



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Érico de Carvalho Pimentel

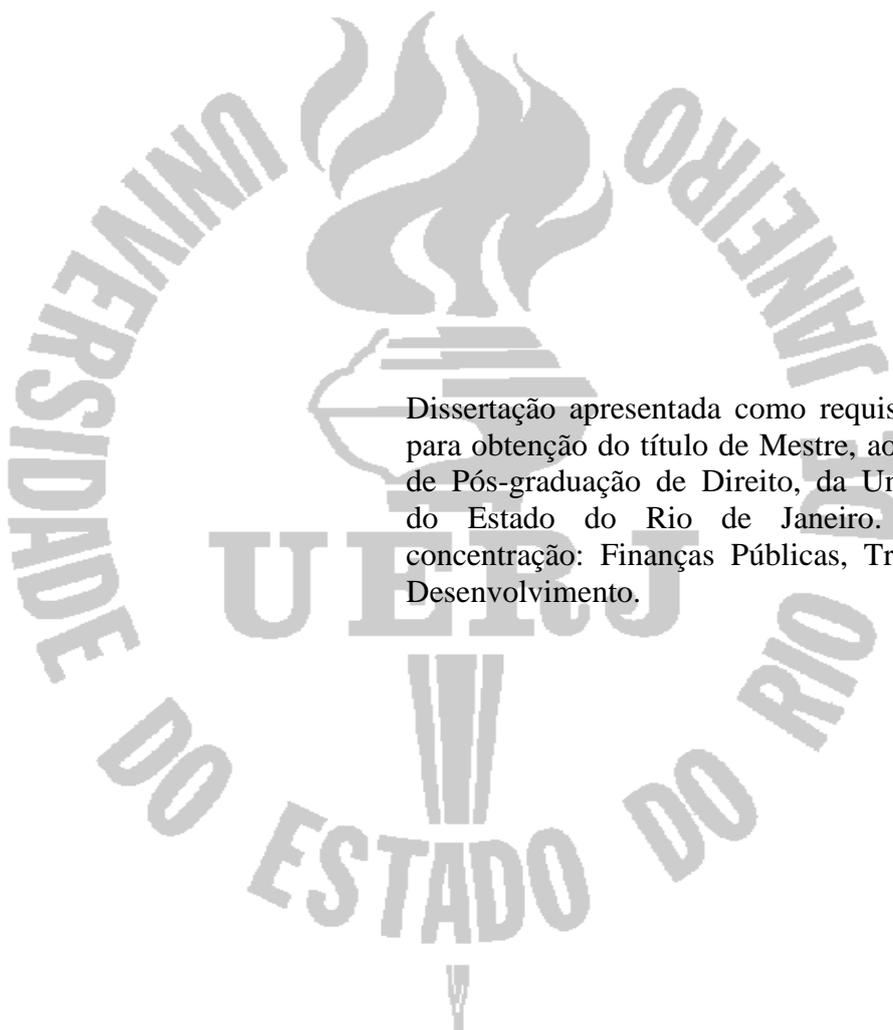
**Equilíbrio fiscal na perspectiva da
teoria da justiça intergeracional de John Rawls**

Rio de Janeiro

2018

Érico de Carvalho Pimentel

**Equilíbrio fiscal na perspectiva da
teoria da justiça intergeracional de John Rawls**



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação de Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Abraham

Novembro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

P644

Pimentel, Érico de Carvalho.

Equilíbrio fiscal na perspectiva da teoria da justiça intergeracional de John Rawls / Érico de Carvalho Pimentel. - 2018.

206 f.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Abraham.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1.Liberalismo - Teses. 2.Justiça –Teses. 3.Direito constitucional – Teses. I.Abraham, Marcus. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 351.72

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Érico de Carvalho Pimentel

**Equilíbrio fiscal na perspectiva da
teoria da justiça intergeracional de John Rawls**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação de Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento.

Aprovada em 10 de dezembro de 2018.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marcus Abraham (Orientador)
Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Marcus Lívio Gomes
Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. João Ricardo Catarino
Universidade de Lisboa

Novembro
2018

DEDICATÓRIA

Às minhas filhas, Clarissa e Helena,
na esperança que o esforço desse trabalho
se reverta em mais liberdade para elas.

AGRADECIMENTOS

É lugar comum dizer que uma dissertação não é obra de apenas uma pessoa, mas é impossível fugir dessa conclusão. Ao longo dos quase dois anos de estudos e elaboração dessa dissertação, não foram poucos os que contribuíram para a sua realização.

Inicialmente, gostaria de agradecer ao professor Marcus Abraham, meu orientador, pela serenidade e paciência com que conduziu a supervisão, permitindo a liberdade necessária para o pensamento, porém, alertando sempre quando o caminho pretendido era imprudente.

Também gostaria de agradecer a generosidade dos professores Carlos Alexandre, Gustavo da Gama, Luís Queiroz e Marcus Lívio pelas lições esclarecedoras nas aulas do mestrado da UERJ. A esses dois últimos, dedico adicional agradecimento, pelas críticas construtivas durante a banca de qualificação, que permitiu o aperfeiçoamento oportuno do trabalho.

Devo reconhecimento especial à equipe de servidores do Curso de Pós-Graduação em Direito da UERJ, cuja dedicação é inspiradora.

Embora não seja comum, gostaria de agradecer a duas instituições. À Universidade de Essex, na Inglaterra, que proporcionou período de estudo como *visiting fellow* naquela instituição, com acesso a uma biblioteca extraordinária, fonte inesgotável de conhecimento. E à Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo, cujo inovador programa de capacitação conferiu-me meios de pesquisar e refletir sobre a minha dissertação, de modo livre e independente.

Por último, o agradecimento mais especial. À minha esposa Daniela e às minhas filhas Clarissa e Helena, pela paciência e pelo apoio nesse projeto.

“Mas o verdadeiro dever de homens de bem, abbade, é quando vem, depois de semanas de chuva, um dia d'estes, ir respirar pelos campos e não estar aqui a discutir moral.”

Eça de Queiroz, *Os Maias*

Eu digo, a terra pertence a cada uma das gerações durante a sua existência, completamente e de pleno direito. A segunda geração recebe-a livre de dívidas e incumbências da primeira, a terceira da segunda, e assim por diante. Com a dívida, a terra pertenceria aos mortos e não à geração viva. Então, nenhuma geração pode contrair dívidas maiores do que as que podem ser pagas durante o curso de sua própria existência.”¹

Thomas Jerffeson

¹ Do original: "I say, the earth belongs to each of these generations during its course, fully and in its own right. The second generation receives it clear of the debts and incumbrances of the first, the third of the second, and so on. For if the first could charge it with a debt, then the earth would belong to the dead and not to the living generation. Then, no generation can contract debts greater than may be paid during the course of its own existence."

RESUMO

PIMENTEL. E.C. *Equilíbrio fiscal na perspectiva da teoria da justiça intergeracional de John Rawls*. 2018. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

A questão da justiça intergeracional nas finanças públicas tem assumido cada vez mais relevância nos processos políticos e jurídicos das democracias liberais, em particular diante da percepção de que o endividamento público crescente, em especial para atendimento de despesas correntes em benefício exclusivo das gerações atuais, tem gerado injustos encargos para as gerações que estão por vir. Nesse contexto, surge a necessidade de interpretar o equilíbrio fiscal, e o seu correlato princípio jurídico, à luz de uma teoria da justiça que leve os indivíduos a sério, conferindo proteção aos direitos e às contas públicas, mas também às futuras gerações, que devem ser considerados, no contexto do debate democrático, uma minoria política, incapaz de ser organizada politicamente e formar uma maioria democrática. O presente estudo visa contribuir para o debate apresentando uma possível interpretação do equilíbrio fiscal construída a partir do marco teórico de uma das mais influentes teorias da justiça contemporâneas: a teoria da *justiça como equidade* do filósofo americano John Rawls. Pretende-se, no primeiro momento, apresentar os delineamentos gerais da teoria da justiça como equidade de John Rawls e uma interpretação possível do equilíbrio fiscal a da sua teoria da justiça intergeracional, fundamentada no princípio da poupança justa. Em seguida, busca-se analisar algumas normas do ordenamento jurídico pátrio, em especial da Constituição da República Federal do Brasil e da Lei de Responsabilidade Fiscal à luz daquela interpretação do equilíbrio fiscal, a fim de identificar cláusulas de efetivação da justiça intergeracional ou cláusulas que, embora considerados direitos fundamentais, violariam os preceitos de equidade entre as gerações.

Palavras-chaves: Teoria da Justiça. John Rawls. Liberalismo Igualitário. Justiça como equidade. Justiça Intergeracional. Princípio da Poupança Justa. Justiça Fiscal. Equilíbrio Fiscal. Direito Constitucional. Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

PIMENTEL. E.C. *Fiscal balance from the perspective of theory of intergenerational justice of John Rawls*. 2018. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

The question of intergenerational justice in public finance has become increasingly significant in the political and legal process of liberal democracies, particularly in the face of the perception that growing public debt, mainly to meet current expenditures for the sole benefit of current generations, has generated unfair burdens for the generations to come. In this context, it is necessary to interpret fiscal balance and its related legal principle from the perspective of a theory of justice that takes individuals seriously and protects rights and the public accounts, but that is also fair for future generations. These generations should be considered a political minority in the context of democratic debate because they are unable to organise politically and form a democratic majority. The present inquiry aims to contribute to the debate by offering a possible interpretation of the fiscal balance, adopting as a theoretical framework one of the most influential theories of contemporary justice: the theory of justice as fairness of the American philosopher John Rawls. It is intended, in the first instance, to present the general outlines of the John Rawls' theory of justice and a possible interpretation of the fiscal balance in the context of his theory of intergenerational justice, based on the principle of just saving. It then seeks to analyse some of the rules of the Brazilian legal system, in particular the Constitution of the Federal Republic of Brazil and the Fiscal Responsibility Law in relation to that interpretation of fiscal balance, in order to identify intergenerational justice clauses or clauses that, although considered fundamental rights, violate the precepts of equity between the generations.

Key-words: Theory of Justice. John Rawls. Egalitarian Liberalism. Justice as fairness. Intergenerational Justice. Principle of Just Savings. Fiscal Justice. Fiscal Balance. Constitutional Law, Fiscal Responsibility Law.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
	A TEORIA DA JUSTIÇA DE RAWLS	27
1	ASPECTOS GERAIS	27
1.1	<i>Justiça como equidade: uma brevíssima introdução</i>	27
1.2	A motivação da teoria da justiça de John Rawls: <i>justiça como equidade</i> e a utopia realista	28
1.3	A <i>justiça como equidade</i>: perguntas fundamentais	33
1.4	A <i>justiça como equidade</i>: objetivos gerais	34
1.5	A <i>justiça como equidade</i>: características gerais	35
2	CONCEITOS FUNDAMENTAIS DA <i>JUSTIÇA COMO EQUIDADE</i>	40
2.1	A pessoa na <i>justiça como equidade</i>	40
2.2	A sociedade justa	42
2.2.1	<u>A sociedade bem ordenada</u>	42
2.2.2	<u>A estrutura básica da sociedade</u>	43
2.2.3	<u>Os bens primários</u>	45
3	O MÉTODO EM JUSTIÇA COMO EQUIDADE	47
3.1	Institucionalismo transcendental e teoria ideal	47
3.2	As circunstâncias de justiça	49
3.3	A posição original e o véu da ignorância	50
3.4	A crítica ao utilitarismo	56
4	A RESULTADO DA <i>JUSTIÇA COMO EQUIDADE</i>: OS PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA E SUAS CONSEQUÊNCIAS	61
4.1	Os princípios de justiça	62
4.2	Implicações dos princípios de justiça: prioridade do justo sobre o bem	65
5	JUSTIÇA INTERGERACIONAL DE RAWLS	68
5.1	Preliminarmente: o conceito de geração em Rawls	68

5.2	O método da justiça intergeracional em John Rawls: igualitarismo intergeracional e as fases de acumulação e estacionária.....	71
5.3	Princípio da justa poupança.....	74
5.4	Princípio da poupança justa e o mínimo social.....	76
5.5	O que faz uma poupança <i>justa</i>?.....	80
5.6	O problema da cooperação em Rawls.....	80
5.7	A questão da taxa de poupança.....	86
5.8	Justificação da fase de acumulação.....	89
5.9	Princípio da poupança justa, democracia e a preferência temporal.....	95
6	JUSTIÇA INTERGERACIONAL E AS QUESTÕES FISCAIS.....	100
7	A JUSTIÇA COMO EQUIDADE E AS HIPÓTESES DE AÇÕES INTERGERACIONAIS.....	101
8	NORMATIZAÇÃO DA POUPANÇA JUSTA: DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL E INSTITUIÇÕES JUSTAS.....	110
9	PRINCÍPIO DA POUPANÇA JUSTA COMO UM PRINCÍPIO DO JUSTO EQUILÍBRIO FISCAL.....	112
9.1	Justo equilíbrio fiscal e Sustentabilidade fiscal.....	112
9.2	Especificação das hipóteses de desequilíbrio fiscal.....	116
9.3	O princípio do equilíbrio fiscal e sua interpretação utilitarista.....	120
9.4	A necessidade de controle do ciclo de transferência intergeracional da dívida.....	122
9.5	Índice de Justiça Intergeracional.....	123
9.5.1	<u>Visão Geral.....</u>	123
9.5.2	<u>O IJI e os países da OCDE.....</u>	126
9.5.3	<u>O IJI e o Brasil.....</u>	127
9.5.4	<u>O endividamento per capita da faixa de 0-14 anos.....</u>	128
9.5.5	<u>Há um viés pró-idoso no gasto público?.....</u>	130
9.6	Do conflito distributivo ao impacto intergeracional.....	134

	A JUSTIÇA INTERGERACIONAL, EQUILÍBRIO FISCAL E AS CONSTITUIÇÕES	137
10	JUSTIÇA INTERGERACIONAL E AS CONSTITUIÇÕES	137
11	MECANISMOS DE PROTEÇÃO FINANCEIRA DAS GERAÇÕES FUTURAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	143
11.1	Constituição Creditícia: mecanismos constitucionais de controle do crédito público	144
11.1.1	<u>A regra de ouro (art. 167, III, da CRFB/88)</u>	151
11.1.2	<u>Vedação ao Banco Central para empréstimo ao Tesouro (proteção da estabilidade da moeda)</u>	156
11.2	Limites constitucionais para a despesa pública: Limites com gastos de pessoal e teto de crescimento da despesa pública (Novo Regime Fiscal)..	166
11.2.1	<u>Novo Regime Fiscal</u>	167
11.2.2	<u>Limites Constitucionais com despesa de pessoal</u>	172
11.3	As vinculações constitucionais de receitas públicas	174
12	RISCOS CONSTITUCIONAIS ÀS GERAÇÕES FUTURAS: CLÁUSULAS DE EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE PROSPECTIVA	178
12.1	Irredutibilidade de vencimentos: a proteção do valor dos vencimentos e subsídios de servidores	180
12.2	Reforma previdenciária: a proteção do valor de aposentadorias	183
	CONCLUSÕES	186
	REFERÊNCIAS	200

INTRODUÇÃO

Delimitação do tema: equilíbrio fiscal na perspectiva da justiça intergeracional

O equilíbrio fiscal assumiu destacada relevância nos últimos anos, em particular no Brasil e na Europa, devido ao agravamento da crise fiscal que, na primeira década do século XXI, tomou contornos de crise institucional, trazendo uma onda de mudanças que se espalha por todo o mundo.

Conquanto irrompida com forte violência na década inaugural desse século, as crises financeiras das democracias de bem-estar social têm suas primeiras manifestações na crise econômica causada pelo choque do petróleo de 1973. Nessa perspectiva, há 45 anos temos tentado diversas fórmulas para reequilibrar os orçamentos nacionais e os resultados são desanimadores: déficits e dívidas crescentes. Aos olhos das gerações mais novas, portanto, o estado de crise surge não como uma situação excepcional, mas como uma realidade amarga, constante e que insiste em mostrar faces cada vez mais duras.

Na expressão de Michel Bouvier et. alli, em sua obra *Finances Publiques*, “as nossas instituições parecem sem fôlego” para fornecer o caminho necessário ao agir coletivo para superação da crise. Entretanto, dessa constatação não se deve concluir pelo fracasso das instituições democráticas, mas pela necessidade de sua mudança ou novas interpretações dessas instituições. Nessa perspectiva, as finanças públicas constituem um instrumento privilegiado nas criações das sociedades, as quais, sejam elas desenvolvidas ou em desenvolvimento, são atualmente confrontadas com a inevitabilidade de reforma das instituições fiscais. Esse cenário é desafiador porque

estamos diante de um conjunto complexo e, portanto, um sistema difícil de controlar. Por conseguinte, é urgente e até crucial pensar em uma doutrina de governança orçamentária ou, melhor ainda, em governança financeira pública. [E] ela vai tanto do ponto de vista econômico como do ponto de vista da política social, para a qualidade de vida das futuras gerações. (BOUVIER et al, 2017, p. 19)

É em meio a essa percepção de crise, de indispensável mudança e, em alguns aspectos, de desolamento, que emerge um projeto de “finanças públicas do amanhã e, conseqüentemente, para a sociedade de amanhã”, com uma abordagem fundamentalmente interdisciplinar, sendo “contraproducente limitar, como já foram, aos seus aspectos legais, ou como é o caso de hoje, às suas implicações econômicas e gerenciais” (BOUVIER et al., 2017, p. 20-21). É necessário investigar novos modelos de reavaliação das finanças públicas, e, ao fim, tentar definir o justo equilíbrio fiscal.

O debate do justo fiscal não se encerra na definição da distribuição de bens em uma mesma geração (conflito distributivo intrageracional). E também não se limita aos aspectos de eficiência, como querem alguns economistas. Embora as questões intrageracional e de eficiência tenham inegável relevância – e, como veremos, é de fundamental relevância em função dos impactos intergeracionais –, elas devem ser complementadas de forma séria pela definição do *justo intergeracional* nas finanças públicas. Nesse contexto, assume particular destaque a formulação das instituições e políticas fiscais dentro de um marco de justiça intergeracional, cujo debate central é a justiça da distribuição dos recursos escassos ao longo do tempo. Isto é, trata-se de responder sobre qual geração irá recair o ônus da poupança, ou quem deve consumi-la e em qual proporção.

Pensamos que o fundamento filosófico do equilíbrio fiscal é um tema aguardando desenvolvimento. Dois fatos são marcantes quanto ao tema. Primeiro, é a apropriação do conceito de equilíbrio fiscal pelo discurso econômico (BOUVIER, ESCLASSAN e LASSALE, 2017, p. 21). É frequente autoridades fiscais invocarem o argumento de equilíbrio fiscal como justificativa de suas políticas fiscais, normalmente marcadas pelos sucessivos cortes dos gastos públicos que causam desproporcional impacto nas camadas mais pobres da população, que mais precisam dos serviços públicos. Segundo, a completa ausência de critérios para julgamento desse argumento, sendo defendido com frequência que, por se tratar de políticas públicas (*policies*), os argumentos não seriam passíveis de avaliação jurídica.

Como princípio jurídico a ideia de equilíbrio fiscal ainda é incipiente, embora já tenha havido significativo desenvolvimento em obras contemporâneas como as dos

professores Marcus Abraham (ABRAHAM, 2015; ABRAHAM, 2016; ABRAHAM, 2019) e João Ricardo Catarino (CATARINO, 2016). Este último, ao destacar a mudança por qual passa as finanças públicas contemporâneas, arrola uma série de fatores que é prudente termos em consideração quando tratamos das questões fiscais. Dentre eles, merece destaque:

- um claro avigoramento do sentido de equilíbrio orçamental, mais estrito, pela necessidade de limitar práticas e modos e gestão pública visando esconder défices excessivos e bem assim cumprir critério e metas numa clara valorização de resultados, sob pena de incumprimento de normas e acordos, com fortes penalizações financeiras;
 - Reforço das preocupações de equidade intergeracional, até mais recentemente pouco valorizada no plano dos factos.
- [...]
- Nova dimensão do equilíbrio orçamental não apenas como resultante da necessidade de evitar défices excessivos, que minam a confiança das contas públicas, a capacidade de solvência dos Estados e o próprio crescimento económico;
 - Reforço dos mecanismos e instrumentos de execução e do controlo orçamental e financeiro visando a estabilidade, a sustentabilidade, a eficácia, a eficiência e a orientação para os resultados; (CATARINO, 2016, p. 64-65)

Em recente obra, Marcus Abraham aborda o conceito de equilíbrio orçamental colocando-o como um dos pilares da boa governança fiscal. O professor da UERJ destaca a importância, de um lado, do dever fundamental de contribuir e do poder-dever de arrecadar, e do outro, o poder-dever fundamental de gastar adequadamente, preservando a *sustentabilidade fiscal*. A *sustentabilidade fiscal* esclarece o professor

está intimamente ligada à noção de equilíbrio orçamental, mas também incorpora uma dimensão de projeção temporal: não só busca um equilíbrio das contas públicas na relação entre receitas e despesas, mas se almeja alcançar resultados eficientes que permitam o protração no tempo deste equilíbrio de modo estável ou sustentável para as presentes e futuras gerações, numa noção de solidariedade e equidade intergeracional (ABRAHAM, 2019, p. 168).

Seguindo as lições desses mestres, o ponto de partida que adotamos e sobre o qual desenvolveremos nossa argumentação para contribuir ao debate é de que *o equilíbrio fiscal deve incorporar uma dimensão temporal*. Não basta apenas um resultado em determinado exercício, ou mesmo em poucos anos. É necessário adotar um intervalo maior, que leve em consideração o intervalo de gerações. Nesse contexto, o nosso argumento principal é que: *dentro do marco teórico da justiça intergeracional de John Rawls, o equilíbrio fiscal tem seu fundamento de validade jurídica na preservação*

da capacidade de a sociedade criar, manter e ampliar instituições justas, de modo a permitir a equidade intergeracional, alcançando o chamado princípio da justa poupança.

Correlacionar a validade jurídica da utilização de um princípio à equidade intergeracional é, sem dúvidas, uma tarefa problemática, em particular em um contexto fiscal tradicionalmente voltado para o momento presente. Diante de tantas necessidades urgentes, como pensar em sacrificar mais ainda a geração atual em benefício de quem ainda está por vir? Com índices de violência e de desemprego crescentes, como pensar em investimentos de longo prazo? Como pensar em poupança de qualquer natureza em com uma inflação de 16% ao mês durante 182 meses (como ocorreu entre abril de 1980 e maio de 1995)? Ou de 70% ao mês, durante a hiperinflação que atingiu o Brasil entre dezembro de 1989 e março de 1990? Se tudo nos vocaciona para o hoje, por que não nos escusarmos desse compromisso com o futuro e sermos autoindulgentes conosco? A resposta passa pela constatação de um fato: o equilíbrio fiscal não é uma virtude moral, um dever do domínio exclusivo da ética. Mas sim um dever jurídico.

Entretanto, o princípio do equilíbrio fiscal carece de desenvolvimento teórico mais detido, em particular por não haver um marco filosófico claros sobre o tema. Essa carência é evidenciada através de uma rápida pesquisa nas publicações acadêmicas sobre princípios clássicos como, por exemplo, devido processo legal, igualdade, liberdade, para ficarmos nos mais evidentes. Uma pesquisa como essa retorna como resultado milhares de artigos abordando as mais diversas teorias justificadoras de tais princípios (utilitarismo, liberalismo clássico e igualitário, comunitarismo, feminismo etc.). Cada uma delas apresenta justificação, critérios de julgamento e limitações dos princípios de modo completo e exauriente. Quanto ao princípio do equilíbrio do fiscal, entretanto, não se pode dizer o mesmo, havendo relativamente poucos livros e artigos na teoria jurídica e na filosofia do direito sobre a questão.

Importância do tema: finanças públicas e justiça intergeracional, uma relação necessária e urgente para a construção das finanças públicas do amanhã

Tal como na justiça climática, a questão da justiça intergeracional importa tempestade moral perfeita quando aplicadas às finanças públicas.² Ela enseja diversos problemas morais (dispersão de causas e efeitos e preferência no tempo; fragmentação temporal da agência; problema da não-identidade, apenas para ficarmos nos mais evidentes³) e de justiça (equidade intra e intergeracional, adequada institucionalização, distribuição de obrigações e de responsabilidades etc.), problemas esses que os fundamentos teóricos tradicionais não são capazes de resolver satisfatoriamente por levarem em consideração, em geral, atos individuais ou coletivos de baixo impacto temporal e local. Stephen Gardiner, ao analisar o quadro teórico da justiça intergeracional com foco na justiça climática, observa, com propriedade, que os sistemas e teorias sociais atuais podem ser culpados de um sério fracasso global e intergeracional, conduzindo a vícios morais graves, como esquecimento, abdicação, complacência e evasividade (GARDINER, 2011, p. 214-244). O mesmo pode ser dito quanto às finanças públicas.

Dentre as razões passíveis de serem invocadas para esse fracasso, podem ser citadas: *o problema da tragédia dos comuns*; *a prioridade temporal da geração atual*; *a*

² Até onde sabemos, o primeiro a utilizar a expressão tempestade moral perfeita foi Stephen Gardiner, professor de filosofia política da Universidade de Washington, em artigo *A Perfect Moral Storm: Climate Change, Intergenerational Ethics and the Problem of Moral Corruption*, que deu origem ao livro com mesmo título (GARDINER, 2011). Ele explica que o termo *tempestade perfeita* se refere a “um evento constituído pela convergência não usual de fatores prejudiciais independentes quando essa convergência é provável causar resultados negativos substanciais e possivelmente catastróficos” (GOSSERIES, 2018, p. 402, tradução nossa). No caso tempestade moral perfeita, relaciona-se à convergência de diversos problemas morais que dificultam encontrar uma solução para os problemas coletivos complexos. Do original: “perfect storm is an event constituted by an unusual convergence of independently harmful factors where this convergence is likely to result in substantial, and possibly catastrophic, negative outcomes.” Ele aplica esse termo ao debate da justiça climática. Ousamos tomar emprestado o termo, para aplicação também à justiça fiscal.

³ Considerando o limite de espaço da presente dissertação, não é possível detalhar esses problemas de forma exaustiva. Entretanto, é importante esclarecer o que esses problemas significam, ainda que de forma simplificada e que não faz justiça à complexidade das questões. O *problema da dispersão de causas e efeitos* decorre do fato que uma ação individual ou de um grupo efetivamente nociva pode não ser imediatamente prejudicial aos interesses de uma contraparte. Considerando esse atraso na consequência a ação é reputada inofensiva por quem a pratica. O problema dispersão de causas e efeitos reforça o segundo problema, da *preferência temporal*, isto é, a tendência, nas democracias, de as decisões coletivas serem tomadas em função da preferência da geração atual, desconsiderando o impacto que possa ter nas gerações futuras. A *fragmentação da agência*, por sua vez, refere-se à dificuldade de se estabelecer de quem é a responsabilidade por essas opções com preferência temporal e com dispersão de causa e efeito uma vez que se dá dentro de um contexto de ação agregada. *Grosso modo*, esses três problemas estão relacionados ao exame da *autoria* e do *nexo de causalidade*. O *problema da não-identidade*, por sua vez, relaciona-se à identificação da *existência* de um dano (violação de um direito ou interesse moralmente relevante) e de um *sujeito passivo* do dano, na medida em que as decisões coletivas têm o efeito de definir o número das futuras pessoas (aspecto quantitativo) e a identidade (forma de pensar e agir). Esse fato tem repercussão direta na definição de quem, da futura geração, é efetivamente prejudicado.

insuficiência de uma teoria ideal; a não-separação entre culpa e responsabilidade para a busca de solução de problemas estruturais.

No que concerne ao problema da *tragédia dos comuns*, é importante ter em consideração que as grandes questões relacionadas à justiça intergeracional relacionam-se às ações ou omissões individuais e coletivas que, ao assumirem forma agregada, conduzem a resultados coletivos desastrosos.⁴ Nesse caso, há uma não coincidência entre a racionalidade da ação individual e a racionalidade da ação coletiva. A ação individual, em si mesma, não se revela necessariamente irracional ou errada. Entretanto, a acumulação de ações individuais aos milhares ou milhões, conduzem a um resultado que, na perspectiva da ação coletiva, se evidencia irracional e injusto. Nessa perspectiva, a ideia de responsabilidade causal é problemática na medida em que, além de ser difícil identificar o nexo de causalidade entre a conduta individual ou de um grupo e o dano coletivo, torna-se possível a utilização de fundamentos indulgentes de exclusão de obrigações e de responsabilidades por parte de quem poderia contribuir para a solução do problema.⁵

A segunda razão consiste na chamada *preferência temporal do presente* ou *tiranía do contemporâneo* (GARDINER, 2011, p. 144-184). Nos debates envolvendo questões estritamente intrageracionais (isto é, entre contemporâneos ou coortes), as partes interessadas possuem, em abstrato, a possibilidade de arguírem suas razões e submeterem as razões das contrapartes à crítica; alcançarem um consenso, ainda que provisório, sobre o que fazer; e impor sanções no caso de descumprimento desse acordo. Nas decisões com impactos intergeracionais, tal possibilidade é negada.

⁴ A formulação contemporânea mais influente do problema da tragédia dos comuns é do filósofo e ecologista americano Garrett Hardin em famoso artigo *The Tragedy of the Commons*⁴, publicado pela revista Science, em 1968. Nesse artigo, Hardin argumenta, em síntese, que há utilização exagerada de recursos comum disponíveis, gerando dificuldades de resolvê-la através de medidas como regulação ou privatização. Essa concepção pessimista foi contraditada pela economista americana Elinor Ostrom que, em diversas publicações, defendeu a ideia de que o *domínio em comum* pode conduzir ao desenvolvimento a partir do estabelecimento de arranjos institucionais adequados. O que nos interessa é que, independentemente de uma visão pessimista neomalthusiana (de Hardin) ou mais otimista (de Ostrom), o problema da coordenação entre ação individual e coletiva existe e demanda o estabelecimento de conjunto de obrigações, as quais, por sua vez, pressupõem a atribuição de responsabilidade para cumpri-la em função de algum específico motivo.

⁵ Exemplo mais evidente é o argumento de que, como os países desenvolvidos emitiram gases do efeito estufa nos respectivos processos de desenvolvimento de suas economias, os países em desenvolvimento têm o mesmo direito de fazê-lo para promover seu desenvolvimento, cabendo aos países desenvolvidos arcarem com as consequências dos seus atos e responsabilizarem-se, sozinhos, pela correção do problema.

Conforme John Rawls observou, nas democracias liberais há a tendência de os agentes morais (indivíduos e grupos organizados) adotarem decisões políticas (dentre elas as decisões acerca das finanças públicas) com a perspectiva apenas da geração atual, isto é, estabelecendo-se a prioridade temporal da geração tomadora da decisão em detrimento das próximas (RAWLS, 1999, p. 261). Atualmente, essas decisões possuem maior gravidade por terem efeitos permanentes, cumulativos e que não serão suportados pela geração atual ou mesmo pela subsequente, sendo somente sentidos nas próximas gerações. Tal situação tem um potencial desestabilizador das relações intergeracionais ao impor um crescente ônus para as gerações futuras. Esse contexto cria um risco moral exagerado e prejudica o controle do processo de decisão pela razão pública, que normalmente está (ou deveria estar) presente no debate político, constitucional ou financeiro, conduzindo a diversos problemas, dentre eles, o da corrupção moral.

A terceira razão refere-se ao contexto teórico da justiça intergeracional. Há uma insuficiência da teoria ideal, sendo necessário a adoção de uma teoria não-ideal para alcançar a equidade intergeracional.⁶ Esse fato enseja a investigação de um modelo teórico viável que busque solucionar, ou ao menos contornar, diversos problemas teóricos e decorrentes de ações irracionais ou não razoáveis dos agentes. Tais situações, abundantes nos processos de decisões fiscais que impactam a equidade intergeracional, decorrem de diversas particularidades das relações intergeracionais. Dentre essas particularidades, merece destaque o caráter unidirecional do tempo, o que afasta a possibilidade de reciprocidade entre os membros de gerações distintas. A ausência de reciprocidade gera a dificuldade teórica de cumprimento das obrigações pelo fato de a geração futura não poder pleitear, em face da geração atual, reparações pelos danos sofridos decorrentes das ações desta última (GOSSERIES, 2009, p. 120-145).

⁶ Por teoria não-ideal nos referimos a distinção apresentada por John Rawls entre teoria ideal e teoria não-ideal. Na primeira, é assumido que as partes vão se comportar da maneira esperada pelo modelo teórico, cumprindo os princípios de justiça. Essa presunção é chamada de *cumprimento estrito* (*strict compliance*). Também se presume que estão presentes as circunstâncias favoráveis para a realização da justiça (e.g. racionalidade e razoabilidade dos agentes, escassez moderada, reciprocidade etc.). Assim, por exemplo, assume-se que as partes vão se comportar de modo *racional* (adotarão os meios adequados para perseguir os fins eleitos) e *razoável* (os meios adequados são escolhidos dentre aqueles disponíveis no contexto de igual respeito e consideração pelo próximo). A teoria não-ideal busca desenvolver uma solução para a cumprimento parcial do modelo ideal e pela ausência de circunstância essencial. No caso da justiça intergeracional, por exemplo, a teoria surge como não-ideal pelo fato de que não se pode esperar estrito cumprimento das ações esperadas por falta de uma circunstância de justiça (no caso, reciprocidade fundamental para a cooperação).

A quarta razão é lembrada por Iris Young (2011, p. 93-122) ao tratar do problema das injustiças estruturais. Young argumenta que para um adequado exame de uma injustiça estrutural é necessário promover a separação entre culpa e responsabilidade. A distinção é necessária porque nos casos de injustiça estrutural (dentre os quais estão a relação entre finanças públicas e justiça intergeracional), pode ser impróprio atribuir culpa a um agente específico. A impropriedade decorre de três motivos. Primeiro, por inexistir um ato individual com suficiente nexos de causalidade com o resultado lesivo. Segundo, porque, ao atribuir a culpa a alguém (normalmente a algum agente poderoso), absolve-se os demais agentes que podem ter contribuído de algum modo para a situação. Terceiro, a atribuição de culpa dificulta a formação de um ambiente de cooperação, tornando as pessoas defensivas a ações efetivas para solucionar problemas complexos. Nesse sentido, Young observa ser necessário focar no estabelecimento de responsabilidade de forma prospectiva, a fim de solucionar problemas de injustiça estrutural.

Essas questões são reunidas na linha estudos de justiça intergeracional, que busca encontrar o modo justo da ação individual (especialmente com efeitos agregados) e coletiva, estabelecendo os adequados limites morais, éticos e jurídicos.

É oportuno lembrar que, em sua origem, a justiça intergeracional tem fortes ligações com o movimento ambientalista, que desde o seu início invocou a proteção de direitos e de interesses das futuras gerações em seu discurso. A crescente produção de armas e de resíduos nucleares, bem como a emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa e pela destruição da camada de ozônio, levantaram questões morais e legais acerca das implicações dos atos e omissões das gerações para as futuras gerações (TREMMELE, 2006, p. 1). Nessa perspectiva, muitos tratados internacionais que têm em consideração a justiça entre gerações focam essa inédita capacidade de o ser humano causar danos permanentes ao meio ambiente e, no extremo, pôr termo a sua própria existência na terra.

Em evolução do tema, Neil Buchanan (2009, p. 1296) anotou que praticamente todas as áreas das políticas econômicas e sociais podem ser analisadas à luz de uma teoria da justiça intergeracional. Segundo ele, quando os autores tratam da questão da justiça ambiental, o que se tem em mente é um mecanismo de evitar um padrão de

consumo recursos naturais não renováveis que leve ao exaurimento ou escassez excessiva desses recursos, impedir padrões de poluição (geração de resíduos nucleares, plástico etc.), controle dos efeitos antropogênicos sobre o aquecimento global etc. Todas essas questões se relacionam a um efeito negativo e cumulativo em uma direção: o futuro. Na verdade, a questão da justiça intergeracional aplicada ao meio ambiente é uma luta para diminuir o dano quanto se tem em consideração o consumo de recursos naturais não renováveis. No caso de consumo de desses recursos, não há possibilidade de a geração atual prover às próximas gerações um ambiente melhor pois não há como repô-los. A expectativa é que surjam tecnologias que impeçam o crescimento do ritmo de consumo (por exemplo, desenvolvimento de motores mais eficientes no ponto de vista energético ou de bioplástico para impedir o consumo das reservas de petróleo), ou sejam desenvolvidas alternativas para o uso do recurso natural não renovável.

Nesse contexto, uma nova fronteira se descortinou sobre a questão da justiça intergeracional: *a capacidade de dano decorrente do uso do poder financeiro dos estados contemporâneos*. Em um ambiente em que os estados contemporâneos consomem 50% da riqueza produzida para atendimento do chamado bem comum, a definição de quem são os destinatários desse bem comum e quem o financiará é de fundamental importância para as finanças públicas, que reclama um critério de justiça senão para resolver, mitigar possíveis injustiças em particular contra aqueles que não possuem condições efetivas de defender seus interesses contra as maiorias democráticas de ocasião e o governo do dia.

Nesse contexto, é imprescindível abrir espaço ao debate intergeracional nas finanças públicas a fim de concebermos as finanças públicas do amanhã. Joerg Chet Tremmel nota que hoje é pacífica a ideia de que o problema da justiça intergeracional extrapolou as fronteiras da discussão ambiental e se tornou presente nas finanças públicas. Observa o filósofo alemão, com inegável acerto que, nos dias de hoje, “[...] poucas discussões sobre orçamento ocorrem no parlamento em qualquer lugar do mundo sem que o ministro da fazenda justifique os cortes orçamentários planejados sob o fundamento de justiça intergeracional ou ‘sustentabilidade financeira’”⁷ (2006, p. 1).

⁷ No original: “These days, however, barely a budget debate passes in a parliament anywhere in the world without the Minister of Finance justifying his planned cuts on the grounds of their generational justice or ‘financial sustainability’”.

Esse tema é particularmente atual pois cremos que a polarização nas democracias liberais é essencialmente de natureza temporal e financeira, e não tanto ideológica. *Temporal*, pois se refere a promessas não cumpridas do *passado*, frustração e raiva no *presente* e medo e preocupação em relação ao *futuro*. *Financeira*, porque, em essencial, a raiva, a frustração, o medo e a preocupação do cidadão tem sua origem na falta de recursos para assegurar um padrão mínimo de vida para si e para seus filhos, além da sensação de estar em uma constante espiral de crise. O *Brexit* é um caso particularmente ilustrativo. O voto pela saída foi significativo entre aqueles de menor instrução, mais velhos e mais pobres (NATCEN, 2017), justamente os mais expostos à iniquidade intergeracional. O populismo e a busca de soluções autocráticas não são as razões das crises das democracias. São seus sintomas.

Outro exemplo representativo desse fenômeno é a controvérsia instaurada pela discussão do orçamento italiano para 2019, proposto pelos recém-eleitos partidos governantes *Cinque Stelle* e *Lega*. O orçamento prevê aumento das despesas públicas com programas de combate à pobreza estabelecendo renda mínima universal para os cidadãos italianos desempregados (de aproximadamente €780 por família), cortes de impostos (de 23%-43% para 15%-20%) e abandono de reformas do sistema de aposentadoria para aumentar a idade mínima de aposentação, tendo como consequência déficit orçamentário de 2,4% do PIB. A União Europeia, pela primeira vez na história, utilizou-se da prerrogativa de solicitar mudanças na proposta de orçamento de um Estado Membro, tendo sido destacado que o orçamento proposto propicia uma *deterioração* no balanço estrutural para 2019 de 0,8% do PIB, quando o Conselho Europeu, inclusive com a participação da Itália, havia recomendado uma *melhora* de 0,6% do PIB, e que os cidadãos italianos já estão gastando em serviço da dívida o mesmo do que educação (€65.5 bilhões ou 3,8% do PIB).⁸ Até o momento do fechamento da presente dissertação, a controvérsia não tinha se encerrado.

Outro exemplo ilustrativo, desta vez no Brasil, são as propostas dos candidatos à presidência nas Eleições de 2018. Quaisquer sejam os matizes políticos (seja de direita

⁸ O *fact sheet* da decisão do Conselho Europeu está disponível em European Commission. European Commission Opinion on the 2019 draft budgetary plan of Italy http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6175_en.htm, acesso em 28/10/2018

ou esquerda) propugnam ora cortes de receita (através do aumento da faixa de isenção e estabelecimento da alíquota proporcional), ora aumento de despesas (como concessões de subsídios para energia, em particular gás natural para consumo doméstico), sem apresentar explicações como seria possível a efetivação dessas propostas num contexto em que a proposta de lei orçamentária para 2019 pede autorização do Congresso para déficit no orçamento fiscal de mais de R\$ 98 bilhões, o qual agravará as despesas com juros nos anos vindouros.⁹

Em ambos os casos, na Itália e no Brasil, trata-se de um fenômeno de clara preferência temporal para o presente, com inequívoco prejuízo das gerações futuras que se veem cada vez mais endividadas (vide Parte IV, em que abordaremos índice de justiça intergeracional com a perspectiva do endividamento per capita). Deixamos de promover as reformas necessárias na esperança irracional de acontecer um fato (crescimento econômico) que insiste em não ocorrer justamente porque nos obstinamos em adotar políticas de satisfação imediata.

A causa dessa preferência temporal é a incompreensão acerca da responsabilidade política, moral e jurídica que recai sobre as gerações atuais. O individualismo exacerbado, representado por excessivo valor da propriedade privada e dos direitos adquiridos, aliados a uma incompreensão do que é razoável se esperar do Estado (com elastecimento demasiado da proteção social) e uma autoindulgência quanto à própria sorte, conduziram a um impasse sobre qual é a responsabilidade de cada uma das gerações, presente e futuras. O impasse se transformou em conflito.

Nesse contexto, é fundamental estabelecer, observados critérios razoáveis de justiça, quais são os direitos e deveres de cada geração levando em conta um contexto de transferência de obrigações ao longo de várias décadas.

O tema, como visto, assume contornos complexos por se tratar de ações agregadas. Levado ao campo da justiça intergeracional, a complexidade agrava-se na medida em que elementos reputados como fundamentais pelas tradicionais teorias de

⁹ Para 2019, a proposta de lei orçamentária anual brasileira prevê despesa com juros e encargos da dívida de R\$ 378.896.007.187 (trezentos e setenta e oito bilhões, oitocentos e noventa e seis milhões, sete mil, cento e oitenta e sete centavos)

justiça (reciprocidade e identidade entre as partes da relação jurídica) e da teoria da responsabilidade (nexo de causalidade e intenção) tornam-se ausentes ou de difícil aferição diante de um caso concreto. Uma inadequada análise da responsabilidade individual e coletiva nesses casos pode levar a dois extremos, ou à punição coletiva indiscriminada da geração atual, ou à irresponsabilidade individual, ambos inaceitáveis considerando uma democracia liberal erguida, dentre outros princípios, pela responsabilidade individual e pela proteção das gerações futuras.

O marco teórico: *A teoria da justiça intergeracional de John Rawls*

João Ricardo Catarino (2016, p. 97 e 101), ao discorrer sobre a dimensão valorativa do fenômeno financeiro, pontua que a resposta aos grandes questionamentos das finanças públicas não é inequívoca e depende do posicionamento teórico adotado por parte daquele que se propõe a empreender a investigação. Dentre essas diversas abordagens emerge o *necontratualismo anti-utilitário* de John Rawls, com raízes em John Locke e Kant. Conforme observa o jurista português:

O pensamento de John Rawls está no âmago das discussões filosóficas-teóricas em torno de um conceito de justiça que sirva os interesses e os fins das sociedades do nosso tempo. Ele defende a igualdade de liberdades fundamentais para todos, compreendendo os direitos e liberdades civis e políticas, bem como um amplo direito à igualdade de oportunidades e uma distribuição equitativa dos recursos disponíveis. (CATARINO, 2016, p. 102)

A essa observação deve ser acrescido que a importância de John Rawls e sua teoria da justiça no debate da justiça entre as gerações reside no fato de que as teorias da justiça intergeracional buscam trazer uma explicação para essas responsabilidades e explicam quais são os encargos decorrentes delas. Atualmente existem diversas abordagens possíveis sobre a questão da justiça intergeracional.¹⁰ Entretanto, deve-se a John Rawls a primeira e mais influente exposição sistemática dessas questões (HEYD, 2009, p. 169). John Rawls tem uma concepção clara da função de uma teoria da justiça, que é a de apresentar critérios de julgamento das instituições sociais (e não apenas de

¹⁰ Joerg Chat Tremmel observa que as teorias da justiça intergeracional podem ser reunidas em dois grandes grupos: a abordagem do bem-estar (*well-being approach*) e do capital (*capital approach*). A abordagem do bem-estar busca teorizar e mensurar os fins sociais da justiça, tais como aspirações, interesses, preferências, necessidades etc. A abordagem do capital, por outro lado, vem ao encontro da ideia da necessidade de estabelecer critérios de acumulação (poupança) ou consumo (despesa) da poupança que, embora represente as condições para se alcançar um determinado fim, não constitui um fim em si mesmo da sociedade (TREMMELE, 2014, p. 64-145)

ações individuais), principalmente as econômicas, e não somente na perspectiva daqueles que vivem em uma mesma sociedade em um determinado momento, mas também dentro de um contexto de permanência temporal das instituições justas.

Não sem razão, a discussão sobre a justiça intergeracional em *A Theory of Justice* surge em meio à discussão sobre o *mínimo social*. A teoria da justiça intergeracional de Rawls visa estabelecer moldura normativa do que é justo quando as demandas da geração atual por justiça social impactam nas necessidades das futuras gerações. A sua obra é particularmente instigante porque ele não se limita a apresentar aspectos éticos gerais, mas também busca trazer marcos consideravelmente precisos para o julgamento da justiça das instituições (presentes em sua investigação sobre taxa de justa poupança, por exemplo). Esse é um feito extraordinário, se tivermos em mente que os seminários que deram origem à sua teoria da justiça se realizaram entre os últimos anos da década de 1950 e no decorrer da década da 1960, e sua obra prima *A Theory of Justice* surge em primeira edição em 1971, antes da explosão da crise do petróleo de 1973.

A atualidade do tema rawlsiano da justiça na distribuição intertemporal dos frutos do convívio social – e dos seus ônus – é o que fazem a teoria de Rawls particularmente importante.

A adoção da *justiça como equidade* de John Rawls como marco teórico repousa em duas justificativas. A primeira, é o fato de que a teoria de Rawls tem sido considerada um dos mais promissores pontos de partida de qualquer estudo sobre a teoria da justiça intergeracional. Mesmo aqueles que defendem uma abordagem diversa da questão têm nas obras de Rawls senão o seu ponto de partida, uma fonte de conceitos e conclusões que devem ser debatidos. Nenhum trabalho sério sobre a teoria da justiça intergeracional pode prescindir da contribuição do filósofo americano.

A segunda razão relaciona-se à própria abordagem do tema por John Rawls, afeta à questão da justiça econômica. Muito do debate atual sobre a justiça intergeracional tem em perspectiva impactos de novas tecnologias (*e.g.*, biotecnologia), do consumo de recursos naturais e geração de rejeitos nucleares, muito vinculado ao relevante debate sobre justiça ambiental. Entretanto, a teoria de John Rawls é

particularmente sedutora para extrapolação desse debate para a justiça fiscal, considerando que suas premissas são de justiça distributiva, e não apenas retributiva em função de um dano. Nesse caso, é seguro dizer que o conflito distributivo intergeracional assume contornos novos e originais, que merecem consideração e análise.

Questões centrais da presente dissertação: o equilíbrio fiscal como princípio de justiça intergeracional

A dissertação proposta visa contribuir para o debate jurídico sobre o equilíbrio fiscal apresentando-o à luz de uma perspectiva jusfilosófica específica, a qual consideramos pioneira na sistematização e mais influente na lógica dos seus argumentos: a da *justiça como equidade* (e sua variação da teoria da justiça intergeracional) tal como formulada por John Rawls.

O primeiro objetivo dessa dissertação é responder a seguinte questão: *O que significa equilíbrio fiscal à luz da teoria da justiça intergeracional de John Rawls?* Da nossa leitura das obras de Rawls em nenhum momento pudemos identificar que o filósofo tenha especificamente cuidado da questão do equilíbrio fiscal. Entretanto, conforme pretendemos evidenciar ao longo da presente dissertação, diversos elementos da teoria da justiça da Rawls nos permitem alcançar uma concepção de equilíbrio fiscal. Segundo argumentaremos, podemos extrair do princípio da justa poupança a noção de equilíbrio fiscal como dever de agir no campo financeiro para criação, manutenção e aumento de capital ao longo do tempo, bem como de preservação das condições para que as futuras gerações também cumpram seu dever para com as subsequentes. Conforme se verá, quando nos referimos a *capital* não nos referimos na acepção econômica do vocábulo, mas no sentido preconizado por John Rawls de *capital* como *ganhos de civilização* evidenciado pela acumulação de instituições justas. No ponto de vista jusfilosófico de Rawls, o que interessa é acumular *civilização*, isto é, acúmulo de tecnologia, riqueza material e, sobretudo, cultura; e as finanças públicas constituem um dos meios para viabilizar esse dever.

O segundo objetivo é demonstrar como essa perspectiva do equilíbrio fiscal auxilia na justificação de certos institutos fiscais e da necessidade de sua

constitucionalização ante a sua função contramajoritária e protetiva do mínimo social. Para corroborar nosso argumento, abordaremos três conjuntos de normas jurídicas incorporados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) e que consideramos *cláusulas de justiça intergeracional financeira*: a constituição creditícia; limites constitucionais para a despesa pública; e as vinculações constitucionais das receitas públicas. Esse conjunto de normas, organizado esparsamente no texto constitucional e em leis complementares, estabelecem um sistema de equilíbrio fiscal que representa ganhos institucionais inéditos na história constitucional brasileira, estabelecendo limites e condições para o uso do crédito público e a criação de dívida pública. Também abordaremos o que pode ser considerado *cláusula de exclusão de responsabilidade prospectiva*. Contrapondo-se às cláusulas de justiça intergeracional financeira, essas cláusulas visam assegurar preferência temporal do presente garantindo, através da especialização da segurança jurídica, a estabilidade financeira em face do Poder Público. Embora inicialmente sedutoras cláusulas dessa natureza, argumentaremos que elas se revelam injustas no ponto de vista intergeracional, em particular diante da sua interpretação atual pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro. Isso porque elas são incompatíveis com a noção de equilíbrio fiscal na perspectiva apresentada no presente trabalho, demandando uma revisão interpretativa de modo a permitir que, sem que haja esvaziamento das garantias, também haja uma compatibilização com a ideia de justiça intergeracional preconizada pelo equilíbrio fiscal.

A estrutura da dissertação

A dissertação está estruturada em três partes, seguidas de uma conclusão. Na primeira parte, abordaremos a *justiça como equidade (justice as fairness)* de John Rawls, apresentando os elementos essenciais para a compreensão da teoria da justiça intergeracional que surge no bojo de sua obra *A Theory of Justice*.

A segunda parte é dedicada a esclarecer os elementos da teoria da justiça intergeracional de John Rawls, bem como sua interação com o equilíbrio fiscal. Introduziremos ideias como a do justo equilíbrio fiscal a partir do princípio rawlsiano de justa poupança, assim como os elementos do desequilíbrio fiscal.

Na terceira parte buscamos emprestar maior concretude às conclusões alinhavadas nas partes precedentes, apresentando exemplos de aplicações das relações entre justiça intergeracional e as constituições, com particular foco na CRFB/88.

Por fim, apresentaremos algumas conclusões de nossa pesquisa, de modo a apresentar apontamentos que reputamos sensíveis ao tema, sem prejuízo de novos desdobramentos em estudos posteriores.

A TEORIA DA JUSTIÇA DE RAWLS

1. ASPECTOS GERAIS

1.1. *Justiça como equidade: uma brevíssima introdução*

João Ricardo Catarino (2016, p. 102) observa que Rawls, em sua teoria sobre a justiça, defende “a igualdade de liberdades fundamentais para todos, compreendendo os direitos e liberdades civis e políticas, bem como um amplo direito à igualdade de oportunidades e a uma distribuição equitativa dos recursos disponíveis.” Nessa defesa da liberdade e da igualdade, prossegue o professor português, Rawls adota, a um só tempo, uma *concepção individualista*, na medida em que reconhece o indivíduo como um cidadão dotado de igual valor e pertencente a uma sociedade organizada, e uma *concepção solidária* no plano social.

A teoria de Rawls orbita em torno de algumas pressuposições fundamentais, que devem ser destacadas de partida, a fim de tornar a senda mais clara. A primeira pressuposição é de que a *sociedade organizada* constitui um sistema de cooperação entre pessoas livres e iguais, capazes de possuir uma *concepção de bem* (doutrina compreensiva) fundada em bases racionais. A segunda pressuposição é de que as *instituições sociais* são responsáveis por assegurar a liberdade e a igualdade desses indivíduos ao estabelecer como direitos e deveres serão distribuídos entre os membros da sociedade, admitindo-se que essa distribuição seja desigual quando se converte em benefícios aos membros menos favorecidos da sociedade.

A investigação de Rawls visa estabelecer as bases da cooperação social entre essas pessoas livres e iguais que carregam consigo concepções de bem tão distintas quanto incompatíveis entre si, cuja existência harmônica é necessária para assegurar a estabilidade social. Assim, Rawls, servindo-se de um método contratualista, coloca as partes em uma *posição original* hipotética onde estariam sob o *véu da ignorância*. Nessa situação, procurariam estabelecer os princípios distributivos que regerão a *estrutura básica da sociedade*, isto é, o modo pelo qual as instituições sociais distribuem os *bens sociais primários* (a liberdade, as oportunidades e a riqueza). Nesse contexto, Rawls assume que as partes adotariam uma posição conservadora,

denominada maximin, em que buscariam assegurar uma posição mais favorável ainda que no pior cenário. Desse exercício hipotético, Rawls extrai os dois princípios de justiça (o da liberdade e da diferença) sobre os quais as instituições sociais seriam fundadas (CATARINO, 2016, p. 104).

Nos próximos capítulos procuraremos aprofundar esses conceitos e o método de Rawls. Antes, porém, é pertinente tecer consideração sobre a motivação da teoria da justiça como equidade de Rawls.

1.2 A motivação da teoria da justiça de John Rawls: *justiça como equidade* e a **utopia realista**

Barbara Herman afirma que a característica central da abordagem de Rawls é a ideia de que “a respeitosa atenção aos grandes textos da nossa tradição pode conduzir a uma frutífera troca de ideias através dos séculos” (HERMAN, 2000, p. xi). De fato, a leitura dos textos de Rawls ressalta essa respeitosa deferência. Na sua abordagem às obras clássicas da filosofia política antiga e moderna, Rawls busca contextualizar e entender os problemas que os filósofos buscavam resolver à luz das suas contingências, sem exigir o que simplesmente eles não se propunham a solucionar.

De igual modo, as obras de John Rawls (principalmente *A Theory of Justice*, *Justice as Fairness: A restatement*, *Law of People* e *Political Liberalism*) são hoje obras fundamentais da filosofia política ocidental e que merecem a mesma respeitosa deferência que Rawls emprestou aos clássicos ao seu tempo. Temos que entender o problema que ele se propôs a resolver, as contingências históricas que o cercaram ao longo de sua profícua carreira e, sobretudo, os seus objetivos.

Por óbvio, ser deferente não significa ser acrítico às conclusões alcançadas por ele em suas obras. Mas isso quem nos ensina é o próprio Rawls, que, em uma das raras entrevistas concedidas, pontuou:

É preciso aprender a aceitar críticas. Muitas vezes elas não são bem fundamentadas e baseadas em mal-entendidos. Essas eu tento ignorar. Mas há críticas que são muito boas. Embora eu não fique muito feliz com isso, eu

realmente as aprecio e, eventualmente, tento incorporá-las ao que escrevo mais tarde.¹¹ (1991, p. 43)

Pelo menos dois exemplos evidenciam a postura de John Rawls quanto às críticas, dando-nos eloquentes lições sobre a formação do conhecimento filosófico e humildade intelectual, acolhendo as críticas e corrigindo imperfeições em sua teoria quando assim entendia adequadas. O primeiro, refere-se à crítica de H.L.A Hart, em 1973, quanto à visão de Rawls sobre a *liberdade básica*, o que, segundo as palavras de Rawls, causou-lhe bastante dor mas contribuiu para elaborar uma visão mais robusta do conceito. O segundo refere-se ao debate com Derek Parfit e Jane English sobre a *pressuposição de motivo* na teoria da justiça intergeracional, crítica que importou a alteração da sua teoria em momento posterior.¹²

Naturalmente, não foi só a espetacular capacidade intelectual e humildade que fizeram da teoria de Rawls uma das mais relevantes obras de filosofia política do século XX.

Frank Lovett (2010, p. 3) observa alguns fatos relevantes ao desenvolvimento da filosofia moral e política, principais áreas de interesse de Rawls. Até 1950 esses campos da filosofia estavam em declínio nos Estados Unidos, sendo creditado ao trabalho de Rawls o ressurgimento do interesse na matéria.¹³ Contextualizando historicamente, a sociedade americana encontrava-se em um período de recuperação da experiência negativa do McCarthysmo nos primeiros anos da década de 1950 e havia renovado seu compromisso com os direitos individuais (movimento de direitos civis nos

¹¹ Do original: “One has to learn to accept criticism. Often they are not well founded and based on misunderstanding. Those I try to ignore. But there are criticism that are very good. While I’m not overjoyed by those, I do appreciate them, eventually, and I try to incorporate them into what I write later.” (tradução nossa)

¹² Não precisamos descer ao detalhe sobre a questão, que será abordada mais adiante. Por ora, basta dizer que um dos temas mais tormentosos da justiça intergeracional é a possibilidade da cooperação entre gerações. Em linhas gerais, na teoria contratualista, a cooperação é um resultado da reciprocidade, isto é, da possibilidade de haver trocas entre as partes do contrato social, atuando em benefício mútuo. Entretanto, alguns autores entendem ser impossível a reciprocidade entre gerações uma vez que nada do que a futura geração faça irá alterar a situação da geração presente. Para lidar com esse problema, Rawls criou um pressuposto motivacional baseado em vínculos familiares. A cooperação não adviria da reciprocidade, mas da preocupação que a parte do contrato tem com relação aos seus próximos. Esse pressuposto motivacional foi criticado pelos filósofos Jane English e Derek Parfit. Rawls, em artigo posterior, reconhece a pertinência da crítica, suprime a suposição motivacional e credita essa alteração às críticas formuladas.

¹³ Foi entre 1950 e 1960 que Rawls elaborou as principais concepções que vieram a ser reunidas na primeira edição de *A Theory of Justice*, de 1971.

Estados Unidos e contra a Guerra do Vietnã), inclusive com apoio de americanos aos movimentos de direitos civis na América do Sul. No ponto de vista social, os resultados positivos do *New Deal* haviam se consolidado, colocando as instituições de bem-estar social como instituições permanentes da sociedade americana.

Nada obstante essa consolidação, predominava a noção de que a liberdade individual se contrapunha ao bem-estar social, sendo considerada por doutrinas políticas vigentes como incompatíveis e em conflito. Nesse contexto, a teoria de Rawls pareceu ter por objeto essa controvérsia, reunindo em uma única e coerente teoria filosófica a liberdade individual e a justiça social. Entretanto, Lovett argumenta que a obra de Rawls tem objetivo maior, de natureza filosófica (2010, p. 2-3). Durante as décadas de 1950 e 1960, a filosofia moral e política era dominada pelo utilitarismo, e é essa tradição dominante que Rawls declaradamente objetiva contestar. Como alternativa, Rawls desenvolve uma concepção de justiça “que é de natureza altamente kantiana” (RAWLS, 1999, p. xviii).

De fato, é evidente esse objetivo filosófico de Rawls. Mas nos parece que a razão dessa escolha tem em consideração os desafios da política e da moral que esses tempos impunham, exigindo-se novas formas de conceber as instituições e, sobretudo, novos métodos de investigação de sua justiça. De acordo com Percy Lehning, uma das fortes razões da influência de Rawls tem a ver justamente com a revitalização desse debate:

[...] ao demonstrar que era possível produzir um trabalho teórico poderoso e coerente, que fornecia uma ferramenta para refletir de maneira sistemática sobre as escolhas básicas que devem ser feitas ao debater os requisitos para uma ordem política justa, Rawls nos mostra de uma maneira penetrante e convincente como podemos refletir sobre os interesses fundamentais dos cidadãos, especialmente aqueles dos membros mais pobres da sociedade, de uma perspectiva que realmente favorece a sorte deles. Ao fazê-lo, ele nos forneceu um insight refinado sobre a moral e o social sem precedentes. O que faz de Rawls um grande filósofo não é o amplo escopo de sua ambição, mas sim a profundidade de sua percepção. É sua capacidade de trazer à tona as dificuldades e complexidades das questões de filosofia política.¹⁴ (LEHNING, 2009, p. 241)

¹⁴ Do original: “[...] by demonstrating that it was possible to produce a powerful and coherent piece of theorizing, it provided a tool for reflecting in a systematic way on the basis choices that have to be made when debating the requirements for a just political order, Rawls show us in a penetrating and convincing way how we can reflect on the fundamental interests of citizens, especially those of the worst-off members of society, from a perspective that really favors their lot. In so doing, he has provided us with an unprecedented refined insight into the moral and the social. What makes Rawls a major philosopher is not

Samuel Freeman (2003, p. I) observa que, durante toda a sua vida, o trabalho de Rawls foi guiado pela seguinte questão feita em sua obra *A Theory of Justice*: “Qual é a concepção moral mais apropriada de justiça para uma sociedade democrática?”¹⁵ (RAWLS, 1999, p. viii-xiii). Freeman nota que, diante desse questionamento, Rawls realiza uma investigação ampla sobre justiça social e sua compatibilidade com a natureza humana e a concepção de bem de uma pessoa. Para tanto, ele buscou na tradição contratualista os recursos necessários, questionando o utilitarismo como um recurso metodológico.

Por outro lado, Rawls investigou a possibilidade de uma sociedade justa reconhecendo a capacidade humana de alcançar justiça pelo uso da razão. Conforme explica Freeman:

Uma suposição fundamental da psicologia moral de Rawls é a de que os humanos não são naturalmente corruptos, amorais ou movidos puramente por motivos egoístas, mas têm disposições genuínas para a sociabilidade. Se a cooperação social - em oposição ao comportamento eficientemente coordenado - for possível, os seres humanos devem normalmente ter um senso efetivo de justiça, ou disposição para obedecer a termos justos de cooperação. Rawls acreditava que os humanos são capazes de regular suas atividades de acordo com a exigência da justiça e de querer e fazer justiça por si mesmos, mesmo quando isso impõe demandas que entram em conflito com nossos objetivos mais importantes. A justiça é compatível com a natureza humana - não somos propensos a versões religiosas ou seculares do pecado original. Além disso, Rawls procurou mostrar como o exercício apropriado de nosso senso de justiça é compatível com o bem humano, e como a justiça vale a pena ser realizada por si mesma.¹⁶ (FREEMAN, 2007, p. 11-12)

Nesse sentido, Rawls argumenta que a moralidade pode ser alcançada com argumentos racionais, como a noção de uma *sociedade bem-ordenada*, oferecendo uma *utopia realista (realistic utopia)*. Lehning observa que a expressão *utopia realista*

the broad scope of his ambition, but rather the depth of his perception. It is his ability to bring to the fore the difficulties and complexities of (political) philosophical questions.” (tradução nossa)

¹⁵ Do original: “What is the most appropriate moral conception of justice for a democratic society?” (tradução nossa)

¹⁶ Do original: “A fundamental assumption of Rawls’s moral psychology is that humans are not naturally corrupt, amoral, or moved purely by selfish motives but have genuine dispositions to sociability. If social cooperation – as opposed to efficiently coordinated behavior – is to be possible, humans must normally have an effective sense of justice, or willingness to abide by fair terms of cooperation. Rawls believed that human are capable of regulating their pursuits according to justice’s requirement and are able to will and to do justice for its own sake even when it imposes demands that conflict with our most important aims. Justice is compatible with human nature – we are not prone to religious or secular versions of original sin. Moreover, Rawls long sought to show how appropriate exercise of our sense of justice is compatible with the human good, and how justice is worth realizing for its own sake.” (tradução nossa)

tornou-se conhecida do grande público através do seu uso em *The Law of People* e em *Justice as Fairness: A Restatement*, muito embora Rawls tenha usado o termo em manuscritos nos anos 1980. A relevância dessa *utopia realista* em Rawls reside no fato de que surge como uma ideia institucional, através da qual busca desenvolver um ideal realista de justiça. Conforme observa Lehning:

Esta é de fato a motivação permanente subjacente aos trabalhos de Rawls, e a ideia de uma utopia realista prevê a culminação de seu projeto institucional. Com essa ideia, voltamos ao ciclo completo, desde o início do projeto, conforme formulado em *A Theory of Justice*: a ideia de que “a justiça é a primeira virtude das instituições sociais”. A teorização de Rawls se volta para formular uma resposta de como projetar instituições políticas, sociais e econômicas de tal forma que os cidadãos agiriam corretamente de acordo com os princípios apropriados de seu senso de justiça, que eles adquiriram crescendo e participando de instituições justas [...].

Uma motivação central em todas as obras de Rawls, que esteve presente desde o início, mas se tornou cada vez mais claro nos anos posteriores, especialmente em *The Law of Peoples*, é encontrar maneiras de eliminar os grandes males da história humana, de modo que eles acabarão por desaparecer. Não devemos permitir que esses grandes males (como a Inquisição e o Holocausto, a guerra injusta, a opressão, a perseguição religiosa, a escravidão), males essencialmente criados pelo homem, “enfraqueçam nossa esperança no futuro de nossa sociedade como pertencente a uma sociedade de povos liberais e decentes em todo o mundo”[...]. Este é o núcleo do projeto vitalício de reconciliação de Rawls, nossa responsabilidade compartilhada de explorar a possibilidade - de maneira que as circunstâncias existentes permitem - de um mundo social justo. É nesse contexto que temos que entender a *justiça como equidade*: ela deve nos ajudar a identificar quais erros é urgente corrigir.¹⁷ (LEHNING, 2009, p. 244)

Naturalmente, pode ser cogitada a impossibilidade de tal empreendimento.

Diante dessa hipótese, Rawls questiona:

¹⁷ Do original: “This is in fact the permanent motivation underlying Rawls’ works, and the idea of a realistic utopia envisions the culmination of his institutional project. With this idea we have come full circle, right back to the start of project as formulated in *A Theory of Justice*: the idea that ‘justice is the first virtue of social institutions.’ Rawls’ theorizing turns on formulating an answer to how to design political, and social and economic institutions such that citizens would act correctly according to the appropriate principles of their sense of justice, which they have acquired by growing up under and participating in just institutions (LoP: 13 note 2). A central motivation throughout Rawls’ works, one that has been present from the beginning but has become more and more outspoken in later years, especially in *The Law of Peoples*, is to find ways to eliminate the great evils of human history so as that they will eventually disappear. We must not allow these great evils (such as the Inquisition and the Holocaust, unjust war, oppression, religious persecution, slavery), evils that are essentially man-made, to ‘undermine our hope for the future of our society as belonging to a Society of liberal and decent Peoples around the world’ (LoP:22). This is the core of Rawls’ lifelong project of reconciliation, our shared responsibility to explore the possibility – in ways existing circumstances allow – of a just social world. It is in this context we have to understand *justice as fairness*: it should help us to identify which wrongs it is urgent to correct.” (tradução nossa)

Se uma Sociedade de Pessoas razoavelmente justa, cujos membros subordinam seu poder a objetivos razoáveis, não é possível, e os seres humanos são em grande parte amorais, se não incuravelmente cínicos e egocêntricos, pode-se perguntar, com Kant, se vale a pena para os seres humanos viverem na terra.¹⁸ (RAWLS, 1993, p. xii).

1.3 A justiça como equidade: perguntas fundamentais

A teoria da justiça de Rawls é uma concepção política, segundo a qual demanda-se: (a) a especificação de certos direitos básicos, liberdades e oportunidades de um tipo familiar aos regimes de democracia constitucional; (b) a prioridade desses direitos, liberdades e oportunidades, especialmente com respeito às reivindicações de bem comum e ao *princípio da perfeição*¹⁹; e (c) medidas assegurando para todos os cidadãos meios pertinentes para tornar efetivo o gozo das liberdades e o exercício das oportunidades (RAWLS, 1993, p. 6). Diante dessa perspectiva, Rawls formula três perguntas fundamentais que norteiam seu trabalho:

Qual é a concepção mais apropriada de justiça para especificar os termos justos de cooperação social entre cidadãos considerados como membros livres e iguais e plenamente cooperantes da sociedade ao longo de uma vida completa, de uma geração para a seguinte? [...]

Quais são os fundamentos da tolerância considerando-se o fato de pluralismo razoável como resultado inevitável de instituições livres?

[...] Como é possível existir ao longo do tempo uma sociedade justa e estável de cidadãos livres e iguais, que permaneçam profundamente divididos por doutrinas religiosas, filosóficas e morais razoáveis?²⁰ (RAWLS, 1993, p. 3-4)

Em *Justice as Fairness*, Rawls especifica essas questões, introduzindo aspectos mais concretos sobre a sua teoria:

Quais ideais e princípios uma sociedade democrática justa tentaria realizar, dadas as circunstâncias de justiça em uma cultura democrática como as que conhecemos?

¹⁸ Do original: “If a reasonably just Society of People whose member subordinate their power to reasonable aims is not possible, and human beings are largely amoral, if not incurably cynical and self-centered, one might ask, with Kant, whether it is worthwhile for human beings to live on the earth.” (tradução nossa)

¹⁹ Na acepção de John Rawls, que caracteriza perfeccionismo como o requerimento de atingimento da excelência humana e artes, ciências e cultura (RAWLS, 1999, p. 286).

²⁰Do original: “What is the most appropriate conception of justice for specifying the fair terms of social cooperation between citizens regarded as free and equal, and as fully cooperating members of society over a complete life, from one generation to the next? [...] What are the grounds of toleration so understood and given the fact of reasonable pluralism as inevitable outcome of free institutions? [...] How is it possible for there to exist over time a just and stable society of free and equal citizens, who remain profoundly divided by reasonable religious, philosophical, and moral doctrines?” (tradução nossa)

Como seria uma sociedade democrática razoavelmente justa sob condições históricas razoavelmente favoráveis, mas ainda possíveis, condições essas permitidas pelas leis e tendências do mundo social?

Como essas condições se relacionam com leis e tendências relacionadas à relação entre os povos?²¹ (RAWLS, 2003, p. 4,84)

A essas questões fundamentais Rawls busca formular respostas. Elas são questões inter-relacionadas e que traduzem a preocupação do filósofo americano com a estabilidade da sociedade democrática em um ambiente propício ao surgimento de doutrinas religiosas, morais e filosóficas incompatíveis, mas igualmente razoáveis. Trata-se de uma tarefa hercúlea, mas que foi enfrentada com maestria.

1.4 ***A justiça como equidade: objetivos gerais***

Percy Lehning (2009, p. 16) lembra que a teoria da *justiça como equidade* de Rawls possui dois objetivos principais. O primeiro, desenvolver uma concepção prática e razoável de justiça para uma sociedade democrática constitucional. O desenvolvimento dessa concepção deve enfrentar o fato de que há um conflito entre a liberdade e a justiça social, sendo a busca de reconciliação desses dois aspectos o tema central da argumentação de Rawls. Rawls tem a convicção de que a sociedade democrática liberal é o modo de vida que mais oferece oportunidades para que os modos de vida razoáveis possam se desenvolver ao longo de gerações. Para tanto, as instituições políticas, econômicas e sociais básicas devem ser concebidas de tal modo que se assegure, ao mesmo tempo, as liberdades básicas de cada pessoa, bem como os reclames de igualdade democrática.

O segundo, é desenvolver uma explicação de justiça que apresente uma alternativa razoável ao utilitarismo. Justifica-se a necessidade de se ter essa alternativa uma vez que Rawls não acreditava “que o utilitarismo [pudesse] fornecer uma explicação satisfatória dos direitos básicos e liberdades dos cidadãos como pessoas livres e iguais, uma exigência de absoluta importância para uma explicação das

²¹ Do original: “What ideals and principles would a just democratic society try to realize given the circumstance of justice in a democratic culture as we know them? What would a reasonably just democratic society be like under reasonably favorable but still possible historical conditions, conditions allowed by the laws and tendencies of social world? How do these conditions relate to laws and tendencies bearing on the relation between peoples?”

instituições democráticas”²² (RAWLS, 1999, p. xi-xii). O ponto central da crítica de Rawls é evidenciado na seguinte passagem:

[No utilitarismo] não importa, exceto indiretamente, como essa soma de satisfação é distribuída entre os indivíduos mais do que importa, exceto indiretamente, como um homem distribui sua satisfação ao longo do tempo. A distribuição correta em ambos os casos é aquela que gera o máximo resultado. A sociedade deve alocar seus meios de satisfação, sejam eles quais forem, direitos e deveres, oportunidades e privilégios, e várias formas de riqueza, de modo a alcançar esse máximo, se puder.²³ (RAWLS, 1999, p. 23)

Nesse aspecto, o utilitarismo falha em reconhecer o indivíduo como de igual valor moral, como bem observa Rawls em sua famosa passagem: “O utilitarismo não leva a sério a distinção entre pessoas”²⁴ (RAWLS, 1999, p. 24). A crítica ao utilitarismo será detalhada mais adiante.

1.5 A justiça como equidade: características gerais

Longo no início de *A Theory of Justice*, Rawls afirmar que “a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade é dos sistemas de pensamento”²⁵, sendo certo que, “por mais elegante e econômica que seja, uma teoria deve ser rejeitada ou revisada, se for falsa; da mesma forma, leis e instituições, não importa quão eficientes e bem arranjadas, devem ser reformadas ou abolidas, se forem injustas”²⁶ (RAWLS, 1999, p. 3).

O preceito, que pode soar como elementar nos dias de hoje, traz uma crítica fundamental ao sistema teórico utilitário, que se tornou predominante na moderna filosofia graças ao brilhantismo de seus defensores, dentre eles Hume, Bentham, Mill e

²² Do original: “that the utilitarianism can provide a satisfactory account of the basic rights and liberties of the citizens as free and equal persons, a requirement of absolutely first importance for an account of democratic institutions.” (tradução nossa)

²³ Do original: “It does not matter, except indirectly, how this sum of satisfaction is distributed among individuals any more than it matters, except indirectly, how one man distributes his satisfaction over time. The correct distribution in either case is that which yields the maximum fulfillment. Society must allocate its means of satisfaction whatever these are, rights and duties, opportunities and privileges, and various forms of wealth, so as to achieve this maximum if it can.” (tradução nossa)

²⁴ Do original: “Utilitarianism does not take seriously the distinction between persons.” (tradução nossa)

²⁵ Do original: “The justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought.” (tradução nossa)

²⁶ Do original “[...] theory however elegant and economical must be rejected or revised if it is untrue; likewise laws and institutions no matter how efficient and well-arranged must be reformed or abolished if they are unjust.” (tradução nossa)

Adam Smith. (RAWLS, 1999, p. xvii). E ao fazê-lo, John Rawls assumiu para si a tarefa de apresentar uma alternativa viável ao sistema então prevalecente, tarefa da qual se desincumbiu com o mesmo brilhantismo daqueles que, outrora, colocaram o utilitarismo no panteão das ideias centrais da humanidade (RAWLS, 1999, p. 3-4).

De acordo com o próprio Rawls, a sua teoria da justiça é uma teoria contratualista. Ele observa que o mérito da abordagem contratualista reside no fato de que sua terminologia “transmite a ideia de que os princípios de justiça podem ser concebidos como princípios que seriam escolhidos por pessoas racionais, e que, dessa forma, as concepções de justiça podem ser explicadas e justificadas”²⁷ (RAWLS, 1999, p. 14). Observa, ainda, “a palavra ‘contrato’ sugere a pluralidade [de pessoas e de concepções de justiça], bem como a condição de que a divisão apropriada das vantagens deve estar de acordo com os princípios aceitos por todas as partes” (RAWLS, 1999, p. 15).²⁸

Confome avalia Tom Campbell (2010, p. 91), a teoria da justiça de Rawls combina uma “sofisticada (inicialmente contratualista) metodologia com uma atraente substantiva visão sobre o que é justo”, tendo sido responsável por “restaurar a tradição contratualista adotando a concepção de um contrato social hipotético²⁹ em que o contrato social é um acordo que particulares tipos de pessoas em um particular contexto firmariam”. Brian Barry observou que a justiça como equidade é a mais conhecida, mais influente e a mais completamente desenvolvida variação da justiça como imparcialidade (BARRY, 1995, p. 8).

A justiça como equidade, porém, não deve ser considerada uma teoria contratualista completa, no sentido de conceber um sistema ético integral, mas apenas tem o objetivo de estabelecer princípios de justiça (RAWLS, 1999, p. 15). O contrato

²⁷ Do original: “[...] conveys the idea that principles of justice may be conceived as principles that would be chosen by rational persons, and that in way conceptions of justice may be explained and justified.” (tradução nossa)

²⁸ Do original: “the word ‘contract’ suggests [the] plurality [of persons] as well as the condition that the appropriate division of advantages must be in accordance with principles acceptable to all parties.” (tradução nossa)

²⁹ As duas principais teorias são baseadas em concepções históricas do contrato social. A primeira é de Rousseau, que assume que os homens no estado da natureza são naturalmente bons, e de Hobbes, que assume o contrário, que os homens, no estado da natureza, são propensos à violência. No caso de Rawls, ele abstrai essas características, substituindo uma situação potencialmente histórica por uma hipotética.

social em Rawls tem como objeto os princípios de justiça que definirão a estrutura básica da sociedade. As partes do contrato social buscam um acordo para os termos fundamentais da associação, cujos princípios regerão todos os demais acordos necessários para a vida em sociedade, o modo de cooperação social e as formas de governo que podem ser estabelecidos. Sendo as partes cientes da vantagem da cooperação social e do que entendem por bem, elas devem decidir previamente quais serão os princípios de justiça que regerão os conflitos de interesse que surgirão (RAWLS, 1999, p. 10-11). A essa forma de considerar os princípios de justiça ele denomina de *justiça como equidade (justice as fairness)* (RAWLS, 1999, p. 10).

O método de Rawls, que será aprofundando nos tópicos seguintes, pode ser sintetizado da seguinte forma. Partindo da rejeição do utilitarismo (que, para Rawls, nega a distinção entre as pessoas e busca definir os termos da cooperação social em vista da utilidade e não do que é certo), Rawls busca firmar os princípios de justiça que regulariam as relações sociais caso fossem baseadas na equidade e não nos critérios de utilidade. Para tanto, Rawls concebe uma situação de elaboração de um contrato social hipotético. Nele, as partes se encontrariam em uma *posição original* por detrás de um *véu da ignorância*. Esse véu impede as parte de saber a situação particular em sua vida real, não tendo ideia se seriam ricas ou miseráveis, detentores de talentos etc. Por não saberem como seriam suas vidas, as partes tenderiam a agir imparcialmente, acordando determinados princípios de justiça. Tal situação firmaria um *status quo* inicial de equidade (*fair*). Daí sua teoria ser denominada por ele de justiça como equidade (*justice as fairness*). Nas palavras de Rawls:

A posição original é, poderíamos dizer, o status quo inicial apropriado, e assim os acordos fundamentais nele alcançados são justos. Isso explica a propriedade do nome “justiça como equidade”: ela transmite a ideia de que os princípios de justiça são aceitos em uma situação inicial que é equitativa. O nome não significa que os conceitos de justiça e equidade sejam os mesmos, assim como a frase “poesia como metáfora” não significa que os conceitos de poesia e metáfora são a mesma coisa.³⁰ (RAWLS, 1999, p. 11).

Dessa forma, a *justiça como equidade* é uma teoria procedimental. Para Rawls, estabelecendo-se adequadamente o *status quo* inicialmente equitativo, as partes

³⁰ Do original: “The original position is, one might say, the appropriate initial status quo, and thus fundamental agreements reached in it are fair. This explains the propriety of the name ‘justice as fairness’: it conveys the idea that the principles of justice are agreed to in an initial situation that is fair. The name does not mean that the concepts of justice and fairness are the same, any more than the phrase ‘poetry as metaphor’ means that the concepts of poetry and metaphor are the same.” (tradução nossa)

alcançariam acordos sobre os princípios de justiça de igual modo equitativos (RAWLS, 1993, p. 11), permitindo alcançar, em um momento posterior, a definição de instituições justas através de uma sequência de decisões sobre procedimentos.

A teoria tem um foco nas instituições. Não visa ao julgamento dos atos morais de indivíduos ou práticas sociais isoladas, mas à crítica e reforma das instituições sociais, como ele deixa transparecer nesse trecho:

A justiça como equidade começa [...] com uma das mais gerais de todas as escolhas que as pessoas podem fazer conjuntamente, a saber, a escolha dos primeiros princípios de uma concepção de justiça que deve regular todas as subseqüentes críticas e reformas das instituições. Tendo escolhido uma concepção de justiça, podemos supor que eles devem escolher uma constituição e uma legislatura para elaborar leis, e assim por diante, tudo de acordo com os princípios de justiça inicialmente acordados. Nossa situação social é justa se for tal que, por meio dessa sequência de acordos hipotéticos, nos tivermos vinculados ao sistema geral de regras que a definem.³¹ (RAWLS, 1993, p. 12)

Rawls observa o que poderíamos chamar de função legitimadora da *justiça como equidade*. Isso porque, mais do que definir os princípios de justiça, ela permitiria apresentar a sociedade como um modelo mais apropriado para uma adesão voluntária, embora se saiba que tal voluntariedade efetivamente não exista. Nas palavras de Rawls:

Supondo que a posição original determine um conjunto de princípios (isto é, que uma concepção particular de justiça seria escolhida), então será verdade que sempre que as instituições sociais satisfizerem esses princípios, aqueles envolvidos nelas poderão dizer uns aos outros que estão cooperando em termos com os quais eles concordariam se fossem pessoas livres e iguais cujas relações mútuas fossem equitativas [...] Nenhuma sociedade pode, é claro, ser um esquema de cooperação que os homens entram voluntariamente em sentido literal [...] uma sociedade que satisfaz os princípios da justiça, à medida que a justiça se aproxima da sociedade a um esquema voluntário, pois atende aos princípios que pessoas livres e iguais concordariam em circunstâncias equitativas.³² (RAWLS, 1999, p. 12)

³¹ Do original: “Justice as fairness begins [...] with one of the most general of all choices which persons might make together, namely, with the choice of the first principles of a conception of justice which is to regulate all subsequent criticism and reform of institutions. Then, having chosen a conception of justice, we can suppose that they are to choose a constitution and a legislature to enact laws, and so on, all in accordance with the principles of justice initially agreed upon. Our social situation is just if it is such that by this sequence of hypothetical agreements we would have contracted into the general system of rules which defines it.”

³² Do original: “Assuming that the original position does determine a set of principles (that is, that a particular conception of justice would be chosen), it will then be true that whenever social institutions satisfy these principles those engaged in them can say to one another that they are cooperating on terms to which they would agree if they were free and equal persons whose relations with respect to one another were fair [...] No society can, of course, be a scheme of cooperation which men enter voluntarily in literal sense [...] Yet a society satisfying the principles of justice as fairness comes as close as society can to

Um outro aspecto fundamental da *justiça como equidade* é o fato de que os princípios de justiça estabelecidos na posição original possuem uma ordem de precedência, priorizando as liberdades básicas em relação ao segundo princípio (que subdivide-se nos subprincípios da igualdade de oportunidade e da diferença), e este último sobre a eficiência e o bem-estar. Essa escala de prioridades, porém, não afasta a existência de indeterminação em cada um dos princípios e sobre quais instituições satisfazem esses princípios. Rawls observa, contudo, que tal circunstância não é um defeito, mas sim algo que deve ser esperado (RAWLS, 1999, p. 176).

Além disso, Rawls deliberadamente limita o escopo de sua teoria à análise dos princípios de justiça e não de um sistema ético completo, como acontece em outras teorias contratualistas que pretendem discutir as virtudes de um modo mais sistemático (RAWLS, 1999, p. 15). E nessa investigação, a preocupação da *justiça como equidade* é o que ele chama de justiça doméstica³³. Com efeito, Rawls não pretende conceber um sistema de justiça universalmente válido para análise de todos os arranjos sociais. Ele expressamente observa que a sua teoria não visa esclarecer as relações de justiça, por exemplo, em arranjos privados ou mesmo entre nações (RAWLS, 1999, p. 7; RAWLS, 2003, p. 11).

Outra característica da teoria de Rawls é se tratar de uma teoria ideal, tendo como premissa metodológica a investigação de como deveriam ser os princípios de justiça pressupondo o seu estrito cumprimento (*strict compliance theory*) (RAWLS, 1999, p. 8). Nessa perspectiva, embora Rawls tenha preocupação com a questão da estabilidade (que decorre do descumprimento dos princípios de justiça), ao pressupor o estrito cumprimento ele deixa de lado a hipótese de uma teoria não-ideal, em que devem ser concebidos os princípios de como lidar com a injustiça (*partial compliance theory*). Assim, a teoria da punição, a doutrina da guerra ou o direito de resistência a regimes injustos não são completamente abrangidos pela teoria ideal de Rawls, embora ele reconheça a importância e a urgência delas (RAWLS, 1999, p. 8).

being a voluntary scheme, for it meets the principles which free and equal persons would assent to under circumstances that are fair.” (tradução nossa)

³³ Rawls observa haver três níveis de justiça: o primeiro, justiça local (*local justice*), aplica-se diretamente às instituições e associações; o segundo, justiça doméstica (*domestic justice*), princípios que se aplicam à estrutura básica da sociedade; o terceiro, justiça global, aplicável às relações internacionais.

Por fim, é interessante observar que Rawls busca estabelecer princípios de justiça que possam ser cumpridos sem invocação de um heroísmo moral ou com grande dificuldade, presumindo circunstâncias favoráveis (ainda que não as melhores possíveis) (RAWLS, 1999, p. 126).

2 CONCEITOS FUNDAMENTAIS DA *JUSTIÇA COMO EQUIDADE*

2.1 A pessoa na *justiça como equidade*

Rawls pressupõe que as pessoas são livres, iguais e racionais, bem como são preocupadas com seus próprios interesses (RAWLS, 1999, p. 10).

Para Rawls, somente pode haver uma sociedade justa quando as pessoas são consideradas moralmente iguais. Embora essa noção seja elementar para o liberalismo, é de se notar que, conforme dissemos, a crítica rawlsiana ao utilitarismo, paradigma filosófico então dominante, reside justamente na ausência de reconhecimento do indivíduo em suas diferenças, não levando a sério a distinção entre as pessoas.

As pessoas são consideradas livres e iguais, isto é, são *pessoas morais* quando possuem duas capacidades morais: serem razoáveis e serem racionais. A primeira capacidade, a capacidade de ser *razoável*, refere-se à capacidade de o agente compreender, aplicar e agir de acordo com os princípios de justiça que regem os termos justos de cooperação. Em outras palavras, ser razoável é possuir o senso de justiça (RAWLS, 1999, p. 11).

A *racionalidade* refere-se à capacidade de o agente formar, revisar e racionalmente perseguir uma *concepção de bem*, que é externada através de um plano racional de vida. A concepção de bem é autoimposta. As partes são livres para estabelecer as obrigações morais e religiosas que impõe a si mesmas e devem ter igual liberdade para honrá-las (RAWLS, 1999, p. 180). O exercício dessa liberdade para tal desiderato, presume-se, é realizado de modo racional, isto é, a parte adota os meios mais efetivos para a consecução dos fins eleitos (RAWLS, 1999, p. 12). Nesse contexto, a

parte sabe que se encontra em cooperação social e que é capaz de reflexão racional sobre o que entende por bem (sistema de fins que lhe é racional possuir).

Essas duas capacidades morais são as bases do igual valor moral de pessoas livres e iguais, isso porque, nesse contexto, as pessoas são titulares do direito de colocar suas reivindicações perante os demais membros da sociedade (RAWLS, 1999, p. 13; LEHNING, 2009, p. 18).

Essas duas capacidades, quando presentes, fazem com que as pessoas acreditem que os termos justos da regulação social devem ser mutuamente aceitáveis para pessoas comprometidas com a ideia de que os princípios de justiça devem ser sujeitos a justificação pública (equidade). Isso deriva do fato de saberem que as diferentes concepções de bem ensejará desacordo moral razoável, dadas as dificuldades de julgamento (*burdens of judgement*). A aceitação dessas situações – e agir de acordo com ela – é que tornam as pessoas razoáveis.

A racionalidade, entretanto, não necessariamente é razoável. A razoabilidade é uma intuitiva ideia moral básica que é aplicada às pessoas, suas decisões e ações, bem como aos princípios e standards, para as doutrinas compreensivas etc. A ideia intrínseca à razoabilidade é que as pessoas razoáveis “[...] estão prontas a propor, ou a reconhecer quando propostos por outros, os princípios necessários para especificar o que pode ser visto por todos como termos justos de cooperação”³⁴, bem como que “entendam que elas devem honrar esses princípios, mesmo à custa de seus próprios interesses, conforme as circunstâncias possam exigir, desde que os outros possam esperar que os honrem.”³⁵. (RAWLS, 2003, p. 7). Para Rawls, a razoabilidade tem precedência sobre a racionalidade e a subordinada de forma absoluta (RAWLS, 2003, p. 82).

Por fim, cabe registrar que as partes também são mutuamente desinteressadas, o que não significa que são egoístas, isto é, propensas a ter apenas interesses particulares (riqueza, prestígio ou vontade de dominação). Apenas significa que não

³⁴ Do original: “[...] are ready to propose, or to acknowledge when proposed by others, the principles needed to specify what can be seen by all as fair terms of cooperation.” (tradução nossa)

³⁵ Do original: “[...] understand that they are to honor these principles, even at the expense of their own interests as circumstances may require, provided others likewise may be expected to honor them.” (tradução nossa)

possuem interesse nos interesses dos outros (RAWLS, 1999, p. 12), muito embora tenham vínculos com certos membro da geração seguinte (RAWLS, 1999, p. 180).

2.2 A sociedade justa

2.2.1 A sociedade bem ordenada

A teoria de Rawls é baseada na ideia de que a sociedade é um sistema de cooperação entre cidadãos livre e iguais para benefício mútuo, de uma geração para a próxima.

Esse sistema de cooperação, entretanto, é marcado por identidade e conflitos de interesses. A identidade de interesses surge pelo fato de a cooperação proporcionar uma vida melhor do que se poderia ter agindo se as partes agissem sozinhas. O conflito de interesse, por sua vez, surge do fato de que esses frutos da cooperação necessitam ser distribuídos e que, nesse processo, as pessoas vão preferir a maior parte à menor (conflito distributivo). Os princípios de justiça social visam mediar e regular essas relações conflituosas, “[proporcionando] uma forma de atribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade e [definindo] a distribuição adequada dos benefícios e encargos da cooperação social”³⁶ (RAWLS, 1999, p. 4).

Mais do que haver uma sociedade, para Rawls ela deve ser bem-ordenada. Uma sociedade é bem-ordenada quando efetivamente regulada por uma concepção pública de justiça (RAWLS, 2003, p. 8). Rawls aponta dois requisitos para a sociedade ser considerada bem-ordenada: “(1) cada um aceita e sabe que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça, e (2) as instituições sociais básicas geralmente são conhecidas por satisfazerem esses princípios”³⁷ (RAWLS, 1999, p. 4). Ele reconhece, no entanto, que são poucas as sociedades que atendem a esses dois requisitos, havendo disputa sobre o que é justo ou injusto. A disputa, para Rawls, surge da existência de diversas concepções de justiça (RAWLS, 1999, p. 4).

³⁶ Do original: “[providing] a way of assigning rights and duties in the basic institutions of society and [defining] the appropriate distribution of the benefits and burden of social cooperation.” (tradução nossa)

³⁷ Do original: “(1) every one accepts and knows that the others accept the same principles of justice, and (2) the basic social institutions generally and are generally known to satisfy these principles.” (tradução nossa)

Rawls observa que a sociedade democrática é caracterizada pelo *fato do pluralismo razoável*. Isto é, pelo fato de que os seus cidadãos “afirmam diferentes e, de fato, incomensuráveis e irreconciliáveis, embora razoáveis, doutrinas compreensivas, à luz das quais entendem sua concepção do bem”³⁸ (RAWLS, 2003, p. 84).

A ideia de sociedade bem-ordenada, de acordo com Rawls, auxilia na formulação dos critérios e na especificação das ideias centrais da cooperação social, contribuindo para a definição da concepção de justiça que, ao fim e ao cabo, será objeto de acordo pelos cidadãos racionais e razoáveis.

Além disso, Rawls pressupõe que uma sociedade bem-organizada possui uma solução para a coordenação na execução dos diferentes planos que advém das distintas concepções de justiça. Essa coordenação permite conduzir a sociedade ao atingimento dos fins sociais de modo eficiente, consistente com a justiça e capaz de preservar a estabilidade social prevenindo violações das normas de cooperação social. O problema da coordenação, eficiência e estabilidade é central (RAWLS, 1999, p. 6).

Em síntese, a sociedade é vista por Rawls com um sistema justo de cooperação entre cidadãos livres e iguais, sem a qual seria impossível os indivíduos possuírem níveis satisfatórios de vida. Nessa perspectiva, esse sistema deve ser concebido de modo que a estrutura básica da sociedade promova a divisão das vantagens de tal modo que incentive a cooperação de todos os seus membros, inclusive daqueles menos favorecidos.

2.2.2 A estrutura básica da sociedade

O objeto da justiça como equidade é a *estrutura básica da sociedade*. De acordo com Rawls, a estrutura básica da sociedade é “o modo como as principais instituições sociais distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão

³⁸ Do original: “affirm different, and indeed incommensurable and irreconcilable, though reasonable, comprehensive doctrines in the light of which they understand their conception of the good.” (tradução nossa)

de vantagens da cooperação social”³⁹ (RAWLS, 1999, p. 6). Em *Justice as Fairness: A Restatement*, Rawls aperfeiçoa o conceito aduzindo que a estrutura básica

[...] é a maneira pela qual as principais instituições políticas e sociais da sociedade se encaixam em um sistema de cooperação social, e a maneira como atribuem direitos e deveres básicos e regulam a divisão de vantagens que surge da cooperação social ao longo do tempo.⁴⁰ (RAWLS, 2003, p. 10).

O acréscimo da expressão “ao longo do tempo” denota a preocupação de Rawls com a questão da justiça intergeracional.

O foco na estrutura básica da sociedade (e, conseqüentemente, sobre as instituições sociais principais que a compõem) deve-se ao fato de ela ter papel preponderante na determinação das expectativas que uma pessoa pode ter em sua vida. A estrutura básica da sociedade influencia sobretudo as chances iniciais de uma pessoa independentemente do mérito ou merecimento, gerando desigualdades. A justiça da estrutura básica da sociedade “depende essencialmente de como os direitos e deveres fundamentais são atribuídos e das oportunidades econômicas e condições sociais nos vários setores da sociedade”⁴¹ (RAWLS, 1999, p. 6-7).

Assim, deve ser analisada a justiça ou injustiça do modo como as instituições sociais principais operam para a distribuição de direitos e de deveres fundamentais e dos métodos de distribuição dos benefícios advindos da cooperação social. Por instituições sociais principais Rawls entende a constituição política e os principais arranjos sociais e econômicos, tais como a proteção legal da liberdade de pensamento e de consciência, o sistema de mercados, propriedade privada e os contratos, a regulação das relações econômicas e a família (RAWLS, 1999, p. 6).

³⁹ Do original: “the way in which the major social institutions distribute fundamental rights and duties and determine the division of advantages from social cooperation.” (tradução nossa)

⁴⁰ Do original: “is the way in which the main political and social institutions of society fit together into one system of social cooperation, and the way they assign basic rights and duties and regulate the division of advantages that arises from social cooperation over time.” (tradução nossa)

⁴¹ Do original: “depends essentially on how fundamental rights and duties are assigned and on the economic opportunities and social conditions in the various sectors of society.” (tradução nossa)

Rawls, porém, expressamente aduz que o seu objetivo não é criar um sistema de justiça universalmente válido para análise da justiça em todos os arranjos sociais⁴². Mas sim conceber princípios que possam reger os principais elementos da estrutura e prover um *standard* pelo qual os “aspectos distributivos da estrutura básica da sociedade devem ser avaliados”⁴³ (RAWLS, 1999, p. 8). Os *standards*, porém, não se confundem com princípios definidores de virtudes (como eficiência ou ineficiência; liberalismo ou autoritarismo), mas sim como critérios de distribuição dos benefícios e encargos da cooperação da social.

2.2.3 Os bens primários

Para Rawls, a cooperação social não gera somente riqueza material. Ela gera também outro dos chamados *bens primários*. De acordo com ele, *bens primários* são o conjunto de bens que as pessoas precisam em sua condição membros livres e iguais, e cooperativos da sociedade. Dentre esses bens, temos a renda, riqueza e as bases sociais da autoestima (RAWLS, 1999, p. xiii).

Rawls propõe uma relação não exaustiva de cinco tipos de bens primários: (a) liberdades e direitos básicos, tais como liberdade de pensamento e de consciência; (b) liberdade de movimento e de livre escolha de ocupação considerando múltiplas oportunidades que permitam perseguir uma variedade de fins e tornam efetivas a decisão de rever e alterar esses fins; (c) poderes e prerrogativas de cargos e posições de autoridade e de responsabilidade; (d) renda e riqueza, entendido como meios geralmente necessários para atingir uma ampla gama de fins,² quaisquer que sejam eles; e (e) as bases sociais do auto-respeito, entendido como aqueles aspectos das instituições básicas normalmente essenciais “se os cidadãos quiserem ter uma noção viva de seu valor como pessoas e poderem avançar seus objetivos com autoconfiança”⁴⁴ (RAWLS, 2003, p. 58-59).

⁴² Ele observa que a sua teoria não visa esclarecer as relações de justiça – ou pode ser pouco inútil - nas questões referentes aos arranjos privados ou no exame das relações entre nações (RAWLS, 1999, p. 7).

⁴³ Do original: “distributive aspects of the basic structure of society are to be assessed” (tradução nossa)

⁴⁴ Do original: “if citizens are to have a lively sense of their worth as persons and to be able to advance their ends with self-confidence.” (tradução nossa)

A característica elementar desses bens é que eles são fundamentais para habilitar as pessoas a possuírem as próprias concepções de bem e organizarem seus planos de vida de acordo com elas. Em outras palavras, é a divisão desses bens que habilitam as pessoas a exercerem plenamente seus dois poderes morais (razoabilidade e racionalidade). Portanto, a resposta de como efetivamente tornar um indivíduo uma pessoa moral passa por responder a pergunta de como proceder à justa distribuição desses bens primários, que ao fim e ao cabo são as garantias do exercício daqueles poderes. Daí a importância que Rawls concede à constituição e às instituições econômicas e sociais (à estrutura básica da sociedade, portanto) em sua teoria da justiça como equidade (RAWLS, 1999, p. 47).

Cumprir observar ser equivocado supor que se vincule a adequação da distribuição dos bens básicos ao bem-estar individual. A situação psicológica do indivíduo (o seu bem-estar) não é considerada pela teoria da justiça de Rawls, que rejeita a ideia de maximização da utilidade, dentre elas o bem-estar. Lehning explica:

Para Rawls, as pessoas são vistas como capazes de assumir responsabilidade por seus próprios fins; eles são responsáveis por se tornarem tão felizes quanto possível com todos os meios que podem esperar adquirir, com sua parcela de bens primários. Por serem responsáveis pela escolha que fazem, podem se tornar mais felizes mudando sua preferência ou gosto. Mas, como é praticamente impossível chegar a um acordo sobre uma estimativa significativa de felicidade quando as pessoas realizam seus planos de vida, a quantidade de bens primários que uma pessoa recebe não é claramente uma medida do bem-estar psicológico geral esperado pelos cidadãos. De fato, a *justiça como equidade* rejeita a ideia de comparar e maximizar a satisfação em questões de justiça [...]. Os princípios da *justiça como equidade* não mencionam nem mesmo a quantidade ou a distribuição do bem-estar, muito menos eles lutam pelo igual bem-estar; eles se referem apenas à distribuição de liberdades e outros bens primários [...].⁴⁵ (2009, p. 21)

Com efeito, conforme interpretamos a teoria da Rawls, ela não é uma teoria igualitária simplesmente preocupada com o bem-estar. De fato, Rawls alça a questão da

⁴⁵ Do original: “For Rawls, persons are viewed as being capable of taking responsibility by their own ends; they are responsible for becoming as happy as possible with all-purpose means they can expect to acquire, with their share of primary goods. Because they are responsible for the choice they make themselves, they can become happier by changing their preference or taste. But because it is practically impossible to reach agreement on a meaningful estimate of happiness when persons carry out their life-plans, the amount of primary goods a person receives is clearly not intended as a measure of the citizens’ expected overall psychological well-being. In fact, *justice as fairness* rejects the idea of comparing and maximizing satisfaction in questions of justice [...]. The principles of justice as fairness do not even mention the amount or the distribution of welfare, even less do they strive for equal welfare (or ‘equal well-being’); they refer only to the distribution of liberties and the other primary goods [...]” (tradução nossa)

igualdade a um novo patamar ante as teorias liberais tradicionais, emprestando-lhe um contorno mais proeminente, mas não traz em sua teoria elementos que levem a deduzir tratar-se de uma teoria que busca o igualitarismo nessa perspectiva.

3 O MÉTODO EM JUSTIÇA COMO EQUIDADE

3.1 Institucionalismo transcendental e teoria ideal

Conforme visto no capítulo precedente, a intenção de Rawls não é encontrar os princípios de justiça válidos para todas as ações individuais. Busca ele identificar os princípios que informariam as instituições, de modo que estas fossem consideradas justas, abordagem teórica conhecida como *institucionalismo transcendental*.

Amartya Sen observa que essa abordagem foi iniciada por Thomas Hobbes no século XVII, tendo influenciado diversos pensadores, dentre eles Jean-Jacques Rousseau, possuindo duas características intrínsecas:

Primeiro, concentra a atenção no que identifica como a justiça perfeita, e não nas comparações relativas de justiça e injustiça; logo, seu foco não é a comparação entre sociedades viáveis, todas podendo não alcançar os ideais de perfeição. A investigação visa identificar a natureza do “justo”, em vez de encontrar algum critério para afirmar que uma alternativa é menos injusta do que outra.

Segundo, na busca da perfeição, o institucionalismo transcendental se concentra antes de tudo em acertar as instituições, sem focalizar diretamente as sociedades reais que, em última análise, poderiam surgir. É claro que a natureza da sociedade que resultaria de determinado conjunto de instituições depende necessariamente também de características não institucionais, tais como o comportamento reais das pessoas e de suas interações sociais. No detalhamento das prováveis consequências das instituições, se e somente se uma teoria institucionalista transcendental as comentar, são feitas algumas pressuposições comportamentais que ajudam na operação das instituições escolhidas. (SEN, 2011, p. 36)

Amartya Sen prossegue esclarecendo que, nada obstante essa abordagem institucionalista transcendental, de escolha das institucionais, as análises de Rawls sobre o tema “podem ser vistas, de forma mais ampla, como abordagens de justiça focadas em arranjos, em que arranjo se refere tanto ao comportamento certo como às instituições certas” (2011, p. 37). Essa interpretação parece-nos adequada, na medida em que Rawls, ao discorrer sobre o objeto de justiça, pontua:

Muitas espécies diferentes de coisas são consideradas justas e injustas: não apenas as leis, as instituições e os sistemas sociais, mas também determinadas ações de muitas espécies, incluindo decisões, julgamentos e imputações. Também chamamos de justas e injustas as atitudes e disposições das pessoas, e as próprias pessoas. Nosso tópico, todavia, é o da justiça social. Para nós o objeto primário da justiça é a estrutura básica da sociedade, ou mais exatamente, a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social. Por instituições mais importantes quero dizer a constituição política e os principais acordos econômicos e sociais. (RAWLS, 2000, p. 7-8)

O foco da teoria da justiça de Rawls na estrutura básica da sociedade consiste em uma opção metodológica baseada em uma teoria ideal. Essa escolha resta clara na seguinte passagem de Rawls:

Outra limitação em nossa discussão é que na maioria dos casos examino os princípios de justiça que deveriam regular uma sociedade bem-ordenada. Presume-se que cada um aja com justiça e cumpra sua parte para manter instituições justas. Embora a justiça possa ser, como observou Hume, a virtude cautelosa e ciumenta, ainda podemos perguntar como seria uma sociedade perfeitamente justa. Assim examino primeiramente o que chamo de teoria da conformação estrita em oposição à teoria da conformação parcial [...]. Esta última estuda os princípios que determinam como devemos lidar com a injustiça. Abrange tópicos tais com a teoria da pena, doutrina da guerra justa e a justificação das várias maneiras de oposição a regimes injustos, variando da desobediência civil e da objeção de consciência à resistência armada e à revolução. Também se incluem aqui questões de justiça compensatória e da avaliação de uma forma de injustiça institucional em relação a outra. É óbvio que os problemas da teoria da submissão parcial são questões prementes e urgentes. São coisas que enfrentamos no dia-a-dia. A razão para começar com a teoria ideal é que ela oferece, creio eu, a única base para o entendimento sistemático desses problemas prementes. A discussão da desobediência civil, por exemplo, depende dela [...]. No mínimo, quero presumir que de nenhum outro modo se pode conseguir um entendimento mais profundo, e que a natureza e os objetivos de uma sociedade perfeitamente justa são a parte fundamental da teoria da justiça. (RAWLS, 2000, p. 10-11)

A distinção teoria ideal e não-ideal é frequente na teoria política. A primeira, refere-se às teorias que assumem que os sujeitos teóricos irão atender os pressupostos assumidos para o desenvolvimento da teoria e se comportarão da forma concebida. As teorias não-ideais, por seu turno, trabalham com a hipótese de não cumprimento dos pressupostos, sendo necessário estabelecer mecanismos teóricos que obriguem à conformação da conduta, como uma teoria do inadimplemento, por exemplo. A distinção é relevante a fim de que não se cometa o erro metodológico de se criticar uma teoria ideal em função de seus pressupostos não se verificarem no plano do real ou empírico. A investigação *ideal* visa a conceber um modelo *ideal*, o que não lhe retira a

utilidade prática uma vez que nos permite ter um modelo de ação inclusive para aferir a adequação de uma teoria não-ideal.

3.2 As circunstâncias de justiça

Nos referimos anteriormente ao caráter procedimental da teoria da justiça de Rawls. A partir de um procedimento inicialmente equânime, alcançar-se-ia um resultado justo.

Entretanto, Rawls observa que a adoção desse procedimento não é indiferente ao fato de que, embora a vida em sociedade seja inspirada pela cooperação social forjando alianças para se fazer possível uma vida melhor para todos, há conflito de interesse na medida em que cada um preferirá uma fatia maior na distribuição dos resultados da cooperação. Desse modo, observa Rawls que a adoção do procedimento e a garantia dos respectivos resultados demandam estabelecer as “condições normais sob as quais a cooperação humana é possível e necessária”. Essas condições são chamadas de circunstâncias de justiça (RAWLS, 1999, p. 109). Para Rawls, as circunstâncias de justiça refletem as condições históricas das sociedades democráticas (RAWLS, 2003, p. 84)

Em sua teoria, as circunstâncias de justiça são conhecidas pelas partes do contrato social e são de dois tipos: circunstâncias objetivas e circunstâncias subjectivas. As circunstâncias objetivas são: (a) coexistência dos indivíduos em uma mesma época⁴⁶ e em uma definida área geográfica; (b) esses indivíduos têm poderes físicos e capacidade mental semelhantes, porém, nenhum desses indivíduos pode dominar os outros; (c) esses indivíduos estão vulneráveis ao ataque de outros indivíduos e de terem seus planos bloqueados por eles; e (d) há moderada escassez de recursos, na qual não há recursos suficientes para satisfazer toda as demandas, mas há o suficiente para prover a adequada satisfação das necessidades individuais básicas (RAWLS, 1999, p. 110-111).

⁴⁶ Uma das circunstâncias de justiça particularmente relevante como condição para o contrato social no que concerne à justiça intergeracional é a exigência de contemporaneidade. O tema será aprofundado quando do exame da teoria da justiça intergeracional de Rawls.

As circunstâncias subjetivas, por sua vez, referem-se a elementos de distinção dos indivíduos. De acordo com Rawls, esses indivíduos possuem diversidade de planos e objetivos de vida; diferentes concepções filosóficas, crenças religiosas, além de diferentes doutrinas políticas e sociais, o que induziria a diferentes planos de vida, inclinações e atitudes (concepções de bem) (RAWLS, 1999, p. 110). Tais concepções, chamadas por Rawls de *doutrinas compreensivas*, embora razoáveis, são irreconciliáveis. A essa circunstância subjetiva Rawls denomina *fato do pluralismo razoável*⁴⁷ (RAWLS, 2003, p. 84), a qual enseja conflitos de interesse na utilização dos recursos sociais e naturais disponíveis escassos (RAWLS, 1999, p. 110).

3.3 A posição original e o véu da ignorância

A *posição original de igualdade* e o *véu da ignorância* de Rawls são dois elementos fundamentais de sua teoria. Eles têm uma função justificadora permitindo identificar quais princípios as partes consideradas livres e iguais adotariam numa situação de deliberação de um contrato social (RAWLS, 1999, p. 16; RAWLS, 2003, p. 80).

A posição original equivale ao estado da natureza das teorias contratuais e deve ser entendido como “uma situação puramente hipotética caracterizada de modo a conduzir a uma certa concepção de justiça”⁴⁸ (RAWLS, 1999, p. 11). O caráter hipotético do ponto de partida remonta a uma tradição das teorias do contrato social, que tem como filósofos mais proeminentes Hobbes e Locke. Ambos os autores, cada um do seu modo, presumiram um determinado contexto em que seriam adotados os critérios de avaliação da moralidade, governo, leis etc. A posição original traz críticas à tese da posição original de Rawls.

Freeman observa que alguns libertários, como Nozick, contestam que não há nada de justo em um contrato que obriga as partes a escolha de princípios distributivos que prejudicam o seu pré-existente direito de propriedade. Naturalmente, Nozick parte da premissa que o direito de propriedade precede os regulamentos sociais, o que

⁴⁷ O que somente poderia ser suprimida pela uso do poder estatal para reprimir a diversidade e estabelecer uma doutrina compreensiva, o que caracterizaria o fato da opressão (RAWLS, 2003, p. 84)

⁴⁸ Do original: “a purely hypothetical situation characterized so as to lead to a certain conception of justice.” (tradução nossa)

contraria frontalmente a visão de Rawls de que a propriedade é uma instituição social cujas especificações de direitos e obrigações estariam sujeitas aos princípios de justiça (FREEMAN, 2007, p. 143).⁴⁹

Uma crítica mais séria à posição é a formulada por Dworkin no sentido de que o contrato social hipotético não pode gerar obrigações, pois somente contratos reais poderiam fazê-lo. Dworkin argumenta que o fato de que as partes poderiam ter acordado sobre os princípios de justiça não significa que eles efetivamente tenham concordado e, como tal, obrigado-se com esses princípios de justiça (DWORKIN, 1977). Entretanto, em resposta, Rawls esclarece:

O significado da posição original reside no fato de que é um dispositivo de representação ou, alternativamente, um experimento de pensamento para fins de esclarecimento público e auto-esclarecimento. Devemos pensar nisso como modelando duas coisas:

Primeiro, modela o que consideramos - aqui e agora - como uma condição equânime sob a qual os representantes devem concordar com os termos justos de cooperação pelos quais a estrutura básica deve ser regulada.

Em segundo lugar, modela o que consideramos - aqui e agora - como restrições aceitáveis sobre as razões com base nas quais as partes, situadas em condições justas, podem adequadamente apresentar certos princípios de justiça política e rejeitar outros.⁵⁰ (RAWLS, 2003, p. 17)

⁴⁹ A presente dissertação não é o momento adequado para análise do surgimento do direito de propriedade. Porém, é pertinente observar que as teorias históricas do surgimento da propriedade corroboram a percepção de Rawls da propriedade como uma convenção social regulada por princípios de justiça. Uma explicação elegante é apresentada por Larry Siedentop, professor de história da Universidade de Oxford. De acordo com ele, na cultura ocidental, a propriedade privada surge como consequência da formação da família e das práticas religiosas dos antigos gregos e romanos. Siedentop, citando Fustel de Colaunges, explica que as famílias antigas possuíam uma organização patriarcal em que o *pater familiae* assumia o papel de líder religioso da sua família. Cada família possuía seus próprios deuses, que eram, na realidade, seus antepassados, a quem os vivos devotavam oferendas para merecer suas graças e mantinham a chama dos antepassados da família acesa. O pai da família, como líder espiritual, tinha a obrigação de manter essa chama acesa através de um ritual diário para as divindades. A cada noite a brasa era coberta com uma certa quantidade de cinzas para que ela não se extinguisse, e, ao amanhecer, a primeira tarefa do pai era reavivar a chama com alguns galhos. Assim, cada casa era um altar. E para assegurar esse altar e o rito é que se firmou a propriedade privada, fixando-se o divino ao solo em que era realizado o rito de reverência. Os limites da propriedade, então, definiam os limites do domínio sagrado. Não sem razão, as primeiras normas jurídicas sobre propriedade criavam óbices à transferência da propriedade e, em um momento mais avançado e de crescimento da população, determinavam limites mínimos de distância entre as casas de modo a preservar a separação das divindades familiares (SIEDENTOP, 2014, p. 11-13). Por óbvio, a partir dessa noção houve desenvolvimentos posteriores, havendo a secularização da propriedade privada alcançado o modelo de regulação conhecido atualmente. Entretanto, o registro histórico é importante para fazer clara a noção de que não há bases teóricas ou históricas que deem suporte a noção de que a propriedade é um fato que possa ser excluído de julgamentos morais.

⁵⁰ Do original: “The significance of the original position lies in the fact that it is a device of representation or, alternatively, a thought-experiment for the purpose of public- and self-clarification. We are to think of it as modeling two things: First, it models what we regard – here and now – as fair condition under which the representatives are to agree to the fair terms of cooperation whereby the basic structure is to be regulated. Second, it models what we regard – here and now – as acceptable restrictions

Mais adiante, Rawls prossegue na defesa da posição original argumentando que

Nosso objetivo não é descrever e explicar como as pessoas realmente se comportam em certas situações, ou como as instituições realmente funcionam. Nosso objetivo é descobrir uma base pública para uma concepção política de justiça, e fazer isso pertence à filosofia política e não à teoria social. Ao descrever as partes, não estamos descrevendo pessoas como as encontramos. Pelo contrário, as partes são descritas de acordo com a forma como queremos modelar representantes racionais de cidadãos livres e iguais. Além disso, impomos às partes certas condições razoáveis, como se vê na simetria de sua situação em relação umas às outras e aos limites de seu conhecimento.⁵¹ (RAWLS, 2003, p. 81)

Conforme observa Freeman, para Rawls é irrelevante que esses critérios ou princípios não seriam adotados no mundo real. O que interessa é que estaríamos comprometidos com esses princípios em função de sinceras convicções morais e pelo uso da melhor razão, e não em função de um acordo efetivo:

O fato de um acordo ou outro evento ser hipotético certamente não implica que não tenha valor probatório. Alguns dos avanços mais fundamentais da ciência baseiam-se em experimentos mentais sobre o comportamento de indivíduos ou objetos em situações hipotéticas que não são possíveis na realidade (por exemplo, condições de competição perfeita na teoria dos preços, movimento num vácuo na física newtoniana e objetos com massa viajando à velocidade da luz na relatividade especial). Assim como situações hipotéticas podem ser usadas como leis fundamentais da física ou da economia, elas devem ser úteis na filosofia para descobrir ou justificar princípios morais básicos.⁵² (FREEMAN, 2007, p. 144).

Freeman prossegue observando que tal procedimento demanda rigor metodológico na medida em que as premissas da hipótese influenciam o resultado final

on the reasons on the basis of which the parties, situated in fair conditions, may properly put forward certain principles of political justice and reject others.” (tradução nossa)

⁵¹ Do original: “Our aim is not to describe and explain how people actually behave in certain situations, or how institutions actually work. Our aim is to uncover a public basis for a political conception of justice, and doing this belongs to political philosophy and not social theory. In describing the parties we are not describing persons as we find them. Rather, the parties are described according to how we want to model rational representatives of free and equal citizens. In addition, we impose on the parties certain reasonable conditions as seen in symmetry of their situation with respect to one another and the limits of their knowledge.” (tradução nossa)

⁵² Do original: “The fact that an agreement or other event is hypothetical surely cannot imply that it has no probative value. Some of the most fundamental advances in inquiry are based on thought experiments regarding the behavior of individuals or objects in hypothetical situations that are not practically possible (for example, conditions of perfect competition in price theory, motion in a vacuum in Newtonian physics, and objects with mass traveling at the speed of light in special relativity). Just as hypothetical situations can be used fundamental laws of physics or economics, they should be helpful in philosophy in discovering or justifying basic moral principles.” (tradução nossa)

do julgamento. Entretanto, é importante observar que cada teoria de justiça possui uma estrutura teórica para fundamentar suas razões, sendo a questão metodológica principal saber se as diferentes teorias possuem premissas capaz de ser analisadas quanto à razoabilidade. Isto é, não podem ser arbitrariamente impostas⁵³ (FREEMAN, 2007, p. 144). E nessa particular perspectiva, Rawls argumenta de forma linear, clara e convincente as premissas com quais justifica sua concepção de justiça.

Observadas essas críticas, cumpre notar que a posição original busca propiciar as escolhas das *restrições razoáveis* para as partes. Rawls entende por restrições razoáveis

aquelas que surgem em situar os representantes dos cidadãos simetricamente quando são representados apenas como livres e iguais, e não como pertencentes a esta ou aquela classe social, ou como possuidores dessas ou daquelas dotações naturais, ou desta ou daquelas (abrangentes) concepções do bem.⁵⁴ (RAWLS, 2003, p. 82)

Rawls pondera que as partes do contrato social na posição original não deduzem os princípios de justiça da posição original. Os princípios, na verdade, são escolhidos dentre as opções teóricas disponíveis, assim

a posição original é um dispositivo de seleção: ela opera em um conjunto familiar de concepções de justiça encontradas ou moldadas em nossa tradição de filosofia política. Se for objetado que certos princípios não estão na lista, digamos princípios libertários de justiça, esses princípios devem ser adicionados a ela.⁵⁵ (RAWLS, 2003, p. 83)

Nesse aspecto, a posição original não faz tábula rasa do conhecimento das possibilidades políticas que as partes do contrato social possuem, devendo ser dispostas todas as opções abstratamente possíveis para análise e deliberação das partes. Nenhuma concepção de justiça é excluída aprioristicamente. É o que se infere do presente trecho:

⁵³ Como é o caso da teoria de Nozick que simplesmente impõe sua particular visão libertária, que, conforme ele próprio reconhece, seria rejeitada na posição original (NOZICK, 1999, p. 199).

⁵⁴ Do original: “those that arise from situating citizens’ representatives symmetrically when they are represented solely as free and equal, and not as belonging to this or that social class, or as possessing these or those native endowments, or this or that (comprehensive) conceptions of the good.” (tradução nossa)

⁵⁵ Do original: “the original position is a selection device: it operates on a familiar family of conceptions of justice found in, or shaped from, our tradition of political philosophy. If it is objected that certain principles are not on the list, say libertarian principles of justice, those principles must be added to it.” (tradução nossa)

Argumentar a partir de uma determinada lista não permite, é claro, estabelecer qual é a concepção mais apropriada de justiça dentre todas as possíveis alternativas; a melhor concepção, por assim dizer. Pode, no entanto, ser suficiente para o nosso primeiro e mínimo objetivo: a saber, encontrar uma concepção de justiça política que possa especificar uma base moral apropriada das instituições democráticas e possa se manter contra as alternativas conhecidas.⁵⁶ (RAWLS, 2003, p. 83)

Consideradas essas premissas, a principal característica da posição original é que, nesse estado hipotético, as partes estariam atrás do véu da ignorância que os impediria de saber a particularidade de sua situação concreta. Isto é, estão em uma situação em que não tem conhecimento: (a) da sua posição na sociedade, sua classe ou status; (b) de sua sorte na distribuição dos vantagens naturais e habilidades, como inteligência ou força física; e (c) não conhecem sua concepção de bem ou propensões psicológicas. O propósito de Rawls ao adotar o véu da ignorância é “[garantir] que ninguém é favorecido ou desfavorecido na escolha de princípios pelo resultado do acaso natural ou pelas contingência de circunstâncias sociais”⁵⁷ (RAWLS, 1999, p. 11).

Através desse método, busca Rawls excluir todas as fontes de parcialidade e inclinações, de tal modo que, pelo procedimento, seria possível alcançar um resultado justo e imparcial (RAWLS, 1999, p. 11; ATTAS, 2011, p. 193). Brian Barry observa que, através da posição original, Rawls busca afastar tendências no processo de deliberação e a utilização do poder de barganha, o que ensejaria uma justiça por reciprocidade (BARRY, 1995, p. 8 e 58).

Freeman observa que ideia de Rawls de imparcialidade nos julgamentos morais remonta à ideia do espectador judicioso de Hume, no qual o indivíduo, ao fazer julgamentos morais, deve abstrair seus interesses particulares e adotar um ponto de vista imparcial a partir do qual analisará os efeitos dos atos no interesse dos outros. Outros filósofos seguiram o mesmo caminho, tais como o procedimento do imperativo categórico de Kant; o espectador imparcial de Adam Smith; a vontade geral de Rousseau; o ponto de vista do universo de Sigwick. A posição original de Rawls

⁵⁶ Do original: “To argue from a given list cannot, of course, establish what is the most appropriate conception of justice among all possible alternatives, the best conception, as it were. It may, however, suffice for our first and minimum objective: namely, to find a conception of political justice that can specify an appropriate moral basis of democratic institutions and can hold its own against the known alternatives.” (tradução nossa)

⁵⁷ Do original: [ensure] that no one is advantaged or disadvantaged in the choice of principles by the outcome of natural chance or the contingency of social circumstances.” (tradução nossa)

representa a sua proposta de adoção de perspectiva moral imparcial de modo a nortear a concepção dos princípios básicos de justiça social e política. A distinção da ideia de Rawls reside na sua aplicação para uma avaliação dos princípios de justiça concernentes a todos membros da sociedade, e não apenas de julgamentos morais individuais (FREEMAN, 2007, p. 158).

Fixados os elementos da posição original, quais seriam então os pressupostos da deliberação das partes? Para responder essa questão, Rawls apresenta três condições da posição original nas quais as partes racionais guiariam suas decisões através da regra *maximin*, isto é, adotando-se uma regra de decisão conservadora que instrui as partes a adotar a alternativa cujo pior resultado é a melhor dentre todas as piores alternativas possíveis. Essas condições são sintetizadas por Lehning (2009, p. 40-41) da seguinte forma:

- 1) As partes não possuem bases confiáveis para estimar as probabilidades de possíveis circunstâncias sociais que afetam os seus interesses fundamentais;
- 2) As partes não estão muito preocupadas com o que poderia ser obtido acima do que pode ser garantido (para aqueles que representam) ao adotar a alternativa (isto é, a regra *maximin* direciona as partes a avaliar as alternativas apenas pelos seus piores resultados possíveis);
- 3) Os piores resultados de todas as outras alternativas estão significativamente abaixo de uma garantia mínima (isto é, a regra *maximin* direciona as partes a evitar alternativas cujo pior resultado seja abaixo do nível).

Conforme veremos no tópico seguinte, para Rawls, uma vez reconhecida situação de igualdade na posição original, o princípio da utilidade passa a ser considerado inadequado, em particular tendo em consideração que as pessoas, além de iguais, são mutuamente desinteressadas. Assim elas não teriam interesse algum em

serem prejudicadas ainda que desse sacrifício adviesse benefícios para a maioria da sociedade (RAWLS, 1999, p. 13).

3.4 A crítica ao utilitarismo

Firmados os pressupostos de que as partes estariam em uma posição original na qual devem ser consideradas certas circunstâncias de justiça, em particular o fato do pluralismo razoável e a escassez de recursos, Rawls observa que o modelo teórico então dominante (o utilitarismo) não apresenta justificativa suficiente para uma teoria da justiça.

Samuel Scheffler (2003, p. 428-429) observa um aspecto interessante da percepção de Rawls sobre o utilitarismo que passa despercebido por muitos que comentam a sua obra. Rawls demonstra uma particular admiração pelo caráter sistemático e construtivo do utilitarismo e lamenta que a crítica ao sistema não tenha sido acompanhada do mesmo caráter construtivo e da mesma sistematicidade. Diante disso, o objetivo declarado por Rawls em *A Theory of Justice* é “oferecer um relato sistemático alternativo de justiça que seja superior [...] à tradição utilitarista dominante”⁵⁸ (RAWLS, 1999, p. xviii).

O utilitarismo ganhou evidência nas obras dos filósofos ingleses Jeremy Bentham (1748-1832) e John Stuart Mill (1806-1873). Em suas linhas essenciais, o utilitarismo sustenta que as ações humanas (leis, instituições, políticas etc.) podem ser julgadas como justa ou injusta (melhor ou pior) de acordo com sua tendência de maximizar a soma total de felicidade dos indivíduos, contando cada um deles individualmente. O utilitarismo foi considerado revolucionário na medida em que excluía qualquer referência a Deus nos julgamentos morais, apresentando uma fórmula racional e (mais ou menos) simples de se realizar tais julgamentos. Do mesmo modo, a contagem das medidas de utilidade (no caso felicidade) individualmente, emprestando o mesmo peso a cada cidadão, foi considerada revolucionária na medida em que supostamente assegurava a igualdade de todos nesses julgamentos morais. Entretanto, uma das características mais importantes para o sucesso do utilitarismo ao longo de

⁵⁸ Do original: “offer an alternative systematic account of justice that is superior [...] to the dominant utilitarianism of the tradition.” (tradução nossa)

quase dois séculos foi o fato de que a teoria aparentemente fornecia uma resposta segura e inequívoca para questões políticas, morais e sociais (LOVETT, 2010, p. 5). A importância dessa característica não pode ser subestimada. O caráter decisivo dos julgamentos do utilitarismo foram essenciais para sobrepujar teorias concorrentes, em particular o intuicionismo, também abordado por Rawls.

Como antecipado, a crítica de Rawls ao utilitarismo parte do uso da posição original. A partir da pressuposição de que as partes estariam sob o véu da ignorância, Rawls busca demonstrar que as partes de um contrato social hipotético rejeitariam o utilitarismo, preferindo a sua concepção de justiça – *justiça como equidade*. Para Rawls, uma vez reconhecida a situação de igualdade e racionalidade na posição original, e considerando o fato de que os indivíduos são mutuamente desinteressados (isto é, presumidamente não altruístas ou de altruísmo limitado), o princípio da utilidade é facilmente considerado inadequado, na medida em que

Na ausência de impulsos benevolentes fortes e duradouros, um homem racional não aceitaria uma estrutura básica simplesmente porque maximizava a soma algébrica de vantagens, independentemente de seus efeitos permanentes em seus próprios direitos e interesses básicos. Assim, parece que o princípio da utilidade é incompatível com a concepção de cooperação social entre iguais para vantagens mútuas. Parece ser inconsistente com a ideia de reciprocidade implícita na noção de uma sociedade bem ordenada.⁵⁹ (RAWLS, 1999, p. 13)

Rawls considera *utilidade* no sentido tradicional, de “satisfação de desejo”, o qual faz “comparações interpessoais que podem pelo menos ser somadas”⁶⁰ (RAWLS, 1999, p. 139). O método de apuração da utilidade, varia conforme a versão do utilitarismo. Rawls desenvolve suas críticas sobre duas versões: a do *utilitarismo clássico* e a decorrente do *princípio da utilidade média*.

Antes de adentrarmos à crítica, é importante esclarecer o que Rawls entende por utilitarismo clássico e pelo princípio da utilidade média. No utilitarismo clássico, as “instituições devem ser organizadas para maximizar a soma ponderada absoluta das

⁵⁹ Do original: “In the absence of strong and lasting benevolent impulses, a rational man would not accept a basic structure merely because it maximized the algebraic sum of advantages irrespectives of its permanent effects on his own basic rights and interests. Thus it seems that the principle of utility is incompatible with the conception of social cooperation among equals for mutual advantages. It appears to be inconsist with the idea of reciprocity implicit in the notion of a well-ordered society.” (tradução nossa)

⁶⁰ Do original: “interpersonal comparisons that can at least be summed at the margin.” (tradução nossa)

expectativas dos representantes relevantes”⁶¹, sendo a soma alcançada “ponderando cada expectativa pelo número de pessoas na posição correspondente e, em seguida, realizando a soma”⁶² (RAWLS, 1999, p. 174). Nessa perspectiva, conclui-se que, mantidas todas as demais condições, a soma é diretamente resultante da quantidade de população. Pelo *princípio da utilidade média*, o resultado esperado é avaliado não pelo total mas pela utilidade média (*per capita*) (RAWLS, 1999, p. 174). Nesse último caso, “não é mais verdade que, quando outras coisas são iguais, quando uma comunidade duplica sua população, a utilidade é duas vezes maior”⁶³, passando a regra a ser de que “contanto que as percentagens nas várias posições não sejam alteradas, a utilidade permanece a mesma”⁶⁴ (RAWLS, 1999, p. 140).

Tecidas essas considerações introdutórias, vamos à crítica de Rawls ao *utilitarismo clássico*. Rawls observa que a ideia central dessa corrente é a de que a “sociedade é corretamente ordenada e, portanto, justa, quando suas principais instituições são arrançadas de modo a alcançar o maior saldo líquido de satisfação somado globalmente aos indivíduos pertencentes a ela”⁶⁵ (1999, p. 20). Rawls observa que o utilitarismo, ao legitimar essa forma de conceber a sociedade, induz conclusão de que a concepção racional de justiça é a de que a sociedade pode “equilibrar satisfações e insatisfações entre diferentes indivíduos”⁶⁶ e organizar suas instituições de modo a “maximizar o saldo líquido de satisfação”⁶⁷ (1999, p. 20). A teoria utilitária é, portanto, uma teoria agregativa.

Esse caráter agregativo decorre da extensão do princípio da escolha racional aplicada aos indivíduos para a sociedade como um todo. O princípio da escolha racional informa que, para um indivíduo, é previsível que ele busque maximizar a satisfação pessoal no curso de sua vida, impondo-se sacrifício pessoal agora no intuito de alcançar

⁶¹ Do original: “institutions be arranged to maximize the absolute weighted sum of the expectations of the relevant representative men” (tradução nossa)

⁶² Do original: “by weighting each expectation by the number of persons in the corresponding position and then adding.” (tradução nossa)

⁶³ Do original: “it is no longer true that, other things equal, when a community doubles its population the utility is twice as great.” (tradução nossa)

⁶⁴ Do original: “as long as the percentages in the various positions are unchanged, the utility remains the same.” (tradução nossa)

⁶⁵ Do original: “society is rightly ordered, and therefore just, when its major institutions are arranged so as to achieve the greatest net balance of satisfaction summed overall the individuals belonging to it ” (tradução nossa)

⁶⁶ Do original: “balance satisfactions and dissatisfactions between different individuals” (tradução nossa)

⁶⁷ Do original: “maximize the net balance of satisfaction” (tradução nossa)

grande satisfação posteriormente (RAWLS, 1999, p. 21). Entretanto, aplicando-se esse princípio à sociedade, o utilitarismo clássico legitimaria a imposição de sacrifícios a algumas pessoas para se alcançar grandes vantagens para as demais (SCHEFFLER, 2003, p. 429).⁶⁸

Por outro lado, Rawls observa que o utilitarismo é uma teoria teleológica (SCHEFFLER, 2003, p. 428). Ele observa que os dois principais conceitos da ética são os de justo e de bem, e que uma teoria ética tem a finalidade de definir a ligação entre esses dois conceitos. Um dos principais grupos de teorias éticas são as teorias teleológicas em que “o bem é definido independentemente do justo, e então o justo é definido como aquele que maximiza o bem”⁶⁹ (RAWLS, 1999, p. 21-22). Essas teorias teleológicas são sedutoras pois “elas parecem incorporar a ideia de racionalidade [uma vez que é] natural pensar que a racionalidade está maximizando algo e que, em moral, deve o bem ser maximizado”⁷⁰ (1999, p. 22).

Entretanto, observa Rawls que para o utilitarismo clássico não importa, exceto indiretamente, como a soma de satisfação é distribuída entre os indivíduos. Assim, a correta distribuição de seus bens sociais (direitos e deveres, oportunidades e privilégios, riqueza etc.) é o modo que permita a máxima realização do bem. A única oportunidade em que a distribuição importaria é o caso de impasse sobre dois padrões de distribuição de igual capacidade de maximização, hipótese em que seria adotada a mais igualitária (1999, p. 23). Nesse contexto, não há motivo para a não adoção de distribuição dos bens sociais com extrema desigualdade se isso resultar na maior satisfação total não sendo a desigualdade razão para evitar tal situação (SCHEFFLER, 2003, p. 429). Em outras palavras, no utilitarismo

não há razão em princípio para que os ganhos maiores de alguns não compensem o menor dos outros; ou mais importante, porque a violação da

⁶⁸ No campo da justiça intergeracional, como veremos, a extrapolação do princípio da escolha racional induziria à legitimação da imposição de grande sacrifício às gerações anteriores para assegurar um melhor bem-estar para as gerações futuras.

⁶⁹ Do original: “the good is defined independently from the right, and then the right is defined as that which maximizes the good” (tradução nossa)

⁷⁰ Do original: “they seem to embody the idea of rationality [since it is] natural to think that rationality is maximizing something and that in moral it must be maximizing the good.” (tradução nossa)

liberdade de alguns não possa ser corrigida pelo bem maior compartilhado por muitos.⁷¹ (RAWLS, 1999, p. 23)

Naturalmente, prossegue Rawls, o rigor de preceitos morais e de justiça ditados pelo senso comum tem sua função para excluir escolhas socialmente ofensivas, mas esse é um fator contingente, não intrínseco à teoria utilitarista (RAWLS, 1999, p. 23). Ocorre que a história tem mostrado que fatores contingentes tem o problema de não se apresentarem nos momentos que mais a humanidade precisa deles, vide o caso do Holocausto.

Em uma passagem famosa, Rawls descreve o método utilitarista. Primeiro, temos a figura do observador imparcial – ou legislador ideal –, um agente hipotético dotado de poderes ideais de solidariedade, imaginação e racionalidade que consegue identificar os desejos de cada um dos membros da sociedade, assumindo-os como seus. Segundo, tem-se que esse observador imparcial utiliza sua capacidade para avaliar a intensidade dos desejos e atribuir-lhes peso próprio, chegando a uma conclusão que a maximiza através do ajuste de regras sociais. O resultado, conforme Rawls, é descrito do seguinte modo:

Nesta concepção da sociedade, os indivíduos separados são considerados como tantas linhas diferentes ao longo das quais direitos e deveres devem ser designados e meios escassos de satisfação alocados de acordo com as regras, de modo a dar a maior realização de desejos. A natureza da decisão tomada pelo legislador ideal não é, portanto, materialmente diferente da de um empreendedor que decide como maximizar seu lucro produzindo este ou aquele produto, ou o de um consumidor decidindo como maximizar sua satisfação pela compra desta ou daquela cesta de mercadorias. Em cada caso, há uma única pessoa cujo sistema de desejos determina a melhor alocação de meios limitados. A decisão correta é essencialmente uma questão de administração eficiente. Essa visão da cooperação social é a consequência de estender à sociedade o princípio de escolha para um homem e, então, fazer essa extensão funcionar, fundindo todas as pessoas em uma através de atos imaginativos do espectador simpático imparcial. O utilitarismo não leva a sério a distinção entre pessoas.⁷² (RAWLS, 1999, p. 24)

⁷¹ Do original: “there is no reason in principle why the greater gains of some should not compensate for the lesser of others; or more importantly, why the violation of the liberty of a few might not be made right by the greater good shared by many (tradução nossa)

⁷² Do original: “On this conception of society separate individuals are thought of as so many different lines along which rights and duties are to be assigned and scarce means of satisfaction allocated in accordance with rules so as to give the greatest fulfillment of wants. The nature of the decision made by the ideal legislator is not, therefore, materially different from that of an entrepreneur deciding how to maximize his profit by producing this or that commodity, or that of a consumer deciding how to maximize his satisfaction by the purchase of this or that collection of goods. In each case there is a single person whose system of desires determines the best allocation of limited means. The correct decision is essentially a question of efficient administration. This view of social cooperation is the consequence of extending to society the principle of choice for one man, and then, to make this extension work,

A indistinção das pessoas na soma das satisfações é um fator que conduz a resultados desastrosos, em particular quando levando em consideração que há uma tendência de minorias representativas serem os grupos eleitos para serem sacrificados em favor de um bem maior.

A crítica fundamental à segunda versão, baseada no princípio da utilidade média, segue basicamente as mesmas linhas. Entretanto, Rawls observa que, na posição original, devendo escolher uma das duas versões, a parte do contrato social escolheria a segunda versão. A razão é lógica. Considerando que no utilitarismo clássico a aferição das utilidades se dá pelo agregado da soma de todas as utilidades individuais, seria justo um arranjo das instituições sociais que incentivasse o máximo de nascimento de indivíduos possíveis, ainda que, na média, fosse experimentado uma leve redução da média de utilidade per capita (RAWLS, 1999, p. 140-141).

Independentemente da versão do utilitarismo, é certo que suas consequências não são compatíveis com a ideia de justiça. Ao falar sobre o papel da justiça, Rawls argumenta que

a justiça nega que a perda de liberdade para alguns seja considerada correta em razão de um bem maior compartilhado pelos outros [e] não permite que os sacrifícios impostos a uns poucos sejam superados pela soma maior de vantagens de que gozam muitos.⁷³ (RAWLS, 1999, p. 3).

Em uma sociedade justa, ele prossegue, “as liberdades de cidadania igual são tomadas como certas; os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos a negociação política ou ao cálculo de interesses sociais”⁷⁴ (RAWLS, 1999, p. 3-4).

4 O RESULTADO DA JUSTIÇA COMO EQUIDADE: OS PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

conflating all persons into one through the imaginative acts of the impartial sympathetic spectator. Utilitarianism does not take seriously the distinction between persons.” (tradução nossa)

⁷³ Do original: “justice denies that the loss of freedom for some is made right by a greater good shared by other [and] does not allow that the sacrifices imposed on a few are outweighed by the larger sum of advantages enjoyed by many.” (tradução nossa)

⁷⁴ Do original: “the liberties of equal citizenship are taken as settled; the rights secured by justice are not subject to political bargaining or the calculus of social interests.” (tradução nossa)

4.1 Os princípios de justiça

Considerando a posição original, as circunstâncias de justiça e os elementos intrínsecos à crítica ao utilitarismo, Rawls observa que seriam acordados pelas partes do contrato social dois princípios de justiça.

O primeiro princípio, chamado de princípio da igual liberdade (*principle of equal liberty*) requer igualdade na determinação dos direitos e deveres básicos. Esse princípio é assim declarado por Rawls:

P1: Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais extenso sistema total de liberdades básicas iguais, compatível com um sistema semelhante de liberdade para todos.⁷⁵

O primeiro princípio estipula que a liberdade somente pode ser reduzida para permitir a máxima liberdade para todos os membros da sociedade. Em outras palavras, é a formalização da ideia de que, para todos termos liberdades, cada um deve ceder uma parcela dessa liberdade renunciando fazer o que quiser para alcançar seus objetivos. Esse princípio assume a prioridade sobre todos os demais princípios, sendo essa uma das razões pelas quais a tese de Rawls é considerada liberal (a outra é a condição de publicidade por ele estipulada para ser possível a relação entre as partes contratantes).

O segundo princípio regula as desigualdades sociais e é assim declarado:

P2: As desigualdades sociais e econômicas devem ser arranjadas para que sejam ambas:

P2.1: vinculadas a cargos e posições abertas a todos sob as condições de igualdade justa de oportunidade;

P2.2 para o maior benefício dos menos favorecidos, consistente com o princípio da justa poupança.⁷⁶

⁷⁵ Do original: “Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all.” (tradução nossa)

⁷⁶ Do original: P2: “Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both”: P2.1: “attached to offices and positions open to all under the conditions of fair equality of opportunity”; P2.2

O princípio em P.2.1 refere-se ao princípio da igualdade justa de oportunidade (*principle of fair equality of opportunity*) e P2.2 corresponde ao princípio da diferença (*the difference principle*). Esse conjunto de princípios determina que as desigualdades somente podem ser consideradas justas “se resultarem em benefícios compensatórios para todos e, em particular, para os membros menos favorecidos da sociedade”⁷⁷ (RAWLS, 1999, p. 13). Rawls observa ser injusto que alguém possua menos apenas para que os outros possuam mais. Mas que não há injustiça em grandes benefícios auferidos por poucos se dessa situação decorrer melhora da situação dos demais (RAWLS, 1999, p. 13).

O princípio da diferença, na teoria da justiça de Rawls, regula as desigualdades na distribuição dos bens sociais primários entre membros da sociedade em determinada época.⁷⁸ De acordo com esse princípio, as instituições econômicas e sociais devem ser desenhadas de modo que a distribuição desses bens primários seja maximizada para o menos favorecido dos membros da sociedade.

Através do princípio da diferença, busca Rawls estabelecer um critério de justiça na economia política. Rawls observa que a economia política tem por objeto de preocupação o setor público e as formas apropriadas de instituições que regulam a atividade econômica (tributação, direitos de propriedade e estrutura de mercado). O sistema econômico, acrescenta Rawls, é responsável pelas decisões de produção, como serão distribuídos e quais são os critérios para tanto, e qual fração será poupada ou direcionada para a provisão de bens públicos⁷⁹. Sobre esse sistema, devem incidir os princípios de justiça (RAWLS, 1999, p. 235).

“to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just saving principles.” (tradução nossa)

⁷⁷ Do original: “if they result in compensating benefits for everyone, and in particular for the least advantaged members of society.” (tradução nossa)

⁷⁸ Bens sociais primários são aqueles que servem de base de comparação e medida de bens estar para fins de justiça, tais como liberdade, oportunidade, riqueza, renda etc..

⁷⁹ Rawls, alertando para a diversidade de conceitos de bens públicos, propõe um conceito com base nas suas características fundamentais: “The distinction between public and private good raises a number of intricate points, but the main idea is that a public good has two characteristic features: indivisibility and publicness. That is, there are many individuals, a public so to speak, who want more or less of this good, but if they are to enjoy it at all must each enjoy the same amount. The quantity produced cannot be divided up as private goods can and purchased by individuals according to their degree of indivisibility over the whole society. A standard example is the defense of the nation against (unjustified) foreign attack. All citizens must be provided with this good’ in the same amount; they cannot be given varying

Freeman (2007, p. 232) observa que, em sua formulação original, Rawls defendia alguns aspectos do princípio da diferença:

- 1) O princípio da diferença seria aplicável no processo legislativo em cada ato legislativo. É dizer: cada lei deveria sofrer uma avaliação de impacto sobre os menos favorecidos da população, e, caso a legislação piorasse a situação desse grupo, deveria ser rejeitada em favor de outra opção;
- 2) Com exceção do favorecimento dos menos beneficiados, o princípio da diferença impede a utilização de recursos públicos para custeio de valores culturais perfeccionistas, tais como museus, orquestras, óperas, teatros etc.;
- 3) O princípio da diferença não é parte da constituição política, particularmente em democracia com *judicial review*, podendo, quando muito, fazer parte do preâmbulo da constituição, mas sem força normativa (RAWLS, 2003, p. 162). Para Rawls, o princípio da diferença deve fazer parte de um entendimento público.

Posteriormente, em *Political Liberalism*, Rawls reformulou algumas de suas percepções acerca do princípio da diferença:

- 1) Mitiga-se a necessidade de o princípio da diferença ser aplicável no processo legislativo a cada ato legislativo, uma vez que o debate a todo momento poderia levar a um desarranjo;

protection depending their wishes. The consequence of indivisibility and publicness in these cases is that the provision of public good must be arranged for through the political process and not through the market. Both the amount to be produced and its financing need to be worked out by legislation. Since there is no problem of distribution in the sense that all citizens receive the same quantity, distribution cost are zero.” (1999, p. 235-236)

- 2) Igualmente mitiga-se a proibição da utilização de recursos públicos para custeio de valores culturais perfeccionistas, tais como museus, orquestras, óperas, teatros. No caso, Rawls admite esse financiamento desde que não coloque em risco o mínimo social;
- 3) O mínimo social deve ser assegurado judicialmente no caso de recalcitrância do legislativo em implementá-lo uma vez que, diferentemente do princípio da diferença, o mínimo social não importa questões de política econômica para sua definição.

Entretanto, Rawls (1999, p. 47) não se limita a estabelecer os princípios de justiça, mas avança estabelecendo um sistema de “prioridade léxica”, assim construído:

- 1) O princípio da igual liberdade tem propriedade sobre os demais princípios;
- 2) O princípio da igualdade justa de oportunidade tem prioridade sobre o princípio da diferença;
- 3) O princípio da diferença tem prioridade sobre o princípio da eficiência e da maximização da soma das vantagens (chamado de prioridade da justiça sobre a eficiência e o bem-estar)

4.2 Implicação dos princípios de justiça: prioridade do justo sobre o bem

Há uma sentença que resume o aspecto central da sociedade rawlsiana: “o justo traça o limite; o bem mostra o ponto”⁸⁰ (RAWLS, 2003, p. 141).

⁸⁰ Do original: “the right draws the limit; the good shows the point.” (tradução nossa). Na rigorosa tradução de Claudia Berliner, ela traduz o trecho do seguinte modo: “Em suma, o justo estabelece os limites, o bem indica finalidade” (RAWLS, 2003b, p. 199). Entretanto, propomos, respeitosamente, uma tradução alternativa, pois nos parece que Rawls procurar emprestar uma noção conotativa à passagem. Uma conotação, por assim dizer, “artística”. Parece-nos que Rawls quis dizer que o *bem* é um *ponto* ou

De acordo com Rawls, a incidência dos princípios de justiça na estrutura básica enseja algumas consequências. A primeira delas refere-se ao estabelecimento de limites à concepção de bem (*concept of the good*). Conforme observado acima, uma das circunstâncias subjetivas de justiça é que cada uma das partes tem suas doutrinas (religiosas, sociais e políticas) e compreensões do que é o bem ou o justo a partir delas, muito embora elas não saibam quais são essas concepções na posição original. Entretanto, essas compreensões têm limites que decorrem da prioridade da justiça sobre a eficiência (RAWLS, 1999, p. 264), da rejeição da concepção utilitarista e da prioridade léxica da liberdade.

Diante disso, Rawls extrai duas repercussões sobre os limites à concepção de bem, uma negativa e outra positiva. A repercussão negativa é que não devem ser objetos de consideração desejos por coisas que são inerentemente injustas, ou que somente podem ser satisfeitas com violação dos arranjos justos. A repercussão positiva é de que, além de serem desestimulados desejos que conflitem com os princípios de justiça, é necessário evitar instabilidade do sistema, devendo o sistema social gerar o seu apoio. Com efeito, as instituições devem não somente adotar uma forma justa, mas também encorajar a virtude de justiça dos contratantes. Desse modo, Rawls expressamente conclui que, em uma concepção ideal de justiça e escolhidos adequadamente os princípios de justiça, não haverá espaço para se cogitar a preferência por governos autocráticos ou por ganhos econômicos através de instituições tecnocráticas e autoritárias com sacrifício das liberdades básicas (1999, p. 230 e 231).

elemento que compõe um quadro completo, este limitado e admitido pelo justo, tal como os pontos de cores nos quadros do movimento Pontilhista. Nesse sentido, nenhum ponto pode prevalecer ocupando todo o quadro, ao ponto de confundir-se com a própria obra; de igual modo, nenhum ponto pode ser sobreposto, de modo a ser apagado por outro. Os pontos são justapostos e podem ter cores desagradáveis ou incompatíveis de acordo com a noção estética de cada um. Uma característica do Pontilhismo é justamente o desprezo, herdado dos impressionistas, pelas linhas, utilizada pela técnica clássica para artificialmente delimitar espaços geométricos. Em certo sentido, as linhas internas à moldura também podem ser rejeitadas em Rawls, porque é um recesso arbitrário da própria da liberdade, que não se preocupar em definir espaços rigorosamente calculados e planejados à exaustão. A única linha possível é o da moldura, da concepção política que estabelece o justo onde todos os pontos são justapostos. Mas se estiverem dentro da moldura (do justo), compõe o quadro, a obra, e, como tal, devem ser protegidos pelos princípios de justiça. Naturalmente, também pode se interpretar o termo *point* como *finalidade*, até porque sabemos que o *bem* representa a finalidade eleita pelo indivíduo racional para nortear sua vida e será objeto de perseguição através de meios que, espera-se, sejam razoáveis. Entretanto, a sentença perde sua força alegórica.

A segunda consequência da incidência dos princípios de justiça relaciona-se a três questões relativas aos bens públicos: o problema do carona (*free-rider problem*); problema das externalidades; e a definição dos bens públicos. Esses temas são relevantes para as finanças públicas. A primeira questão refere-se à distribuição dos ônus para financiamento dos bens públicos, que deve ser estabelecida pela estrutura básica da sociedade. Rawls afirma que, considerando o caráter indivisível dos bens públicos, há uma tendência das partes contratantes se esquivarem das obrigações correlatas ao seu custeio. Isso porque eles recebem o mesmo benefício do bem público independentemente de eles pagarem ou não, ou de quanto eles efetivamente pagarão pelo bem. Considerando que as partes concordaram que a cooperação é necessária e sendo certo que ela se dá na forma de ação coletiva, é perfeitamente racional que se conceba um sistema de norma vinculante que as obriguem a suportar o ônus dessa ação coletiva, traduzida em tributação (RAWLS, 1999, p. 236).

O problema da externalidade também se refere à distribuição dos efeitos da ação coletiva. Mas nesse caso, relaciona-se à privatização dos bens públicos, com a transferência dos seus custos para os outros membros da sociedade. O exemplo evidente é o caso da indústria que explora recursos do meio ambiente, que são vendidos a custos muito inferiores aos custos sociais marginais, os quais não são registrados pela contabilidade privada (RAWLS, 1999, p. 237). Nesse caso, é igualmente racional que se busque corrigir a divergência entre a contabilidade privada e social através da ação coletiva, traduzida em poder de regular a atividade econômica quando o mercado se mostra inábil a fazê-lo. Esse aspecto é fundamental nas relações intergeracionais pois fixam as bases de regulação das externalidades não apenas ao coortes, mas também em relação às gerações futuras. O mercado, em regra, não é competente para regular os resultados para as gerações futuras (como o problema da poluição, depleção de recursos naturais e, no campo mais específico da nossa dissertação, dos resultados das políticas fiscais tendentes ao endividamento).

O terceiro aspecto concerne à lista dos bens públicos e de como eles são produzidos. Entende Rawls que essa não é uma questão de lógica institucional, mas de sociologia política. Isso porque é indiferente se os bens públicos são produzidos ou prestados por empresas públicas ou privadas. E, ainda, porque a lista de bens públicos pode variar de acordo com a sociedade em questão (RAWLS, 1999, p. 238-

239). Entretanto, é indisputável que os bens públicos afetam à questão da justiça quando relacionados à estrutura básica da sociedade.

Ultrapassados esses aspectos sobre os bens públicos, Rawls introduz a discussão sobre livre mercado, as decisões sobre taxa de poupança e investimento, e de quanto da riqueza será alocada para resguardar o bem-estar das futuras gerações. De acordo com Rawls, há uma ampla gama de opções quanto à decisão coletiva a ser adotada de acordo com os princípios de justiça. Entretanto, observa que o livre mercado (sistema de preços competitivos sob condições normais) é o melhor sistema de produção, eis que conduz à eficiência na produção de bens e alocação de recursos, assim como na distribuição, embora presentes falhas e imperfeições (monopólios, assimetria de informações etc.).⁸¹ Além disso, é o sistema de produção cujas instituições são compatíveis com os princípios de igual liberdade e justa igualdade de oportunidade, eis que, em condições normais, há liberdade para escolha de profissões e ocupações, sendo desnecessário um sistema de planejamento central e há descentralização de poder econômico. Esse modelo é apresentado sem apreciação apriorística de qual deve ser o sistema econômico (se capitalista ou socialista⁸²), o que, segundo Rawls, os princípios de justiça, embora necessários, não são suficientes para decidir (1999, p. 241-242).

Entretanto, observa Rawls ser tarefa de uma teoria da justiça investigar como os princípios de justiça influenciam e regulam a questão da equidade intergeracional e como devem ser, portanto, estruturadas as instituições sociais de modo a responder às exigências de equidade intergeracional. Esse tema nos conduz à teoria da justiça intergeracional de Rawls.

5 JUSTIÇA INTERGERACIONAL DE RAWLS

5.1 Preliminarmente: o conceito de geração em Rawls

Um importante aspecto a ser abordado antes de analisar a teoria da justiça intergeracional é a extensão das relações que são acobertadas por ela. Em outras

⁸¹ É importante deixar claro que Rawls está se referindo a um sistema ideal de preços competitivos cujas falhas são estruturais das relações de mercado e não causados pelo abuso de poder econômico ou político.

⁸² Rawls entende que o sistema de mercado (preços competitivos) pode ser compatível com o socialismo (1999, p. 241-242)

palavras, o que se entende por geração? Ao tentar responder essa pergunta, Lukas Meyer (2012, p. xi), observa que a questão da justiça intergeracional ou justiça entre gerações concerne ao respeito de direitos e cumprimento de obrigações em face de gerações passadas e futuras. Segundo ele, a justiça intergeracional envolve a investigação dos princípios de justiça a nortear as relações entre gerações não-contemporâneas, isto é, cujo tempo de vida não coincidem ou se sobrepõem, ainda que por um curto espaço de tempo. Assim, ele distingue justiça intergeracional de justiça entre grupos etários, que busca encontrar os princípios de justiça quando há sobreposição de grupos de pessoas com faixas de idades distintas, mas que convivem em uma mesma época e um mesmo território.

De modo semelhante, Joerg Chet Tremmel (2006, p. 3) apresenta uma distinção entre a justiça intrageracional, justiça intergeracional e sustentabilidade. A primeira concerne à justiça dentro de uma mesma geração, e pode adotar várias perspectivas, como a justiça social (igualdade entre os cidadãos em um mesmo país, por exemplo), justiça internacional (justiça entre diferentes nações), justiça entre gêneros etc. Naturalmente, a justiça intrageracional possui ligação com o futuro, pelo fato de que uma situação injusta somente poder ser modificada com a passagem do tempo. Contudo, prossegue o filósofo alemão, a noção de futuro na justiça intrageracional é de curto prazo (próximos cinco anos, por exemplo). Por outro lado, a justiça intergeracional, como evidente, corresponde à justiça entre diferentes gerações, pressupondo um intervalo de tempo mais amplo (cem anos, por exemplo). Sustentabilidade é o conceito que combina a justiça intrageracional e justiça intergeracional.

Parece-nos que Rawls não faz essa distinção tão sofisticada. Para ele, as relações de justiça intergeracional abrangem as relações de justiça entre gerações distintas, porém, cujo tempo de vida pode vir a coincidir ou se sobrepor em determinado momento, o que, como acabamos de dizer acima, para alguns autores é considerado como justiça entre grupos etários ou, até mesmo, sustentabilidade.

Ao abordar o tema, Rawls observa que a questão da justiça intergeracional é direcionar a formação de capital e seu consumo (princípio da justa poupança) sem que se exclua a possibilidade de haver sobreposição de gerações. Esse fato decorre da

preocupação de modelar as relações de justiça tendo em vista a realidade econômica subjacente às instituições justas, sendo o cerne de sua teoria determinar qual é o dever de cada um contribuir para a existência de instituições justas:

O princípio da poupança justa atua como uma restrição à taxa de acumulação. Cada geração deve fazer o seu quinhão na obtenção das condições necessárias para instituições justas e o justo valor da liberdade.⁸³ (RAWLS, 1999, p. 254-255)

O vocábulo *geração* pode ter duas acepções possíveis. A primeira acepção refere-se ao momento histórico ou “época”, como aquele citado por Rawls em sua exposição sobre a explicação de Keynes acerca da função da desigualdade na acumulação do capital no período compreendido entre o fim do século XIX até o início da Primeira Guerra Mundial (RAWLS, 1999, p. 264-265). Nessa acepção, *geração* teria significado semelhante de um período compreendido no tempo em que vários grupos etários se encontram e realizam suas escolhas e ações. Isto é, um particular período de tempo (Era Vitoriana, Idade Moderna etc.). A nosso sentir, essa acepção não faz muito sentido na teoria de Rawls. Rawls firmou-se pela injustiça de agregados (isto é, a consideração de obrigações reunidas em contextos coletivos que impeçam visualizar as consequências no indivíduo). A sua preocupação reside justamente em assegurar que a interação entre as gerações se dê na perspectiva do indivíduo considerado no tempo, e não das obrigações de todas as gerações reunidas em uma época de modo coletivo. E adotar essa acepção seria reproduzir uma ética utilitarista nessa questão.

A segunda acepção entende o vocábulo *geração* com um específico grupo no tempo que tenham suficientes interesses comuns para serem considerados coortes em um conflito distributivo intergeracional. É nesse sentido que, segundo acreditamos, Rawls empregou o termo. Não se tem dúvida de que, nesse caso, há ainda um viés agregativo. Entretanto, através dele busca-se discernir aspectos do propósito distributivo da teoria da justiça intergeracional de Rawls que, de outro modo, ficaria encoberto. Ao se referir à geração como grupo no tempo, a teoria de Rawls permite discernir e manejar obrigação de indivíduos da mais tenra idade até os mais velhos, sobrepondo-se ou não a sua existência.

⁸³ Do original: “The just savings principle acts as a constraint on the rate for accumulation. Each age is to do its fair share in achieving the conditions necessary for just institutions and the fair value of liberty.” (tradução nossa)

Um exemplo ajudará a ilustrar o que se quer dizer. Na questão demográfica, por exemplo, o propósito da teoria de Rawls é de definir a relação entre a geração mais idosa (geração 1) e geração mais nova (geração 2) que ainda irá nascer no curso da vida daquela. Como fato econômico, é possível que a geração 1 tenha sido imprevidente ou incapaz de poupar e, para financiar o sistema de aposentadoria que lhe confere subsistência digna, tenha que emitir dívida a ser suportada pela geração 2. Ou, pelo contrário, tenha sido capaz de formar capital e convertê-lo em investimento aptos a serem colhidos apenas pela geração 2 (RAWLS, 1999, p. 263). A teoria de Rawls busca traçar os parâmetros necessários para avaliar em quais termos procedimentos como estes podem ser considerados justos ou injustos. O propósito de Rawls não é definir o quanto temos que transferir entre marcos históricos exatos, mas sim o que crianças, jovens, adultos e idosos devem entre si e àqueles que vão nascer. Essa aceção é endossada pela adoção do pressuposto motivacional⁸⁴ de Rawls que, embora abandonado posteriormente, não afasta a noção de que a análise do dever é mais específica.

Sendo assim, a teoria da justiça intergeracional de Rawls abrange as relações entre gerações sobrepostas (relações entre *baby boomers* e *millennials*, por exemplo) e não apenas entre gerações distantes no tempo (relações entre as quais não existe sobreposição temporal). A aceitação dessas ampliações do objeto da investigação sobre a justiça intergeracional é particularmente importante para as finanças públicas porque o exercício de direitos das gerações mais velhas é um dos principais fatores de sobrecarga das relações financeiras (vide a questão previdenciária), as quais são, naturalmente, afetadas ou agravadas por relações intrageracionais (por exemplo, pela recusa de parte dos cidadãos economicamente ativos de aumentarem sua contribuição para a previdência social).

5.2 O método da justiça intergeracional em John Rawls: igualitarismo intergeracional e as fases de acumulação e estacionária

⁸⁴ O pressuposto motivacional será abordado adiante.

Para a compreensão da teoria da justiça intergeracional e seu método é oportuno lembrar a visão de Rawls de como o utilitarismo aborda o tema. Argumentamos anteriormente que, para Rawls, a ideia fundamental do utilitarismo consiste em considerar como justa a forma de organização social que maximiza o agregado de bem-estar de seus membros. Por ser uma teoria agregativa, há a possibilidade teórica de ser legítimo uma sociedade sacrificar o bem-estar de algumas poucas pessoas se a utilidade geral – o agregado final – for positivo para a sociedade. O utilitarismo, portanto, não é uma teoria preocupada com a distribuição desses resultados, mas apenas com o seu tamanho.

O raciocínio utilitarista aplicado às relações entre gerações importaria um *dever* das gerações atuais de maximizar o bem-estar das futuras gerações com o sacrifício do seu próprio bem-estar. A lógica é a mesma das relações intrageracionais, sendo a geração atual, no entanto, considerada a minoria sacrificada para o bem-estar da maioria (as futuras gerações). O sacrifício, no caso, seria através de altas taxas de poupança, renunciando-se ao consumo independentemente do sofrimento causado aos coortes.

Esse raciocínio traz alguns problemas lógicos. O primeiro seria decorrente do fato de que, por não sabermos quantas gerações haverá no futuro (ou seja, quem de fato é a minoria sacrificada e quem é a maioria beneficiada), teríamos que promover uma eterna elevada taxa de poupança. O sacrifício, ao fim, não beneficiaria ninguém.

Axel Gosseries (2018) observa que esse problema é reconhecido pelos defensores do utilitarismo e que eles propõem algumas soluções. Uma delas seria mitigar a taxa de poupança em função da chamada *diminuição da utilidade marginal*. A teoria utilitarista, embora não possua uma preocupação distributiva individual dos níveis de bem-estar, possui uma preocupação no que se refere à distribuição dos agregados. Essa perspectiva aplicada às gerações levaria à ideia de que, quanto mais rica uma geração, menos uma unidade de valor contribuiria para o aumento da utilidade percebida, sendo menos justificada, portanto, a imposição de uma taxa de poupança linear. Outra solução seria a utilização da *taxa de desconto social*, que permitiria, por exemplo, a redução da apreciação do bem-estar futuro em função da imprevisibilidade

quanto à sua ocorrência. No entanto, torna-se moralmente problemático a preferência temporal presente apresentada nessas soluções.

De qualquer modo, Rawls critica essa característica do utilitarismo e propõe o modelo de “dois estágios”. Por esse modelo, há duas fases ou estágios com relação ao modelo de poupança. Na primeira, chamada *fase de acumulação*, há a obrigação de poupança compatível com a capacidade da sociedade. Para Rawls, o objetivo da fase de acumulação é permitir que o capital se acumule, de modo que pelo menos uma estabilidade mínima para as instituições justas possa ser assegurada. Assim que esse ponto é alcançado, a acumulação deixa de ser uma obrigação e entra-se na *fase de estado estacionário* ou *de cruzeiro*. Na fase estacionária não é necessária acumulação de poupança, mas tão somente a sua manutenção.

A questão da poupança obrigatória da fase de acumulação é particularmente importante na teoria da justiça de John Rawls. É que, na fase de acumulação, o princípio da justa poupança limita o princípio da diferença, impondo uma situação particularmente pior às gerações mais pobres (normalmente aquelas que estão nos estágios iniciais de acumulação). Uma solução possível seria manter apenas uma proibição de despoupança (consumo do capital transferido). Entretanto, a teoria da justiça de Rawls é exigente e exige não apenas a preservação, mas também o aumento da poupança (investimento em capital).

Essa exigência não é contraditória com a noção igualitária preconizada por John Rawls. Cabe lembrar que o fato de a teoria de Rawls ser igualitária não importa violação da prioridade léxica das liberdades básicas. Nesse sentido, devem ser defendidas as liberdades básicas (integridade física, liberdade de expressão, etc.) através da priorização do objetivo de criar instituições básicas protetivas da liberdade, sendo a melhoria das condições sociais e econômica dos desprivilegiados importante para esse fim. Desse modo, pela teoria de Rawls, há necessidade de certa afluência econômica para a criação de instituições que assegurem a igualdade.

Portanto, não se deve ter como contraditória a ideia de que o princípio intergeracional de Rawls (princípio da justa poupança) limita o princípio da diferença,

mas pelo contrário, ela apenas confirma a prioridade léxica conferida à liberdade, protegendo a condição social mínima para sua existência.

5.3 Princípio da poupança justa

Como vimos, Rawls deixa claro o papel relevante da justiça intergeracional na *justiça como equidade* ao asseverar que a “ideia fundamental nessa concepção de justiça é a ideia de sociedade como um sistema justo de cooperação social ao longo do tempo, de uma geração para outra”⁸⁵ (RAWLS, 2003, p. 5). Está em questão, portanto, não apenas a relação entre coortes, mas também a relação entre os vivos e aqueles que estão por vir.

O princípio da poupança justa não é uma versão intergeracional do princípio da diferença. Essa distinção é expressa em Rawls quando ele discorre sobre como combinar o princípio da poupança com os dois princípios de justiça, devendo ser considerado aquele como um limitador do princípio da diferença (RAWLS, 1999, p. 258).

O princípio da poupança vem, portanto, como solução para uma consequência indesejada que pode ser inferida do princípio da diferença, limitando-se o efeito desse princípio. Rawls observa que o princípio da diferença será definido em função do menos favorecido, e, a fim de assegurar o bem-estar da geração atual, o princípio da diferença poderia autorizar consumir mais do que se produz, gerando sucessivos déficits para as gerações futuras lidarem, cerceando-lhes as liberdades e colocando em risco as instituições que as preservam.

Para afastar essa consequência, Rawls introduz o princípio da poupança justa segundo o qual os recursos da sociedade não podem ser reduzidos, devendo haver acumulação real de capital, de modo que a proteção ao menos favorecido se estenda às gerações futuras (FREEMAN, 2007, p. 136-139). Para Rawls, a presente geração deve economizar e reservar para a geração futura a mesma proporção de capital que seria racionalmente exigível da geração anterior (RAWLS, 1999, p. 252). Como Rawls

⁸⁵ Do original: “the most fundamental idea in this conception of justice is the idea of society as a fair system of social cooperation over time from one generation to the next” (tradução nossa)

observa, “enquanto o primeiro princípio da justiça e o princípio da oportunidade justa são anteriores ao princípio da diferença dentro as gerações, o princípio da poupança limita seu escopo entre eles”⁸⁶ (RAWLS, 1999, p. 258).

A tese central da justiça intergeracional de Rawls, portanto, repousa no princípio da poupança justa. Segundo Rawls, a exigência de justiça não importa levar a aplicação do princípio da diferença até as últimas consequências, devendo-se ter em perspectiva não somente a parte menos favorecida do contrato social, mas também deve se ter em consideração qual tipo de sociedade estamos deixando para as futuras gerações.

Como visto, de acordo com a formulação apresentada por Rawls em *A Theory of Justice*, o princípio da diferença estabelece que as desigualdades econômicas e sociais devem ser distribuídas de forma que redundem nos maiores benefícios possíveis para os menos beneficiados, mas de uma forma que seja compatível com o princípio da poupança justa. O equilíbrio estaria no princípio da poupança justa, a qual demanda que deixemos suficiente capital e recursos para as futuras gerações enquanto fazemos transferências para os menos favorecidos da sociedade, para atendermos o princípio da diferença.

Para Rawls, é inerente à doutrina do contrato social firmar o objetivo de estabelecer uma sociedade justa através de um processo de acumulação e, nessa perspectiva, que o princípio da poupança justa é considerado “um entendimento entre as gerações para a justa divisão do ônus de realizar e preservar uma sociedade justa”. Por outro lado, Rawls entende que há um dever natural, derivado da posição original, de se estabelecer e manter instituições justas (RAWLS, 1999, p. 256-257). Ele também observa que o princípio da poupança justa não tem foco na abundância material. Para Rawls, a exigência de justiça não é que a sociedade seja afluyente ou apresente uma média de renda elevada, mas que a poupança leve à realização de instituições justas e liberdades igualitárias (RAWLS, 1999, p. 257).

⁸⁶Do original: “Whereas the first principle of justice and the principle of fair opportunity are prior to the different principle within generations, the savings principle limits its scope between them.” (tradução nossa)

Desse modo, o princípio da poupança justa limita os efeitos do princípio da diferença na medida em que estabelece equilíbrio entre as demandas da geração atual e das gerações futuras. Nesse caso, observa Rawls que cada geração tem a obrigação de (a) preservar os ganhos de cultura e civilização, mantendo intactas as instituições justas estabelecidas; (b) reservar em cada período de tempo uma quantidade razoável de acumulação real de capital; e (c) zelar pela manutenção das condições de reprodução da poupança pelas gerações futuras. A acumulação de capital é tanto de natureza quantitativa quanto qualitativa. Deve ser distribuído de modo equânime o ônus da acumulação de capital necessário para aumentar o padrão de civilização e cultura (1999, p. 253).

5.4 Princípio da poupança justa e o mínimo social

David Heyd (2009, p. 170) observa que esse princípio da justa poupança surge no contexto mais amplo de discussão do que Rawls denominou de *mínimo social*, que seria o resultado da aplicação do princípio da diferença. Entretanto, Heyd argumenta que o mínimo social seria o padrão mínimo de vida a ser requerido pelo princípio da diferença ao grupo mais desfavorecido da sociedade. Essa ideia, recorrente em algumas interpretações da obra de Rawls, parece-nos, no entanto, equivocada.

Rawls observa que uma teoria da justiça pode exigir demais dos cidadãos, criando uma excessiva tensão de compromisso (*strains of commitment*), especialmente para aqueles que se encontram em uma posição menos privilegiada. Nesse contexto, questiona-se se, uma vez adotados os princípios de igual liberdade e de justa igualdade de oportunidades, qual seria o mínimo necessário para assegurar que essa tensão de compromisso não se mostre excessiva? A resposta estaria na introdução da ideia de mínimo social.

A ideia de mínimo social, conforme observa Jeremy Waldron (2001, p. 255), está relacionada à condição mínima para que a parte mais desfavorecida suporte a tensão inerente ao cumprimento do contrato social. Assegurar o mínimo social é assegurar as condições de liberdade necessárias para que o indivíduo, na posição hipotética, tenha condição de firmar um compromisso de boa-fé, isto é, com a intenção

de cumpri-lo. O mínimo social, portanto, não é um princípio de justiça e é menos exigente que o princípio da diferença, que se relaciona à ideia de uma sociedade justa.

O mínimo social apresenta-se como pressuposto necessário para a manutenção da estabilidade social em uma sociedade bem ordenada, segundo a qual demanda-se “a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, ao menos à medida que a satisfação dessas necessidades seja necessária para que os cidadãos entendam e tenham condições de exercer de forma fecunda [os] direitos e liberdades” (RAWLS, 1993, p. 7). A noção de mínimo social é que suporta toda a estrutura básica da sociedade e que, portanto, deve ser por ela mantida sob qualquer circunstância. Desse modo, não há uma particular instituição encarregada de cuidar do mínimo social. Todas devem se preordenar a fazê-lo pois se trata de condição de sua própria existência.

Desse modo, o mínimo social tem vinculação com a ideia de racionalidade das partes do contrato social, e, portanto, com a condições para a sua realização. Rawls observa que as partes do contrato social serão racionais de modo que “eles não entrarão em acordos que eles sabem que não podem cumprir, ou só podem fazê-lo com grande dificuldade”⁸⁷ (RAWLS, 1999, p. 126). Portanto, é premissa de Rawls que, sabendo tratar-se o contrato social de um acordo perpétuo e imutável, a parte não anuirá com um acordo que pudesse expô-la à situação de insuportável tensão (por exemplo, escravidão, exploração ou opressão).

Nesse contexto teórico, a ideia de mínimo social de Rawls não se confunde com a noção de direitos fundamentais. Até onde permite concluir nosso conhecimento, em momento algum de seus principais trabalhos (*A Theorie of Justice, Justice as Fairness: A restatement e Political Liberalism*), Rawls faz vinculação do princípio da diferença ou do mínimo social com os direitos fundamentais. Com isso não queremos dizer que o princípio da diferença não possa informar a formulação de direitos fundamentais; o mesmo acontecendo com o mínimo social. Entretanto, o mínimo social, como exigência de uma sociedade estável independe de seu reconhecimento como direito fundamental; em outro extremo, podemos dizer que há direitos fundamentais não relacionados ao mínimo social e, muito menos, que atendam o princípio da diferença.

⁸⁷ Do original: “they will not enter into agreements they know they cannot keep, or can do so only with great difficulty.” (tradução nossa)

O mínimo social de Rawls reporta-se diretamente à liberdade dos agentes, à vontade de firmar e manter o contrato social, e não à igualdade. Seria equivocado lançar o argumento de que *A* tem direito ao mínimo social porque *B* usufruiu do mesmo. A teoria de Rawls nesse ponto não é igualitária, mas sim liberal e baseada na dignidade da pessoa humana, isto é, da concepção do indivíduo como um agente moral.

É indiferente para a teoria da justiça a justificativa, por exemplo, que todos os membros de uma sociedade estão abaixo do limite do que pode ser mínimo social mesmo para aquela sociedade. Nem sempre a pobreza é injusta, mas toda inobservância do mínimo social o é. Naturalmente, diferentes sociedades possuem diferentes níveis de estabelecimento do mínimo social, mas tem-se como evidente a ideia de que a escassez extrema (fome, sede, miséria) e à exposição a instituições injustas (autoritárias, iníquas, etc.), que retiram dos agentes as condições mínimas de liberdade, são injustas. De igual modo, não tem razão o debate, recorrente na discussão sobre discriminação em função da idade, se a suposta desigualdade deve ser aferida em determinado momento da vida (adotando-se uma teoria igualitária baseada a “abordagem de fases da vida”, em que a desigualdade deve ser avaliada dentro de marcos temporais menores do que uma vida, como horas, meses, anos) ou “abordagem de vida inteira” (em que a desigualdade deve ser analisada na perspectiva de uma vida inteira) (BONI-SAENZ, 2019).

Naturalmente, isso não significa afastar a ideia de igualdade de tratamento, inerente à noção de dignidade da pessoa humana da justiça intergeracional, sendo todos merecedores do mesmo tratamento, independentemente de condições particulares que não estão sob seu controle. Mas o que se quer dizer é que a *liberdade das gerações* e não a *igualdade entre elas* é o objetivo central da justiça intergeracional de Rawls e seu elemento justificador, uma vez que o próprio decurso do tempo impõe circunstâncias que tornam os bens escassos cada vez mais caros.

Um exemplo é o efeito da demografia sobre os custos de bens escassos, como moradia (aquisição e aluguéis). Se entendermos que a justiça intergeracional se baseia na igualdade, podemos reputar injusta a valorização imobiliária decorrente do aumento da procura de imóveis em determinadas regiões em função de um aumento da população local ou aumento de sua renda. Parece-nos que, no extremo, se dissermos que

a igualdade é o parâmetro de avaliação para o tratamento entre gerações distintas, o mecanismo mais eficiente seria assegurar algum tipo de controle de preços de modo a propiciar às gerações vindouras a possibilidade de comprar o mesmo bem com os mesmos recursos (corrigidos pela inflação). Mas seguramente não é esse o caso, por se tratar o controle de preços um mecanismo que distorce os preços em economia de mercado.

O que se objetiva na justiça intergeracional é que a geração atual não aufera ganhos indevidos em detrimento das gerações futuras, consumindo a reserva de poupança, deixando de aumentá-la ou destruindo as condições das gerações futuras de reproduzi-las. No nosso exemplo, isso não significa que tenhamos que assegurar os mesmos preços reais (valor nominal histórico corrigido pela inflação) de ativos imobiliários, mas tão somente de proibir especulação, destruição de valor ou de ativos desnecessárias causando distorções no sistema de preços. Ilustrativo de uma política incompatível com essa noção no ponto de vista intergeracional é da transformação de imóveis residenciais em ativos financeiros na Inglaterra (fenômeno conhecido *financialization of housing* ou “financiarização” da moradia), o que majorou desproporcionalmente o preço de moradias residenciais em grandes centros, como Londres, pela permissão de investimento de cidadãos estrangeiros não residentes em imóveis residenciais já construídos, o que gerou um aumento dos custos de moradia ante a especulação imobiliária. Tal fato vem impedindo que pessoas que desempenham funções essenciais à manutenção da cidade (professores, policiais, bombeiros, auxiliares administrativos etc.) consigam acesso a moradia (ainda que por meio de locação) em Londres. Tivesse a Inglaterra adotado normas de proteção de comércio de residências, como fez a Nova Zelândia recentemente ao proibir a venda de residências para cidadãos não residentes, seguramente haveria aumento de preços dos imóveis residenciais pelo afluxo de pessoas à capital inglesa e pela limitação de terrenos disponíveis para novas construções, mas não haveria o aumento decorrente da especulação financeira desse bem essencial para se alcançar o mínimo social (FARHA, 2017).

Para entendermos a relevância desse ponto na teoria da justiça de Rawls, devemos fazer uma incursão sobre o que faz efetivamente uma poupança justa. Esse é o ponto do nosso próximo ponto.

5.5 O que faz uma poupança *justa*?

Em uma das mais influentes críticas à teoria da justiça intergeracional de Rawls, Jane English (1977) coloca o seguinte questionamento: o que deve ser economizado? A resposta: as instituições justas. Mas o que exatamente significa dizer que devemos poupar ou economizar instituições justas de acordo com a teoria da justiça de Rawls?

A primeira noção é a de que deve ser economizada a riqueza. A acumulação e a distribuição da riqueza assumem particular relevância na teoria de Rawls porque elas são listadas entre os chamados bens primários. Não há dúvidas, portanto, que a riqueza tenha o seu lugar na teoria da justiça de Rawls, o que é reconhecido pela afirmação da escassez moderada de recursos como uma circunstância de justiça. Entretanto, não é a quantidade de riqueza que um sistema é capaz de produzir que leva à conclusão de sua justiça (riqueza como utilidade; justiça como eficiência na geração dessa utilidade), pois para Rawls é injusto que uma sociedade, ainda que garanta o mínimo social, tenha desigualdades gritantes de patrimônio (por violar a ideia de justo valor das instituições políticas) e renda (por violar o princípio da diferença) (RAWLS, 1999, p. xv).

Por outro lado, uma sociedade empobrecida pode ser justa na medida em que, nada obstante a escassez de recursos, eles são distribuídos de acordo com um padrão de justiça. Como Jane English disse, pobreza é um mal, mas não necessariamente é injusta.

Nesse aspecto, a acumulação de capital Rawls não é apenas a acumulação de recurso materiais (em que a riqueza se apresenta mais evidente) mas também “conhecimento e cultura, bem como técnicas e habilidades, que tornam possíveis as instituições justas e o justo valor da liberdade” (RAWLS, 1999, p. 256).

5.6 O problema da cooperação

Considerando, porém, que o princípio da justa poupança impõe, de certo modo, um sacrifício para a geração atual em favor da geração futura, que nada pode oferecer em troca, por qual razão as partes aceitariam esse princípio? Essa questão levanta o problema da cooperação na teoria da justiça intergeracional.

Como vimos, circunstâncias de justiça são as condições reputadas como necessárias para que haja cooperação entre as partes do contrato. Ao analisarmos as circunstâncias de justiça, observamos que Rawls pontuou a necessidade de coexistência dos indivíduos em um mesmo tempo e em uma definida área geográfica, e que as partes estão vulneráveis ao ataque de outrem e de terem seus planos bloqueados por eles. (RAWLS, 1999, p. 110-111). Essas circunstâncias podem ser válidas na relação entre a mesma geração, ou mesmo entre gerações próximas, mas não apresenta uma solução adequada para todos os casos de justiça intergeracional. Isso porque o caráter unidirecional da passagem do tempo e da acumulação de capital impede a reciprocidade entre gerações, não refletindo as circunstâncias de justiça necessárias à cooperação (RAWLS, 1999, p. 254; ATTAS, 2011, p. 191; MEYER, 2012, p. xv).

Daniel Attas observa que a questão metodológica “é como integrar a mutualidade na posição original e ao mesmo tempo evitar dificuldade teóricas ou contraintuitivas implicações” (2011, p. 191). Para tentar solucionar esse impasse, Rawls apresentou duas hipóteses: a hipótese da assembleia geral (*general assembly*) e a hipótese de tempo presente de inscrição (*present time of entry*) (HEYD, 2009, p. 172).

A primeira hipótese, da assembleia geral, diz respeito à construção teórica de que, no momento da realização do contrato social – em que as partes estariam, portanto, atrás do véu da ignorância – a reunião das partes contaria representantes de todas as gerações (passadas, presente e futuras), havendo assim uma assembleia intertemporal (daí o nome “assembleia geral”, pois se relaciona a totalidade dos humanos que existiram, existem e existirão). Entretanto, como reconhece o próprio Rawls, tal construção demanda exercício demasiadamente exagerado de imaginação (RAWLS, 1999, p. 139). Além disso, haveria o problema lógico de o número das partes ser condicionado à decisão tomada pela assembleia. Desse modo, diferentes soluções adotadas pela assembleia ensejariam diferentes número de partes, ocasionando o problema da não-identidade.

Suponhamos que, caso a assembleia determine que a regra de justiça tenha viés de controle demográfico mais rigoroso, muitas pessoas das gerações futuras deixariam de existir. Por outro lado, uma decisão mais benévola no controle demográfico,

ampliaria o número de participantes. Isso nos remeteria à situação em que a deliberação da assembleia nos conduziria à definição do seu tamanho, o que seria intolerável sobre o prisma da lógica (HEYD, 2009, p. 173).

Uma forma de lidar com a questão seria admitir como membros da assembleia todos aqueles que existiriam qualquer que fossem as alternativas. Mas, conforme pondera Barry, “devemos nos preocupar com o bom senso de escolher princípios para promover o interesse de pessoas em potencial, a maioria das quais nunca existirá” (1989, p. 195). Porém, mesmo que superadas essas objeções, cairíamos no problema da mutualidade inerente à circunstância de justiça. O fato de reunirmos diversas gerações em um momento não retira a objeção de que, um princípio de justiça amalhado nessa condição, necessariamente não pode ser mutualmente vantajoso, condição prática exigida pela doutrina da circunstância de justiça (BARRY, 1989, p. 195).

A segunda hipótese, *de tempo presente de inscrição*, observa que todos as partes do contrato social são contemporâneas (coortes). Porém, o véu da ignorância faz com elas não saibam, no momento da deliberação, a qual geração pertencem e o grau de desenvolvimento da sociedade em que irão viver. Nesse contexto, Rawls conclui que as partes não possuem qualquer razão para concordar com qualquer poupança, isso porque, tenha a geração anterior poupado ou não, nada do que a geração atual faça alterará esse fato.

Para evitar esse resultado, Rawls inicialmente estipula o que é chamado de *pressuposto motivacional* (MEYER, 2012, p. xv). De acordo com esse método, Rawls presume que as partes teriam interesse em resguardar os interesses dos seus herdeiros e herdeiras, atuando como “chefes de família”. Ele presumiu que as partes representam linhagem de família que tem interesse em zelar pelos seus descendentes diretos e, portanto, eles tenderão a poupar independentemente do comportamento da geração anterior. Assim, estabelecer-se-ia um fundamento para cooperação.

A segunda hipótese se apresenta mais razoável e parece ser a preferida de Rawls⁸⁸ (RAWLS, 2003, p. 86), mas ainda assim introduz questionamentos. Heyd concorda com Rawls e observa que, na versão do tempo presente de inscrição, não há incentivos para a poupança. Nesse ponto, vale a pena descrever o raciocínio do professor israelense:

Na versão *do tempo presente de inscrição* faria sentido para nós evitarmos economias, independentemente de nossa localização real na cadeia de gerações. Pois, independentemente de nossos ancestrais terem economizado ou não (portanto, nos beneficiando ou evitando fazê-lo), não temos motivos para poupar para as gerações futuras. Diferentemente das relações intra-generacionais, nas quais, se não contribuimos com nosso projeto social comum, não nos beneficiaremos do esforço de outros, no eixo temporal não temos controle sobre o que nossos antecessores fizeram ou não fizeram por nós, e não temos razão para temer a resposta dos nossos sucessores à nossa indiferença às suas necessidades. Devido à unidirecionalidade do tempo, a condição de reciprocidade não se aplica no contexto intergeracional. A cooperação e, portanto, também a aplicabilidade dos princípios da justiça, são possíveis quando há relações de dar e receber, e estas são impedidas através do tempo, nas quais só podemos dar àqueles de quem não podemos receber e receber daqueles a quem nós não podemos dar.⁸⁹ (HEYD, 2009, p. 174)

Por outro lado, Barry observa que essa linha, na realidade, não trata de justiça com as gerações futuras, mas de uma relação entre contemporâneos com respeito às futuras gerações. Além disso, ele observa que a cooperação dependeria de quanto as pessoas se preocupam com o bem-estar das futuras gerações, sendo, desse modo contingente. Conforme observa Barry:

Se eles se importam pouco, não há nenhuma base para dizer que eles deveriam se importar mais, ou de qualquer forma não há base na justiça. (Poderíamos, por exemplo, ainda dizer que eles seriam seres humanos mais refinados se eles se importassem mais, mas isso teria o mesmo status que a proposição de que eles seriam seres humanos mais refinados se eles se importassem - espontânea e naturalmente, não por considerações da justiça - mais sobre o bem-estar de seus contemporâneos.) [...] Como um fato

⁸⁸ De acordo com Rawls: “Can we enter it [the original position], so to speak, and if so when? We can enter it at any time. How? Simply by reasoning in accordance with modeled constraints, citing only reasons those constraints allows.”

⁸⁹ Do original: “In the present time of entry version, it would make sense for us to avoid savings, irrespective of our actual location in the chain of generations. For regardless of whether our ancestors have saved or not (thereby benefiting us or avoiding to do so), we have no reason to save for future generations. Unlike intra-generational relations, in which if we do not contribute our share to the common social project we will not benefit from the effort of others, on the temporal axis we do not have control over what our predecessors did or did not do for us and we have no reason to fear our successors' response to our indifference to their needs. Due to the unidirectionality of time, the reciprocity condition does not apply in the intergenerational context. Cooperation, and thus also the applicability of the principles of justice, is possible when there are relations of give and take, and these are precluded across time, in which we can give only to those from whom we cannot receive and receive from those to whom we cannot give.” (tradução nossa)

contingente, temo que Rawls esteja provavelmente certo em dizer que a informação disponível para as pessoas na posição original deveria dizer-lhes que a sua preocupação com o bem-estar de seus descendentes se estende apenas a duas gerações ou mais, e começa a reduzir rapidamente depois disso.⁹⁰ (BARRY, 1989, p. 192)

Acresça-se, ainda, um problema de premissa. Barry observa que Rawls limita sua investigação à taxa de poupança de capital e à transferência de capital, sendo característica desse tipo de acumulação a transmissão direta. Entretanto, há aspectos da justiça intergeracional que desbordam dessa vinculação direta e de progressiva melhoria de condições. Há outras questões (como depósito de rejeitos radioativos, extinção das espécies, mudanças climáticas etc.) em que há impossibilidade prática de a geração futura estar em uma situação melhor. Além disso, Barry lembra que uma situação pode se apresentar vantajosa para as duas próximas gerações, neutra para a seguinte, mas progressivamente lesiva para as gerações subsequentes. O modelo de Rawls, nesse aspecto, nada tem a dizer, uma vez que, nesse caso, não há mais vínculos familiares ou interesses pessoais a dar suporte a um julgamento de justiça.

O próprio Rawls reconhece o problema e, posteriormente, em artigo *The Basic Structure as Subject*, de 1997, que viria a ser reunido em *Political Liberalism*, suprime a suposição motivacional sem prejuízo da segunda versão da posição original (*present time of entry*):

Para preservar a interpretação *do tempo presente de inscrição*, todas as questões de justiça são tratadas por restrições que se aplicam aos contemporâneos. Considere o caso da justa poupança: como a sociedade é um sistema de cooperação entre gerações ao longo do tempo, é necessário um princípio de economia. Em vez de imaginar um acordo direto (hipotético e não-histórico) entre todas as gerações, as partes podem ser obrigadas a concordar com um princípio de poupança sujeito à condição adicional de que devem desejar que todas as gerações anteriores o tenham seguido. Assim, o princípio correto é o que os membros de qualquer geração devem seguir e como o princípio que eles gostariam que gerações precedentes seguissem (e gerações posteriores a seguir), não importa quão longe (ou adiante) no tempo. (RAWLS, 1993, p. 274)

⁹⁰ Do original: “If they care little, there is no basis for saying that they ought to care more, or at any rate no basis in justice. (We might, for example, still say that they would be finer human beings if they cared more, but this would have the same status as the proposition that they would be finer human beings if they cared – spontaneously and naturally, not out of considerations of justice – more about the well-being of their contemporaries.) [...] As a contingent fact, then, I fear that Rawls is probably right in saying that the information available to the people in the original position should tell them that their concern for the welfare of their descendants extends only to two generations or so, and starts running out fast after that.” (tradução nossa)

A nova formulação, como se infere do trecho acima, relaciona-se a uma taxa ou modelo de poupança que gostaríamos que todas as gerações que nos antecederam tivessem realizado, e que vincularia a geração da parte contratante e as futuras, independentemente do tempo.

Heyd observa, porém, que ainda assim devem ser mantidas as críticas da formulação anterior e levanta a questão de uma teoria não-ideal no caso da justiça intergeracional, uma vez não ser possível a adoção de medidas de cumprimento punitivas (justiça corretiva) dada a ausência de reciprocidade entre as diferentes gerações:

Tome como exemplo a política de poupança da Noruega. Depois de ter descoberto grandes quantidades de petróleo em suas águas, a Noruega tomou a decisão de bombeá-lo lentamente para não superaquecer a economia e economizar muito do petróleo para futuras gerações norueguesas. Agora, imagine que a próxima geração decide desperdiçar todas as reservas de petróleo em prol de um estilo de vida extravagante, não deixando nada para seus descendentes. Isso seria considerado uma violação da justiça intergeracional? Pareceria ser um ato de carona (*free riding*), aproveitando o generoso legado da geração passada em contradição com o virtual entendimento original de que o recurso serviria a gerações futuras. Mas, novamente, o *free riding* só pode ocorrer em contextos de cooperação e contratos, e os atuais noruegueses não podem cooperar ou fazer um contrato executável com pessoas futuras. Se for esse o caso, infringir a vontade das gerações passadas não pode ser visto estritamente como injustiça em termos estritamente contrários, mas apenas como um ato de desrespeito”.⁹¹ (HEYD, 2009, p. 180-181)

Diante dessas considerações, a teoria de Rawls encontra-se em um impasse, pois qualquer das soluções encontradas conduzem a problemas lógicos, em particular com as circunstâncias de justiça pressupostas. A essas críticas, infelizmente, Rawls não apresenta uma solução adequada.

⁹¹ Do original: “Take as an example Norway's savings policy. After having discovered large amounts of oil in its waters, Norway made a decision to pump it slowly both in order not to overheat the economy and to save much of the oil for future Norwegian generations. Now, imagine that the next generation decides to waste all the oil reserves for the sake of an extravagant way of life, leaving nothing for their descendants. Would that be considered a violation of intergenerational justice? It would seem to be an act of free riding, taking advantage of the generous bequest of the past generation in contradiction to the original virtual understanding that the resource serves further generations. But then again, free riding can take place only in contexts of cooperation and contracts, and the current Norwegians cannot cooperate or make an enforceable contract with future people. If that is the case, infringing the will of past generations cannot be strictly viewed as injustice in strictly contractarian terms, but only as an act of disrespect.” (tradução nossa)

5.7 A questão da taxa de poupança

A questão se apresenta agora é: qual seria a taxa ideal de acumulação de poupança a ser definida pelas partes na posição original? A especificação da obrigação tem em consideração duas premissas. Primeiro, a de que o princípio da poupança justa busca estabelecer uma taxa especificada apenas em certos limites, excluindo certos extremos (RAWLS, 1999, p. 318). Segundo, a taxa deve ser maximizada para a geração de capital necessário para as instituições básicas justas e não para outros fins (como incremento do riqueza material, por exemplo).

Tendo em consideração esses dois pressupostos, a teoria da justiça da Rawls rejeita expressamente a solução utilitarista de maximizar o bem-estar futuro com o sacrifício das pessoas atuais. Assim, para Rawls, seria inviável induzir a alta taxa de formação de poupança em detrimento dos menos favorecidos, ainda que justificado na perspectiva de um incremento futuro no bem-estar da futura geração.

Conforme antecipamos, Rawls assume ser intuitivo que as partes adotariam uma taxa variável de poupança adotando o seu famoso modelo de dois estágios. De acordo com Rawls, nos estágios iniciais, onde as gerações são mais pobres, a taxa de acumulação seria menor do que a exigida nos estágios posteriores, onde presumivelmente as gerações seriam mais ricas e, portanto, obrigadas a acumular mais. Essa presunção alia-se a de que a taxa de acumulação líquida tenderia a zero no futuro, na medida em que a acumulação alcançaria tal ponto que as instituições justas estariam estabilizadas e todas as liberdades básicas efetivamente realizadas, sendo necessária tão somente a sua manutenção (RAWLS, 1999, p. 255).

Em vista desse modelo, Rawls traz três considerações. Primeira, as partes evitariam impor altas taxas de poupança nos estágios iniciais, onde presumivelmente a sociedade é menos desenvolvida. Rawls é expresso ao argumentar que o estresse do comprometimento se aplica a essa decisão devendo as partes serem capazes de aceitar as taxas de poupança ainda que sua sociedade seja pobre. A definição da obrigação deve ser equilibrada de modo a não impor insuportável tensão de comprometimento no contrato social, o que conduziria ao problema da instabilidade social (RAWLS, 1999, p.

255). Isso significa dizer, como vimos, que a sociedade deve assegurar um mínimo social ou deve perseguir o atendimento desse mínimo para a sua geração atual.

A segunda consideração consiste no fato de que, as partes no contrato social, iriam querer que todas as gerações realizassem alguma poupança, uma vez que seria vantajoso para as partes que os seus predecessores realizassem acumulação de capital através de uma razoável taxa de poupança. Nas palavras de Rawls:⁹²

Além disso, é imediatamente óbvio que toda geração, exceto possivelmente a primeira, ganha quando uma taxa razoável de poupança é mantida. O processo de acumulação, uma vez iniciado e realizado, é para o bem de todas as gerações subsequentes. Cada um passa para o próximo um equivalente justo no capital real, conforme definido por um princípio salvador justo.⁹³ (RAWLS, 1999, p. 256)

A terceira, é a de que em circunstâncias especiais poderia não haver acumulação de poupança. Essa observação é realizada por Rawls *en passant*, não se dedicando ele a especificar quais seriam essas circunstâncias. Entretanto, nos parece coerente com a teoria de Rawls de que ele estaria se referido às situações em que, de algum modo, a sociedade fosse exposta a um risco para a sociedade em função da realização da poupança ou de situação extrema como guerras, em que o capital é consumido rapidamente pelo esforço de guerra.

Outra premissa adotada por Rawls é a de que o objetivo do princípio da justa poupança não é incrementar as condições de riqueza das futuras gerações, mas de permitir condições de estabilidade de instituições justas relacionadas a estrutura básica da sociedade. Nesse aspecto, de acordo com Rawls, tudo o que devemos para as gerações futuras são “condições de vida que assegurem liberdade, justa cooperação,

⁹² Não olvidamos da discussão acerca da taxa de poupança da primeira geração. Entretanto, não vamos analisar essa questão na dissertação por entendê-la absurda. Uma teoria da justiça, por mais abstrata que seja, ela tem uma natureza normativa e visa a conferir à sociedade instrumentos para avaliação das suas ações e omissões. A questão da população inicial, embora possa ser interessante no ponto de vista das abstrações filosóficas, não apresenta qualquer propósito prático uma vez que essa geração, caso tenha existido, não poderia acumular nada já que se trataria de geração procurando o atendimento do mínimo social.

⁹³ Do original: “Moreover, it is immediately obvious that every generation, except possibly the first, gains when a reasonable rate of savings is maintained. The process of accumulation, once it begun and carried through, is to the good of all subsequent generatios. Each passes on to the next a fair equivalent in real capital as defined by a just saving principles.” (tradução nossa)

trabalho com propósito, e bem-estar básico”. Uma vez alcançado tal patamar, cessa-se qualquer outra obrigação (HEYD, 2009, p. 172).

Em uma passagem negligenciada pelos autores que comentam Rawls, mas que parece de fundamental importância para a concretização do princípio da justa poupança, Rawls argumenta o seguinte:

Evidentemente, a poupança dos menos favorecidos não precisa ser feita pela participação ativa no processo de investimento. Em vez disso, normalmente consiste em aprovar os arranjos econômicos e outros necessários para a acumulação apropriada. A economia é alcançada aceitando-se como julgamento político aquelas políticas destinadas a melhorar o padrão de vida dos menos favorecidos nas gerações posteriores, abstendo-se assim dos ganhos imediatos que estariam disponíveis. Ao apoiar estes arranjos, a poupança necessária pode ser feita, e nenhum [representante] dos mais desfavorecidos em qualquer geração pode reclamar da outra por não fazer sua parte.⁹⁴ (RAWLS, 1999, p. 258)

Para entendermos essa passagem adequadamente, parece-nos importante observar dois fatos. O primeiro é que Rawls observa ser uma característica do contratualismo coloca um limite superior sobre o quanto uma geração pode ser solicitada a economizar para o bem-estar das gerações futuras (RAWLS, 1999, p. 263). O segundo, como vismo, é que Rawls introduz a segunda regra de prioridade (prioridade da justiça sobre a eficiência e bem-estar), que é assim apresentada:

O segundo princípio de justiça é lexicalmente anterior ao princípio da eficiência e ao de maximizar a soma das vantagens; e uma oportunidade justa é anterior ao princípio da diferença. Existem dois casos:
 (a) uma desigualdade de oportunidades aumenta as oportunidades das pessoas com menos oportunidades;
 (b) uma taxa excessiva de poupança deve compensar o peso daqueles que suportam essa dificuldade.⁹⁵ (RAWLS, 1999, p. 266)

⁹⁴ Do original: “Of course, the saving of the less favored need not be done by their taking an active part in the investment process. Rather it normally consists of their approving of economic and other arrangements necessary for the appropriate accumulation. Savings is achieved by accepting as a political judgment those policies designed to improve the standard of life of later generations of the least advantage, thereby abstaining from the immediate gains which are available. By supporting these arrangements the required saving can be made, and no [representant] in any generation of the most disadvantaged can complain of another for not doing his part.” (tradução nossa)

⁹⁵ Do original: “The second principle of justice is lexically prior to the principle of efficiency and to that of maximizing the sum of advantages; and a fair opportunity is prior to the difference principle. There are two cases: (a) an inequality of opportunity enhance the opportunities of those with lesser opportunity; (b) an excessive rate of saving must on balance mitigate the burden of those bearing this hardship.” (tradução nossa)

Deflui desses dois fatos a noção de que Rawls coloca a existência de um limite formal na exigência da taxa de poupança com relação aos menos favorecidos. Isto é, se o atendimento do princípio da diferença pode ser mitigado de modo a não prejudicar as gerações futuras, há um limite para o comprometimento da geração atual.

Essa passagem é interessante porque Rawls elabora uma distinção aparentemente inédita no plano da teoria da justiça, mas que é corriqueira na economia: a distinção entre investimento e consumo no que se refere à poupança. Nesse trecho, Rawls observa que os menos favorecidos poderiam ser isentados integralmente do dever de investimento e parcialmente do dever de não-consumir. Nessa perspectiva, os menos favorecidos estariam dispensados da obrigação de realizar a poupança necessária para o investimento e, na medida de suas possibilidades, reduzir o consumo (‘abstendo-se dos ganhos imediatos que estão disponíveis’). Nesse ponto, Rawls parece defender não apenas a não tributação do mínimo essencial, mas também a exoneração parcial do ônus de medidas de austeridade.

5.8 **Justificação da fase de acumulação**

Um ponto necessário deter-se diz respeito à justificação da fase de acumulação. Axel Gosseries, ao dissertar sobre a fase de acumulação de Rawls, apresenta um questionamento fundamental: o que justifica a fase de acumulação da teoria da justiça? O que levaria a reconhecer que uma geração tenha efetivamente o dever de realizar uma poupança? Seria efetivamente injusto se em cada etapa do processo de desenvolvimento da civilização cada uma das gerações zerasse a poupança conseguida em razão do seu esforço, deixando a geração subsequente sem dívidas, mas também sem o capital acumulado?

Alex Gosseries (2015, p. 3085-3089) observa que uma das dificuldades ligadas à ideia de uma fase de acumulação reside no fato de ser difícil compatibilizar o *maximin* com a ideia de uma fase de acumulação. O cerne da questão reside em saber como é possível admitir que as primeiras gerações, presumidamente mais pobres, são obrigadas a realizar uma taxa de poupança em favor das futuras gerações, as quais, presume-se, estarão em uma situação de bem-estar superior. Nessa perspectiva, argumenta Axel Gosseries que, ainda que pedíssemos uma taxa positiva equivalente à possibilidade de

cada geração, o que seria compatível com a ideia de uma taxa de poupança ligeiramente progressiva, o maximin seria violado. Nas palavras de Gosseries:

[...] a própria existência de uma fase de acumulação, e a exigência que supõe de uma taxa de poupança positiva – pelo menos se postularmos uma relação mínima entre capital natural e humano, por um lado, e bem-estar médio, por outro –, que fazem com que o mundo intergeracional que dali provém não seja aquele em que o mais desfavorecido se encontrará pelo menos tão favorecido quanto o mais desfavorecido em qualquer outro mundo alternativo possível. É claro que, se dermos, de facto, prioridade a uma preocupação com a sorte do mais desfavorecido, uma economia sem acumulação de riquezas de uma geração para a outra é, à primeira vista, muito mais satisfatória.

Entretanto, é necessário ponderar que a acumulação de capital a que se refere Rawls, não se restringe à riqueza material. A taxa de poupança positiva pode ser atendida pela acumulação de outros tipos de bens primários, tais como fomento das liberdades democráticas, aperfeiçoamento de sistemas institucionais aptos a desenvolver os princípios de justiça etc. Não é necessário, portanto, que se atribua às primeiras gerações o dever de propiciar mais riqueza, mais sim ganhos de civilização tendentes à formação de instituições justas.

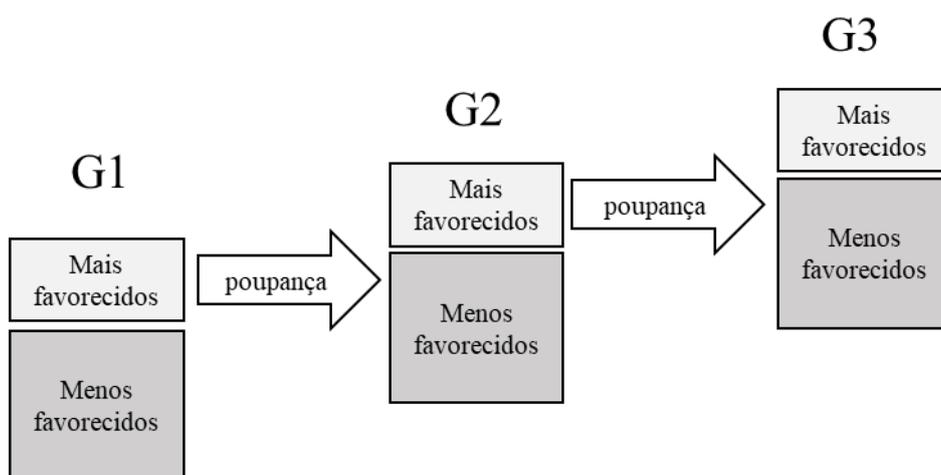
De igual modo, não é necessário que a taxa de poupança seja uniforme para todos os membros da sociedade. Conforme argumentamos anteriormente quando nos referimos à taxa de poupança, a teoria de Rawls impõe, através da prioridade da liberdade e da justiça, limites formais na exigência da taxa de poupança com relação aos menos favorecidos, estabelecendo-se limite formal em favor da liberdade dos menos desfavorecidos das primeiras gerações. Apenas se exige dos menos favorecidos a abstenção de ganhos imediatos que estariam disponíveis, porém, sem exigir contribuição adicional à poupança que poderia vulnerar-lhe o mínimo social e, com isso, a liberdade.

A questão de fundo, então, seria a necessidade de identificar, em cada geração, os coortes capazes de contribuir para a formação da poupança e aqueles que não são capazes de fazê-lo. A distinção aqui não se trata de realizar uma concessão ao utilitarismo, admitindo-se que uma minoria (no caso, as parcelas mais afluentes da sociedade) seja sacrificada em favor das futuras gerações, mas pelo contrário, identificar as distinções necessárias para que a precedência da liberdade fosse mais em favor das

parcelas menos favorecidas, estabelecendo uma proporcionalidade adequada na contribuição da taxa de poupança.

É importante lembrar que, no conceito de gerações de Rawls, há a possibilidade de sobreposição de gerações e que essa sobreposição admite uma acumulação, porém lenta, entre as gerações. No plano dos fatos, o capital acumulado é transferido gradativamente ao longo do tempo, e não de uma só vez ao longo do tempo.

Gráfico 1 – Transferências intergeracional de poupança



Fonte: elaboração do autor.

Essa interpretação da teoria de Rawls parece-nos elementar e vincula a necessidade de poupança a uma violação do maximin parece-nos equivocado. A prioridade léxica exige que, em situações de violação do mínimo social, torne-se defeso exigir uma ação daqueles que, se a praticarem, cairão abaixo do mínimo social, muito embora exija uma abstenção de gozo de um benefício imediato que importe violação do mínimo social das futuras gerações.

Nesse cenário, cabe lembrar que a crítica central de Rawls ao utilitarismo é que o “o utilitarismo não leva a sério a distinção entre pessoas”⁹⁶ (RAWLS, 1999, p. 24). Ao adotar a estrutura básica da sociedade e, como consequência, as instituições como objeto de justiça, Rawls não ignora o fato de que as ações individuais é que formam essas instituições e que há necessidade de aferição de critérios de justiça

⁹⁶ Do original: “Utilitarianism does not take seriously the distinction between persons.” (tradução nossa)

também no plano das ações individuais. Uma passagem é particularmente ilustrativa dessa premissa de sua teoria:

Para formular uma concepção completa do justo, as partes na posição original devem escolher, numa ordem definida, não apenas uma concepção de justiça, mas também os princípios que acompanham cada um dos conceitos principais ao conceito de justo. Suponho que esses conceitos sejam relativamente poucos e tenham uma relação determinada entre si. Assim, além dos princípios para instituições, deve haver um consenso sobre equidade e fidelidade, respeito mútuo e beneficência, na medida em que se aplicam aos indivíduos [...]

Volto-me agora para um dos princípios que se aplicam aos indivíduos, o princípio da equidade. Tentarei usar esse princípio para explicar todas as exigências que são obrigações, e não deveres naturais. Esse princípio afirma que uma pessoa deve fazer a sua parte conforme definem as regras de uma instituição, quando duas condições são observadas: primeiro, que a instituição seja justa (ou equitativa), isto é, que ela satisfaça os dois princípios de justiça; e, segundo, que a pessoa tenha voluntariamente aceitado os benefícios da organização ou tenha aproveitado a vantagem das oportunidades que ela oferece para promover os seus interesses próprios. A ideia principal é a de que quando algumas pessoas se comprometem em uma empresa de cooperação mutuamente vantajosa com certas regras, e assim restringem sua liberdade de modo necessário a fim de produzir vantagens para todos, os que se submeteram a essas restrições têm o direito a uma atitude semelhante da parte dos que se beneficiaram com a sua submissão. Não devemos lucrar com os trabalhos cooperativos dos outros sem que tenhamos contribuído com nossa quota justa. Os dois princípios da justiça definem o que é uma quota justa no caso das instituições pertencentes à estrutura básica. Portanto, se essas organizações são justas, cada pessoa recebe uma quota justa quando todos (inclusive ela) fazem sua parte. (RAWLS, 2000, p. 120-121)

Conquanto Rawls não tenham apresentado uma teoria da responsabilidade completa para aplicar à fase de acumulação, a articulação da ideia de obrigação vinculada ao aproveitamento de uma vantagem ofertada pelo grupo faz emergir algumas possibilidades teóricas importantes, dentre elas a da *responsabilidade prospectiva*.

Desde a contribuição de Joel Feinberg (1968) teorizou-se sobre os arranjos possíveis para a responsabilidade coletiva em função de um dano, levantando-se a hipótese da responsabilidade pela *falha coletiva mas não-distributiva pelo próprio grupo*. A questão da responsabilidade moral concernente às grandes discussões de justiça intergeracional centra-se principalmente nessa hipótese de Feinberg, em que a responsabilidade coletiva surge independentemente da existência de falha de alguns membros do grupo ou mesmo que não haja falha de nenhum deles. Para se aferir a importância dessa conclusão, Steven Vanderheiden (2011, p. 205) observa que a

responsabilidade coletiva que envolve a justiça climática constitui uma derivação do modelo de Feinberg em que a falta não precisa ser imputada igualmente a todos.

A teoria da ação e da responsabilidade individual e coletiva merece destaque pois é central para a solução do impasse do dever de poupar na fase de acumulação. O primeiro avanço refere-se ao debate sobre a responsabilidade “prospectiva” (*forward-looking responsibility*) e a sua relação com a responsabilidade “retrospectiva” (*backward-looking responsibility*). Conforme observa Marion Smiley, a responsabilidade “prospectiva” concerne à responsabilidade de tornar efetiva uma situação de fato que o grupo considera como a melhor. Em outras palavras: “quando atribuímos responsabilidade prospectiva a um agente coletivo, não contamos uma história causal sobre ele. Em vez disso, especificamos o que o agente deveria estar fazendo no mundo”⁹⁷ (SMILEY, 2017). Smiley observa que a questão da responsabilidade prospectiva é particularmente relevante para diversas questões afetas à justiça intergeracional porque ela é atribuída com o propósito de se alcançar um resultado e não apenas de responsabilizar o agente para puni-lo (no mesmo sentido: YOUNG, 2011; COLLINS e LAWFORD-SMITH, 2017). Nessa perspectiva, não necessariamente será o agente causador do dano a melhor pessoa para remediá-lo e quem deverá suportar a obrigação de agir ou omitir. Obviamente, isso não significa dizer que não se deva fazer a análise de responsabilidade causal retrospectiva, mas apenas sugere que “precisamos de considerações intermediárias”⁹⁸ (SMILEY, 2017).

Dentre essas considerações intermediárias, descortina-se o que reputamos ser o outro avanço da doutrina contemporânea tributária ao pensamento de Rawls: a investigação sobre a agência de grupos, de como identificá-los ou como criá-los. A abordagem institucionalista de Rawls trouxe um avanço formidável no desenvolvimento da responsabilidade do grupo quanto a erros históricos e à responsabilidade pelo futuro.

Holly Lawford-Smith observa que diversas construções têm sido apresentadas para definir a responsabilidade coletiva e o dever de ação coletiva,

⁹⁷ Do original: “when we ascribe forward looking responsibility to a collective agent, we do not tell a causal story about the agent. Instead, we specify what the agent should be doing in the world.”

⁹⁸ Do original: “But it does suggest that we cannot move directly from causal to remedial responsibility, i.e., ground the latter exclusively in the former. Likewise, it does suggest that we need intermediary considerations.”

atribuindo-os a coletividades amplas como, e.g., “mais afluentes” ou “à humanidade” na questão da pobreza extrema; ou “aos que mais se beneficiaram da industrialização”, na questão do aquecimento. Entretanto, a filósofa neozelandesa observa que, embora tentador vincular a causalidade coletiva pelo dano (seja por ação, no caso de emissão de gases do efeito estufa; seja por omissão, no caso da pobreza extrema) à responsabilidade por ele, a conclusão não é tão imediata como se supõe. A questão, ela prossegue, é que é difícil “visualizar [...] como essas ações podem ser consideradas como intencionais, razoavelmente previsíveis, negligentes ou imprudentes. (LAWFORD-SMITH, 2015, p. 226).⁹⁹

Por essa razão, aliadas a outras, Lawford-Smith observa ser equivocado – e, na realidade, um desserviço para a solução do problema de justiça intergeracional – atribuir a responsabilidade a determinados grupos, em especial àqueles demasiadamente genéricos e aos quais provavelmente faltam agência. É que tal situação pode retirar a coordenação da ação individual para viabilizar a capacidade de ação coletiva necessária para equacionar e resolver a questão coletiva. Em reação, a teoria política tem se desenvolvido, em duas linhas de ações: a da *responsividade mútua* (*mutual responsiveness*)¹⁰⁰ e da *autonomia coletiva* (*collective agency*). Lawford-Smith explica esses dois conceitos:

No primeiro caso, temos que incrementar nossa responsividade [capacidade de resposta] em relação ao outro, de modo que se possa coordenar nossas ações espontânea e voluntariamente quando a situação exigir. A segunda solução impõe-nos formar grupos de natureza específica, de modo que, quando a ação surgir, tenha-se uma moldura para coordenar os membros na ação.¹⁰¹ (LAWFORD-SMITH, 2015, p. 227, tradução nossa)

Lawford-Smith observa ser a primeira solução interessante na medida em que pode assegurar resultados positivos pelo fato de promover o desenvolvimento de valores sociais e do estabelecimento de papéis para lidar com a violação desses valores.

⁹⁹ Do original: “Many – if not most – of these actions would have made no difference to climate change, or poverty, taken in isolation. It is hard to see, then, how those actions could count as intentional, reasonably foreseen, negligent, or reckless.”

¹⁰⁰ Obsevamos que tanto no vernáculo quanto na semântica inglesa, *responsividade* se vincula a uma capacidade de um indivíduo ou grupo de promover uma resposta rápida diante de uma situação. Ou seja, ela denota uma decisão de agir ou não agir.

¹⁰¹ Do original: “The first solution has us work to increase our responsiveness to one another, so that we might coordinate our actions willingly and spontaneously when the occasion arises. The second solution has us work to form groups of a specific kind, so that when the occasion arises, there is a framework in place for coordinating members into action.”

Entretanto, pondera que será insuficiente para os casos em que os papéis são diversos e complexos, nos quais certo grau de coordenação é necessário, ou onde os valores não estão acordados, bem como quando a violação não é evidente (LAWFORD-SMITH, 2015, p. 243). Em resposta a esse problema, ela propõe a segunda solução consistente nos “deveres de adotar as medidas para coletivizar”, isto é, “deveres de trabalhar no sentido de criação de agentes coletivos”. De acordo com essa perspectiva, tais deveres recairiam diretamente sobre os indivíduos, os quais deveria sinalizar “vontade condicional de cooperar” (LAWFORD-SMITH, 2015, p. 227).

Desse modo, divisa-se que a fase de acumulação se justifica em função da responsabilidade prospectiva atribuída aos agentes sociais que são de algum modo capaz de cooperar para o desenvolvimento de instituições justas, sendo desnecessária a investigação sobre a participação desses agentes na prática de um dano, bastando para tanto que ele tenha se beneficiado da organização social.

Por outro lado, na perspectiva da responsabilidade prospectiva, se mostraria injusto a exigência de contribuição por parte daqueles que estão em condições próximas ou abaixo do mínimo social, dos quais, conforme destacamos no tópico precedente, somente poderia ser exigida a postergação do consumo de um bem imediato que não vulnerasse a sua condição de liberdade.

5.9 Princípio da poupança justa, democracia e a preferência temporal

Ao tratar da questão da preferência temporal, isto é, se devemos dar preferência a algum determinado momento no tempo (geração atual; idade adulta etc.) em detrimento de outro (geração passada ou futura; infância ou terceira idade etc.), Rawls observa que não há base racional para essa preferência. Em particular na posição original, “autorizar um princípio de preferência temporal é autorizar pessoas diferentemente situadas no tempo a atribuir diferentes pesos às suas reivindicações mútuas, unicamente com base nessa contingência” (1999, p. 259).

De acordo com Rawls, na posição original não há razão para que se decida sobre questões afetas à justiça intergeracional com base puramente temporal

(contingente) e o critério adotado deve ser o de “nível de civilização” da sociedade (1999, p. 259). Nessa perspectiva, observa Rawls que “nós não estamos autorizados a tratar as gerações de forma diferente apenas com o fundamento de que elas são mais cedo ou mais tarde no tempo”¹⁰² (1999, p. 260). A preferência temporal, aplicada à sociedade, seria injusta na medida que significa que os vivos usam sua posição no tempo para se beneficiar em detrimento das futuras gerações.

A questão que surge então é a seguinte: se a geração atual entender por deliberar por uma ação (lei, *policy* etc.) que evidencie uma preferência temporal prejudicando a geração futura, como proceder? Formulando a questão de outra maneira: seria legítima a atuação em proteção da geração futura mesmo que contrária à livre deliberação da geração atual?

Rawls observa ser “evidente que um princípio de poupança justa não pode literalmente ser adotado democraticamente”¹⁰³ (RAWLS, 1999, p. 256). Ele observa ser recorrente a ideia de que os princípios democráticos exigem que os desejos da geração atual determinem as políticas sociais e que qualquer ação do governo contra essas políticas seria antidemocrática, uma vez que estariam claras as preferências do eleitorado. Ele concorda com essas assertivas, porém, observa que a concepção democrática de justiça inclui uma provisão para as justas reivindicações das gerações futuras (RAWLS, 1999, p. 261). E acrescenta,

a injustiça pode ser perfeitamente evidente e demonstrável como tal pela mesma concepção de justiça que subjaz ao próprio regime democrático [e] vários dos princípios dessa concepção podem na verdade ser mais ou menos explícitos na constituição e frequentemente citados pelo judiciário e pela opinião informada ao interpretá-la.¹⁰⁴ (RAWLS, 1999, p. 261).

A partir dessas constatações, Rawls pondera que:

¹⁰² Do original: “we are not allowed to treat generations differently solely on the grounds that they are earlier or later in time” (tradução nossa)

¹⁰³ Do original: “[be] evident that a just savings principle cannot literally be adopted democratically” (tradução nossa)

¹⁰⁴ Do original: “the injustice may be perfectly evident and demonstrable as such by the same conception of justice that underlies the democratic regime itself [and] several of the principles of this conception may actually be more or less explicit in the constitution and frequently cited by the judiciary and informed opinion in interpreting it.” (tradução nossa)

[...]não há razão para que um democrata não se oponha à vontade pública por meio de formas adequadas de descumprimento, ou mesmo como um funcionário do governo tentando contorná-lo. Embora se acredite na solidez de uma constituição democrática e aceite o dever de apoiá-la, o dever de cumprir determinadas leis pode ser anulado em situações em que o julgamento coletivo é suficientemente injusto. Não há nada de sacrossanto sobre a decisão pública sobre o nível de poupança; e seu viés em relação à preferência temporal não merece nenhum respeito especial. De fato, a ausência das partes lesadas, as futuras gerações, torna ainda mais questionável. Não se deixa de ser um democrata a menos que se pense que alguma outra forma de governo seria melhor e que os esforços são direcionados para esse fim. Enquanto não se acredita nisso, mas pensa que as formas apropriadas de descumprimento, por exemplo, atos de desobediência civil ou recusa conscienciosa, são formas necessárias e razoáveis de corrigir políticas democraticamente promulgadas, então a conduta é consistente com a aceitação de uma constituição democrática.¹⁰⁵ (RAWLS, 1999, p. 261)

A solução de Rawls para um eventual conflito de interesses por uma escolha equivocada do eleitorado é, por assim dizer, arrojada. Porém, é compatível com o papel que ele empresta à regra da maioria e à desobediência civil em sua teoria da justiça. Rawls observa que “uma parte fundamental do princípio da maioria é que o procedimento deve satisfazer as condições da justiça”¹⁰⁶, quais sejam, as liberdades políticas e a garantia do valor justo dessas liberdades. Mas, ainda que presentes essas duas condições, apenas fica assegurada a observância do primeiro princípio de justiça, mas nada assegura que a lei será justa. Desse modo, conclui que não há fundamento para assertiva de que a vontade da maioria está sempre certa, tese essa, aliás, que nunca fora defendida por qualquer concepção tradicional de justiça (RAWLS, 1999, p. 261). Diante disso, para Rawls a controvérsia fundamental acerca da regra da maioria é saber se as restrições constitutivas são recursos razoáveis e eficazes para reforçar o equilíbrio da justiça como um todo (RAWLS, 1999, p. 313).

¹⁰⁵Do original: “there is no reason why a democrat may not oppose the public will by suitable forms of noncompliance, or even as a government official try to circumvent it. Although one believes in the soundness of a democratic constitution and accepts the duty to support it, the duty to comply with particular laws may be overridden in situations where the collective judgment is sufficiently unjust. There is nothing sacrosanct about the public decision concerning the level of savings; and its bias with respect to time preference deserves no special respect. In fact the absence of the injured parties, the future generations, makes it all the more open to question. One does not cease to be a democrat unless one thinks that some other form of government would be better and one’s efforts are directed to this end. As long as one does not believe this, but thinks instead that appropriate forms of noncompliance, for example, acts of civil disobedience or conscientious refusal, are both necessary and reasonable ways to correct democratically enacted policies, then one’s conduct is consistent with accepting a democratic constitution.” (tradução nossa)

¹⁰⁶ Do original: “a fundamental part of the majority principle is that the procedure should satisfy the conditions of background justice.” (tradução nossa)

Então, como o princípio da regra da maioria seria parte de uma teoria da justiça? Ao responder essa indagação, Rawls aborda duas perspectivas, A primeira, constitucional; a segunda, no prisma da legislação e das políticas públicas. No que concerne ao plano constitucional, observa Rawls que “uma constituição justa é definida como uma constituição que seria acordada por delegados racionais em uma assembleia constitucional que é guiada pelos dois princípios.”¹⁰⁷ (RAWLS, 1999, p. 314). Desse modo, a deliberação seria baseada na análise da compatibilidade da norma ou política à luz desses critérios, em procedimento ideal. No procedimento ideal, a decisão seria adotada (a) por um legislador racional, capaz de assumir uma postura objetiva por ser imparcial (b) em um debate com o objetivo de encontrar a decisão mais consentânea com os princípios de justiça, e não por competição ou negociação de interesses (RAWLS, 1999, p. 314).

É importante deixar claro que se trata de um modelo teórico em que Rawls busca assegurar que a regra da maioria não seja distorcida, de modo a alcançar o objetivo final de uma constituição, qual seja, o atendimento dos princípios de justiça (RAWLS, 1999, p. 313). Para tanto, esse modelo deve garantir que os “interesses específicos de classes sociais não distorçam os acordos políticos de tal forma que eles sejam feitos fora dos limites permitidos” estabelecidos por aqueles princípios (RAWLS, 1999, p. 318).

Entretanto, é importante notar que não somente as maiorias preocupam Rawls. Ele também que os recursos que buscam reforçar o equilíbrio de justiça podem ser usados por minorias estabelecidas para preservar vantagens ilícitas (RAWLS, 1999, p. 313), vulnerando-se de igual modo os interesses das gerações futuras pela preferência temporal dessas minorias.

Desse modo, o princípio da justa poupança apresenta-se como um princípio a ser considerado no processo político, limitando as opções das deliberações tanto das maiorias quanto das minorias que usem da preferência temporal em prejuízo das gerações futuras. O princípio da poupança justa assume o contorno de princípio de desenho institucional, influenciando na estrutura básica da sociedade. As instituições

¹⁰⁷ Do original: “[a] just constitution is defined as a constitution that would be agreed upon by rational delegates in a constitutional convention who are guided by the two principles.”

devem ser concebidas de modo a não permitir práticas sociais injustas com as futuras gerações. As instituições políticas devem ser concebidas de modo a promover a capacidade de acumular capital, o que significa dizer não apenas acumulação econômica de riqueza, mas ganhos de cultura, civilização e de circunstâncias sociais suficientes para que a liberdade possa ser efetivamente exercida (RAWLS, 1999, p. 252-254).

A TEORIA DA JUSTIÇA INTERGERACIONAL DE RAWLS E O EQUILÍBRIO FISCAL

6 JUSTIÇA INTERGERACIONAL E AS QUESTÕES FISCAIS

No campo financeiro, os princípios de justiça intergeracional, dentre eles o equilíbrio fiscal, têm como destinatários tanto os *cidadãos individuais*, sujeito de direitos e obrigações intergeracionais, quanto as *instituições*, não na acepção de pessoas jurídicas ou organizações sociais, mas “de valores, referências valorativas e culturais que caracterizam os modelos sociais em todas as épocas e que lhes conferem individualidade” (CATARINO, 2016, p. 112)

O foco do nosso estudo é a relação da justiça intergeracional e o equilíbrio fiscal, o que passa pelo exame das instituições fiscais ou financeiras. De acordo com Catarino, as instituições financeiras são

os modos de racionalizar e controlar o desenvolvimento do processo financeiro, isto é, o exercício da atividade financeira por parte dos entes públicos competentes, visando a satisfação das necessidades coletivas, tendo em conta os valores sociais, as prioridades públicas e os recursos disponíveis. (CATARINO, 2016, p. 113)

O professor português divide essas instituições em dois tipos, as *instituições de enquadramento* e as *instituições instrumentais*. As *instituições de enquadramento* são aquelas “pelas quais a atividade financeira é levada a efeito, executando-se por seu intermédio uma vontade financeira do Estado, definida pelos competentes órgãos de política financeira, dentro dos valores vigentes”. As *instituições instrumentais* são aquelas “pelas quais a política financeira se executa”. Assim, fala-se, também, em *instituições com competência para a decisão financeira de alto nível*, em *instituições com competência para execução financeira*, e em *instituições de controle financeiro*. (CATARINO, 2016, p. 112-113).

Portanto, o nosso foco recairá exclusivamente sobre esses conjuntos de normas, sem nos debruçarmos sobre as ações individuais, que, embora relevantes, demandaria esforço incompatível com o objetivo dessa obra.

7 A JUSTIÇA COMO EQUIDADE E AS HIPÓTESES DE AÇÕES INTERGERACIONAIS

O objetivo da Parte II é investigar algumas das consequências da justiça como equidade e da teoria da justiça intergeracional de John Rawls. Essa parte é tributária do método de Percy Lehning (2009, p. 209-238), que propõe o exercício de conferir contornos práticos à justiça como equidade.

Como visto acima, o objeto da teoria de justiça de John Rawls é a estrutura básica da sociedade, que organiza o modo como as principais instituições sociais distribuem os direitos e obrigações e determinam a divisão dos frutos da cooperação social. Assim, deve ser analisada a justiça ou injustiça do modo como as instituições sociais principais operam. Vimos, também, que Rawls entende por instituições sociais a constituição política e os principais arranjos sociais e econômicos (RAWLS, 1999, p. 6).

Entretanto, qual é o método para definir a justiça dessas instituições principais? A resposta passa pelo procedimento hipotético de sequência de quatro estágios apresentado por Rawls. Não se pode perder de vista, portanto, que se trata de um exercício de deliberação hipotética em busca de instituições justas (constituição justa, leis conforme essa constituição justa e aplicação delas conforme a justiça), não representando uma proposta de avaliação das instituições a ser efetivada a cada momento pelo legislador ou julgador (FREEMAN, 2007, p. 202).

O primeiro estágio é o da posição original, em que, como vimos na Parte I, Rawls busca desenvolver os princípios de justiça que proverão as bases para a unidade social em uma sociedade bem ordenada, bem como os critérios de avaliação da justiça de políticas e de leis (FREEMAN, 2007, p. 198). A partir da formulação desses princípios ele estende o exercício hipotético para os demais estágios: *constitucional*, *legislativo* e “*último estágio*” (tal como denominou-o Rawls). O nosso foco recairá sobre o segundo estágio (constitucional).

Ronald Moore observa que essa segunda fase, embora tenha recebido pouca atenção de seus críticos, é um momento fundamental do desenvolvimento da teoria da justiça de Rawls (2003, p. 319). O segundo estágio, também chamado de estágio constitucional, tem como objetivo estabelecer uma *constituição justa*. Nesse estágio, o véu da ignorância estaria parcialmente levantado, já sabendo as partes informações elementares sobre a sociedade como as circunstâncias históricas, grau de desenvolvimento e cultura política. As partes dessa assembleia constituinte, porém, continuam sem saber a sua situação particular. Nesse contexto, Rawls conclui que as partes acordariam algum tipo de regra democrática e promoveriam para todos os cidadãos iguais liberdades básicas. Esse ponto é destacado por ele:

A ideia da sequência de quatro estágios faz parte de uma teoria moral, e não pertence a uma descrição do funcionamento das constituições reais, exceto na medida em que os agentes políticos são influenciados pela concepção de justiça em questão. Na doutrina contratualista, os princípios da justiça já foram aceitos, e nosso problema é formular um esquema que nos ajude a aplicá-los. O objetivo é caracterizar uma constituição justa e não determinar que tipo de constituição seria adotada, ou aceita, sob suposições mais ou menos realistas (embora simplificadas) sobre a vida política, muito menos em suposições individualistas do tipo característico da teoria econômica.¹⁰⁸ (RAWLS, 1999, p. 173)

Deflui desse trecho, portanto, que não seria objetivo de Rawls, nessa fase, estabelecer os requisitos de uma constituição real, dentro do marco teórico contratualista. Não se busca estabelecer as condições de justiça de uma constituição histórica, fato este que não impede uma investigação normativa, analisando a moralidade das instituições democráticas. Esse fato é reconhecido por Rawls em entrevista concedida em 1991:

A sociedade frequentemente tem problemas muito profundos que precisam ser pensados seriamente. Em uma sociedade democrática, você está sempre tendo conflitos entre a liberdade e a igualdade. Além disso, é uma questão ainda não resolvida, penso eu, sobre quais são os fundamentos mais apropriados de tolerância e do pluralismo fundamental que caracteriza nossa sociedade. É vital ter opiniões sobre esses assuntos. É importante também ter uma concepção da sociedade como um todo. Acredito que as pessoas, ou pelo menos muitas pessoas, têm necessidade de tais concepções e isso faz

¹⁰⁸ Do original: “The idea of the four-stage sequence is part of a moral theory, and does not belong to an account of the working of actual constitutions, except insofar as political agents are influenced by the conception of justice in question. In the contract doctrine, the principles of justice have already been agreed to, and our problem is to formulate a schema that will assist us in applying them. The aim is to characterize a just constitution and not to ascertain which sort of constitution would be adopted, or acquiesced in, under more or less realistic (though simplified) assumptions about political life, much less on individualistic assumptions of the kind characteristic of economic theory.” (tradução nossa)

diferença na preservação das instituições democráticas [como] o que elas são.¹⁰⁹ (SAM R. AYBAR, 1991, p. 47)

Nessa perspectiva, deve-se buscar conferir contornos práticos à *justiça como equidade* (LEHNING, 2009, p. 209-238) sem descuidar do fato que estamos lidando com uma teoria ideal de justiça. Lehning argumenta que a ideia central de John Rawls em sua justiça como equidade é fornecer uma concepção filosófica para uma democracia constitucional e que ele tinha o propósito de sua concepção ser vista como razoável e útil “para uma ampla gama de opinião política pensativa e, assim, expressar uma parte essencial do núcleo comum da tradição democrática”¹¹⁰ (RAWLS, 1999, p. 416).

A essa noção democrática deve ser acrescida a perspectiva ampliada que Rawls confere às questões distributivas, segundo a qual os recursos escassos devem ser distribuídos de um modo justo, conforme os princípios de justiça, os quais representam, na realidade, os fundamentos filosóficos do estado de bem-estar social e da socialdemocracia europeia (LEHNING, 2009, p. 212). Esse fato foi destacado por Brian Barry, ao observar que a *justiça como equidade* tem um papel fundamental entre as teorias políticas:

Politicamente, o significado de Rawls é que [...] ele produziu a base filosófica que sempre faltou para a democracia social europeia. Rawls mostrou que a forte preocupação com a classe econômica menos favorecida dentro de uma economia de mercado não era uma diluição mal preparada do Marxismo, mas uma extensão natural dos compromissos liberais básicos.¹¹¹ (BARRY, 2002, p. 23)

De fato, a justiça como equidade e o estado de bem-estar social compartilham a ideia de uma obrigação de prover todos os cidadãos com nível decente de meios de subsistência além de haver a necessidade de justificação de desigualdades. As decisões

¹⁰⁹ Do original: “Society often has very deep problems that need to be thought about seriously. In a democratic society you are always having conflicts between liberty and equality. Moreover, it is a still an unsettled question, I think, as to what are the most appropriate grounds of toleration and of the fundamental pluralism that characterizes our society. It is vital to have views about these matters. It’s important also to have a conception of one’s society as a whole. I believe people, or at least many people, have a need of such conceptions and it makes a difference in preserving democratic institutions [as] what they are.” (tradução nossa)

¹¹⁰ Do original: “to a wide range of thoughtful political opinion and thereby express an essential part of the common core of the democratic tradition.” (tradução nossa)

¹¹¹ Do original: “Politically, the significance of Rawls is that [...] he produced the philosophical basis for European social democracy that it had always lacked. Rawls showed that strong concern for the worst-off class within a market economy was not a half-baked dilution of Marxism but a natural extension of basic liberal commitments.” (tradução nossa)

relativas a ambas obrigações, de prover e de justificar, devem ser tomadas dentro do processo político democrático inerente à social democracia, marca do liberalismo político. Como doutrina filosófica, o liberalismo político compartilha com o estado de bem-estar social os seguintes requerimentos, conforme especificado por Rawls

- 1) A especificação de certos direitos básicos, liberdades e oportunidades (de um tipo familiar aos regimes de democracia constitucional);
- 2) A indicação de prioridade especial para esses direitos, liberdades e oportunidades, especialmente com relação às reivindicações de bem comum e de valores perfeccionistas (precedência do justo sobre o bem);
- 3) Medidas assecuratórias para que todos os cidadãos tenham acesso adequado aos bens primários para realizar o uso inteligente e efetivo dessas liberdades e oportunidades.

De acordo com a nossa interpretação, a teoria da justiça intergeracional de Rawls demanda a adequada articulação desses três requisitos e pressupõe a consideração do equilíbrio não somente entre os membros da geração atual, mas também entre os membros da geração atual e das futuras. Para tanto, o princípio da poupança justa coloca os seguintes deveres da geração atual:

- 1) *Dever de manutenção* das instituições justas recebidas das gerações anteriores;
- 2) *Dever de acumulação* de instituições justas (poupança de capital);
- 3) *Dever de preservar* as condições para que as futuras gerações cumpram os deveres 1 e 2.

Como visto na Parte I, para Rawls, os deveres de manutenção, de acumulação e preservação são exercidos à luz de quatro limites fundamentais:

- 1) Deve ser estabelecida uma taxa de acumulação de capital (ou de poupança), variável para cada geração de acordo com o grau de desenvolvimento da sociedade;
- 2) A taxa de acumulação de capital é crescente até que se alcance o nível estabelecido pelo princípio da diferença (fase de acumulação), quando ela se torna zero (fase estacionária ou de cruzeiro);
- 3) Deve ser estabelecida a proteção da liberdade das gerações futuras, limitando a invocação do princípio da diferença pela geração atual quando violar o mínimo social das gerações futuras, aplicando a noção de responsabilidade prospectiva;
- 4) O princípio da poupança justa estabelece a proteção do mínimo social da geração atual, limitando a invocação do princípio da poupança em favor da geração futura quando violar o mínimo social da geração atual.

Dessa forma, uma interpretação possível do princípio da poupança justa é de que, na busca desse equilíbrio, o princípio da justa poupança limita o princípio da diferença em favor do princípio da liberdade, em ambas as direções temporais, na medida em que impede que a geração atual pratique ações que importem violação do princípio da liberdade da geração futura, mas também autoriza a antecipação de bens primários para assegurar a liberdade da geração atual, desde que haja efetiva acumulação de instituições justas dessa antecipação.

Assim, teríamos as seguintes hipóteses possíveis levando-se em consideração a existência de duas gerações hipotéticas distintas, a que chamamos G1 e G2.

1ª Hipótese:

G1 não consome poupança acumulada; gera poupança para G2; usa recursos próprios (com prejuízo do princípio da diferença de G1); não usa financiamento (sem prejuízo do princípio da diferença de G2); não há prejuízo do mínimo social de G2. Exemplo: (i) G1 adota política de austeridade; (ii) G1 adota política de investimentos de longo prazo com recursos próprios em saúde e educação, tecnologia e cultura enciclopédica (ganhos de cultura e civilização); e (iii) G1 cria reservas financeiras para as futuras gerações, normalmente em função de consumo de recursos naturais não renováveis (proteção da capacidade de financiamento das instituições no futuro).

2ª Hipótese:

G1 consome poupança acumulada; gera poupança para G2; usa recursos próprios (com prejuízo do princípio da diferença de G1); não usa financiamento (sem prejuízo do princípio da diferença de G2); não há prejuízo do mínimo social de G2. Exemplo: (i) G1 consome ganhos de cultura e civilização das gerações anteriores; (ii) G1 realiza investimentos de longo prazo com recursos próprios em saúde e educação, tecnologia e cultura enciclopédica (ganhos de cultura e civilização); e (iii) G1 cria reservas financeiras para as futuras gerações, normalmente em função de consumo de recursos naturais não renováveis (proteção da capacidade de financiamento das instituições no futuro).

3ª Hipótese:

G1 consome poupança acumulada; gera poupança para G2; usa recursos próprios (com prejuízo do princípio da diferença de G1); usa financiamento (com prejuízo do princípio da diferença de G2); não há prejuízo do mínimo social de G2. Exemplo: (i) G1 consome ganhos de cultura e civilização das gerações anteriores; (ii) G1 realiza investimentos de longo prazo

com recursos próprios e financiados em saúde e educação, tecnologia e cultura enciclopédica (ganhos de cultura e civilização); e (iii) G1 cria de reservas financeiras para as futuras gerações, normalmente em função de consumo de recursos naturais não renováveis (proteção da capacidade de financiamento das instituições no futuro).

4ª Hipótese:

G1 consome poupança acumulada; gera poupança para G2; não usa recursos próprios (sem prejuízo do princípio da diferença de G1); usa financiamento (com prejuízo do princípio da diferença de G2); não há prejuízo do mínimo social de G2. Exemplo: (i) G1 consome ganhos de cultura e civilização das gerações anteriores; (ii) G1 realiza investimentos de longo prazo exclusivamente com recursos financiados em saúde e educação, tecnologia e cultura enciclopédica (ganhos de cultura e civilização); e (iii) G1 não cria reservas financeiras para as futuras gerações decorrentes de consumo de recursos naturais não renováveis.

5ª Hipótese:

G1 consome poupança acumulada; não gera poupança para G2; não usa recursos próprios (sem prejuízo do princípio da diferença de G1); não usa financiamento (sem prejuízo do princípio da diferença de G2); com prejuízo do mínimo existencial de G2. Exemplo: (i) G1 consome ganhos de cultura e civilização das gerações anteriores; (ii) G1 não realiza investimentos de longo prazo, seja com recursos próprios e ou financiados, em saúde e educação, tecnologia e cultura enciclopédica (ganhos de cultura e civilização); e (iii) G1 não cria reservas financeiras para as futuras gerações decorrentes de consumo recursos naturais não renováveis.

6ª Hipótese:

G1 consome poupança acumulada; não gera poupança para G2; não usa recursos próprios (sem prejuízo do princípio da diferença de G1); com uso de financiamento (com prejuízo do princípio da diferença de G2); com prejuízo do mínimo existencial de G2. Exemplo: (i) G1 consome ganhos de cultura e civilização das gerações anteriores; (ii) G1 não realiza investimentos de longo prazo, seja com recursos próprios e ou financiados, em saúde e educação, tecnologia e cultura enciclopédica (ganhos de cultura e civilização); (iii) G1 não cria reservas financeiras para as futuras gerações decorrentes de consumo recursos naturais não renováveis; e (iv) G1 expande consumo imediato através de financiamento.

As hipóteses são sintetizadas na Tabela 1, onde também consta a avaliação da equidade intergeracional caso aplicado o princípio da justa poupança.

TABELA 1 - HIPÓTESES DE TRANSFERÊNCIAS

<i>Hipótese</i>	<i>G1 consome poupança acumulada</i>	<i>Há geração de poupança para G2</i>	<i>com recursos próprios (com prejuízo do princípio da diferença de G1)</i>	<i>com financiamento (com prejuízo do princípio da diferença de G1)</i>	<i>prejuízo do mínimo existencial de G2</i>	<i>Equidade intergeracional?</i>
1	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
2	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM
3	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM
4	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
5	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
6	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO

Elaboração do autor

Infer-se do quadro que somente na Hipótese 3 pode se considerar atendida a exigência do princípio da justa poupança, porque embora G1 consuma parte do capital herdado, também é gerado capital novo para G2. Além disso, a geração do capital se dá por meio da utilização de taxa de poupança que não compromete a evolução do atendimento do princípio da diferença e por meio de financiamento (utilizado para investimentos na geração de capital). Essa é hipótese de balanço com melhor

distribuição intergeracional na utilização dos recursos escassos para formação de capital (poupança e endividamento para investimento).

A Hipótese 1 refere-se ao caso da geração inicial, em que não houve acumulação anterior de capital e, portanto, haveria a ausência de reciprocidade necessária para se considerar que nesse caso G1 tivesse alguma obrigação em função de ter recebido anteriormente algum capital. Trata-se de uma hipótese acadêmica, porém totalmente desprovida de relevância prática pois não há possibilidade histórica de acontecer tal situação.

A Hipótese 2 se revela incompatível com o princípio da justa poupança porque ela sacrifica o princípio da diferença de G1 em favor da G2, gerando poupança exclusivamente pela restrição à G1, sem haver transferências com base em financiamento. Essa é a hipótese utilitarista, em que se propaga o sacrifício hoje para colher os frutos amanhã.

A Hipótese 4 é o extremo oposto da Hipótese 2. Nesse caso, G1 cumpre o seu dever de gerar poupança, porém, ela é realizada pelo financiamento e não pela taxa incidente sobre capital de G1. No jargão popular, é realizar cortesia com o chapéu alheio. Bem analisada a situação, não há cumprimento da obrigação de poupar, havendo *desinvestimento* por parte da G1.

As Hipóteses 5 e 6 são as mais graves, pois deliberadamente não há poupança, embora haja o consumo da poupança recebida. Em ambos os casos ocorre a hipótese de preferência de tempo puro por G1. Ele foca exclusivamente em suas necessidades, havendo *despoupança*, onde se consome as reservas historicamente acumulada, com plena desconsideração por G2, que resta invariavelmente mais pobre. A Hipótese 5 é menos grave porque, embora não gere poupança, G1 não gera obrigação adicional (limitação ao princípio da liberdade) para G2 por meio de endividamento. A Hipótese 6 é intuitivamente a que mais vulnera o princípio da justa poupança, pois G1 atua francamente com *free rider*, consumindo o capital acumulado e gerando dívida para G2 com vista ao seu consumo imediato.

8 NORMATIZAÇÃO DA POUPANÇA JUSTA: DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL E INSTITUIÇÕES JUSTAS

Os deveres de manutenção e de acumulação de instituições justas, de preservação das condições de sua reprodução e os seus quatro limites são retirados expressamente do princípio da poupança justa, gerando as 6 hipóteses a que acabamos de nos referir. Observamos que a Hipótese 3 seria a mais compatível com o princípio da poupança justa. Quais seriam, então, as implicações na concretização normativa da teoria da justiça intergeracional?

Antes de tentamos avançar para uma resposta, cabe lembrar que a questão da justiça entre gerações tem estrita vinculação com o princípio da diferença e a ideia de mínimo social. Entretanto, é certo que, mesmo que fosse acordada a adoção desses dois conceitos, ainda assim presumivelmente haveria desacordos razoáveis sobre a melhor forma sobre como aplicá-los ou definir os seus limites. Entretanto, alguns pontos podem ser inferidos da teoria de Rawls.

O primeiro ponto seria *a responsabilidade das instituições políticas e jurídicas em instituir e incentivar a adequada poupança*. A responsabilidade dessas instituições é distinta da responsabilidade dos cidadãos, possuindo as instituições um papel próprio na mediação entre a geração atual e a geração futura. Como vimos, o princípio da justa poupança de Rawls tem um papel intrinsecamente antidemocrático – preferiríamos dizer contramajoritário, mas o termo utilizado por Rawls foi *antidemocrático* - na medida em que há tendência de a maioria de uma geração dar preferência ao seu próprio bem-estar. Entretanto, tal situação não desnatura a necessidade de proteção das gerações futuras, tal como alertado por Rawls.

Considerando essa posição contra a maioria, essas instituições devem possuir natureza *coercitiva*. Nesse sentido, as instituições encarregadas da defesa do princípio devem ser *instituições públicas* e, portanto, abertas à argumentação de razão pública, sem apelos a doutrinas compreensivas (isto é, concepções particulares do que é bom ou justo) ou à transferência da solução das questões intergeracionais ao mercado, de natureza eminentemente privada.

Por outro lado, essas instituições públicas zelam pela adoção de medidas contrárias às maiorias políticas, devendo a sua instituição ser uma decisão fundamental. Nesse sentido, essas instituições devem instituir o princípio da justa poupança em uma *norma fundamental* com função contramajoritária e capaz de paralisar processos políticos e jurídicos que a vulnerem, sendo a constituição o natural assento das normas que estabelece o direito das gerações futuras e cria suas instituições de efetivação e proteção.

Segundo, dada a natureza *coercitiva e pública* dessas instituições, elas estão sujeitas a condições de *legitimidade liberal*. Nesse sentido, as instituições devem procurar prover uma moldura política para a justa mediação de diferentes pontos de vista (proteção do pluralismo razoável), através de mecanismos de promoção da imparcialidade.

Para tanto, as normas de aplicação do princípio da poupança justa devem assegurar *equilíbrio da influência da geração atual sobre as gerações futuras*, o que pode se dar pela limitação constitucional das transferências intergeracionais (estabelecendo-se tetos de endividamento, por exemplo) ou estabelecimento de um piso em investimento mínimo em bens primários (educação, cultura e saúde).

Deve também *facilitar a participação ou representação dos vulneráveis*, considerando aqueles que estão no limite do mínimo social e as gerações futuras como tais. É importante notar que, no caso da equidade intergeracional, a disputa se encontra entre os menos favorecidos da geração atual e os menos favorecidos das gerações futuras. Não é possível falar em decisão de justiça que afete outros grupos que não somente esses dois grupos. Assim, será indiferente à ideia de justiça de Rawls que haja transferência intergeracional em função do consumo se ficar claro que esse padrão não induzirá uma redução da poupança justa a afetar a parcela mais pobre das gerações futuras.

O princípio da poupança justa também demanda *justificação pública liberal*, na medida que importa decisões que impõem sacrifícios, seja à geração atual (redução de investimento para formação do capital ou exposição à vulneração do mínimo social), seja para as futuras (através da transferência intergeracional excessiva de ônus). A

justificação deve ser *pública* porque não satisfaz essa condição as razões compartilhadas entre um seletivo grupo ou compartilhadas de modo que não seja compreensível aos demais atingidos pela decisão; *liberal* refere-se à necessidade de a justificação ter em consideração os indivíduos afetados, não se admitindo justificações agregativas, de natureza utilitarista.

Por fim, requer-se o estabelecimento de *mecanismos de arbitragem e cumprimento disponível às partes vulneráveis*. Esse ponto se divide em duas exigências. Primeiro, que haja mecanismos imparciais de disputa entre gerações. Segundo, que a arbitragem se torne efetiva através de coerção.

9 PRINCÍPIO DA POUPANÇA JUSTA COMO UM PRINCÍPIO DO JUSTO EQUILÍBRIO FISCAL

9.1 Justo equilíbrio fiscal e Sustentabilidade fiscal

O ponto que abordaremos nesse capítulo é o assento constitucional a que referimos no capítulo precedente. Em síntese, nosso argumento é que, na perspectiva da justiça como equidade, o princípio da poupança justa se concretiza no princípio do (justo) equilíbrio fiscal. Antes de avançarmos para a análise da relação do princípio da poupança justa e o princípio do equilíbrio fiscal, é pertinente tecer um breve comentário sobre como o princípio do equilíbrio fiscal é normalmente abordado.

O equilíbrio fiscal é princípio chave do Direito Financeiro. Marcus Abraham (2016, p. 32) ao discorrer sobre ele – denominando-o como princípio do equilíbrio das contas públicas – coloca-o como a regra de ouro da responsabilidade fiscal, ao recomendar “[...] que para toda despesa haja uma receita para financiá-la, a fim de evitar surgimento de déficits orçamentários crescentes ou descontrolados, que possam prejudicar as contas públicas presentes e futuras”. A doutrina majoritária transita nesses mesmos termos, não havendo dissenso doutrinário. Entretanto, conforme nos alerta Marcus Abraham, devemos ter cuidado para não reduzirmos o equilíbrio fiscal a uma conta numérica em que se busca um saldo positivo. Conforme palavras de Abraham:

A disciplina na gestão fiscal responsável, a partir da compatibilidade entre o volume de receitas e os gastos públicos, é considerada pela LRF uma condição necessária para assegurar a estabilidade econômica e favorecer a retomada do desenvolvimento sustentável. Mas não se trata de uma equação matemática cujo resultado encontra sempre o mesmo valor de receitas e despesas e uma diferença numérica exata, sempre igual a zero, indicando perfeito equilíbrio. Permite-se a flexibilidade financeira, desde que se tenha a identificação dos recursos necessários à realização dos gastos, de maneira estável e equilibrada, numa relação balanceada entre meios e fins. (ABRAHAM, 2016, p. 32)

No ponto de vista jurídico, portanto, a questão do equilíbrio fiscal transcende o teste matemático e possui uma finalidade superior, que remanesce pouco abordada, mas que deve ser analisada sob pena de subutilizarmos tão relevante princípio. Nessa perspectiva, é importante avaliarmos qual seria a função do princípio do equilíbrio fiscal à luz da teoria da justiça intergeracional de Rawls.

A primeira função é determinar os elementos do desequilíbrio fiscal (e o injusto equilíbrio) que decorrem da violação do princípio da poupança justa cujas hipóteses foram descortinadas no tópico precedente. São três os elementos do desequilíbrio fiscal: *despoupança*, *desinvestimento* e *endividamento injustos*.

A *despoupança injusta* ocorre quando o curso de ação ou omissão das instituições conduz ao consumo da poupança herdada por meio de ganhos institucionais das gerações anteriores. Ela constitui violação do *dever de manutenção* das instituições justas. Nesse caso, o foco recai sobre as práticas institucionais que conduzam à desconsideração ou minem a confiança nas instituições justas (na democracia, no Estado do Direito e nas liberdades individuais). Há, portanto, deterioração das instituições que conduzem, cedo ou tarde, ao descrédito dos fundamentos da justa cooperação.

No ponto de vista das finanças públicas, a *despoupança injusta* se dá de dois modos. Primeiro, com prejuízo da capacidade de manutenção de instituições responsáveis pela preservação daqueles valores essenciais para uma democracia constitucional (e.g., educação e saúde básicas e sistema de justiça), normalmente sob o argumento de se alcançar equilíbrio matemático entre receitas e despesas, evitando

déficits sistemáticos. Segundo, pela realização de despesa pública que importe vulneração daqueles valores.

O *desinvestimento injusto* refere-se ao curso de ação das instituições que levam à redução da taxa de poupança, que é realizada em percentual menor do que esperado pelo padrão de afluência da sociedade. Tal situação impede a ampliação das condições de ganhos de cultura e civilização, impondo freios ao desenvolvimento das instituições justas, atrasando a sua realização. Trata-se, portanto, de uma violação do *dever de acumulação*. Nesse caso, o ponto não é a deterioração das instituições, mas a sua não evolução ou evolução abaixo do padrão de progressividade estabelecido pelo princípio da justa poupança.

O *endividamento injusto* refere-se à transferência intergeracional indevida de despesas que não importe em ganhos de cultura e civilização para as futuras gerações. Em regra, ela ocorre pelo reconhecimento ou manutenção de direitos de consumo¹¹² insustentáveis da geração atual ou de financiamento de investimentos sem impacto intergeracional ou mesmo negativo.¹¹³

Na Tabela 2 sintetizamos as repercussões do equilíbrio fiscal à luz da nossa interpretação da teoria da justiça intergeracional de John Rawls, comparando com a visão econômica (com foco na eficiência) do equilíbrio fiscal.

TABELA 2 – RELAÇÃO ENTRE PRINCÍPIO DA POUPANÇA JUSTA E PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FISCAL

	Princípio da Poupança Justa	Equilíbrio fiscal (visão tradicional)	Equilíbrio fiscal sob a perspectiva da teoria da justiça intergeracional de John Rawls
Dever de Manutenção	Dever de manter os ganhos de cultura e civilização	Não há qualquer dever específico	Dever de investimento para manutenção dos ganhos de cultura e

¹¹² Dizemos *direitos de consumo* aqueles que nada agrega às relações intergeracionais,

¹¹³ Um exemplo de investimento intergeracional de impacto financeiro negativo é o caso de algumas parceiras público-privadas assinadas pelo governo britânico. De acordo com o relatório do National Audit Office, equivalente inglês ao Tribunal de Contas da União, não restou evidenciado que alguns modelos de parcerias público-privadas, conhecidas como *private finance initiative* (PFI), representem o melhor meio de promover serviços públicos uma vez que, no médio prazo, os custos incorridos são maiores do que se fossem prestados diretamente pelo poder público.

civilização

Dever de Acumulação	Dever de acumulação de capital necessário para a poupança justa de acordo com o nível de desenvolvimento da sociedade	Possibilidade de não haver acumulação de capital (investimento como opção do governo do dia)	Dever de acumulação de capital necessário para a poupança justa de acordo com o nível de desenvolvimento da sociedade representado em despesa em acumulação de bens primários (educação, saúde etc.) Possibilidade de não haver acumulação em circunstâncias excepcionais
Taxa de investimento	Progressivo, de acordo com o grau de desenvolvimento da sociedade	Dever de equilíbrio matemático entre receitas e despesas, evitando déficits sistemático (possibilidade de desinvestimento)	Dever de progressivo aumento de investimento para acumulação de capital, compatível com o nível de desenvolvimento da sociedade, até que se alcance a fase estacionária.
Despoupança	Vedado	Possibilidade de haver despoupança (opção do governo do dia);	Vedado
Endividamento	Possibilidade de transferência de despesas de investimento relacionadas à formação de capital necessário a criação de instituições justas.	Possibilidade de transferência de despesas de capital de longo prazo, qualquer que seja sua finalidade Impossibilidade de transferência de despesa corrente, qualquer que seja sua natureza;	Possibilidade de transferência de despesas de capital exclusivamente relacionadas à formação de capital necessário a criação de instituições justas. Possibilidade de transferência de despesa corrente quando necessária para assegurar a formação de capital necessário a criação de instituição. (investimento através de consumo para formação de bem primário)

Fonte: elaboração do autor

No campo das finanças públicas, a ideia de sustentabilidade é distinta de equilíbrio. Diz-se sustentável um curso de ação que pode se prolongar indefinidamente no tempo, sem causar prejuízo às suas condições de existência. Insustentável, *a contrario sensu*, é o curso de ação que erode essas condições, tornando impossível a sua continuidade em um futuro próximo ou longínquo. Entretanto, a sustentabilidade, nessa acepção, pode assumir caráter utilitário. Esse caráter é proeminente no discurso econômico sobre a sustentabilidade fiscal, em que se adotam decisões com bases

agregativas – isto é, sem preocupação ou com preocupação apenas incidental sobre os grupos ou indivíduos, desconsiderando-os como pessoas morais, conforme observou Rawls em sua crítica contra o utilitarismo.

Por outro lado, o equilíbrio fiscal corresponde ao curso de ação que, além de sustentável, apresenta-se *justo*. Isto é, que atenda não somente à primeira condição de não causar danos às suas condições de existência, mas que (a) tenha em consideração o indivíduo como pessoa moral e (b) propicie o atendimento dos deveres *de manutenção* das instituições justas recebidas pelas gerações anteriores, *de acumulação* de instituições justas (poupança de capital) e *de preservar* as condições para que as futuras gerações cumpram os *deveres de manutenção* e *de acumulação*.

A segunda função é legitimar os limites fiscais gerais para a criação de despesa pública, na medida em que o desequilíbrio fiscal (despoupança, desinvestimento e endividamento injustos) normalmente decorrem do concurso de ações agregadas que, individualmente consideradas, podem ser consideradas justas ou nobres. Os limites fiscais amplos não constituem concessão à teoria utilitarista, mas sim o reconhecimento de que é necessário estabelecer limites à vontade democrática por bens públicos, explicitando os conflitos distributivos intra e intergeracionais. Sem esses limites, a maioria democrática pode incorrer em ilusões fiscais quanto aos custos dos direitos e as repercussões orçamentárias dos seus desejos por bem-estar, prejudicando as gerações futuras.

9.2 Especificação das hipóteses de desequilíbrio fiscal

No tópico anterior ressaltamos três hipóteses em que, à luz da teoria da justiça intergeracional de Rawls, haveria o desequilíbrio fiscal. Nesse tópico, vamos analisar cada uma delas.

- A. *Despoupança injusta*. O curso de ação de autoridades e de particulares leva ao consumo da poupança herdada por meio de ganhos institucionais das gerações anteriores.

A primeira hipótese refere-se à adoção de políticas públicas ou ações particulares que conduzam à desconsideração ou minem a confiança em instituições justas, tais como democracia, estado do direito e das liberdades individuais. A questão que se apresenta é de deterioração das instituições justas quando elas já estão razoavelmente instaladas, marcando nesse ponto um retrocesso institucional por meio de políticas públicas que revelam indiferença ou mesmo desprezo por essas instituições. No ponto de vista das finanças públicas, o exemplo mais evidente é política de cortes de gastos públicos de instituições responsáveis pela preservação desses valores constitucionais.

B. *Desinvestimento*. O curso de ação de autoridades e de particulares levam à não renovação das condições de ganhos de cultura e civilização.

O foco aqui são ações das autoridades e de particulares que levam à estagnação de investimentos em ganhos de cultura e civilização. Diferentemente da hipótese anterior, a ação não leva à deterioração direta das instituições justas, mas faz cessar a perspectiva de recursos necessários para o aperfeiçoamento das instituições básicas justas.

Como visto, existem vários candidatos óbvios para as denominadas instituições básicas. Saúde e educação básicas (como instituições elementares para a condição de existência digna), sistema judiciário (tanto criminal, para a prevenção de violência, quanto cível, para solução de desacordos entre cidadãos no seu convívio social), proteção social ao desamparado etc. A lista varia de acordo com o desenvolvimento da sociedade. Entretanto, é mais pertinente focarmos não nessas instituições ou em uma específica, mas em um segmento da população particularmente afetado por cortes de despesa públicas: as crianças e as relações com três das instituições básicas (saúde básica, educação infantil e proteção social).

As despesas realizadas nesse grupo são investimentos típicos, pois têm impacto direto da formação do capital e, conseqüentemente, na justiça intergeracional.¹¹⁴ Uma sociedade com equidade intergeracional pressupõe um equilíbrio nas transferências de recursos entre grupos etários distintos.

Na infância que são inculcados os principais conceitos sociais necessários para uma sociedade estável. Em sociedades liberais, é reconhecido o direito dos pais de realizarem as escolhas educacionais para os seus filhos. Entretanto, conforme observa Rawls, o governo pode exigir que as crianças sejam educadas fora de casa sobre seus direitos e deveres como cidadãos, de forma que elas possam desenvolver senso de justiça e se tornem cidadãos politicamente autônomos (FREEMAN, 2007, p. 238). A noção de competição justa e cooperação, valor intrínseco dos princípios liberais e respeito às regras democráticas são produtos sociais internalizados mais facilmente nos primeiros anos de vida.¹¹⁵ Desse modo, o processo de educação formal é um processo civilizatório e necessário para a renovação das instituições justas.

Nesse ponto duas questões podem ser levantadas. A primeira concerne à insuficiência da educação formal com conseqüente exposição ao risco das instituições básicas. Uma criança que vive sob o signo da pobreza extrema não tem condições de assimilar adequadamente valores de respeito à liberdade, à igualdade e ao respeito ao próximo. Essa é uma realidade presente não somente em países de baixa ou média renda (como o Brasil, que se enquadra nesse último). Mas também em países desenvolvidos que optaram por política de austeridade. O caso do Reino Unido é interessante pois revela como uma nação extremamente próspera e com excelentes índices de

¹¹⁴ Vanhuysse observa, com inegável acerto, que “[t]argeted investment in high-quality early childhood education can play a particularly important role in securing intergenerational justice. Evidence suggests that such human capital investments yield long-term positive effects on an individual’s educational and career opportunities later in life, as well as on his or her overall socioeconomic opportunities. States that target early investment in improving the capabilities and opportunities of their youngest members of society demonstrate commitment to strategies that are not only ethically but economically sound. Indeed, this kind of human capital investment – particularly at the earliest stages of childhood – is clearly a much better option than reparatory measures or compensatory social spending, both of which are vastly more expensive.”

¹¹⁵ Naturalmente, nada impede que um adolescente ou mesmo um adulto apreenda e incorpore em suas práticas esses preceitos. Entretanto, nos parece que, nesse caso, essa prática é racionalizada – isto é, ocorre uma avaliação do custo/benefício pelo agente para a mudança de comportamento, como ocorre, por exemplo, com o imigrante de um país onde as mulheres não são tratadas de forma igualitária e passa a admitir esse valor a fim de se aguardar às regras de convívio do seu novo país. Ela não realizada de forma espontânea por ser considerada como a realidade existente desde de sua infância.

desenvolvimento vem substancialmente deteriorando os fundamentos de sua prosperidade (ALSTON, 2018).

Alguns dados apontam para uma política fiscal danosa para a infância. Tem sido constante a publicação de dados sobre cortes de despesas diretamente relacionadas a infância, que levam a exposição das crianças à situação de risco alimentar e da própria segurança.¹¹⁶ Além dos cortes diretos de investimento, também chama atenção alguns fatos decorrentes de limitações de benefícios para as famílias com influência direta no mínimo social das crianças, sendo as principais razões para o incremento da pobreza infantil na Inglaterra os cortes de gastos benefícios sociais, em particular (a) o congelamento dos benefícios para a população em idade de trabalho até 2020; (b) limites para benefícios fiscais por criança e o crédito universal para apenas duas crianças; (c) corte no benefícios sociais para custeio de moradia.¹¹⁷

¹¹⁶ Relatórios apontam que 377 creches para crianças em idade pré-escolar em situação de risco, conhecidas como *Sure Start*¹¹⁶, o que corresponde a 30% foram fechadas entre 2010 e 2016. Mais de 30 casas de acolhimento (conhecido como refúgios) para vítimas de violência doméstica e abusos (particularmente mulheres com crianças) foram fechadas desde 2010.

¹¹⁷ A política de cortes de gastos sociais tem levado a acontecer, na Inglaterra, situações que se esperaria ocorrer apenas em países subdesenvolvidos. Por exemplo, em pesquisas em escolas primárias inglesas apontam problemas sérios de higiene das crianças em função da pobreza familiar. O relatório da ONG *In Kind Direct* em pesquisa com 2.000 famílias aponta os seguintes achados: (a) entre 26% das crianças usam a mesma camisa ou blusa por uma semana e 18% das crianças usam as mesma roupa íntima por pelo menos duas vezes seguidas; (b) 43% deixam de usar produtos básicos de higiene ou de limpeza porque não tem condições de adquirir tais produtos; (c) 14% reconhecem que compram com dificuldade sabão e shampoo (IN KIND DIRECT, 2018). Pesquisa do *National Education Union* (sindicato nacional dos professores) aponta uma situação ainda mais grave, registrando casos sistemáticos de crianças comparecendo à escola com sinais de desnutrição porque os pais não têm condições de fornecer alimentação para as crianças. De acordo com o relatório, nove em cada trinta crianças estão abaixo da linha de pobreza, sendo identificados casos desnutrição em crianças cuja única refeição quente disponível é a fornecida pela escola. A situação não é pior porque as escolas voluntariamente têm realizado ações de apoio às crianças, como banco de alimentos e fornecimento de serviços de lavanderia, bem como tem se mantido abertas durante recessos escolares para assegurar fornecimento de refeições quentes para as crianças, em particular no inverno (CHILD POVERTY ACTION GROUP; NATIONAL EDUCATION UNION, 2018). A situação que pode ser agravada com o corte do benefício de refeição escolar gratuita para as famílias de renda anual superior ao limite estabelecido pelo governo. As estimativas são desconstruídas. A organização não governamental *The Children's Society* estima que, com a implementação do limitador, cerca de um milhão de crianças perderiam o direito de acesso ao benefício (THE CHILDREN'S SOCIETY, 2018). O *Institute of Fiscal Studies*, por sua vez, traz estimativas com números menores, porém, não menos preocupantes. De acordo com o IFS, embora 210 mil crianças não elegíveis pelo sistema anterior (conhecido como *legacy benefits*) passem a ser elegíveis no novo sistema (chamado de *universal credit*), cerca de 160 mil anteriormente elegíveis deixarão de ser no novo sistema, dos quais 90 mil são crianças em família sem trabalho, por terem renda ou patrimônio que os desqualificam para o novo sistema. Entretanto, ambos os estudos reconhecem um efeito colateral para as famílias que embora trabalhem, encontram-se no limite do tempo do novo sistema de benefício (renda líquida de até £7.400,00). Nessas famílias, com o acréscimo de horas trabalhadas levam a perda do benefício, fazendo-as ter um custo adicional de £1.311,00 por ano, despesa que somente seria compensada com uma remuneração líquida anual de £10.943,00, o que representa a necessidade de acréscimo de 47% da renda.

Além desse investimento em conhecimento e técnicas básicas, o dever de criar condições para o desenvolvimento tem haver também com a criação das condições necessárias para a solução de problemas que, embora conhecidos, ainda não se tenha soluções técnicas conhecidas. É o que Jorge Pereira da Silva (2017, p. 121) chamou de *obrigação de investigação e desenvolvimento*, no sentido de contribuir, o quanto antes, para a solução de um problema, sendo este dever não apenas de natureza ética, mas também jurídica. Exemplo claro é o investimento em pesquisa científica para o desenvolvimento de técnicas de mitigação dos efeitos negativos do aquecimento global.

C. *Endividamento injusto*. Transferência intergeracional de despesas que não importem ganhos de cultura e civilização para as futuras gerações.

Essa hipótese dá-se pelo reconhecimento ou manutenção de direitos de consumo insustentáveis ou de financiamento de investimentos sem impacto intergeracional ou mesmo negativo. O tema será abordado com maior profundidade no tópico 9.4.

9.3 O princípio do equilíbrio fiscal e sua interpretação utilitarista

Uma outra consequência da aplicação da teoria da justiça de Rawls no equilíbrio fiscal decorre não diretamente do princípio da poupança justa, mas de sua teoria da justiça em geral, é a rejeição peremptória de argumentos utilitaristas na definição de políticas fiscais.

Quando se traça estratégias de finanças públicas, o impacto intergeracional que importa é a *manutenção* e a *acumulação de capital, bem como a renovação da capacidade de reprodução* observada as condições de indivíduos como agentes morais. A habitual avaliação das políticas fiscais sob o prisma estritamente econômico - e sua metodologia utilitária, com foco em agregados econômicos e no primado da eficiência – pode trazer benefícios no ponto de vista da racionalidade da alocação e da distribuição dos fatores de produção e dos recursos econômicos. Entretanto, como Rawls destacou, o utilitarismo pode gerar graves problemas morais e no processo de cooperação social. Por isso, ele entende ser o utilitarismo essencialmente injusto.

A racionalidade, por outro lado, caso não subordinada à razoabilidade, também pode conduzir a comportamentos antissociais que se traduzem na erosão dos vínculos sociais. Para evitar esse quadro, a *justiça como equidade* e o princípio da justa poupança podem ser usados como parâmetro para avaliação das instituições fiscais e das suas práticas. Como visto, os argumentos utilitaristas são baseados em agregados econômicos e tendem a tratar a todos de modo formalmente igualitário. O problema desse argumento não é a sua motivação externa, que pode efetivamente levar ao atendimento da legítima proteção das gerações futuras. A questão é que pode ela vulnerar segmentos já em situação de risco, uma vez que conduzem a uma situação de tolerância de um sacrifício de segmentos da população em favor do incremento do bem-estar futuro da maioria.

Um exemplo claro são os decretos de contingenciamento de despesas públicas, os quais veiculam percentuais lineares para todo o orçamento ou para programas inteiros. Não há dúvida de que, por vezes, eles atendem à finalidade pretendida (evitar a transferência indevida de ônus para as gerações futuras). Os decretos também se mostram formalmente igualitários (afinal, todos aqueles que de alguma forma recebem parcelas do orçamento serão atingidos). Entretanto, esse método é essencialmente injusto porque, ao considerar o orçamento como um agregado econômico, desconsidera o fato de que, no plano individual, o impacto do corte pode representar o cancelamento de uma despesa extravagante para um órgão, mas representar um corte em um gasto essencial de outro. Em especial em setores sensíveis, como educação, saúde e segurança pública os orçamentos, em regra, encontram-se no limite pelo fato já terem sido alvo de cortes anteriores que levaram a reduzir ainda mais a capacidade de atender suas finalidades.

Além disso, o corte linear das despesas leva a uma redução de despesas públicas que são fundamentais para minorias, com desproporcional impacto negativo de medidas de austeridade em grupos menos favorecidos. Nesse caso, o impacto é qualitativo pois, por definição, são os mais pobres que dependem dos serviços públicos e da transferência de renda realizada pelo governo. Eventuais decisões que impactam nessa dinâmica causam mais efeitos adversos nesses setores da população.

Com isso não se quer dizer que é sempre ilegítimo tal procedimento. Ele pode ser necessário em caráter preventivo para evitar uma situação que torne irremediável o estado do orçamento. Mas contingenciamentos lineares somente podem ser adotados em caráter provisório, até que seja possível o escrutínio por despesa individual (*line item veto*).

9.4 A necessidade de controle do ciclo de transferência intergeracional da dívida

Ao apontar o risco do uso do recurso ao endividamento público para burlar o princípio da legalidade e da competência tributárias, por se tratar a dívida, em sua razão última, um tributo antecipado, João Ricardo Catarino (2016, p. 144) joga luzes sobre a importância de um rigoroso regramento jurídico sobre o tema, importância essa que deve ser ressaltada pelo efeito do ciclo de transferência intergeracional.

De igual modo, Marcus Abraham, com base na lição de Aliomar Baleeiro, aduz sobre as consequências econômicas do crédito público no tempo:

Nesse sentido, recorreremos aos escritos de Aliomar Baleeiro, que identificou esses efeitos em análise acurada sobre o assunto, especialmente quanto à questão do compartilhamento dos encargos dos empréstimos públicos no tempo por gerações futuras, quanto à possibilidade de aquecimento de economias em períodos de retração e, finalmente, no controle inflacionário. O primeiro reflexo percebido pelo financista seria o de que as gerações futuras partilhariam as despesas da atualidade, como um processo de *repartição de encargos no tempo*, diferentemente do que ocorre em regra com a tributação, que divide o gravame entre os indivíduos no mesmo período. O benefício das gerações futuras se originaria no resultado dos investimentos realizados e concretizados a partir da contratação dos empréstimos, compartilhando o ônus com as gerações presentes. (ABRAHAM, 2018a, p. 195-198)

De fato, a utilização do crédito público como meio de transferência de uma despesa para as gerações subsequentes é uma questão premente. Em geral, a transferência dos encargos não ocorre de modo automático, pelo simples fato da emissão da dívida, mas sim pela prática de refinanciamento das dívidas e do crescimento do estoque da dívida.

No caso da dívida pública brasileira, por exemplo, são poucas as emissões de título da dívida pública cujo vencimento seja superior a quarenta anos, sendo estes títulos normalmente comprados por fundos de previdência. O tempo médio de vencimento dos títulos da dívida é de 4,3 anos (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018, p. 13), o que indicaria que o valor emprestado e os encargos dele decorrente seriam amortizados em curto espaço de tempo, suportando a mesma geração os benefícios e ônus do endividamento e impedindo-se a transferência entre gerações.

Entretanto, para se confirmar essa circunstância, essa geração teria que alcançar *superávit primário* em seu orçamento de modo que a relação entre receitas e as despesas antes do pagamento dos juros fosse positivo, fazendo-se caixa para pagamento da dívida. A inexistência de superávit primário ou a sua insuficiência para pagamento da dívida (o que ocorre normalmente) traz a necessidade de refinanciamento da dívida pública, o que pode não se traduz em aumento da dívida, mas acarreta a transferência da dívida para as gerações subsequentes caso o processo de refinanciamento se renove ao longo de vários anos. Por outro lado, soma-se às emissões de refinanciamento da dívida, as emissões de título relativos a novos endividamentos, para cobertura de déficits no orçamento, fazendo com que a emissão líquida seja positiva, traduzindo no crescimento do estoque da dívida. A esse movimento de refinanciamento de títulos acrescido nos títulos chamaremos de *ciclo de transferência intergeracional da dívida* e que pode ser avaliado pelo Índice de Justiça Intergeracional.

9.5 Índice de Justiça Intergeracional

9.5.1 Visão Geral

A presente dissertação tem o objetivo de apresentar os fundamentos uma possível interpretação do princípio do equilíbrio fiscal, a partir de uma perspectiva filosófica definida: a teoria da justiça de John Rawls. O nosso foco, portanto, é identificar, a partir das lições de Rawls, critérios de avaliação da correção lógica e moral da interpretação do princípio constitucional do equilíbrio fiscal.

Tal objetivo, temos como claro, é de natureza jurídica, uma vez que estamos a avaliar o conjunto de direitos e deveres jurídicos que podem ser reconhecidos e

impostos a partir daqueles critérios. Portanto, nosso foco não são elementos metajurídicos, como econômicos ou de políticas públicas. Entretanto, a natureza complexa das questões intergeracionais demanda uma análise *jurídica* das consequências daqueles elementos metajurídicos, a fim de assegurar a possibilidade de uma análise completa de como os princípios jurídicos relacionados à questão intergeracional têm sido cumpridos e incorporados às políticas públicas.

Nessa perspectiva, é pertinente a busca de evidências empíricas, advindas de outras áreas do conhecimento, a fim de auxiliar na compreensão dos elementos de interpretação jurídica extraídas de uma determinada teoria da justiça, bem como para sua avaliação. A incursão que faremos nessa parte tem o objetivo exclusivo de buscar essas evidências para a compreensão do fenômeno intergeracional e, então, dar-lhe a análise jurídica a partir dos critérios extraídos da parte anterior. Em outras palavras, não pretendemos realizar uma miscelânea metodológica entre área jurídica e outros ramos do conhecimento, em particular, economia e políticas públicas. Pretendemos tão somente trazer evidências colhidas a partir do método dessas áreas para a esfera jurídica, a fim de auxiliar-nos na compreensão do fenômeno jurídico e suas implicações.

Entretanto, no Brasil, temos um problema adicional: a falta de estudos sobre o impacto intergeracional de políticas públicas, em particular de políticas fiscais. Embora tenhamos estudos de relevo na área de economia política, sobre questões afetas a justiça intergeracional (a mais evidente são estudos sobre evolução da dívida pública¹¹⁸), essas questões são abordadas marginalmente, não sendo o seu foco.

No cenário internacional, tem surgido pesquisas relevantes sobre o tema, em particular pela criação de índices que permitem, de forma simples, objetiva e transparente traduzir elementos econômicos em dados razoavelmente claros. Um exemplo promissor é o do chamado Índice de Justiça Intergeracional (IJI), apresentado por Pieter Vanhuysse (2013). O IJI constitui indicador quadridimensional que permite a análise da atividade governamental que traz repercussões intergeracionais. Os indicadores são os seguintes:

¹¹⁸ Veja-se, por exemplo, a obra de Fábio Giambiagi et al. (GIAMBIAGI, CASTRO, *et al.*, 2016)

- a) *A pegada ecológica criada por todas as gerações vivas atualmente*: calculada pela quantidade de hectares globais demandados por indivíduo em cada país, sendo o padrão de referência considerado aceitável o máximo de 1,8 hectares globais per capita;
- b) *Pobreza na infância, em relação à terceira idade*: busca-se identificar a relação entre a pobreza na infância, o que evidencia déficit em termos intergeracionais pois a pobreza tem implicações negativas para a futura educação, emprego e oportunidade de geração de renda;
- c) *Ônus econômico e fiscal que pesa sobre as atuais gerações jovens*: medido pelos níveis de dívida pública por criança (0-14 anos);
- d) *Padrão intergeracional de gastos públicos*: avaliado pelo caráter pró-infância e juventude (investimento em educação, por exemplo), adulto (investimento em capacitação laboral); ou pró-idosos (despesas com aposentadorias e pensões, por exemplo).

As três primeiras dimensões da IJI medem os resultados das políticas que deixam os encargos herdados para as gerações mais jovens e futuras. A quarta dimensão do IJI mede se e como as políticas públicas apresentam um viés geral de gastos pró-idosos, o que evidencia um caráter de curto prazo para a política dado se tratar de política focada no tempo presente, ou pró-juventude. Conforme esclarece Pieter Vanhuysse:

O IJI visa capturar dois aspectos principais da justiça intergeracional. Mede os resultados que deixam legados para as gerações futuras ou que parecem constituir discriminação entre gerações vivas mais jovens e mais velhas. Esses resultados são ordenados em três dimensões essenciais - desempenho social, econômico-fiscal e ecológico. Por outro lado, o IJI tenta capturar o grau em que o resultado atual da política é tendenciosa para as gerações mais velhas. Em outras palavras, o índice não olha apenas para os resultados sociais, econômico-fiscais e ambientais produzidos pelas políticas, mas

também nos seus resultados de políticas (viés de gastos pró-idosos). (VANHUYSSSE, 2013, p. 12)¹¹⁹

9.5.2 O IJI e os países da OCDE

Os achados da aplicação do IJI aos 29 países da OCDE¹²⁰ apresentaram alguns resultados que valem a pena serem citados:

- a) No geral, a Estônia aparece no topo do ranking em matéria de justiça intergeracional, seguidos por Coreia do Sul, Israel, Nova Zelândia, Hungria, Dinamarca, Suécia e Finlândia. Alemanha surge um pouco acima da primeira metade (13^a posição), enquanto Estados Unidos, Japão, Itália e Grécia aparecem entre os últimos lugares (VANHUYSSSE, 2013, p. 5);
- b) Na dimensão econômica-fiscal, a Estônia mantém o menor índice de endividamento por criança (0-14 anos) da OCDE, com US\$ 6.400. Itália, Grécia e Japão aparecem nas últimas posições com US\$ 299.000, US\$ 308.000 e US\$ 794.000 respectivamente (VANHUYSSSE, 2013, p. 6);
- c) No que concerne à pegada ecológica, todos os países excedem o limite de 1,8 hectares globais per capita (hag). Hungria (3,6 hag) e Polônia (3,9 hag) são os países que representam a menor pegada (mesmo assim, equivalente ao dobro do limite). As maiores pegadas – e consequentemente,

¹¹⁹ Do original: “The IJI aims to capture two major aspects of intergenerational justice. On the one hand, it measures outcomes that leave legacies for future generations or appear to constitute discrimination between younger and older living generations. These outcomes are ordered along three essential dimensions – social, economic-fiscal and ecological performance. On the other hand, the IJI attempts to capture the degree to which current policy output is biased toward older living generations. In other words, the index not only looks at the social, economic-fiscal, and environmental results produced by polities, but also at where on the spectrum of intergenerational justice welfare states are positioned in terms of its policy outputs (pro-elderly spending bias).” (tradução do autor)

¹²⁰ Os 29 países analisados são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Noruega, Nova Zelândia, Japão, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia e Suíça.

os mais injustos – são a Dinamarca (8,3 hag), Estados Unidos (7,2 hag) e Bélgica (7,1 hag) (VANHUYSSSE, 2013, p. 6-7);

- d) Com relação aos índices de pobreza na infância, os países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia) e a Eslovênia aparecem melhor posicionados com índices variando em entre 3,7% e 7%. Os Estados Unidos aparecem em último lugar, com 21%. Entretanto, Itália, Grécia, Portugal e Espanha também possuem índices preocupantes (VANHUYSSSE, 2013, p. 7);
- e) No que se refere ao padrão intergeracional de gastos públicos, Polônia, Grécia, Itália, Eslováquia e Japão aparecem com o maior desequilíbrio nas alocações de recursos públicos em favor dos grupos de maior faixa etária, em detrimento dos mais novos. Embora a estrutura demográfica possa influenciar nos gastos, tal fato nem sempre explica o desequilíbrio. A Grécia e a Suécia, nada obstante apresentem a mesma estrutura demográfica, possui taxas absolutamente distintas: a Grécia, com seis vezes mais gastos com a população mais idosa do que a mais jovem, ao passo que na Suécia a relação é de 3,4 vezes (VANHUYSSSE, 2013, p. 8).

Esses achados evidenciam a tendência das despesas públicas de favorecerem a geração mais idosa, uma vez que, ao mesmo tempo que aumenta as transferências intergeracionais no sentido dos mais jovens para os mais idosos, apontam para um alto endividamento dos primeiros que, ao fim, representam a exigibilidade de um passivo extraordinário que será cobrado, no futuro, na forma de tributação.

9.5.3 O IJI e o Brasil

É possível aplicar a metodologia do IJI para a análise das relações de justiça intergeracional? Caso sim, quais são as conclusões? Nesse tópico, abordaremos alguns

aspectos do IJI adaptando-o à realidade brasileira. Antecipamos que nos posicionaremos pela possibilidade de aplicação, com algumas ressalvas.

A primeira delas é a de que as dimensões apontadas como relevantes devem ser apuradas não apenas em momento específico (2012, por exemplo), mas ao longo de um certo intervalo de tempo. Isso porque o Brasil teve um severo quadro de degeneração das contas públicas a partir de 2008, sendo mais acentuada a partir de 2014. Então, uma comparação momentânea não permitiria avaliar com exatidão as relações de justiça intergeracional.

A segunda ressalva é a natureza complexa dos dados necessários para a verificação do IJI. A análise mais adequada do IJI demandaria o exame dos orçamentos da União e dos entes subnacionais, pois, em nosso modelo de federalismo fiscal, estados e município desempenham um importante papel na realização de despesas públicas em favor da faixa etária entre 0-14. Entretanto, considerando o escopo limitado de uma dissertação de mestrado, focaremos na análise exclusivamente do *orçamento da União* e também nos limitaremos ao endividamento per capita entre as crianças (faixa etária de 0 a 14 anos) e no exame do caráter da natureza das despesas (se pró-crianças ou pró-idoso).

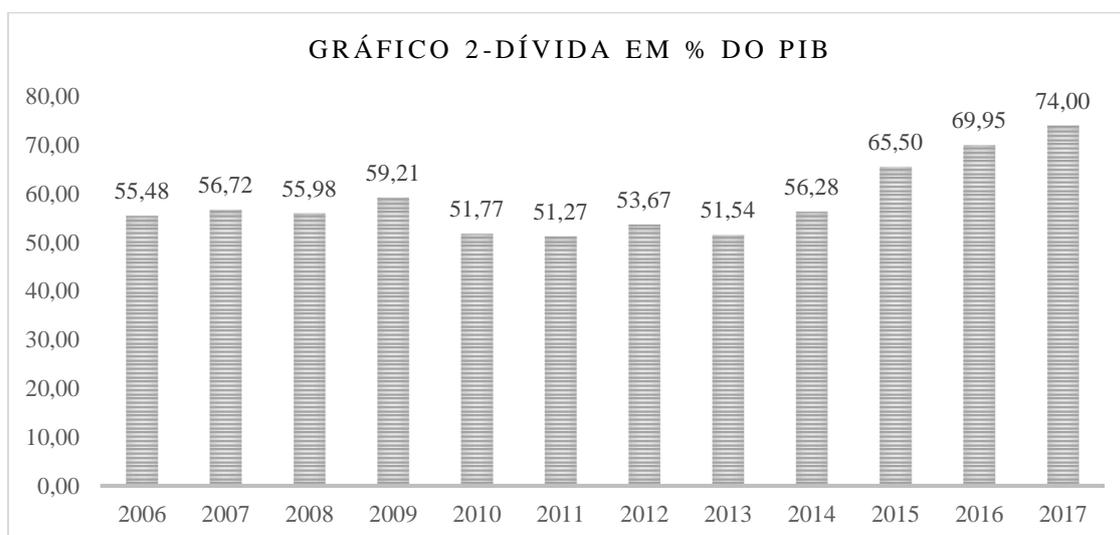
9.5.4 O endividamento per capita da faixa de 0-14 anos

O endividamento *per capita* da faixa etária é particularmente relevante para a definição do grau de justiça das relações intergeracionais na medida que permite capturar o quanto do ônus do endividamento vem sendo repassado para as gerações mais novas. Um ponto relevante sobre essa dimensão fiscal e financeira é a identificação da tendência do endividamento.

No ponto de vista das relações intergeracionais o endividamento com tendência de neutralidade (isto é, de não aumentar) é menos problemático no que concerne à justiça entre as gerações pois a neutralidade indica o processo de troca de dívida antiga por nova. Entrementes, tal situação ainda se revela preocupante porque constitui *indício* de que a geração atual (principalmente aqueles que estão na fase economicamente ativa e os idosos) não está adotando cursos de ações suficientes para evitar a transferência

intergeracional de dívida (descumprimento do dever de acumular capital). Fala-se em *indício* porque, no caso de neutralidade, é necessário entender o motivo do refinanciamento da dívida, isto é, se ele ocorre para realização de investimento (por exemplo, engajamento da nação em um plano de desenvolvimento de infraestrutura), ou para simples manutenção do padrão de despesa de custeio (manutenção das despesas com previdência, por exemplo).

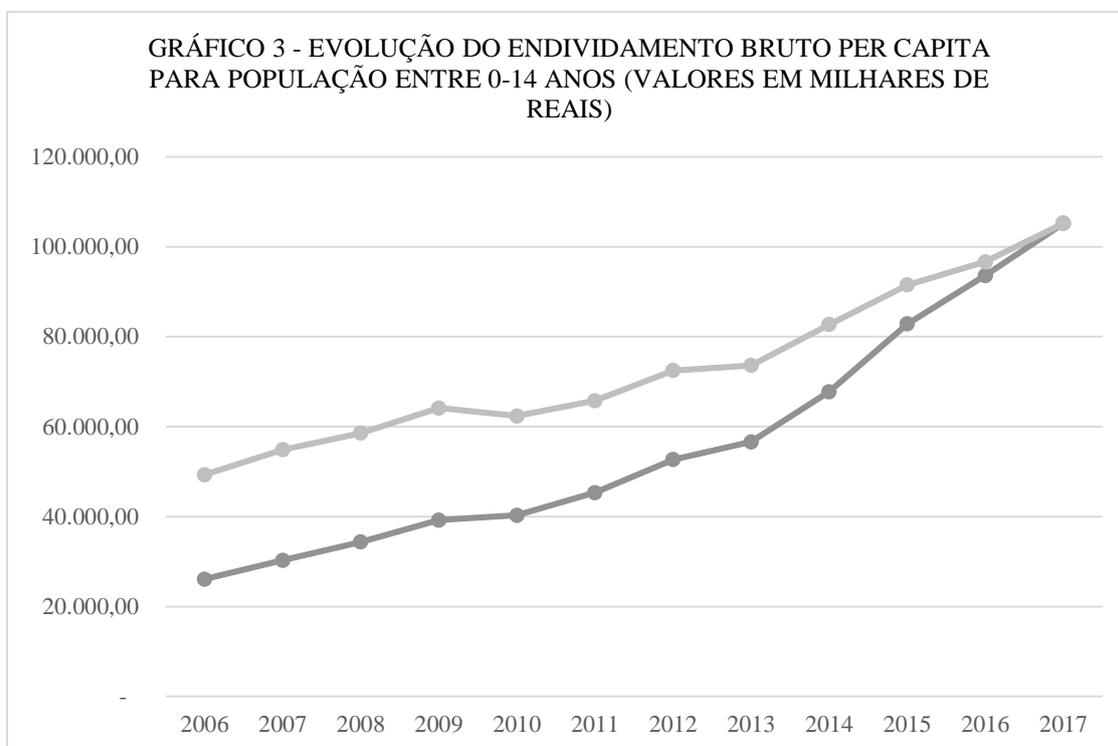
Entretanto, o problema assume contornos mais graves quando há uma tendência de crescimento da dívida, pois nesse caso há evidente demonstração de preferência temporal em desfavor das gerações mais novas e das futuras, independentemente do motivo que leva ao crescimento da dívida. No Brasil, a tendência de endividamento é crescente, particularmente no caso brasileiro, onde o endividamento público bruto saltou de 55,48% do PIB em 2006 para 74% do PIB em 2017, com expressiva tendência de crescimento a partir de 2012 quando a relação Dívida/PIB cresceu 43%, saltando de 51,54% do PIB para 74% (Veja-se Gráfico 1)



Fonte: Banco Central. Elaboração do autor.

Um grupo particularmente impactado é o das gerações mais novas (entre 0 e 14 anos). O foco recai nesse grupo porque há atualmente uma tendência de as dívidas públicas serem constantemente refinanciadas, sendo certo que, em algum momento, serão chamados a amortizar a dívida e terão suas opções de escolha limitadas pelo crescente encargos gerados pelo refinanciamento da dívida. No caso brasileiro, o impacto do crescimento da dívida chama bastante atenção pois há uma conjunção de

crecente necessidade de financiamento do setor público e uma diminuição de 10% da população entre 0-14 anos¹²¹. De acordo com o nosso levantamento, cada criança devia em 2006 o valor atualizado de R\$ 49.295,16. Atualmente, cada criança deve R\$ 105.219,31, um aumento de 213% em pouco mais de uma década.



Fontes: IBGE e Banco Central. Elaboração do autor

Os gráficos evidenciam o crescente endividamento per capita das gerações mais novas, o que é agravada com a tendência de déficit registrada pelas contas públicas nacionais. Conforme será analisado mais adiante, o nível de déficit é de tal natureza que estamos em vias de violar a regra de ouro, mesmo considerando uma interpretação extremamente leniente de seu comando.

9.5.5 Há um viés pró-idoso no gasto público?

No ponto de vista da versão da teoria da justiça intergeracional de John Rawls aqui exposta, o déficit pode advir de investimentos que, de fato, beneficiam as futuras gerações, sendo o endividamento uma forma de divisão do ônus intergeracional daquele

¹²¹ Conforme dados do IBGE, a população entre 0 e 14 anos reduziu de 51.223.102 para 46.138.666, redução de exata de 9,91%.

investimento. O ponto a ser destacado, porém, é que no caso brasileiro o endividamento tem se dado não para a realização de investimentos, mas para atender uma crescente demanda de recursos da geração atual pela previdência social.

De acordo com o Relatório de Financiamento da Dívida Pública (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018, p. 5-6), a necessidade de financiamento para 2018 compreende as seguintes despesas: (1) os vencimentos da dívida pública federal, que incluem as maturações das dívidas interna, dívida externa e os juros da carteira de títulos públicos detidos pelo Banco Central, que segundo a Lei Complementar n. 101/2000 não podem ser refinanciados; (2) cobertura parcial do déficit a ser pago com receitas de emissões de títulos públicos; e (3) honrar as garantias relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal dos Estados instituído pela Lei Complementar n° 159/2017.

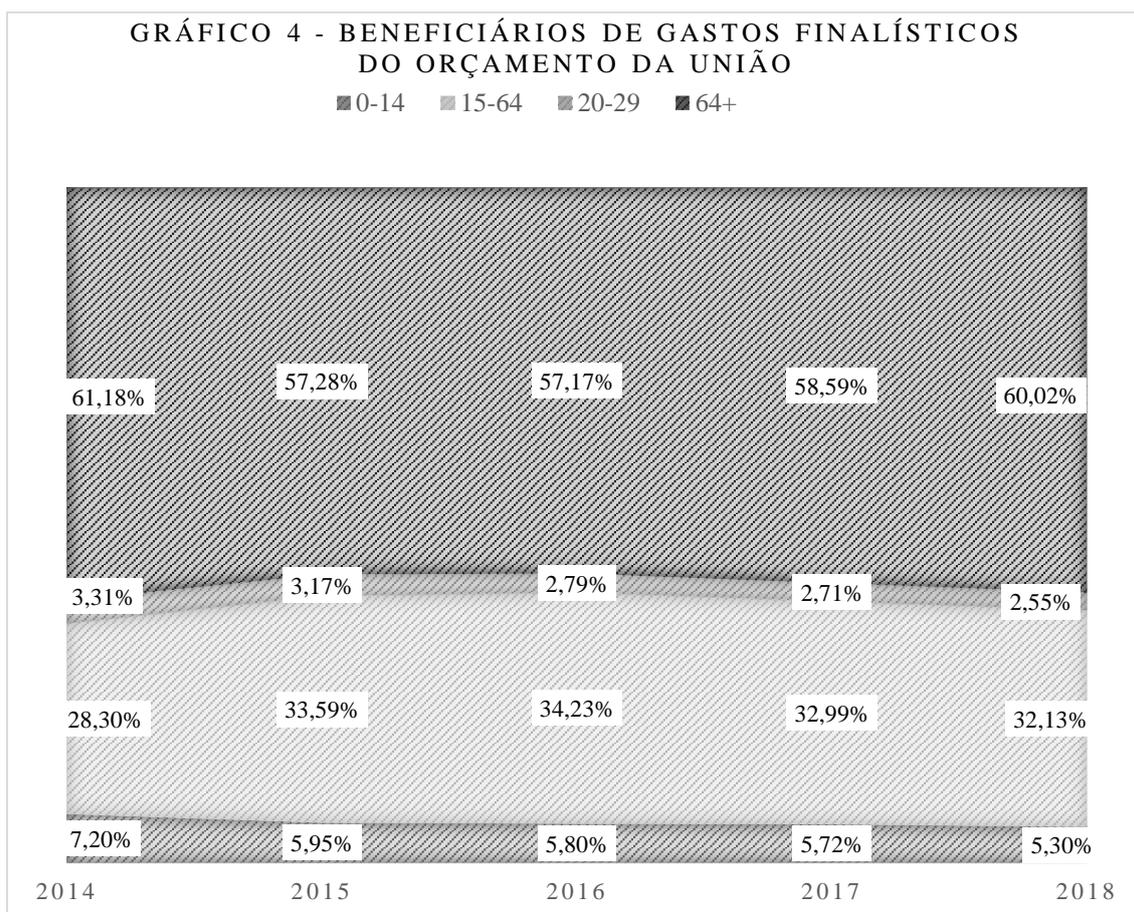
Ainda de acordo com o aludido relatório, o valor referente a “Cobertura Parcial do Déficit” é de 108 bilhões de reais, inferior, portanto, ao déficit fiscal primário do Governo Central de R\$ 159 bilhões, previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2018. Isso se deve ao fato de existir fontes financeiras não exclusivas ao pagamento da dívida utilizadas para a cobertura do resultado fiscal negativo, tal como a remuneração da Conta Única do Tesouro Nacional. Entretanto, dos 108 bilhões de reais a serem financiados, 71,2 bilhões reais, ou 70% da necessidade de financiamento, referem-se a benefícios previdenciários rurais (32,3 bilhões de reais); benefícios previdenciários urbanos (24,7 bilhões de reais); aposentadorias e pensões de regime especial de servidores (4,5 bilhões de reais); e compensações ao RGPS (9,7 bilhões) com a emissão de títulos públicos. Apenas 4 bilhões de reais, ou 3,7% do total, serão utilizados para o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Ensino) que, embora contabilizado como despesa corrente, poderia ser considerado uma despesa de investimento atendidas algumas condições específicas.¹²²

¹²² Refiro-me, em particular, aos programas especiais de trabalho, nos quais poderiam ser colocadas algumas despesas de cunho de benefício intergeracional, tais como eliminação de pobreza extrema ou promoção da educação, em tempo limitado.

Cabe destacar que, entre as despesas financiadas pela emissão da dívida, apenas as 2,2 bilhões de reais são enquadrados como *investimentos*, o que representa apenas 2% do montante de emissão. Outros 3,2 bilhões de reais, ou 2,9% das emissões, referem-se a inversões financeiras. Tanto os investimentos quanto as inversões financeiras são considerados despesa capital para fins de cumprimento da regra de ouro. Ou seja, apenas 4,9% das emissões são neutras para o cumprimento da regra de ouro.

Essa característica da necessidade de financiamento da dívida é consequência direta do modelo de despesa empregado na área fins do Estado¹²³ e da política pública brasileira, que claramente privilegia as gerações mais idosas em detrimento dos mais novos. Conforme gráfico abaixo, em um levantamento realizado pelo autor, em 2018, apenas 5% das despesas da União podiam ser classificadas como em favor das gerações mais novas (entre 0-14 anos), enquanto 60% podem ser consideradas exclusivas das gerações mais idosas (+64 anos). Nesse ponto, há evidente viés pró-idoso, em detrimento das gerações mais novas, o que indica forte iniquidade intergeracional pois essas despesas, em regra, embora assegurem a dignidade da pessoa humana desses idosos, impõem um grave ônus intergeracional pois consomem a capacidade de manutenção e geração de poupança.

¹²³ Isto é, deduzidos os chamados encargo especiais, que abrange, dentre outras, despesas com serviço da dívida interna e refinanciamento da dívida pública.



Fontes: Orçamento da União e IBGE. Elaboração do Autor

Naturalmente, é necessário levar em consideração que, no federalismo fiscal brasileiro, os Estados e Municípios, além do Distrito Federal, possuem a função precípua de realizar as despesas em favor do mais jovens (Municípios, com creches e escolas primárias; Estados e DF, com escolas secundárias, por exemplo), sendo que o gráfico somente representa as despesas efetivas da União, não contemplando as transferências para os entes subnacionais. Entretanto, o volume de endividamento apontado mais acima, que indica o crescimento da dívida per capita para a geração mais nova em mais de 200%, denuncia algo disfuncional e essencialmente injusto nas finanças públicas brasileiras.

Há um flagrante desequilíbrio fiscal na medida em que a emissão de dívida pela União é direcionada em sua grande parte (70%) para pagamento de benefícios previdenciários. Esse é um caso evidente de endividamento injusto, na medida que decorrente de despesa corrente, a qual deveria ser financiada por tributos ou pela reserva de poupança da própria geração. Nunca por endividamento, uma vez que esta impõe

sacrifícios crescente às gerações mais novas para atender uma despesa sem efeitos no capital acumulado, restringindo a esfera de liberdade das futuras gerações.

O mais grave é que esse ciclo de transferência intergeracional da dívida tem se repetido e tornando-se crescente. Trata-se de um problema estrutural nas finanças públicas brasileiras, o qual a geração atual deve reverter sob pena de, além de restringir a liberdade das futuras gerações sem qualquer fundamentação de justiça razoável, retirar-lhes a capacidade de reprodução de poupança. Deve ser observado que, no futuro, uma parte significativa de sua renda será destinada a arcar com o pagamento de juros, criando-se um ciclo vicioso de transferência de dívida crescente. O problema do déficit estrutural brasileiro é um caso de justiça intergeracional e é urgente, pois ele se refere à despesa corrente cada vez maior e com impacto cada vez mais nocivo nas relações intergeracionais, afetando o saldo estrutural das contas públicas e agravando o conflito distributivo.

9.6 Do conflito distributivo ao impacto intergeracional

Tradicionalmente, a noção de conflito distributivo é vinculada ao de transferência de renda de um segmento para outro da sociedade. Assim, na perspectiva liberal-igualitária de John Rawls, pode-se dizer que os programas sociais, no modelo ideal, visam transferir parcela dos tributos advindos daqueles que externam maior capacidade contributiva para aqueles que se encontram em situação menos favorável, de modo a, primeiramente, alcançar o mínimo social (condição de liberdade e estabilidade do contrato social) e, em seguida, o atendimento ao princípio da diferença (equalização das desigualdades sociais de modo que elas se justifiquem apenas quando se revertam em favor dos menos favorecidos).

No ponto de vista intergeracional, o conflito distributivo se apresenta não entre coortes, mas entre distintas gerações. Nesse caso, há o conflito pela poupança de capital e as condições de sua criação. Como visto anteriormente, para a teoria da justiça intergeracional de John Rawls o sistema jurídico é justo no ponto de vista intergeracional se e somente se (1) assegurarem prioritariamente o mínimo social; (2) assegurarem a manutenção, a acumulação e a capacidade de reprodução de poupança; (3) conduzirem, superadas as etapas 1 e 2, ao atendimento do princípio da diferença.

Para a teoria rawlsiana, as finanças públicas devem ser dirigidas à construção de instituições justas que assegurem prioritariamente a liberdade de todas as gerações, ainda que importe para a geração futura redução em seu bem-estar ou que frustre o atendimento do princípio da diferença pela ausência de condições materiais. A relevância desse *iter* – mínimo social, poupança e princípio da diferença - é de justamente colocar em funcionamento regra de prioridade estabelecida na teoria de John Rawls, ainda que a reboque de direitos fundamentais não vinculados ao atendimento dessa regra.

Portanto, há dois conflitos distributivos que os limites fiscais deixam expostos: (a) os conflitos entre coortes por parcelas do orçamento (conflito entre contribuintes e governo; entre gastos correntes e investimentos; entre beneficiários de isenções fiscais; entre carreiras de servidores públicos; entre servidores e programas sociais, dentre outras diversas combinações possíveis) e (b) entre gerações (mínimo social, poupança e igualdade social). Considerando a limitação de recursos financeiros, trata-se de uma equação em que a soma é necessariamente pré-estabelecida, o que importa dizer que, em alguma medida, alguém irá perder. Diante disso, é fundamental que a decisão de arbitragem do conflito seja inspirada por regras claras de justiça, sob pena de a privatização dos bens públicos que, embora legais, podem se revelar injustos. Para tanto, é necessário que as constituições ou a lei crie mecanismos de identificação de distorção e vincule a atuação do legislador em ordem a determinar a arbitragem tendo em consideração ambos conflitos distributivos.

Índices como o Índice de Justiça Intergeracional (IJI) permitem identificar o fenômeno do conflito distributivo dentro do orçamento não somente na perspectiva dos coortes, mas também entre gerações distintas. O aumento do endividamento per capita dos mais jovens e o caráter pró-idoso da despesa da União aponta para a propensão do gasto e do endividamento público injusto para as gerações mais novas.

Nessa perspectiva, as instituições, para serem justas, devem explicitar o conflito redistributivo inerente ao orçamento público, o que somente é possível com o estabelecimento de limites formais para as transferências intergeracionais, impondo-se freio a elas. Esse é a primeira das duas principais funções dos limites formais de

aumento da despesa pública e do financiamento pelo crédito público, bem como dos limites de inflação. A segunda refere-se à função de estabelecer os limites da ação política e jurídica dos governos para atendimento da insaciável vontade do ser humano por bens e serviços, em particular bens públicos, sendo o orçamento público a forma de privatizar esses bens públicos na expectativa de que essa privatização permita a reprodução de suas condições de financiamento.

A confluência das duas funções dos limitadores fiscais permite a proteção da liberdade, independentemente do valor igualdade. A liberdade é, na teoria da justiça de Rawls, uma base para juízo de valor das ações humanas. Nesse ponto, a injustiça não decorre do fato de se conferir às gerações futuras menos liberdade que a geração atual, mas de suprimir ou restringir a liberdade da qual as futuras gerações são titulares *de per si*.

PARTE III – A JUSTIÇA INTERGERACIONAL, EQUILÍBRIO FISCAL E AS CONSTITUIÇÕES

10 JUSTIÇA INTERGERACIONAL E AS CONSTITUIÇÕES

David Hume, em clássica passagem do ensaio *Do Crédito Público*, publicado em 1752, observa ter sido característica dos governos do seu tempo a propensão ao endividamento:

[...] o expediente moderno que se tornou generalizado é hipotecar a receita pública e confiar que a posteridade salde as incumbências contraídas por seus antecessores; e estes, tendo diante de si um exemplo tão sábio quanto o de seus pais, estabelecem o mesmo esteio prudente em *sua* posteridade; que, por fim, mais por necessidade do que escolha, vê-se obrigada a depositar a mesma confiança na posteridade subsequente [...] (HUME, 2013, p. 204)

E adverte:

Se os abusos de tesouros são perigosos, seja por envolver o Estado em empreitadas temerárias, seja por leva-los a negligenciar a disciplina militar, por confiar em suas riquezas; os abusos de hipotecas são mais certos e inevitáveis: a pobreza, a impotência e a submissão a poderes estrangeiros [...].

É muito tentador para um ministro empregar um expediente como esse, pois lhe permite fazer um belo papel durante sua administração sem sobrecarregar o povo com impostos ou despertar qualquer clamor imediato contra ele mesmo. A prática de contração de débito será, portanto, quase infalivelmente abusada em todo governo. Dotar uma estadista do poder de postergar contas à posteridade por meio desse procedimento seria tão imprudente como dar crédito a um filho perdulário em todas as agências bancárias de Londres” (HUME, 2013, p. 205)

Knud Haakonssen (2003, p. XXVII) observa que uma das maiores preocupações de Hume concernia ao endividamento público advindo da atuação de governos que sucumbiram a empréstimos públicos para expandir as suas atividades, tanto domésticas, quanto no exterior, sem querer impor os seus custos ao eleitorado através de impostos. Para Hume, prossegue Haakonssen, “o débito público representava uma restrição da força produtiva, e assim também da liberdade de ação das gerações futuras”.

Hume fez observações em defesa da liberdade em 1752. A versão contemporânea desse comportamento destrutivo para a liberdade das gerações futuras é a denunciada por John Rawls, que, embora sem se referir ao endividamento público expressamente, observa que as democracias possuem a tendência de privilegiar o momento presente em detrimento do futuro (RAWLS, 1999, p. 261).

Entretanto, ainda que aceitemos o diagnóstico de que há um defeito estrutural nas democracias de glorificação do presente, isso não significa dizer que tenhamos de renunciar a uma democracia liberal para encontrar uma moldura para as ações e responsabilidades políticas.¹²⁴

De qualquer modo, independente do modelo político, sempre vale reafirmar a necessidade de vigilância e limite do poder. E a sede jurídica e política de limitação do poder, nos regimes constitucionais, são as constituições. Nesse contexto, Jorge Pereira da Silva (2017, p. 122) observa, com inegável acerto, que a tendência recente dos textos constitucionais dispostivos incorporarem normas de proteção das futuras gerações não representa incorporar um corpo estranho ao Direito Constitucional sendo, na realidade, o seu assento natural.

Gonçalo de Almeida Ribeiro (2017, p. 136) observa que a constitucionalização da proteção dos interesses ou direitos das gerações futuras assegura-lhe *força normativa* e *valor reforçado* em face do processo político e legislativo infraconstitucional, sendo necessária essa autovinculação diante do reconhecimento de que a deliberação

¹²⁴ Aliás, bem analisada a questão, conforme advertia o célebre jurista Aliomar Baleeiro, há talvez, uma certa injustiça no relevo que se dá ao caráter deficitário das democracias, como se os estados totalitários também não o fossem. Colhe-se da lição do mestre a seguinte passagem: ‘Essa culpa é atirada freqüentemente às democracias, na presunção de que obras e serviços públicos são propostos sob inspiração de garantir a reeleição de parlamentares, mas o mesmo fato ocorre também em pleno regime totalitário, do que já tivemos experiência com a decretação da vultosa encampação das dívidas de agricultores (reajustamento de 1933), anistia fiscal de 1945 e outras manobras idêntico caráter. Nem o fato foi estranho ao totalitarismo nazista ou fascista. [...] Escritores aludem à influência de pureza de costumes de políticos e administradores nas despesas públicas, citando os ruidosos casos norte-americanos de Tammany Hall, Teapot Dome, etc. Onde medraram governos corrutos, negligentes, dissipadores, ou ineptos, as despesas públicas sofrerão conseqüências, tanto mais nefastas quanto não correspondem a nenhum benefício para o levantamento físico, moral ou intelectual do povo, mas, ao contrário, concorrem para a desmoralização geral, pois, como advertia Rui Barbosa, na crítica de 1917 a êsses vícios, se ‘os povos têm os governos que merecem, imitam os governos que têm’” (BALEEIRO, 1969, p. 103).

democrática ordinária tende ao imediatismo. Sobre o modelo de autovinculação constitucional, observa

[...] o modelo de autovinculação é geralmente apresentado nos seguintes termos. Perante os múltiplos preconceitos e impulsos que *podem* inquinar a deliberação do povo encarado no processo político ordinário – como o racismo, a misoginia, a homofobia, a xenofobia, o pânico, o fanatismo ou o populismo – compete ao povo encarnado no processo constituinte – um momento de deliberação relativamente serena, lúcida e responsável – autovincular-se por intermédio de compromissos constitucionais dotados de força normativa e imunes a alteração legislativa. Dados estes termos da questão haverá boas razões para constitucionalizar um direito ou uma política [...] se recair sobre o processo político ordinário uma suspeita fundada de patologia deliberativa inibitória de autocontrolo ou autogoverno. (2017, p. 140)

Noutra perspectiva, adentrando no caso à própria estrutura dos direitos fundamentais objeto de autovinculação, é pertinente observar ser desnecessário o recurso à tese de ficção jurídica para criar um sujeito de direito *in abstracto* (“gerações”) para oferecer-lhes proteção, mas apenas recorrer à pretensão de perenidade das constituições e dos direitos fundamentais. Limitando nosso foco ao que o direito fundamental mais relacionado para a questão do endividamento público, a *liberdade*, é estreme de dúvida que, como valor jurídico fundamentador da ordem constitucional democrática e como direito constitucionalmente consagrado, assume a *liberdade* uma *dimensão objetiva* para além da subjetiva. Tal fato torna prescindível a identificação de um sujeito ou mesmo de um objeto jurídico específico (por exemplo, direito específico de emigrar com seus bens), ou mesmo a delimitação temporal do seu exercício (ante o caráter imprescritível e irrenunciável dos direitos fundamentais). Esse é o cerne da *jusfundamentalidade* de um direito.

Diante da importância que assume dentre os elementos de valor de uma sociedade, entende-se os direitos fundamentais como imanentes à própria ordem social, visando proteger não apenas a atual geração, mas também todas aquelas que estarão sob os efeitos jurídicos irradiados pela Constituição vigente, que possuem inegável “vocação de permanência” (SILVA, 2017, p. 128). Conforme anota Elsa Gomes Sequeira:

Enquanto vigorarem aquelas normas atributivas de direitos, não se deve adotar comportamentos que venham a impossibilitar a sua aplica o. O direito fundamental da gera o vindoura   futuro, mas a norma que o prevê  

presente, tal como o valor nela consagrado. O que significa que a norma, pelo simples facto de vigorar e de possuir conteúdo axiológico tido por intemporal, impõe à geração atual o dever de se abster de praticar qualquer tipo de conduta que possa obstar ao seu futuro preenchimento e concretização. Da simples vigência da norma decorre, portanto, a proibição de inviabilizar o nascimento dos direitos fundamentais da geração vindoura ou esvaziar por completo. (SEQUEIRA, 2017, p. 37)

Elsa Vaz Sequeira nos lembra que essa percepção do fenómeno jurídico relativo aos direitos fundamentais está correlacionado à distinção entre direito fundamental *prima facie* (isto é, apresentação abstrata da situação jurídica, portanto, principiológica) e o direito fundamental definitivo (direito subjetivo titularizado por uma pessoa certa e determinada) (SEQUEIRA, 2017, p. 37; ALEXY, 2008, p. 106).

De fato, ao tratar da noção de *direito fundamental completo*, Robert Alexy (2008, p. 248-253) reconhece a possibilidade da existência de um direito fundamental sem referência a uma posição jurídica individual. Nesse sentido, a efetividade dos direitos fundamentais demanda uma estrutura complexa em que se inclui a *liberdade jurídica*. A liberdade jurídica contempla um *direito de abstenção* e um *direito a ação positiva*, os quais, por sua vez, possuem posições *prima facie* e definitivas relacionadas entre si por meio de uma relação de especificação, uma relação meio-fim e uma relação de sopesamento, e que são atribuídas a uma disposição de direito fundamental.

Um direito fundamental completo desse tipo [que contempla posições definitivas e *prima facie*] é algo fundamentalmente diverso do direito fundamental completo que é constituído somente por uma conjunção de posições definitivas. Este tem um carácter estático; aquele, um carácter dinâmico. Um é o resultado provisório de um processo decisório e argumentativo, que se localiza fora do direito fundamental; o outro inclui exigências que extrapolam esse resultado e, por isso, colide com outros direitos fundamentais e com princípios que dizem respeito a interesses coletivos e, dessa forma, está necessariamente ligado com seu ambiente normativo. (ALEXY, 2008, p. 253)

Nesse caso, a estrutura do direito fundamental completo, visaria a preservação não apenas do direito fundamental *individual* (subjetivo, concreto) mas também *in abstracto*, a fim de que lhe seja assegurada a necessária permanência e continuidade no tempo do programa constitucional de proteção dos direitos fundamentais, sem o qual o seu desiderato se esvaneceria, fato que explicaria a presença dos direitos fundamentais como cláusula pétrea (art. 60, §4º, da CRFB/88; art. 228º da Constituição Portuguesa).

Portanto, decorreria da própria estrutura dos direitos fundamental o *dever de proteção dos direitos fundamentais das gerações futuras* (SILVA, 2017, p. 129).

Não é nosso objetivo aprofundar o debate sobre a estrutura dos direitos fundamentais, mas é pertinente destacar que, no caso específico da finanças públicas e do endividamento, poder-se-ia vislumbrar, como Hume o fez, uma *liberdade jurídica* que implica não ter suas opções limitadas e seu patrimônio onerado por ato de terceiro sem que tenha auferido qualquer vantagem direta ou indireta ou que tenha de alguma forma anuído; e, o *direito a prestação em sentido amplo*, que encerraria (a) *direito de defesa* a fim de que o Estado se abstenha de praticar atos que limitem opções ou onerem o patrimônio dos cidadãos sem que se divise benefício ou anuência; (b) *direito de proteção*, protegendo os cidadãos futuros contra ações de terceiros tendentes a violar aquela *liberdade jurídica*; (c) *direito à organização e procedimento*, que preconiza o estabelecimento de um sistema de regras e/ou princípios de forma que o seu resultado seja, com suficiente probabilidade e em suficiente medida, conforme aos direitos fundamentais; e (d) *direito de defesa em sentido estrito*, em que se demanda do próprio Estado a atuação no sentido de proteção à liberdade. (ALEXY, 2008, p. 433-511).

Essa conjunção de *liberdade jurídica* mais *direito à prestação em sentido amplo*, informa, no plano das relações intergeracionais, duas funções elementares das constituições: (a) *proteção das gerações futuras como minorias democráticas*, através do reconhecimento jurídico de que as gerações vindouras são dotadas de proteção jurídica qualificada em direitos fundamentais exigíveis contra as majorias, que tem tendência à preferência temporal presente; (b) estabelecimento do *estatuto jurídico que rege os direitos e deveres entre os grupos geracionais*, isso porque, além de reconhecer direitos, a Constituição prescreve regras de como lidar com os conflitos.

A concretização dessas funções decorre do que Joerg Chet Tremmel (2006, p. 189-190) chamou de *cláusulas de justiça intergeracional* das constituições. Adotaremos a terminologia Tremmel no presente trabalho porque, como veremos, essas cláusulas tratam-se de disposições constitucionais que, além de veicular regras e princípios jurídicos gerais e específicos, também apresentam *diretivas* (quando

veiculadas nos preâmbulos), instituições (no sentido tanto de *órgãos*¹²⁵ quanto de *práticas políticas* que limitam as opções do governo do dia, como acontece com as cláusulas relativas à política monetária ou desenvolvimento sustentável). Para Tremmel, existem três tipos de cláusulas de justiça intergeracional nas constituições: (a) *cláusulas gerais*; (b) *cláusulas de justiça intergeracional ecológicas* e (c) *cláusulas de justiça intergeracional financeira*.

As cláusulas gerais são, como o próprio nome diz, disposições constitucionais mais gerais, geralmente no preâmbulo, que veiculam provisões gerais de proteção das futuras gerações. As cláusulas de justiça intergeracional ecológica tratam-se das disposições que versam sobre o direito ao meio ambiente equilibrado e tendem a ser mais frequentes e mais expressas nas constituições. As cláusulas de justiça intergeracional financeira, por sua vez, tratam das questões relativas às finanças públicas e estão frequentemente mais escondidas, não fazendo referências expressas à termos como “gerações”, mas sim a termos como “política fiscal” ou “orçamento equilibrado” (TREMMELE, 2006, p. 190).

Focando-nos nesse último grupo, de cláusulas de justiça intergeracional financeiras, existem diversos exemplos de constituições estrangeiras que, de modo direto ou indireto, previram proteção jurídica às futuras gerações. Tremmel apresenta alguns exemplos em tabela que reproduzimos na Tabela 3.

TABELA 3 – CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS DE JUSTIÇA INTERGERACIONAL FINANCEIRA

País	Dispositivo	Redação	Ano de adoção
Estônia	Artigo 116	As propostas de emenda ao orçamento nacional ou ao seu projeto, que importem uma diminuição das receitas, ou um aumento ou redistribuição das despesas, como prescrito no projeto de orçamento nacional, devem ser acompanhadas dos cálculos financeiros necessários, preparados pelos proponentes, que indiquem as fontes de receita para cobrir as despesas propostas.	28 de junho de 1992
Finlândia	Artigo 84	[...] As previsões de receitas do orçamento devem cobrir todas despesas nele incluídas.[...]	11 de junho de 1999

¹²⁵ Tremmel observa que determinadas constituições criaram órgãos próprios de representação das futuras gerações, tais como “Comissão para as futuras gerações”

Alemanha	Artigo 109, Cláusula 2	Na gestão dos respectivos orçamentos, a Federação e os Länder terão devidamente em conta os requisitos do equilíbrio econômico global.	23 de maio de 1949
	Artigo 115	As receitas obtidas por empréstimo não devem exceder o total das despesas de investimento previstas no orçamento; exceções serão permitidas apenas para evitar uma perturbação do equilíbrio econômico geral. Os detalhes devem ser regulados por lei federal.	12 de maio de 1969
Polônia	Artigo 216, cláusula 5	Não é permitido contrair empréstimos nem prestar garantias, financeiras ou não, que possam gerar uma dívida pública nacional superior a três quintos do valor do produto interno bruto anual. O método de cálculo do valor do produto interno bruto anual e da dívida pública nacional é especificado por lei.	2 de abril 1997

Fonte: (TREMMELE, 2006, p. 197)

A Tabela 3 evidencia diversos exemplos de cláusulas que há muito foram assentadas nas constituições nacionais daqueles países europeus. No próximo tópico argumentaremos que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) de igual modo prevê cláusulas de justiça intergeracional, estabelecendo um conjunto de mecanismos jurídicos de proteção da liberdade jurídica das gerações futuras, limitando as nossas possibilidades de escolhas.

11 MECANISMOS DE PROTEÇÃO FINANCEIRA DAS GERAÇÕES FUTURAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A CRFB/88 embora alinhada com as principais demandas contemporâneas, como a preservação do meio-ambiente, da cultura, desenvolvimento social, dentre outros temas, não trouxe qualquer disposição reconhecendo expressamente a equidade intergeracional no ponto de vista das finanças públicas. Diversamente do que ocorreu com a proteção ao meio ambiente, em que disposição constitucional declarou expressamente incumbir ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as futuras gerações (art. 225, CRFB/88), restou sem enunciação textual qualquer direito a um equilíbrio fiscal (ou expressão que denote preocupação com o tema, como sustentabilidade fiscal, financeira ou orçamentária).

Entretanto, isso não significa que a CRFB/88 não contemple um sistema avançado de cláusulas de justiça intergeracional financeira, em que veicula uma série de disposições que visam limitar o poder do governo e a liberdade das maiorias democráticas, de incorrer em ações destrutivas da liberdade das futuras gerações, dentre elas o estabelecimento de normas de utilização de crédito público (art. 167, III) e de uso da moeda para financiamento do tesouro nacional (art. 164, §2º). Essas normas estão erigidas em um conjunto de normas relativas (a) à Constituição Creditícia¹²⁶; (b) aos limites constitucionais das despesas públicas; e (c) às vinculações constitucionais de receitas públicas. Chamamos o conjunto dessas normas de *cláusula de justiça intergeracional financeira* por veicularem em seu conjunto o *equilíbrio fiscal* tal como preconizado na perspectiva da teoria da justiça intergeracional de John Rawls.

Naturalmente, esse sistema não é perfeito e sua eficiência é vulnerada pela existência de cláusulas que minam os esforços do legislador constituinte de assegurar a hígidez das contas públicas. Dentre eles destacaremos o que chamamos de *cláusulas de exoneração de responsabilidade intergeracional prospectiva*, por assegurar uma superproteção a posições jurídicas contra alterações independentemente da situação.

Nos próximos tópicos abordaremos esses três grupos de cláusulas, ressaltando a importância para a preservação da justiça intergeracional à luz da teoria de John Rawls.

11.1 Constituição Creditícia: mecanismos constitucionais de controle do crédito público

Nunca é demais lembrar que o crédito público é o tributo postergado, transferido para o futuro. Em última análise, quando o crédito público é efetivamente usado em favor das futuras gerações, pode-se admitir o seu uso pois se trata de *criação das condições para manutenção das instituições justas*, um dos requisitos do equilíbrio fiscal, como temos sustentado.

¹²⁶ Tomamos emprestado de João Ricardo Catarino a expressão “constituição creditícia” para chamar o conjunto de normas constitucionais que regulam o uso do crédito público (2016, p. 144). Trata-se, a nosso sentir, de um ramo da constituição financeira, que regulamenta aspectos da atividade financeira do Estado.

A despesa pública é o resultado de uma competição, em que no final prevalecem os interesses que melhor conseguiram se consolidar no processo político. Essa visão vincula-se à constatação de que grupos de interesses organizados têm maior chance de obter reconhecimento legislativo de direitos e parcelas maiores do orçamento, em particular se os seus interesses já tiverem sido reconhecidos anteriormente no orçamento. Nesse processo, o caráter incremental da despesa pública, no qual há uma tendência de manutenção dos gastos dos anos anteriores acrescidos de nova despesas ou da correção dos seus valores, representa um entrincheiramento dos interesses desses grupos no orçamento.

Em uma situação de bonança econômica, esse processo pode ser assimilado com pouco atrito político, uma vez que a expansão da riqueza nacional permite dar continuidade ao atendimento desses interesses firmados no orçamento, acrescentando-se novos interesses de novos grupos de pressão. Trata-se de um processo expansionário dos gastos públicos cuja presença é persistente nas democracias constitucionais onde as eleições periódicas renovam a possibilidade de apresentação de novas demandas por grupos de pressão. O caráter expansionário da despesa pública é acompanhado do caráter deficitário das democracias, o qual, no mais das vezes, é resolvido pelo meio de emissão de dívida e não pelo incremento correspondente de carga tributária, com impacto nas gerações futuras.

Bernard Süßmuth e Robert Weizäcker (2006, p. 171) observam que essa tendência de déficit é de natureza política e não fundamentada em razão de ordem técnica. Eles observam que as autoridades fiscais normalmente invocam três razões para o recurso ao crédito público. A primeira aponta para a utilização do gasto público e do endividamento como estratégia para combater eventual recessão através do estímulo da atividade econômica. A segunda explicação coloca o endividamento como meio de suavizar as variações das exigências tributárias (*tax smoothing*). A terceira linha de argumentação reside em considerar o endividamento como mecanismo para a justiça intergeracional.

Entretanto, os citados autores questionam essas razões. No que concerne ao primeiro fundamento, eles argumentam que não há evidência de que a dívida pública possa estimular a demanda agregada – objetivo da política fiscal expansionária –

especialmente porque o déficit público é seguido de uma redução da atividade privada que pode reduzir ou eliminar os efeitos da política fiscal. Quanto ao segundo argumento, os autores observam que não há evidência teórica ou empírica de que o crescente endividamento tenha esse fundamento de proteger os contribuintes das variações momentâneas de receitas públicas (2006, p. 171).

O terceiro argumento é o que mais nos interessa. De acordo com os autores, da mesma forma que os motivos anteriores, não há evidência que o endividamento decorra do deslocamento temporal da tributação de modo a possibilitar o financiamento de investimentos que beneficiarão as futuras gerações (2006, p. 172-173). Eles observam que, na realidade, o deslocamento do ônus da tributação para as futuras gerações constitui mecanismo de proteção de poder nas democracias constitucionais, em que

[...] gastos visíveis (subsídios para empresas e transferências diretas para o setor privado) são realizados para ganhar votos pouco antes das eleições, e governo financiam esses gastos por receitas invisíveis, preferencialmente dívida, para não perder votos. (2006, p. 174)

Essas características fundamentais do processo político de competição inerente às democracias (incrementalismo da despesa e expansão da dívida) agravam-se no contexto de recessão econômica, cuja solução da crise demanda reforma não só das estruturas econômicas, mas também da estrutura de direitos, o que vem sendo chamado de *consolidação* ou *ajuste fiscal*.¹²⁷

Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além (2016b, p. 379) observam que a dificuldade de os governos implementarem um ajuste fiscal passa por definir sobre quem vai incidir o custo do mesmo. Sendo o ajuste fiscal um processo pelo qual a redução do déficit pode ser alcançada por meio da adoção de várias opções (desenhos de ajustamento, segundo terminologia desses autores)¹²⁸, essa questão é fundamental. A

¹²⁷ Quando nos referimos à *estrutura de direitos* estamos nos referimos não somente aos direitos cujas condições de aquisição já foram atendidas, mas também às expectativas de direito ou mesmo os interesses que, embora tutelados por normas jurídicas, não correspondem a um direito subjetivo.

¹²⁸ Os autores destacam, de modo simplificado, quais são as alternativas de ajuste fiscal. Na esfera do *Governo* (administração direta, autarquias e fundações) pode haver ajustes (a) no lado da receita, isto é, nos *tributos diretos* (*renda* de pessoa física e jurídica e *patrimônio*) e *indiretos*; também (b) no lado da despesa (gasto), isto é, na (b.1) despesa *corrente* (em especial salarial de servidores) e *investimentos*, ou (b.2) nos *subsídios* e *transferências*. Na esfera das empresas estatais destaca o ajuste na *receita*, ou seja, nas tarifas cobradas, e, no lado da despesa, efetuando os mesmos ajustes aplicáveis ao Governo, isto é, no controle de gastos correntes (salários e outros) e investimentos. Embora esse esquema seja simplificado,

influência de grupos específicos pode, por vezes, ocasionar uma paralisia fiscal, segundo a qual o déficit fiscal se perpetua pelo simples fato de que, embora determinados grupos tenham força para bloquear os cortes de seus benefícios, eles não têm o poder para impor uma taxaço sobre os demais membros da sociedade. Assim, o Governo sucumbe à reação dos grupos organizados, paralisando o esforço fiscal, por não haver reação coordenada de outros grupos (2016b, p. 388).

Somando-se ao cenário de paralisia fiscal a que Giambiagi e Além se referem, há a situação de efetivação do esforço fiscal por meio de comprometimento da estrutura de direito das camadas mais vulneráveis e menos capazes de organização coordenada em grupos de pressão. A literatura é farta em exemplos em que o corte orçamentário ocorreu não em despesas que favorecem grupos de maior renda, mas justamente naqueles que mais precisam dos aportes públicos para assegurar uma renda mínima ou acessar serviços essenciais, como educação, saúde e transporte público.¹²⁹

O comportamento político de se reconhecer direitos a grupos de pressão organizados, financiando-os por meio de dívida, ou de resistência a supressão ou redução de direitos é um típico caso de preferência temporal gerada por força dos mecanismos democráticos. Através dele, a geração atual, desconsiderando os impactos nas próximas gerações, utiliza-se de sua posição temporal para gerar um ônus que será suportado não apenas por um outro grupo populacional da geração atual (conflito distributivo intrageracional), mas por meio da transferência para uma geração futura (conflito redistributivo intergeracional).

Conforme observamos, de acordo com a teoria de Rawls, a preferência temporal é irracional na perspectiva individual e injusta na perspectiva de uma sociedade e suas gerações. É irracional para o indivíduo porque ao dar preferência ao presente (por exemplo, através do consumo imediato de toda sua renda), ignora possíveis consequências danosas no seu próprio bem-estar futuro (como por exemplo, pobreza em virtude da incapacidade de gerar renda quando idoso). Por outro lado,

ele evidencia a complexidade do processo decisório, dado que, em cada ramo, é possível divisar várias possibilidades. (2016, p. 381).

¹²⁹ Veja-se, e.g., a recente *Declaração sobre a Visita ao Reino*, emitida pelo professor Philip Alston, comissário das Nações Unidas sobre extrema pobreza e direitos humanos, que aponta o impacto desproporcional da austeridade sobre mulheres e crianças mais pobres (ALSTON, 2018).

também seria irracional dar preferência extremada ao futuro, o que poderia comprometer inclusive as bases para se chegar ao futuro. A questão é de uso da prudência racional na medida em que o indivíduo viverá uma única vida e arcará com as consequências de suas decisões ao longo dela. No ponto de vista das relações entre gerações, a preferência temporal se mostra injusta porque, no caso, a geração presente impõe um ônus à geração futura sem que essa tenha condições de replicar tal pretensão, limitando, no menos, a liberdade de escolha e, no seu extremo, a própria condição de manutenção das instituições justas que serão as bases para a sua vida digna.

Nesse caso, a decisão da geração atual pode ser racional - atender a finalidade pretendida de alcançar bem-estar durante toda a vida da geração que a decide – e, até mesmo, fundar-se na pretensão de atendimento do princípio da diferença, estabelecendo-se o atendimento desse requisito de justiça para a geração presente. Esse comportamento pode ser impulsionado não por mero egoísmo geracional, mas por um otimismo exagerado em relação ao futuro.¹³⁰ Entretanto, independentemente das razões que levaram a geração atual a ser comportar desse modo, o endividamento é *injusto* pois o bem-estar é alcançado pela imposição direta de um sacrifício à outra geração.

A fim de evitar essa injustiça e tentar minorar o conflito distributivo intergeracional entra em cena a Constituição Creditícia, que veicula a regulação do uso do *crédito público* e da *dívida pública*, em particular sobre a perspectiva de controle do ciclo de transferência intergeracional da dívida.

Conforme lição de João Ricardo Catarino (2016, p. 149), o *crédito público* “é o conjunto de operações levadas a efeito pelo Estado tendo em vista a obtenção de meios de liquidez (empréstimo público) para a satisfação de responsabilidade financeira”. Para o professor português, o crédito público pode ser visto como *instituição pública* e como *instrumento financeiro*. Na primeira acepção, trata-se do conjunto de regras e práticas sociais que regem as operações de crédito; na segunda, refere-se ao “conjunto de operações de endividamento e de gestão da dívida pública levada a efeito pelo Estado com a finalidade de obter a liquidez necessária para a cobertura das suas necessidades e responsabilidades” (CATARINO, 2016, p. 149).

¹³⁰ Caso exemplar é o do Rio de Janeiro e o financiamento de despesas correntes por meio (ABRAHAM, 2018b) .

Marcus Abraham, por sua vez, observa com a propriedade que lhe é peculiar, que

[...] o crédito público numa operação de empréstimo sob duas óticas: a) crédito público como sendo um instrumento de intervenção na sociedade, em que o Estado, agindo como credor, oferece recursos financeiros ao particular de maneira menos onerosa que o mercado, para que este possa desenvolver alguma atividade econômica ou social de interesse público; b) crédito público como fonte de receitas públicas, em que o Estado toma emprestado recursos financeiros do particular, para que possa atuar diretamente na realização das suas atividades, fazendo frente às despesas públicas. (ABRAHAM, 2018a, p. 188)

João Ricardo Catarino (2013, p. 548) observa haver um *direito* do crédito público que “engloba várias atividades autónomas ainda que complementares entre si: a atividade de recurso ao crédito público, interno e externo e a atividade de gestão de dívida pública, compreendendo a amortização, o pagamento de juros e outros encargos financeiros”. Ele observa, com razão que:

Uma vez que os Estados não têm uma lógica de aforro idêntica à dos particulares, que dirigem parte dos seus esforços ao acúmulo patrimonial, eles podem muito bem necessitar de financiamento para lançar grandes projetos de investimento, de interesse nacional (barragens, pontes, estradas), para os quais são necessários recursos em montante superior, em especial nos primeiros anos. Trata-se do que muito vezes se designa de “défice virtuoso” para realçar o efeito positivo desse investimento nos anos vindouros, sobre a atividade económica e os níveis de bem-estar dos cidadãos.

Mas nem sempre é assim. Preocupante deve ser a situação pela qual um Estado contraia dívida para satisfazer necessidades de despesa corrente. Isso violaria a “regra de ouro” das finanças públicas, segundo a qual as despesas correntes não devem ser cobertas com receita de capital. Qualquer que seja o caso, persistência de défices orçamentais com carácter estrutural poderá determinar o frequente recurso à contração de mais dívida pública, indiciando problemas de política orçamental, uma situação financeira pouco saudável e um agravamento das condições de financiamento. (CATARINO, 2016, p. 150-151)

João Ricardo Catarino (2016, p. 149) observa que, na atualidade, o crédito público assumiu carácter permanente ante o carácter estrutural da dívida pública e os déficits fiscais. No mesmo sentido, observa Marcus Abraham (2018a, p. 193) não mais ser correto dizer que o crédito público constitui uma modalidade de receita pública extraordinária, constituindo-se, na realidade, fonte regular de recursos sendo classificada inclusive como receitas de capital.

A constatação do caráter permanente do uso do crédito público (e do ciclo de transferência intergeracional) denota a relevância de uma adequada regulamentação jurídica, estabelecendo patamares jurídicos para equilíbrio de forças entre a geração atual e as futuras, o que deve ser apresentado em um direito do crédito público e da Constituição Creditícia. O crédito público, como meio de financiar as necessidades da geração atual necessita de limites rigorosos, pois, embora permanente, deve ser considerado o último recurso em face de uma necessidade premente, em particular quando se trata de recorrer ao endividamento para atendimento de despesa de consumo.¹³¹

Ao tratar da realidade constitucional portuguesa, João Ricardo Catarino observa que a Constituição Portuguesa de 1976 prevê um conjunto de normas jurídicas relativas ao processo de autorização de uso do crédito público que forma a chamada Constituição Creditícia. Conforme destaca o ilustre professor:

O recurso ao crédito público não é uma atividade na livre disposição dos Governos pois o endividamento público mais não é do que impostos diferidos ou futuros. Se assim fosse os Governos poderiam facilmente subverter o princípio da legalidade e da reserva da competência legislativa que vigora no lançamento de impostos, substituindo-os por endividamento público. Assim, o recurso ao crédito público, tal como o lançamento de impostos, deve ser consentido pelo povo através dos seus legítimos representantes, a Assembleia da República. (CATARINO, 2016, p. 144)

O professor prossegue asseverando o caráter incipiente das disposições constitucionais, destacando haver apenas duas normas constitucionais que fazem

¹³¹ A controvérsia acerca da proposta de orçamento italiano para 2019 é um exemplo do que pode ocorrer quando a Constituição Creditícia não traz exigência normativa clara em vista do uso do crédito público. Proposto pelos recém-eleitos partidos governantes *Cinque Stelle e Lega*, o orçamento prevê aumento das despesas públicas com programas para combater a pobreza estabelecendo renda mínima universal para os cidadãos italianos desempregados (de aproximadamente €780 por família), cortes de impostos (de 23%-43% para 15%-20%) e abandono de reformas do sistema de aposentadoria para aumentar a idade mínima de aposentação, tendo como consequência déficit orçamentário de 2,4% do GDP. Ou seja, trata-se de benefícios sociais e tributários concedidos à custa de endividamento próximo ao limite de 3% estabelecido no Pacto Orçamental para os países da zona do euro. A União Europeia, pela primeira vez na história, utilizou-se da prerrogativa de solicitar mudanças na proposta de orçamento de um Estado Membro. No relatório para imprensa divulgado pela Comissão Europeia, o órgão observou que o orçamento proposto propicia uma *deterioração* no balanço estrutural para 2019 de 0.8% do PIB, quando o Conselho Europeu, inclusive com participação da Itália, havia recomendado uma *melhora* de 0.6% do PIB. A Comissão também destacou que os cidadãos italianos já estão gastando em serviço da dívida o mesmo do que com educação (€65.5 bilhões ou 3.8% do PIB). O *fact sheet* da decisão do Conselho Europeu está disponível em European Commission. European Commission Opinion on the 2019 draft budgetary plan of Italy http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6175_en.htm, acesso em 28/10/2018

referência diretamente à questão do crédito público, quais sejam os artigos 105º e 161º al. h), concluindo que:

No primeiro [art. 105º] se estabelece que o Orçamento do Estado deve definir as regras a que deve obedecer o recurso ao crédito público. Trata-se, como se vê, de preceito legal pouco exigente, deixando o estabelecimento dessas condições na livre disponibilidade dos Governos.

Por outro lado, o artigo 161º al. h) da CRP apenas declara a competência da Assembleia da República para autorizar o Governo a contrair e conceder empréstimos e realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante (ou de curto prazo).

Estas normas nada dispõem sobre limites de endividamento público nem os poderes e instrumento de fiscalização da Assembleia da República ou de outros órgãos de soberania, como o Tribunal de Contas impediram a contração de défices excessivos. Alguns Estados, como a Espanha, introduziram recentemente nas suas Constituições políticas limites máximos de endividamento público, como forma de evitar os défices excessivos e seus problemas. (CATARINO, 2016, p. 145-146)

A realidade brasileira é um pouco distinta, pois se extrai do próprio texto constitucional normas jurídicas que preveem a regra de ouro nas finanças públicas e a utilização do banco central como prestador de último recurso para o governo.

Essas normas têm o mérito de impor limites ao endividamento e à despesa pública de modo a destacar a importância da adequada apreciação do modelo de realização de despesa pública. Entretanto, sob pena de vulneração da justiça entre gerações, elas devem ser interpretadas na perspectiva de uma teoria da justiça intergeracional.

11.1.1 A regra de ouro (art. 167, III, da CRFB/88)

O modelo constitucional do que, adotando a terminologia de João Ricardo Catarino, poderíamos chamar de Constituição Creditícia brasileira abrange dois comandos constitucionais que limitam o poder dos governos de realizar despesa pública e de recorrer ao crédito público.

O primeiro deles é a chamada *regra de ouro*, positivada no art. 167, III, da CRFB/88, que assim dispõe:

Art. 167. São vedados:
.....

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
.....

O dispositivo estabelece a vedação do ente público recorrer ao crédito público em montante superior às *despesas de capital*. A especificação do que seja *despesas de capital* está positivada no art. 12 da Lei nº 4.320/1964, segundo a qual se enquadram nesse tipo de despesa os *investimentos* (art. 12, §4º), as *inversões financeiras* (art. 12, §5º) e as *transferências de capital* (nestas incluídas a *amortização da dívida pública*, conforme art. 12, §6º). Tradicionalmente, classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, 2015, p. 76).

A teor da expressa dicção legal, consideram-se *inversões financeiras* as dotações para aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas já constituídas, não importando aumento de capital, e a constituição ou aumento de capital de empresas comerciais ou financeiras. E as *transferências de capital* são dotações destinadas a investimentos ou inversões financeiras de outras pessoas de direito público ou privado. Quanto aos *investimentos*, é recorrente referir-se a esse tipo de despesa de capital como aquelas dotações aplicadas em softwares, obras, aquisição de instalações, equipamentos, material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, 2015, p. 72). A mesma ênfase é dada nas leis de diretrizes orçamentárias, que tem limitado o significado do termo *investimento* às despesas com aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado e realização de benfeitorias em bens da União por empresas estatais ou necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União (art. 44, §1º, I e II, da Lei nº 13.707/2018).

A importância da norma no ponto de vista intergeracional reside na vedação constitucional de o governo recorrer ao crédito para a realização da despesa de corrente, isto é, endividar-se para pagamento de despesas como folha de pagamento e previdência social. A norma é central na nossa prática financeira intergeracional pois a ausência

desse freio constitucional permitiria que a geração atual, a título de assegurar direitos adquiridos, avançasse sobre a esfera de liberdade das gerações futuras através da emissão de dívida.

Entretanto, adota-se no Brasil uma interpretação demasiadamente leniente da regra constitucional. De acordo com a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional para verificação do cumprimento da norma, basta que as despesas de capital não extrapolem as operações de crédito para ter o cumprimento da norma constitucional. Reputamos essa interpretação equivocada, pois assume que toda despesa de capital pode ser financiada por crédito público, ou o que é pior, que despesas correntes podem ser financiadas pelo uso do crédito público desde que observado aquele limite.

Essa visão, na perspectiva da teoria da justiça intergeracional de John Rawls não se sustenta porque é possível divisar hipótese de investimento de curtíssimo prazo (investimento em tecnologia equipamentos de curta vida útil ou mesmo bens imóveis extravagantes) que não implica ganhos de cultura e civilização. A interpretação da norma, para ser adequada, deve considerar despesa de capital conceito juridicamente mais restrito do que aquele adotado pela contabilidade pública e pela Lei nº 4.320/64, abrangendo tão somente os investimentos que importem ganhos de cultura. O endividamento deve gerar uma poupança para as futuras gerações, sob pena de ser injusto (vide Tabela 1 – Hipóteses de transferência).

De qualquer modo, reitera-se que a norma constitucional, desse modo, positiva a regra de ouro na área das finanças públicas que veda a realização de déficit superior à despesa de capital. Isto é, veda a emissão de dívida para realização de despesa corrente ou de consumo, salvo situações específicas (*rectius*: excepcionais), autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais.¹³² No ponto de vista intergeracional, importa que o governo não deve prever nos orçamentos déficits em razão de despesas correntes, de modo que a geração atual não dilapide poupança recebida, não gere nova poupança ou retire a capacidade das futuras gerações de acumulá-la.

¹³² Os créditos suplementares e especiais são modalidades de créditos adicionais, que visam atender a uma necessidade subestimada (suplementar) ou não contemplada no orçamento (especial). Exigem deliberação do Poder Legislativo para sua autorização.

Diante dessa interpretação extremamente benéfica para a geração atual, a norma constitucional não precisou ser invocada para paralisar o gasto corrente. Ainda de acordo com a metodologia adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional, até hoje a despesa de capital sempre superou a emissão de dívida pública, mesmo quando a dívida era emitida para fazer face às despesas com previdência social. Entretanto, diante da realidade de déficits reiterados estamos no limite de invocar a regra de ouro para reconduzir a despesa corrente a patamares compatíveis com a previsão constitucional. Em 2017, as despesas de capital superaram em R\$ 28,8 bilhões a realização de operações de crédito, sendo certo que esse resultado somente foi alcançado pelo advento de receita extraordinárias através do aporte de 50 bilhões de reais ao Tesouro Nacional pelo BNDES (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2017). Entretanto, para o próximo triênio (2019, 2020 e 2021), ressalvada a existência de outros créditos extraordinários, é esperado o descumprimento da regra de ouro, uma vez que se torna necessária a realização de operações de crédito em montante superior à despesa de capital em função dos sucessivos déficits no orçamento, conforme se verifica na Tabela 4.

TABELA 4 - PROJEÇÃO DA REGRA DE OURO PARA OS PRÓXIMOS EXERCÍCIOS – R\$ BILHÕES A PREÇOS CORRENTES

	2019	2020	2021
I- Receitas de operações de crédito	1008,6	1271,2	1508,7
II - Despesas de capital	748,4	963,9	1280,3
Margem Regra de Ouro (II-I)	-260,2	-307,3	-228,4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Para sermos coerente com a teoria da justiça intergeracional de John Rawls, é necessário reconhecer a modificação da natureza jurídica de certas despesas ora reputadas como correntes. Como visto mais acima, as despesas de capital, em geral, têm como resultado um bem de capital. Entretanto, a Lei nº 4.320/64 considera também como despesas de capital os gastos com os chamados *programas especiais de trabalho*. Há duas formas de se interpretar esse conceito. A primeira, refere-se ao *regime de execução especial*, em que são estabelecidas dotações globais para despesas que, por sua natureza, não possam ser cumpridas de modo subordinado às normas gerais de execução da despesa. Equivale ao chamado *black budget* americano, onde são estabelecidas dotações globais para determinados segmentos do serviço público (em

particular, o militar) para realização de operações especiais e desenvolvimento de pesquisa militar. No Brasil, a aplicação mais evidente é a utilização no programa de proteção às testemunhas, em que, por razões óbvias, não podem ser identificados os seus destinatários.

À luz de teoria da justiça intergeracional, porém, podem ser incluídas no conceito de formação de capital as despesas que, embora pela contabilidade tradicional sejam reputadas correntes (por não formarem um bem de capital), importem ganhos permanentes de cultura e civilização. Entra nesse grupo os investimentos destinados a lidar com determinado problema intergeracional de modo focado, no tempo e no espaço. O exemplo mais evidente são programas de transferência de renda que visam o esforço de erradicação da pobreza extrema entre crianças vinculados à contrapartida educacionais e de saúde por parte dos beneficiários, desde que haja delimitação temporal no programa. A simples consideração dessa despesa como corrente abre margem para que sejam objeto de contingenciamento caso se atinja o limite da regra de ouro, situação em que traz prejuízo intergeracional grave, ao contrário do ocorreria com despesas de custeio ordinárias.

A inclusão de despesas como as destinadas a erradicação da pobreza extrema como programa especial de trabalho seria a solução para eliminar essa distorção, permitindo com que a despesa fosse tratada como investimento para fins de cumprimento da regra de ouro e, sobretudo, de proteção da despesa contra cortes orçamentários que serão necessários para reconduzir a despesa à margem aceitável pela regra de ouro.

É importante notar, porém, que mesmo que considerássemos a despesa com Bolsa Família como um modelo capaz de ser enquadrado nesse conceito intergeracional de programa especial de trabalho, ainda assim não seria possível reconduzir o uso do crédito público ao limite da regra de ouro, uma vez que o programa é de baixo custo orçamentário (de 30 bilhões de reais para 2019), incapaz de fazer frente a um saldo negativo estimado em 260 bilhões de reais, grande parte decorrente de conta de aposentadorias.

Como visto na Parte II (Tabela 2), na perspectiva da teoria da justiça intergeracional de Rawls é injusto cobrirmos despesas públicas correntes (de consumo) com dívida pública. E é justamente isso que já fazemos na prática quando incorremos em endividamento para atendimento do déficit previdenciário, muito embora, oficialmente, estejamos a cumprir a regra de ouro. A situação torna-se extremamente grave quando, mesmo adotando-se uma interpretação leniente – para não dizer extravagante - da regra de ouro, estamos em vias de descumpri-la.

11.1.2 Vedação ao Banco Central para empréstimo ao Tesouro (proteção da estabilidade da moeda)

A segunda norma que incluímos como cláusula de justiça intergeracional financeira na Constituição Creditícia é a que veda os empréstimos do Banco Central ao Tesouro Nacional, em particular pela emissão de moeda (senhoriagem). O que está em questão com a prática dos empréstimos dos bancos centrais ao tesouro do governo são dois pontos: (a) a estabilidade da moeda e a transparência no conflito distributivo intra e intergeracional; e (b) a demonstração da capacidade de a democracia (valor central da teoria da justiça da John Rawls) garantir estabilidade econômica.

A. *A estabilidade monetária e conflito distributivo intra e intergeracional*

No que se refere à estabilidade monetária, não se pode olvidar que ela tem um valor fundamental para a justiça intergeracional porque ela é o meio de reserva e transferência de valor econômico através do tempo. Da mesma forma que é necessária a preservação de bens naturais (meio ambiente), físicos (infraestrutura) e de civilização (cultura e conhecimento científico), também é necessária a preservação dos meios de viabilização das trocas intersubjetivas (liberdade de manifestação de ideias e reunião etc.). Dentre esses meios de viabilização das trocas intersubjetivas está a moeda. Como é sabido, a moeda tem a função de expressar *valores* de forma juridicamente válida, o que ocorre adotando-a legalmente como *padrão de valor, meio de reserva de valor*¹³³ e

¹³³ Conforme explica Milton Friedman, uma razão para as poupar dinheiro é propiciar uma reserva para as emergências futuras e, embora o dinheiro seja apenas um dos meios disponíveis, este o patrimônio preferido para tal finalidade (FRIEDMAN, 1994).

meio de pagamento com eficácia liberatória (FRIEDMAN, 1994). Entretanto, para que se alcance essa finalidade, a moeda deve possuir estabilidade, isto é, o seu *valor* não pode se deteriorar de tal modo que a função de referência de valor perca sua eficácia.

Na perspectiva do conflito distributivo intergeracional, é importante observar que um dos riscos do financiamento pelo Banco Central da despesa pública pela senhoriagem é que ela cria a ilusão de não conflito distributivo, causando distorção da percepção da ação coletiva de acumulação de capital. Essa distorção impede que se tenha em devida dimensão os nossos termos de troca com o futuro, expresso principalmente em termos de juros da economia. A clareza dos termos de troca é essencial para a propiciar uma construção justa do desenvolvimento e a preservação do equilíbrio entre gerações, que constitui parte importante da construção da poupança intergeracional. Esse fenômeno foi identificado com argúcia por Gustavo Franco:

A modernização das instituições monetárias teria de permitir que os excessos nascidos no terreno fiscal ficassem mais transparentes e orientassem melhor o debate sobre avanços nos temas da moeda sadia e da responsabilidade fiscal. [...] O que está em jogo é o modo como o Brasil concebe seu futuro, hoje muito distante, afastado por juros muito elevados. Este é o país de Stefan Zweig, cujo futuro nunca chega, pois permanece consumido pelo imediatismo, através de termos de troca muito desfavoráveis entre o presente e o futuro. Hoje parece emergir uma espécie de conflito distributivo intergeracional, ou uma nova consciência sobre o tempo econômico, ao final de uma longa adolescência em assuntos fiscais e financeiros que se apresenta como o grande desafio macroeconômico dos próximos anos.

O principal caminho para se perder essa orientação de valor é o afrouxamento monetário, isso é, o aumento da quantidade de moeda em circulação. O ponto central que nos interessa é que o principal motivo para o afrouxamento monetário é a necessidade de o tesouro fazer frente ao déficit fiscal. Ou seja, a confusão entre a função de emissor de moeda e de banco governamental.¹³⁴

¹³⁴ Outra razão relevante é quando ocorre a confusão entre a função de banco central como emissor de moeda e de banco comercial, cuja emissão de moeda permitia novos contratos de empréstimo e aumento dos lucros do banco, como ocorreu com o Banco do Brasil, na década de 1850 (FRANCO, 2017, p. 296)

Como visto, a preocupação mais evidente com a questão da justiça intergeracional no ponto de vista financeiro é a dívida pública, eis que representa um meio mais direto de transferência de obrigações de um grupo para o outro, sendo contabilizado com mais precisão nas contas nacionais. Entretanto, nós vimos que os déficits podem também ser financiados pela emissão de moeda, prática particularmente comum em países com desarranjos estruturais graves no que concerne ao controle da despesa pública. Tais emissões, por sua vez, geram inflação. Griziotti, em sua clássica obra *Princípios de Ciencia de las Finanzas*, aponta algumas particularidades importantes sobre a inflação:

- 1) A desvalorização atinge em massa todos os valores que seguem os mesmos altos e baixos da moeda, e não a cada titular da nova emissão (minam assim, todas as obrigações públicas e privadas, soldos, pensões e salários, a totalidade da moeda em circulação.)
- 2) Portanto, tais efeitos se multiplicam no espaço, estendendo-se também a outros bens que não a moeda e no tempo (transmitindo a valores preexistentes à inflação).
- 3) A destruição da riqueza produzida pela inflação é mais que proporcional à renda que o Estado obtém através da emissão. Depende da magnitude da riqueza preexistente, que é diminuída pela inflação, e pela diminuição do valor, que ocorre em circulação, após a emissão de uma nova moeda.
- 4) Como o valor diminui as receitas fiscais para cada emissão sucessiva de moeda, que vai se desvalorizando progressivamente, o valor da dívida pública diminui até ser anulada quando a própria moeda é anulada. (1949, p. 459/460)¹³⁵

Esse processo de destruição coletiva de valor pode representar uma solução de curto prazo para o endividamento de governos. Entretanto, ele traz efeitos problemáticos para a economia como um todo, destruindo a capacidade coletiva de

¹³⁵ Do original: “1) La desvalorización grava en masa todos os valores, que siguen los mismos altibajos de la moneda, y no a cada poseedor de la nueva emitida (Así, merman todas las obligaciones públicas y privadas, los sueldos, las pensiones y los salarios, la totalidad de la moneda en circulación.) 2) Por lo tanto, tales efectos se multiplican en el espacio, extendiéndose también a bienes distintos de la moneda, y en el tiempo (trasmitiéndose a los valores preexistentes a la inflación.) 3) Las destrucciones de riqueza producida por la inflación son más que proporcionales a los ingresos que el Estado obtiene mediante la emisión. Ellas dependen de la magnitud de la riqueza preexistente, que merma por la inflación, y por la disminución de valor, que se produce en la circulación, después de la emisión de nueva moneda. 4) Mientras disminuye el valor de los ingresos fiscales por cada emisión sucesiva de moneda, que va desvalorizándose progressivamente, descende el valor de la deuda pública hasta anular-se cuando se anula la moneda.”

planejamento de longo prazo, culminando com a visão de curtíssimo prazo prejudicial aos interesses intergeracionais.

No caso brasileiro, o processo de destruição foi agravado pela complacência das autoridades brasileiras com a inflação e com a criação de mecanismos seletivos de proteção do valor da moeda, situação que perdurou durante várias décadas no Brasil, atravessando gerações. Conforme anota Gustavo Franco:

[...] a experiência monetária brasileira no período de 1933-2013 conheceu extremos dificilmente encontráveis em outros países. Pode parecer que o flagelo da hiperinflação teve uma aparição apenas efêmera em nossa terra pois, quando aferido pela nomenclatura técnica mais restrita, foi observado apenas durante quatro meses [...] na passagem de 1989 para 1990. Entretanto, a duração do período dito de “inflação muito elevada”, definida como aquela superior a 100% ao ano, foi de exatos 182 meses, entre abril de 1980 e maio de 1995. Considerando os anos de maturação e preparativo, bem como a incrível sucessão de batalhas perdidas no combate à inflação, é difícil rejeitar a ideia de que a hiperinflação tenha se tornado uma referência central para esses oitenta anos, uma espécie de clímax e também de cartase que terminou colocando em perspectiva toda a experiência anterior e posterior. Seria exagerado, ainda que não totalmente equivocado, enxergar na ordem monetária estabelecida em 1933 uma espécie de “ovo de serpente”, em vista do estabelecimento simultâneo do curso forçado, dos controles cambiais e da repressão à usura, bem como da ausência de um banco central vocacionado para defender o poder de compra da moeda, pois a epopeia da hiperinflação teria lugar quase meio século depois.
(FRANCO, 2017, p. 23)

O professor prossegue:

Durante a vigência da inflação elevada, o Brasil eliminou qualquer traço de ilusão monetária, mas à custa de intoxicar-se progressivamente com a indexação, que passou a funcionar como ilusão coletiva, assemelhada à do dependente químico, pela qual os efeitos da inflação podiam ser vastamente diminuídos de forma utilitária e seletiva. As coisas importantes (rendas, ativos, balanços etc.) estariam protegidas pela correção monetária, e, dessa forma, seria como se estivessem denominadas numa moeda estável. No limite, ou no nível da mitologia, era como se não houvesse excluídos e desassistidos

do manto protetor da indexação, ou mesmo que este fosse igualmente perfeito e confortável para todos, de tal sorte que tínhamos inflação elevada, e mesmo hiperinflação, com “neutralidade distributiva”, como diziam alguns; portanto, era como se ela não existisse [...]

Essa era a curiosa lógica de toda uma família de teorias sobre a chamada “inflação inercial”, cuja popularidade crescia justamente quando a complacência relativa à inflação vinha enfraquecendo, precisava de um “reforço”, e o país se aproximava da hiperinflação. Vale repetir que raramente se ouvia uma defesa aberta da inflação e deu sua funcionalidade, mas era comum a via indireta, ou seja, o ataque consistente ao que era necessário para combater a inflação, os planos de estabilização ditos ortodoxos, emanados do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do neoliberalismo em geral, e sempre recessivos e hostis ao desenvolvimento e às boas causas [...]

Nesse contexto, a ideia do “plano heterodoxo” viria a abrir novos horizontes aos amigos da inflação, ao introduzir a ideia da estabilização sem ajustes nem sacrifícios, a antítese nunca bem enunciada da estabilização ortodoxa, ainda que trouxesse, bem destacada, uma ferramenta antiga e de passado nada brilhante: o congelamento de preços. A experiência foi repetida em incríveis cinco ocasiões, em sequência, a partir do Plano Cruzado, em 1986 e até o Plano Collor II, em 1991 [...], e acabou sendo decisiva para o mergulho na hiperinflação, o mal que supostamente tencionavam evitar. (FRANCO, 2017, p. 40-41)

A hiperinflação entre os meses de dezembro de 1989 e março de 1990 alcançou o percentual de 693%. O histórico acumulado de inflação entre abril de 1980 e maio de 1995 foi de 20.759.903.275.651% (vinte trilhões, setecentos e cinquenta e nove bilhões, novecentos e três milhões, duzentos e setenta e cinco mil e seiscentos e cinquenta e um por cento), uma média de 16% ao mês, tendo o seu pico de 81% (FRANCO, 2017, p. 31). Nesse cenário, a moeda perdeu completamente a função de referência de valor.

Esse quadro de alta inflação perdurou em parte pela sistemática de contas correntes remuneradas, em que os depósitos bancários à vista eram indexados à inflação do dia anterior, permitindo que as famílias de classes A e B bancarizadas reduzissem a sensação de impacto da inflação, não se podendo falar o mesmo da maioria da população, que estava à margem dos mecanismos financeiros sofisticados de proteção contra a perda do valor da moeda. A correção monetária gerava uma seletividade que favorecia as classes mais ricas (que se protegia da inflação pela indexação), mas que prejudicava em especial os mais pobres, que não tinham acesso a mecanismos

financeiros para a correção do valor da moeda e que se viam obrigados a converter a moeda recebida em bens tão logo recebessem o numerário, sob pena de ver o valor do dinheiro desaparecer, fazendo com que a moeda deixasse de ter a função de reserva de valor.

Esse ciclo de destruição de valor a que se referia Griziotti somente foi interrompido com a experiência de estabilização monetária do Plano Real em 1994, que culminou numa série de reformas com reflexos no nosso ordenamento jurídico, dentre eles o fortalecimento da ideia de responsabilidade fiscal, introduzindo a noção de equilíbrio fiscal como um valor institucional. Tratou-se, em grande medida, de uma revolução cultural, com forte carga simbólica, tendo sido observado por Gustavo Franco “não há exagero em afirmar que o fim da hiperinflação resultado do Plano Real mobilizou o imaginário da nação numa intensidade comparável a outras grandes ocasiões da história recente do país, como o movimento das ‘Diretas Já e mesmo a redemocratização’” (2017, p. 538).

As reformas que seguiram ao Plano Real buscaram aperfeiçoar e eliminar os desvios de conduta financeira, equacionando questões de relativas às instituições fiscais e monetárias. Assim, foram implementadas mudanças nas finanças dos estados (cujas dívidas foram refinanciadas), dos bancos estaduais (muitos que funcionavam como verdadeiros bancos centrais dos estados) e federais (que precisavam ter suas funções redefinidas e suas contas saneadas), além de reformas na contabilidade pública a fim de evitar as “maquiagens contábeis” e “pedaladas fiscais”. Além disso, fomentou-se uma solução estrutural para a estabilidade monetária, cujos benefícios seriam distribuídos de forma igualitária entre todos os cidadãos, e não apenas para aqueles que tinham acesso a mecanismos de correção monetária, acabando com a seletividade característica dos planos econômicos anteriores (FRANCO, 2017, p. 68).

B. A democracia e a estabilidade da moeda

O segundo ponto que merece destaque é a democracia como regime capaz de proporcionar estabilidade econômica em um país recentemente egresso de um regime autoritário.

Logo após a redemocratização, havia preocupação da vinculação da hiperinflação com o retorno recente à democracia e com as suas instituições. De fato, observa que Gustavo Franco que o período posterior ao retorno à democracia foi caracterizado por forte crise inflacionária:

Era nada menos que lamentável que as três primeiras presidências depois do retorno à plenitude democrática [Sarney, Collor de Mello e Itamar Franco] tivessem demonstrado uma incapacidade tão óbvia quanto inquietante de entender e lidar com o problema da inflação. São visíveis na historiografia os pudores em se associar a hiperinflação à democracia recém-instaurada, como se isso fosse um elogio certamente imerecido ao regime anterior. Porém não há como fugir dos números: a Nova República teve início com inflação em 198% anuais (pelo IPCA, nos doze meses anteriores a março de 1985), ultrapassou oficialmente a fronteira técnica da hiperinflação (50% mensais) em dezembro de 1989 e terminou com inflação em 82,4%, *apenas no mês de março de 1990*, correspondentes a uma taxa anualizada de 135.423%. Nada melhor se passou com o presidente Fernando Collor, o primeiro eleito em pleito direto desde o início da década de 1960 e titular de imensa legitimidade para propor medidas drásticas e sacrifícios para livrar o país da inflação. Suas ações foram contundentes, mas seu legado foi profunda decepção e ressentimento. O vice-presidente, agora como 33º presidente da República, entrava no oitavo mês no cargo com inflação média mensal em 26,4%, e experimentando uma aceleração proporcional à apatia das lideranças políticas diante do problema. (FRANCO, 2017, p. 545)

Embora fosse difícil ter a exata dimensão do risco que a hiperinflação impunha ao novo regime democrático, o fato é que a consolidação democrática reclamava uma solução nacional e, sobretudo, racional para o problema da inflação. A solução encontrada foi um plano de estabilização elaborado e executado em um contexto democrático muito bem definido: a reforma dos fundamentos da economia através do exercício de poderes bem definidos na Constituição Federal e na legislação ordinária.

Não se pode perder de vista a grandiosidade da tarefa que esse empreendimento representava, sendo necessário o concurso de diversos fatores inerentes ao regime democrático: impedimento de uso de fórmulas autoritárias para controle dos agentes econômicos (decretos, portarias e instruções sem amparo em lei do

parlamento); necessidade de construção de maiorias parlamentares entre atores políticos com liberdade de manifestação e de voto divergente ao plano do governo, com a capacidade de articulação; e, sobretudo, liberdade de crítica da população quanto aos rumos da economia através do exercício do voto e organização de grupos de pressão sobre os parlamentares eleitos. Guardadas as devidas proporções da gravidade do momento, o plano de estabilização monetária do Brasil exigiu esforço de construção de unidade nacional similar de uma guerra contra um inimigo comum.

Desse modo, a estabilidade monetária se apresentou como uma forma de consolidação da democracia, ganho de civilização enorme promovido pelo processo de redemocratização e pela promulgação da CRFB/88, que somente foi possível ser alcançada pelo concurso de fatores, dentre ele a estrita regulação da atuação do Banco Central.

C. O papel do Banco Central e a vedação de concessão de crédito ao governo

Um dos atores fundamentais no processo de estabilização monetária foi o Banco Central do Brasil como encarregado da política monetária. E uma das principais razões foi o fato de que o BCB estava proibido de financiar os déficits do governo por meio da emissão de moeda.

Cláudio Jaloretto (2016, p. 67) observa que o processo de criação dos bancos centrais guarda relação com as funções que historicamente eles vinham assumindo: inicialmente, como função de banqueiro do governo; em seguida, como banco emissor de moeda; e, finalmente, como centralizador das reservas bancárias e prestador de última instância.¹³⁶ Esta última função é justamente a mais difícil para os bancos centrais, não somente porque demanda agir em contrariedade à lógica do mercado, expondo-se a risco justamente quando ele está demasiadamente alto, espantando os demais atores bancários para atuar no fornecimento de crédito, mas também porque

¹³⁶ No mesmo sentido Mendes observa que “em todo mundo, o Banco Central é uma entidade que recebe delegação do governo (e, portanto, do Tesouro Nacional) para exercer algumas funções. As mais típicas são: (a) emissor de moeda; (b) executor da política monetária; (c) depositário dos recursos do Tesouro Nacional; e (c) banco dos bancos.” (MENDES, 2016, p. 206)

demanda enfrentar o seu proprietário (o governo), quando este se encontra sem opções de financiamento no mercado.

É importante destacar que a relevância do BCB no processo de combate à inflação e sua atual projeção como órgão técnico veio a despeito de uma história turbulenta. O Banco do Brasil foi criado em 1851 por d. Pedro II, tendo sido o conferido o monopólio da emissão de moedas até 1866, quando o monopólio foi cassado e a emissão da moeda ficou a cargo do Tesouro Nacional. Somente em 1888 o Banco do Brasil foi novamente autorizado a emitir moeda, papel que desempenhou até a criação do Banco Central do Brasil (BCB) pela Lei nº 4.595/1964. A criação do BCB foi uma necessidade para evitar a confusão entre as funções que deveriam ser desempenhadas por um banco central e um banco comercial. Entretanto, a primeira tentativa claramente não deu certo, pela intervenção incessante do Poder Executivo na gestão do Conselho Monetário Nacional e do BCB e pelo agravamento da confusão dos papéis do Banco do Brasil, BCB e do Tesouro Nacional (FRANCO, 2017, p. 388/445). Gustavo Franco resume o cenário desolador:

O BCB se encontrava paralisado e capturado, enquanto o CMN tendia a tornar-se uma câmara corporativa de interesses especiais em nada alinhada com outros objetivos que não os das agendas de seus participantes. A liberalidade em assuntos fiscais era completa, e cada estado da federação parecia descobrir que podia transformar seu banco estadual numa filial do BCB, com privilégios semelhantes aos que o Banco do Brasil e outros bancos federais desfrutavam, em grau variado, junto ao BCB. Como muitos estados haviam criado suas “unidades fiscais de contas fiscais” à semelhança da Ufir [...], não era um exagero conjecturar que a federação monetária brasileira encontrava tensões inusitadas em consequência do quadro de hiperinflação. O sistema monetário brasileiro havia entrado num estado de absoluto descontrole. (FRANCO, 2017, p. 445)

Para fazer frente a esse quadro caótico, a Constituição Brasileira, desde sua redação originária, consagrou a exclusividade de emissão monetária a um banco central. A sede normativa da competência do banco central está estabelecida no artigo 164 da CRFB/88:

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

Comentando esse dispositivo, Gustavo Franco observa que, embora houvesse a constitucionalização da função da emissão monetária exclusivamente a um banco central, o fato é que a Constituição Brasileira de 1988 não trouxe o Banco Central como instituição constitucional, muito embora outros bancos de menor importância tenham sido previstos no texto constitucional.¹³⁷ Esse modelo constitucional permitia inferir que se cogitava a possibilidade de atribuir novamente ao Banco do Brasil a função de banco emissor (FRANCO, 2017, p. 448-449). Embora o dispositivo em questão, de fato, não criasse uma instituição chamada Banco Central, mas tão somente se previa uma competência exclusiva, na prática o monopólio ficou na mão do Banco Central do Brasil, tal como criado pela Lei nº 4.595/1964.

Entretanto, não significa que a CRFB/88 não tenha trazido avanços significativos, pois concedeu meios de proteção à moeda pela vedação de determinadas operações de créditos em favor do governo. O art. 164, §3º, da CRFB/88, veiculou a vedação ao banco central de conceder empréstimos de modo direto ou indireto ao Tesouro Nacional ou outro órgão que não fosse instituição financeira oficial, autorizando a compra de títulos do Tesouro Nacional exclusivamente para fins de regular as taxas de juros e a oferta de moeda. Eis o teor do dispositivo

Art. 164.

.....

§ 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

Desse modo, o banco central não mais poderia conceder empréstimos ao governo para financiar déficit com recurso que eram levantados não pela captação de recursos entre agentes privados, mas pela emissão de moeda. A proibição é rigorosa:

¹³⁷ Como o BNDES ou BNB, que poderiam ter sido criados por simples lei ordinária.

veda-se tanto a concessão de empréstimos diretos como por meios indiretos (concessão de empréstimos para outras empresas públicas controladas pela União, por exemplo). A compra de títulos emitidos pelo Tesouro somente poderia ocorrer com o objetivo específico de implementar política monetária.

No mesmo sentido, o inciso I do art. 39 da LRF veda ao Banco Central adquirir títulos públicos diretamente do Tesouro Nacional. A exceção à vedação está nos §§ 2º e 3º do mesmo artigo, para autorizar o Banco Central repor a sua carteira vincenda de modo a viabilizar a atividade de implementar a política monetária. A reposição, entretanto, deverá ser realizada a preço de mercado, isto é, à taxa média e condições alcançadas em leilão público de títulos.¹³⁸

O reflexo direto da estabilidade monetária como central na política monetária traz reflexos claros na política fiscal. A partir do momento que a política fiscal, dentre elas a política de despesas públicas, dissocia-se do objetivo da política monetária, o risco de haver descontrole inflacionário e perda de todos os ganhos advindos da estabilidade é premente. Mecanismo de limitação dos meios pelos quais o governo pode se utilizar da autoridade monetária para atender despesas constitui uma das principais formas de proteção da moeda, e, via de consequência, das gerações futuras.

11.2 Limites constitucionais para a despesa pública: Limites com gastos de pessoal e teto de crescimento da despesa pública (Novo Regime Fiscal)

¹³⁸ O que não significa que ainda hoje o Banco Central do Brasil não seja utilizado para financiar o Tesouro Nacional através da transferência dos resultados positivos do BCB através dos ganhos cambiais com as reservas internacionais. A criatividade brasileira De acordo com art. 6º da Lei nº 11.803/08, o resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno, conforme apurado em seu balanço, será considerado: (a) se positivo, obrigação do Banco Central do Brasil com a União, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional; e (b) se negativo, obrigação da União com o Banco Central do Brasil, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil do exercício subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional. O problema é que, no caso específico dos resultados financeiros das operações com reservas cambiais, não há a efetiva negociação de moeda, de forma que as variações cambiais são registradas como variações patrimoniais sem que tenha efetivo ingresso de recursos nos caixas do Banco Central. Nesse contexto, a transferência de recursos automática apenas em razão da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional se afigura tecnicamente temerário no ponto de vista gestão e, conforme padrões contábeis internacionais, caracteriza financiamento implícito do Tesouro pelo Banco Central.

O terceiro conjunto de regras que formam o tripé do equilíbrio fiscal na CRFB/88 são os limites de gastos públicos. Eles são de dois tipos: (a) o limite com gastos de pessoal; e (b) limite para crescimento da despesa pública.

11.2.1 Novo Regime Fiscal

O Novo Regime Fiscal (NRF) é um regime transitório de política fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que estabelece teto para as despesas primárias da União, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social.¹³⁹ Diz-se transitório o regime fiscal porque ele é previsto para vigor durante vinte exercícios financeiros (até 2036, portanto), podendo ser revisto após dez exercícios (em 2026), daí a sua inclusão não no texto da Constituição da República, mas sim no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O objetivo principal desse regime é inibir o crescimento da despesa primária da União em percentual superior ao da inflação medida pelo IPCA (acumulado em doze meses completados em junho do ano de envio da proposta de lei orçamentária ao Congresso Nacional), ressalvados os gastos que o ADCT expressamente exclui da incidência de limite individualizado.

A. Dos limites

Os limites são individualizados para as despesas primárias (a) do Poder Executivo; (b) dos órgãos do Poder Judiciário da União: do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios; (c) dos órgãos do Poder Legislativo da União: do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União; (d) do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; (e) da Defensoria Pública da União.

¹³⁹ Ficam excluídos no teto o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social com direito à voto (art. 165, §5º, II, da CRFB/88)

Esses limites constituem o subteto que, somados, devem manter as despesas primária limitadas à despesa do ano anterior corrigida pela inflação. Para o exercício de 2017, a despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, foi corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento). Para os exercícios subsequentes, o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, ou outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Os limites abrangem a previsão, fixação e a execução da despesa. Desse modo, a mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária deve prever valores máximos de programação compatíveis com os limites individuais calculados, sendo vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita ao limite.

Dada a própria natureza do limite da despesa, ficam excluídos o crédito extraordinário (art. 167, §3º, CRFB/88), os gastos da Justiça Eleitoral para eleições, bem como o aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

B. Do impacto das propostas legislativas no limite

Um ponto que merece destaque é a regra que estabelece que qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deva ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113, ADCT). A norma constitucionaliza a exigência de análise de impacto financeiro orçamentário que já eram previstas nos artigos 16, I, e 17, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. As normas da LRF preveem que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, ou a criação e o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. No caso das despesas obrigatórias de caráter continuado, além do impacto orçamentário e financeiro, é necessário que se evidencie a fonte dos recursos.

A novel exigência constitucional é salutar. Porém, não especifica o marco temporal da análise de impacto e, caso se decida utilizar o curto marco temporal da LRF (três exercícios), pode prejudicar a intenção da norma constitucional de reconduzir as despesas para um patamar razoável em 20 anos. A delimitação do impacto apenas para os primeiros anos pode ensejar a utilização de técnica de aumento progressivo da despesa para burlar os limites rigorosos do Novo Regime Fiscal, apresentando-se projetos de baixo impacto imediato, e postergando os maiores impactos para os exercícios subsequentes. Desse modo, a análise dos impactos deve abranger o período integral de vigência do regime fiscal de modo a deixar claro os impactos futuros da despesa.

C. Das sanções pelo descumprimento

Uma norma que estabelece um limite somente pode ser considerada eficiente se vier acompanhada de uma sanção que dissuada o seu destinatário do intento de descumprimento. Nesse ponto, o NRF atendeu esse requisito ao adotar sistemática análoga às sanções da LRF na hipótese de descumprimento dos limites estabelecidos, estabelecendo sanções institucionais com o foco particular na despesa com pessoal, entretanto, sem estabelecer punição adicional para os governantes.

No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, e sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações: (a) concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional; (b) criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; (c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (d) admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; (e) realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no item anterior; (f) criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de

representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares; (g) criação de despesa obrigatória; e (f) adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo (art. 7º, IV, da CRFB).

O Novo Regime Fiscal deixou de contemplar a possibilidade mais rápida e efetiva de reconduzir as despesas ao limite, qual seja, a possibilidade de redução de remunerações dos servidores e de aposentadorias e pensões. A previsão constitucional do mecanismo poderia superar o obstáculo jurídico que a Lei de Responsabilidade Fiscal encontrou ao determinar, como uma das medidas de recondução da despesa aos limites estabelecidos, a redução dos vencimentos dos servidores. A suspensão dos seus efeitos em sede de controle de constitucionalidade manteve-se uma tradição de exoneração da responsabilidade daqueles que mais podem contribuir para solução o problema.¹⁴⁰

D. Do princípio utilitário aplicado ao NRF

No ponto de vista intergeracional, o ponto mais problemático do NRF é que o regime estabeleceu limites indistintos para todos os tipos de despesas, mesmo os investimentos ou despesas correntes de impacto intergeracional positivo. Todas as despesas são tratadas do mesmo modo, propiciando um mesmo tratamento independentemente do objeto da despesa e do seu beneficiário, muitas vezes impondo um sacrifício maior sobre setores da população que dependem da prestação assistencial para a preservação do mínimo social. Nesse viés, trata-se de uma solução utilitarista.

Em determinadas circunstâncias, podem ser admitidas medidas de impacto geral sem que isso represente uma conduta contrária à teoria da justiça de Rawls, que, como vimos, reputa as soluções utilitaristas como essencialmente injustas. Isso porque uma solução geral pode ser fazer necessária para a adoção de medida correção de desequilíbrio, para assegurar que a maioria democrática anua com a medida. Assim,

¹⁴⁰ Abordaremos o tempo com mais profundidade quando falarmos das cláusulas de exoneração de responsabilidade intergeracional.

dentro do processo de deliberação democrática é mais simples a aprovação de uma norma de abrangência ampla do que de abrangência mitigada por inúmeras exceções.

Além disso, não se pode negar a importância de medidas de consolidação para a manutenção e/ou restabelecimento da confiança do mercado financeiro, essencial para manter o financiamento da dívida. Nesse ponto, é importante lembrar que os agentes dos mercados financeiros são mandatários de recursos de terceiros, isto é, de recursos de outros membros da sociedade, sejam titulares de grandes fortunas, sejam pequenos poupadores que buscam proteger suas economias ou trabalhadores que visam remunerar os recursos vinculadas à previdência privada. Ou seja, trata-se também de um processo de comunicação democrática entre os mais diversos segmentos da sociedade, a fim de que informar que as suas poupanças não serão consumidas irresponsavelmente pelo governo e que, portanto, podem continuar a conceder crédito a ele. Nesse sentido, a consolidação fiscal também possui uma função estabilizadora das expectativas democráticas de o futuro não será prejudicada pelo governo, que busca conter seu excesso de consumo.

O ponto, porém, refere-se à ausência de previsão de estudos de impactos sobre os indivíduos que serão atingidos pelas medidas para permitir, em momento posterior, revisão para mitigar os limites ou mesmo excluir determinadas despesas do limite (como feito com o crédito extraordinário, recursos para eleições etc.). Portanto, a permanência por um lapso considerável de tempo (20 anos) de uma situação de consolidação fiscal uniforme constitui um problema do ponto de vista da justiça intergeracional. É imprescindível que se leve o indivíduo a sério e identifique os impactos que as medidas de austeridade impõem aos diversos segmentos da sociedade, em particular aos mais vulneráveis e como elas repercutem nas futuras gerações.

A preservação do mínimo social como condição de liberdade não pode ser vulnerada pela limitação de despesas públicas. Conforme vimos, do ponto de vista da teoria de justiça intergeracional de Rawls, podemos dizer que o desequilíbrio fiscal não se caracteriza apenas pelo endividamento injusto, isto é, pela transferência intergeracional de despesa que não importe ganhos de cultura e civilização, mas também se caracteriza pela *despoupança injusta*, violando-se o dever de manutenção de

instituições justas, e pelo *desinvestimento injusto*, isto é, pela aplicação de taxa de poupança inferior ao possível.

No caso do NRF, ao colocar a limitação sobre todos os investimentos, temos o sério risco de que despesas necessárias para a preservação da poupança recebida e da acumulação de nova poupança sofram reduções automáticas e sem critérios, o que pode ser agravado pela violação do mínimo social inclusive da geração atual. Nessa hipótese, cortes ou limitações de crescimento de despesa podem ensejar a perda de instituições justas consolidadas ou em formação, vulnerando-se sobremodo as camadas menos favorecidas da população.

Nesse ponto, tanto melhor seria se a norma constitucional, a par de excepcionar do NRF as despesas autorizadas em créditos extraordinários e outras, também autorizasse colocar fora do limite os programas especiais de trabalho, tal como defendemos a sua possibilidade interpretativa no subtópico 11.1.1., isto é, de utilização de dotações especiais para finalidades intergeracionais específicas (como erradicação de pobreza), o que autorizaria, por exemplo, a utilização de mão-de-obra temporária e investimentos direcionados à formação de poupança intergeracional.

11.2.2 Limites Constitucionais com despesa de pessoal

O limite constitucional com o gasto de pessoal tem o objetivo declarado de limitar a criação de despesa corrente obrigatória com os servidores públicos, de modo a evitar que as receitas orçamentárias sejam consumidas com as despesas relativas a essa categoria.

De acordo com o art. 169 da CRFB/88, a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. A lei complementar a que se refere o citado artigo é a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que prescreveu os seguintes limites para as despesas com pessoal:

Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

A par desses limites globais por entes, estabeleceu a LRF limites individuais para cada um dos poderes da república e dos estados:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e o [art. 31 da Emenda Constitucional nº 19](#), repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; [\(Vide Decreto nº 3.917, de 2001\)](#)
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

A própria CRFB/88 estabelece que a despesa deve ser reconduzida aos limites fixados na LRF através do uso sucessivo das seguintes medidas: (a) redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (b) exoneração dos servidores não estáveis; (c) exoneração de servidor estável, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Em qualquer caso, o servidor que perder o cargo fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. A Lei de Responsabilidade Fiscal também estabelece uma série de medidas de ajustes para contenção do crescimento da despesa com pessoal.

No ponto de vista intergeracional, a despesa com pessoal deve ser vista com cautela pois se trata de uma despesa corrente com o funcionamento da própria máquina pública. Isto é, a princípio, não tem relação direta com a formação de capital. Entretanto, não se pode deixar de ter em consideração que determinadas despesas com pessoal são essenciais para a manutenção de serviços básicos fundamentais para o mínimo social e para reprodução das instituições justas, como ocorre com os salários de professores.

Portanto, é equivocado dizer que todas as despesas com pessoal, por serem correntes, devem ser limitadas a qualquer custo. O ponto nodal é que o limite deve ser observado tendo em consideração a preservação da equidade intergeracional, isto é, vedando-se a ampliação de despesa com atividades sem relação direta com serviços finalísticos propiciadores da capacidade de poupança, representados significativamente com atividades-meio da administração pública (serviços administrativos).

11.3 As vinculações constitucionais de receitas públicas

As vinculações constitucionais das receitas pública a um determinado tipo de despesa pública tem o objetivo de atender finalidades específicas estabelecidas pelo legislador constituinte: no caso específico objeto de nosso interesse, assegurar a realização do direito à educação e à saúde, despesas reputadas elementares para o cumprimento do mínimo social.

A vinculação do mínimo social de John Rawls a direitos fundamentais é uma ideia tentadora. Entretanto, essa visão é, a nosso sentir, equivocada. Claramente, nem todos os direitos fundamentais visam assegurar o mínimo social tal como concebido por John Rawls. Como visto (tópico 5.4), o mínimo social visa tornar possível o contrato social, e não propiciar o bem-estar das partes, sendo premissa de

Rawls que as partes racionais de um contrato social, sabendo tratar-se de que este é um acordo perpétuo e imutável, não anuirão com um acordo que pudesse expô-las à situação de insuportável tensão (por exemplo, escravidão, exploração ou opressão). Em outras palavras, o mínimo social visa assegurar a liberdade, não a igualdade (ou outro bem social, como felicidade).

Noutro giro, também é equivocado dizer que o mínimo social se atém ao nível de subsistência orgânica. O contrato social rawlsiano visa a democracia liberal – centrada em agentes morais com capacidade argumentativa e deliberativa plena e com iguais poderes de influir na esfera de liberdade dos outros – o que demanda um arranjo de mínimo social para além de assegurar duas ou três refeições diárias, ou proteção contra intempéries do tempo (teto e vestuário). Ele demanda um nível de condições materiais e sociais para o exercício de liberdade. O mínimo social exige “a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, ao menos à medida que a satisfação dessas necessidades seja necessária para que os cidadãos entendam e tenham condições de exercer de forma fecunda [os] direitos e liberdades” (RAWLS, 1993, p. 7).

Desse modo, a investigação do mínimo social na Constituição de 1988 não deve ser focada em disposições formais de direitos fundamentais, que asseguram a nosso sentir algo muito próximo ao princípio da diferença, mas em dispositivos específicos, como a proteção da liberdade contra o Estado (em particular, os artigos 3º, III, e 5º, caput, da CRFB/88) e aqueles que preconizam as condições materiais mínimas para a liberdade, cuja sede constitucional está no art. 6º da CRFB/88.

Conquanto a Constituição preveja diversos direitos fundamentais ao longo de todo o texto, parece-nos adequado dizer que o art. 6º, ao assegurar o direito à educação, à saúde, à segurança, à previdência social, a proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados veicula o que a sociedade brasileira elegeu por proteção material do mínimo social. Isso não significa dizer que os direitos fundamentais não contemplem um núcleo essencial que tenha que ser preservado em face das gerações futuras. Mas que a preservação deve ser conduzida em vista da preservação do mínimo social e dos direitos assegurados no art. 6º.

Entretanto, mesmo nesse art. 6º deve se ter cuidado para que a sua interpretação não conduza ao extremo de levar ao desequilíbrio financeiro em função de uma interpretação ampliativa de seus propósitos, de modo a extrair uma superproteção incompatível com a preservação dos direitos ao longo das gerações. Nesse ponto, é preciso conceder à ideia impopular de que a busca prioritária deve ser a liberdade do cidadão, e não do bem-estar.

As constituições em geral, e a CRFB/88 em particular, tem a pretensão de perenidade. Isso envolve dizer que as suas cláusulas devem ser interpretadas de modo a assegurar que elas não conduzam a um conflito distributivo intertemporal exagerado, privilegiando uma geração em detrimento da outra. O adágio *Fiat jus, pereat mundus* (Faça-se justiça, ainda que o mundo pereça) não se aplica às constituições e à teoria da justiça intergeracional de John Rawls. A justiça deve ser feita, garantido a preservação do mundo, isto é, da própria ordem constitucional e assumindo que ele não perecerá. Assegurar direitos individuais, ainda que fundamentais, em detrimento da sobrevivência da ordem constitucional que a prevê e garante e da sociedade, não é uma opção em John Rawls pois a destruição das instituições garantidoras da liberdade é inaceitável.

Para tanto, a CRFB/88 estabelece os mecanismos de viabilização constitucional do mínimo social através de vinculação de receitas. Os dois principais são a determinação de gastos mínimos de recursos da educação (art. 212) e da saúde (art. 198, §§2º e 3º da CRFB/88 e LC 141/2012).¹⁴¹ Essas regras são normas de *garantias instrumentais de organização e procedimento* para fins de proteção dos direitos fundamentais (dimensão objetiva do financiamento adequado). Essas garantias se apresentam tão prementes para a preservação do mínimo social que elas não podem ser objeto de redução mesmo por emenda constitucional.¹⁴²

As críticas a essas vinculações parecem-nos desconhecer a finalidade da Constituição e do equilíbrio fiscal na perspectiva intergeracional: preservar a poupança

¹⁴¹ De acordo com a Constituição, a União deve direcionar 18% da receita corrente líquida para a educação. Os Estados e Municípios devem direcionar 25% da arrecadação ICMS, IPVA e ITCMD, bem como partilha do IR e IPI para o mesmo fim. Já para a saúde, a União deve direcionar 15% da receita corrente líquida; Estados e DF, 12% (doze por cento) da arrecadação ICMS, IPVA e ITCMD, bem como partilha do IR e IPI; os Municípios e o Distrito Federal, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos.

¹⁴² Supremo Tribunal Federal, ADI 5595-DF/MC, rel. min. Ricardo Lewandowski, Dec. Monocrática de 31-8-2017.

recebida; ampliá-la e reproduzir as condições de sua ampliação. Portanto, investimentos em educação e saúde são elementares para atender essa finalidade.

Noutra frente, há regras dirigidas à viabilização da participação de partes vulneráveis e do acesso a mecanismos de arbitragem e cumprimento da decisão (vide capítulo 8). Um desses mecanismos são as vinculações constitucionais das receitas para o Poder Judiciário, Ministério Público e, mais recentemente, para as Defensorias Públicas, consagrando-lhes autonomia financeira e orçamentária por tais vinculações¹⁴³ com o objetivo final de garantir a essas instituições independência frente ao Poder Executivo, cujo poder financeiro corriqueiramente tem sido utilizado para subjugar os outros poderes e instituições. Diante disso, as vinculações da despesa para esses poderes traduzem numa *garantia de liberdade* aos cidadãos, os quais podem exigir que essas instituições ajam com isenção e firmeza contra abusos do Poder Executivo uma vez que lhes são assegurados meios financeiros para tanto.

Na linha de defesa contra o abuso do poder político e financeiro, desta vez não somente contra o Poder Executivo, mas também contra o Poder Legislativo, é que o legislador constituinte conferiu proteção especial para a educação e saúde assegurando a aplicação mínima de percentuais da arrecadação em educação (art. 212, CRFB/88) e saúde (art. 19, §§2º e 3º, CRFB/88), encarregando aos outros atores políticos o papel de defender a utilização desses recursos, assegurando-lhes receitas orçamentárias para as suas despesas, independentemente do governo do dia.¹⁴⁴

Essas vinculações são mecanismos constitucionais para assegurar meios financeiros necessários para efetivação desses direitos fundamentais através do orçamento. Conforme lição de Heleno Taveira Torres:

¹⁴³ A autonomia orçamentária do Poder Judiciário da é assegurada no artigo 99 da CRFB/88. A autonomia do Ministério Público e da Defensoria Pública estão assegurados, respectivamente, no art. 127, §§2º e 3º, e art. art 134, §§2º e 3º, todos da CRFB/88.

¹⁴⁴ Desnecessário para o objeto da dissertação a análise exauriente do instituto da vinculação das receitas para a educação. Entretanto, cabe lembrar alguns percentuais. No caso da educação, a União deverá reservar 18% da Receita Corrente Líquida para a despesa; os Estados e Municípios: 25% da arrecadação ICMS, IPVA e ITCMD, bem como partilha do IR e IPI. Para a saúde, deverão se reservados, pela União, mínimo de 15%. Os percentuais dos Estados e dos Municípios são definidos pela Lei Complementar nº 141/2012.

“A proteção da efetividade dos direitos e liberdades fundamentais tem máxima eficácia no Estado Democrático de Direito. Por isso, o orçamento público regime por uma Constituição Financeira deve ter como objetivo alocar todos os ‘meios’ necessários para a realização deste fim constitucional do Estado nas sumas máximas possibilidades. [...] Cumpre apenas assinalar o papel do orçamento público como ‘meio’ privilegiado para que se evidencie o controle sobre a realização daqueles fins constitucionais do Estado e sua capacidade de funcionar como instrumento essencial para promover a aplicabilidade dos direitos e liberdades”. (TORRES, 2014, p. 359)

Não se deve perder de vista que essas vinculações diretas (das receitas em percentuais fixos para fins específicos) e indiretas (através de garantia de autonomia financeira), traduzem o resultado mais concreto da normatização da poupança justa a que nos referidos no Capítulo 8, a de que estabelecer a responsabilidade das instituições políticas e jurídicas em instituir e incentivar a adequada poupança e, sobretudo, assegurar o mínimo social, mormente quando diante de situação de grave crise fiscal.

12 RISCOS CONSTITUCIONAIS ÀS GERAÇÕES FUTURAS: CLÁUSULAS DE EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE PROSPECTIVA

A proteção das gerações futuras no ponto de vista fiscal coloca à mesa uma discussão polêmica. Pode uma norma constitucional que prevê a estabilidade de uma relação jurídica ser injusta no ponto de vista da justiça intergeracional no campo das finanças públicas? O tema é polêmico e lida com uma das ideias fundamentais do estado do direito, que é a segurança jurídica. Entretanto, conforme observa Axel Gosseries (2015, p. 3968), levar a sério as teorias da justiça implica também que estejamos prontos para defender propostas suscetíveis de ir contra as ideias mais comuns.

É importante observar que qualquer norma constitucional que preveja uma garantia de permanência de uma relação jurídica que implique despesa pública sem previsão de revisão constitui uma cláusula que exonera seu titular de contribuir para o esforço do ajuste ou consolidação fiscal. Trata-se do que chamamos de *cláusula de exoneração de responsabilidade prospectiva*.

Conforme argumentamos anteriormente (Capítulo 5.8), a fase de acumulação se justifica em função da *responsabilidade prospectiva* atribuídas aos agentes sociais que são de algum modo capazes de cooperar para o desenvolvimento de instituições justas. É desnecessária a investigação sobre a participação desses agentes na prática de um dano (responsabilidade retrospectiva), bastando para tanto que ele tenha se beneficiado da organização social. Ou seja, a justificativa da fase de acumulação decorre não do fato de termos contribuído de modo direto ou indireto para um dano, mas sim pela possibilidade de sua atuação contribuir para o desenvolvimento das instituições justas. Tal responsabilidade envolve, por vezes, renunciar a posições jurídicas benéficas, mas economicamente inviáveis a longo prazo, ou essencialmente injustas, pois baseada no consumo de poupança sem correspondente criação da nova poupança. Uma dessas posições é a proteção à estabilidade financeira asseguradas pelo governo a determinados segmentos da sociedade, o que implica, por via indireta, a exoneração da responsabilidade de participar da construção de solução para recondução da despesa pública a patamares equilibrados.

Em sua noção mais fundamental, a estabilidade financeira do beneficiário tem relação direta com a segurança jurídica. No regime constitucional brasileiro, a segurança jurídica tem assento no inciso XXXVI do artigo 5º da CRFB/88, o qual determina que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". O seu status de direito fundamental coloca-a como cláusula pétrea, não podendo ser modificada por obra do legislador constitucional derivado (art. 60, §4º, da CRFB/88). O princípio da segurança jurídica tem uma longa tradição na história constitucional brasileira, tendo todas as constituições brasileiras desde 1824 conferido de algum modo sua natureza constitucional, tendo como única exceção a Constituição de 1934, editada no governo Getúlio Vargas e considerada uma carta ditatorial.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Na Constituição de 1824: Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] .III. A sua disposição não terá effeito retroactivo. [...] XXVIII. Ficam garantidas as recompensas conferidas pelos serviços feitos ao Estado, quer Civis, quer Militares; assim como o direito adquirido a ellas na fórma das Leis); Constituição de 1891: Art 11. É vedado aos Estados, como à União: 3 °) prescrever leis retroativas. [...] A proteção aqui se fez contra a retroatividade das Leis, que indubitavelmente remete à idéia de segurança jurídica, até por impedir que novos regramentos alcancem situações que se aperfeiçoaram sob a égide de outras regulamentações; Constituição de 1934: Art 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 3) A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; Constituição de 1946: Art 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos

Essa longa tradição jurídica – que não é somente alicerçada em base sólidas na história constitucional brasileira, mas também na história de todos os povos civilizados – traz em si a ideia da proteção da confiança, conforme sempre citada lição do jurista português J.J. Gomes Canotilho,

"... o cidadão poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados ou tomadas de acordo com as normas jurídicas vigentes, se ligam os efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas mesmas normas. Estes princípios apontam basicamente para: (1) a proibição de leis retroactivas; (2) a inalterabilidade do caso julgado; (3) a tendencial irrevogabilidade de actos administrativos constitutivos de direitos..." (CANOTILHO, 1995, p. 373)

A importância que a doutrina constitucional confere a esse princípio no sistema jurídica não é passível de ser superestimada. Entretanto, o nosso modelo constitucional emprestou uma dimensão inédita ao princípio da segurança ao conferir segurança jurídica a aspectos econômicos do direito a prestação do estado a servidores (vencimentos e subsídios) e aposentados e pensionistas (aposentadorias e pensões), o que vem sendo chamado de estabilidade financeira.

12.1 Irredutibilidade de vencimentos: a proteção do valor dos vencimentos e subsídios de servidores

As origens da irredutibilidade de subsídios e vencimentos remonta a uma finalidade louvável: a tradição constitucional de garantia da magistratura e do ministério público, a fim de proteger o desempenho imparcial e independente de seus membros, assegurando a preservação da atividade jurisdicional.¹⁴⁶ A CRFB/88 porém, estendeu a

estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 3º - A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.; Constituição de 1967: Art 150. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 3º - A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.; Emenda Constitucional nº 1/1969: Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 3º A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

¹⁴⁶ Por exemplo, o art. 57, §1º, da Constituição de 1891, veda-se a redução de vencimentos dos juízes federais.

irredutibilidade de vencimentos (ou subsídios) aos servidores públicos sem, contudo, ter em consideração a garantia do funcionamento do estado, mas tão somente conferir um benefício de ordem pessoal para uma categoria (CARVALHO FILHO, 2001, p. 533). Eis o teor do dispositivo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, a proteção refere-se ao decesso nominal global do subsídio ou vencimento, fixando-se orientação de que não há “direito adquirido a regime jurídico-funcional pertinente à composição dos vencimentos ou à permanência do regime legal de reajuste de vantagem, desde que eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global da remuneração, não acarretando decesso de caráter pecuniário” (RE 593.304 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 29-9-2009, 2ª T, DJE de 23-10-2009)

O Supremo Tribunal Federal considera a norma uma garantia constitucional (dos servidores públicos) que assegura estabilidade financeira imponível em face de alterações legislativas que venham de algum modo a promover a redução dos seus vencimentos e subsídios.

A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o poder público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos. A cláusula constitucional da irredutibilidade de vencimentos e proventos – que proíbe a diminuição daquilo que já se tem em função do que prevê o ordenamento positivo (RTJ

104/808) – incide sobre o que o servidor público, a título de estipêndio funcional, já vinha legitimamente percebendo (RTJ 112/768) no momento em que sobrevém, por determinação emanada de órgão estatal competente, nova disciplina legislativa pertinente aos valores pecuniários correspondentes à retribuição legalmente devida. (ADI 2.075 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-2-2001, P, DJ de 27-6-2003)

A irredutibilidade de vencimentos, como garantia de *ordem subjetiva*, é um avanço constitucional pois propicia que as remunerações dos servidores tenham um nível de proteção contra governos do dia que venham postular reduções sem um fundamento robusto a justificá-las. O problema surge quando a garantia vai de encontro com a ordem objetiva de proteção do equilíbrio fiscal.

É importante lembrar que as duas fontes mais críticas de gastos públicos da União são a previdência social e a folha de pagamento de servidores. A previdência social totalizou até o mês de outubro/2018 o gasto aproximado de R\$ 520 bilhões, sendo desde percentual, 85,36%, ou R\$ 445 bilhões, do regime geral de previdência, e R\$ 13,45% ou 70 bilhões, do regime especial de previdência dos servidores públicos. A União gastou com folha de pagamento a importância aproximada de R\$ 275 bilhões. As duas despesas somadas totalizam aproximadamente R\$ 621 bilhões.

Entretanto, a irredutibilidade de vencimentos e subsídios tem sido invocada contra medidas de responsabilidade fiscal relacionada ao controle de despesa de pessoal. O art. 23, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que, na hipótese de extrapolação dos limites estabelecidos para despesa de pessoal, poderia o retorno ao limite ser alcançado tanto pela extinção de cargos, quanto pela redução dos vencimentos relativos aos cargos. Eis o teor da norma:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

Em 12.9.2008 a norma teve sua eficácia suspensa, por medida liminar, na ADI nº 2.238, de relatoria do Min. Ilmar Galvão:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.980-22/2000. [...] XXV - Art. 23, §§ 1º e 2º: a competência cometida à lei complementar pelo § 3º do art. 169 da Constituição Federal está limitada às providências nele indicadas, o que não foi observado, ocorrendo, inclusive, ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Medida cautelar deferida para suspender, no § 1º do art. 23, a expressão "quanto pela redução dos valores a eles atribuídos", e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo. (ADI 2238 MC, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-172 DIVULG 11-09-2008 PUBLIC 12-09-2008 EMENT VOL-02332-01 PP-00024 RTJ VOL-00207-03 PP-00950)

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal estendeu a proteção contra a *retenção temporária* de parcelas de modo a assegurar a recondução dos gastos de pessoal com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo assentado a Corte Constitucional que “o art. 37, XV, da Constituição, impossibilita que retenção salarial seja utilizada como meio de redução de gastos com pessoal com o objetivo de adequação aos limites legais ou constitucionais de despesa” (RE 836.198-AgR, rel. min. Roberto Barroso, j. 23-3-2018, 1ª T, DJE de 12-4-2018).

Curiosamente, as duas vedações (de decurso nominal e de retenção temporária) deixa ao governo a solução mais drástica para a recondução dos gastos públicos aos limites fiscais: a demissão de servidores. Entretanto, essa solução é problemática porque, se conduzida de modo equivocado, importa redução de serviços públicos essenciais, além de expor o governo a grandes controvérsias jurídicas quanto ao atendimento dos requisitos constitucionais para exoneração de servidores públicos, em particular a garantia do devido processo legal.

12.2 Reforma do sistema previdenciário: a proteção do valor de aposentadorias

Como dissemos, os gastos previdenciários e com a folha de pagamento tem sido as principais fontes ordinárias de preocupação do equilíbrio fiscal. No Brasil, a par do *princípio da irredutibilidade de vencimento de servidores públicos* comentado anteriormente, por expressa disposição constitucional vige o *princípio da irredutibilidade de aposentadorias e pensões*, que torna ainda mais difícil o esforço de equilíbrio fiscal, pois exonera significativa parte dos beneficiários dessas despesas da responsabilidade de contribuir para a solução de eventual ajuste fiscal.

Eis o teor da disposição:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

.....

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

A doutrina previdenciária tem interpretado a irredutibilidade dos benefícios como a impossibilidade de o benefício legalmente concedido ter seu valor nominal reduzido por ato da administração ou mesmo por lei (CASTRO e LAZZARI, 2001, p. 82). O Supremo Tribunal Federal ainda não se manifestou sobre o conteúdo jurídico do dispositivo, entretanto, o debate corrido durante o período da conversão da moeda dos benefícios para Unidade Real de Valor durante a implantação do Plano Real, deixou evidenciado a adoção do entendimento de que a garantia constitucional se referia ao valor nominal do benefício. Vejamos:

Conversão do benefício para URV. Observância das Leis 8.542/1992, 8.700/1993 e 8.880/1994. Inconstitucionalidade da palavra 'nominal' contida no inciso I do art. 20 da Lei 8.880/1994, por ofensa à garantia constitucional do direito adquirido (CF, art. 5º, XXXVI). Improcedência. O referido vocábulo apenas traduz a vontade do legislador de que no cálculo da média aritmética do valor a ser convertido para a nova moeda fossem considerados os reajustes e antecipações efetivamente concedidos nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994." (RE 313.382, Rel.

Min. Maurício Corrêa, julgamento em 26-9-2002, Plenário, DJ de 8-11-2002.)

No mesmo sentido: AI 587.822-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 14-9-2010, Segunda Turma, DJE de 3-11-2010; AI 720.695-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 8-6-2010, Segunda Turma, DJE de 25-6-2010; ADI 2.536, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 15-4-2009, Plenário, DJE de 29-5-2009.

O debate sobre a reforma da previdência é particularmente ilustrativo sobre a dificuldade que normas dessa natureza ocasionam. Basicamente, existem três elementos que convergem para a crise do financiamento do sistema de previdência pública: (a) o avanço da perspectiva de vida, em particular entre as camadas da população que recebem os maiores benefícios previdenciários; (b) a redução da natalidade, que reduz a base *per capita* de trabalhador por aposentado; (c) a redução da taxa de atividade econômica das gerações, o que resulta, pela via indireta, menos receitas para os fundos de previdência. Mantido inalterado o concurso desses três fatores, duas consequências básicas advêm: (a) aumento da necessidade de transferência de recursos entre contemporâneos de gerações diferentes, havendo transferência de recursos das gerações mais novas – isto é, em período produtivo – para as gerações mais velhas, normalmente através da tributação; ou (b) há transferência entre gerações diferentes não contemporâneas através da utilização de crédito público.

O ponto é que, mantida as condições do exercício de direito pelos aposentados, há uma tendência de onerar as gerações mais jovens. Deixando de lado o debate sobre qual sistema é mais justo, se o de financiamento por repartição ou capitalização; ou ainda de um modelo de prestação definida, de taxa de contribuição fixa ou mesmo de modelo de Musgrave de “posição relativa fixa”, o fato é que qualquer alteração no sistema de pensões importa adentrar aspectos de preservação dos direitos adquiridos a irredutibilidade de aposentadorias e pensões, mormente se houver demora significativa no ajuste das regras constitucionais para aqueles que ainda não adquiriram direito à aposentação.

Essa é uma realidade que diversos países europeus enfrentaram durante o auge da crise financeira iniciada em 2008, quando foram necessárias medidas drásticas de cortes de benefícios de modo a assegurar a viabilização de políticas orçamentárias de

austeridade temporárias em diversos países europeus, as quais foram consideradas regulares pela Corte Europeia de Direitos Humanos.¹⁴⁷ Tais medidas são inviáveis no Brasil, ante a existência dessas cláusulas constitucionais que exoneram os aposentados e pensionistas de contribuírem com o esforço de diminuição do déficit público pelo lado da despesa.

CONCLUSÕES

Paul Craig observa que a natureza e o conteúdo de uma norma de direito público somente podem ser adequadamente compreendidos quando contrastado com uma teoria política que uma sociedade efetivamente compartilha (ou ao menos que aquele quem analisa acredita que deve ser compartilhada). Nesse contexto, Craig apresenta três observações relevantes quando se está analisando aspectos do direito público:

Primeiro, se os publicistas desejam, expressa ou implicitamente, fundar sua interpretação do direito constitucional ou administrativo sobre tal teoria de fundo, então o significado dessa teoria deve ser adequadamente entendido. A complexidade desta tarefa deve ser apreciada. Pouco ou nenhum propósito é servido por encantamentos brandos de uma democracia pluralista ou participativa, como se fossem proposições autoevidentes das quais se poderia tirar conclusões legais detalhadas [...].

Quando a teoria política subjacente foi compreendida, pode-se então passar para o segundo estágio da investigação, que diz respeito às implicações dessa teoria para o direito constitucional e administrativo. Isso abrange uma série de questões diferentes, mas relacionadas. A natureza dos direitos constitucionais que são gerados por uma teoria particular deve ser articulada e defendida. Estes não podem ser deixados de um nível demasiado abstrato [...] A investigação sobre a existência de direitos constitucionais exigirá também a investigação das concepções de justiça distributiva que estão contidas nas teorias rivais [...]. A articulação da teoria de fundo e as implicações legais que devem ser extraídas, servem para esclarecer um ao outro em um duplo sentido. Por um lado, aqueles que buscam, por meio da doutrina jurídica, aprofundar tal teoria podem descobrir que as ferramentas doutrinárias que escolheram para a tarefa são inadequadas para a sua realização, ou pode acontecer que tenham entendido mal a tese que buscam realizar. Por outro

¹⁴⁷ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Valkov and Others v. Bulgária*, j. 25.10.2011. No mesmo sentido: *Da Conceição Mateus v. Portugal* e *Santos Januário v. Portugal*, j. 8.10.2013.

lado, a investigação jurídica pode levar a pessoa a revisar ou remodelar o próprio plano de fundo.

A terceira questão importante que é relevante para o estudo do direito público diz respeito às implicações institucionais da adoção de uma teoria política de fundo específica. Este aspecto da investigação tem duas partes. É necessário investigar o papel que a teoria prescreve ou indica para os tribunais, legislaturas e outras organizações dentro da sociedade. [...] A realização institucional de uma teoria de fundo particular pode suscitar questões mais amplas relativas às condições socioeconômicas que devem existir para que os objetivos da teoria sejam avançados. O grau em que isso causa dificuldade variará dependendo da natureza da teoria a ser esposada.¹⁴⁸

Com essas observações, Craig, na realidade, apresenta-nos um método para análise das instituições. E o método prescreve a obrigação de o pesquisador apresentar o seu marco teórico, os seus fundamentos normativos,¹⁴⁹ a fim de interpretar o seu objeto de investigação (uma norma constitucional, por exemplo) e identificar as condições institucionais para realização de sua concepção, e, sobretudo, submeter as suas conclusões ao teste de validade com aquele marco teórico (CRAIG, 1990, p. 9 e 10).

A presente dissertação visou apresentar esse marco teórico e fundamentação filosófica do equilíbrio fiscal à luz da teoria da justiça de John Rawls, introduzindo

¹⁴⁸ Do original: “First, if public lawyers wish, expressly or impliedly, to found their interpretation of constitutional or administrative law upon such a background theory, then the meaning of that theory, must be properly understood. The complexity of this task must be appreciated. Little or no purpose is served by bland incantations of pluralist or participatory democracy, as if these were self-evident propositions from which one could extract detailed legal conclusions [...]. When the underlying political theory has been understood, one can then proceed to the second stage of the enquiry, which concerns the implications of that theory for constitutional and administrative law. This embraces a number of differing, but related, issues. The nature of constitutional rights which are generated by a particular theory must be articulated and defended. These cannot be left too abstract a level [...] The enquiry into the existence of constitutional rights will perforce also necessitate investigation of the conceptions of distributive justice which are contained within the rival theories [...]. The articulation of the background theory, and the legal implications which are to be drawn therefrom, serve to enlighten each other in a double sense. On the one hand, either those who seek through legal doctrine to further such a theory may find that doctrinal tools which they have chosen for the task are inadequate for its attainment, or it may transpire that they have misunderstood the thesis which they are seeking to effectuate. On the other hand, the legal inquiry may cause one to revise or refashion the background itself. The third important issue which is of relevance for the study of public law concerns the institutional implications of adopting a particular background political theory. This aspect of the enquiry has two parts. It is necessary to investigate the role which the theory prescribes or indicates for the courts, legislatures, and other organizations within society. [...] The institutional realization of a particular background theory may raise broader issues concerning the socio-economic conditions which must exist if the objectives of the theory are to be advanced. The degree to which this causes difficulty will vary depending upon the nature of the theory being spouse.” (tradução nossa)

¹⁴⁹ De acordo com Craig “[...] some choice must be made. Agnosticism is not possible.” (CRAIG, 1990, p. 8)

conclusões que reputamos contribuir para apreciação do princípio jurídico do equilíbrio fiscal, dentre eles podemos destacar os que se seguem:

1. Como doutrina filosófica, a teoria política de Rawls compartilha com o estado de bem-estar social os seguintes requerimentos: (a) especificação de certos direitos básicos, liberdades e oportunidades (de um tipo familiar aos regimes de democracia constitucional); (b) a indicação de prioridade especial para esses direitos, liberdades e oportunidades, especialmente com relação às reivindicações de bem comum e de valores perfeccionistas (precedência do justo sobre o bom); e (c) adoção de medidas assecuratórias para que todos os cidadãos tenham adequados meios (bens primários) para realizar o uso inteligente e efetivo dessas liberdades e oportunidades.
2. De acordo com a nossa interpretação da teoria da justiça intergeracional de Rawls, a adequada articulação desses três requisitos pressupõe a consideração do equilíbrio não somente entre os membros da geração atual, mas também entre os membros da geração atual e futuras. Para tanto, o princípio da poupança justa coloca os seguintes deveres da geração atual: (a) *dever de manutenção* das instituições justas recebidas pelas gerações anteriores; (b) *dever de acumulação* de instituições justas (poupança de capital); (c) *dever de preservar* as condições para que as futuras gerações cumpram os deveres estabelecidos em (a) e (b). Esses deveres são articulados conjuntamente no princípio da poupança da justa.
3. Dessa forma, uma interpretação possível do princípio da poupança justa é de que, na busca do equilíbrio entre gerações, o princípio da justa poupança limita o princípio da diferença em favor do princípio da liberdade, em ambas as direções temporais, na medida em que impede que a geração atual pratique ações que culminem na violação do princípio da liberdade da geração futura, mas também autoriza a antecipação de bens primários para assegurar a liberdade da geração atual.
4. Para tanto, a teoria da justiça intergeracional de John Rawls rejeita o raciocínio utilitarista aplicado às relações entre gerações que importaria em um *dever* de as gerações atuais de maximizar a bem-estar das futuras gerações com o sacrifício

do seu próprio bem-estar. A lógica é a mesma das relações intrageracionais, sendo a geração atual, no entanto, considerada a minoria sacrificada para o bem-estar da maioria (as futuras gerações). O sacrifício, no caso, seria através de altas taxas de poupança, renunciando-se ao consumo independentemente do sofrimento causado aos coortes.

5. Rawls critica essa característica do utilitarismo e propõe o modelo de “dois-estágios”. Por esse modelo, há duas fases ou estágios com relação ao modelo de poupança. A primeira, chamada *fase de acumulação*, há obrigação de poupança compatível com a capacidade da sociedade. Para Rawls, o objetivo da fase de acumulação é permitir que a acumulação de capital de modo a assegurar a estabilidade mínima para instituições justas. A segunda fase chama-se *fase de estado estacionário ou de cruzeiro*, quando é alcançada a estabilidade mínima das instituições justas e a acumulação deixa de ser uma obrigação. Na fase do estado estacionária não é necessária acumulação de poupança, mas tão somente a sua manutenção.
6. A acumulação de capital em Rawls não é apenas a acumulação de recurso materiais (em que a riqueza se apresenta mais evidente) mas também “conhecimento e cultura, bem como técnicas e habilidades, que tornam possíveis as instituições justas e o justo valor da liberdade”. Desse modo, a poupança a ser acumulada é de instituições justas, não de recursos financeiros.
7. Durante a fase de acumulação, o princípio da justa poupança limita o princípio da diferença, impondo uma situação particularmente pior às gerações mais pobres (normalmente aquelas que estão nos estágios iniciais de acumulação). Nada obstante tal fato, a teoria exige não apenas a manutenção da poupança recebida, mas também a acumulação de nova poupança através de uma taxa de poupança. Tal fato é necessário para que sejam defendidas as liberdades básicas (integridade física, liberdade de expressão, etc.) através da priorização do objetivo de criar instituições básicas protetivas da liberdade, sendo a melhoria das condições sociais e econômica dos desprivilegiados importantes para esse fim. Desse modo, pela teoria de Rawls, há necessidade de certa afluência

econômica para a criação de instituições que assegurem da igualdade, mas não para aquelas que asseguram a liberdade, confirmando a prioridade léxica conferida à esta, protegendo a condição social mínima para sua existência.

8. O princípio da poupança justa não é uma versão intergeracional do princípio da diferença, sendo aquele um limitador (“constraint”) deste, contendo a tendência da geração atual de alcançar o nível exigido pelo princípio da diferença priorizando exclusivamente o tempo presente, pondo em risco a liberdade das futuras gerações pela criação e transferência intergeracional de obrigações.
9. A tese central da justiça intergeracional de Rawls, portanto, repousa no princípio da poupança justa, segundo o qual os recursos da sociedade não podem ser reduzidos, devendo haver acumulação real de capital, de modo que a proteção ao menos favorecido se estenda às gerações futuras. Numa perspectiva contratualista, o princípio da poupança justa é considerado um entendimento entre as gerações para a justa divisão do ônus de realizar e preservar uma sociedade justa.
10. Para Rawls, a exigência de justiça não é que a sociedade seja afluenta ou apresente uma média de renda elevada, mas que a poupança leve à realização de instituições justas e liberdades igualitárias.
11. Nessa perspectiva, o princípio da poupança justa limita os efeitos do princípio da diferença na medida em que estabelece equilíbrio entre as demandas da geração atual e das gerações futuras. Nesse caso, cada geração tem a obrigação de (a) preservar os ganhos de cultura e civilização, mantendo intactas as instituições justas estabelecidas; (b) reservar em cada período de tempo uma quantidade razoável de acumulação real de capital; e (c) zelar pela manutenção das condições de reprodução da poupança pela geração futura. A acumulação de capital é tanto de natureza quantitativa quanto qualitativa: distribuir equanimemente o ônus da acumulação de capital necessário para aumentar o padrão de civilização e cultura.

12. A teoria da justiça intergeracional de John Rawls surge no contexto de assegurar o mínimo social para todas as gerações, independentemente do nível do bem-estar de determinados segmentos da população, visando assegurar estabilidade social. O mínimo social está relacionado à condição mínima para que a parte mais desfavorecida suporte a tensão inerente ao cumprimento do contrato social. Assegurar o mínimo social é assegurar o mínimo de subsistência necessária para que o indivíduo, na posição original hipotética, tenha condição de firmar um compromisso de boa-fé, isto é, com a intenção de cumpri-lo. Portanto, é premissa de Rawls que, sabendo a parte tratar-se o contrato social de um acordo perpétuo e imutável, ela não anuirá com um acordo que pudesse expô-la à situação de insuportável tensão (por exemplo, escravidão, exploração ou opressão).
13. O mínimo social, portanto, não é um princípio de justiça e é menos exigente que o princípio da diferença, que se relaciona à ideia de uma sociedade justa. A noção de mínimo social suporta toda a estrutura básica da sociedade e deve ser por ela mantida sob qualquer circunstância. Desse modo, não há uma particular instituição encarregada de cuidar do mínimo social, devendo todas elas, em particular as instituições fiscais, preordenar-se a fazê-lo pois se trata de condição de sua própria existência.
14. Nesse contexto teórico, a ideia de mínimo social de Rawls não se confunde com a noção de direitos fundamentais, sendo equivocada a interpretação de que os direitos fundamentais, pelo fato de serem assim considerados, estarem vinculados ao mínimo social. O mínimo social, como exigência de uma sociedade estável independe de seu reconhecimento como direito fundamental; em outro extremo, há direitos fundamentais não relacionados ao mínimo social e, muito menos, que atendam o princípio da diferença. Na realidade, conforme argumentamos, há direitos fundamentais que podem inclusive ser fontes de violação do mínimo social e do princípio da diferença.
15. No prisma jurídico, a relação mais imediata entre o conceito rawlsiano de mínimo social é o de direitos humanos, e que se apresentam como "condições limites" (*threshold conditions*) para a relação entre as partes do contrato social.

A noção de condição limite é fundamental para entendermos o vínculo obrigacional não só entre membros de uma mesma geração, mas entre diferentes gerações, porque não se busca, na justiça intergeracional rawlsiana, a igualdade de bem-estar entre gerações diferentes. Busca-se que as gerações futuras tenham asseguradas iguais condições liberdade, não sendo expostas à violação do mínimo social por conta das decisões das gerações anteriores. Não se pode permitir que políticas públicas prejudiquem esse objetivo para auferir ganhos imediatos, causando todo um dano social para as futuras gerações.

16. Entretanto, Rawls anota que a cooperação entre gerações distintas é problemática ante o caráter unidirecional do tempo. Para tentar solucionar esse impasse, Rawls apresenta duas hipóteses: a hipótese da assembleia geral (“general assembly”) e a hipótese de “present time of entry”. A primeira hipótese diz respeito a uma assembleia em que todos membros seriam representantes de todas as gerações, havendo uma assembleia intertemporal. Entretanto, como reconhece o próprio Rawls, demanda exercício demasiadamente exagerado de imaginação, além de enfrentar problemas lógicos. A segunda hipótese observa que todos as partes do contrato social são contemporâneos, porém, o véu da ignorância faz com elas não saibam a qual geração pertencerão e o grau de desenvolvimento da sociedade em que irão viver.
17. Mas mesmo nessa segunda hipótese, Rawl reconhece a inexistência de interesse das partes em cooperar. Para evitar esse resultado, ele inicialmente estipula o que é chamado de *pressuposto motivacional*. De acordo com esse método, Rawls presume que as partes teriam interesse em resguardar os interesses dos seus herdeiros e herdeiras, atuando como “chefe de família”. Ele presumiu que as partes representam linhagem de família que tem interesse em zelar pelos seus descendentes diretos e, portanto, eles tenderão a poupar independentemente do comportamento da geração anterior. Assim, estabelecer-se-ia um fundamento para cooperação. Posteriormente, Rawls abandona essa tese, reconhecendo o fato de que a cooperação entre gerações é uma questão de teoria não-ideal da justiça. Diante dessas considerações, a teoria de Rawls encontra-se em um impasse, pois qualquer das soluções encontradas conduzem a problemas lógicos,

em particular com as circunstâncias de justiça pressupostas. A teoria, nesse particular, merece desenvolvimentos.

18. Assumindo a poupança como necessária, é preciso definir qual seria a taxa de sua realização. Duas são as balizas para identificar essa taxa: (a) o princípio da poupança justa busca estabelecer uma taxa especificada apenas em certos limites, excluindo certos extremos; e (b) a taxa deve ser maximizada para a geração de capital necessário para as instituições básicas justas e não para outros fins (como incremento do riqueza material, por exemplo). A taxa seria progressiva de acordo com o nível de desenvolvimento da sociedade até alcançar a fase de cruzeiro, que seria reduzida a zero, sendo necessária apenas a manutenção das instituições justas.
19. A taxa de poupança não necessariamente é igual entre todos os membros da sociedade. Para Rawls há um limite formal na exigência da taxa de poupança com relação aos menos favorecidos, superando-se outro problema do utilitarismo que se refere ao seu caráter agregativo. Desse modo, o atendimento do princípio da diferença pode ser mitigado de modo a não prejudicar as gerações futuras, havendo um limite para o comprometimento da geração atual.
20. Nesse aspecto, os menos favorecidos poderiam ser isentados integralmente do *dever de acumular* (investir) e parcialmente do *dever de manter* (não consumir). Os menos favorecidos estariam dispensados da obrigação de realizar a poupança necessária para o investimento e, na medida de suas possibilidades, reduzir o consumo (“abstendo-se dos ganhos imediatos que estão disponíveis”). De acordo com a teoria da justiça de Rawls, poderíamos concluir não somente pela não tributação do mínimo essencial, mas também pela exoneração parcial do ônus de medidas de austeridade.
21. A questão de fundo, então, seria a necessidade de identificar, em cada geração, os coortes capazes de contribuir para a formação da poupança e aqueles que não são capazes de fazê-lo. A distinção aqui não se trata de realizar uma concessão ao utilitarismo, admitindo-se que uma minoria (no caso, as parcelas mais afluentes da sociedade) seja sacrificada em favor das futuras gerações. Pelo

- contrário, busca-se identificar nos indivíduos as distinções necessárias para viabilizar a precedência da liberdade em favor das parcelas menos favorecidas, estabelecendo uma progressividade individualmente considerada na contribuição da taxa de poupança.
22. Conquanto Rawls não tenham apresentado uma teoria da responsabilidade completa para aplicar à fase de acumulação, a articulação da ideia de obrigação vinculada ao aproveitamento de uma vantagem ofertada pelo grupo faz emergir algumas possibilidades teóricas importantes, dentre elas a da responsabilidade prospectiva. O debate sobre a responsabilidade “prospectiva” (*forward-looking responsibility*) e a sua relação com a responsabilidade “retrospectiva” (*backward-looking responsibility*) trouxe avanços teóricos significativos para a verificação do dever de poupar na fase de acumulação de Rawls, pois a responsabilidade não é identificado mais em vista de um *dano* praticado pelo agente, mas sim na possibilidade de o curso de ação deste agente ser capaz de contribuir para a formação de instituições justas. Trata-se de investigar o que o agente dever fazer, não o que fez, emprestando-se à teoria um caráter inequivocamente normativo.
23. Desse modo, divisa-se que a fase de acumulação se justifica em função da responsabilidade prospectiva atribuída aos agentes sociais que são de algum modo capaz de cooperar para o desenvolvimento de instituições justas, sendo secundária a investigação sobre a participação desses agentes na prática de um dano.
24. Outro aspecto importante na teoria da justiça intergeracional de Rawls é sobre a preferência temporal para o presente manifestada em contexto democrático. De acordo com ele, na posição original não há razão para que se decida sobre questões afetas à justiça intergeracional com base puramente temporal (contingente) e o critério adotado deve ser o de *nível de civilização* da sociedade.
25. Nessa perspectiva, observa Rawls que nós não estamos autorizados a tratar as gerações de forma diferente apenas com o fundamento de que elas são mais cedo ou mais tarde no tempo. A preferência temporal presente, aplicada à sociedade,

seria injusta na medida que significa que os vivos usam sua posição no tempo para se beneficiar em detrimento das futuras gerações. Rawls observa ser evidente que um princípio de poupança justa não pode literalmente ser adotado democraticamente. Diante disso, para Rawls a controvérsia fundamental acerca da regra da maioria é saber se as restrições constitutivas são recursos razoáveis e eficazes para reforçar o equilíbrio da justiça como um todo.

26. Entretanto, é importante notar que não somente as maiorias preocupam Rawls. Ele também alerta que os recursos que buscam reforçar o equilíbrio de justiça podem ser usados por minorias estabelecidas para preservar vantagens ilícitas, vulnerando-se de igual modo os interesses das gerações futuras pela preferência temporal dessas minorias.
27. Desse modo, o princípio da justa poupança apresenta-se como um princípio a ser considerado no processo político, limitando as opções das deliberações tanto das *maiorias* quanto das *minorias* que usem da preferência temporal para o presente em prejuízo das gerações futuras. O princípio da poupança justa assume o contorno de princípio de desenho institucional, influenciando na estrutura básica da sociedade. As instituições devem ser concebidas de modo a não permitir práticas sociais injustas com as futuras gerações. As instituições políticas devem ser concebidas de modo a promover a capacidade de acumular capital, o que significa dizer não apenas acumulação econômica de riqueza, mas ganhos de cultura, civilização e de circunstâncias sociais suficientes para que a liberdade possa ser efetivamente exercida.
28. Na perspectiva da justiça como equidade, o princípio da poupança justa se concretiza no princípio do (justo) equilíbrio fiscal. A vinculação do *princípio da poupança justa* de Rawls com o equilíbrio fiscal se evidencia no fato de haver uma correlação entre as instituições fiscais e os parâmetros de justiça estabelecidos pelo princípio. Desse modo, o princípio da poupança justa assume o contorno de princípio de desenho institucional, influenciando na estrutura básica da sociedade.¹⁵⁰ As instituições devem ser concebidas de modo a não

¹⁵⁰ Segundo Freeman, *op. cit.*, a *estrutura básica da sociedade* (*basic structure of society*) tem a seguinte definição: “*the design of the basic social and political institutions that structure daily life and*

permitir práticas sociais injustas com as futuras gerações, o que contemporaneamente vem se chamando de *equidade*, *justiça* ou *solidariedade intergeracional*.¹⁵¹ As instituições políticas, dentre elas as instituições fiscais,¹⁵² devem ser concebidas de modo assegurar o atendimento das seguintes obrigações: (a) dever de manter a poupança recebida; (b) dever de acumular capital; e (c) dever de promover a capacidade das gerações de acumular capital. Essa capacidade de acumulação é o que, em última análise, permitirá aos membros da sociedade a *liberdade*, princípio máximo da teoria de justiça de Rawls.

29. O equilíbrio fiscal na perspectiva da teoria da justiça intergeracional de Rawls aponta para as seguintes hipóteses de desequilíbrio fiscal: (a) *despoupança injusta*, caso em que o curso de ação de autoridades e de particulares levam ao consumo da poupança herdada por meio de ganhos institucionais das gerações anteriores; (b) *desinvestimento injusto*, em que o curso de ação de autoridades e de particulares levam à não renovação das condições de ganhos de cultura e civilização; e (c) *endividamento injusto*, no qual ocorre a transferência intergeracional de despesas que não importe em ganhos de cultura e civilização para as futuras gerações. Além disso, o equilíbrio fiscal demanda a imposição de limites fiscais para assegurar transparência ao conflito distributivo intergeracional.
30. No ponto de vista intergeracional, o conflito distributivo se apresenta não entre coortes, mas entre distintas gerações, em que há o conflito pela poupança de capital e as condições de sua criação. Nessa perspectiva, pode-se se dizer que

individuals' decisions and actions, and which distribute fundamental rights and duties and determine the division of advantages of social cooperation.” Explicando esse conceito na teoria da justiça de Rawls, observa: “Rawls say that, because it has such a profound influence upon who we are and our life prospects, and is necessary for background justice, the basic structure of society is the ‘first subject’ of justice: principles of justice apply directly to structure its basic institutions. The social institutions that make up the basic structure are the political constitution; the legal system of trials, property, and contracts; the system of markets and the regulation of economic relations; and the family.” (FREEMAN, 2007, p. 464)

¹⁵¹ A discussão sobre justiça intergeracional sofreu desenvolvimentos consideráveis a partir da ideia seminal de John Rawls. Para um panorama mais detalhado, recomendamos o site da Stanford Encyclopedia of Philosophy, em <https://plato.stanford.edu/entries/justice-intergenerational/>.

¹⁵² O termo *instituições* é empregado no sentido de Rawls, de sistema de regras que constituem as práticas sociais e políticas, dentre elas as jurídicas, e que fazem parte da estrutura básica da sociedade. Não deve ser confundido com organismos como Fundo Monetário Internacional ou Banco Mundial.

para a teoria da justiça intergeracional de John Rawls os limites do sistema jurídico são justos no ponto de vista intergeracional se e somente se (1) assegurarem prioritariamente o mínimo social; (2) assegurarem a manutenção, a acumulação e a capacidade de reprodução de poupança; (3) conduzirem, superadas as etapas 1 e 2, ao atendimento do princípio da diferença.

31. De acordo com a teoria rawlsiana, as finanças públicas devem ser dirigidas à construção de instituições justas que assegurem prioritariamente a liberdade de todas as gerações, ainda que importe para a geração futura redução em seu bem-estar ou que frustre o atendimento do princípio da diferença pela ausência de condições materiais. A relevância dessa *iter* – mínimo social, poupança e princípio da diferença - é de justamente colocar em funcionamento regra de prioridade estabelecida na teoria de John Rawls, ainda que em prejuízo de direitos fundamentais não vinculados ao atendimento dessa regra.
32. Uma outra consequência da aplicação da teoria da justiça de Rawls no equilíbrio fiscal decorre não diretamente do princípio da poupança justa, mas de sua teoria da justiça em geral, é a rejeição peremptória de argumentos utilitaristas na definição de políticas fiscais.
33. Em nossa Constituição, o princípio do equilíbrio fiscal na perspectiva da justiça intergeracional de John Rawls se assenta em três conjuntos de normas, que chamamos de cláusulas de justiça intergeracional financeira: (a) a constituição creditícia, que traz normas que regulam o recurso ao crédito público, vedando seu uso para atendimento de despesa corrente (regra de ouro) e que o BCB sirva de prestador de último recurso para o governo, proscricção fundamental para a preservação da estabilidade da moeda; (b) o Novo Regime Fiscal, que estabelece limites para o crescimento da despesa pública e, via de consequência, busca reduzir a necessidade de financiamento por meio de crédito público; (c) e as cláusulas de vinculação das receitas públicas.
34. Entretanto, todas essas cláusulas possuem defeitos, seja porque se emprestam interpretação leniente à regra de ouro, permitindo que despesas de capital que

não traduzam em ampliação do ganho de cultura e civilização sejam financiadas por meio de dívida pública (*endividamento injusto*); seja porque limitam indevidamente despesas fundamentais para a preservação do mínimo social e da capacidade de manutenção e reprodução da capacidade de criação de instituições juntas (caracterizando *despoupança* e *desinvestimentos injustos*).

35. Nesse ponto, tanto melhor seria se a norma constitucional, a par de excepcionar do NRF as despesas autorizadas em crédito extraordinários e outras, também autorizasse colocar fora do limite os programas especiais de trabalho tal como defendido na presente dissertação. Isto é, de utilização de dotações especiais para finalidades intergeracionais específicas (como erradicação de pobreza), o que autorizaria, por exemplo, a utilização de mão de obra temporária e investimentos direcionados à formação de poupança intergeracional.

A essas considerações, que reputamos as mais relevantes dessa dissertação, deve ser acrescida uma última, que, na verdade, é reveladora de uma lacuna. O equilíbrio fiscal é sobretudo resultado de um conjunto de milhares de ações individuais, de vários atores, que demandam uma ação concertada no sentido de tornar viável o propósito de acumular instituições justas ao longo do tempo.

Nessa perspectiva, é necessário encontrar novos caminhos para a identificação desses atores e exigir-lhes uma ação de acordo com aquele objetivo. Dentre esses caminhos, inclui-se o aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilidade, que precisam transitar do punitivo, para um prospectivo, de modo exortar a ação não tem em vista um erro do passado, mas a possibilidade de contribuição para um futuro mais justo. Acredito que esse seja um dos caminhos que merecem atenção detalhada por parte dos estudiosos da justiça intergeracional, sob pena de sermos constantemente paralisados pela colisão de forças que nos impede de prosseguir adiante com o nosso objetivo de assegurar a equidade intergeracional.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, M. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- _____. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- _____. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018a.
- _____. Receitas variáveis e despesas correntes: uma equação furada. **Jota**, Rio de Janeiro, fevereiro 2018b. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/receitas-variaveis-e-despesas-correntes-uma-equacao-furada-28022018>>. Acesso em: 23 Outubro 2018.
- _____. **Governança fiscal e sustentabilidade financeira**. Rio de Janeiro: Fórum, 2019.
- ALEXY, R. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- ALSTON, P. **Statement on Visit to the United Kingdom**. Nações Unidas. Londres, p. 24. 2018.
- ATTAS, D. A Transgenerational Difference Principle. In: GOSSERIES, A.; MEYER, L. H. **Intergenerational Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 189-219.
- BALEEIRO, A. **Uma introdução às ciências das finanças**. 6ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- BARRY, B. **Theories of Justice: A treatise on Social Justice**. Los Angeles: University of California Press, v. I, 1989.
- BARRY, B. Justice as Reciprocity. In: BARRY, B. **Liberty and Justice: Essays in Political Theory 2**. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- _____. **Justice as impartiality**. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- _____. The Philosopher Who Transformed his Subject: Obituary of John Rawls. **Financial Times**, Londres, 28 Novembro 2002. 23.
- BERLIN, I. Two Concepts of Liberty. In: _____ **Four essays on Liberty**. [S.l.]: Oxford University Press, 1969. p. 122-134.
- BONI-SAENZ, A. A. Age, time and discrimination. **Georgia Law Review**, Athens, v. 53, 2019. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3276514>. Acesso em: 5 nov. 2018.
- BOUVIER, M.; ESCLASSAN, M.-C.; LASSALE, J.-P. **Finances Publiques**. 16ª ed.. ed. Issy-les-Moulineaux Cedex: LGDJ, 2017.
- BUCHANAN, N. H. What Do We Owe Future Generations? **George Washington Law Review**, Washington, v. 77, p. 1237, 2009.
- CAMPBELL, T. **Justice**. 3ª. ed. Hampshire: Palgrave Macmilian, 2010. ISBN 9780230221680.
- CANEY, S. Political Institutions for the Future: A Five-Fold Package. In: GOSSERIES, A.; RICOY, I. **Institutions for Future Generations**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

- CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional**. 6ª. ed. Coimbra: Almedina, 1995.
- CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo**. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.
- CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. **Manual de Direito Previdenciário**. 2ª. ed. São Paulo: LTr, 2001.
- CATARINO, J. R. **Redistribuição tributária: Estado Social e Escolha Individual**. Coimbra: Almedina, 2008.
- _____. **Lições de Fiscalidade**. 2ª (Kindle). ed. Lisboa: Almedina, 2013.
- _____. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 3ª ed. (Revista, atualizada e aumentada). ed. Lisboa: Almedina, 2016.
- CHILD POVERTY ACTION GROUP; NATIONAL EDUCATION UNION. Child poverty and education: A survey of the experiences of NEU members. **Child Poverty Action Group**, 2018. Disponível em: <http://www.cpag.org.uk/sites/default/files/Child%20poverty%20and%20education%20-%20A%20survey%20of%20the%20experiences%20of%20NEU%20members.pdf>. Acesso em: 25 Junho 2018.
- COLLINS, S.; LAWFORD-SMITH, H. Collectives' and individuals' obligations: a parity argument. **Canadian Journal of Philosophy**, 46:1, 2016. 28-58.
- _____. Responsibility for States' Actions: Normative issues at the intersection of collective agency and state responsibility (pre-print). **Philosophy Compass**, 12, November 2017. Disponível em: <https://stephaniecollins.org/papers/>. Acesso em: 13 Agosto 2018.
- COOK, P. Liberalism, contractarianism, and the problem of exclusion. In: WALL, S. **The Cambridge Companion to Liberalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- CRAIG, P. **Public Law and Democracy In the United Kingdom and the United States of America**. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- _____. Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications. In: ADAMS, M.; FABBRINI, F.; LAROUCHE, P. **The Constitutionalization of European Budgetary Constraints**. Versão Kindle. ed. [S.l.]: Portland Oregon, 2014.
- _____.; BÚRCA, G. **EU Law: text, cases and material**, 6th ed, 2011., 727. 6ª. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- DE-SHALIT, A. **Why posterity matters: environmental policies and future generations**. Londres: Routledge, 1995.
- DWORKIN, R. Justice and Rights. In: DWORKIN, R. **Taking Rights Seriously**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977. Cap. 6.
- _____. Liberalism. In: DWORKIN, R. **A Matter of Principle**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 182-204.

- ENGLISH, J. Justice Between Generations. **Philosophical Studies**, 31, 1977. 91-104.
- FARHA, L. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context**. Nações Unidas. Genebra, p. 22. 2017.
- FEINBERG, J. Collective Responsibility. **The Journal of Philosophy**, 65, 7 November 1968. 674-688.
- FRANCO, G. **A Moeda e a Lei**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- FREEMAN, M. **Lloyd's Introduction to Jurisprudence**. 9th. ed. London: Sweet & Maxwell, 2014.
- FREEMAN, S. Introduction John Rawls - An Overview. In: FREEMAN, S. **The Cambridge Companion to Rawls**. Londres: Cambridge University Press, 2003.
- FREEMAN, S. R. **Rawls**. 1ª Ed. ed. Londres: Routledge Taylor & Francis Group, 2007.
- FRIEDMAN, M. **Money Mischief: Episodes in Monetary History**. Nova Iorque: Harcourt Brace Jovanovich, 1994.
- GARDINER, S. M. **A Perfect Moral Storm: The Ethical Tragedy of Climate Change**. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2011. 397–413 p. ISBN ISBN-13: 9780195379440.
- GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. 319 p.
- GOSSERIES, A. Three Models of Intergenerational Reciprocity. In: GOSSERIES, A.; MEYER, L. H. **Intergenerational Justice**. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2009.
- _____. **Pensar a justiça entre gerações**. Tradução de Joana Cabral. Kindle. ed. Lisboa: Almedina, 2015.
- _____. Theories of intergenerational justice: a synopsis. **S.A.P.I.E.N.S [Online]**, 1.1, 2018. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/sapiens/165>>. Acesso em: 2 Julho 2018.
- _____. _____
- GRIZIOTTI, B. **Principios de Ciencia de las Finanzas**. Buenos Aires: De Palma, 1949.
- HAAKONSSSEN, K. Introdução. In: HUME, D. **Ensaio Político**. [S.l.]: Martins Fontes, 2003.
- HAYEK, F. A. **Law, Legislation and Liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy**. Londres: Routledge, 1982.
- HERMAN, B. Foreword. In: RAWLS, J. **Lectures on the History of Moral Philosophy**. Cambridge: Harvard University Press, 2000. p. xi-xix.
- HEYD, D. A Value or an Obligation? Rawls on Justice to Future. In: GOSSERIES, A.; MEYER, L. H. **Intergenerational justice**. [S.l.]: [s.n.], 2009. Cap. 6. ISBN 9780199282951.
- HUME, D. **Ensaio político**. Tradução de Pedro Pimenta. São Paulo: Martins Fontes, 2013.
- IN KIND DIRECT. Parents and Primary School teachers across the UK are reporting Hygiene Poverty amongst children on a vast scale. **Inkinddirect.org**, Junho 2018. Disponível em:

<<https://www.inkindirect.org/primary-school-children-in-hygiene-poverty/>>. Acesso em: 25 Junho 2018.

JALORETTO, C. Banco Central do Brasil: Evolução histórica e questões atuais. In: BACHA, E. **A crise fiscal e monetária brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 67-85.

KELLY, P. Introduction: Impartiality, Neutrality and Justice. In: KELLY, P. **Impartiality, Neutrality and Justice**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000.

KUKATHAS, C. Hayek and liberalism. In: FESER, E. **The Cambridge Companion to Hayek**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

LAWFORD-SMITH, H. What 'We'? **Journal of Social Ontology**, 1, n. 2, 2015. 225-249.

LEHNING, P. B. **John Rawls: An Introduction**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

LOVETT, F. **Reader's Guides: Rawls's 'A Theory of Justice'**. [S.l.]: ProQuest Ebook Central, 2010.

MACEDO, S. **Liberal Virtues: : Citizenship, Virtue, and Community in Liberal Constitutionalism**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

MENDES, M. A Lei nº 11.803/2008 e a relação financeira entre Tesouro Nacional e Banco Central. In: (ORG), E. B. **A crise fiscal e monetária brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 205-239.

MEYER, L. H. Introduction. In: MEYER, L. H. **Intergenerational Justice - (The library of essays on justice)**. Surrey: Ashgate Publishing, 2012. ISBN 9780754629856.

MOORE, R. Rawls on constitution-making. In: KUKATHAS, C. **John Rawls: Critical Assessments of Leading Political Philosophers**. Londres: Routledge, v. II, 2003.

MULGAN, T. **Future people: a moderate consequentialist account of our obligations to future generations**. Oxford: Clarendon Press, 2006.

NARVESON, J. Utilitarianism and New Generation. **Min**, LXXVI, 1 Janeiro 1967. 62-72.

NATCEN. **Understanding the Leave vote**. NatCen. Londres, p. 30. 2017.

NOZICK. **Anarchy, State and Utopia**. [S.l.]: [s.n.], 1999.

PARFIT, D. **Reasons and Persons**. Oxford: Oxford University Press, 1986.

QUONG, J. **Liberalism Without Perfection**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

RAWLS, J. **Political Liberalism**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1993.

_____. **J. A theory of justice**. Edição Revisada. ed. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1999.

_____. **Collected Papers: John Rawls**. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

_____. **Law of Peoples**. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

_____. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Piseta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Justice as fairness: a restatement**. Londres: Harvard University Press, 2003.

_____. **Justiça como equidade:** Uma reformulação. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003b.

RIBEIRO, G. D. A. O problema da tutela constitucional das gerações futuras. In: SILVA, J. P. D.; RIBEIRO, G. D. A. **Justiça entre gerações:** perspectivas interdisciplinares. [S.l.]: Universidade Católica Editora, 2017.

SAM R. AYBAR, J. D. H. A. W. J. L. John Rawls: For the Record. **The Harvard Review of Philosophy**, Cambridge, v. I, p. 38-47, Primavera 1991.

SCHEFFLER, S. Rawls and Utilitarianism. In: FREEMAN, S. **The Cambridge Companion to Rawls**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2003.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade do Setor Público**. 6ª. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773>.

_____. **Informe dívida: regra de ouro**. Brasília. 2017.

_____. **Dívida Pública: Plano Anual de Financieamento 2018**. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília. 2018.

SEN, A. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Dominelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEQUEIRA, E. V. D. Direito sem sujeito? In: PEREIRA DA SILVA, J.; ALMEIDA RIBEIRO, G. D. **Justiça entre gerações:** perspectivas interdisciplinares. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017.

SIEDENTOP, L. **Inventing the Individual:** The origins of Western Liberalism. Londres: Penguin Random House, 2014.

SILVA, J. P. D. Justiça intergeracional: entre a política e o direito constitucional. In: SILVA, J. P. D.; RIBEIRO, G. D. A. **Justiça entre gerações:** perspectivas interdisciplinares. 1ª. ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. p. 93-137.

SMILEY, M. Collective Responsibility. **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**, 2017. Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/archives/sum2017/entries/collective-responsibility/>>. Acesso em: 12 Agosto 2018.

SÜSSMUTH, B.; WIZÄCKE, R. K. V. Institutional determinants of public debt: a political economy perspective. In: TREMMEL, J. C. **Handbook of Intergenerational Justice**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p. 170-184.

THE CHILDREN'S SOCIETY. Free school meals and Universal Credit. **The Children's Society**, Março 2018. Disponível em: <https://www.childrenssociety.org.uk/sites/default/files/180313-fsm-uc-motion-debate_1.pdf>. Acesso em: 25 Junho 2018.

- THOMPSON, J. **Intergenerational Justice (Routledge Studies in Contemporary Philosophy)**. London: Routledge, 2013.
- TORRES, H. T. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- TREMMELE, J. C. Establishing intergenerational justice in national constitutions. In: _____ **Handbook of Intergenerational Justice**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006.
- _____. Introduction. In: TREMMELE, J. C. **Handbook of Intergenerational Justice**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. ISBN 9781845429003.
- _____. **A theory of intergenerational justice**. Nova Iorque: Routledge, 2014.
- VANDERHEIDEN, S. Climate Change and Collective Responsibility. In: VINCENT, N. A.; POEL, I. V. D.; HOVEN, J. V. D. **Moral Responsibility**. Delft: Springer, 2011. Cap. 12, p. 201-217.
- VANHUYSSSE, P. **Intergenerational Justice in Aging Societies: A Cross-national Comparison of 29 OECD Countries**. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2013.
- WALDRON, J. Theoretical Foundations of Liberalism. **The Philosophical Quarterly**, Fife, 37, Abril 1987. 127-150.
- _____. Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative. **University of Michigan Journal of Law Reform**, Michigan, 1992. 751-793.
- _____. Two sides of the coin. In: WALDRON, J. **Liberal rights: collected papers, 1981-1991**. [S.l.]: [s.n.], 1993. p. 1-34.
- _____. **Liberal rights: collected papers 1981-1991**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- YOUNG, I. M. **Responsibility for Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2011. 198 p.