de empresas até o controle da produção. Na prática, essa imensa burocracia centralizadora favorecia os grandes monopólios e oligopólios, além de institucionalizar a corrupção. Implementado em 1947, foi sistematicamente desmantelado a partir das reformas liberais e desregulatórias iniciadas em 1991. (N. T.)

conflito entre a democracia e o *uso* dos frutos do crescimento econômico para o progresso social?

O que um sistema democrático realiza depende em grande parte de quais questões são trazidas ao compromisso político. Algumas questões são extremamente fáceis de politizar, como a calamidade da fome (cuja recorrência tende a cessar de forma abrupta com a instituição de um sistema político democrático atuante), enquanto outras — menos imediatas e de menor visibilidade — proporcionam um desafio muito mais difícil. É bem mais complicado usar os meios democráticos para remediar a subnutrição não extrema, ou persistentes desigualdades de gênero e de casta, ou a ausência de assistência médica para todos, e o sucesso ou o fracasso nesses casos depende significativamente do alcance e do vigor da prática democrática.<sup>10</sup> No entanto, tem havido um progresso considerável na conduta de algumas dessas questões, tais como aspectos específicos da desigualdade de gênero, por meio de uma prática da democracia de alguma forma aprimorada nos últimos anos. Mas ainda existe um longo caminho a ser percorrido para admitirmos todos os percalços e injustiças sociais a que muitos indianos são submetidos de forma persistente.

Na China, o processo decisório depende em grande medida de decisões de gabinete, tomadas por líderes políticos, sujeitos a uma pressão democrática relativamente pequena. O fato de os líderes chineses, apesar de seu ceticismo sobre os valores da democracia e da liberdade, terem assumido um forte compromisso com a erradicação da fome e do analfabetismo, sem dúvida, ajudou no avanço econômico e social da China. Existe, no entanto, uma fragilidade severa nesse processo, uma vez que pouco poderá ser feito caso os líderes do governo alterem sua prioridade em uma direção contraproducente. A realidade desse perigo revelou-se de forma catastrófica na epidemia chinesa de fome de 1959-62, que matou pelo menos 30 milhões de pessoas, quando o regime não conseguiu entender o que estava acontecendo e não havia pressão pública contra suas políticas, como teria acontecido em uma democracia efetiva. Os erros políticos se acumularam ao longo desses três anos de fome devastadora. Tal fragilidade tornou a ser vista com as reformas econômicas de 1979, que melhoraram a eficiência da agricultura e da indústria chinesas, mas também envolveram um enorme recuo do princípio de cobertura universal dos cuidados de saúde, sobretudo em áreas rurais. Como o machado caiu sobre o “sistema médico cooperativo rural”, a proporção da população do campo

abrangida por serviços de saúde gratuitos ou fortemente subsidiados caiu para 10% ou menos em questão de poucos anos.

Tais fragilidades são inevitáveis em um sistema autoritário, no qual políticas de amparo e proteção social de repente podem mudar, a depender da política do poder exercido no topo. Um direito adquirido ao atendimento de saúde não poderia ter sido tão facilmente — e tão rapidamente — subtraído numa democracia. A subtração do direito universal aos cuidados médicos reduziu de maneira drástica o progresso da longevidade na China, e a larga vantagem chinesa sobre a Índia em termos de expectativa de vida diminuiu ao longo das duas décadas seguintes, caindo de catorze anos a mais para apenas sete. No entanto, as autoridades chinesas por fim vieram a reconhecer o valor do que havia sido perdido, e reintroduziram o seguro social de saúde em grande escala (com novos arranjos, incluindo o “novo regime de cooperativa de assistência médica”) desde 2004 aproximadamente.<sup>11</sup> A China tem hoje uma proporção muito maior do que a Índia de pessoas com acesso à saúde garantido (mais de 90%). A diferença na expectativa de vida a favor da China vem aumentando de novo, e o alcance da cobertura de saúde é claramente fundamental para essa diferença.

Dado seu sistema político, a Índia tem de cultivar a participação democrática exigindo cuidados universais de saúde e também uma solução para essa negligência de longa data. Isso significa pressionar o governo em exercício, mas também fazer dessas prioridades parte das reivindicações da oposição, uma vez que os governos, em especial um constituído por uma coalizão, como o que hoje se encontra em Nova Delhi, precisam responder às prioridades definidas por pressões políticas e demandas públicas, as quais podem assumir formas amplamente diversas, todas concorrendo pela atenção e pelos recursos governamentais. Cultivar a participação democrática pode ser uma tarefa mais difícil do que convencer um punhado de líderes políticos da necessidade de uma mudança. Mas, se uma norma dessa natureza é estabelecida democraticamente, torna-se menos sujeita à fragilidade a que todas as decisões autoritárias restam vulneráveis. A fim de alcançar a China na cobertura de saúde e ultrapassá-la em termos de resiliência, a Índia precisa fazer um uso muito melhor do sistema democrático do que faz hoje. O mesmo pode ser dito da prioridade à educação básica para todos.

Ao lidar com a multiplicidade de seus problemas, para a Índia pode haver uma tentação de — mas não uma séria razão para — abandonar ou reduzir seu

longo compromisso com a democracia, pelo qual tantas pessoas têm lutado e que tanto bem já fez ao país. É profundamente decepcionante que não se tenha feito um uso melhor das oportunidades oferecidas por uma democracia política e uma sociedade livre para resolver os problemas que tantos indianos continuam a enfrentar. É importante reconhecer que o sucesso de uma democracia depende, em última análise, do vigor de sua prática, e esse será um dos principais pontos focados neste livro.

O apelo de Ambedkar para “educar, agitar e organizar” (que citamos anteriormente) é possível em uma democracia de uma forma que é impossível na sua ausência. Mas, como Ambedkar argumentou também, organização e agitação precisam ser baseadas em uma argumentação adequada e bem informada. O primeiro item em seu apelo — “educar” — é importante aqui. Como ficará claro à medida que o livro prossegue, nos inspiramos muito na visão de Ambedkar da participação pública informada e arrazoada. A tarefa mais importante não é tanto descobrir uma “nova Índia”, mas contribuir para realizá-la.