

Capítulo 4

Dimensões normativas da Política Social: justiça e equidade

A razão de ser primordial da intervenção do Estado através das actuações de Política Social tem a ver com preocupações de justiça social. É esse o significado normativo que tem a finalidade de “*promover e garantir o bem-estar social*” que referimos em capítulos anteriores. Inerente a qualquer intervenção concreta de Política Social está uma certa concepção de justiça social que se traduz nos objectivos pretendidos com essa actuação, com efeitos no bem-estar dos membros dessa sociedade e na forma como esses efeitos positivos no bem-estar se repartem entre esses membros. Há, portanto, uma dimensão de equidade (isto é, de distribuição de recursos) na forma como a preocupação de justiça está presente nessa actuação. É este o assunto que iremos tratar neste capítulo, com a preocupação de nos dirigirmos a três questões principais. Em primeiro lugar, vamos analisar a importância da equidade em Política Social e, portanto, da consideração da equidade na análise da Política Social, identificando os principais conceitos de equidade relevantes nessa análise. Em segundo lugar, veremos a que níveis de análise da Política Social se coloca a questão da equidade, tendo em consideração que a Política Social é um processo (actuação) e, como tal, há vários níveis dessa actuação em relação a cada um dos quais se coloca diferentemente a relevância e ganha conteúdo o conceito de equidade. Finalmente analisaremos alguns princípios de equidade, dirigindo a nossa atenção para a equidade económica (isto é, a relativa à distribuição dos recursos numa sociedade) identificando, na análise do funcionamento da sociedade, onde se localizam factores que impedem que a repartição de recursos nessa sociedade seja equitativa, daí surgindo justificações para a intervenção pública com objectivos de equidade.

4.1. A relevância da equidade na Política Social

Nem sempre a intervenção social do Estado aparece justificada por motivos de equidade. Mas isto não significa que esta dimensão não esteja presente nessa intervenção e/ou que critérios de equidade não devam ser considerados quando se faz

a avaliação dos efeitos dessa intervenção. É desta relevância da equidade na Política Social (na formulação e execução ou na sua análise) que vamos agora tratar.

A evidência da relevância da equidade surge imediatamente quando, pela forma como esta forma de intervenção foi apresentada, emerge a eminente natureza distributiva dessa intervenção. Isto é, não só a Política Social se traduz em reafecção de recursos num sentido considerado desejável, como a qualidade dos seus efeitos deve ser vista à luz dos efeitos que provoca nessa distribuição. Neste sentido, a equidade está no centro das preocupações da Política Social. Vejamos como.

Política Social foi apresentada como o conjunto de actuações dos poderes públicos visando garantir a realização de direitos sociais, entendendo-se estes direitos com a natureza de direitos-crédito, isto é, que obrigam a sociedade à sua realização através de uma “*adequada*” (com sentido normativo e com reconhecimento e aceitação social e política) afectação de recursos a esta realização.

Esta forma de apresentarmos a concepção de Política Social permite então ver, de imediato, que a dimensão de equidade se encontra a dois níveis, ambos presentes mas separáveis na análise. Por um lado, a actuação da Política Social visa garantir a realização de direitos sociais e há inerentemente uma dimensão de equidade no modo como esses direitos sociais são entendidos na sociedade, nas condições requeridas para a sua realização e na forma como, pela sua actuação, eles têm sido realizados. Vejamos, por exemplo, o direito à educação, como direito social amplamente reconhecido nas sociedades modernas. Vejamos, em particular, como tal direito se apresenta em Portugal, consagrada na Constituição da República Portuguesa (artigos 73º a 77º). Este direito surge como direito universal ao ensino com garantia de *igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar*. Pode entender-se que há desvio da equidade se a alguém, na sociedade, for dificultado o acesso ao sistema escolar (por razões económicas, culturais ou étnicas, relacionadas com a rede escolar e sua disseminação pelo território, etc). Também se poderá questionar a equidade do sistema educativo se na sociedade existirem obstáculos à igualdade de “*obtenção de êxito escolar*”, um conceito que poderá ter várias interpretações mas que literalmente significará a conclusão, com êxito, dos resultados escolares desejados pela sociedade (por exemplo, da escolaridade mínima de nove anos). Este insucesso escolar poderá

resultar, por exemplo, de não se terem afectado ao sistema (e, em particular, aos alunos com insucesso) os recursos necessários ao êxito escolar. Ou porque aos cidadãos não foram garantidas as condições (económicas, culturais, familiares, etc) necessárias para que, frequentando o sistema escolar, dele tirassem o melhor proveito para obterem êxito escolar, entendido como um direito. Repare-se que há, nos exemplos apresentados, aspectos de natureza distributiva na forma como entendemos os direitos sociais e a sua realização, quer na própria realização desses mesmos direitos (igualdade de acesso ao sistema educativo, igualdade de êxito escolar) quer nas condições requeridas para esta realização (condições económicas, entre outras).

Mas há uma segunda dimensão de equidade em Política Social e que é inerente à natureza dos direitos-crédito que pretendem realizar. A garantia do direito à educação traduz-se na concepção e execução de políticas dirigidas a este objectivo e que se traduzem em assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito, em estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino e na criação de uma rede de estabelecimentos públicos, cobrindo as necessidades de toda a população. As políticas que se dirigem à realização do direito à educação, como direito social, traduz-se assim em, por um lado, garantir a produção de serviços de educação de forma a assegurar a sua universalidade e, por outro lado, fornecer gratuitamente estes serviços (de forma progressivamente generalizada a todos os graus de ensino). Isto significa que aos utentes do sistema de ensino não é cobrado um preço pelo uso dos serviços fornecidos pelo sistema, outra dimensão da equidade, este agora relativo à forma como os custos do sistema se repartem pelos membros da sociedade. Estes não se repartem pelos utentes, enquanto tal (isto é, não o fazem a título de pagamento dos serviços). Como é feita então a repartição dos custos pela sociedade? Pelo recurso à fiscalidade (directa e indirecta). Isto é, as despesas do Estado na garantia dos direitos de educação, bem como de outras despesas do Estado, são repartidas entre todos os membros da sociedade de acordo com as regras fiscais e, no estabelecimento dessas regras, haverá preocupações de equidade, na forma como repartir a carga fiscal entre todos os cidadãos (de forma progressiva, ou sem preocupação de progressividade fiscal).

Há assim razões para considerar que, sendo a Política Social dirigida à garantia dos direitos sociais na sociedade, há lugar para a equidade como critério relevante para a

concepção e execução da política e para a sua avaliação, quer no que respeita à avaliação normativa da distribuição dos recursos em que se consubstancia a provisão da garantia dos direitos, quer na avaliação, também normativa, da distribuição dos recursos em que se traduz o seu financiamento, isto é, a repartição dos custos pelos membros da sociedade, a que se obrigam pela natureza destes direitos.

Os exemplos apresentados, além de ilustrarem a presença (e importância) da equidade na Política Social, permite também ilustrar a complexidade da sua análise (tem diferentes significados, situa-se a diversos níveis, segue distintos princípios), o que obriga a fixar um quadro teórico que permita efectuar, de forma fundamentada e consistente, essa análise.

Ao iniciar o estabelecimento desse quadro teórico fundamental, deve ter-se em consideração que, ao introduzirmos a equidade como preocupação de análise das políticas, estamos a entrar num domínio normativo onde se confrontam diferentes posicionamentos na avaliação. Esse facto obriga, então, uma clara explicitação de quais os aspectos da Política Social que estão a ser avaliados em termos de equidade (a que nível de formulação/execução). Isso obriga a que, neste texto, identifiquemos esses aspectos, que os possamos distinguir claramente na análise: o que é que estamos a analisar em termos de equidade. Os exemplos atrás apresentados são clarificadores dessa diversidade, mas não são exaustivos. A eles teremos de voltar novamente.

Outro aspecto que devemos ter em consideração (antecipando o que iremos ver em maior profundidade) é o facto de entre diferentes princípios de equidade se estabelecerem, frequentemente, relações de conflitualidade: garantir a equidade em algum aspecto, e segundo um certo princípio, pode conflitar com o objectivo de garantir a equidade em outro aspecto da análise da política em que, defendendo-se o mesmo conjunto de valores, se enuncia outro princípio.

Há duas questões que emergem como as iniciais, a partir das quais se irá desenvolver o quadro teórico de análise da equidade em Política Social: *equidade de quê?* (isto é, o que é que queremos analisar) e *equidade entre quem?* (ou seja, qual é a população relevante, em termos da qual faz sentido avaliar em que medida a distribuição de recursos é equitativa).

4.2. Processo de Política Social e equidade na provisão e na despesa

Vejamos, em primeiro lugar, a primeira questão: *equidade de quê?* Há, a este respeito, que fazer uma primeira distinção. Por um lado, temos a Política Social enquanto actuação que assegura a provisão de bem-estar na sociedade, através da promoção e garantia da realização de direitos sociais (e, portanto, a análise da equidade nessa promoção e realização de direitos). Por outro lado, temos a Política Social enquanto actuação do Estado, originando despesa pública que deve ser financiada (por impostos ou por dívida pública): temos então a análise da equidade em termos da distribuição dos custos dessa Política Social. Foi esta distinção que fizemos na secção anterior, e a que voltaremos mais adiante.

Começemos por concentrar a nossa atenção no primeiro dos aspectos referidos e dediquemos alguma atenção aos diferentes níveis aos quais se coloca a análise da Política Social. Recordemos, para esse efeito, o modelo sistémico do processo político, que vimos no capítulo 2, em que identificamos os *inputs* da política (as necessidades de intervenção, os recursos mobilizáveis para essa actuação e os apoios existentes para essa intervenção), o *processo* de actuação (ao nível do sistema desisional e ao nível da rede organizacional, dos serviços que executam a política), dos *resultados* (ou *outputs*) da política (o que a política faz) e os *impactos* (ou *outcomes*) da política (o que a política provoca). Ao fazermos esta distinção, estamos a identificar diferentes níveis aos quais se colocam questões (diferentes) de equidade. De facto, podemos localizar a análise da equidade ao nível dos *inputs*, do *processo*, dos *resultados* e do *impacto* da política.

Vejamos exemplos destes diferentes níveis de análise, formulando alguns princípios de equidade numa análise que quiséssemos realizar do funcionamento do Sistema Nacional de Saúde (SNS). Para esse efeito, formulemos alguns princípios bastante consensuais de equidade inspirando-nos, na sua formulação, em LE GRAND (1982).

P1: todos devem ter igual acesso aos cuidados de saúde

Este princípio significa que não deve haver restrições ao acesso aos cuidados de saúde com base em nenhum critério não relevante para o acesso, seja a idade, a etnia, o género, o rendimento, o estatuto social, etc. O único critério que poderá limitar o

acesso é o da necessidade do uso dos serviços, esse assumindo já relevância para esse acesso (ter necessidade desses serviços). Como se pode constatar, este princípio consagra a universalidade do direito, colocando a tónica da equidade nos *inputs* da política de saúde. Nada é explicitado quanto à forma como os diferentes utentes do SNS são tratados, nem quanto aos resultados da sua passagem pelos serviços.

P2: todos devem ser objecto de tratamento identico no SNS

Ao enunciar este princípio de equidade já se está a valorizar a forma como os utentes são tratados no SNS, isto é, já se está a centrar a valorização da equidade no *processo*. É já um juízo de equidade mais exigente do que P1: equidade não significa igualdade de acesso, mas também igualdade de tratamento (a todos que acederam ao SNS). Mas esta igualdade pode ter vários significados, e nada é sugerido, neste princípio, sobre esse significado. Pode significar, por exemplo, que a todos os que vão ao SNS (independentemente do tipo de doença e da sua gravidade) deve ser devotado o mesmo tempo de serviços médicos e de enfermagem.

P3: todos os indivíduos relevantes devem ter tratamento idêntico no SNS

Este princípio de equidade já “*corrige*” o princípio P3, restringindo a igualdade de tratamento a todos os indivíduos relevantes, cuja significado é, no entanto, vago. Mas que poderá significar, por exemplo, todos os indivíduos doentes (que tenham acorrido ao SNS). Continua a ser um princípio de equidade centrado no *processo*, mas em que se admite que possa haver tratamento diferente entre os utentes que se dirigem ao SNS por se encontrarem doentes e os que o fazem sem estarem doentes (por motivos preventivos ou de serviços de diagnóstico). Este princípio conflitua com P2, mas não com P1. Numa possível interpretação deste princípio, ele pode significar que a todos é garantido o acesso ao SNS, mas que se considera equitativo que o tempo afecto aos utentes doentes seja diferente do que é dedicado aos utentes doentes. E, por outro lado, é considerado equitativo que a todos os utentes doentes seja afecto igual tempo de serviço médico e de enfermagem.

P4: todos os casos com idêntica gravidade devem ter tratamento idêntico no SNS

Este princípio, mais uma vez, incide a atenção e a avaliação da equidade sobre o *processo*, mas altera o princípio P3. Pode mesmo considerar-se que conflitua com

esse princípio, pois considera-se equitativo que seja dedicado uma atenção diferente a doentes de diferente gravidade (quando da aplicação do princípio anterior resultaria como não equitativo um serviço de saúde que o fizesse). Para a afectação do tempo de serviço médico e de enfermagem ser equitativo deve afectar tempo idêntico a doentes de igual gravidade e, portanto, admite-se que possa ser diferente entre utentes com diferentes graus de gravidade. No entanto, nada é afirmado sobre a magnitude dessa diferença, deixando em aberto diferentes formas de avaliar a diferença e, portanto, deixando razoável indefinição sobre a magnitude da diferença de tratamento que deve ser considerada como equitativa.

P5: todos devem ter tratamento no SNS que origine o mesmo nível de resultados

Este princípio já resolve essa indeterminação, colocando o critério de equidade nos *resultados* da política (nos *outputs* ou nos *outcomes*) e não, como os anteriores, no processo. Este princípio já não conflitua com o princípio P4, antes ajuda a resolver a indeterminação que ele levanta. De facto ele estabelece, como critério para a diferença de tratamento entre doentes com diferentes graus de gravidade, que o resultado do tratamento seja idêntico. Assim, é admissível a diferença de tratamento se essa diferença conduzir a resultados idênticos e uma prestação de cuidados de saúde não será equitativa se conduzir a resultados diferentes entre os doentes que os utilizarem. Este princípio deixa, no entanto, completa indefinição sobre o que deve entender-se por “*mesmo nível de resultados*”.

Até agora centrámos a nossa atenção na *equidade da provisão*. Os exemplos apresentados, centrados na política da saúde (que, ainda que originários de um quadro geral de análise de políticas sociais, terão formulação análoga, mas distinta, em outras áreas de Política Social), permitiram ver como se podem formular juízos de valor sobre equidade que, sendo consensualmente aceites, conflituam entre si. E foi possível ver que uma das razões porque surge essa conflitualidade é o facto de esses juízos normativos se colocarem a diferentes níveis de execução da política (dos *inputs*, do *processo*, dos *resultados*).

A par da equidade na provisão, existe a outra dimensão de análise em relação à qual também se colocam, com relevância, questões de equidade: a *equidade da despesa*, isto é, centrada no custo dessa provisão, tendo como preocupação central, nessa

análise, a forma como se repartem esses custos pela população. Para analisarmos a equidade nestes termos temos de começar por identificar o que se entende por *custos de uma política* e, bem assim, qual é a *população relevante* em termos da qual essa análise deve ser efectuada.

Há duas componentes relevantes do custo (em termos directos) de uma política pública. Existe, em primeiro lugar, a *despesa pública* em que o Estado incorre na provisão dos serviços em que essa política social se traduz. Mas há ainda componentes de *custo privado* suportadas pelos utentes dos serviços. Vejamos, de novo, a política de saúde. O uso, por um utente do SNS, de um serviço de saúde origina, para o Estado, uma despesa que pode ser calculada (os custos directos da provisão mais os custos administrativos que lhe podem ser imputados segundo critérios adequados). Esta é a componente de despesa pública dessa provisão. Mas o uso desse serviço traduziu-se, para o utente, em custos que teve de suportar, quer custos monetários (despesa em medicamentos, uso de meios complementares de diagnóstico fornecidos por medicina privada, perda de rendimentos pelo facto de não ter trabalhado durante o período de internamento) quer de custos de oportunidade (o que não pôde fazer pelo facto de ter estado internado no hospital ou perdido algumas horas no centro de saúde, passíveis de alguma estimativa na sua valorização monetária).

Colocado o interesse na análise da equidade em termos de custo de provisão, somos então conduzidos, tal como o fizemos atrás, acerca da equidade na provisão, a diferentes princípios de equidade. Vejamos alguns desses princípios exemplificando, como temos feito até aqui, com a política da saúde. Veremos como se podem formular diferentes princípios, com diferentes significados e, mais uma vez, mesmo sendo todos eles bastante consensuais, podem também ser conflituantes entre si.

P6: deve haver equidade na despesa pública

Este princípio é bastante vago, ainda que possa haver bom entendimento sobre o que se entende por *despesa pública* (no sentido que dissemos acima, no exemplo apresentado). Pode ter vários significados, estando crucialmente dependentes do que deve ser entendido como *população relevante* em termos da qual se põe a questão da equidade da distribuição do valor dessa despesa. Essa população relevante é o

conjunto dos utentes do SNS? A ser assim, estaríamos a considerar que o utente deveria ser, como tal, o pagador do serviço prestado, ainda que considerássemos que as taxas pudessem ser diferentes, segundo critérios considerados justos. O pagamento de taxas moderadoras corresponde ao pagamento de uma parte (muito reduzida) da despesa pública em saúde, havendo situações de utentes isentos do pagamento dessa taxa: é uma forma de assegurar o pagamento, entre a população relevante (definida politicamente pela legislação que regulamenta o sector), de uma parte da despesa pública em saúde. Mas a população relevante pode ser toda a população, o que faz todo o sentido se considerarmos o carácter universal do direito à saúde, com um “*SNS universal e geral, tendencialmente gratuito*”. Se assim for entendido, pode então considerar-se que o serviço deve ser gratuito, sendo a despesa pública distribuída entre toda a população (pois toda a população pode vir a ser utente desse serviço, dada a sua universalidade) e não entre os utentes, enquanto tais, pois isso significaria o pagamento de um preço que é, pela essência do funcionamento dos mercados, um instrumento de exclusão do acesso ao serviço. O recurso à fiscalidade constitui uma forma de repartir a despesa pública por toda a população, se entendermos como população relevante toda a população que dela beneficia, potencialmente.

P7: deve haver equidade no rendimento final

Este princípio tem outro significado que especifica critérios de repartição, entre a população, da despesa pública, tendo em consideração não a despesa pública em si mesma, mas o efeito que a realização dessa despesa, que pode ser imputada a cada um dos elementos da população, tem sobre o rendimento. Isto significa que a despesa pública em serviços fornecidos gratuitamente a alguém pode ser interpretado como uma transferência de rendimento para essa pessoa pelo valor do serviço gratuito que lhe foi prestado, como utente de um serviço. Quanto mais serviços de saúde alguém consumir como utente, e com maior valor económico, maior será o valor do rendimento que o Estado transfere para essa pessoa e, portanto, maior será o valor do rendimento final. Quando se enuncia o princípio de “*haver equidade no rendimento final*” significa que se está a valorizar, na apreciação da equidade da despesa pública, o efeito que provoca na distribuição do rendimento após o cômputo do valor consumido dos serviços consumidos e não pagos. A lógica inerente a este princípio é o da articulação do sistema fiscal com a das áreas de Política Social, que leve a que

possa haver pagamento diferenciado dos serviços (nalguns casos pagamento nulo, i.e., fornecimento gratuito) conforme o rendimento fiscal dos utentes. Constitui exemplo deste tipo de preocupação de justiça o argumento, que foi frequentemente invocado, na sociedade portuguesa, de que deve haver propinas no ensino superior público. Se considerarmos que aumenta, com o rendimento familiar, a percentagem de filhos que frequentam o ensino superior, então o fornecimento gratuito de serviços de educação constituiria uma transferência de rendimento imputado crescente com o rendimento familiar. Esse padrão de relação entre este rendimento imputado e o rendimento familiar pode originar um efeito não desejado sobre a distribuição do rendimento. O pagamento de propinas corresponde, então, ao não pagamento, pelo Estado, destas transferências (rendimento imputado), justificável por razões de equidade da distribuição do rendimento final.

P8: deve haver equidade no custo

O conceito de equidade no custo coloca, de forma distinta, a forma como a despesa pública se reparte entre os elementos da população relevante, neste caso entendida como a população utente dos serviços. Além de despesa pública, o fornecimento dos serviços origina custos privados (directos e de oportunidade) que importa analisar como se repartem entre os elementos da população que os consome. Haver equidade na distribuição dos custos privados é um desses critérios, o que justificaria que houvesse uma política de taxas e de impostos que, conjugadamente, contribuísse para que os custos privados se repartissem de forma equitativa entre a população.

Ao enunciarmos este conjunto de princípios constatamos a sua grande *diversidade*, cada um deles correspondendo a um aspecto particular de análise da Política Social, e que podem corresponder a diferentes tipos de interesse analítico. Vemos que poderemos encontrar zonas de *conflitualidade* entre princípios, mesmo considerando que em todos eles possa haver razoáveis graus de consensualidade. Sendo princípios que vulgarmente vemos enunciados, é obrigação de quem faz análise da Política Social identificar o que os distingue e que, como vimos, correspondem frequentemente a diferentes localizações da análise em *fases* distintas da execução da Política Social, ou em diferentes aspectos dessa execução e, portanto, podendo todas elas estar presentes na preparação da política e na sua análise. Defrontar essas

conflitualidades significa que as decisões políticas as defrontam também e, nestes casos, devem ser feitas escolhas. A explicitação do que elas significam constitui assim obrigação também de quem fundamenta as escolhas políticas.

4.3. Equidade entre a população relevante

Até agora a nossa preocupação fundamental centrou-se na questão: *equidade de quê?* Vejamos, agora, a outra questão, atrás enunciada: *equidade entre quem?* Esta questão surge pois, para uma dada área de política social (da educação, da saúde, da protecção social, etc), e na perspectiva em que a encaramos (na provisão, no financiamento, etc) há uma *população relevante* relativamente à qual faz sentido discutir a questão da equidade.

Já na secção anterior colocámos esta questão a propósito da não necessária concidência entre a população relevante em alguma área de política em termos de provisão do bem-estar (a população doente, na área da saúde; a população em idade escolar, na área da educação) e a população relevante nessa mesma área em termos do financiamento, isto é da repartição dos custos, dessa política. Analisar a equidade em termos de provisão pode localizar-se numa população relevante que é distinta daquela que se coloca a respeito do seu financiamento.

Esta diferença pode ainda ser mais complexa se envolver relações inter-temporais ou relações entre populações pertencentes a diferentes gerações. É o caso das prestações sociais de velhice nos sistemas de segurança social que seguem, como é comum nos países da UE, nos seus sistemas de pensões de reforma, o financiamento segundo o sistema de repartição. Isto significa que a população beneficiária recebe pensões de reforma calculadas de acordo com regras próprias mas que só indirectamente têm que ver com o valor das suas contribuições para o sistema. Na verdade, são as gerações mais jovens que, ano a ano, transferem recursos para as gerações mais antigas, segundo regras próprias (número de anos de carreira contributiva e o valor do salário no fim da carreira), não coincidentes com as que estão presentes entre quem contribui (uma certa percentagem do valor do salário). Mas além da equidade que se coloca separadamente em relação a cada uma das gerações (dos que contribuem, dos que beneficiam das pensões), não necessariamente coincidentes em termos de critérios de justiça, há ainda lugar a uma transferência de recursos entre essas duas gerações,

resultando daí uma outra dimensão de equidade: a equidade entre gerações. Isto é, em que medida as transferências de recursos entre essas duas gerações origina uma repartição de recursos justa entre essas duas gerações.

A análise da equidade em Política Social exige assim que se identifiquem, de forma cuidadosa e clara, as respectivas populações relevantes nos aspectos dessa política que vão ser analisados. Essa identificação pode resultar do interesse analítico de quem está a efectuar esse trabalho. Mas pode também ser ela própria um elemento constitutivo da própria política: por exemplo, são diferentes as populações relevantes de um sistema de pensões de regime de repartição ou de capitalização, de uma política social que, numa certa área, tenha carácter de política universal ou de política selectiva. Na análise da política deve ter-se então devidamente em consideração, na identificação da população relevante, as características das políticas.

Uma vez identificada a população relevante, a análise das políticas deve explicitar os juízos de valor, ou princípios, seguidos na avaliação da equidade. Há dois princípios habitualmente seguidos e a que devemos dar algum relevo: a equidade horizontal e a equidade vertical. Sendo princípios simples, a sua aplicação a uma área concreta de Política Social pode levantar algumas dificuldades.

Quando enunciamos o princípio da *equidade horizontal* estamos a significar que, dentro da população relevante, se deve tratar de forma adequadamente idêntica todos os que se encontrarem na mesma situação. Surge naturalmente, como principal dificuldade de aplicação do princípio e da sua própria compreensão, a definição do critério de *igualdade de situação* (é critério específico de cada área de política) e de *forma idêntica de tratamento* (é uma característica dessa política). Este princípio significa que pode haver tratamento diferente entre pessoas que se encontrem em situação diferente, mas tal não é explicitado, não sendo necessariamente imposto como critério de equidade.

Esse critério é, sim, imposto como princípio de *equidade vertical*, segundo o qual as pessoas que estiverem em situação diferente devem ser objecto de tratamento adequadamente diferente. Também ao enunciar este princípio se está a ser pouco claro em relação ao significado de *situação diferente* e *tratamento adequadamente diferente*. Quer em relação a um quer ao outro destes aspectos, trata-se de

características da política, que lhes dão conteúdo concreto de equidade. Repare-se que a adopção deste princípio não significa que não respeite também a igualdade de tratamento a indivíduos em idêntica situação, mas tal não é obrigatoriamente verdade, não sendo um princípio constitutivo da equidade dessa política.

Encontramos exemplos vários de princípios de equidade horizontal e de equidade vertical em políticas sociais. A *equidade horizontal* é um princípio presente nas medidas de natureza universal, em que se pretende garantir a igualdade de direitos, de acesso às medidas de política (de provisão de serviços, de transferências de rendimento). Também nas medidas de tipo selectivo encontramos, ainda que de forma distinta, preocupações de equidade horizontal: no caso das medidas *means-tested* (sujeita a condição de recursos), respeita-se o princípio de conceder subsídios idênticos, ou acesso idêntico a serviços, a pessoas que revelem, e provem, encontrar-se em situações idênticas de necessidade.

Já o princípio da *equidade vertical* tem uma preocupação centrada nas diferenças de situação entre as pessoas e que, por esse facto, justificam tratamento diferente, tendo em consideração essas diferenças, visando a sua redução. É típico haver estas preocupações em medidas de política fiscal, em que a redução das disparidades de rendimento (situação diferente entre indivíduos, sendo estas diferenças maiores do que é social e politicamente aceitável) é uma preocupação de equidade, originando, tendo em vista a redução destas disparidades, tributação directa progressiva (taxas de imposto diferentes para níveis de rendimento diferentes, e crescentes com o rendimento), representando uma carga fiscal com efeito redutor das desigualdades de rendimento. Mas estas preocupações também se encontram presentes nas prestações sociais quando, por exemplo, se fixam valores mínimos de pensões de reforma para as pessoas cujo valor da pensão, atendendo a uma carreira contributiva curta e/ou um valor do salário no final de carreira baixo, ficasse a um nível demasiado baixo face aos valores mínimos social e politicamente aceites na sociedade. O complemento de reforma, atribuído para que o valor da pensão atinja esse valor, corresponde à aplicação do princípio da equidade vertical: pessoas em situação diferente (pensões baixas) têm tratamento adequadamente (segundo uma norma social) diferente (atribuição de um complemento de pensão de reforma). Assim se atenuarão diferenças de rendimento não aceitáveis socialmente.

A “*equidade de quê*” e a “*equidade entre quem*” foram duas questões relevantes a que procurámos dar resposta, pela sua importância para a análise da equidade em Política Social. Mas nada foi ainda referido sobre o que é uma política social equitativa. Admitamos que já decidimos qual o aspecto da equidade que pretendemos introduzir na análise e que, além disso, também sabemos a que nível da execução da política social essa análise vai ser efectuada e que fixámos o conteúdo para as duas questões fundamentais da análise (do *quê* e do *entre quem*). Estando nesta fase, pretendemos então avaliar até que ponto uma certa Política Social é, ou não, equitativa. Como decidir sobre esta questão?

4.4. Princípios de equidade na análise da Política Social

Vamos ver, com algum cuidado, o que se entende por equidade, não discutindo princípios filosóficos (que estão para além dos objectivos deste capítulo) mas, antes, tentando identificar os elementos do funcionamento da sociedade que poderão pôr em causa a equidade que resultaria numa sociedade que funcionasse com respeito por um conjunto de princípios socialmente aceitáveis, e que iremos enunciar. Podemos então, a partir daí, identificar a justificação para a intervenção do Estado visando estabelecer a equidade (isto é, efectuar um retorno aos princípios considerados justos nessa sociedade), bem como as formas como essa intervenção deve assumir. Vamos seguir uma abordagem proposta por LE GRAND (1991), enquadrando-a na formulação de análise de Política Social que temos vindo a seguir.

A abordagem que vai fazer-se admite uma sociedade onde os recursos económicos podem ser repartidos entre os elementos da população através de processos de escolha, livremente realizada por todos os indivíduos bem informados sobre as possibilidades de escolha e sobre as consequências de todas as escolhas possíveis, sem que tenha havido qualquer factor que tivesse condicionado esse processo, livre e bem informado. Nestas condições, a repartição final dos recursos é uma repartição de equilíbrio, cuja equidade não poderá ser questionada com base nos princípios que regem esses processos de escolha, já que corresponde ao que todos nessa sociedade desejam e livremente expressaram nas suas escolhas, como quota parte desses recursos.

Vamos então analisar a equidade de uma distribuição de recursos que resultou de um processo em que a *escolha individual* esteve presente. Aceitando o princípio da livre escolha presente na origem da distribuição dos recursos, não haveria lugar a questionar a equidade dessa distribuição, a menos que essa escolha não tenha sido livre e/ou bem informada.

Esta situação ocorreria no caso em que a posição de alguém nessa distribuição tivesse resultado de uma escolha realizada *fora do controlo individual* dessa pessoa. Neste caso não estaríamos em situação de escolha livre, mas antes condicionada. Vejamos um exemplo em que tal possa acontecer, e com relevância para a Política Social. Admitamos que num dado país se produzem serviços de educação numa rede de escolas que garantem o funcionamento do seu sistema educativo. Isto significa que se produzem recursos (serviços de educação) que são repartidos entre os elementos da população relevante que, neste contexto, é constituída por todos os indivíduos que têm o direito a frequentar esse sistema de ensino e, portanto, a consumir estes serviços. Admitamos que um certo jovem não frequenta o sistema educativo. Nestas condições, estamos perante uma distribuição de recursos (serviços de educação) pela população relevante (a que este jovem pertence) cuja equidade podemos avaliar. Poderíamos considerar que essa distribuição é equitativa se esta não frequência corresponder a uma decisão livre e bem informada do jovem: não quer estudar, podendo fazê-lo caso quisesse, sabendo quais as consequências para si, no presente e no futuro, de não prosseguir os estudos, ninguém o tendo condicionado na escolha feita. A distribuição dos recursos é assim feita sob o *controlo individual* desse jovem e, portanto, não podemos questionar a equidade desta distribuição à luz dos princípios defendidos nesta sociedade. Mas já se pode questionar a equidade, considerando-se não equitativa esta distribuição de recursos, se esta decisão foi tomada sem ter sido sob o controlo individual do jovem que tomou esta decisão. Pode ter acontecido que decidiu não continuar os estudos porque as condições económicas a isso o obrigaram por não poder suportar os custos directos da educação, porque o trabalho do jovem era necessário para melhorar o rendimento familiar, porque o ambiente cultural no seu meio não o estimulou na continuação dos estudos. Por todas estas razões (económicas, culturais, e outras) a decisão do jovem foi condicionada, havendo factores que contribuíram para a decisão tomada que estavam fora do seu controlo. A actuação do Estado obrigando à frequência do sistema educativo surge assim justificável por

razões de equidade, pois se entende que seria essa a decisão tomada pelo jovem se a sua decisão fosse livre (não condicionada por factores económicos ou culturais) e bem informada (sabendo quais as consequências negativas, no longo prazo, da não frequência do sistema de ensino). Mas também poderá ser uma actuação do Estado por razões de equidade eliminar as barreiras que possam estar a condicionar essa escolha.

Para entendermos melhor onde se encontra a causa da não equidade na distribuição dos recursos devemos ter em atenção que efectuar uma escolha num processo de afectação de recursos consiste no exercício dessa escolha, baseada nas *preferências* individuais, sobre o *conjunto das possibilidades de escolha* que se coloca a quem escolhe.

As escolhas exercem-se sobre *conjuntos de possibilidades de escolha*, limitados por restrições à acção individual sobre a realidade. E esses conjuntos de possibilidades de escolha podem ser iguais ou diferentes entre os indivíduos numa sociedade. Ora essa diferença entre os indivíduos pode estar na origem da forma como os recursos se encontram distribuídos. Se tal acontecer, poderemos então questionar a equidade da distribuição de recursos que resultar dessa escolha e considerá-la não equitativa. Mas se essa distribuição resultar de escolhas bem informadas sobre conjuntos de possibilidade de escolha idênticos entre os indivíduos, não poderá questionar-se a equidade na distribuição dos recursos nessa sociedade.

A existência de factores económicos ou barreiras sociais que delimitam, de forma diferenciada entre os indivíduos, o conjunto de possibilidades de escolha pode legitimar, por razões de equidade, a *promoção de igualdade de oportunidades*, que significa a eliminação ou redução dessas barreiras igualando, entre todos, esse conjunto de possibilidades de escolha. Também as acções de política de *discriminação positiva*, que surgem como factores compensatórios para factores que desigualizam os conjuntos de possibilidades de escolha (bolsas de estudo, subsídios de apoio à mobilidade de estudantes), podem ser então encarados como acções de política conduzidas em nome de princípios de equidade.

A escolha é feita sobre conjuntos de possibilidades de escolha tendo em conta as *preferências* dos indivíduos. Mas, como surgem (se determinam) as preferências?

Embora estejam sob o controlo individual (cada um sabe bem o que quer), pode acontecer que também possam estar fora do controlo individual. Por exemplo, a não valorização económica e social do prolongamento dos estudos pode resultar do sistema de valores do grupo de referência do jovem e há, portanto, uma determinação social dessas preferências. Por razões de equidade, pode justificar-se a “*imposição*” de preferências em alguns casos: estamos então bens de mérito, frequentes nas áreas da educação, da saúde, da protecção social.

Finalmente há que considerar a presença dos factores aleatórios (o *acaso*) que também podem ocorrer na determinação da repartição dos recursos como, por exemplo, numa lotaria. Neste caso não haveria, aparentemente, lugar para escolha, pois seria o acaso a determinar a forma como os recursos se repartem entre os indivíduos. Estando fora do controlo individual, poderia então questionar-se a equidade de uma distribuição de recursos que tenha resultado de um processo aleatório. Tenha-se presente a relevância do acaso para a Política Social quando ocorrerem perdas acidentais de riqueza ou de rendimento associado a algum risco social (doença, acidente de trabalho, desemprego, velhice ou morte). Reparemos, no entanto, que o comportamento individual (livre e bem informado) poderá actuar na forma igual ou desigual como se configuram, entre os indivíduos nessa sociedade, os conjuntos de possibilidades de ocorrência dos factos contingentes e do seu valor económico. De facto, já pode deixar de se considerar não equitativo se o processo aleatório assentar em conjuntos de possibilidades de ocorrência idênticos, isto é, uma situação em que todos tiverem conhecimento das probabilidades de ocorrência e os indivíduos assumirem a responsabilidade pelo valor esperado do acontecimento não certo, por exemplo, fazendo contrato de seguro e pagarem o respectivo prémio. Neste caso estamos perante argumentos que suportam a obrigatoriedade de seguros em nome de princípios de equidade.

Retomaremos adiante este assunto quando tratarmos, em maior profundidade, do papel da política social face à ocorrência de riscos sociais, e as diferentes formas como as políticas sociais devem actuar em presença de riscos sociais com diferentes características. Veremos que, ainda que a justificação da existência de políticas públicas face aos riscos sociais, possa ser bem justificada por razões de eficiência (se o Estado não actuasse, haveria riscos sociais não cobertos), também poderemos invocar razões de equidade para essa intervenção.

Pereirinha, J. (2008) Política Social: fundamentos da actuação das políticas públicas.

Leituras complementares

Todos os manuais de Política Social dedicam alguma atenção às dimensões normativas da sua actuação. Aconselha-se, por isso, a que se leia o seguinte capítulo do livro manual de Política Social que temos vindo a citar:

Liddiard, M. (2003) *Social Need and Patterns of Inequality and Difference*. In Baldock, J.; Manning, N.; Vickerstaff, S. (eds) (2003) *Social Policy*, 2nd edition, Oxford University Press, capº 2 (pp. 110 – 133)

Mas para um tratamento mais direccionado à dimensão dos valores na política social, deve ler-se:

Taylor-Gooby, P. (1998) *Equality, rights and social justice*. In ALCOCK, P., ERSKINE, A., MAY, M. (eds) (1998) *The student's companion to social policy*. Blackwell, pp. 37-42

Mas aconselha-se vivamente a leitura das seguintes obras, onde nos inspiramos na redacção deste capítulo:

Le Grand, J. (1982) *The Strategy of Equality*. London: Allen and Unwin.

Le Grand, J. (1991) *Equity and Choice*. Harper Collins

O que se espera da leitura deste capítulo

- Que o leitor compreenda porque é importante considerarmos a equidade na análise da Política Social e quais são os conceitos de equidade relevantes nessa análise. Deve ficar claro que nos situamos a um nível normativo, não sendo possível encontrar soluções técnicas para as questões de equidade que se colocam na formulação e na análise das políticas.
- Que fiquem claros a que níveis de análise da Política Social se devem colocar as questões da equidade, e em que termos se devem colocar essas questões, pela sua relevância para a análise. Deve ficar claro que, situando-nos no plano normativo, e colocando-se questões de equidade a diferentes níveis de actuação, é possível (e

mesmo frequente) encontrarmos zonas de conflitualidade entre princípios de equidade.

- Perceber-se onde se encontram, no funcionamento da sociedade, factores que podem condicionar a natureza equitativa da distribuição dos recursos numa sociedade e, à luz desses factores causais, quais devem ser as formas de actuação dos poderes públicas tendo em vista esta correcção, visando obter distribuições de recursos relativamente aos quais não se questione a natureza equitativa dessa repartição.

Palavras-chave

Ao longo deste capítulo foram utilizados vários conceitos que formam um glossário que vai sendo enriquecido ao longo do livro. Sugere-se e recomenda-se que os leitores redijam pequenos textos de definição de alguns dos conceitos abaixo descritos e que constituem as palavras-chave que ajudam a identificar o conteúdo desde capítulo.

Equidade

equidade nos *inputs*, no *processo*, nos *resultados*

equidade na *despesa pública*, no *rendimento final*, no *custo*

conflitualidade entre princípios de equidade

equidade *horizontal*, *vertical*

igualdade de oportunidades

discriminação positiva

Questões para revisão e reflexão

1. Aponte justificações para que, numa análise da equidade em política social, haja necessidade de distinguir entre equidade na *provisão* e equidade no *financiamento* das políticas. Apresente exemplos em alguma área de política social e de princípios que se apliquem ilustrando estas diferenças.
2. Compare os princípios de equidade que estão presentes nas seguintes afirmações normativas em *política de educação*: a) o valor das propinas no ensino superior deve ser fixado tendo em consideração o valor do rendimento das famílias dos estudantes que o frequentam; b) todos os estudantes que tenham bom aproveitamento no ensino secundário devem ter iguais possibilidades de prosseguir os estudos universitários.
3. Apresente argumentos de equidade para que haja *seguros obrigatórios* na cobertura de alguns riscos.
4. Apresente exemplos de *conflitualidade entre princípios de equidade* quando se analisa a *política de saúde*, bem como as implicações que dessa conflitualidade resultam para a formulação e a análise desta política social.