

Justiça intergeracional: reflexões sobre a sustentabilidade das finanças públicas

Guilherme Pereira Dolabella Bicalho

Mestre em Direito pela Universidade de Brasília com ênfase em Direito Tributário. Mestre em Filosofia do Direito e Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante, Espanha. Doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo. Professor de Direito Financeiro e Tributário. Procurador do Distrito Federal.

Resumo: O presente artigo analisa os pressupostos teóricos sobre a justiça intergeracional a partir da obra pioneira de John Rawls no âmbito da Filosofia Política, influenciando documentos internacionais e nacionais no âmbito do Direito Ambiental e Direito Financeiro. A partir do exame histórico de aspectos teóricos relacionados à concepção de equidade intergeracional, busca-se demonstrar os fundamentos para a defesa de uma visão de justiça intergeracional em relação às finanças públicas e à atividade financeira, a partir da introdução de regras fiscais relativas à dívida pública, despesas e receitas no ordenamento jurídico brasileiro. São analisados, ainda, os efeitos que as regras fiscais propiciam no âmbito de discricionariedade da decisão financeira e na institucionalização da justiça intergeracional. Ao final, a partir de uma noção de transferência de bem-estar

entre as gerações como elemento de aferição da justiça intergeracional, o artigo desenvolve uma análise histórica sobre o índice de desenvolvimento humano (IDH) do Brasil, a evolução da dívida pública em relação ao PIB e a taxa de investimento público em relação ao PIB para perquirir a orientação de futuro da sociedade brasileira e a concretização da justiça intergeracional no Brasil.

Palavras-chave: Justiça intergeracional. Meio ambiente. Finanças públicas. Atividade financeira. Decisão financeira. Sustentabilidade. IDH. Dívida pública. Investimento público.

Sumário: Introdução – **1** A justiça intergeracional na obra de John Rawls – **2** Intergeracionalidade no âmbito ambiental e nas finanças públicas: o ideal de sustentabilidade – **3** Dívida pública, investimentos públicos e bem-estar geracional – Conclusão – Referências

Introdução

Para toda uma geração nascida na década de 1980, a memória é marcada pela falência de um modelo de política fiscal baseado na concepção desenvolvimentista¹ e no endividamento externo. Esse período se notabilizou como a “década perdida” não apenas para o Brasil, mas em diversos outros países da América Latina, que implementaram, a partir de um modelo keynesiano de intervenção estatal, políticas fiscais e monetárias orientadas à supressão das deficiências da iniciativa privada e promoção do crescimento econômico com estabilidade (LOPREATO, 2013, p. 81).²

A partir de uma perspectiva histórica, observa-se que a ideia de planejamento colocada em prática a partir da década de 1950 pelo governo de Juscelino Kubitschek, com seu Plano de Metas, foi estendida ao período militar como um ideal castrense de racionalização da ação governamental.³ Assim, a intervenção pública foi essencialmente definida em programas de estabilização econômica, no curto prazo, com vistas ao subsequente crescimento, no médio e

¹ A terminologia relativa ao desenvolvimentismo pode se referir a ideologias e correntes teóricas – sobretudo de caráter econômico, bem como ciclos históricos relativos a políticas econômicas concretas. Em relação ao período histórico nacional iniciado em 1949 até os anos 1970, o desenvolvimentismo significou a industrialização como projeto econômico mediante a utilização de uma intervenção moderada do Estado e uma política de substituição de importações. Nesse sentido, confira-se BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 75: “A designação ‘nacional-desenvolvimentismo’ enfatizava, em primeiro lugar, que o objetivo básico dessa política era promover o desenvolvimento econômico, e em segundo lugar, que, para que isso acontecesse, a nação – ou seja, empresários, burocracia do Estado, classes médias e trabalhadores, unidos na competição internacional – precisava definir os meios para alcançar esse objetivo no âmbito do sistema capitalista, com o Estado como o principal instrumento da ação coletiva. (...) O papel do Estado não era o de substituir o mercado pelo Estado, mas, ao contrário, de fortalecê-lo, a fim de permitir que ele criasse as condições necessárias para que as empresas pudessem investir e inovar”.

² Segundo o autor, a elaboração das políticas nacionais a partir de 1964, momento de ruptura da política nacional com o advento da ditadura militar, foi claramente influenciada pela escola keynesiana da síntese neoclássica que ditou a condução da política econômica do governo Kennedy/Johnson nos Estados Unidos. Assim, os governos militares basearam sua estratégia desenvolvimentista na elaboração de planos de ação governamental que reuniam diversos instrumentos fiscais e financeiros para incrementar o crescimento.

³ Sobre este aspecto, confira-se Campos (1994, p. 617): “Castello Branco trazia um engajamento maior em relação à ideia de planejamento, refletindo sua experiência de oficial do Estado-Maior. Para ele o planejamento era um instrumento de racionalização da ação governamental e do estabelecimento de um grau razoável de coerência administrativa e continuidade”.

longo prazo: Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964/1966), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

A proposta inerente à ação governamental refletida nos planos nacionais desenvolvimentistas desse período estava ancorada em dois pilares: primeiro, a utilização de instrumentos de política fiscal para estimular o crescimento (*fiscal policy for growth*), por meio do qual o Estado se utilizou de agressiva política exonerativa (benefícios fiscais diversos) e creditícia (oferta de crédito a juros subsidiados, sobretudo ao setor agroindustrial) para promover maior acumulação interna pelas empresas, aumentar a rentabilidade de setores econômicos prioritários e, desse modo, estimular os agentes econômicos a seguir a política desenvolvimentista anteriormente delineada, e reordenação do sistema tributário para assegurar a capacidade de geração de receitas ao Estado e evitar déficits primários.

O segundo pilar consistiu na obtenção de capacidade financeira pelo Estado desenvolvimentista a partir da criação de poupança interna, aliada à expansão do mercado de títulos públicos⁴ e ao endividamento externo, assegurando, assim, a fonte de recursos necessária ao custeio de intervenção estatal para suprir as deficiências do mercado (LOPREATO, 2013, p. 85).

Esse modelo culminou no expansivo crescimento econômico brasileiro ocorrido no período de 1968 a 1973, denominado “milagre econômico”, consequência de uma taxa média anual de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro à ordem de 11% (IPEA, 2007). Com efeito, o notável resultado em termos de crescimento econômico foi respaldado pela assunção do risco privado pelo Estado, pois o setor público atuou para reduzir a incerteza relativa ao retorno da atividade privada mediante a utilização de recursos externos circunstancialmente baratos (poupança externa) e repasse aos agentes privados em condições financeiras extremamente favoráveis (LOPREATO, 2013, p. 85).

No entanto, o acesso ao crédito externo foi diretamente impactado pelas crises de preço do petróleo no mercado mundial em 1973 e 1979. Para assegurar a manutenção da política nacional desenvolvimentista, já sob a égide do I Plano Nacional de Desenvolvimento, o Brasil aprofundou o endividamento externo, saltando de um montante de US\$17,2 bilhões em 1974 para US\$43,5 bilhões em 1978. As taxas de inflação no período foram duplicadas e o padrão de crescimento sustentado pela poupança externa se reduziu à metade, consolidando uma taxa de crescimento de 5% ao ano (PEDRAS, 2009). Ao final da década de 1980,⁵ o Brasil apresentava taxas de inflação anuais em quatro dígitos⁶ e elevados déficits públicos, não havendo uma explosão da dívida pública apenas em virtude da senhoriagem verificada no período, entendida como a variação nominal da base monetária ao longo do ano e da taxa de câmbio.⁷

O fato evidente é que a crise decorrente do naufrágio do mercado de crédito internacional no início da década de 1980 transformou completamente as bases da política fiscal brasileira até

⁴ Conforme esclarece Guilherme Binato Villela Pedras: “Um ponto de inflexão marcante na história do endividamento público interno deu-se com a posse de Castello Branco na Presidência da República. Até 1964, as emissões tinham como objetivo o financiamento de projetos específicos. A partir daquele ano, o governo empreendeu uma série de reformas que vieram a alterar profundamente o mercado de capitais no Brasil e que buscavam assegurar os objetivos antes mencionados. Tais mudanças apresentaram, de fato, impactos significativos sobre a dívida pública, na medida em que, pela primeira vez, se buscou montar um mercado de títulos públicos de forma estruturada” (PEDRAS, 2009).

⁵ O relato realizado por Miriam Leitão (2011, p. 121) demonstra a surrealidade econômica vivida nesse período: “A crônica daqueles anos é repleta de insólitos. Foi o tempo em que a econômica enlouqueceu. A inflação estava indo dos 40% ao mês para 55% ao mês, no final de 1989. Em março de 1990 chegaria aos famosos 83%. Os economistas sustentavam que 50% ao mês era uma espécie de marca no chão. Além daquilo estaríamos na hiperinflação. Já estávamos há muito tempo. Não era um número, eram todos eles juntos. Não fazia qualquer sentido. O *overnight* pagava 64,5% no dia 1º de dezembro; no dia 8 estava pagando 69,09%. Terminou o mês a mais de 80%. Todo mundo queria pôr sua renda no *overnight*, que virou uma caixa mágica de reprodução de dinheiro”.

⁶ Em dezembro de 1988, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentou uma taxa percentual acumulada em 12 meses de 980,22 pontos percentuais. Em dezembro de 1989, era de 1972,91 pontos percentuais e, em dezembro de 1990, 1620, 97 pontos percentuais.

⁷ Fabio Giambiagi esclarece que “a monetização é medida pela senhoriagem, entendida como a diferença entre os valores nominais do estoque de base monetária no fim de períodos sucessivos” (BNDES, 1996, p. 5. Disponível em: https://web.bnades.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14334/1/TD%2036%20-%20Evolu%C3%A7%C3%A3o%20e%20custo%20da%20d%C3%ADvida%20do%20setor%20p%C3%ABlico..._P_BD.PDF. Acesso em: 12 jul. 2021).

então vigente. A rolagem da dívida externa deixou de ser opção e impôs a utilização da poupança interna e da obtenção de superávits primários para pagamento dos encargos da dívida pública. Adicionalmente, em virtude da necessidade de financiamento emergencial junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), o enfoque da política fiscal foi alterado para o lado da despesa, exigindo profundo esforço na contenção do déficit público para satisfação dos encargos decorrentes da dívida externa. Essa particularidade transformou o Brasil em país exportador de recursos, ao invés de recebedor, afetando diretamente os investimentos e as despesas correntes.⁸

Obviamente, o custo social das medidas de política fiscal adotadas nas décadas de 1960 e 1970 foram impactantes para a geração nascida nas décadas de 1980 e 1990. Observando-se o crescimento *per capita* e a redução das desigualdades, constata-se que na década de 1960 houve um crescimento do PIB *per capita* da ordem de 36%, mas essa ampliação da riqueza nacional não significou melhor distribuição da renda, o que manteve a intensa desigualdade social. Na década de 1970, em virtude do milagre econômico, houve incremento do PIB *per capita* em 81% e, por consequência, redução da pobreza absoluta, mas, em contrapartida, aumento da desigualdade social, o que indica que o crescimento foi apropriado de maneira diferenciada entre os extratos sociais.

De fato, conforme demonstra Rodolfo Hoffmann (1995), o índice de Gini⁹ obtido pelo Brasil na década de 1960 foi de 0,504, apresentando porcentagem de pobres em torno de 58% da população; já na década de 1970, o Brasil apresentou índice de Gini de 0,561 e 55% da população na linha da pobreza, ou seja, sobrevivendo com um salário mínimo. Na década de 1980, o processo inflacionário foi determinante para a depreciação das condições sociais no Brasil, pois, a despeito de não ter ocorrido alteração na desigualdade de distribuição de renda, a perda do valor da moeda impactou negativamente os mais pobres, que não detêm condições para se proteger ante o crescimento dos preços reais.¹⁰

Indicador relevante sobre a predisposição da política fiscal em relação ao futuro é o percentual dos investimentos em relação ao PIB. Notadamente, em relação aos investimentos públicos, há acumulação de ativos fixos pelo Estado, que potencialmente amplia o patrimônio líquido do setor público e gera um fluxo futuro de receitas. A questão reside então na forma em que esses investimentos são realizados e a necessidade de financiamento da dívida decorrente pelas gerações futuras, ensejando eventual comprometimento da solvabilidade estatal.

Durante a década de 1980 e 1990, ante a guinada da política fiscal no período, o percentual de investimento público federal manteve-se no patamar médio de 2% a 3%. A nível de comparação, no auge do modelo nacional-desenvolvimentista, a taxa média era de 8%. Portanto, além do alto endividamento externo, do grave déficit público e do inéxito processo inflacionário, observa-se uma abstenção do Estado brasileiro a partir da década de 1980 até início do século XXI em

⁸ O colapso do mercado de crédito internacional em setembro de 1982 estancou a entrada de capitais autônomos, e o país passou a ser exportador de capitais, vendo-se obrigado a gerar as divisas necessárias ao pagamento da dívida externa. Os encargos, antes pagos com a rolagem da dívida, passaram a depender da disponibilidade de recurso domésticos e da geração de saldos comerciais. A transferência de recursos ao exterior atingiu prioritariamente o setor público – dono de quase todo o estoque da dívida externa no início dos anos 1980 – e transformou o problema de balanço de pagamentos em crise fiscal, envolvendo todos os segmentos do setor público” (LOPREATO, 2013, p. 132).

⁹ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Corrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

¹⁰ “Ao longo do período, o grau de desigualdade é surpreendentemente estável, exceto por uma importante flutuação ascendente ao final da década de 80. Entre 1986 e 1989 o grau de desigualdade apresenta crescimento acelerado, atingindo níveis extremos no auge da instabilidade macroeconômica de 1989: o coeficiente de Gini chega a 0,64 e o coeficiente de Theil a cerca de 0,91; os 10% mais ricos recebem uma renda média cerca de 30 vezes superior à dos 40% mais pobres e a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a renda média dos 20% mais pobres alcança o valor de 35 vezes” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 134).

promover investimentos públicos, seja sob o aspecto material (infraestrutura), seja sob o aspecto imaterial.¹¹

Esse panorama histórico corrobora uma percepção decorrente do senso comum: decisões discricionárias em política fiscal podem agravar o bem-estar de gerações futuras. A expressão “década perdida” não significa apenas a ausência de crescimento econômico no período de 1980-89, mas, efetivamente, a descontinuidade de um processo de melhoria nas condições de vida da população, sobretudo para aqueles nascidos sob a égide do Estado brasileiro nas décadas subsequentes, pelo menos até a estabilização econômica obtida em 1995, mas cujo resultado foi sentido apenas no séc. XXI em termos de redução das desigualdades e obtenção de crescimento econômico.

Após 30 anos ao fim da década perdida, estamos vivenciando um processo paulatino de profunda fragilização das condições fiscais do Estado brasileiro, que teve como marco evidente o ano de 2014, em decorrência de decisões governamentais equivocadas adotadas para fazer frente à crise econômica global iniciada em 2008 e sucedida imediatamente por uma crise sanitária global sem precedentes a partir de 2020.

A mirada ao passado, as ações do presente, bem como as projeções relativas ao futuro lança luzes sobre um debate necessário e imprescindível pertinente à “ação intertemporal consequente”, segundo as palavras de Eduardo Gianetti (2012, p. 11). A ação estatal sob a égide do tempo conduz ao que se denomina justiça intergeracional, isto é, a avaliação dos termos de troca entre as gerações a partir da unidade social e política que constitui o Estado.¹²

A questão que se coloca é se existe alguma responsabilidade, dever ou compromisso das gerações atuais, sobretudo aquelas que detêm o poder político e a prerrogativa de tomada de decisões em virtude da ocupação de funções estatais relevantes, para com as gerações futuras. Mais especificamente: em relação às finanças públicas e as condições financeiras futuras para o desenvolvimento da ação estatal institucionalizada, há algum parâmetro de equidade entre gerações para assegurar adequado desenvolvimento no tempo das condições de vida e bem-estar daqueles que se farão presentes nos anos vindouros?

Este artigo pretende analisar os pressupostos filosóficos relativos ao ideal ou ao valor moral da justiça, avançando para considerações acerca de uma justiça intergeracional. A partir dessa exposição breve e sem qualquer pretensão de esgotamento, será empreendida uma análise sobre a correlação entre a justiça entre gerações e as finanças públicas e, por fim, entre a sustentabilidade fiscal e a responsabilidade geracional, enfocando especificamente a formação da dívida pública e o processo de endividamento.

¹¹ “A fase de declínio do modelo de desenvolvimento teve início na virada da década de 1980, com a recessão mundial (após o aumento das taxas de juros americanas) e a crise da dívida externa dos países latino-americanos. O enfrentamento da crise exigiu um ajuste radical da economia brasileira, que de absorvedora de recursos externos converteu-se em transferidora líquida, via geração de megassuperávits na balança comercial. Este ajuste externo se refletiu no desajuste interno da economia, materializado na desaceleração econômica e na elevada volatilidade macroeconômica. Uma das repercussões mais imediatas do desajuste foi na forma de profunda crise das finanças públicas. As finanças do Estado brasileiro, que já se encontravam em situação de fragilidade, foram impactadas pelo esgotamento das fontes externas voluntárias de recursos, a estatização (e posteriormente internalização) da dívida externa, a ampliação das despesas financeiras e a queda das receitas em decorrência do estreitamento das bases tributárias causado pela própria crise. Por um lado, a falência do setor público desordenou sua capacidade de ser um elemento ativo na dinâmica econômica. Por outro lado, a volatilidade macroeconômica e a própria crise das finanças públicas impuseram uma reorientação dos objetivos prioritários da política econômica, que, ao longo das décadas de 1980 e 1990, se voltaram à busca da estabilidade monetária e das condições de solvência do setor público. É importante destacar o papel decisivo das empresas estatais na operacionalização destas políticas econômicas, por meio do endividamento externo para captar recursos necessários ao financiamento do balanço de pagamentos (na década de 1970), contenção de preços e tarifas como instrumento das políticas anti-inflacionárias (principalmente na década de 1980) e ainda geração de superávits primários expressivos para o ajuste fiscal do setor público (com destaque nas décadas de 1990 e 2000). Este quadro de desarticulação do padrão de financiamento do setor público, crise das suas finanças e reorientação da política econômica impôs uma série de constrangimentos ao investimento público” (ORAIR; GOBETTI, 2010, p. 116-117).

¹² Hermann Heller contesta as teorias do Estado que associam a unidade estatal a um organismo e a uma ficção jurídica ou política. Segundo Heller, a unidade do Estado decorre única e exclusivamente da ação humana consciente e organizada associada a uma característica essencial de dominação territorial soberana. Assim, “*la organización estatal es aquel status, renovado constantemente por los miembros, en el que se juntan organizadores y organizados. La unidad real del Estado cobra existencia únicamente por el hecho de que un gobierno disponga de modo unitario sobre las actividades unidas, necesarias para la autoafirmación del Estado*” (HELLER, 1998, p. 302).

1 A justiça intergeracional na obra de John Rawls

A reflexão sobre questões de justiça no plano do conhecimento filosófico parte de distintas premissas, ensejando preferências e ideais distintos e que conduzem ao desenvolvimento de diferentes perspectivas teóricas. Alguns estudiosos assumem uma premissa consequencialista, cujo critério relevante para a aferição da justiça em situações determinadas reside no resultado de nossas ações. Outros pensadores assumem a perspectiva relativa aos motivos da ação ou conduta e a existência de um dever ou responsabilidade moral inerente ao indivíduo e, portanto, categórico ou incondicional.¹³ Há aqueles que perquirem a ideia de justiça a partir das contingências histórico-culturais da sociedade, avaliando as circunstâncias concretas do indivíduo situado.¹⁴

Alguns teóricos assumem a relevância de determinados valores como prioridade para o desenvolvimento de suas considerações concretas sobre justiça, como bem-estar, liberdade ou igualdade. Dilemas sobre injustiças reais e concretas ocorrem a todo momento na vida em sociedade. O debate público se apresenta, então, sobre as formas de enfrentamento dessas injustiças, seja mediante a maximização do bem-estar coletivo, seja a prioridade absoluta da liberdade individual, seja a prevalência de uma igualdade concreta.¹⁵

Obviamente, não se pretende no presente artigo a dissecação das teorias filosóficas de justiça desde a Antiguidade até os tempos modernos. Nesse período, é possível observar contribuições diversas e em diferentes correntes filosóficas de pensadores da estirpe de Aristóteles, Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Immanuel Kant, Adam Smith, Georg Friedrich Hegel, Karl Marx, entre outros, acerca de um ideal de justiça e sua vivência no seio social.

Portanto, tendo em vista o objetivo do presente trabalho, faz-se necessária a definição de um referencial teórico inicial. A partir desse desiderato, o teórico mais influente em relação à racionalização pública da justiça no último centenário foi John Rawls, com o advento, em 1971, de sua obra *Uma Teoria da Justiça* (1977).¹⁶

A adoção de John Rawls como ponto de partida é justificada pela incorporação de conceitos modernos relativos ao Estado constitucional democrático, a razão pública e o processo argumentativo, além da função das instituições sociais. Há que se considerar, ainda, que toda a atenção dedicada a *Uma Teoria da Justiça* propiciou diversos aprimoramentos por Rawls (2000) em relação a elementos diversos de seu construto teórico em sua obra *Liberalismo Político*. Inclusive, nesta última obra, Rawls empreendeu desenvolvimento importante sobre a justiça intergeracional, que havia sido abordada em *Uma Teoria da Justiça*.¹⁷

¹³ Michael Sandel realiza uma genealogia das teorias da justiça a partir de ideais pertinentes a distribuição de bens no âmbito da sociedade, quais sejam: a consideração do bem-estar, a perspectiva da liberdade e o conceito de virtude. Segundo Sandel: “Algumas das nossas discussões refletem o desacordo sobre o que significa maximizar o bem-estar, respeitar a liberdade ou cultivar a virtude. Outras envolvem o desacordo sobre o que fazer quando há um conflito entre esses ideais. A filosófica política não pode solucionar discordâncias desse tipo definitivamente, mas pode dar forma aos nossos argumentos e trazer clareza moral para as alternativas com as quais nos confrontamos como cidadãos democráticos” (2011, p. 28).

¹⁴ Nessa perspectiva, cf. Walzer (2003).

¹⁵ Com efeito, o papel da argumentação e do debate público é essencial na avaliação dos ideais de justiça e a resolução de circunstâncias de injustiça. Amartya Sen afirma que: “O papel crucial da argumentação pública na prática da democracia coloca todo o tema da democracia em estreita relação com o tópico central deste livro, isto é, a justiça. Se as exigências da justiça só podem ser avaliadas com a ajuda da argumentação pública, e se essa argumentação está constitutivamente relacionada com a ideia de democracia, então existe uma íntima conexão entre a justiça e a democracia, que partilham características discursivas” (SEN, 2011, p. 360).

¹⁶ A relevância teórica de John Rawls é tamanha que, independentemente da crítica, diversos autores reconhecem a congruência e racionalidade de seu empreendimento filosófico. Michael Sandel afirma que a teoria de Rawls “representa a proposta mais convincente de uma sociedade equânime já produzida pela filosófica política americana” (2011, p. 204). Amartya Sen relata a transformação paradigmática da questão da justiça na filosofia política com o advento da teoria rawlsiana, indicando haver uma “dívida bastante grande que todos nós temos com Rawls por ter reavivado o interesse filosófico no tema da justiça” (2011, p. 82).

¹⁷ Rawls aborda a temática da justiça entre gerações no Capítulo V (“Parcelas Distributivas”) da obra *Uma Teoria da Justiça*. Já a revisão dos pressupostos teóricos sobre a justiça entre gerações no livro *Liberalismo Político* é feita sobretudo na Parte III (A Estrutura Institucional).

Ao apresentar os aspectos basilares de sua teoria, John Rawls se propõe a demonstrar os equívocos do utilitarismo¹⁸ como arcabouço para a edificação de instituições democráticas e oferecer uma teoria sistemática e congruente de justiça. Rawls confronta a teoria utilitarista a partir do pressuposto teórico do contrato social e da necessidade de se erigir princípios que perfaçam uma atribuição justa de direitos e deveres, bem como uma distribuição dos encargos e benefícios sociais.¹⁹

Para tanto, John Rawls (1997) considera relevante a abordagem da justiça no ambiente constitucional-democrático, considerando-a a primeira virtude das instituições sociais. Essa declaração é sensível, pois descortina a linhagem filosófica adotada por Rawls: o “institucionalismo transcendental”,²⁰ inaugurado por Thomas Hobbes, cuja forma dedutiva de pensamento associa a perquirição por instituições justas em perspectiva atemporal.²¹ Além disso, John Rawls se utiliza da teoria do contrato social para sedimentar sua pretensão de consenso social e voluntariedade dos indivíduos em relação aos princípios da justiça e à estrutura básica da sociedade.

Sinteticamente, a teoria de Rawls perpassa algumas etapas hipotéticas para justificação dos princípios de justiça eleitos e, subseqüentemente, a escolha das instituições sociais justas.²² Primeiramente, Rawls define um ponto de partida hipotético a partir do qual é realizada uma convenção entre indivíduos para a escolha dos princípios da justiça e definição da ordenação social. Esse pressuposto teórico hipotético é denominado “consenso original” e tem duas importantes funções: a fixação de um marco temporal inicial para a validade perene do pacto original estabelecido entre indivíduos, como se houvesse o abandono ao “estado de natureza” (a “posição original”), e a eliminação de vieses individuais e circunstâncias contingentes (o “véu da ignorância”) para obtenção de uma conclusão unânime (“equilíbrio reflexivo”) a respeito dos parâmetros que vigorarão para aquela sociedade no porvir geracional (o “consenso sobreposto”).²³

Nessas circunstâncias, Rawls defende que os indivíduos racionais e desinteressados chegariam à conclusão sobre a prioridade de se garantir o mais extenso rol de liberdades básicas, decorrendo a afirmação do primeiro princípio de justiça – o princípio da liberdade; e subseqüentemente, a relevância de uma distribuição igualitária dos bens sociais, mediante a concretização de uma vantagem razoável em termos gerais e a ampla acessibilidade desses

¹⁸ No prefácio à edição brasileira de *Uma Teoria da Justiça*, John Rawls expressa exatamente essa perspectiva: “minha intenção foi formular uma concepção de justiça que fornecesse uma alternativa razoavelmente sistemática ao utilitarismo, que, de uma forma ou de outra, dominou por longo tempo a tradição anglo-saxã do pensamento político. A razão principal para buscar essa alternativa é, no meu modo de pensar, a fragilidade da doutrina utilitarista como fundamento das instituições da democracia constitucional. Em particular, não acredito que o utilitarismo possa explicar as liberdades e direitos básicos dos cidadãos como pessoas livres e iguais, uma exigência de importância absolutamente primordial para uma consideração das instituições democráticas”.

¹⁹ Rawls assim expressa sua visão sobre o tema: “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, 1997, p. 8).

²⁰ A expressão “institucionalismo transcendental” é de autoria de Amartya Sen, que contrapõe a vertente de pensamento categórico, caracterizada como “concepção focada em arranjos”, àquele consequencialista, essa denominada “comparação focada em realizações” (2011, p. 82).

²¹ Rawls coloca a questão da atemporalidade como elemento relevante de sua teoria da justiça como equidade: “Como nossa visão de justiça como equidade começa com a ideia de que a sociedade deve ser concebida como um sistema equitativo de cooperação ao longo do tempo entre as gerações, adotamos uma concepção de pessoa condizente com essa ideia. (...) Assim sendo, dizemos que uma pessoa é alguém que pode ser um cidadão, isto é, um membro normal e cooperativo da sociedade por toda a vida. (...) A sociedade também é concebida como tendo existência perpétua: ela produz e reproduz a si mesmo e a suas instituições e cultura ao longo das gerações, não havendo momento algum em que se espera que ela venha a encerrar suas atividades” (2000, p. 61).

²² Segundo Rawls: “(...) vale a pena observar desde o início que a justiça como equidade, como outras visões contratualistas, consiste em duas partes: (1) uma interpretação de uma situação inicial e do problema da escolha colocada naquele momento, e (2) um conjunto de princípios que, segundo se procura demonstrar, seriam aceitos consensualmente”.

²³ Acerca dessa terminologia construída por Rawls, faz-se relevante o esclarecimento apresentado por Sen a respeito dos contextos da ideia de justiça que surgem no pensamento rawlsiano: “Devo observar aqui que a ideia de justiça aparece nas obras de Rawls em pelo menos três diferentes contextos. Primeiro, há a derivação de seus ‘princípios de justiça’, a partir da ideia de equidade, e esta, por sua vez, identifica as instituições necessárias, por razões de justiça, para a estrutura básica da sociedade. Essa teoria, que Rawls elabora em consideráveis detalhes, prossegue passo a passo para a regulamentação e implementação do que ele vê como as exigências da ‘justiça como equidade’. Há uma segunda esfera – a da reflexão e do desenvolvimento de um ‘equilíbrio reflexivo’ – na qual as ideias de justiça podem aparecer, mas o foco aqui é sobre nossas respectivas avaliações pessoais de bondade e retidão. O terceiro contexto é o que Rawls chama de ‘consenso sobreposto’, que lida com os complexos padrões de nossos acordos e desacordos dos quais dependem a estabilidade das ordens sociais” (2011, p. 84).

bens sociais em virtude da ocupação de posições sociais, consubstanciando-se no segundo princípio de justiça – o princípio da equidade.

Veja-se que, sob essas condições, Rawls estabelece uma ordenação serial entre os princípios, consequência da fixação de regras de prioridade.²⁴ Portanto, a teoria de justiça de Rawls impõe ampla garantia ao direito de liberdade como precondição à distribuição equitativa de bens primários.²⁵ De outro lado, o princípio da igualdade democrática de Rawls não significa uma igualdade comunal permanente, pois admite a existência de desigualdades sociais e econômicas, desde que tais diferenças assegurem melhoria da condição econômico-social de todos. Interno a esse princípio, existe outra regra de prioridade, na qual o subprincípio da igualdade equitativa de oportunidades prevalece ao subprincípio da diferença. A satisfação de ambos os subprincípios conforma o princípio da eficiência sob a égide do princípio da justiça da igualdade democrática de Rawls.²⁶ Chega-se, assim, à principiologia final da justiça como equidade, na forma como defendida por Rawls.

A partir da definição dos princípios de justiça descritos por Rawls, há o desenvolvimento das instituições sociais concretas no plano constitucional, sucedida por um maior detalhamento e aprofundamento das decisões sociais por meio da legislação. Uma vez estabelecidas as bases teóricas para a sua teoria da justiça como equidade, Rawls se preocupa em analisar as condições que lhe asseguram coerência e estabilidade.

Enfocando-se no tema da estabilidade, Rawls apela a um senso público de justiça como substitutivo a um axioma religioso ou moral²⁷ regulador dos comportamentos concretos dos indivíduos a partir de uma estrutura institucional definida com amparo nos princípios de justiça. Esse senso público de justiça ao lado da definição individual de um plano racional de vida, indicativo de uma concepção autorreferenciada de bem, traduz-se no que Rawls definiu como pessoa ética e que possui comportamento razoável²⁸ no ambiente pós-contratual.

Críticas importantes surgem dessa tentativa teórica de Rawls de situar a estabilidade de sua teoria de justiça em indivíduos integrantes de uma “sociedade bem-organizada”,²⁹ o que

²⁴ Rawls utiliza uma teoria de bens de caráter restrito para amparar os princípios de justiça por ele delineados, pois o conceito de justo é logicamente anterior ao conceito de bem. Assim, Rawls adota como fundamento teórico a perspectiva de que o bem está relacionado ao plano de vida racional de uma pessoa, segundo circunstâncias razoavelmente favoráveis. Desse plano racional de vida extraem-se os bens primários necessários para alcançar os respectivos objetivos. Com efeito, “(...) a teoria restrita do bem, supostamente aceita pelas partes, demonstra que elas deveriam tentar assegurar a sua liberdade e a sua autoestima, e que, a fim de promover seus objetivos, quaisquer que sejam eles, elas normalmente exigem mais dos outros bens primários e não menos” (1997, p. 439).

²⁵ De acordo com Roberto Gargarella, “os ‘bens primários’ seriam aqueles bens básicos indispensáveis para satisfazer qualquer plano de vida” (GARGARELLA, 2008, p. 23). Os “bens primários” que Rawls supõe são de dois tipos: a) os bens primários de tipo social, que são diretamente distribuídos pelas instituições sociais (como a riqueza, as oportunidades e os direitos); e b) os bens primários de tipo natural, que não são distribuídos diretamente pelas instituições sociais (como, por exemplo, os talentos, a saúde, a inteligência etc.).

²⁶ Essa síntese é explicitada por Rawls da seguinte forma: “(...) chega-se à igualdade democrática por meio da combinação do princípio da igualdade equitativa de oportunidades com o princípio da diferença. Este último elimina a indeterminação do princípio da eficiência elegendo uma posição particular a partir da qual as desigualdades econômicas e sociais da estrutura básica devem ser julgadas. Supondo-se a estrutura de instituições exigida pela liberdade igual e pela igualdade equitativa de oportunidades, as maiores expectativas daqueles em melhor situação são justas se, e somente se, funcionam como parte de um esquema que melhora as expectativas dos membros menos favorecidos da sociedade. A ideia intuitiva é de que a ordem social não deve estabelecer e assegurar as perspectivas mais atraentes dos que estão em melhores condições a não ser que, fazendo isso, traga também vantagens aos menos afortunados” (RAWLS, 1997, p. 439).

²⁷ Rawls adota como exemplo o soberano de Thomas Hobbes (RAWLS, 1997, p. 555).

²⁸ Na obra *Liberalismo Político*, Rawls dedica maior atenção à questão da estabilidade da justiça como equidade. Um dos temas desenvolvidos refere-se ao conteúdo da razoabilidade, assim exposto: “As pessoas são razoáveis em um aspecto básico quando, entre iguais, por exemplo, estão dispostas a propor princípios e critérios como termos equitativos de cooperação e submeter-se voluntariamente a eles, dada a garantia de que os outros farão o mesmo. Entendem que essas normas são razoáveis a todos e, por isso, as consideram justificáveis a todos, dispondo-se a discutir os termos equitativos que outros propuserem. O razoável é um elemento da ideia da sociedade como um sistema de cooperação equitativa, e, que seus termos equitativos sejam razoáveis à aceitação de todos, faz parte da ideia de reciprocidade. Como já disse (I:3.2), a ideia de reciprocidade encontra-se entre a ideia de imparcialidade, que é altruísta (o bem geral constitui a motivação), e a ideia de benefício mútuo, compreendido como benefício geral com respeito à situação presente ou futura, sendo as coisas como são” (RAWLS, 2000, p. 93).

²⁹ Rawls define a sociedade bem-organizada como “aquela estruturada para promover o bem de seus membros e efetivamente regulada por uma concepção comum de justiça. Assim trata-se de uma sociedade em que todos aceitam e sabem que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça, e cujas instituições sociais básicas satisfazem esses princípios, sendo esse fato publicamente reconhecido” (RAWLS, 1997, p. 504). Posteriormente, agrega uma ideia de senso de justiça, na qual os cidadãos “agem de acordo com as instituições básicas da sociedade, que consideram justas” (RAWLS, 2000, p. 79).

representa, segundo a ótica comunitarista,³⁰ uma teoria atomista.³¹ Com efeito, o alinhamento teórico de Rawls conduz à desconsideração absoluta das contingências, o que lhe conduz a qualificar sua teoria como não histórica (RAWLS, 2000, p. 324). Amartya Sen (2011, p. 113) ressalta que o idealismo teórico próprio de teorias transcendentais de justiça muitas vezes oculta o fato de que as circunstâncias sociais, econômicas, políticas e culturais são relevantes para a concretização de realizações adequadas à concepção de justo defendida.

Rawls reconheceu o problema da estabilidade de sua teoria em *Liberalismo Político*, assumindo que a descrição realizada em *Uma Teoria da Justiça* era pouco realista. Essa circunstância propiciou ampla revisão de alguns pressupostos que permitiam a qualificação de sua teoria como uma concepção política de justiça, e não como uma doutrina filosófica abrangente. A partir desse objetivo, e com vistas à adaptação da teoria da justiça como equidade às sociedades democráticas atuais, Rawls construiu a ideia do “pluralismo razoável” e o “consenso sobreposto”, de modo que os conceitos-chave de sua teoria ficariam assim encadeados:

Para expor aquilo que chamei de liberalismo político, parti de várias ideias básicas e conhecidas, implícitas na cultura política pública de uma sociedade democrática. Essas ideias foram elaboradas até se transformarem numa família de concepções em cujos termos o liberalismo político pode ser formulado e compreendido. A primeira delas é a própria concepção de justiça política (§2); seguem-se a ela três ideias fundamentais: a concepção de sociedade como um sistema equitativo de cooperação social ao longo do tempo (§3) e as duas ideias que a acompanham – a concepção da pessoa como livre e igual (§5) e a concepção de uma sociedade bem-ordenada (§6). Empregamos ainda duas outras ideias para apresentar a justiça como equidade: as concepções de estrutura básica (§2) e da posição original (§4). Finalmente, para apresentar uma sociedade bem-ordenada como um mundo social possível, acrescentamos a essas ideias as de um consenso sobreposto e de uma doutrina abrangente e razoável (§6). O pluralismo razoável é especificado com referência a esta última. A natureza da unidade social é dada por um consenso sobreposto estável entre doutrinas abrangentes e razoáveis. (RAWLS, 2000, p. 87)

A estabilidade da sua teoria, agora qualificada como concepção política,³² reside no “consenso sobreposto”, isto é, a aderência consensual por indivíduos razoáveis à estrutura institucional decorrente dos princípios de justiça, a despeito da existência de doutrinas abrangentes razoáveis no ambiente pluralista das sociedades democráticas.

É interessante observar que, apesar do caráter transcendental e da pretensão de estabilidade no tempo, Rawls circunscreve a aplicação da sua teoria ao contexto intrageracional. Com efeito, Rawls (2000, p. 57) afirma no *Liberalismo Político* que “a justiça como equidade parte de uma certa tradição política e assume como sua ideia fundamental a ideia de sociedade com um sistema equitativo de cooperação ao longo do tempo, de uma geração até a seguinte”. Qual é a razão para a delimitação temporal de sua concepção política de justiça? A justificativa reside na necessidade de preservação do pressuposto filosófico da formação do acordo social na posição original sobre os princípios de justiça que regerão a sociedade, e esse acordo necessariamente deverá ser realizado sob o “véu da ignorância espesso”, isto é, sem qualquer referência às contingências históricas e sociais pelas pessoas contemporâneas que participam da posição original.

³⁰ A corrente de pensamento denominada comunitarista envolve distintos autores que apresentam um denominador comum: a prevalência do vínculo comunitário ante ao individualismo autorreferente. Há uma oposição à doutrina moral abrangente de Kant, na qual prevalece a autonomia individual como elemento regulador para tudo na vida. Em *O Liberalismo Político*, Rawls procura se desvencilhar do que ele denomina de “construtivismo moral” kantiano, estabelecendo as bases teóricas da justiça como equidade como um “construtivismo político” (RAWLS, 2000, p. 147).

³¹ Conforme esclarece Gargarella, “o ‘atomismo’ parte de uma análise sobre indivíduos e seus direitos, aos quais atribuiu uma óbvia prioridade perante as questões ‘sociais’” (GARGARELLA, 2008, p. 144).

³² A qualificação da teoria rawlsiana como concepção política pressupõe uma concepção moral, porém erigida para enfrentar a ideia de justiça em relação às instituições, políticas, sociais e econômicas, mas não em relação aos ideais de vida de cada pessoa ou sua conduta individual.

Desse modo, a equidade intergeracional em Rawls replica o modelo consensual construído para a justiça social: excluem-se do conhecimento das pessoas contemporâneas que estejam na posição original todas as informações possíveis de caráter circunstancial e histórico (reservas de recursos naturais ou bens de produção, nível tecnológico ou cultural, desenvolvimento social), de modo que os princípios da justiça devem ser refletidos no transcurso temporal de sucessão de gerações. Por meio desse procedimento, exsurgiria o princípio de justiça relativo à equidade intergeracional, que seria adotado espontaneamente pelos membros de qualquer geração como inserto no ideal de justiça.

A equidade intergeracional para Rawls poderia ser equacionada a partir de um princípio de poupança justa, decorrência da ideia de um mínimo social. Ao examinar o tema da justiça distributiva, Rawls descreve o governo como uma divisão de quatro setores: (i) o setor de alocação, encarregado de cuidar da manutenção de um regime de preços factível, coibir um poder irrazoável sobre o mercado e identificar e corrigir desvios em relação à eficiência; (ii) o setor de estabilização, cujo objetivo é assegurar uma situação de pleno emprego razoável, o livre exercício profissional e a livre-iniciativa em regime de equilíbrio entre a demanda efetiva e oferta; (iii) o setor de transferências, responsável por garantir o mínimo social, proporcionando um nível de bem-estar geral; (iv) o setor de distribuição, ao qual incumbe avaliar a redistribuição da riqueza por meio da tributação e na fixação de restrições ao direito de propriedade, quando necessário (RAWLS, 1997, p. 304-307).

Portanto, a partir do princípio da diferença chega-se à necessidade de garantia de um mínimo social, o que, em uma perspectiva intergeracional, exigiria das instituições básicas a adoção de condições de bem-estar no longo prazo para aqueles mais necessitados. Todavia, Rawls não outorga ao princípio da diferença uma efetividade no longo prazo, pois sua aplicação durante o decurso geracional implicaria a ausência de poupança ou sua insuficiência para assegurar melhores condições sociais para a satisfação do primeiro princípio de justiça.³³

Diante dessa perspectiva, Rawls aloca a equidade geracional em uma perspectiva kantiana relativa a um imperativo categórico, extraindo deveres e obrigações entre as diferentes gerações para que a antecedente assegure à subsequente a existência e o desenvolvimento de instituições justas. Esse ponto de vista conduz Rawls a inserir o princípio da poupança justa como uma restrição ao princípio da diferença, indicando que seu desenvolvimento ocorrerá no estágio constitucional ou legislativo das instituições sociais a partir da definição de políticas públicas. Sobre esse aspecto teórico, são pertinentes os esclarecimentos de Rawls:

Em qualquer geração, suas expectativas devem ser maximizadas obedecendo à condição de fazer a poupança que seria objeto do acordo. Assim, o enunciado completo do princípio da diferença inclui o princípio da poupança como uma restrição. Embora o primeiro princípio da justiça e o princípio da igualdade equitativa de oportunidades sejam anteriores ao princípio da diferença numa mesma geração, o princípio da poupança limita o seu alcance entre gerações. Sem dúvida, a poupança dos menos favorecidos não precisa ser feita através de sua participação ativa no processo de investimento. Em vez disso, essa poupança consiste na sua aprovação das organizações econômicas e de outro tipo, necessárias para que se efetue a acumulação adequada. Atinge-se a poupança através de uma aceitação, que expressa um julgamento político, das políticas destinadas a melhorar o padrão de vida das gerações posteriores dos menos favorecidos, renunciando-se assim aos ganhos imediatos que estão disponíveis. Através do apoio a essas organizações, a poupança necessária pode ser feita, e nenhum representante dos menos favorecidos em qualquer geração se pode queixar de que a outra não cumpriu sua parte” (RAWLS, 1997, p. 323).

³³ Nas palavras de Rawls, “ao seguir um princípio justo de poupança, cada geração faz uma contribuição a favor daqueles que vêm depois e a recebe de seus predecessores. Não há como as gerações posteriores possam ajudar a situação das gerações anteriores menos afortunadas. Dessa forma, o princípio da diferença não se aplica à questão da justiça entre gerações, e o problema da poupança deve ser tratado de alguma outra forma” (RAWLS, 1997, p. 317).

Certamente, a perspectiva rawlsiana de justiça intergeracional não é isenta de dificuldades e não representa uma proposta definitiva sobre o tema, seja porque Rawls não aprofunda a questão das taxas de poupança e os bens envolvidos (recursos naturais, capital imobilizado, capital financeiro, capital social, capital humano, capital cultural e o conhecimento), seja porque tampouco detalha questões centrais sobre a justiça intergeracional, como o conceito de gerações, os objetivos e as finalidades da sociedade organizada e, sobretudo, as contingências e particularidades de cada sociedade no transcurso temporal das gerações.

Não obstante, o referencial político-filosófico ofertado por John Rawls foi suficiente para espraizar consequências nos debates internacionais e nacionais sobre o meio ambiente e as finanças públicas, propiciando centralidade ao tema da equidade intergeracional no Direito Ambiental e no Direito Financeiro.

2 Intergeneracionalidade no âmbito ambiental e nas finanças públicas: o ideal de sustentabilidade

É interessante constatar que a partir do ressurgimento da temática sobre justiça no plano filosófico com a publicação de *Uma Teoria da Justiça*, o debate sobre a perspectiva geracional e a proteção ambiental ganhou grande relevância no foro internacional. Em junho de 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano aprovou carta de princípios para a preservação do meio ambiente humano, ratificando a importância da “defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras”.

Esse marco jurídico no debate acerca da equidade intergeracional em relação à temática do desenvolvimento e o uso racional dos recursos naturais imantaram várias conferências sucessivamente desenvolvidas nos anos subsequentes. Detém grande importância histórica no debate sobre sustentabilidade o documento intitulado “Nosso Futuro Comum”, elaborado no âmbito da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, sob a liderança da ex-Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland (ONU, 1987). O relatório da referida comissão apresentou para o debate público e como diretriz para as ações estatais o conceito de sustentabilidade:

(...) o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades. (...) Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas. (ONU, 1987, p. 24 -25)

Sucederam-se documentos internacionais importantes produzidos em Conferências realizadas em todo o mundo, sendo relevante salientar a Rio 92, denominada Cúpula da Terra e realizada na cidade do Rio de Janeiro, na qual se originou a Agenda 2152; a Rio+10, realizada em Joanesburgo em 2002 e denominada Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, destinada a uma avaliação, aprimoramento e revisão da Agenda 21; além da mais recente Cúpula de Desenvolvimento Sustentável realizada em Nova York em 2015, por meio do qual foi criada a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No cenário nacional, é extremamente relevante para o contexto da justiça intergeracional e o meio ambiente a previsão constitucional do art. 225 da Constituição da República de 1988,

que expressamente determinou a preservação do patrimônio ambiental para as presentes e futuras gerações.³⁴

O desenvolvimento global das preocupações relacionadas ao desenvolvimento sustentável, abrangendo um amplo arco de questões relacionadas ao desenvolvimento humano, a proteção do meio ambiente, a prosperidade e o ambiente de paz entre as nações a todas as pessoas do globo, além da formação de parcerias entre os países para a concretização de uma solidariedade mundial, todas inseridas no âmbito da Agenda 2030, faz com que o desenvolvimento sustentável envolva todo o contexto da capacidade de ação dos Estados e, de maneira direta, sua sustentabilidade a nível financeira.

Portanto, a partir de uma preocupação a respeito dos riscos nucleares e do uso indiscriminado dos recursos naturais, o conceito de desenvolvimento sustentável foi sendo paulatinamente aprimorado para envolver um aspecto ético a respeito da igualdade das presentes gerações no uso dos recursos disponíveis, orientando-se por um ideal de justiça social global, mas, também, a igualdade entre as presentes gerações e as futuras gerações em relação à fruição de direitos universais e bem-estar mínimo. Tal percepção exige a capacidade efetiva dos Estados em implementar os objetivos do desenvolvimento sustentável, atraindo princípios já consolidados no Direito Ambiental, como a precaução e a prevenção, também para o tema das finanças públicas e o Direito Financeiro.

De fato, como ressalta José Renato Nalini, o desenvolvimento sustentável enceta uma perspectiva ética, orientada para uma utilização eficiente e justa dos recursos disponíveis e preordenada à satisfação igualitária das necessidades humanas (NALINI, 2015, p. 174). Ora, a atividade estatal vocacionada para a satisfação das necessidades humanas é exatamente a atividade financeira, conforme a já clássica lição de Aliomar Baleeiro.³⁵

Por conseguinte, percebe-se uma crescente preocupação acerca da capacidade instrumental do Estado para realizar as ações públicas necessárias para o cumprimento das metas do milênio e os objetivos de desenvolvimento sustentável, os quais foram assumidos por diversos países signatários da Agenda 2030. A título exemplificativa, faz-se pertinente trazer o referencial dos princípios de governança orçamentária produzidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2014), por meio de seu Grupo de Trabalho composto por Oficiais Sêniores de Orçamento (SBO), os quais orientam a concretização efetiva de planos estratégicos de médio em longo prazo.

Dois princípios demandam atenção em relação ao desiderato da equidade intergeracional, cujo conteúdo pode ser validamente associado a concepção de precaução e prevenção, já incorporadas aos parâmetros principiológicos do direito ambiental:

- (i) o princípio da prevenção em matéria orçamentária predispõe o gerenciamento dos orçamentos dentro de limites de política fiscal claros, confiáveis e previsíveis, abrangendo os seguintes aspectos: a) definição de mecanismos e procedimentos para apoiar, de maneira prudente, os governos na implantação de políticas econômicas cíclicas neutras ou anticíclicas; b) comprometimento com uma política fiscal sólida e sustentável; c) definição de regras fiscais claras, verificáveis e compreensíveis pelo cidadão; d) aplicação à gestão orçamentária com recursos para cada ano, considerando um horizonte fiscal de médio prazo, e com metas orçamentárias globais para assegurar que todos os elementos das receitas, despesas e políticas econômicas sejam consistentes e gerenciados em conformidade com os recursos disponíveis;

³⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

³⁵ “A atividade financeira consiste, portanto, em obter, criar, gerir e despende o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu a outras pessoas de direito público” (BALEIRO, 2004).

- (ii) o princípio da precaução em matéria orçamentária propõe uma orientação de longo prazo a respeito das finanças públicas, exigindo identificação, avaliação e gerenciamento com prudência a sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais, envolvendo as seguintes ações: a) adoção de mecanismos para promover a manutenção dos planos orçamentários e mitigar o potencial impacto dos riscos fiscais e, assim, promover um desenvolvimento estável das finanças públicas; b) identificar, classificar e quantificar os riscos fiscais, incluindo passivos contingentes; c) explicitar os mecanismos de gestão desses riscos; d) publicar um relatório sobre a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.

No âmbito da Constituição brasileira, observa-se que a Emenda Constitucional nº 109/2021 realizou importante aproximação da normatividade constitucional ao ideal de equidade intergeracional a partir da inserção em diversos dispositivos do capítulo sobre finanças pública do ideal da sustentabilidade financeira.³⁶

Portanto, a exemplo do Direito Ambiental, o Direito Financeiro passou a assumir a perspectiva de instrumentalização da justiça intergeracional, revelando-se como área relevante do conhecimento jurídico para promoção do desenvolvimento sustentável e a equidade entre gerações.

3 Dívida pública, investimentos públicos e bem-estar geracional

A constante e progressiva evolução da espécie humana transformou paulatinamente sua compreensão e sua propensão a antecipar situações que poderiam ocorrer no futuro. O desenvolvimento científico, a subjugação das forças da natureza e a evolução da sociedade organizada e fundada na divisão do trabalho e na cooperação tornou factível o exercício de escolhas intertemporais. O tempo torna-se uma circunstância passível de ser escrutinada com o objetivo de trazer ao presente probabilidades do porvir e, a partir dessa atividade preditiva, firmar uma conduta prudencial da ação humana.

A precaução de uma determinada sociedade em relação às perspectivas desejadas indica sua orientação de futuro, que é o resultado de diversas ações individuais ou institucionais. Obviamente, a ação coletiva capitaneada pela organização social – o Estado³⁷ – congrega a orientação de futuro para a definição das escolhas intertemporais com o objetivo de satisfazer a determinados fins sociais.

Eduardo Gianetti explica que a postura precaucionária de determinada sociedade decorre da conjunção de duas forças fundamentais: (i) o grau de impaciência, que se refere ao aspecto subjetivo dos termos de troca intergeracional, indicando maior ou menor urgência e intensidade na satisfação dos desejos e necessidades sociais; (ii) as oportunidades de investimento, que se revelam como as contingências presentes de uma determinada sociedade para a decisão sobre consumir os recursos ou sua alocação para a produção de resultados no futuro. Assim, para Gianetti, “o grau de impaciência e as oportunidades de investimento determinam conjuntamente a intensidade da orientação de futuro de uma sociedade: a proporção do trabalho social e dos recursos disponíveis que ela transfere do presente para o futuro” (GIANETTI, 2012, p. 137).

A condição humana é efêmera e o tempo torna-se um dos elementos centrais da cooperação social e o êxito das sociedades organizadas na concretização de uma concepção de justiça. As pessoas que assumem cargos e posições estratégicas relevantes nas instituições sociais assumem o dever e a conseqüente responsabilidade de assegurar a continuidade e a permanência

³⁶ Vide arts. 163, VIII, e 164-A da Constituição da República de 1988.

³⁷ Em sua obra *Teoria Geral do Direito e do Estado*, Hans Kelsen, diferentemente de diversos outros autores, inclui o tempo como elemento do Estado. Observe-se a seguinte passagem de seu livro: “É característico da teoria tradicional considerar o espaço – o território –, mas não o tempo, como um ‘elemento’ do Estado. No entanto, um Estado existe não apenas no espaço, mas também no tempo, e, se considerarmos o território como um elemento do Estado, então temos de considerar também o período de sua existência como elemento do Estado” (KELSEN, 2005, p. 314).

das condições de bem-estar atual, proporcionando, no mínimo, condições idênticas às gerações futuras para prover seu próprio bem-estar e, talvez, aprimorá-lo.

Desse modo, a atividade antecipatória e preditiva é essencial àqueles que assumem cargos e funções legislativas e executivas, assegurando um planejamento da ação social e evitando uma improvisação casuística, conforme ressalta Henrique Rattner:

Se acreditamos que os homens produzem sua tecnologia e podem decidir se devem e como usá-la, então alguns métodos de avaliação dos diferentes caminhos ou meios para conseguir os objetivos societários tornam-se necessários, bem como, algum procedimento para analisar as premissas subjacentes aos próprios objetivos. Somente postulando os objetivos e compreendendo por que nós os escolhemos preferencialmente a outros é que poderemos avaliar as formas pelas quais as mudanças tecnológicas interagem com a sociedade. (RATTNER, 1979, p. 3)

Nota-se que o conflito entre consumo (presente) e poupança (futuro) deságua no âmbito da atividade financeira do Estado de maneira palpável e evidente, justificando-se o planejamento dessa atividade social. Com efeito, a orientação consumista pode ensejar o surgimento de déficits (a sociedade despende mais do que produz) financiados por crédito, gerando dívidas a serem suportadas no futuro; todavia, a orientação precaucionária implica a utilização dos superávits (a sociedade preserva recursos e cria poupança) para a formação de reservas ou a realização de investimentos que serão transferidos às gerações futuras.³⁸

Em uma perspectiva de justiça intergeracional, Joerg Chet Tremmel esclarece que os fins sociais são avaliados sob duas perspectivas: a primeira, uma abordagem baseada no capital;³⁹ e a segunda, uma abordagem fundada no bem-estar.⁴⁰ O autor fundamenta sua concepção de justiça intergeracional a partir de uma abordagem de bem-estar escorada no IDH divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).⁴¹

Essa concepção é interessante para uma avaliação, ainda que superficial, sobre a orientação de futuro da sociedade brasileira, a partir da comparação gráfica da evolução do índice de desenvolvimento humano do Brasil, sua respectiva dívida pública nos períodos de avaliação do PNUD, bem como a taxa de investimento público. Veja-se o gráfico a seguir:

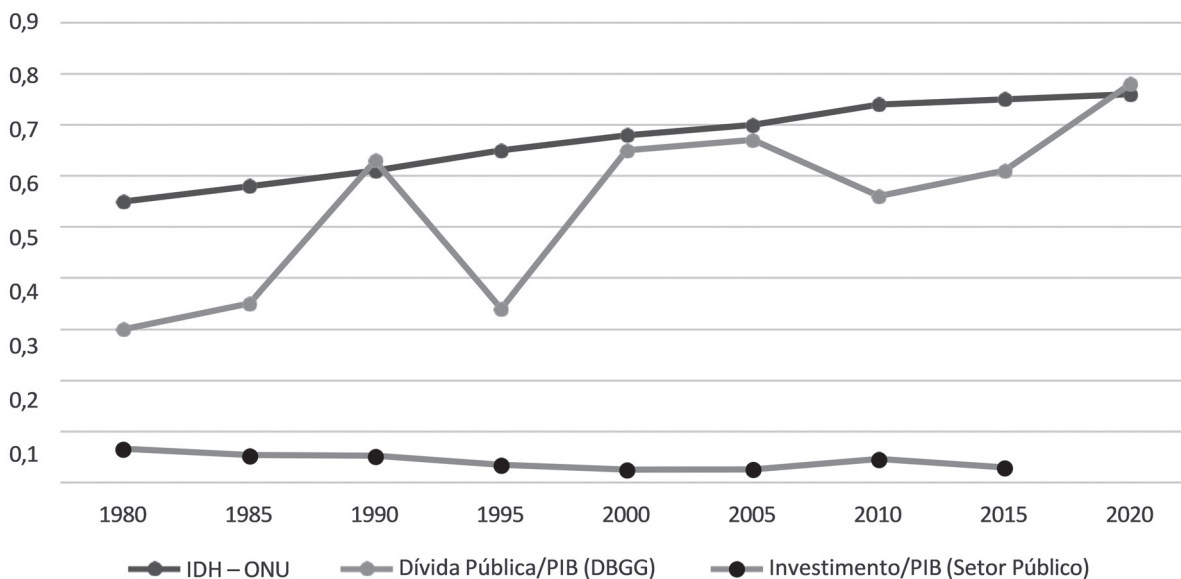
³⁸ Para ilustrar esse conflito, veja-se a seguinte passagem de Eduardo Giannetti, que retrata exatamente o que ocorreu no Brasil nas décadas de 1960 a 1980: “A geração atual deseja investir e acelerar o crescimento, mas não está disposta a arcar com o sacrifício do consumo corrente necessário para financiar a empreitada. A saída do impasse é buscar na poupança externa os recursos que a poupança doméstica não provê. A sociedade, digamos, começa a importar bens de produção do resto do mundo sem fazer um esforço de exportação compatível e, simultaneamente, consegue cobrir o déficit em transações correntes no balanço de pagamentos com o ingresso de capitais externos. Em vez de se voar mais baixo agora para voar mais alto no futuro, promete-se voar um pouco mais baixo no futuro para não ter que voar muito mais baixo agora. A expectativa de uma renda mais alta no futuro, graças ao crescimento, justifica a antecipação de uma parcela dessa maior renda esperada para o presente, pela atração de recursos externos. A ideia é suavizar a disparidade entre o que se tem agora e o que se terá no futuro. Os juros pagos no exterior correspondem ao custo dessa antecipação. (...) O grande perigo é a tentação do abuso: ir com demasiada sede ao pote e violar a regra de sustentabilidade a médio e longo prazo do crescimento dos passivos externos líquidos e dos compromissos que eles acarretam. (...) O problema de fundo no enredo do crescimento, tal como delineado acima, reside na existência de uma tensão ou inconsistência intertemporal. Há um conflito renitente entre duas forças que são isoladamente legítimas, mas incongruentes entre si: a força do apego ao presente, que é o grau de impaciência da sociedade, de um lado; e a força do apelo de um futuro melhor, que é a avidez de explorar as oportunidades de investimento, de outro” (GIANNETTI, 2012, p. 151).

³⁹ “A perspectiva fundada no capital, o patrimônio quantitativamente mensurável de cada geração pode ser descrito como a quantidade total de todos os tipos de capital (por exemplo, capital natural, real, financeiro, social, cultural, humano e do conhecimento) passado de uma geração para a seguinte. Isso significa que a ‘taxa de poupança’ é positiva (negativa) se o capital total transferido aumentar (diminuir)” (TREMMELE, 2009, p. 66).

⁴⁰ “Se o bem-estar fosse o fim social apropriado, a máxima justiça intergeracional poderia então ser descrita da seguinte forma: ‘Uma sociedade pode ser chamada intergeracionalmente apenas se o bem-estar das gerações futuras for maior que/é tão alto quanto/é menor que aquele da geração de hoje’” (TREMMELE, 2009, p. 91).

⁴¹ O IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

Gráfico 1 – Comparativo IDH Brasil, dívida pública e investimento



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base em séries históricas do Banco Central do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional e Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

A partir das séries temporais refletidas no gráfico, observa-se que a evolução do índice de desenvolvimento humano, parâmetro referencial para o bem-estar, foi ancorada no endividamento, e não no investimento público. Isso demonstra que a melhoria temporal do bem-estar das gerações que se sucederam está intrinsecamente relacionada ao refinanciamento da dívida pública e sua ampliação. Todavia, a partir da aferição da série relativa à taxa de investimento público, observa-se uma orientação da sociedade brasileira para o consumo, denotando baixa preocupação com a formação de poupança precaucionária.

Essa orientação histórica da sociedade brasileira para o consumo explica a intensificação da adoção de regras fiscais para a consolidação fiscal ocorrida nas décadas de 1990 a 2000 e, sobretudo, a consolidação fiscal que será necessária nos anos vindouros em virtude dos efeitos da pandemia da covid-19 e seu impacto nas finanças públicas.

Portanto, em uma perspectiva de justiça intergeracional, constata-se que há uma baixa preocupação histórica no Brasil das gerações presentes com os riscos fiscais e os passivos contingentes relegados às respectivas gerações futuras, o que demanda maior debate público acerca do planejamento fiscal de longo prazo e as condições temporais a serem observadas para a tomada de decisões financeiras pelos agentes públicos.

Conclusão

A partir do exame das condições fiscais do Estado brasileiro durante a década de 1980, cujos fatos marcantes revelam experiências sociais traumáticas em relação à contenção do processo inflacionário, ao financiamento da dívida externa e à capacidade de pagamento do serviço da dívida, culminando com a maior violência estatal vista no Brasil – o confisco da poupança dos brasileiros –, o presente artigo perquiriu os fundamentos teóricos para a concepção de uma justiça intergeracional.

Assim, a partir do marco teórico da filosofia política, oriundo da obra de John Rawls, demonstrou-se que o debate sobre a equidade entre gerações conduziu à formulação do conceito de desenvolvimento sustentável em múltiplos aspectos e de caráter transversal e interdisciplinar. Observou-se que o ideal da equidade intergeracional, inicialmente constricto ao Direito Ambiental,

envolveu também o Direito Financeiro ante a premente necessidade de se resguardar a atividade instrumental do Estado e sua capacidade de ação pública.

Ao final, ressaltou-se a importância do tempo na ação coletiva e se demonstrou que a sociedade brasileira apresenta historicamente uma orientação de futuro consumidora. Essa característica implica a deficiente postura precaucionária dos agentes públicos, o que submete as gerações futuras a riscos fiscais e passivos contingentes que demandam forte consolidação fiscal. Nessa perspectiva, considerando-se a perspectiva de transferência intergeracional de condições de bem-estar social, verificou-se que o aumento do IDH brasileiro foi realizado, sobretudo, a partir do endividamento, e não da utilização de poupança de cada geração.

Dessa maneira, é possível extrair a conclusão de que os pressupostos de política fiscal e a adoção de decisões financeiras necessitam adequar-se a uma concepção de justiça intergeracional, justificando-se a adoção de medidas legislativas e administrativas conducentes a um planejamento fiscal de médio e longo prazo e a criação de uma poupança precaucionária a partir do incremento da taxa de investimento público e redução progressiva da dívida pública.

Abstract: This article analyzes the theoretical assumptions about intergenerational justice from the pioneering work of John Rawls in the field of Political Philosophy, influencing international and national documents in the field of Environmental Law and Financial Law. From the historical examination of theoretical aspects related to the concept of intergenerational equity, it seeks to demonstrate the foundations for the defense of a concept of intergenerational justice in relation to public finance and financial activity, from the introduction of fiscal rules related to the public debt, expenditures, and income in the Brazilian legal system. The effects that tax rules provide in the scope of discretionary financial decisions and in

the institutionalization of intergenerational justice are examined too. In the end, based on a conception of the transfer of well-being between generations as an element to measure intergenerational justice, the article develops a historical analysis on the human development index – HDI in Brazil, the evolution of the public debt in relation to the GDP and the rate of public investment in relation to GDP to investigate the future orientation of Brazilian society and the realization of intergenerational justice in Brazil.

Keywords: Intergenerational justice. Environment. Public finance. Financial activity. Financial decision. Sustainability. HDI. Public debt. Public investment.

Referências

- ALEX, Robert. *La institucionalización de la justicia*. 2. ed. Granada: Comares, 2010.
- BALEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. 16. ed., ver. e atual. por Dejalma Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, fev. 2000, p. 134. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1741.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.
- BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). *Texto para Discussão nº 36: Evolução e custo da dívida líquida do setor público: 1981-1994*. Rio de Janeiro, 1996. p. 5. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14334/1/TD%2036%20-%20Evolu%C3%A7%C3%A3o%20e%20custo%20da%20d%C3%ADvida%20do%20setor%20p%C3%ABlico..._P_BD.PDF. Acesso em: 12 jul. 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jul. 2021.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm#art11. Acesso em: 13 jul. 2021.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm#art1. Acesso em: 13 jul. 2021.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Globalização e Competição*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental: da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica*. Coimbra: Almedina, 2008.
- CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na Popa: Memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CATARINO, João Ricardo. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016.
- FREITAS, Vladimir Passo de; EFING, Carolina. O Direito das Futuras Gerações a um Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. *Revista Jurídica FURB*, v. 23, n. 52, set./dez. 2019.

- GARGARELLA, Roberto. *As Teorias da Justiça depois de Rawls. Um breve manual de filosofia política*. Trad. Alonso Reis Freire, rev. Elza Maria Gasparotto. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.
- GIANETTI, Eduardo. *O valor do amanhã: ensaio sobre a natureza dos juros*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. Trad. Luis Tobío. México: FCE, 1998.
- HOFFMANN, Rodolfo. Desigualdade e Pobreza no Brasil no Período de 1979-90. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 49, v. 2, p. 277-94, abr./jun. 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/641/7990>. Acesso em: 13 jun. 2020.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Textos para Discussão nº 1273: Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica*. Rio de Janeiro, abr. 2007. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1273.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010. p. 112- 139. v. 1.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 4. ed. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- LEITÃO, Miriam. *Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda*. Rio de Janeiro: Record, 2011. p. 121.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. *Caminhos da Política Fiscal do Brasil*. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.
- MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira. *Consolidação Orçamental e Política Financeira*. Coimbra: Almedina, 2014. Coleção Teses.
- NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 174.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Report Of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm, June 1972*. Disponível em: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1. Acesso em: 15 jul. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Report of the World Commission on Environment and Development, August 1987*. Disponível em: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=E. Acesso em: 15 jul. 2021.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Draft Recommendation of the OECD Council on The Principles of Budgetary Governance*. 2014. Disponível em: www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.
- ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. *Brasil em desenvolvimento 2010: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.
- PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: STN, 2009. p. 62-64.
- RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Trad. Almiro Pimenta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- RAWLS, John. *Liberalismo Político*. Trad. Dinah de Abreu de Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 1993.
- RATTNER, Henrique. *Estudos do futuro: introdução à antecipação tecnológica e social*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1979.
- RORTY, Richard. *Filosofia como política cultural*. Trad. João Carlos Pijnappel. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- SANDEL, Michael J. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. 3. ed. Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- TREMMEL, Joerg Chet. *A Theory of Intergenerational Justice*. Flórida: Taylor & Francis, 2009. E-book.
- WALZER, Michael. *Esferas da Justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade*. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. Justiça intergeracional: reflexões sobre a sustentabilidade das finanças públicas. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 29-44, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art03.
