

# O conceito de equidade no desenho de políticas sociais: pressupostos políticos e ideológicos da proposta de desenvolvimento da CEPAL\*

Maria Lucia Frizon Rizzotto<sup>1</sup>  
Claudimara Bortoloto<sup>2</sup>

RIZZOTTO, M.L.F.; BORTOLOTO, C. The concept of equity for designing social policies: political and ideological assumptions of the development proposal of CEPAL. **Interface - Comunic., Saude, Educ.**, v.15, n.38, p.793-803, jul./set. 2011.

This paper analyzes some of the philosophical fundamentals of the concept of equity, incorporated by multilateral agencies, including CEPAL, as intellectual platform for State intervention and the design of social policies. CEPAL, in 1990, published a report with a diagnosis and a set of proposals designed to guide governments in the region to establish a new pattern of development in Latin America. This text formed the basis for the preparation of documents for social sectors like health and education. In all of them the concept of equity is widely mentioned as a principle for State action in the context of social policies and to reduce inequalities in the region. This resulted in a pattern of public policies in which equity appears as a central category, hence the interest in studying its fundamentals.

**Keywords:** Equity. Health planning guidelines. CEPAL. Theory of justice. Social policies.

Neste trabalho analisam-se alguns dos fundamentos filosóficos do conceito de equidade, incorporado por organismos multilaterais, entre eles a CEPAL, como plataforma intelectual para a intervenção do Estado e para o desenho de políticas sociais. A CEPAL, em 1990, publicou um informe com um diagnóstico e uma série de propostas destinadas a orientar os governos da região no sentido de estabelecer um novo padrão de desenvolvimento na América Latina. Esse texto serviu de base para a elaboração de documentos para áreas sociais como saúde e educação. Em todos eles, o conceito de equidade é amplamente evocado como um princípio para a ação estatal no âmbito das políticas sociais e para a redução das desigualdades existentes na região. Isso resultou em um padrão de políticas públicas nas quais a equidade aparece como uma categoria central, daí o interesse em estudar os seus fundamentos.

**Palavras-chave:** Equidade. Diretrizes para o planejamento em Saúde. Cepal. Teoria da justiça. Políticas sociais.

\* Resultado parcial de pesquisa financiada pela Fundação Araucária.

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Rua Universitária, 2069, Jardim Universitário. Cascavel, PR, Brasil. 85.801-110. frizon@terra.com.br

<sup>2</sup> Discente, Mestrado em Biociências e Saúde, Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

## Introdução

O estudo da equidade é importante na medida em que se trata de uma categoria que tem orientado a intervenção do Estado no campo social e no desenho de políticas públicas na América Latina nas últimas décadas. A mudança, ao menos em relação ao discurso, que passa a atribuir ao Estado responsabilidade na redução das enormes desigualdades sociais existentes, resulta da constatação empírica das consequências de, pelo menos, duas décadas de crises econômicas que debilitaram as economias nacionais, e das estratégias de solução que destruíram a capacidade dos Estados Nacionais de intervirem nos setores sociais, ao mesmo tempo em que elevaram exponencialmente o nível de pobreza de enormes contingentes populacionais.

Além do índice de pobreza na região crescer devido ao desemprego, à redução de salários, à transferência de riqueza para os países centrais na forma de pagamento dos juros da dívida externa, esse aumento também se deu pela apropriação desigual dos resultados da produção no interior de cada país, onde, com a benevolência do Estado, alguns enriqueceram à custa do empobrecimento de muitos.

Se a culpa pelas crises do capitalismo nas décadas de 1970 e 1980 foi atribuída ao Estado, que havia se agigantado e assumido responsabilidades que não eram suas, mas do mercado, devendo, portanto, ser reduzido em tamanho e em funções; paradoxalmente, ao final da década de 1990, esse mesmo Estado é chamado a ajudar a resolver, agora, as sequelas deixadas pelas reformas econômicas colocadas em prática no período de hegemonia neoliberal.

O resultado mais escandaloso desse período, e por isso o mais criticado, foi e continua sendo a desigualdade social existente em países da região, ou seja, a forma de distribuição da riqueza e renda entre os estratos sociais em cada país, que colocou a América Latina como a região mais desigual do mundo. Portanto, o problema não estaria apenas na necessidade de aumento da riqueza produzida para melhorar as condições de vida das pessoas, mas, nos mecanismos instituídos que asseguram a divisão dessa riqueza de forma extremamente desigual, independente do parâmetro que se utilize para medi-la.

Tal realidade, inaceitável sob qualquer ponto de vista que se utilize para analisá-la, passa a ser combatida com propostas de ação estatal no campo das políticas sociais, sustentadas, em parte, no conceito de equidade, que remete à ideia de justiça vinculada a uma variante do pensamento liberal. Trata-se de uma alternativa, ainda no campo liberal, que se complementa com a ideia, também liberal, de estado mínimo; e aos questionamentos que os adeptos do pensamento neoliberal fizeram às políticas sociais colocadas em prática no âmbito dos chamados Estados de bem-estar a partir do fim da segunda guerra mundial.

No campo econômico, a alternativa apresentada para os países da região latino-americana foi no sentido de aumentar a produtividade dos diferentes setores da economia para melhorar a competitividade e, desta forma, ter uma melhor inserção no mercado mundial globalizado. É nesse contexto que, a partir do início da década de 1990, ganha relevância, em documentos de organismos internacionais e nos discursos de governantes, dirigentes e empresários, a ideia de equidade social, como ideia-força para o desenho de políticas sociais e para a intervenção estatal nesses setores da sociedade.

Por meio de políticas sociais, o Estado deveria assumir o desafio de corrigir as desigualdades existentes, sem realizar qualquer ruptura com princípios liberais clássicos, como a garantia de propriedade. A equidade, nessa perspectiva, contribuiria para a reprodução ampliada da nova ordem do capitalismo, uma vez que o conceito se pauta em uma concepção de justiça cujo princípio se refere ao acesso aos "mínimos sociais", a fim de garantir a sobrevivência e a reprodução da força de trabalho nas novas condições de flexibilização, precarização e desregulamentação.

A forma com que cada governo interpretou e incorporou a equidade, enquanto princípio para o desenho e a implementação das políticas sociais, sofreu variações no tempo e na intensidade, uma vez que os pressupostos, como as próprias políticas, resultam dos projetos de cada governo e da correlação de força em cada contexto.

No caso brasileiro, é possível afirmar que as políticas sociais, durante toda a década de 1990 e início da década seguinte, pautaram-se na ideia liberal de equidade, assumindo características focalizadas, residuais e compensatórias, em grande medida decorrentes da concepção de Estado que os governos do

período assumiram, das reformas que realizaram na estrutura mesma deste Estado e das políticas econômicas adotadas, que limitaram a capacidade e as possibilidades de intervenção estatal no campo social. Políticas estas decorrentes da assimilação das orientações advindas do Consenso de Washington e dos acordos de ajuste realizados entre os governos, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Com o governo Lula, iniciado em 2002, houve certa recomposição do Estado e aumento de investimentos em políticas públicas, com privilégio de algumas áreas, especialmente educação e políticas de transferência de renda. As ações no campo social assimilaram o pressuposto de que o Estado deve promover a justiça social, intervindo no sentido de “mitigar” as desigualdades existentes na sociedade por meio de políticas públicas, pautadas, em linhas gerais, na mesma concepção de equidade. Ao mesmo tempo, o governo retoma, como atribuição do Estado, o planejamento da economia visando à promoção do desenvolvimento econômico e social.

É possível afirmar também que o governo Lula incorpora elementos da proposta cepalina na medida em que adota diretrizes propostas por este órgão para a instituição de um novo padrão de desenvolvimento, as quais foram expressas originalmente no informe: *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, publicado em 1990, e em outros documentos setoriais elaborados posteriormente.

Esta forma de compreender o Estado e as políticas sociais não é um privilégio dos governos brasileiros, mas uma orientação amplamente divulgada, já que se trata de um fundamento teórico que sustenta uma visão de mundo e de sociedade. Tentemos entender, então, os pressupostos políticos, ideológicos e filosóficos que fundamentaram a ação do Estado e o desenho das políticas sociais nas últimas décadas na maioria dos países latino-americanos. Qual a origem desse pensamento no qual se articula o conceito de equidade ao de justiça social? Melhor dizendo, qual a relação da noção de equidade, incorporada na proposta de desenvolvimento da CEPAL, com certa teoria liberal de justiça, cujo centro reflexivo é examinar princípios de justiça que deveriam regular uma “sociedade bem-ordenada”, normatizando-a no sentido de que seja minimamente justa, quer dizer, que todos disponham de bens indispensáveis, para se evitar uma guerra hobbesiana entre todos?

A origem de parte dos valores normativos que têm fundamentado, em maior ou menor medida, a ação do Estado e o desenho de políticas sociais nas últimas décadas pode ser encontrada em “Uma Teoria da Justiça” de John Rawls, pensador americano do campo das filosofias política e moral, que viveu entre 1921 e 2002. A primeira versão da obra com este título foi publicada em 1971, posteriormente, Rawls reviu alguns aspectos de sua “teoria da justiça como equidade”, particularmente no que se refere à pretensão universalista e ao caráter filosófico, afirmando que as ideias básicas que apresentou e que defendeu combinam-se para formar uma concepção política da justiça, válida em uma democracia constitucional, sem a ambição de ser uma verdade universal, nem válida para toda e qualquer forma de governo, o que inicialmente chegou a defender.

Considerando a sua vinculação ao campo da filosofia política, vale a pena destacar o papel que o autor atribui a esse campo do conhecimento. Para Rawls (1997, p.2), uma das funções da filosofia política, como parte da cultura política de uma sociedade, é a função prática de “enfocar questões profundamente controversas e verificar se, a despeito das aparências, é possível descobrir alguma base subjacente de acordo filosófico ou moral”, ou, se não houver base de acordo, ao menos reduzir as diferenças irreconciliáveis “para que se mantenha a cooperação social com base no respeito mútuo entre os cidadãos”.

Além dessa função, o autor atribuiu outras três: (1) contribuir para o modo de um povo pensar o conjunto de suas instituições políticas e sociais, bem como suas metas e aspirações básicas; (2) função de orientação, no sentido de elaborar uma concepção que ajude os membros da sociedade a compreenderem a si mesmos como participantes do status político e como este status afeta a sua relação com o mundo social; (3) função de reconciliação, “acalmando” a ira contra a sociedade e sua história, fazendo com que os membros aceitem e reafirmem, positivamente, o mundo social. Além dessas, uma quarta função seria a de examinar os limites práticos da política e, nesse sentido, a filosofia política seria *realisticamente utópica* (Rawls, 1997).

No momento em que vem à tona a teoria da justiça de Rawls, na década de 1970, o mundo vivia um período de intensas transformações no campo político, ideológico, econômico e cultural, como:

a guerra fria, a expansão das experiências socialistas, a guerra do Vietnã, a ascensão econômica de países como o Japão - que começava a ameaçar a hegemonia dos Estados Unidos; e o surgimento de movimentos culturais e contraculturais, como: o de maio de 1968, o movimento feminista, o movimento hippie e o Rock and Roll.

Esse contexto explica, em alguma medida, a emergência da teoria da justiça de Rawls, que recupera a visão consensualista presente em Locke, Rousseau e Kant, em face da necessidade de se estabelecer um novo consenso social – função própria do campo político – que impedisse o esgarçamento e a ruptura da sociedade e favorecesse a continuidade da cooperação numa ordem que assegurasse os princípios liberais básicos de liberdade e de propriedade.

Sobre o pensamento do referido autor, Casanova (2007, p.102) afirma que:

Manteniéndonos al interior de la filosofía liberal con respecto a una sociedad justa, Rawls encara el impasse del liberalismo histórico – hobbesiano y lockeano – del argumento en torno a las relaciones entre libertad e igualdad, proponiéndonos escapar de la trampa teórica del sujeto egoísta propia del estado de naturaleza. Y ciertamente que se ocupa de la igualdad social más allá del derecho natural a la propiedad, incluyendo la fundamentación del papel del Estado y el propósito de la política.

Para Rawls, os sujeitos, ao se associarem em uma posição de igualdade, abrem mão dos interesses individuais e, coletivamente, instituem os princípios gerais da sociedade, que são estabelecidos a partir de um consenso social. É desse consenso que surge, no entendimento do autor, a teoria da justiça como equidade, sendo que uma concepção de justiça deve considerar “um padrão pelo qual se devem avaliar aspectos distributivos da estrutura básica da sociedade” (Rawls, 1997, p.10).

Nessa perspectiva, a justiça não se relaciona unicamente à justiça formal, ou seja, à instituição de leis e normas jurídicas, mas, aos direitos e deveres de todos os cidadãos de uma dada sociedade e à garantia de um mínimo de bem-estar para todos no ponto de partida, o que depende, substancialmente, de um sistema de cooperação, sem o qual ninguém pode alcançar uma vida satisfatória.

A visão consensualista de Rawls se contrapõe à teoria utilitarista, também liberal, que entende que a sociedade está corretamente ordenada e é justa quando suas instituições mais importantes garantem o maior saldo líquido de satisfação, obtido a partir da soma das participações individuais de todos os seus membros.

Ainda é possível afirmar que o autor em questão se filia ao liberalismo humanista, defendendo a necessidade de instituições, no caso o Estado, que possam corrigir as desigualdades sociais que se originam nas diferenças de propriedade e riqueza econômica, vale dizer, no mundo da sociedade civil de proprietários e não-proprietários, ou o que é o mesmo, do mercado - já que não há problema que os indivíduos nasçam em situações desiguais, o problema estaria em que as instituições básicas da sociedade consigam ou não corrigir ou amenizar essas desigualdades.

Esses elementos ajudam a compreender como esta teoria acabou, em parte, sustentando ideologicamente a construção da proposta de desenvolvimento da CEPAL, também ela oriunda do Consenso de Washington, e sobre a qual trataremos posteriormente neste texto.

Em 1990, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) lança o informe *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, onde apresenta os fundamentos para um novo ciclo de desenvolvimento regional, em substituição ao padrão de desenvolvimento com base na substituição de importações, que teria se esgotado. Esse informe orientou, nas décadas seguintes, a elaboração de documentos e políticas específicas para diferentes áreas sociais.

## A teoria de justiça de Rawls

Vejam, então, os principais elementos que constituem a **teoria de justiça** de John Rawls, parte do substrato teórico das políticas sociais em curso em grande parte dos países latino-americanos, que

buscam aperfeiçoar ou “ajustar” as democracias às lógicas que reorganizam o capital, a produção e o trabalho nesta fase de capitalismo financeiro globalizado. Para o autor da referida teoria, uma das metas da justiça como equidade é “fornecer uma base filosófica e moral aceitável para as instituições democráticas e, assim, responder à questão de como entender as exigências da liberdade e da igualdade” (Rawls, 1997, p.6-7). Ressalta que as ideias centrais da concepção de justiça são: a ideia da “sociedade como um sistema equitativo de cooperação social que se perpetua de uma geração para outra”, de cidadãos como pessoas livres e iguais, e de uma **sociedade bem-ordenada**, regulada por uma concepção pública de justiça. São considerados iguais porque se supõe que todos possuem minimamente as faculdades morais necessárias para viver em sociedade e se envolver na cooperação social por toda a vida, como cidadãos iguais (Rawls, 1997).

Portanto, para o autor, uma **sociedade é bem-ordenada** quando, além de estar planejada para promover o bem de seus membros, é regulada por uma concepção pública de justiça, isto é, (1) todos aceitam e sabem que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça, (2) as instituições políticas e sociais respeitam esses princípios, e (3) os cidadãos têm um senso normalmente efetivo de justiça e agem de acordo com esses princípios e com o que a sua posição na sociedade exige (Rawls, 1997). Logo, em uma sociedade bem-ordenada, regulada por uma concepção pública e compartilhada de justiça social, todos teriam um entendimento comum do que é justo e injusto.

Além disso, a noção de **sociedade bem-ordenada**, regulada por uma concepção compartilhada de justiça, deveria dar pistas de como pensar “os casos difíceis em que é preciso lidar com as injustiças existentes. Também deveria ajudar a esclarecer objetivos de reformas e identificar quais as iniquidades mais nefastas cuja retificação é, portanto, mais urgente” (Rawls, 2003, p.18).

Rawls considera a **sociedade** como uma associação de pessoas que reconhecem regras de conduta e, em geral, as seguem. Essas regras especificam um sistema de cooperação que se destina a promover o bem de todos os seus membros, os quais entendem que a vida em sociedade é melhor do que se cada um dependesse de seus próprios esforços para alcançar seus objetivos. No entanto, reconhece que há interesses divergentes entre os membros da sociedade sobre a distribuição dos benefícios maiores produzidos pela colaboração; daí a necessidade de se definirem critérios consensuais - repetimos, tarefa da política - ou seja, princípios que determinem a forma mais adequada de divisão dos resultados dessa produção.

O conjunto desses princípios, bem como a sua utilização como parâmetro de conduta institucional e pessoal, denomina-se **justiça social**. Portanto a **justiça**, nessa concepção, seria um quadro geral para o ordenamento do sistema social, de tal forma que a distribuição sempre desigual dos resultados da cooperação seja considerada justa por todos os membros, não importando qual seja o partilhamento final. Ele seria aceito e considerado justo se as pessoas, quando da definição dos critérios de justiça, estivessem em **condições equitativas**.

Nesse caso, entende-se por condições equitativas “quando as partes encontram-se simetricamente situadas na posição original”, com um “véu de ignorância”, ou seja, os representantes que elaboram o acordo/pacto desconhecem as posições sociais, as doutrinas abrangentes, a origem, a raça e os dons naturais das pessoas que representam. Dessa forma, a “posição original” colocaria os representantes longe das circunstâncias particulares da estrutura básica da sociedade, que poderia distorcer o acordo. O autor reconhece que esta é uma situação não encontrada no mundo real, mas que deve ser suposta no momento da definição dos critérios de justiça social (Rawls, 1997).

A concepção de **justiça como equidade** “transmite a ideia de que os princípios da justiça são acordados numa situação inicial que é equitativa” (Rawls, 1997, p.14). Pauta-se em princípios de justiça, estabelecidos em uma situação hipotética original de igualdade, por pessoas livres e racionais (liberdade equitativa) que estão preocupadas em promover seus próprios interesses e, para isso, definem os termos fundamentais de sua associação, ou seja, definem os **princípios básicos de justiça**, atribuindo direitos, deveres e critérios para a divisão dos benefícios sociais (Rawls, 1997). Trata-se, portanto, de um consenso original ou de um ajuste equitativo sobre os princípios básicos de justiça social que devem ordenar a sociedade e, conseqüentemente, regular todos os acordos subseqüentes.

Casanova (2007), analisando a noção de Justiça em Rawls, ressalta que esta se refere a uma forma de ordenamento social baseado na cooperação entre os indivíduos, na reciprocidade econômica e na

liberdade de concepções morais que regulam a vida das pessoas, as quais convergem nas instituições, principais reguladoras das ações individuais. Segundo este autor, Rawls enfatiza a importância da sociedade liberal bem regulada que, nos moldes pós-modernos, nega e anula os conflitos de classe, bem como delinea uma concepção ética liberal que supõe a possibilidade de uma cooperação social capaz de amenizar os efeitos competitivos desagregadores do mundo capitalista.

Para Rawls, o objeto primário da justiça seria a **estrutura básica da sociedade**, ou seja, as instituições políticas e sociais e a maneira como essas instituições interagem enquanto um sistema de cooperação, ou, mais especificamente, a forma como as **instituições sociais** mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social ao longo do tempo. Por **instituição**, o autor entende um sistema público de regras que define cargos, posições, direitos, deveres e poderes. As **instituições mais importantes** seriam: a constituição política e os principais acordos econômicos e sociais. Sendo exemplos dessas instituições: a proteção legal da liberdade de pensamento e de consciência, os mercados competitivos, a propriedade particular dos meios de produção, e a família (Rawls, 1997).

Como já afirmado, Rawls entende que a **estrutura básica** deve ser o objeto primário da justiça política, porque nela os efeitos são mais profundos e estão presentes na vida de todos, desde o nascimento. O autor "intui" que:

Essa estrutura contém várias posições sociais e que homens nascidos em condições diferentes têm expectativas diferentes, determinadas, em parte, pelo sistema político bem como pelas circunstâncias econômicas e sociais. Assim as instituições da sociedade favorecem certos pontos de partida mais que outros. Essas são desigualdades especialmente profundas [...]. É a essas desigualdades, supostamente inevitáveis na estrutura básica de qualquer sociedade, que os **princípios da justiça social** devem ser aplicados em primeiro lugar. (Rawls, 1997, p.8) (grifo nosso)

Rawls, ao admitir como naturais as diferenças de classe, transfere para as instituições políticas a responsabilidade para resolver as desigualdades existentes. Dessa forma reforça e alimenta o atual modo de produção da vida, uma vez que desconsidera a necessidade de transformação da sociedade para superar as diferenças estruturais, enfatizando que é possível resolver, no capitalismo, os problemas da desigualdade a partir de consensos para o estabelecimento de contratos crescentemente racionais.

A noção de equidade, difundida pela CEPAL e por outros organismos multilaterais, bem como o caráter das políticas sociais colocadas em prática nas últimas décadas por vários governos latino-americanos, tem parte de sua fundamentação nessa teoria, que atribui, ao Estado e às políticas sociais, uma função corretiva e compensatória das desigualdades.

Na leitura de Silva (2003, p.40) sobre a teoria da justiça de Rawls, as políticas sociais,

[...] ao corrigirem a estrutura básica, não deixam que apenas o mercado decida o que cada um deverá receber. Assim poderia se usar a expressão justiça procedimental pura para caracterizar a forma como a estrutura básica da sociedade distribui os benefícios de cooperação social. Mas é somente com a interferência das políticas sociais que o processo econômico e social pode ser considerado um sistema cuja distribuição é sempre justa, seja qual for o seu resultado.

Vejamos, então, os **dois princípios básicos** propostos por Rawls (2003) em sua teoria da justiça, os quais devem servir de parâmetro para uma sociedade bem-ordenada e para as instituições da estrutura básica da sociedade: (1) cada pessoa tem direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades e de direitos básicos, que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para todos, e (2) as desigualdades sociais e econômicas devem preencher duas condições: em primeiro lugar, devem estar ligadas a funções e a posições abertas a todos, em condições de justa igualdade de oportunidades; e, em segundo lugar, devem proporcionar a maior vantagem para os membros mais desfavorecidos da sociedade. Os princípios básicos da teoria da justiça destinam-se a regular a atribuição de direitos e deveres, e esclarecer a existência de diferenças e desigualdades no interior da sociedade.

Rawls pressupõe que as desigualdades na sociedade são inevitáveis, e seria exatamente em tais desigualdades que os princípios da justiça social deveriam ser aplicados em primeiro lugar, visando avaliar e interpretar os aspectos distributivos da estrutura básica da sociedade e a divisão das vantagens sociais. Para ele, uma concepção de justiça, “é uma interpretação da atuação de seus princípios na atribuição de direitos e deveres e na definição da divisão apropriada de vantagens sociais” (Rawls, 1997, p.11); trata-se apenas de uma parte de um ideal social, pois um ideal de sociedade, além de um padrão distributivo da estrutura básica da sociedade, envolveria, também, as virtudes dessa estrutura, uma concepção de sociedade e uma visão do modo como os objetivos e propósitos da cooperação devem ser entendidos (Rawls, 1997). Contudo, para o autor, a função de uma **concepção política de justiça** não é ditar normas ou dizer como resolver problemas específicos, mas, formular um quadro teórico, a partir do qual os problemas possam ser abordados.

Ainda para Rawls (1997), em toda sociedade existem desigualdades justas, ou seja, os casos em que a distribuição desigual de **bens sociais primários**, como direitos, liberdade e oportunidade (definidos pelas instituições mais importantes), bem como renda e riqueza (reguladas pelas instituições mais importantes), seja vantajosa para todos, caracterizando o princípio da diferença; a injustiça existiria quando a desigualdade, a apropriação desigual dos bens sociais primários não beneficiar a todos e, sobretudo, não beneficiar aos membros menos privilegiados da sociedade. “Os homens partilham dos bens primários seguindo o princípio de que alguns podem ter mais se esses bens são adquiridos por modalidades que melhorem a situação daqueles que têm menos” (Rawls, 1997, p.100). De acordo com o autor, o bem é a satisfação de um desejo racional, e os bens primários devem ser acessíveis a todos, especialmente aos menos favorecidos, que precisam ter um mínimo de satisfação social realizada, a fim de garantir o bem-estar e a sobrevivência.

Dessa ideia desdobra-se o princípio do mínimo existencial, que deve preceder, inclusive, os princípios de justiça, já que a satisfação das necessidades básicas do cidadão é necessária para que este tenha condições de exercer os próprios direitos e liberdades, previstos nos princípios de justiça. Sobre essa questão destaca-se o comentário de Casanova (2007, p.102):

*Acceptando que son indispensables unos mínimos sociales de equidad: con bienes primarios básicos, estima que de lo que se trata es de garantizar condiciones adecuadas que protejan a los desfavorecidos siempre que ello no restrinja ni las libertades ni los derechos innatos, sobre todo, el de la propiedad. De esta última argumentación, que mantiene intocada la formulación del liberalismo histórico, su negativa a pensar más allá de aquellos mínimos, las desigualdades que provienen del control de esos derechos, según las formas concretas que determina la distribución de la riqueza material en los grupos.*

Essa breve incursão pelo pensamento de Rawls busca esclarecer alguns dos fundamentos ideológicos e políticos que têm sustentado uma concepção de Estado e, conseqüentemente, o desenho de políticas sociais em muitos países da América Latina nas últimas décadas. Trata-se de uma teoria que busca “refuncionalizar” a ideia de democracia e apresentar elementos para melhor ordenar a sociedade capitalista, cada vez mais complexa e desigual.

### **Equidade na proposta de transformação produtiva da CEPAL**

Uma das formas com que a CEPAL incorporou a noção de equidade está assim expressa no texto que apresenta a proposta de um novo padrão de desenvolvimento para a América Latina: “y como definición de equidad se adoptó la relación entre el ingreso del 40% de la población de ingresos más bajos y el 10% de la de ingresos más altos”, sendo que essa relação varia de um país para outro (CEPAL, 1990, p.63).

Assim, identifica-se que, para a CEPAL, entre outros significados (sendo este de caráter econômico), equidade é uma relação entre o crescimento observado em um dado país e a distribuição da renda que nele se realiza; ou seja, resulta de uma comparação entre os estratos sociais extremos que compõem uma dada sociedade em termos de apropriação de renda, a partir do que esta mesma sociedade

entende ser “razoável” em termos de divisão da riqueza produzida. Deduz-se daí que as análises que buscam identificar as diferenças sociais de uma dada realidade variam de acordo com as diferenças existentes em cada sociedade.

Esse mesmo entendimento é encontrado no texto de Fernando Fajnzylber, denominado *Industrialização na América Latina: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio”*, publicado em 1988, e que serviu de base para a elaboração posterior, da CEPAL, do documento *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, citado anteriormente. Fajnzylber mostra que cálculos feitos, pelo Banco Mundial, para os países centrais considerados equitativos, revelaram que os 40% da população de renda mais baixa detinham uma receita equivalente a 80% da obtida pelos 10% de renda mais alta, o que daria uma relação de 0,8. Quando analisados os países da América Latina, reduzindo pela metade a expectativa, ou seja, a 0,4, mesmo assim identificou-se que nenhum país havia conseguido atingir o esperado até a década de 1980, e que, em outras regiões do mundo, países com o mesmo nível de crescimento e desenvolvimento tinham realizado uma melhor distribuição de renda. Disto depreende-se que a observação empírica da falta de equidade é dada pelas desigualdades existentes em cada sociedade.

Tal parâmetro economicista levou a CEPAL a admitir que a década de 1980 foi o período de menor equidade na região, com: empobrecimento substancial da população, queda do Produto Interno Bruto por habitante, debilitação do setor econômico, elevadas taxas de desemprego, crescimento da informalidade e queda dos salários, com intensificação da pauperização dos estratos populares e a precarização de suas condições de vida.

A CEPAL defende que é possível identificar melhora na equidade em um país quando se observam avanços em, pelo menos, um dos três objetivos seguintes:

**El primero** es minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable. **El segundo** es promover el desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando progresivamente los privilegios y discriminaciones jurídicamente establecidos, así como la desigualdad de oportunidades de cualquier tipo, entre ellas las asociadas al origen social, étnico o geográfico, o bien al sexo. **El tercero** es buscar que ni el poder ni la riqueza, ni tampoco los frutos del progreso, se concentren de tal manera que se restrinja, para las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad. (CEPAL, 1996, p.2)  
(grifo nosso)

Concluiu, então, que a trágica realidade regional era decorrente do insuficiente dinamismo econômico e do inadequado padrão de desenvolvimento latino-americano, cujo traço principal era a incorporação insuficiente do progresso técnico. Portanto, era fundamental instaurar aqui um novo padrão de desenvolvimento, que não só promovesse o crescimento econômico, mas deveria fazê-lo com equidade, ou seja, de uma forma mais justa (Fajnzylber, 2000).

Como estratégia de superação desse modelo estagnado de desenvolvimento e crescente desigualdade social, a CEPAL passou a propor mudanças na estrutura produtiva dos países da região, cujo modelo de exportação primária deveria dar lugar à industrialização de manufaturas, com agregação de valor aos produtos, assimilação do progresso técnico e inovação tecnológica, para, assim, melhorar a produtividade e a competitividade em nível internacional. A dinâmica de competição e concorrência nos mercados estimularia, cada vez mais, a renovação tanto de recursos humanos como de máquinas e equipamentos, condição necessária para a manutenção de qualquer economia no mercado internacional (CEPAL, 1990).

O processo de transformação produtiva é considerado, nesta proposta, importante aspecto para mudar a realidade econômica e social dos países latino-americanos que, ao retomarem o crescimento econômico, incorporariam estratos da população ao processo produtivo, observando-se um aumento progressivo dos salários, elevação do nível de vida desses estratos, e uma melhor política distributiva.



En primer término, en la medida en que la transformación productiva contribuya al crecimiento, innegablemente se facilitará la adopción de una política distributiva, aun cuando ello no sea condición suficiente para lograrlo. En segundo lugar, si el crecimiento se logra a base de niveles ascendentes de aplicación de una política distributiva, al surgir la posibilidad de vincular la evolución de los salarios con la de la productividad [...]. (CEPAL, 1990, p.81)

Contudo, a transformação do processo produtivo com base na equidade, “tampoco ocurra automáticamente, ni resuelva a situación de los marginados de las actividades que van siendo objeto de innovación técnica”, isso requer programas desenvolvidos pelo Estado, sobretudo aos que se encontram na informalidade (Cepal, 1990, p.81). Para esses setores, deveriam ser aproveitadas as atividades que já realizam de modo a viabilizar sua participação em melhores condições nas economias nacionais. Para a formulação desses programas, os governos deveriam diagnosticar as carências dos setores mais pobres, de forma a interferir no problema onde ele realmente existe, satisfazendo as necessidades básicas relacionadas a: nutrição, moradia, atenção sanitária e educação básica. Tais programas constituem ações compensatórias do Estado, que deve adequar os serviços sociais às necessidades dos setores mais pobres da população. Assim, o Estado, como uma instituição básica, é convocado a participar no sentido de resolver ou compensar as desigualdades.

Os argumentos para a proposição desse tipo de intervenção são encontrados no pensamento rawlsiano, conforme já identificado por Casanova (2007, p.103):

Mirándola desde el punto de vista de la función política, en una sociedad de este tipo el Estado debe corregir el extremo de la desigualdad con políticas públicas que descansa en el criterio de que sólo es admisible una asignación diferenciada de recursos hacia aquellos grupos en peores condiciones de vida, siempre que no desmejore la situación del colectivo según la distribución jerárquica “natural” de talentos y riquezas. Para garantizar tal escenario lo que corresponde no es vulnerar los derechos – libertades – materiales de adquirirlos sino introducir criterios de *igualdad de oportunidades* y de *equidad en la distribución* hacia los que presentan mayores desventajas para que dispongan pues de los mínimos para que se sostengan.

Para o autor, a diferença desse pensamento em relação ao liberalismo clássico está no papel indispensável atribuído ao Estado para manter e organizar a sociedade, assim estruturada. A debilidade do pensamento de Rawls estaria em que “deja por fuera de la construcción teórica de la sociedad histórica la producción en la organización material de recursos y riqueza: el modo social de apropiación y reparto de los bienes, obviando de la reflexión las sociedades que no se ajustan al modelo” (Casanova, 2007, p.103).

## Considerações finais

Como foi possível observar na exposição do texto, a noção de equidade presente na proposta de desenvolvimento da CEPAL para a América Latina, a partir da década de 1990, denominada “transformação produtiva com equidade”, fundamenta-se, em alguma medida, no pensamento de autores como John Rawls, que se filiam à vertente liberal humanista e se distanciam, em alguns aspectos, do liberalismo conservador. Enquanto este defende o Estado Mínimo e a não-intervenção estatal nos diferentes setores da sociedade, a não ser para garantir o direito à propriedade e à liberdade, aquele, apesar de admitir as desigualdades sociais como naturais e de “obviar” as consequências estruturais da propriedade privada dos meios de produção, atribui certo protagonismo ao Estado, no sentido de que este deve garantir mínimos sociais para todos os cidadãos, inclusive para que estes possam exercer o direito de liberdade.

Tomando por base os pressupostos apresentados no texto, é possível entender melhor o tipo de intervenção estatal e o desenho das políticas sociais implementadas, com menor ou maior coerência com esses fundamentos teóricos, em grande parte dos países latino-americanos nas últimas décadas.

Note-se que o conceito de equidade, incorporado e difundido pela CEPAL e por outros organismos multilaterais, em acordo com a teoria que lhe dá sustentação, não rompe com a ideia de igualdade de oportunidades; vincula-se, genericamente, ao conceito de justiça social redistributiva nos marcos da sociedade capitalista, procurando resolver, com um argumento legitimador teórico e não-histórico, os problemas e as contradições inerentes a esse modo de produção. Equidade, assim compreendida, refere-se a uma ação estatal voltada para os mais necessitados e à igualdade jurídica, mas nunca a uma igualdade material, logo, está longe da utopia marxiana de uma sociedade igualitária entre os homens, onde sejam respeitadas as necessidades e as capacidades individuais.

É possível afirmar também que essas ideias ganharam força e se tornaram mais precisas na “segunda geração de reformas”, que tratam especificamente da nova institucionalidade do Estado. Tais reformas, auspiciadas ainda no Consenso de Washington, encarregar-se-ão precisamente de engrenar os aparatos públicos, “reinventando” um Estado *management*, transferindo áreas sociais ao mercado (privatização) e descentralizando a gestão. Um texto que complementa o que temos analisado e expressa essa direção é *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, texto amplamente analisado por estudiosos da área da educação no Brasil.

Destaca-se, ainda, a incorporação pouco crítica do conceito de equidade e de justiça social por autores de diferentes matizes ideológicos e em diferentes áreas sociais, como tem sido o caso da substituição do princípio da igualdade pelo de equidade no Sistema Único de Saúde brasileiro. Embora no cotidiano do trabalho em saúde a prática dos profissionais da área, em grande medida, se pautem no pressuposto de que se deve dedicar mais tempo e mais recursos para quem mais necessita, traduzindo certa noção de equidade, isso não pode ser “transportado” para o campo da macropolítica, espaço onde ocorrem as disputas e se decide sobre a repartição e o uso do fundo público. Preocupa a centralidade assumida pelos conceitos de equidade e de justiça social no discurso de setores progressistas no campo da saúde, que acaba secundarizando direitos consagrados constitucionalmente, como o direito à saúde integral e igualitária para todos, em face da impossibilidade de o Estado atender a todas as demandas neste campo. O argumento é de que as demandas são infinitas (em muitas situações, impróprias) e os recursos são escassos. Assim, diante da escassez, da falta de pessoal e das limitações de serviços de saúde, defendem que o Estado deve estabelecer prioridades com base nos princípios de equidade e de justiça social, tratando categorias históricas como universais.

Por fim, ressalta-se que, atualmente, está em curso em vários países da América Latina, por meio de governos progressistas, uma revisão das reformas neoliberais e uma atualização das correntes igualitaristas radicais do século XIX, nas quais se busca construir um novo sentido ao conceito de equidade, próximo do conceito de igualdade, percebendo as desigualdades como estruturais, ou seja, produzidas como consequência da forma com que a sociedade se organiza, e não como naturais. Logo, muda o caráter das políticas sociais e a forma de intervenção do Estado.

### Colaboradores

Os autores trabalharam juntos em todas as etapas de produção do manuscrito.

### Referências

- CASANOVA, R. **Para una cartografía de las ideas de la transición venezolana:** conversaciones sobre proyecto nacional, Estado y política social. Caracas: Ediciones FECS, 2007.
- CEPAL. **Transformación productiva con equidad:** la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago: CEPAL, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Equidad y transformación productiva:** un enfoque integrado. Santiago de Chile: CEPAL, 1996.
- FAJNZYLBER, F. Industrialização na América Latina: da “caixa-preta ao “conjunto vazio”. Santiago do Chile, 1988. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** Rio de Janeiro: Record, 2000. v.2. p.851-86.
- RAWLS, J. **Justiça como equidade:** uma reformulação. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Uma teoria da justiça.** Trad. Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- SILVA, R. **Formação moral em Rawls.** Campinas: Alínea, 2003.

RIZZOTTO, M.L.F.; BORTOLOTO, C. El concepto de equidad en el diseño de políticas sociales: presupuestos políticos e ideológicos de la propuesta de desarrollo de la CEPAL. **Interface - Comunic., Saude, Educ.**, v.15, n.38, p.793-803, jul./set. 2011.

Este trabajo analiza algunos de los fundamentos filosóficos del concepto de equidad, incorporado por los organismos multilaterales, entre ellos la CEPAL, como plataforma intelectual para la intervención del Estado y el diseño de las políticas sociales. CEPAL, en 1990 publicó un informe con un diagnóstico y un conjunto de propuestas destinadas a orientar a los gobiernos de la región a fin de establecer un nuevo padrón de desarrollo en América Latina. Este texto sirvió para la preparación de documentos para los sectores sociales como salud y educación. En todos ellos el concepto de equidad es ampliamente mencionado como un principio de la acción estatal en el ámbito de las políticas sociales y reducción de las desigualdades en la región. Esto dio lugar a un padrón de las políticas públicas en el cual la equidad aparece como una categoría central, de ahí el interés en el estudio de sus fundamentos.

**Palabras clave:** Equidad. Diretrizes para la planificación en salud. CEPAL. Teoría de la justicia. Las políticas sociales.

Recebido em 08/11/10. Aprovado em 04/04/11.