

Desigualdade como questão política

CELIA LESSA KERSTENETZKY¹

No desenho de políticas de enfrentamento das desigualdades sociais, são necessários recursos de toda natureza: uma compreensão pormenorizada dos problemas concretos, um conhecimento das opções técnicas disponíveis, uma diretriz de política amparada em princípios de justiça aplicáveis à classe de problemas e, finalmente, uma definição de justiça social idealmente resultante de escolha coletiva. Em cada um desses níveis, evidentemente, intervém o fator político, isto é, o fato de que as respostas produzidas serão decisões resultantes de oposições, conflitos, negociações, pluralidade de visões.

Neste artigo, busca-se discernir os recursos que a reflexão mais teórica em política disponibiliza, sobretudo em termos de parâmetros de justiça social. A idéia é que uma maior clareza quanto às opções políticas, nesse sentido mais abrangente, possa contribuir para um melhor discernimento na escolha de políticas sociais alternativas. O debate sobre essas alternativas corre o risco de esterilidade se, em acréscimo à consideração dos problemas concretos e da “tecnologia social”, não se esclarecerem também as opções disponíveis de justiça social.

Podemos encontrar importantes recursos para pensar modos de tratar as desigualdades sociais, tanto na chamada teoria da democracia como nas teorias da justiça propriamente ditas. As opções políticas serão introduzidas neste texto a partir da recuperação de algumas dessas idéias. Primeiramente, serão enfocadas, de forma resumida, estratégias para lidar com as desigualdades sociais indicadas pela teoria democrática; a seguir, serão apresentadas algumas opções contemporâneas de justiça igualitária; e, por último, a abordagem de uma escolha indeterminada entre estilos de política social (focalização *versus* universalização), indicando que a solução do dilema requer o recurso de uma definição mais ampla de justiça social.

Teoria democrática

A questão social, sobretudo na forma de desigualdades socioeconômicas, ocupou a imaginação dos principais teóricos da democracia, de Platão a autores contemporâneos, sem nenhuma exceção importante. Se excluirmos o próprio Platão e Tocqueville, que indicaram efeitos políticos preocupantes da *igualdade* social, duas perguntas são recorrentes na tradição democrática moderna: qual a extensão do dano que as desigualdades sociais infligem à democracia? Em que dimensão societária esse dano deve ser reparado?

Em resposta à primeira pergunta, é usual reconhecer que as desigualdades sociais intensas e sistemáticas se traduzem em desigualdade política – distintos poderes de grupos sociais (de decisão, de fixação de agenda ou de formação autônoma de preferências políticas), correspondentes ao acesso diferenciado a vantagens socioeconômicas, a recursos materiais e cognitivos. Entretanto, a resposta à segunda pergunta ensejou uma variação importante na teoria democrática, compondo o que aqui se denominará de o *paradigma madisoniano* e o *paradigma rousseauiano*.

Segundo o paradigma madisoniano, o sistema político – eleições livres, eleitorado extenso, arranjos constitucionais incluindo um sistema competitivo de representação política, divisão de poderes e estrutura federal – seria o *locus* de correção dos danos impostos pela desigualdade social à igualdade política. Nesse paradigma, uma vez que as desigualdades socioeconômicas originariam conflitos entre facções organizadas em torno de interesses simétricos, e supondo que as desigualdades jamais possam ser canceladas (pois, mesmo se canceladas, elas se recomporiam inevitavelmente dada a heterogeneidade humana), apenas o sistema político poderia assegurar alguma forma de igualdade política. As facções seriam domesticadas pela representação política e pela competição partidária, e esta, plasmando-se sobre um eleitorado extenso, socialmente diverso, contra um pano de fundo constitucional de divisão e descentralização de poderes, produziria uma desejável fragmentação política.

No século 20, os pluralistas americanos são representantes típicos dessa antecipação madisoniana: a idéia de que a extensão do eleitorado e sua crescente diversidade social ensejariam fragmentação política, ou seja, quanto mais complexa a estrutura social mais competitivamente (e menos hierarquicamente) se organizaria o poder democrático. Isso significa que o sistema de representação política se apresentaria como condição necessária e (quase) suficiente para garantir uma igualdade política aproximada.

A imaginação política democrática é, no entanto, também influenciada por um outro paradigma, denominado, para efeito desta exposição, de rousseauiano. Segundo ele, a representação política seria uma delegação injustificável de liberdade, uma vez que as decisões coletivas de que trata o processo democrático dizem respeito não à agregação de (ou barganha entre) interesses particulares de facções, mas ao bem comum ou ao interesse público. Por sua vez, o entendimento sobre o bem comum – seu conteúdo, suas exigências – requer que os cidadãos sejam capazes de formar juízos autônomos, o que pressupõe, ainda, que estejam livres de privações e de relações de dependência.

¹ Professora adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

A igualdade material aproximada seria precondição para a formação independente de juízos saudáveis sobre o bem comum; a participação direta representaria o exercício pleno da liberdade política como participação política ativa na geração e na aplicação da *vontade geral*. O sistema de representação política, ao contrário de suavizar os efeitos politicamente iníquos da desigualdade social – como no paradigma madisoniano –, significaria um grilhão a mais de que a democracia precisaria se libertar, uma vez que tivesse substancialmente reparado as próprias desigualdades socioeconômicas.

No século 20, neopluralistas americanos, participativistas, deliberativistas, todas essas correntes incorporam ao sistema de representação política (em princípio reconhecido como necessário em função da extensão da cidadania política) aperfeiçoamentos institucionais e políticos que afetam a estrutura social e as relações econômicas de modo a incrementar a igualdade política. A inclusão política – das pessoas economicamente desfavorecidas, daquelas sub-representadas e do próprio interesse público entendido não como agregação de interesses particulares, mas como se dá a conhecer ao cabo do processo de deliberação democrática – requer a correção das desigualdades socioeconômicas intensas e sistemáticas no próprio lugar onde elas se originaram: a estrutura socioeconômica.

A idéia é a de que menos desigualdade ampliaria a participação política, sobretudo das pessoas menos favorecidas, politicamente desalentadas – tema privilegiado pelas vertentes participativistas e associativistas –, além de reduzir a concentração de poder relacionada à concentração de recursos materiais, como enfatizam autores do neopluralismo.

Justiça igualitária

Que a democracia é beneficiada com a redução de desigualdades sociais intensas e sistemáticas parece estabelecido nessas vertentes contemporâneas da teoria democrática. Mas é no campo das teorias da justiça onde proliferam concepções e princípios de justiça que separam o joio do trigo: as desigualdades justificáveis daquelas que não o são. E, nesse campo, a própria democracia emerge como um desses critérios de justificação, mas não como o único (eficiência econômica, equidade, igualdade e solidariedade seriam outros candidatos à consideração).

Seria útil apresentar algumas das principais alternativas contemporâneas de justiça (organizadas como tipos ideais, correndo o risco de simplificação) em contraste com aquela que pode ser considerada a concepção de justiça de uso ordinário em uma economia de mercado chamada neste texto de concepção *fina* de justiça – em referência ao minguado papel concedido ao Estado na promoção de justiça social. A partir dessa concepção, serão introduzidas versões mais espessas, sublinhando seus traços mais importantes.

A concepção de justiça de uso ordinário em uma economia de mercado é aquela que atribui exclusivamente ao mercado a função de distribuição de vantagens socioeconômicas (as diferentes remunerações dos portadores de diferentes recursos econômicos)

e ao Estado de Direito a função de zelar pela lei e a ordem necessárias ao funcionamento satisfatório daquela economia – garantindo os direitos de propriedade, o cumprimento dos contratos e a proteção contra a fraude. Essa concepção teria duas vantagens em relação a arranjos sociais alternativos (onde a presença do Estado é mais visível, seja na alocação de recursos, seja na distribuição de vantagens): maximizaria a liberdade de escolha dos indivíduos e traria os maiores ganhos em termos de eficiência econômica – uma vez que a alocação de recursos seria induzida exclusivamente pelos incentivos do mercado, os quais refletem valores que a sociedade livremente atribui a bens e serviços.

A eficiência se beneficiaria da desigualdade. São as remunerações desiguais ao trabalho e à poupança que induzem as realocações de recursos que promovem eficiência. Porém, como efeito positivo das desigualdades, maior eficiência econômica, dinamicamente, se traduz em crescimento econômico, que se traduz em emprego e renda, levando benefícios às pessoas mais pobres. Finalmente, essa concepção confere ao Estado a atribuição de prover uma rede de proteção social (renda mínima, seguro-desemprego e imposto de renda negativo são algumas de suas variantes), reconhecendo a existência de algum grau de incerteza nos mercados, e da rede como uma espécie de seguro social contra a incerteza.

Em contraste com essa concepção fina, *mercadocêntrica*, de justiça, temos uma teoria *espessa* que concebe a justiça como um valor moral complexo, abrangendo não apenas eficiência e liberdade econômica, como também outras liberdades (entre elas a política), além da igualdade. Embora conceda ao mercado primazia na alocação de recursos econômicos, aqui há o reconhecimento de que o Estado tem uma importante função complementar na *distribuição* de vantagens socioeconômicas. Trata-se, pois, de uma concepção de justiça *social* .

A base justificatória dessa intervenção repousa sobre o fato de que o mercado opera sobre uma distribuição prévia de recursos e vantagens, que, por sua vez, predetermina as chances de sucesso dos indivíduos em suas transações econômicas, ensejando desigualdades “injustas” (isto é, não baseadas exclusivamente na escolha e na responsabilidade individual) de chances de realização de projetos de vida. Classe, família, cor, gênero, etnia e idade, características que não podem ser ditas de responsabilidade individual, influenciam fortemente os resultados finais do jogo econômico, quando determinam os recursos que os indivíduos levam ao mercado e quando dão significado real à sua (desigual) liberdade de escolha.

Para que as escolhas individuais fossem realmente livres, seria necessário que os indivíduos tivessem acesso a um leque amplo de opções, a oportunidades efetivamente (não apenas formalmente) iguais de realização de vantagens socioeconômicas. Essas oportunidades, portanto, incluiriam não apenas a igualdade de direitos civis e econômicos, mas também igualdade de oportunidades políticas (de participação do processo de decisão coletiva, cujos resultados afetam suas chances de realização), sociais (por exemplo, acesso à

educação e à saúde) e econômicas (renda e riqueza), para a promoção das quais seria necessária uma política explicitamente redistributiva.

Normalmente, a extensão dessa redistribuição seria limitada pelos imperativos da eficiência e das liberdades civis. Em particular, a influente versão rawlsiana (de John Rawls) dessa concepção de justiça aprovaria apenas as desigualdades socioeconômicas que beneficiassem as pessoas menos favorecidas, superiormente ao que faria uma situação em que prevalecesse a igualdade econômica.

Pensar a justiça igualitária como redistribuição de oportunidades de realização, incluindo renda e riqueza, sugere uma família de novos problemas e modos alternativos de tratá-los. Afinal de contas, a distribuição eqüitativa de oportunidades reais de realização nas sociedades contemporâneas encontra tradução em arranjos sociais os mais variados. Além disso, ao centrar a justiça igualitária na promoção desse gênero de igualdade – e não, por exemplo, no ideal de igualdade de resultados individuais, ou, ainda, de propriedade coletiva da totalidade dos meios de produção –, a distribuição eqüitativa exclui alguns tipos de arranjos da pauta de alternativas sob consideração, por exemplo, o socialismo com planificação econômica centralizada.

Nas sociais-democracias da Europa Central, a ação redistributiva do Estado se faz mediante um amplo espectro de intervenções: provisão de lei e ordem, regulação da atividade econômica, investimento direto em setores da economia, oferta de bens públicos os mais variados (de defesa e segurança a educação e saúde), transferências de renda para financiar redistribuição em favor de grupos sociais vulneráveis, bem como a produção de bens públicos via tributação.

Tanto a base justificatória como o sucesso desse modelo têm sido alvo de críticas. A partir daqui, serão mencionados três problemas. Em primeiro lugar, a extensão das intervenções reparatórias – requeridas para restaurar justiça à economia de mercado e à estrutura social dela resultante – coloca naturalmente a pergunta: em que medida alguns dos pressupostos dessa economia não deveriam ser eles mesmos, e não seus efeitos, colocados em questão e modificados? Nessa linha de raciocínio, alguns autores sugerem que, em vez de concentrar-se na redistribuição de *renda*, como no modelo social-democrata clássico, o Estado deveria promover a redistribuição de *riqueza*, isto é, a democratização do acesso aos ativos que possuem valor e que permitiriam a quem os possuísse auferir a renda necessária para a realização de seus planos de vida.

John Rawls (2001), o filósofo político mais importante do século 20 no Ocidente, seguindo indicações de J. E. Meade, sugere que o arranjo social maximamente justo seria algo como uma “democracia de proprietários”. Outro problema que recorre em um modelo de intervenção pervasiva e minuciosa como o social-democrata clássico é o conhecimento, a informação e o monitoramento necessários ao sucesso das múltiplas intervenções, que, se forem exatamente os requeridos, podem despertar

justificados receios em relação ao custo e ao tamanho desse Estado, gerando ansiedade quanto aos graus de eficiência, liberdade individual e autonomia sacrificados no processo.

Um terceiro problema identificado no modelo social-democrata é a redução (ou não-promoção) do empoderamento^{NE} dos indivíduos pertencentes aos grupos sociais vulneráveis, justamente aquelas pessoas que são o alvo das políticas sociais: a visão de indivíduos-clientes do balcão de auxílios do Estado-providência, com o estigma e os efeitos negativos sobre o respeito próprio e alheio associados a essa condição, é certamente menos atraente do que a do cidadão-proprietário sugerido pelo modelo meadiano de democracia de proprietários.

Neste ponto, chega-se à busca de soluções para lidar com o primeiro dos problemas citados – a revisão de alguns dos pressupostos de uma economia de mercado e da estrutura social que lhe é subjacente, superando os marcos da social-democracia clássica. Para isso, segue-se o exame de um conjunto de estratégias concebidas para questionar os pressupostos de uma economia de mercado que engendram resultados distributivos indesejáveis e que, no entanto, não prescindem da função de coordenação da atividade econômica (sistema de preços informando a alocação de recursos) superiormente exercida pelo mercado, segundo hoje se supõe após o fracasso das economias centralmente planificadas.

O modelo social-democrata clássico não questiona pressupostos de uma economia de mercado que se revelam cruciais na definição do perfil da estrutura social. A referência, no caso, recai sobre dois deles, particularmente: a estrutura de direitos de propriedade e o *ethos* social – as disposições, atitudes, preferências mais ou menos compartilhadas socialmente –, que podem reforçar comportamentos egoístas-maximizadores ou, alternativamente, solidários. As opções de justiça social estão significativamente condicionadas pelo modo como olhamos para esses pressupostos, como mais ou menos fixos, inamovíveis e naturais.

• Direitos de propriedade

A noção de que direitos de propriedade têm um fundamento natural parece ser hoje esposada unicamente pelas versões mais radicais da concepção de justiça fina, mercadocêntrica, de uso ordinário em uma economia de mercado, segundo a qual a função precípua do Estado é proteger direitos de propriedade (além dos direitos necessários ao funcionamento seguro e desimpedido do mercado) estabelecidos pré-politicamente. Segundo essa visão, por exemplo, a tributação justifica-se apenas para financiar as atividades governamentais destinadas a assegurar aqueles direitos; qualquer imposição que exceda esses limites – em

^{NE} *Empowerment* é um termo da língua inglesa sem correspondência exata na língua portuguesa, derivado do verbo *empower* (dar poder, capacitar, habilitar). Algumas organizações da sociedade civil vêm utilizando “empoderamento”, apesar de a palavra ainda não estar dicionarizada.

particular, se destinada à redistribuição – representaria uma ingerência ilegítima na esfera privada de decisão, uma violação de direitos sagrados de propriedade.

Thomas Nagel (2002), professor de Filosofia e Direito da Universidade de Nova York, recentemente demonstrou que, ao contrário da autopercepção dos proponentes dessa concepção radicalmente fina de justiça, mesmo o financiamento de um bem público de uso tão generalizado quanto a lei e a ordem acaba tendo, se não intenção, ao menos *efeito* redistributivo. Por razões de eficiência pura, as pessoas mais ricas acabam pagando mais pelos bens públicos: essas pessoas, justamente por serem mais ricas, igualam as utilidades marginais de uma unidade monetária extra que pode ser alocada entre dois usos alternativos – privado e na provisão do bem público em questão – em um nível mais elevado de provisão do bem público que as mais pobres.

Raramente, as sociedades contemporâneas praticam uma concepção tão fina de justiça, sendo normal considerar como função do Estado a provisão de um conjunto mais amplo de bens públicos, em acréscimo àqueles necessários à manutenção da lei e da ordem. Assim, além da defesa nacional, da segurança pública e da administração da Justiça, o Estado provê os chamados bens públicos complementares ao funcionamento normal de uma economia de mercado, por exemplo, infra-estrutura complementar, serviços públicos, educação, saúde pública, preservação do patrimônio histórico, suporte para a cultura e as artes etc.

Ora, o financiamento de todas essas atividades pressupõe a existência de uma linha demarcatória, geralmente aceita, entre o que pode legitimamente ser considerado público e o que pode ser considerado privado, além de, por razões de eficiência, engendrar redistribuição. Ou seja, temos na prática, de modo mais ou menos consciente, na mera atividade de provisão de bens públicos sem

intento redistributivo, uma escolha social quanto à distribuição de direitos de propriedade. A sugestão de Nagel é que tornemos essa escolha mais autoconsciente e reflitamos sobre a divisão público-privado, tomando como ponto de partida, em nossa reflexão, a concepção de justiça social que nos pareça mais atraente.

Uma vez que tenhamos clareza quanto a princípios de justiça distributiva, condicionaremos nossos pontos de vista sobre a divisão público-privado (o que é apropriado pelo Estado, o que permanece em mãos privadas) e sobre a redistribuição de renda/riqueza (no interior da estrutura social) a esses princípios. Verificaremos que há vários modos de se fazer redistribuição, com provisão pública de bens e serviços ou com provisão privada (por exemplo, com Estado “grande” ou “pequeno”), e a nossa escolha entre os dois estilos deverá, portanto, basear-se em critérios não-distributivos, já que, desse ponto de vista, os resultados seriam equivalentes. É interessante observar que não necessariamente a justiça igualitária requer um Estado grande, assim como a experiência tem mostrado que não necessariamente um Estado grande tem o melhor desempenho redistributivo.

Pensar os direitos de propriedade como instituições ou convenções humanas, que se referem a concepções de justiça distributiva socialmente compartilhadas, e não a parâmetros pré-políticos, ajuda a iluminar um conjunto de arranjos sociais alternativos que tem sido proposto na literatura recente sobre justiça igualitária. Ainda que, de maneira variada, essas propostas rejeitem a idéia de um Estado principalmente protetor (implícito no modelo social-democrata clássico) em favor da noção de um Estado que capacita ou promove empoderamento (explícita na idéia meadiana-ralwsiana de uma democracia de proprietários) e de um Estado que democratiza a riqueza (e não apenas redistribui renda).

Socialismo, igualitarismo e capitalismo

A título de ilustração, segue-se uma ligeira apresentação de três modelos contemporâneos de justiça igualitária, nos quais a redistribuição convive com distintos níveis e padrões de intervenção governamental: o socialismo de mercado, o igualitarismo baseado no cooperativismo (na propriedade privada) e o capitalismo de renda básica. Na verdade, todas essas proposições possuem patronos nos séculos 19 e 20, e, aqui, será feita uma introdução ao formato contemporâneo desses arranjos sociais.

Em sua versão contemporânea, o socialismo de mercado tem sido defendido, entre outros, pelo economista americano John Roemer (1999). Diferenciando-se do modelo socialista de planejamento central que vigorou na antiga União Soviética e nos países do Leste Europeu, Roemer rejeita tanto a idéia de

propriedade coletiva dos meios de produção e alocação de recursos centralmente planejada como a noção de partido único, em defesa de um sistema político aberto, com intensa competição partidária, e de um sistema econômico que reserve ao mercado a função de alocação de recursos.

O mercado e a democracia são considerados formatos institucionais que maximizam eficiência e liberdade, respectivamente. Entretanto, em que pese a atribuição ao mercado da função alocativa – sobretudo no que diz respeito a decisões de produção e consumo –, o modelo é “socialista” no sentido em que propugna a propriedade pública dos *lucros* gerados pela economia de mercado: a destinação do excedente econômico estaria sob controle social, condicionada por decisão democrática.

Parte do excedente, compreendido como dividendo social, seria redistribuído sob a forma de uma renda de cidadania – independentemente da contribuição produtiva dos indivíduos –, enquanto outra parcela se dirigiria à realização de investimentos, cujo nível e padrão seriam decididos democraticamente.

Na prática, o investimento dos lucros seria induzido por uma política de crédito – de taxas de juros diferenciadas, refletindo o *ranking* de prioridades fixado por decisão democrática –, financiada pela tributação às corporações. Nesse modelo, em síntese, as decisões alocativas no que diz respeito à produção e ao consumo são deixadas à discricção do mercado, cabendo ao Estado (democrático) as decisões referentes ao padrão e ao nível dos investimentos, bem como à complementação das remunerações auferidas no mercado pelos agentes econômicos, via distribuição do dividendo social que não foi retido para fins de investimento.

Conclui-se que esse modelo de redistribuição requer um Estado de tamanho razoavelmente grande, com uma burocracia extensa e especializada que recolha e processe informações sobre possibilidades e alternativas técnicas, bem como informe o processo de escolha social sobre as opções políticas disponíveis. Para avaliarmos a desejabilidade do esquema, o custo desse aparato e sua eficiência relativa, bem como sua *accountability* democrática, teriam de ser ponderados com os ganhos em termos de justiça social, e estes contrastados com arranjos alternativos, líquidos de seus custos próprios.

Nesse sentido, outra alternativa, menos “estadocêntrica”, o igualitarismo baseado no cooperativismo, tem sido proposta pelos economistas Samuel Bowles e Herbert Gintis (1998). Segundo esses autores, essa é a melhor forma de se proceder à justiça social sem perder os ganhos de eficiência associados ao mercado e sem recorrer à centralização política das decisões de investimento com todos os custos envolvidos em termos de liberdade e eficiência. Tal proposta significaria a pulverização da propriedade das empresas entre trabalhadores e trabalhadoras, a implementação de uma forma de igualitarismo baseado na propriedade privada.

Na verdade, a firma cooperativa, além de ser mais democrática em seu controle, resolveria uma série de problemas de eficiência econômica presente nas firmas capitalistas. Um desses problemas encontra-se precisamente nas relações de emprego e na disciplina do trabalho. Na literatura econômica, ficou conhecido como o problema agente-mandante no âmbito das relações de trabalho: para extrair o “esforço” adequado das suas equipes, os capitalistas teriam de incorrer em custos elevados de regulação, que poderiam ser poupados se as trabalhadoras e os trabalhadores fossem, de direito, os proprietários residuais de seu esforço produtivo. Ganhos em motivação, participação e incorporação de conhecimento local seriam unicamente faturados pelas firmas democráticas.

A menor propensão à inovação e a maior aversão ao risco da firma democrática em contraposição à firma capitalista, por causa de imperfeições no mercado de capitais, poderiam ser contornadas por uma política de crédito subsidiado. Para se qualificar ao subsídio público, a firma teria de atestar seu caráter efetivamente democrático: possuir uma constituição democrática, abrir o direito igual à participação a novos e novas trabalhadores após um certo período de tempo e utilizar processos justos de admissão, emprego e promoção. Esse esquema de justiça social resguardaria o sistema de propriedade privada dos meios de produção e dos lucros, incidindo previamente sobre a distribuição inicial desses direitos, sem entretanto alterar a sua estrutura. Todas as decisões alocativas permanecem em mãos privadas, em uma redistribuição que poderíamos chamar de “mercado-cêntrica”, com redefinição dos direitos de propriedade.

É interessante observar que essa proposta se apresenta não apenas como distributivamente mais justa do que a economia de mercado com concentração de direitos de propriedade, mas também como mais eficiente ao resolver problemas de agência, relativos à assimetria de informação típica dessas economias. Portanto, trata-se de um esquema de *redistribuição eficiente*. Entre as questões que poderiam ser levantadas, duas parecem ser particularmente importantes: a possibilidade, um tanto duvidosa, de generalização do modelo de firma democrática a todos os setores da economia; e a sustentabilidade do modelo em termos da promoção continuada de justiça social ou de um ideal de igualdade aproximado. Sob os auspícios do mercado, desigualdades importantes poderiam emergir entre firmas democráticas, bem como entre o corpo funcional de setores cooperativados e os demais.

Uma lógica diferente está por trás da proposição de um capitalismo de renda básica tal qual concebida pelo filósofo e economista belga Philippe Van Parijs (2001), ainda que, do ponto de vista alocativo, o mercado seja a instituição privilegiada também nesse esquema de justiça distributiva. De novo, a reflexão sobre direitos de propriedade, ainda que presente, não se apresenta como solução para problemas de eficiência típicos de uma economia capitalista, e sim como requerida por preceitos de justiça pura e simples. Um desses preceitos sustenta, por exemplo, a idéia de que os ativos valiosos (ou o seu valor de mercado), cujo estoque presente é resultado de interações sociais passadas e presentes, deveriam ser vistos como propriedade comum, apropriada privadamente por seus possuidores atuais. Por outro lado, a economia de mercado é percebida como uma forma superior de geração de riqueza a partir desses ativos valiosos apropriados privadamente.

A partir da dupla perspectiva de uma propriedade comum de recursos externos e de um sistema de incentivos que traduz posse privada de ativos valiosos em riqueza máxima, um esquema de

justiça redistributiva, preocupado com a maximização da liberdade real de todo mundo, deveria determinar o pagamento de uma “renda de aluguel” por parte de quem possui esses ativos a todas as demais pessoas, em nível *que não afete negativamente a eficiência econômica*.

Vários fatores institucionais, convencionais e ambientais intervêm para determinar a concentração da posse de ativos valiosos por parte de seus detentores atuais, como o direito à herança, a condição familiar, a sorte: a idéia é que a renda de *monopólio* auferida por quem possui esses ativos (e não seus ganhos competitivos) seja tributada para financiar uma renda de cidadania, incondicional, a qual todos os indivíduos se qualificam por conta de sua mera condição de cidadania.

Diferentemente da renda mínima, cuja proposição encontraria abrigo em diferentes esquemas finos e espessos de justiça social e que se destinaria a grupos específicos em função de sua destituição ou *exclusão* social, a proposta de renda básica não segmenta a sociedade entre dois grupos – excluídos e incluídos –, sendo a dimensão integradora a condição universal de cidadania.

É interessante observar que, entre esses ativos valiosos, cujas rendas de monopólio se qualificariam para a redistribuição em favor do fundo de renda básica, estão não apenas os vários tipos de capital e a terra, mas também os cada vez mais raros “bons empregos”. A cláusula de que a renda de cidadania deve ser a maior possível deveria acalmar os receios quanto ao alcance redistributivamente tímido dessa medida, mas o fato é que, em países de renda média e baixa, este é ainda o cenário mais provável.

Não cabe fazer, no momento, uma avaliação exaustiva dos vários esquemas, apresentados apenas de forma preliminar, mas sugerir a validade do exercício de se combinar algumas das suas características: reconhecer a natureza social do investimento (e a falibilidade do mercado na implementação de investimentos socialmente desejáveis) como em Roemer, os ganhos em empoderamento das firmas democráticas e as vantagens econômicas associadas perante as firmas capitalistas, apontadas por Bowles e Gintis, e ainda a noção de um dividendo social, direito incondicional de cidadania. Um esquema de justiça social satisfatório provavelmente incluirá uma combinação desses elementos.

• *Ethos*

Outro importante pressuposto de uma economia de mercado – que tem entrado em foco em reflexões recentes sobre justiça distributiva – é o *ethos* social de maximização egoísta e de incentivo ao consumo. O autor que mais ênfase tem dado a esse aspecto é o filósofo americano G. A. Cohen (2001). Ele também considera que as disposições e preferências individuais, socialmente compartilhadas, deveriam ser objeto de avaliação do ponto de vista da justiça. Cohen não chega a sugerir que esse *ethos* social seja objeto de julgamento público e alvo de políticas públicas específicas com o objetivo de alterá-lo. Mas insiste em que diferentes perfis distributivos vigentes em sociedades que compartilham das mesmas instituições econômicas e políticas podem estar associados a diferentes atitudes e disposições sociais, mais egoístas ou mais solidaristas. Em sociedades onde os indivíduos demandam incentivos muito elevados para trabalhar ou poupar, as desigualdades socioeconômicas tenderiam a ser maiores do que em outras, onde a demanda por incentivos é menor.

Um aspecto diferente diz respeito ao estímulo ao consumo desenfreado e a uma concepção produtivista das instituições econômicas e sociais. Esse aspecto torna-se particularmente importante se colocado em perspectiva com questões de sustentabilidade ambiental. Uma concepção de justiça social deveria estar atenta também para esse limite. A dificuldade está em integrar aspectos relativos ao *ethos* social em uma concepção de justiça distributiva que superou a visão paternalista e

cognitivamente mal fundada da tradição utilitarista, para além de uma mera teoria sobre como se formam as expectativas dos agentes econômicos em uma economia de mercado. De todo modo, o *ethos* social parece ser um componente importante, se não da solução, pelo menos do problema da justiça distributiva.

Focalização x universalização

O discernimento sobre concepções alternativas de justiça social, se não é capaz de selecionar imediatamente entre opções de política social, aumenta a inteligibilidade da escolha, esclarecendo alguns dos pressupostos por trás das opções. Assim, o debate focalização *versus* universalização pode ganhar em inteligibilidade, uma vez articuladas essas opções contra o pano de fundo de concepções de justiça.

Por que a noção de focalização é capaz de despertar uma reação negativa tão forte de setores progressistas de nossa sociedade? Isso ocorre porque a noção de focalização aplicada a políticas sociais costuma integrar um discurso que se baseia na “concepção fina de justiça”, segundo a qual uma economia orientada para o mercado seria dotada de propriedades de autocura e, sobretudo, de uma capacidade integradora irresistível pela qual seus benefícios materiais se transmitirão à (quase) totalidade do tecido social. Sob esse ponto de vista, as políticas

sociais são principalmente residuais, incidindo, focalizadamente, sobre os segmentos que se põem à margem dos processos integradores. Não importa se esses segmentos já se encontravam excluídos quando da modernização econômica orientada para o mercado e/ou se eles originaram-se precisamente no processo de modernização, o remédio inclusivo será o mesmo: aprofundamento da lógica do mercado *cum* focalização.

A focalização torna-se um componente da racionalidade do sistema, de sua eficiência global, e será a bússola para o gasto social. Na verdade, nesse esquema de coisas, a “grande” política social seria a política econômica (que promove as reformas de orientação mercadológica, que, no longo prazo, seriam capazes de incluir todo mundo), enquanto a “pequena” política se voltaria para a administração dos focos de “resistência”. Uma vez que a política social, em sentido restrito, sofre essa compartimentalização – confinando-se em um aspecto específico, separado, da intervenção pública –, sua relação com a noção universalista de direitos de cidadania se dilui, e ela se torna mero apêndice do objetivo de eficiência que seria um traço pervasivo dos processos de racionalização característicos da modernidade.

Diz-se, então, que o imperativo da eficiência superou o dos direitos (exceto, naturalmente, aqueles necessários à operação de mercados livres) e o da (efetiva) equidade. Certamente, ninguém é contra a eficiência e a racionalização em si mesmas, mas apenas a prioridade que essas propriedades de sistemas e processos possam reivindicar em relação à questão dos direitos de cidadania e da equidade. Além disso, a crença nas propriedades de autocura das economias de mercado encontra um número cada vez mais minguado de devotos, diante da evidência significativa de sua derrota no campo dos fatos. Se, portanto, a aqui descrita acepção do termo focalização fosse a única possível, as reações negativas a ela seriam mais do que justificadas.

Há, entretanto, dois argumentos em favor da focalização que não se enquadram entre os caricaturados anteriormente, encerrados na noção de “pequena” política social. O primeiro, bastante simples, argumenta em favor da focalização no sentido de busca do foco correto para se atingir a solução de um problema *previamente especificado*, portanto como um aumento de eficiência na solução desse problema: para obter A, é melhor gastar em X ou em Z? Para acabar com a fome, é melhor dar dinheiro ou alimento? Para tirar as crianças da pobreza, é melhor dar renda para a família ou para a mãe?

Muitas das respostas dependem da avaliação de políticas públicas já experimentadas de modo incremental. E aqui é óbvio que a eficiência desse gasto é crucial; dela depende a existência de recursos para serem gastos em outras áreas igualmente carentes. Esse é o aspecto utilitarista envolvido em qualquer política social. E a correta focalização (mesmo que a noção de correção seja incremental e assintótica apenas) é certamente importante. Às vezes, pode resultar no formato contra-intuitivo

de incondicionalidade: como quando se quer atingir melhor as pessoas mais necessitadas, estendendo-se um benefício a todo mundo e não apenas àquelas parcelas (como na idéia de renda básica incondicional, em que se poupam os custos de monitoramento e as armadilhas da pobreza e do desemprego), quando, vale dizer, a melhor forma de focalizar é universalizar.

O segundo sentido, um pouco menos óbvio, atribui à noção de focalização o significado de ação reparatória, necessária para restituir a grupos sociais o acesso *efetivo* a direitos universais formalmente, apenas formalmente, iguais (acesso que teria sido perdido como resultado de injustiças passadas, fruto, por exemplo, de desiguais oportunidades de realização de gerações passadas, que se transmitem às presentes por intermédio de seu escasso acesso a recursos de natureza variada). Sem a ação/política/programa, focalizados nesses grupos, aqueles direitos são letra morta.

Em certo sentido, essas ações complementarizam as políticas públicas universais, justificadas por uma noção de direitos universais, afeiçoando-se à sua lógica, uma vez que diminuiriam as distâncias que normalmente tornam irrealizável a noção de igualdade de oportunidades embutida nesses direitos. Está claro que, em uma sociedade onde o déficit de universalidade dos direitos legalmente garantidos seja baixo, onde oportunidades de realização sejam razoavelmente equânimes, a necessidade de focalização nesse segundo sentido será menos importante. Em uma sociedade muito desigual, em contraste, as políticas sociais serão necessariamente “focalizadas”, se quiserem aproximar o ideal de direitos universais a algum nível decente de realização. Portanto, nesse segundo sentido de focalização, ela emerge do *interior mesmo de uma concepção universalista, republicana*, de direitos de cidadania. A focalização seria um requisito da universalização; a “discriminação positiva”, uma qualidade republicana compatível com o princípio da retificação ou da reparação. Compatível, pois, com a concepção de justiça social rawlsiana, onde liberdades formais para se converterem em liberdades reais requerem distribuição reparatória de oportunidades.

É necessário ter clareza que mesmo a focalização, nesse segundo sentido, pode ser pensada tanto em termos de políticas redistributivas compensatórias (por exemplo, distribuição de bolsas, de bens e serviços para as pessoas mais pobres ou muito pobres) como de políticas redistributivas estruturais (que envolveriam reformas em profundidade, como a reforma agrária e a reforma tributária, ou ainda uma política agressiva de democratização do acesso ao crédito e à educação de qualidade em todos os níveis, incluindo cursos preparatórios, afetando não apenas a pobreza, mas a iniquidade). Enquanto, no primeiro caso, estaria sendo resguardado o direito universal à vida, no segundo, estaria sendo atendida a efetivação de outros direitos universais, mais sensíveis às desigualdades socioeconômicas, como os direitos civis, políticos e econômicos.

Enquanto a racionalização no sentido de adequação de meios a fins predeterminados é sempre bem-vinda, conotação privilegiada pela idéia de eficiência, a racionalidade no sentido de livre-arbítrio – escolha social dos fins a perseguir, discernimento do interesse público – é, nesse segundo sentido de focalização, a dimensão envoltória ou condicionante. Só é possível determinar a eficiência como definida acima uma vez que se tenham determinado quais os propósitos a realizar por meio das políticas públicas. A decisão quanto aos propósitos, que envolve discussão explícita de noções muitas vezes implícitas de justiça social, é crucial para conduzir o debate focalização *versus* universalização para além de suas implicações mais triviais. ■

Referências

- BOWLES, S.; GINTIS, H. Efficient redistribution: new rules for markets, States and communities. In: WRIGHT, E.O. (Ed.). *Recasting egalitarianism*. Londres: Verso, 1998.
- COHEN, Gerald Allan. *If you're an egalitarian, how come you're so rich?*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.
- NAGEL, T.; MURPHY, L. *The myth of ownership*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- RAWLS, J. *Justice as fairness: a restatement*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 2001.
- ROEMER, J. The possibility of market socialism. In: COPP, D.; HAMPTON, J.; ROEMER, J. (Eds.). *The idea of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- VAN PARIJS, P. A basic income for all. In: COHEN, J.; ROGERS, J. *What's wrong with a free lunch?*. Boston: Beacon Press, 2001.