

Desafios sobre **Justiça** **Intergeneracional**



FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN

ÍNDICE

1. O que é uma geração?.....	3
2. Temos deveres para com as gerações seguintes?.....	5
3. O que deveremos deixar às gerações seguintes?.....	8
4. A justiça intergeracional e as políticas públicas.....	11

1.

O QUE É UMA GERAÇÃO?



Pensar em Justiça Intergeracional pressupõe saber o que é uma geração. A ideia de geração pode ser entendida à luz de dois conceitos distintos: geração como *grupo etário* ou geração como *grupo de pessoas nascidas num determinado ano ou período de tempo*.

Geração como grupo etário

Esta noção considera que, num dado momento do tempo, cada geração é formada pelos membros de um determinado grupo etário, por exemplo, pelos que nesse momento são menores de 18 anos ou têm mais de 65 anos de idade.

Nesta aceção, cada indivíduo fará parte de *vários* grupos etários (e portanto de várias gerações) ao longo da sua vida.

É principalmente utilizada em assuntos que digam respeito a um segmento etário específico, como por exemplo a decisão entre investir na educação primária ou na prestação de cuidados de saúde aos idosos. Neste contexto, a justiça intergeracional diz geralmente respeito à distribuição de bens e recursos entre grupos etários contemporâneos.

Geração como grupo de pessoas nascidas num determinado ano ou período

Por sua vez, esta noção agrega o grupo de pessoas nascidas entre duas datas. Por exemplo, os “*baby-boomers*” são frequentemente citados como o grupo de indivíduos que nasceram entre 1945 e 1964, sendo que por sua vez, os “*Millennials*” correspondem aos cidadãos que nasceram durante os anos 80 e início dos anos 90.

A grande diferença face à anterior, prende-se como o facto de esta noção assumir que cada indivíduo pertence a uma única geração durante toda a sua vida, embora vá fazendo parte de diferentes grupos etários, à medida que a sua idade vai avançando.

Esta perspetiva é particularmente útil para longos períodos de análise, em temas tais como a dívida pública, a preservação da biodiversidade ou a exploração dos recursos naturais. Neste âmbito, a justiça intergeracional inclui não apenas a distribuição de bens e recursos entre gerações contemporâneas, mas também entre gerações não-contemporâneas. Por exemplo, a dívida pública contraída pela geração atual está tendencialmente associada a maiores impostos para as gerações seguintes (já nascidas e por nascer) com vista a suportar os juros dessa dívida.

Qual a definição de geração mais apropriada no contexto da Justiça Intergeracional?

Assim, numa perspetiva de justiça intergeracional focada nas responsabilidades da geração presente face às gerações seguintes, é apropriado utilizar o conceito de geração como grupo de pessoas nascidas num determinado ano ou período, uma vez que esta perspetiva de gerações “seguintes” engloba tanto as gerações já nascidas que ainda não têm poder de decisão (direito de voto) como as gerações por nascer.

Além disso, o conceito de geração como *grupo de pessoas nascidas num determinado ano ou período* permite comparar aquilo que indivíduos nascidos em diferentes períodos recebem e contribuem para a sociedade ao longo de toda a sua vida, o que não acontece quando analisamos a situação de um indivíduo apenas num dado momento de tempo, enquanto pertencente a um grupo etário específico.

2.

**TEMOS DEVERES
PARA COM
AS GERAÇÕES
SEGUINTE?**



As Constituições Japonesa, Norueguesa e Boliviana garantem explicitamente direitos às gerações futuras. Por que razão faz sentido reconhecer deveres e responsabilidades em relação a pessoas que (ainda) não existem?

Todos os seres humanos – no passado, presente, ou futuro – merecem que a sua dignidade seja protegida e respeitada. Por outras palavras, o princípio de *igual dignidade dos seres humanos* deve aplicar-se não apenas aos homens e mulheres que vivem hoje, mas também aos que virão a existir. Por exemplo, não faria sentido dizer que o direito à integridade física da geração presente é mais importante do que o futuro direito à integridade física das gerações vindouras.

Deste modo, um compromisso para com as gerações seguintes pode ser justificado por uma preocupação altruística em relação a outros seres humanos, mas também pela noção de imparcialidade, que implica que o mundo se destina a ser partilhado por todas as gerações, não sendo propriedade exclusiva de nenhuma delas.

Por sua vez, o não reconhecimento de responsabilidades para com as gerações futuras abrirá caminho a comportamentos de aproveitamento oportunista entre gerações. Esta prática é injusta porque significa que uma geração pode atingir um elevado grau de bem-estar e de desenvolvimento social e humano, descurando as gerações seguintes. A título ilustrativo, considere-se um elevado nível de dívida pública legado às gerações seguintes resultante da organização de um torneio desportivo que tem lugar nos dias de hoje.

Até que ponto deve a proximidade temporal influenciar a preocupação com as gerações seguintes?

Apesar da dignidade de todos os seres humanos - presentes e futuros - ser idêntica em todos os períodos, a escala das obrigações para com as gerações seguintes poderá variar consoante a proximidade temporal.

Apesar de existirem casos em que o impacto das ações presentes poderá ser muito prolongado (por exemplo, uma explosão nuclear), a nossa capacidade de proteger as gerações seguintes tende a reduzir-se à medida que essas gerações se distanciam do momento presente.

Com efeito, esta lógica de responsabilidade decrescente permite incorporar tanto o crescente grau de incerteza em relação ao futuro como o impacto decrescente das nossas ações ao longo do tempo.

Deve uma concepção de justiça intergeracional ter em conta as gerações seguintes de todo o Mundo ou somente as do mesmo país?

Por sua vez, a extensão geográfica das obrigações intergeracionais – nacional ou internacional – deve ter em conta o tipo de bem ou recurso em causa.

Sempre que as decisões presentes implicam externalidades sobre gerações seguintes de outros países, essas gerações devem ser tidas em conta. Por exemplo, as emissões excessivas de gases com efeitos de estufa num país terão consequências sobre as gerações seguintes de todos os outros países. Já um sistema de pensões insustentável terá consequências negativas para as gerações seguintes do país em questão.

Pese embora o parágrafo anterior, poderemos afirmar que, mesmo na ausência de externalidades, cuidar do bem-estar das gerações futuras deverá ser uma responsabilidade partilhada por todos os países, tal como combater a fome é uma responsabilidade de todas as nações, ainda que algumas delas não estejam na origem da escassez alimentar.

Quem poderá ou deverá representar legalmente as gerações futuras, dado que elas não se podem representar a si próprias?

Dado que o reconhecimento legal de direitos e de responsabilidades pressupõe geralmente a existência de personalidade jurídica, coloca-se um desafio de representação.

Em países como a Hungria e Israel, este problema esteve na origem da criação de instituições políticas especialmente dedicadas à representação dos interesses das gerações futuras.

Na ausência de qualquer mecanismo de representação específico, e uma vez que não existe uma consciencialização prática forte de que os Parlamentos devem também representar as gerações que ainda não têm direito de voto, a concretização das obrigações acima mencionadas pode tornar-se problemática. Se a geração presente não respeitar as suas responsabilidades face às gerações seguintes, aquelas, quando nascerem ou atingirem a maioridade, não terão como reclamar os seus direitos. Por essa razão, é importante discutir a regulação já hoje das escolhas das gerações presentes com impacto nas gerações seguintes e avaliar mecanismos que permitam fazer cumprir essas regras.

3.

**O QUE
DEVEREMOS
DEIXAR ÀS
GERAÇÕES
SEGUINTE?**



O primeiro passo nesta questão pressupõe uma discussão sobre as diferentes perspectivas e posições éticas quanto à identificação de quais os bens, recursos, instituições e valores essenciais que cumpre proteger, de maneira a possibilitar a sua transmissão às gerações seguintes, de forma a oferecer-lhes condições adequadas de desenvolvimento humano.

A esta diversidade de perspectivas deve acrescentar-se um certo grau de incerteza face ao futuro, que faz com que seja difícil hoje saber como distribuir custos e benefícios num horizonte longínquo, e o desconhecimento sobre as preferências das gerações seguintes relativamente aos bens, instituições e valores que desejarão receber.

Adicionalmente, é importante notar que terá de ocorrer uma escolha sobre o momento em que deverá ser feita a avaliação dos bens e recursos à disposição de uma geração. Por exemplo, podemos dizer que uma geração deve ter acesso a um determinado nível de recursos num momento inicial, ou, alternativamente, que deve sempre manter um determinado nível de recursos ao longo da vida, independentemente do bom ou mau uso que deles faz.

Adicionalmente à discussão sobre a natureza dos bens e recursos que devemos transmitir às gerações seguintes, é importante também abordar diferentes perspectivas sobre os critérios para avaliar a quantidade de bens e recursos que deveremos transmitir às gerações seguintes.

Os bens, recursos, etc. deverão ser distribuídos tendo em conta que cada geração deverá deixar à geração seguinte pelo menos o equivalente ao que herdou da geração anterior.

Segundo esta perspectiva, o cenário mais justo é aquele em que uma geração presente deixa à geração seguinte pelo menos o equivalente ao que herdou da geração anterior.

Uma das justificações possíveis para este critério é o princípio da reciprocidade, que pressupõe um equilíbrio entre dar e receber, entre débitos e créditos. Deixar aos outros menos do que aquilo que se recebeu violaria assim este princípio.

Os bens, recursos, etc. deverão ser distribuídos maximizando o bem-estar agregado do conjunto de todas as gerações

Esta perspectiva, de carácter utilitarista, assume que os bens e recursos deverão ser distribuídos de acordo com o rácio custo-benefício da sua utilização, maximizando o bem-estar agregado do conjunto de todas as gerações.

Segundo esta abordagem, em determinadas circunstâncias, os bens e recursos podem legitimamente ser distribuídos de forma desigual entre as diversas gerações. Por exemplo, o consumo de uma menor quantidade de sementes de aveia nos dias de hoje, destinando uma parte à plantação, permitirá que uma maior quantidade de aveia seja consumida no futuro face à que é consumida no momento presente.

Os bens, recursos, etc. deverão ser distribuídos garantindo que cada geração tenha recursos suficientes para cobrir as necessidades básicas dos seus membros

Por sua vez, esta abordagem sugere que cada geração poderá deixar às gerações seguintes mais ou menos bens e recursos do que aqueles que herdou, contanto que deixe o suficiente para que as gerações seguintes satisfaçam as suas necessidades básicas. Por exemplo, a geração presente poderá gastar recursos extra para a organização de Jogos Olímpicos, desde que deixe recursos suficientes para que as gerações seguintes tenham acesso a bens essenciais tais como cuidados básicos de saúde e educação.

A adoção desta perspectiva exigirá uma discussão alargada sobre que bens devem ser entendidos como “necessidades básicas”.

Os bens, recursos, etc. deverão ser distribuídos de maneira a melhorar, tanto quanto possível, a condição dos indivíduos mais desfavorecidos em cada geração

Por fim, esta perspectiva, também conhecida por “maximin” sugere que os bens e recursos deverão ser distribuídos de maneira a melhorar, tanto quanto possível, a condição dos indivíduos mais desfavorecidos em cada geração (maximizar a posição dos indivíduos que têm o mínimo bem-estar dentro de cada geração).

Neste caso, surgem dois tipos de conclusões. Por um lado, não será moralmente permissível prescindir de demasiados recursos em nome de um futuro melhor se esses recursos puderem ser mais eficazmente investidos no combate à pobreza nos dias de hoje (se a pessoa em pior situação hoje for mais desfavorecida que a pessoa em pior situação no futuro).

Por outro lado, se existir a expectativa de que as gerações seguintes venham a sofrer escassez de recursos ou maiores desigualdades, este princípio exigirá um grau de poupança intergeracional muito elevado, restringindo, em grande medida, o consumo no presente em prol dos grupos mais desfavorecidos do futuro. Pelo contrário, se existir a expectativa inversa, não será admissível transferir muitos recursos para a geração seguinte.

4.

A JUSTIÇA INTERGERACIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS



Quando procuramos aplicar este tema às políticas públicas, podemos avaliar se uma determinada política existente respeita critérios de justiça intergeracional ou, por outro lado, pensar em propostas de políticas públicas diretamente dirigidas a promover maior justiça intergeracional.

Que tipo de premissas sobre o futuro deverão ser adotadas por políticas que pretendem ser justas do ponto de vista intergeracional?

Selecionar políticas justas do ponto de vista intergeracional implica adotar determinadas premissas em relação ao futuro. O grau de realismo destas premissas pode ter consequências distributivas muito significativas. Por exemplo, nos anos 70 e 80, foi assumido que o contínuo crescimento económico e demográfico tornaria os sistemas de pensões dos países ocidentais comportáveis. No entanto, a estagnação económica e demográfica dos últimos anos foi contrária a esse cenário.

Da mesma forma, o desenvolvimento tecnológico poderá alargar as oportunidades das gerações seguintes muito para além daquelas que existem hoje. Nesse caso, se as gerações presentes pouparem em demasia, as gerações seguintes ficarão numa situação relativamente privilegiada.

A incerteza relativamente ao futuro implicará, portanto, traçar cenários alternativos em relação aos custos e benefícios de uma determinada política, assumindo nomeadamente diferentes graus de desenvolvimento tecnológico, evolução populacional e crescimento económico.

Este tipo de cenários são já traçados em alguns países em certas áreas de política pública, como por exemplo, nos sistemas de pensões. Deve acrescentar-se que os cenários podem ser revistos, de forma dinâmica, de maneira a incorporar desenvolvimentos relevantes.

Como quantificar o impacto das políticas públicas nas gerações seguintes?

Avaliar o impacto das políticas públicas requer a identificação de relações de causa-efeito entre as nossas ações no presente e o seu impacto no futuro. Por exemplo, emissões excessivas de gases com efeito de estufa no presente provocarão alterações climáticas no futuro. Também a construção de uma infraestrutura com um longo período de vida útil, tal como uma ponte ou um aeroporto, poderá trazer benefícios para as gerações seguintes.

O exercício de quantificação desses custos e benefícios levanta diversas complexidades, particularmente no se refere aos instrumentos de medição a utilizar, ao tipo de benefícios e custos a ter em conta, e às entidades que deverão ter a responsabilidade de efetuar a sua contabilização.

Sendo esta quantificação naturalmente feita política a política, um juízo conclusivo sobre o grau de justiça intergeracional de uma sociedade deve ser feito em relação às políticas como um todo. Por exemplo, se, por razões incontornáveis, uma política alimentar resultar na produção de gases com efeito de estufa em excesso face ao limite sustentável, mas esse excesso for conjugado com uma política económica que as reduza abaixo desse limite, poderemos estar diante dum cenário que cumpre critérios de justiça intergeracional.

Qual a importância de uma abordagem de longo-prazo?

Nem todos os tipos de decisões requerem uma abordagem de longo prazo. Nos casos em que não se antecipam consequências significativas para as gerações seguintes, a análise de custos e benefícios não requer uma perspectiva de longo-prazo. Por exemplo, a organização de uma exposição internacional financiada exclusivamente através de impostos presentes.

No entanto, como já referido, um grande número de decisões presentes gera efeitos sobre as gerações seguintes. Como todos os seres humanos – presentes e futuros – são igualmente importantes, exige-se, nesses casos, uma abordagem de longo-prazo. Uma tal abordagem permitirá que os cidadãos e os atores políticos internalizem os efeitos futuros das diversas políticas e que os seus custos e benefícios sejam distribuídos de forma sustentável ao longo das diversas gerações.

Adicionalmente, importa referir que o facto de desde já nos preocuparmos com a justiça entre gerações coexistentes, naturalmente nos levará a políticas mais orientadas para o longo-prazo.

Que fatores explicam a propensão de governar para o curto-prazo? Como combater essa tendência?

Em primeiro lugar, as gerações seguintes ainda não nasceram ou não podem votar e, como tal, têm dificuldade em fazer ouvir os seus interesses, tendendo a receber pouca atenção por parte dos agentes políticos.

Adicionalmente, a orientação para o curto-prazo explica-se pela incerteza dos indivíduos em relação ao futuro e pela sua falta de confiança nas instituições. Por exemplo, muitos indivíduos questionam-se com frequência: “porque devo contribuir para o sistema de pensões, se não sei se irei receber uma reforma?”.

Finalmente, esta tendência pode explicar-se também pelo desconhecimento das reais consequências de determinadas políticas presentes. Por exemplo, muitos indivíduos desconhecem (ou preferem ignorar) a gravidade do fenómeno das alterações climáticas.

Estes desafios não implicam que nada possa ser feito no presente para salvaguardar as gerações seguintes. Desta forma, uma estratégia destinada a promover políticas de longo prazo deverá incluir as seguintes dimensões:

- (1)** Conferir representação política (ou algum peso político) aos interesses das gerações seguintes;

- (2) Aumentar a previsão e a compreensão dos efeitos de longo-prazo das decisões políticas, incluindo a distribuição destes efeitos nas várias gerações e ao longo da vida completa de cada pessoa;
- (3) Dar estabilidade às instituições, reforçando o contrato social entre as gerações;
- (4) Criar mecanismos de governance que assegurem uma ação política célere e eficaz nos temas com impacto a longo prazo, como por exemplo a reforma das pensões ou o combate contra as alterações climáticas
- (5) Estudar e disseminar informação relevante acerca do impacto futuro das políticas atuais, promovendo uma educação e cidadania responsáveis.

É admissível que uma geração crie leis que vinculam as gerações seguintes? Em que circunstâncias e até que ponto?

O enquadramento legal e institucional de uma geração pode ser fortemente condicionado pelas decisões das gerações anteriores. Esta questão aplica-se, de maneira particularmente forte, às Constituições que estabelecem requisitos muito exigentes para a sua alteração no futuro. Por exemplo, em Portugal são necessários dois terços dos votos dos deputados da Assembleia da República para promover alterações ao texto da Constituição.

Este requisito faz com que seja difícil reunir as condições políticas para proceder a revisões constitucionais que reflitam as preferências da geração presente. Além disso, é importante notar que uma maioria que hoje aprove uma alteração poderá vir a constituir uma minoria no futuro, e ficará em situação privilegiada caso as suas preferências estejam constitucionalmente protegidas.

À semelhança do referido anteriormente, tal rigidez constitucional poderá fazer sentido em relação a certas matérias, mas não a outras. Por exemplo, no que respeita a determinados direitos fundamentais, como a integridade física ou o direito ao voto, é prudente criar barreiras institucionais que protejam estes bens das vicissitudes do poder político. Pelo contrário, pode parecer pouco razoável que a Constituição regule o emprego público de forma perpétua, tendo em conta as alterações frequentes no mercado de trabalho.

A lista dos bens constitucionalmente protegidos deve, assim, ser tão limitada quanto possível, de maneira a não impor às gerações subsequentes preferências que não são as suas. Com efeito, assegurada a proteção de determinados direitos básicos, e tendo em atenção a constante alteração de preferências e mentalidades que é característica do ser humano, não devemos exigir aos nossos descendentes que vivam segundo as regras pelas quais nos regemos hoje.

Paralelamente, a constitucionalização de algumas proteções para as gerações futuras, como por exemplo, em relação à dívida pública ou ao ambiente marinho (ou a multilateralização dessa proteção num tratado internacional) é, segundo alguns autores, um instrumento eficaz ao dispor de uma geração presente para impedir as gerações seguintes de imporem danos injustificados nas gerações futuras.