

EDITORIAL

DIFERENTES OLHARES SOBRE A JUSTIÇA SOCIAL: DAS TEORIAS FILOSÓFICAS AO DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fábio D. Waltenberg*

Ao idealizarmos este volume, nosso objetivo principal era conseguir reunir um conjunto de artigos que exemplificasse – inclusive para leitores não-iniciados no tema – de que forma trabalhos apoiados direta ou indiretamente em diferentes teorias de justiça distributiva podem contribuir para o enriquecimento dos debates contemporâneos sobre políticas sociais. Algumas contribuições que compõem o volume partiram de convites deste editor convidado; outras foram submetidas espontaneamente. Não houve, porém, uma delimitação prévia de quais áreas (educação, saúde, meio-ambiente, etc.) deveriam ser abordadas. Tampouco houve pré-determinação quanto ao tipo de metodologia a ser adotada nos artigos que comporiam o volume, nem sobre a disciplina de origem dos autores. Essa relativa imprecisão – que foi intencional – visava a possibilitar certa diversidade de enfoques.

Uma pergunta óbvia é: por que razão quem se interessa por justiça social em geral e, em particular, pelo desenho de políticas sociais – que supostamente têm o potencial de tornar uma sociedade mais justa –, deveria se preocupar com teorias de justiça distributiva? Embora a melhor resposta a esta questão seja revelada através da própria leitura dos artigos que compõem este volume, já aqui podemos revelar alguns indícios.

No início de seu excelente livro, Marc Fleurbaey (1996) procura determinar o raio de ação do economista normativo. (Seu foco é sobre economistas, mas a analogia com os demais cientistas sociais é válida). No que poderíamos denominar “a linha de produção de políticas sociais”, o economista normativo ocuparia uma posição intermediária, cabendo-lhe traduzir os princípios de justiça relevantes (desenvolvidos pelo filósofo político), sistematizando-os em critérios e objetivos sócio-econômicos, ou, em outras

* Editor convidado, bacharel e mestre em economia pela USP, e Dr. em economia pela Université Catholique de Louvain, Bélgica. Em sua pesquisa, tem procurado relacionar economia da educação, microeconometria e teorias de justiça distributiva. Publicou artigos e capítulos em revistas e livros nacionais e internacionais, além da tese intitulada “Quantitative and normative analysis of educational inequalities, with reference to Brazil”, agraciada pela ANPEC (Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia) com o Prêmio “Haralambos Simeonidis” de melhor tese de economia em 2007.

Atualmente, é pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), no Rio de Janeiro, e professor visitante de economia da educação no departamento de economia da UCLouvain.

palavras, em ideais normativos. Quanto aos desafios ligados à efetiva implementação desses ideais normativos, estes seriam objeto de estudo do economista positivo. Para os nossos propósitos, o que interessa é que, qualquer que seja a concepção de justiça social ou o modelo de política social que esteja em debate em determinado momento do tempo, seus contornos fundamentais muito provavelmente terão sido traçados anos, décadas ou séculos antes, por algum filósofo político, e retocados meses, anos ou décadas antes, por algum cientista social com interesse em questões normativas. Frente a isto, é quase inevitável a um economista não pensar num dos parágrafos mais citados da Teoria geral de John M. Keynes (1936), comumente usado para ressaltar a importância da ciência econômica, mas que, na realidade, como se notará na citação a seguir, também atribuía papel igualmente relevante à filosofia política:

As idéias dos economistas e dos filósofos políticos estejam elas certas ou erradas, são muito mais poderosas do que se costuma imaginar. Na verdade, o mundo é governado praticamente apenas por elas. Homens práticos, que se julgam livres de quaisquer influências intelectuais, geralmente são escravos de algum economista já falecido. Loucos no poder, que tomam decisões a seu bel-prazer, distribuem seus arrebatamentos inspirados nos escritos deixados por algum acadêmico anos antes.¹

Portanto, uma série de idéias – tanto as “certas” como as “erradas” –, formuladas algum dia por filósofos políticos, propagam-se nos mais diversos meios, inclusive nas instâncias acadêmicas e extra-acadêmicas em que se travam discussões acerca de quais políticas são ou seriam mais adequadas para tornar mais justa uma sociedade. Note-se, por exemplo, que controvérsias como as que há atualmente no Brasil, em torno da legitimidade das políticas de cotas para negros nas universidades ou da legitimidade de um programa como o Bolsa Família, não raro se alimentam de fragmentos de argumentos que foram produzidos ou desenvolvidos algum dia por um filósofo político ou um cientista social interessado em questões normativas. No nosso entendimento, porém, a fim de ir além das formulações do senso comum na análise de questões de natureza normativa, é recomendável voltar – ao menos periodicamente! – à nascente da argumentação.

Tradução livre da passagem a seguir: “The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back.” (KEYNES, 1936, cap. 24)

Mas, afinal, o que são essas teorias? Elas compõem uma área de pesquisa que se encontra na fronteira entre diferentes disciplinas, especialmente entre a filosofia política e a economia normativa, e procuram fornecer subsídios teóricos sólidos e consistentes com o intuito de fundamentar a repartição de direitos e obrigações entre os membros de uma sociedade, a partir de princípios éticos básicos: igualdade, liberdade, solidariedade, eqüidade, pluralismo, neutralidade, entre outros. Desde que bem fundamentados e integrados à argumentação, nada impede que sejam levados em conta outros valores que não fazem parte desse seleto grupo de “princípios éticos básicos”, tais como: restrições de ordem prática (ex: a eficiência, tão cara aos economistas), de ordem política (ex: viabilidade política) e de outras naturezas (ex: respeito aos interesses das gerações futuras, preservação do meio-ambiente, valorização da diversidade cultural etc.), embora a incorporação desses valores complementares requeira, muitas vezes, também a expertise do cientista social positivo.

Não se espera, necessariamente, do pesquisador interessado em questões normativas sua “adesão” a uma ou outra teoria. Seu trabalho consiste principalmente em perscrutar os pressupostos e a estrutura argumentativa em que se sustenta cada teoria, bem como as consequências lógicas de sua “aplicação”, em especial as políticas sociais que dela se podem inferir. Para Atkinson e Stiglitz (1980, p. 335), a análise normativa consiste em “explorar a estrutura dos argumentos”. Como resultado, determina-se critérios e objetivos sócio-econômicos (idéias normativos) sólidos que sirvam como base para se julgar se uma sociedade (ou uma esfera específica da sociedade) é justa ou não, ou o quanto justo ela é em comparação com outras, e para se determinarem diretrizes para o desenho de políticas sociais.

Não se trata, portanto, de se observar de que forma certas “ideologias circunstâncias” – orientações normativas pontuais como “social-democracia”, “neoliberalismo”, “socialismo bolivariano” ou afins –, defendidas por um partido político, um grupo de interesse ou um punhado de pessoas mais ou menos influentes local ou globalmente, definiriam princípios norteadores de políticas. Trata-se, sim, de se compreender como teorias de justiça, que por definição observam o mundo sem ingenuidade, mas com serenidade, com relativa imparcialidade (ou, no mínimo, com parcialidade justificada), longe do frenesi do dia-a-dia, do jogo político, da ação de grupos de interesse, etc., pode nos ajudar a compreender nossas escolhas coletivas e, na medida do possível, aperfeiçoá-las.

Trata-se de uma tarefa francamente utópica? Em parte, sim. Porém, isso não é necessariamente um problema, afinal, conforme nos lembrou a citação de Keynes acima, os “homens práticos” e os “loucos no poder”, que se creem isentos de qualquer influência intelectual, na realidade tomam, inconscientemente, suas decisões com

base nas idéias de economistas e filósofos políticos falecidos... O tempo das teorias de justiça distributiva é, em grande medida, o longo prazo, em que discussões parcialmente utópicas são bem-vindas. O que nos parece utópico hoje, não necessariamente o será amanhã. Como afirma Yannick Vandeborght em sua defesa do que no Brasil se costuma denominar “renda básica de cidadania” e que, freqüentemente, é tratada por muitos como uma “fantasia defendida por alguns excêntricos”, o sufrágio universal e a abolição da escravatura também foram consideradas utopias descoladas da realidade no seu tempo!

Por fim, nos parece que o interesse no tema da justiça social e nos instrumentos e mecanismos para sua persecução é enormemente amplificado por vivermos num país com distribuição de renda muito desigual, mais pobre do que aqueles em que boa parte das teorias de justiça foram e são desenvolvidas, que apresenta sistema político frágil e alto grau de informalidade nas relações econômicas, e, acima de tudo, onde os meios tradicionais para se promover justiça social são deficientes: sistemas tributários e redistributivos deficientes (por sonegação, corrupção, regressividade tributária, confusão tributária...). Trata-se de uma sociedade em formação, em alguns aspectos muito distantes dos ideais de justiça social. Se do ponto de vista do ideal em que gostaríamos de viver, o quadro ainda é desolador, do ponto de vista da pesquisa, o país é um verdadeiro “laboratório de políticas sociais”, com o qual muito se pode aprender, e em que a, por assim dizer, “criatividade institucional” pode surtir grandes efeitos. Assim, as contribuições deste volume, que seriam leitura salutar em qualquer país do mundo e em qualquer tempo, num país como o Brasil e no momento atual, são mais do que isso: são essenciais.

Nosso objetivo inicial, de oferecer um volume que apresentasse diversidade em vários níveis, foi plenamente atingido, o que constitui uma das maiores riquezas desta publicação, pois se oferece ao leitor um panorama de diferentes olhares sobre a justiça social, respeitando, é claro, os parâmetros explicados nos parágrafos acima. Em especial, destaque-se que não só os autores dos artigos provêm de distintas disciplinas, como também os enfoques adotados são bastante variados.

Essa diversidade requeria que a distribuição dos artigos seguisse algum princípio lógico. Grosso modo, podemos dizer que iniciamos pelos dois artigos mais conceituais e também menos “concretos”, isto é, que não se preocupam tanto com políticas específicas; depois passamos a três artigos que, ainda que contenham rico conteúdo conceitual, preocupam-se também com aspectos concretos, com desenhos de políticas e desafios ligados à implementação, especialmente num país em desenvolvimento; conclui-se com um artigo de natureza quantitativa, que contém um diagnóstico de um

aspecto particular da justiça social que, conquanto seja específico, é importantíssimo por ter impacto sobre diversas outras esferas da justiça social.

O primeiro artigo, dos economistas Marcelo Medeiros e Débora Diniz constitui uma excelente introdução – didática e rica em conceitos – acerca das teorias de justiça distributiva e da relação destas com a formulação de políticas sociais. É uma leitura altamente recomendável para quem não esteja familiarizado com o tema, mas não frustrará condecorados do assunto, uma vez que inúmeros pontos-chaves dos debates de caráter normativo são abordados – inclusive alguns espinhosos são mencionados, como as dificuldades para se levar em conta externalidades e direitos e obrigações entre gerações diferentes. Assim, de certa forma, o artigo delimita muito bem o alcance das teorias de justiça em sua relação com políticas sociais. E antecipa discussões, tanto conceituais como de implementação, que são tratadas mais pormenorizadamente nos artigos subsequentes.

O segundo artigo do volume é a primeira das duas contribuições internacionais com as quais temos o privilégio de contar. Axel Gossen, renomado filósofo político e membro ativo da Cátedra Hoover², nos oferece um artigo que partilha com o anterior o caráter eminentemente conceitual; e tampouco neste caso se enfocam problemas concretos relacionados ao desenho de políticas específicas. Porém, ao invés de discutir aspectos associados à justiça entre indivíduos de uma mesma geração, o interesse aqui se desloca para a repartição de direitos e obrigações entre gerações ao longo do tempo, com inevitáveis referências a questões ambientais. Gossen mostra, com grande profundidade e clareza, como a consideração de aspectos da justiça inter-generacional acrescenta dificuldades teóricas não triviais ao aparato conceitual das teorias intrageracionais, que, por opção metodológica, são o seu ponto de partida.

Não constituem desafios apenas as questões de justiça inter-generacional. Certas indagações importantes são freqüentemente deixadas sem resposta, ou respondidas apenas parcialmente, pelas teorias de justiça distributiva tradicionais, mesmo ao se abstrair de questões inter-generacionais. Uma delas é o tratamento dado às “exceções” e, acrescentando-se, à própria determinação de como definir as exceções. Na porção mais conceitual do terceiro artigo do volume, ao confrontar o tratamento concedido pelas teorias de John Rawls e de Eva Kittay aos temas da deficiência e do cuidado interpessoal, a doutoranda em ciências da saúde Flávia Squinca explicita as limitações de uma teoria de justiça que valha apenas para as “regras”, sem pensar nas “exceções”. Ao nos

² A Cátedra Hoover, filiada à Université Catholique de Louvain, na Bélgica, é um instituto dedicado à pesquisa na área de ética econômica e social.

recordar que todos nós fomos, somos ou seremos deficientes ou carentes de cuidado em algum ponto da nossa vida, e que ser deficiente ou dependente é algo em grande medida determinado pela loteria do azar, ganha ainda mais força o argumento de que uma teoria de justiça deve ser abrangente o suficiente para integrar desde sua concepção tanto o tratamento dado às “regras” como aquele dado às “exceções”. Além das contribuições no plano conceitual, o artigo também tem o mérito de introduzir o leitor num quadro geral das políticas dirigidas a deficientes, dependentes de cuidados e cuidadores no Brasil na atualidade – ainda bastante rudimentares e aperfeiçoáveis.

O quarto artigo é a segunda contribuição internacional do volume (esta em inglês), escrita por Yannick Vanderborght, cientista político também com passagem pela Cátedra Hoover, e um dos maiores entusiastas da idéia da renda básica, difundida no Brasil sob o rótulo de “renda básica de cidadania”. Seu texto defende com argumentos éticos e econômicos uma proposta de política social ousada, a saber: “a garantia de uma renda monetária a todos os membros de uma comunidade política, em termos individuais, ao longo de suas vidas, sem comprovação de renda, nem exigência de contrapartida”.³ Conforme explica o autor, a renda básica de cidadania, apesar de ser concedida a todos os indivíduos adultos, por uma série de razões beneficiaria muito mais os mais necessitados e seria financiada sobretudo pelos mais ricos. Em outras palavras, apesar de ser uma política universalista – contando, portanto, com todas as vantagens de políticas dessa natureza –, teria efeitos de uma política focalizada, contabilizando a seu favor também as vantagens deste tipo de política. Num momento em que uma das maiores críticas ao desenho do Bolsa Família brasileiro reside justamente na falta de incentivos para que os beneficiários do programa deixem de o ser algum dia (via inclusão no mercado de trabalho, por exemplo), uma reflexão sobre um programa de renda básica – no qual, por definição, não é preciso criar “porta de saída” visto que todos os cidadãos são beneficiários – é extremamente oportuna.⁴

O quinto trabalho, elaborado pelo jurista Diogo Coutinho, é mais um a oferecer tanto uma reflexão conceitual esclarecedora como uma discussão mais concreta sobre alternativas de políticas que se apresentam em países em desenvolvimento numa esfe-

3 Conforme a tradução da proposta apresentada na edição brasileira do livro co-autorado pelo autor: Vanderborght e Van Parajs (2006).

4 Ressalte-se ainda o paralelo – ou melhor dizendo, o contraste – que pode ser traçado entre o Alasca, onde um programa de renda básica foi implementado em consequência de uma situação de abundância de recursos naturais, e alguns estados e municípios brasileiros, que viram seus orçamentos se multiplicar por várias dezenas ou centenas de pontos percentuais na última década em razão dos royalties do petróleo (ex: município de Campos, no Rio de Janeiro), sem que se saiba muito bem, neste caso, qual seria a forma mais inteligente de bem aproveitar estes recursos. Programas de garantia de renda básica poderiam ser incluídos no cardápio das medidas a serem estudadas nestas localidades para implementação no curto prazo.

ra específica: a de regulação de serviços públicos (especialmente o de telecomunicações).

Na reflexão conceitual, combinam-se conhecimentos provenientes das mais diversas sub-disciplinas – economia institucional, da informação e industrial; direito econômico e teorias de justiça distributiva – numa exposição lúcida e atenta sobre alternativas de regulação (mercado vs. estado vs. regimes mistos) visando a alcançar objetivos parcialmente concorrentes (eficiência vs. eqüidade) na provisão de serviços públicos.

Ao usar exemplos brasileiros recentes para discutir as arbitragens e escolhas feitas pelo formulador de políticas para escapar tanto das temidas “falhas de mercado” como das não menos temidas “falhas extra-mercado”, o autor nos recorda que não devem ser desprezados diversos mecanismos secundários (second-best) de redistribuição de riqueza e oportunidades, os quais podem ser promotores de justiça social estratégicos num país grande, regionalmente desequilibrado, com renda mal distribuída, e que conta com sistemas tributários e previdenciários (tradicionalmente, considerados firstbest) ineficientes, confusos e regressivos.

No artigo que fecha o volume, os economistas Marco Túlio França e Flávio Gonçalves tratam daquele que é talvez o canal mais crucial na transmissão das desigualdades inter-geracionais e, portanto, causador da perpetuação da injustiça social: as disparidades de qualidade educacional. Antes de apresentarem os resultados empíricos, os autores fazem uma breve resenha de modelos que explicam como a teoria econômica enxerga o círculo vicioso que aprisiona tantos países a uma situação em que se realimentam a desigualdade de renda, a desigualdade educacional, a fragilidade do sistema político e o subdesenvolvimento do sistema financeiro (limitando a oferta de crédito e, logo, o investimento em capital humano). A seguir, expõem-se os resultados de um minucioso trabalho de microeconometria da educação, em que se evidenciam as relações entre desempenho de alunos numa prova aplicada nacionalmente (o SAEB) e algumas características: (i) dos próprios alunos, (ii) de sua família, (iii) do seu entorno (professores, escola, aspectos geográficos, políticos etc.). Um resultado importante – e que confirma resultados anteriores dessa literatura – é a grande influência que as variáveis ligadas ao perfil sócio-econômico do aluno têm sobre o seu desempenho, o que constitui evidência clara da existência de uma grande inércia inter-geracional. Uma virtude adicional do artigo é o fato de ser um exemplo concreto de como é possível dar tratamento quantitativo a questões de justiça social.

Antes de dar espaço aos artigos propriamente ditos, gostaria de registrar um sincero agradecimento ao Professor Marcos Reigota pelo gentil convite que fez a este ainda jovem pesquisador, para editar este volume, tarefa que exigiu algum esforço... mas que proporcionou um grande prazer também. Muito obrigado, Marcos!

E boa leitura a todos!

Rio de Janeiro, 30 de março de 2008.

Referências

- ATKINSON, A.B.; STIGLITZ, J. E. *Lectures on public economics*. New York: Mc Graw Hill, 1980.
FLEURBAEY, M. *Théories économiques de la justice*. Paris: Economica, 1996.
KEYNES, J. M. *General theory of employment, interest, and money*. Cambridge: Macmillan Cambridge University Press, 1936.
VANDERBORGHT, Y.; VAN PARIJS, P. *Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.