

PARADIGMAS DE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA EM POLÍTICAS SOCIAIS

Marcelo Medeiros*

Debora Diniz**

RESUMO: Este artigo discute como os paradigmas da equidade e o da igualdade prescrevem a justiça na alocação de recursos públicos em políticas sociais e como levam em consideração as diferenças entre indivíduos. O argumento é que para compreender a diferença entre os paradigmas é preciso distinguir entre nível e distribuição dos recursos. Além disto, o artigo também trata de algumas dificuldades enfrentadas na implementação de decisões baseadas nestes paradigmas, como, por exemplo, a consideração de aspectos que vão além das características individuais (externalidades) e além dos indivíduos existentes (justiça inter-geracional).

PALAVRAS-CHAVE: Igualdade. Equidade. Justiça alocativa. Focalização. Universalismo.

PARADIGMS OF DISTRIBUTIVE JUSTICE PRESCRIBING SOCIAL POLICIES

ABSTRACT: We examine how two paradigms of justice – equity and equality – prescribe the allocation of public resources in social policies and how they take into account differences among individuals. To distinguish key aspects of the two paradigms we show that there is a distinction between the decisions with regard to the level and to the distribution of the resources. In addition, we show difficulties that arise in the implementation of decisions based on these paradigms when one goes beyond the account of solely individual characteristics (externalities) and beyond the existing individuals (inter-generational justice).

KEY WORDS: Equality. Equity. Allocative justice. Targeting. Universalism.

Agradecimentos

Os autores agradecem os comentários de Fábio D. Waltenberg.

* Dr. em Sociologia, Pesquisador do International Poverty Centre e do CSC - Cambridge University. E-mail: marcelo.medeiros@undp-povertycentre.org Endereço: International Poverty Centre - SBS 01 - J - 1001 Brasília – DF -70.076-900

** Dra. em Antropologia, Profa. da Universidade de Brasília, membro do comitê de diretores da International Association of Bioethics. E-mail: anis@anis.org.br

Recebido em: 11/2007 Avaliado em: 07/03/2008

1 Introdução

O debate sobre justiça na alocação de recursos públicos em políticas sociais ganha importância em função direta do grau de escassez de recursos e do nível de desigualdade entre as pessoas. Para as democracias contemporâneas, é particularmente interessante a discussão sobre regras alocativas aplicáveis a todos os cidadãos e critérios para o tratamento discricionário de exceções. Os paradigmas de justiça dão a base normativa para a formação dessas regras.

Este artigo apresenta elementos do debate atual sobre alocação de recursos públicos. Essa apresentação tem como foco dois paradigmas de justiça: equidade e igualdade no tratamento das pessoas. O objetivo é discutir como cada paradigma trata as desigualdades entre as pessoas para decidir a quantidade de recursos a ser alocada a cada uma delas, mostrando que a igualdade de tratamento não leva em consideração as diferenças entre indivíduos, ao passo que o paradigma da equidade parte dessas diferenças para definir as regras distributivas.

Teorias de justiça não servem para orientar apenas a alocação de recursos públicos, muito embora seja possível avaliar em que medida a alocação de recursos privados é justa a partir das teorias. Porém, no caso dos recursos privados, há um elemento adicional a ser discutido: em que grau é legítimo que direitos de propriedade privada afetem a forma de distribuição destes recursos. Nosso foco em recursos públicos parte do pressuposto de que eles, uma vez arrecadados, pertencem à coletividade e, portanto, não são propriedade de um indivíduo particular.

Os paradigmas de justiça dizem respeito à determinação de como os recursos devem ser divididos entre a população, e não de quanto se deve distribuir, ou, em outras palavras, referem-se à distribuição e não ao nível de recursos alocados por uma política pública. Por isso, o artigo trata também de aspectos relacionados à implementação desses paradigmas e questões relacionadas à distinção entre universalização e focalização, bem como à consideração de externalidades e gerações futuras na alocação.

2 O papel das regras de alocação

A discussão analítica sobre justiça alocativa em políticas sociais inicia-se por uma discussão dos princípios que servem de regra para decidir o que é ou não justo. Essa discussão é pertinente no Brasil, uma vez que os recursos disponíveis são escassos e a baixa renda de grande parte da população leva à dependência em relação aos serviços prestados pelo Estado, fazendo com que os resultados da alocação tenham impactos consideráveis na vida dos cidadãos.

Se não houvesse escassez de recursos, seria menor a discordância em relação aos

princípios de universalidade no acesso e uso ilimitado, o que permitiria a todos o direito de utilizar os serviços públicos tanto quanto desejassem. Porém, diante da escassez, é preciso definir quem tem direito ao acesso e, principalmente, quanto cada pessoa pode utilizar dos bens coletivos. Como não se pode conceder indefinidamente tudo para todos, a decisão sobre quem tem direito a quê tem de ser tomada em algum momento.

Havendo diretrizes gerais para a alocação de recursos, as decisões utilizarão os mesmos princípios para todos os indivíduos. Se essas diretrizes não existirem, tais decisões serão discricionárias, ou seja, ficarão a critério de quem detém o poder de decidir caso a caso. Decisões alocativas discricionárias têm espaço em um regime democrático quando se referem a situações especiais, mas dificilmente um processo decisório essencialmente discricionário pode ser considerado como mecanismo adequado em uma democracia.

Quando se discute o uso de recursos públicos em um regime democrático é inaceitável que o princípio ético da distribuição dos bens norteie-se por valores que não são reconhecidos como legítimos pela maioria das pessoas, o que pode ocorrer mais facilmente quando as decisões são tomadas sem o uso de princípios gerais norteadores. Isto se torna tanto mais importante quanto maior for a escassez de recursos e a desigualdade na sociedade. Por isso, na gestão de recursos públicos, é fundamental que as diretrizes éticas referentes aos princípios de alocação sejam claras e, ao máximo possível, elaboradas com a participação coletiva. Se essas diretrizes não parecerem adequadas à sociedade, os regimes democráticos possuem diversos mecanismos (como as leis e as eleições) que permitem alterá-las.

Não é fácil estabelecer diretrizes sempre justas, uma vez que os princípios norteadores são quase sempre muito gerais e derivam de valores nem sempre bem definidos. Assim, devido à generalização característica das normatizações visando à justiça social, uma diretriz pode tentar impor princípios a situações em que eles não se aplicariam. Há casos complexos que não são contemplados plenamente pelos princípios. As diretrizes de uma política pública devem, além de tratar a regra geral, permitir o tratamento das exceções. É o tratamento das exceções, por exemplo, que muitas vezes garante que os interesses das minorias não sejam esmagados pela vontade da maioria. A grande tarefa na construção de diretrizes das política pública nos regimes democráticos é, portanto, estabelecer com clareza os princípios que devem ser seguidos e construir mecanismos que sejam aceitos como legítimos para a sociedade para o tratamento das exceções.

As democracias contemporâneas, todavia, são sistemas políticos representativos.

Como as decisões não são tomadas coletivamente e sim por representantes da sociedade, a alocação de recursos públicos depende dos interesses que essas pessoas representam. Esses interesses não estão determinados no dia da eleição. Durante o mandato, representantes podem ser substituídos, influenciados ou mesmo corrompidos. Sabese disso e aqueles que têm capacidade de mobilização e organização suficientes tentam orientar a alocação de recursos a objetivos próprios e de seus grupos, constituindo grupos de interesse, tais como entidades de classe e movimentos sociais. A mobilização demanda tempo e uma série de recursos, o que faz com que os indivíduos marginalizados na sociedade raramente constituam entidades organizadas para defender seus interesses. Assim, nas democracias em que o poder de influência dos grupos de interesse é grande, as demandas dos marginalizados tendem a ser atendidas apenas quando coincidem com as demandas daqueles com maior poder de influência nas decisões de Estado.

A ação dos grupos de interesse não é intrinsecamente boa ou má. É normal que na democracia um determinado conjunto de pessoas se organize para buscar aquilo que considera importante para si ou para os outros. O que permite julgar quais ações são razoáveis ou não são os princípios que devem nortear a alocação de recursos. Apesar da existência de outras alternativas aplicáveis, o debate sobre a justiça distributiva em políticas sociais gira predominantemente sobre dois paradigmas: igualdade no tratamento e equidade no tratamento recebido do Estado.

3 Igualdade e equidade

Pelo paradigma da igualdade, todos os indivíduos devem sempre receber o mesmo tratamento. Implícita nessa noção está a idéia de que as pessoas são todas iguais, têm os mesmos direitos e, portanto, merecem os mesmos recursos provenientes do Estado. Por esse princípio, uma pessoa rica deve ter absolutamente o mesmo tratamento e, conseqüentemente, merece a mesma fração dos recursos públicos que uma pessoa pobre. Trata-se de um paradigma baseado em uma moralidade de direitos, diferente, porém, das moralidades fundadas em direitos de trabalho ou de propriedade, que julgam justa a distribuição dos recursos de acordo com a contribuição dos indivíduos para sua obtenção. Tal como hoje é expressa, essa idéia remonta a Locke (2005 [1698]) e a Rousseau (1978 [1754]) e está nos fundamentos das Revoluções Francesa e dos Estados Unidos.

O paradigma da equidade reconhece que os indivíduos são diferentes entre si e, portanto, merecem tratamento diferenciado que elimine ou reduza a desigualdade. Agir com equidade, de modo simplificado, significa reverter desigualdades injustas quando elas existem e tratar igualmente a todos quando não houver desigualdades.

Muitas teorias de justiça adotam elementos do paradigma da equidade em sua formulação. Marx (1972 [1875]), por exemplo, tratando de justiça distributiva entre indivíduos, propõe a conhecida regra “a cada um de acordo com suas necessidades, de cada um de acordo com suas capacidades” que é, fundamentalmente, uma manifestação igualitarista de apoio à equidade. O “princípio da diferença” de Rawls (1995 [1971]) igualmente se baseia na idéia de que indivíduos desiguais devem ser tratados de modo desigual para que a desigualdade seja reduzida.

Essa contraposição de paradigmas é, na verdade, uma simplificação de um debate bastante sofisticado. No sentido usado aqui, paradigmas são grandes agrupamentos cuja criação tem objetivos meramente analíticos; na prática, uma mesma teoria de justiça pode defender igualdade na distribuição de alguns bens e equidade na distribuição de outros. Por exemplo, o primeiro princípio de justiça de Rawls, referente à distribuição de bens primários, pode ser facilmente classificado como associado ao paradigma da igualdade enquanto o princípio da diferença pertence à classe das propostas de equidade. O que assegura a coerência de dois paradigmas aparentemente inconciliáveis em uma mesma teoria de justiça é o fato de que eles se aplicam a esferas distintas de justiça, isto é, a conjuntos diferentes de bens a serem distribuídos.

4 Três passos de implementação

Como o paradigma da igualdade no tratamento se baseia na regra simples de se distribuir frações iguais de recursos a todas as pessoas, há pouco o que se explorar sobre seus mecanismos de funcionamento. O debate mais intenso sobre esse assunto encontra-se dentro da discussão sobre como promover a equidade.

O princípio básico de uma regra de equidade declara que o tratamento desigual é justo quando é benéfico aos indivíduos mais carentes. No entanto, a implementação dessa idéia é menos simples do que pode parecer à primeira vista. O primeiro passo para sua implementação é a definição do equalisandum, isto é, o objeto da equidade - aquilo que se pretende distribuir. Em outras palavras implica responder à pergunta “igualdade de quê?”. Existem diversas tentativas de resposta, que incluem bem-estar ou utilidade (nas versões ‘necessidades’, ‘desejos’ e ‘felicidade’ do termo), capacidades, recursos, oportunidades ou mesmo objetos mais concretos como riqueza e educação.

O segundo passo é uma etapa de identificação das diferenças entre indivíduos ou grupos, isto é, uma etapa que requer algum tipo de mensuração do equalisandum, uma medida da posição de cada indivíduo na distribuição daquilo que é considerado relevante para a promoção da equidade. Mesmo se o primeiro passo for dado e o objeto

da equidade for definido em termos abstratos - o que em si já é uma tarefa sujeita a várias controvérsias - restam várias dificuldades na implementação do segundo passo.

Em geral, definições muito abstratas do objeto da equidade não são operacionalizáveis em termos de identificação, o que, em última instância, as tornam pouco úteis. A alternativa mais usada diante desse problema é partir de categorias abstratas para definir um equalisandum mais concreto. Em outras palavras, utilidade, capacidade e oportunidades cedem lugar a riqueza, educação e saúde, categorias ainda assim abstratas e que precisam ser reduzidas na operacionalização de políticas públicas.

O terceiro passo de implementação é a definição de uma regra distributiva. “Tratar os desiguais desigualmente” e “dar mais aos que têm menos” são ainda regras muito gerais. Tentativa de dar especificidade a essas regras são, por exemplo, o critério de maximin que, na linguagem do welfarismo, consiste em escolher a alternativa que irá maximizar o bem-estar do indivíduo que tem o mínimo de bem-estar. Há ainda critérios não welfaristas similares ao maximin, como o princípio da diferença de Rawls.

Existem adaptações posteriores do maximin, como a regra de leximin - em referência a decisões lexicográficas, isto é, hierarquizadas em um “léxico” de alternativas - na qual, no caso de haver dois indivíduos ocupando a pior posição na hierarquia das utilidades individuais, a escolha entre alternativas se dá por seu impacto sobre o nível de utilidade do indivíduo seguinte, e assim sucessivamente até o desempate. Regras que consideram que o foco do maximin no pior indivíduo é excessivo propõem, alternativamente, que a escolha alocativa leve em conta toda a população, dando mais peso aos indivíduos em piores condições.

Independente do objeto da equidade, a definição de regras de distribuição também está sujeita a várias controvérsias. Por exemplo, escolher uma alternativa que prioriza em termos absolutos o indivíduo em piores condições pode significar deixar de lado alternativas que teriam um efeito pouco menor para o último indivíduo, mas também trariam grandes benefícios para os “penúltimos” e “antepenúltimos” indivíduos.

Em termos mais técnicos, a solução dessas controvérsias por ferramentas welfaristas requer a definição de uma função de bem-estar social. Uma função de bem-estar social é uma regra que determina como deve ser agregado o bem-estar dos vários indivíduos da sociedade, estabelecendo o peso que deve ser dado a cada um nessa agregação. No maximin, por exemplo, o peso dado ao bem-estar do indivíduo em piores condições é infinito, ou seja, só ele importa para a decisão. Outras funções de bem-estar usam uma ponderação menos radical e admitem menores benefícios para os últimos a depender do grau de benefício que se pode alcançar para os penúltimos, e assim sucessivamente.

Quando todos os indivíduos recebem exatamente o mesmo peso, isso significa que

são todos considerados iguais, independentemente de serem iguais de fato e, portanto, devem ser tratados de maneira igual. Diz-se nesse caso que a aversão à desigualdade da função de bem-estar é nula, ou seja, a função de bem-estar tem aversão à desigualdade nula, o que caracteriza o paradigma da igualdade de tratamento. É fácil ver, portanto, que da equidade radical do maximin à igualdade plena de tratamento existe um conjunto infinito de alternativas. Portanto, o terceiro passo, a definição de uma regra distributiva, também depende de uma série de escolhas.

5 Nível e distribuição

É importante distinguir o debate sobre o nível de recursos a serem alocados e a forma de sua distribuição. Os paradigmas de igualdade e equidade dizem respeito à distribuição dos recursos públicos, podendo ser aplicados à alocação de quaisquer montantes de recursos. Nas discussões sobre a composição e gasto do orçamento público há um segundo debate, o qual diz respeito ao nível dos recursos a serem administrados pelo Estado.

Em termos simples, o debate sobre o nível dos gastos públicos busca responder à pergunta “quanto será gasto?”, ao passo que o debate sobre distribuição tem como foco a pergunta “quem será beneficiado?”. Analiticamente, distribuição e nível podem ser tratados separadamente. Nada determina, a priori, que a opção por um determinado paradigma de justiça distributiva implique maior ou menor nível de recursos para uma política pública.

No entanto, não é raro encontrar alguma confusão sobre esse assunto, a qual em geral se dá por uma associação equivocada entre igualdade de garantia de direitos universais e equidade de noções minimalistas de justiça, como indica Kerstenetzky (2006). Isso provavelmente ocorre porque, no embate entre minimalistas e os defensores de um Estado de Bem-Estar abarcativo universalista, o argumento lançado pelos que defendem que os gastos sociais devam ser os menores possíveis, envolve a focalização dos gastos apenas na população em piores condições - em termos gerais, os “pobres”. Se, por um lado, é verdade que a posição minimalista recomenda a focalização dos gastos, por outro é um erro vincular o paradigma da equidade ao minimalismo. Boa parte do igualitarismo contemporâneo defende não o paradigma da igualdade, mas a equidade como um dos referenciais de justiça distributiva, ao mesmo tempo em que apóia grandes ações do Estado para a redução das desigualdades, algumas vezes com uma extensão ainda maior do que a defendida por posições universalistas.

6 Universalização e focalização

As questões referentes aos paradigmas de igualdade e equidade remetem a um tema recorrente na formulação de políticas sociais: as divergências entre universalização e focalização. Na universalização, todos os indivíduos têm direito de acesso a determinados serviços públicos, que são assegurados indiscriminadamente. Na focalização, os recursos disponíveis geralmente são concentrados em uma população particular de beneficiários, embora seja possível também beneficiar todas as pessoas, porém de maneira diferenciada. Os indivíduos-alvo das políticas focalizadas são, geralmente, aqueles em maior “desvantagem”, como os pobres, ou as minorias sociais, mas podem também ser algum grupo com atributos particulares, como os idosos, certos grupos profissionais, etc.

Um aspecto que distingue focalização e universalização é a maneira como cada procedimento trata desigualdades de recursos, necessidades ou capacidades, a depender do enfoque utilizado. Os indivíduos são diferentes em termos daquilo que podem utilizar para promover seu próprio bem-estar, daquilo que necessitam para viver adequadamente e na capacidade que têm de fazer escolhas e alcançar objetivos que podem ser considerados legítimos, mas cada paradigma trata essa diferenciação a seu próprio modo.

Ambos os procedimentos têm como ponto de partida a defesa de direitos sociais, embora, evidentemente, esses direitos possam ter conteúdos distintos. A principal distinção entre eles está muito mais na forma como cada paradigma trata as diferenças individuais. A distribuição focalizada usa as diferenças entre os indivíduos como critério de seletividade de beneficiários de uma determinada política. A distribuição universal, no limite, não leva essas diferenças em consideração. Mas vários fatores podem ser levados em conta para se diferenciar indivíduos. Necessidades e recursos são apenas dois desses fatores, e, na verdade, é possível até mesmo argumentar que a distinção entre necessidades e recursos não pode ser feita, pois há interseção entre eles, mas ambos são particularmente úteis como exemplo, à medida que são intuitivamente fáceis de compreender.

Praticamente toda política é desenhada de modo a selecionar beneficiários em função de necessidades. Isso é particularmente evidente no atendimento de saúde. Um hospital público tende a recusar atendimento a uma pessoa que não tem qualquer evidência de necessitar desse atendimento, independentemente do hospital pertencer a um sistema universal ou focalizado. Analogamente, um hospital, mesmo pertencendo a um sistema universal, pode priorizar uma pessoa com um problema mais grave e até para isso mesmo recusar temporariamente o tratamento de alguém com doenças de pouca gravidade.

O que vai mais claramente distinguir os dois sistemas é a atenção dada à disponibilidade de recursos dos usuários da política. Para a universalização, a distribuição de recursos dos beneficiários é irrelevante, já que certos direitos são aplicáveis a todas as pessoas, independente de suas características. Para a focalização, no entanto, a distribuição dos recursos dos quais os indivíduos dispõem é fundamental. Supondo a mesma necessidade insatisfeita entre dois indivíduos, aquele que possui menos recursos para tentar satisfazê-la tem prioridade para receber o auxílio público.

No entanto, é importante frisar que não é adequado tratar recursos disponíveis como sinônimo de riqueza. A situação hipotética de um acidente automobilístico entre um motorista muito rico e um muito pobre que são ambos levados inconscientes à emergência de um hospital público mostra que, nessas circunstâncias, a riqueza não pode ser usada como recurso e, portanto, não pode entrar no cálculo da decisão pelo princípio da equidade. Por outro lado, seria muito menos controverso utilizar critérios de riqueza para selecionar, por exemplo, beneficiários de um programa de combate à pobreza focalizado. Embora teoricamente seja possível pensar em critérios abstratos de decisão, na prática critérios concretos de focalização têm que ser definidos segundo o tipo de política e seus objetivos.

A combinação entre necessidades contempláveis insatisfeitas e distribuição de recursos dos indivíduos são os dois pontos gerais fundamentais nas decisões de alocação de recursos públicos. Entretanto, fora das situações “necessidades iguais e recursos diferentes” e “necessidades diferentes e recursos iguais”, essa combinação é complexa, tornando-a delicada de ser realizada. Essa é uma das razões pelas quais, nas decisões alocativas, os princípios de igualdade e equidade nem sempre são sustentados como absolutos, pois a adoção de princípios éticos é processual, podendo ser alterada ao longo do tempo (RORTY, 1991). O fato é que, na vida real, um mesmo formulador de políticas pode combinar universalização e focalização no desenho das diversas políticas públicas. Apesar de importante, a opção pelo paradigma de equidade ou igualdade não esgota a decisão sobre universalizar ou focalizar, como se pretende mostrar adiante.

7 Para além das características individuais

Ponderar necessidades e recursos individuais não esgota os limites dos problemas de justiça na alocação de recursos públicos. Várias políticas são acompanhadas de externalidades, isto é, implicações não só para os beneficiários como também para terceiros. Um exemplo típico de externalidade é o obtido por um programa de vacinação. Uma pessoa vacinada não só se beneficia individualmente por estar imunizada, como também beneficia sua comunidade, à medida que não contrai doenças que pode

riam contagiar terceiros. Ou seja, mesmo os indivíduos não-vacinados são também beneficiados pelo programa de vacinação, já que se reduz a prevalência de uma determinada doença. Analogamente a essa externalidade positiva, existem algumas externalidades que têm efeitos negativos.

Decidir uma alocação a partir apenas de características dos indivíduos pode impedir que essa alocação seja a mais justa possível. A rigor, toda vez que uma alocação de recursos públicos implicar em algum tipo de externalidade, essa deve também ser levada em conta na decisão. Mas contabilizar externalidades, no entanto, é uma tarefa difícil, muitas vezes evitada. Do ponto de vista operacional, a tarefa exige uma série de suposições sobre os mecanismos de transmissão dos efeitos de uma política e dados que permitam avaliá-los. Como os mecanismos de transmissão não são bem conhecidos e os dados necessários para avaliá-los são escassos, em geral, as externalidades não são contabilizadas diretamente em programas sociais, salvo aqueles em que seus efeitos são mais visíveis.

Critérios alocativos como o maximin, que ignoram os efeitos das medidas sobre todos os indivíduos exceto o em piores condições, prescindem da contabilidade de externalidades. No entanto, regras alocativas baseadas em funções de bem-estar que dão peso maior que zero ao segundo indivíduo em piores condições e os seguintes, em tese, exigem o conhecimento de externalidades para a alocação ótima, isto é, aquela que alcança o nível máximo de justiça.

8 Para além dos indivíduos existentes

Alocações justas levam em consideração necessidades e recursos. No entanto, não há motivo para se crer que a justiça deva desprezar o tempo e referir-se apenas às necessidades e recursos das pessoas existentes. Pode parecer estranho pensar em justiça para indivíduos não-existent. Essa idéia, porém, é uma tentativa de englobar, por exemplo, as gerações futuras nas considerações sobre alocação de recursos. A disponibilidade do bem “educação” no futuro é, em parte, determinada historicamente, ou seja, pelas ações em educação no passado e no presente. Logo, como as alocações de recursos realizadas hoje afetarão gerações futuras, parece razoável incluí-las nas considerações sobre justiça, de uma forma muito semelhante ao que se faz nas discussões sobre o uso do meio ambiente. Porém, se as pessoas ainda não existem, é difícil ponderar com segurança suas necessidades e recursos individuais e, por isso, lança-se mão do conceito de “coletivo”. As decisões em nome da “coletividade” são tomadas levando em conta um ideal normativo de sociedade que possui várias funções, dentre elas a de tentar controlar a incerteza decorrente da falta de parâmetros objetivos para as alocações de recursos.

É difícil, porém, aplicar critérios distributivos individuais quando decisões são tomadas em nome da coletividade. Uma alternativa para esse problema é orientar as alocações por regras de reciprocidade. O exemplo mais clássico de reciprocidade é o do mutirão, em que indivíduos ajudam uns aos outros sem que se defina a priori quando e em quanto serão reciprocamente ajudados. No entanto, um exemplo que melhor se aplica ao caso são os pactos inter-geracionais para a manutenção do sistema previdenciário de partição: com seu trabalho os jovens da geração A sustentam um fundo previdenciário para a geração B, que por sua vez sustentou o fundo da geração C. O que garantirá o fundo previdenciário da geração A são regras de reciprocidade que determinam um compromisso entre gerações atuais e gerações futuras.

O conceito reciprocidade refere-se a um modo de integração social distinto da troca. Em uma relação de troca os indivíduos comparam os valores do que está sendo trocado e definem suas condições no momento em que a relação ocorre. Do ponto de vista analítico, a troca só garante a relação entre os indivíduos no momento em que é realizada. Na reciprocidade, indivíduos não comparam valores para definir suas condições para doar algo, mas fazem a doação em função da manutenção de uma coletividade que pode ou não vir a retribuir sua doação em termos equivalentes. Mecanismos de reciprocidade perduram no tempo e, portanto, são coerentes com a idéia de “coletividade”.

Note-se que, do ponto de vista motivacional, reciprocidade é algo distinto de puro altruísmo (DWORKIN, 2005). A relação altruísta é motivada pelo interesse no bem-viver de terceiros, independente de qualquer outro benefício próprio ou para a coletividade; a relação de reciprocidade é motivada pelo interesse no bem-viver de terceiros porque a garantia deste bem-viver tem implicações para a própria coletividade. Para efeitos de comparação, a motivação para a troca pura seria, no limite, os interesses próprios.

9 Conclusões

Quanto maior a escassez e maior a desigualdade entre as pessoas, mais importante é a aplicação de critérios de justiça distributiva para a alocação de recursos públicos. Esses critérios determinam quem tem direito ao acesso e quanto cada indivíduo pode utilizar dos bens coletivos. Quando aplicadas a todos os indivíduos, as diretrizes impedem alocações discricionárias, sujeitas ao poder daqueles autorizados a decidir caso a caso. Em um regime democrático, a alocação discricionária é pertinente apenas quando decide sobre as situações especiais em que regras gerais não se ajustam adequadamente, e ainda assim quando guiadas por princípios ainda mais gerais. Os paradigmas de igualdade e equidade no tratamento das pessoas predominam no

debate atual sobre a justiça distributiva em políticas sociais. O paradigma da igualdade sustenta que os indivíduos devem sempre receber o mesmo tratamento, independente de suas desigualdades. O paradigma da equidade leva em conta as desigualdades entre os indivíduos para definir alocações e determina que o objetivo de uma alocação pública é reverter desigualdades injustas quando elas existem e tratar igualmente a todos quando não houver desigualdades.

Os paradigmas referem-se à forma como os recursos devem ser distribuídos, não ao nível de recursos a distribuir, ou seja, dizem como, mas não quanto distribuir. É possível aplicar ambos a qualquer nível de recursos e a escolha de um paradigma não implica mais ou menos recursos para uma política pública. Vale notar que essa contraposição de paradigmas simplifica um debate bastante sofisticado. Primeiro, porque entre ignorar diferenças na situação dos indivíduos e priorizar de modo absoluto o indivíduo em piores condições há uma série de alternativas intermediárias. Segundo porque uma mesma teoria de justiça pode defender igualdade na distribuição de alguns bens e algum grau de equidade na distribuição de outros.

A implementação do paradigma de igualdade no tratamento implica a distribuição de frações iguais de recursos a todas as pessoas. Critérios de equidade, por sua vez, determinam que os indivíduos em piores condições recebam mais. Sua implementação implica estabelecer o objeto da equidade e medir a situação de cada indivíduo com relação a esse objeto, para então especificar regras que determinem quanto cada indivíduo deve receber em função de sua situação. No debate sobre políticas sociais, a universalização de benefícios está vinculada ao paradigma da igualdade, ao passo que a focalização se associa ao paradigma da equidade, ainda que equidade não se restrinja à seletividade de beneficiários.

Como muitas políticas públicas geram externalidades, decidir uma alocação, a partir de características individuais, pode impedir que a alocação seja a mais justa possível. Além disso, a justiça deve ser feita levando-se, também, as gerações futuras nas considerações uma vez que a alocação de recursos feita no presente pode afetar a disponibilidade dos recursos no futuro.

Referências

- DWORKIN, R. Igualdade e capacidade. In: _____. A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 331-430.
- KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização? Revista de Economia Política, São Paulo, v. 26, n. 4 (104), p. 564-574, out. / dez. 2006.
- LOCKE, John. Two treatises of government. 5.ed. London: Adamant, 2005.
- MARX, Karl. Critique du programme de Gotha In: Marx, K.; Engels, F. Critique des programmes de Gotha et d'Erfurt. Paris: Éditions Sociales, 1972.
- RAWLS, J. Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- RORTY, R. Objectivism, relativism and truth. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. São Paulo: Abril Cultural, 1978.