

## Perspectivas de justiça social

Nesta palestra não é minha intenção acrescentar mais um artigo ao já bem fornecido catálogo intitulado «Teorias de justiça». Não porque não tenha uma teoria da justiça social para oferecer — tenho-a, como muitos outros —, mas porque creio que é preciso pôr a questão de saber se estas teorias têm realmente qualquer utilidade nas circunstâncias políticas de hoje. Será possível que a justiça social, como ideal político, tenha ultrapassado o seu prazo de validade? O facto de esta pergunta ser muito mal acolhida por aqueles cujos compromissos políticos se assemelham aos meus não é razão para não a fazer: como tentarei demonstrar no decurso da minha palestra, várias tendências no mundo de hoje parecem convergir num sentido tal que a aplicação prática de princípios de justiça social se torna problemática. E, se não pudermos pôr as nossas teorias de justiça em prática, qual a vantagem de as construirmos?

Entretanto, o facto de o interesse pelo tema quase não ter diminuído entre os filósofos políticos não é prova decisiva do contrário. É célebre a observação de Hegel de que a filosofia chega sempre atrasada para nos dizer como é que o mundo devia ser. De facto, se observarmos de perto a literatura recente sobre justiça social, podemos encontrar testemunhos de que está cada vez mais divorciada das realidades políticas. Em grande parte, não se trata de um discurso de primeira ordem normativo sobre os princípios que deviam efectivamente guiar a política económica e social, mas sim de um discurso de segunda ordem sobre o tipo de justificação que pode ser dado destes princípios. Isto é manifesto se tomarmos, por exemplo, a obra de Rawls e compararmos *A Theory of Justice* com *Political Liberalism*. O segundo livro perde pouco tempo com o desenvolvimento ou a aplicação dos princípios de justiça que Rawls defendera no primeiro, preocupando-se mais com questões sobre o

---

\* Fellow do Nuffield College, Oxford.

seu estatuto: poderá ser-lhes atribuído aquilo a que Rawls quer chamar uma justificação política, até que ponto dependem de uma concepção culturalmente específica da pessoa, e assim sucessivamente? Estas questões são filosoficamente bastante interessantes para manterem inteiramente ocupado um exército de escribas no futuro previsível, mas uma coisa muito diferente é a de saber se os princípios de Rawls têm qualquer relevância política no fim do século XX, mesmo nas sociedades para as quais foram concebidos, as democracias liberais desenvolvidas. A pergunta que quero fazer não é sobre a validade abstracta desta ou daquela teoria, mas sobre se as circunstâncias sociais e políticas em que a ideia de justiça social tomou forma e se tornou um ideal funcional e director ainda existem ou se terminou, finalmente, a era da justiça social.

Penso que aqui será esclarecedor recuar no tempo e observar rapidamente as origens da ideia propriamente dita. Não é necessário recordar, com certeza, que, embora as noções de justiça, mesmo as noções de justiça distributiva, tenham sido utilizadas e debatidas por filósofos, pelo menos desde o tempo de Aristóteles, o conceito de justiça social só emergiu relativamente tarde. Primeiro, encontramos-lo utilizado de forma bastante irregular por vários autores do século XIX que o introduziram nas suas análises sobre a ética do sistema económico e social dominante. Por exemplo, quando se debatiam temas como a justificação da propriedade privada ou a melhor forma de organização económica — o que acontecia cada vez mais à medida que o século avançava — invocavam-se ideias de justiça distributiva e empregava-se ocasionalmente a expressão «justiça social», embora sem qualquer percepção de que se atravessava a fronteira de um importante conceito<sup>1</sup>. Os autores em questão eram sobretudo liberais em sentido lato: entre os autores britânicos, os mais representativos eram John Stuart Mill, Leslie Stephen e Henry Sidgwick<sup>2</sup>. Na Europa continental os católicos progressistas começaram a desenvolver noções de justiça social em fins do século, mas foram necessários mais uns vinte e cinco anos até a ideia ser oficialmente acolhida em encíclicas papais<sup>3</sup>. A impressão que tenho é a de que os socialistas se sentiam menos inclinados a empregar a ideia nos seus escritos, em parte, sem dúvida, por causa das retumbantes denúncias de Marx e Engels,

---

<sup>1</sup> A ideia de que o conceito de justiça social representa um aditamento radicalmente novo (e perigoso) ao nosso vocabulário político encontra-se em F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, vol. II, *The Mirage of Social Justice*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1976.

<sup>2</sup> V., por exemplo, J. S. Mill, *Utilitarianism*, cap. 5, in J. S. Mill, *Utilitarianism; On Liberty; Representative Government*, ed. H. B. Acton, Londres, Dent, 1972; J. S. Mill, *Principles of Political Economy*, livro 2; L. Stephen, «Social equality», in *Social Rights and Duties*, vol. 1, Londres, Swan Sonnenschein, 1896; H. Sidgwick, *The Methods of Ethics*, 7.<sup>a</sup> ed., Londres, Macmillan, 1963, livro 3, cap. 5; H. Sidgwick, *Principles of Political Economy*, Londres, Macmillan, 1883, livro 3, caps. 6 e 7.

<sup>3</sup> V. J. Y. Calvez e J. Perrin, *The Church and Social Justice*, Londres, Burns and Oates, 1961.

para os quais falar de justiça era posicionar-se no terreno da ideologia burguesa<sup>4</sup>. Não obstante, o aparecimento de movimentos socialistas como pretendentes sérios ao poder político foi decisivo para o desenvolvimento das ideias de justiça social, uma vez que foi precisamente o desafio socialista que obrigou os liberais a olharem mais criticamente para a propriedade da terra, a propriedade privada da indústria, a riqueza por herança e outras características do capitalismo e a investigarem os vários sistemas de organização industrial socialistas e comunistas que estavam a ser preconizados. Só quando a estrutura social existente é seriamente atacada é que a sua defesa ética se torna necessária. A maior parte das primeiras abordagens da justiça social ficaram-se por propostas por um capitalismo reformado, expurgado dos aspectos eticamente mais repulsivos.

A teorização sobre justiça social só se iniciou realmente nos primeiros anos do século XX, tendo, muito a propósito, o primeiro livro sido intitulado *Social Justice* e publicado em Nova Iorque em 1900. O seu autor foi Westel Willoughby, que era professor de Ciências Políticas na Universidade John Hopkins e sofrera a influência dos últimos idealistas, como T. H. Green. Começa por observar que em tempos de soberania popular não podemos evitar que as instituições sociais e económicas sejam submetidas a avaliação crítica e, em particular, que se questione se tratam os indivíduos com justiça. A demanda por justiça social é uma consequência natural da expansão da instrução: «Os povos de todos os países civilizados estão a submeter as suas condições sociais e económicas às mesmas provas de equidade e de justiça com que já questionaram no passado a legitimidade das instituições políticas.» Em particular, declara Willoughby, é imperativo encontrar maneiras de refutar a argumentação socialista, sendo, de facto, grande parte do livro uma crítica a doutrinas socialistas ou semi-socialistas, como o sistema do imposto sobre a terra de Henry George, a doutrina segundo a qual o trabalhador tem direito à totalidade do produto do seu trabalho, várias propostas de natureza comunista, etc.<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Estou a simplificar de mais uma questão que é complexa. O que digo é que, fosse o que fosse que Marx e Engels pensavam realmente sobre a justiça, as suas declarações tiveram como efeito que os socialistas, sob a sua influência, se abstiveram de chamar a atenção para as ideias de justiça social ou distributiva nas suas críticas à sociedade capitalista.

<sup>5</sup> V. também aqui A. Menger, *The Right to the Whole Produce of Labour*, ed. H. S. Foxwell, Londres, Macmillan, 1899. Na sua introdução Foxwell sublinha a necessidade de reagir ao desafio do socialismo através do exame das «noções de justiça e equidade» nas quais se baseia. Segundo Foxwell, a sociedade mais estável é aquela «em cuja estrutura legal e relações económicas as noções de equidade ou os axiomas de justiça dominantes estão mais fielmente espelhados» (p. xiv). Parece-me ser este o contexto essencial em que as primeiras teorias de justiça social foram elaboradas. A passagem donde se extraíram estas frases é longamente citada por Willoughby na sua introdução a *Social Justice*, «tal o brilho com que exprimem os motivos que me levaram a realizar a presente obra».

Um aspecto interessante da obra de Willoughby, que é comum a outras obras deste período, como a do filósofo social britânico L. T. Hobhouse, *Elements of Social Justice*, publicada em 1922, é a utilização que faz de uma concepção orgânica da sociedade. A sociedade é encarada como um organismo em que o desabrochar de cada um dos seus elementos requer o concurso de todos os outros, consistindo o objectivo da justiça social em determinar os arranjos institucionais que permitirão a cada pessoa contribuir plenamente para o bem-estar social. Os princípios de necessidade, abandono e igualdade são examinados sob esta perspectiva. Até certo ponto, pois, isto reflecte a influência da filosofia idealista, a qual adopta uma visão da sociedade como um todo integrado, mas penso que daqui também podemos tirar uma lição mais geral sobre os pressupostos necessários para fazermos da justiça social um ideal praticável. A menos que tenhamos a ideia de que a sociedade é constituída por partes interdependentes, com uma estrutura institucional que afecta as perspectivas de cada um dos seus membros individualmente e que é susceptível de ser reformada desta ou daquela maneira, a justiça social continuará a ser uma expressão sem significado.

Tentarei expor esta afirmação com um pouco mais de pormenor. O que afirmo é que, quando, nos primeiros anos deste século, se cristalizou a ideia de justiça social, esta apropriou-se de certas assunções acerca da ordem social que, embora nem sempre fossem explícitas, são, no entanto, o fundamento dessa mesma ideia. Podemos distinguir, pelo menos, quatro assunções desse tipo:

1. Em primeiro lugar, temos a ideia de uma sociedade com uma determinada composição, a qual constitui um universo de distribuição, cuja equidade ou iniquidade, em dado momento, diferentes teorias de justiça pretendem demonstrar. A justiça social tem a ver essencialmente (embora não exclusivamente) com o tratamento que, por comparação, diferentes indivíduos recebem: por que há-de *A* ter direitos que *B* não tem, por que há-de o rendimento de *C* ser muito mais alto do que o de *D*, e assim por diante. Questões como estas são o *bê-a-bá* das teorias de justiça. Mas pressupõem que se trata de determinado conjunto de pessoas entre as quais podem fazer-se comparações relevantes. Poder-se-á pensar que não há razão para que desse conjunto não façam parte todos os seres humanos do mundo. Mas, na realidade, se observarmos as teorias da justiça social que se apresentam, verificaremos que o seu âmbito, quase sem excepção, está restringido a comunidades de pessoas politicamente organizadas, por outras palavras, *grosso modo*, aos membros de Estados-nações. Nas primeiras teorias tal é simplesmente assumido sem que seja explicitado; mais recentemente, reconheceu-se que é uma assunção necessária, mas relativamente pacífica. Rawls,

por exemplo, diz que os seus princípios de justiça são elaborados para serem aplicados numa sociedade concebida como um sistema fechado: «É autónoma e não está em relação com outras sociedades. Só nela entramos pelo nascimento e só dela saímos pela morte<sup>6</sup>.» A sua suposição é a de que «as fronteiras destes sistemas são dadas pela noção de comunidade nacional autónoma»<sup>7</sup>.

Por que é necessária esta suposição? A resposta cabal vai depender de sabermos qual é precisamente a teoria de que estamos a falar — penso que algumas teorias de justiça são mais exigentes do que outras quanto à sua fundamentação num pano de fundo comunitário —, mas o que podemos dizer a um nível mais geral é que o nosso sentido de equidade distributiva só funciona se as pessoas que observamos estiverem ligadas entre si de determinadas maneiras. Imaginemos que numa viagem de exploração descobríamos duas ilhas habitadas por tribos diferentes e que nenhuma delas sabia da existência da outra. Cada tribo consegue viver, num conforto razoável, dos recursos existentes na respectiva ilha, mas acontece que o nível de vida da primeira tribo é consideravelmente mais elevado do que o da segunda. Seria absurdo começar a indagar se esta desigualdade é ou não justa porque, uma vez que as duas tribos estão completamente desligadas, estatisticamente, a diferença entre os seus níveis de vida não tem qualquer efeito sobre a vida colectiva de qualquer das tribos e não é geradora de qualquer problema de justiça distributiva<sup>8</sup>.

2. Esta primeira asserção — de que para falarmos de justiça social precisamos primeiro de ter um corpo de pessoas ligadas entre si para formarem o universo de distribuição — é potenciada pela segunda assunção, que diz que esta noção deve aplicar-se a um conjunto identificável de instituições cujo efeito sobre as oportunidades de vida de diferentes indivíduos também possa ser detectado. As primeiras teorias de justiça social eram produto dos manuais de economia política do século XIX, consistindo uma das suas tarefas principais em explicar a divisão do produto social entre factores como a terra, o capital e o trabalho. Era um dado adquirido que era possível descobrir

---

<sup>6</sup> J. Rawls, *Political Liberalism*, Nova Iorque, Columbia University Press, 1993, p. 68.

<sup>7</sup> J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971, p. 457.

<sup>8</sup> Note-se que estipulei que as duas tribos têm recursos suficientes para levarem uma vida razoavelmente confortável. Se uma delas não consegue satisfazer as necessidades elementares dos seus membros, essa privação absoluta desencadeia a nossa preocupação pela justiça, como penso. Já desenvolvi mais completamente esta questão em «Justice and global inequality», ed. A. Hurrell e N. Woods, *Inequality in World Politics*, Oxford, Oxford University Press (no prelo).

leis sociais que determinassem os resultados da distribuição e que também permitiriam que se previsse o resultado da modificação de uma instituição, como, por exemplo, passar a terra para a propriedade pública. Aqui também encontramos esta assunção sob forma explícita na obra de Rawls quando diz que o fundamento da justiça social é a estrutura fundamental da sociedade, entendida esta como as grandes instituições sociais, que «distribuem os direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão dos benefícios da cooperação social. Por grandes instituições entendo a constituição política e os organismos económicos e sociais principais [...] [os quais] no seu conjunto, formando um sistema [...] definem os direitos e deveres dos homens, as suas expectativas e até que ponto podem esperar obter êxito<sup>9</sup>.»

3. A terceira assunção decorre naturalmente da segunda. Diz, nomeadamente, que há organismos capazes de alterar a estrutura institucional mais ou menos no sentido exigido pelo teoria que preferimos. Será inútil elaborar princípios para reformar a estrutura fundamental se de facto não dispomos de meios para aplicar essas reformas. O principal organismo aqui é, obviamente, o Estado: as teorias de justiça social preconizam mudanças legislativas e políticas que um Estado bem-intencionado supostamente introduz. Não pretendo dizer que as teorias em questão são exclusivamente destinadas aos legisladores e outros funcionários do Estado. Muitas vezes é necessária a cooperação dos cidadãos para fazer funcionar as reformas; portanto, podemos dizer que a teoria é apresentada como uma doutrina pública, a que, idealmente, todos os membros da comunidade política devem aderir. Não obstante, dado que a teoria se destina a regulamentar a estrutura fundamental e esta é um complexo de instituições com uma dinâmica interna, se a teoria da justiça for mais do que um ideal utópico, é essencial um organismo com o poder e a capacidade de dirigir que supostamente o Estado detém.
4. A última assunção é a de que a teoria pode constituir o fundamento de um consenso político entre os cidadãos da comunidade política. Esta assunção deriva quase directamente da terceira, desde que admitamos que o Estado em questão é um Estado democrático. Se o Estado for o principal organismo a regulamentar a estrutura fundamental e partirmos do princípio de que as acções do Estado reflectem a vontade dos cidadãos, então as teorias de justiça devem aspirar a ganhar a aprovação do público em geral, e não apenas a da elite política. Esta

ideia de haver potencialmente um consenso político sobre justiça social é muito notória na obra recente de Rawls, mas ao longo da vida deste conceito podemos encontrar idêntica assunção expendida por outros teóricos. Os seus primeiros defensores, como, por exemplo, Mill e Sidgwick, puseram-se a sistematizar o discurso da «consciência moral comum» sobre as questões de justiça, aplicando-o às instituições sociais. O argumento não era o de que as pessoas endossariam espontaneamente a teoria que se lhes oferecia, mas que poderiam ser racionalmente persuadidas a aceitá-la porque os seus componentes fundamentais estavam já presentes na ideia corrente que faziam de justiça. Ficava assim de lado, em particular, a eventualidade de as pessoas estarem profundamente divididas quanto a questões de justiça, por exemplo, segundo classes sociais. Se for impossível chegar a entendimento prático sobre a justiça, então não terá muito interesse, em democracia, elaborar tal teoria.

Expus as quatro assunções necessárias para uma teoria de justiça social, nomeadamente uma comunidade de pessoas de determinada composição, uma estrutura institucional cujos efeitos sobre a distribuição social sejam cognoscíveis, um organismo capaz de alterar essa estrutura nos sentidos pretendidos e a possibilidade de chegar a um consenso político sobre os requisitos da justiça. Haverá quem queira acrescentar a esta lista uma quinta assunção, como seja a da existência de uma categoria suficientemente vasta de pessoas cujos *interesses* sejam servidos pela justiça social, entendendo-se por isto que, se não houver bastantes pessoas materialmente interessadas em alcançarem a justiça, ela não poderá funcionar como ideal político eficaz. Todavia, esta assunção não é das que muitas vezes são feitas pelos teóricos da justiça social, que têm tendência para serem bastante idealistas nos seus pressupostos neste plano da motivação humana (isto é, presumem que a generalidade das pessoas almeja a justiça por ela própria, independentemente dos seus interesses materiais). Deixem-me, pois, pôr de momento esta quinta assunção entre parênteses, que lá voltarei sucintamente mais tarde.

A principal pergunta que quero fazer consiste em saber se as primeiras quatro assunções ainda são válidas no mundo actual. Argumenta-se frequentemente que nenhuma delas o é. Muitos dos argumentos têm a ver com os alegados efeitos da globalização. Antes de mais, diz-se que deixou de ser realista a assunção de que as pessoas vivem em comunidades políticas distintas, onde as relações que desfrutam com os outros membros são de natureza diferente daquelas que têm com as pessoas do exterior. As fronteiras tornaram-se porosas devido, em parte, ao simples facto de as pessoas poderem deslocar-se com relativa facilidade entre diversos lugares, residindo num, trabalhando noutra, passando férias num terceiro, e assim sucessiva-

mente, e, em parte, porque as identidades e as lealdades das pessoas se tornaram cada vez mais complexas. Em vez de as pessoas se sentirem pertença de uma comunidade nacional distinta, as suas identidades estão fracturadas segundo grupos étnicos, regiões, filiações transnacionais de vários tipos, e assim por diante. Portanto, na medida em que a ideia de justiça social pressupõe que a comunidade primacial a que cada pessoa pertence é uma comunidade política única que define um universo de distribuição, a ideia torna-se caduca.

Pode levantar-se uma questão paralela quanto à estrutura institucional fundamental. Se atentarmos no que, actualmente, determina as desigualdades de oportunidades na vida — diz-se —, já não se vislumbra um só conjunto de instituições interdependentes a funcionar no interior de fronteiras nacionais. Em vez disso, encontramos muitas instituições com os mais variados objectivos e com um âmbito global. A categoria do emprego que se tem é e sempre foi da maior importância no que respeita ao quinhão de bens essenciais que se obtém, mas agora isso depende grandemente dos mecanismos do mercado global, o que torna difícil tanto prever como controlar o funcionamento das instituições. Portanto, uma vez mais, a justiça social escapa à nossa compreensão na medida em que nos pede que submetamos a estrutura fundamental aos ditames da ética, como, por exemplo, a norma de salário igual para trabalho igual. Se nem sequer somos capazes de compreender em teoria, e muito menos controlar na prática, o conjunto de instituições que determinam actualmente os rendimentos individuais, não podemos esperar aplicar essas normas.

Da mesma forma, o Estado vai tendo cada vez mais dificuldade em modelar as instituições de acordo com as exigências da justiça social porque qualquer afastamento da ortodoxia dos princípios da economia de mercado livre é susceptível de ser contraproducente. Por isso, a imposição da tributação progressiva ou os sistemas de protecção dos direitos dos trabalhadores — para não falar de programas mais radicais de mudanças económicas — levarão as grandes empresas internacionais a deslocar as suas estruturas industriais e o pessoal bem pago para paragens que lhes pareçam mais aprazíveis. Há mesmo analistas que prevêem que o Estado desaparecerá como entidade unitária, sendo substituído por uma variedade de instituições que fornecerão serviços aos seus clientes por contratação: comprar-se-á protecção pessoal a um organismo, assistência médica a outro, etc. Obviamente, se o principal organismo de justiça social for desmontado ou começar a ruir, a ideia torna-se irrelevante na prática.

Finalmente, afirma-se que o carácter multicultural das sociedades contemporâneas leva a que seja impossível chegar a acordo acerca da justiça social, mesmo que confinemos a nossa atenção a grupos do interior das fronteiras dos Estados existentes. Onde as sociedades estão divididas segundo critérios

linguísticos, étnicos ou religiosos — afirma-se — não é razoável contar com qualquer consenso sobre questões de justiça distributiva. Os vários grupos não só discordarão entre si na prática, como as suas divergentes concepções do mundo são tais que nem sequer existe uma base sobre a qual seja possível erguer tal consenso. Assim, está condenada a esperança mais recente de Rawls de que grupos que professam diferentes doutrinas religiosas, morais e filosóficas possam, apesar disso, ser capazes de chegar a um largo consenso sobre princípios de justiça. Não é simplesmente razoável esperar que as pessoas renunciem ou ponham de lado as suas mais profundas convicções para conseguirem chegar a acordo sobre os princípios de justiça.

Ao lado desta afirmação sobre desacordo político surge outra respeitante à questão fundamental da justiça. Tradicionalmente, justiça social quer dizer justiça na distribuição de bens materiais. Tal como indiquei, os primeiros teóricos estavam preocupados, acima de tudo, com a maneira como as instituições económicas e sociais repartiam a liberdade, a propriedade, a riqueza e o rendimento pelos diferentes grupos sociais. Mais tarde, à medida que se expandia o papel do Estado, acrescentou-se a esta lista o acesso à educação, a assistência médica e as pensões de velhice. Porém, afirmou-se, quando as sociedades se tornam multiculturais, o significado político das questões de distribuição material declina para ser substituído por questões de reconhecimento cultural<sup>10</sup>. As pessoas passam a estar menos preocupadas com as desigualdades de riqueza e rendimento e mais preocupadas com a maneira como certas identidades culturais são reconhecidas e promovidas pelo Estado e outras são postas de lado. Estas continuam a ser questões de justiça em sentido lato, mas não são questões de justiça distributiva, tal como os filósofos políticos, de Mill a Rawls, as entenderam. Portanto, o problema não é meramente o de se tentar chegar ao consenso sobre a justiça social; o problema reside no facto de a própria justiça social, no seu sentido tradicional, passar a ser uma questão de somenos importância para os grupos cuja preocupação principal é a luta pelo reconhecimento cultural.

Antes de investigar a validade destas afirmações, quero realçar o que têm de destrutivo para qualquer noção de justiça social. Seria um erro grave pensar que é possível reagir aos diversos tipos de complexidade que descrevi inventando novas e mais complexas formas de justiça. Se as nações deixarem de ser a sede primária da justiça, então vamos lá pegar na justiça étnica, na justiça regional e na justiça transnacional e atirá-las para uma boa caldeirada! Bastam uns momentos de reflexão atenta para vermos o que está errado nisto. Os vários grupos de interesses sobrepõem-se e interceptam-se. Se a

---

<sup>10</sup> V. aqui o ataque de Iris Marion Young àquilo que chama «o paradigma distributivo» em *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1990, e N. Fraser, «From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'post-socialist' age», in *New Left Review*, n.º 212, Julho-Agosto de 1995, pp. 68-93.

repartição dos benefícios ou dos bens essenciais que alguém recebe depender dos mecanismos de numerosas instituições de diferentes níveis, sem um organismo único a superintender o todo, é inelutável que surjam anomalias gritantes. Dois vizinhos podem ter características individuais semelhantes de entre as que, em princípio, são objecto da justiça distributiva, mas, porque as suas filiações são diferentes — pertencem a grupos étnicos diferentes ou um deles ligou-se a algum grupo de interesses transnacional —, os benefícios que recebem poderão ser bastante diferentes. Isto será inevitavelmente sentido como uma injustiça e levará o vizinho a quem couber o pior a ressentir-se. Os sistemas de justiça concorrentes só podem coexistir quando os grupos que os adoptam são de facto autónomos e mal conhecem a situação uns dos outros. Mas não é este o retrato do mundo contemporâneo que estão a pintar-nos nem a alternativa é praticável. Se o retrato for fiel, as perspectivas de justiça social, com excepção, talvez, das estritamente básicas, são desanimadoras.

Como deveremos reagir a estas diversas afirmações e argumentos que, no seu conjunto, deixam supor que a era da justiça social está rapidamente a desaparecer? Estas questões são complexas e vastas e não posso ter a pretensão de tratar delas todas no pouco tempo de que disponho. Mas desde já começo por dizer algo acerca do alegado declínio do Estado-nação como fonte de identidade e sede de justiça. Não há dúvida, na minha opinião, de que a busca de justiça social e o destino do Estado-nação estão estreitamente ligados um ao outro; se este último se desvanecer brevemente no esquecimento, a justiça social desaparecerá com ele. Dizer que a justiça social pressupõe o Estado-nação não é, no entanto, dizer que a estrutura institucional do Estado-nação tenha de permanecer exactamente como é agora. É evidente que essa estrutura está a modificar-se bastante rapidamente, em particular porque algumas das funções que eram tradicionalmente realizadas ao nível nacional estão a ser subdelegadas em organismos regionais e supradelegadas em organismos transnacionais, como a UE. A questão fundamental, porém, é que o Estado-nação continua a ser o lugar por excelência da legitimidade política. É o organismo do qual as pessoas esperam obter justiça, quer quando está directamente implicado na atribuição de recursos e no fornecimento de serviços, quer quando, por outro lado, está a tutelar o funcionamento de organismos subordinados, como os governos locais ou as assembleias regionais, ou ainda a negociar com outros Estados a harmonização internacional da legislação e da política social. Mesmo quando são delegadas funções ou são privatizados serviços, como os transportes ou o pagamento das pensões, as pessoas continuam a considerar que é do governo nacional a responsabilidade de tutelar essas actividades e de intervir e concertar quando as coisas vão mal.

Por que será assim? Em parte, creio, tem a ver com o facto de os Estados continuarem a controlar os territórios onde as pessoas vivem, no sentido weberiano de reclamarem com êxito o monopólio do emprego legítimo da força física nesses territórios. Por outras palavras, os Estados continuam a fornecer a segurança física elementar, o que é importante porque a grande maioria das pessoas não têm outra opção senão permanecer no território onde nasceram. A imagem de indivíduos com liberdade para poderem seleccionar os seus lugares de residência só se aplica, quando muito, a uma pequena minoria de indivíduos bem pagos que, além disso, não estão amarrados por laços sociais ou familiares a determinados lugares. Para os restantes, uma vida tolerável depende da eficácia do funcionamento do Estado da sua terra natal. Em parte também tem a ver com as credenciais democráticas do Estado: as pessoas não só acham que ele tem responsabilidade pelas suas oportunidades de vida como podem pedir-lhe contas através do sistema eleitoral quando as coisas correm mal. Nenhuma outra instituição desfruta actualmente deste grau de legitimidade democrática, o que não quer dizer, com certeza, que nenhuma outra venha a tê-lo, mas apenas que o nosso diagnóstico deve ser dirigido ao que as coisas são realmente, e não ao que poderão ser num futuro imaginário.

Finalmente, quero aqui sublinhar o papel desempenhado pelas identidades nacionais na criação de um sentido de comunidade abrangente no seio do qual a prática da justiça social pode prosseguir. O sentimento de que estas identidades estão em vias de se desvanecerem pode ser parcialmente explicado pela seguinte observação: se perguntarmos às pessoas com que grupos ou instituições mais se identificam, é provável que nomeiem aqueles com que deparam mais imediatamente na sua vida quotidiana: a família, o lugar de trabalho, o clube de futebol que apoiam, a igreja local. Em termos psicológicos simples, estas são as identidades que mais lhes importam. Mas não se segue que estas identidades tenham de deslocar as identidades nacionais mais alargadas, particularmente se o que nos preocupa forem as comunidades que importam às pessoas quando a justiça está em causa. É possível ser judeu devoto ou adepto apaixonado do Manchester United sem que tal tenha grande impacto sobre o que se pensa da justiça, excepto, talvez, quando se trate de questões muito específicas e próprias do grupo. O que as pessoas pensam sobre a justiça distributiva, pelo contrário, continua a ter lugar em grande parte dentro de limites definidos pelas comunidades nacionais, que são bastante sensíveis, por exemplo, às desigualdades de tratamento entre pessoas de diferentes partes do seu país, sendo muito menos sensíveis (se o forem) às desigualdades internacionais idênticas. Não estou aqui a defender um argumento normativo, mas simplesmente a apresentar provas fenomenológicas que contradizem a proposição segundo a qual o Estado-nação se tornou supérfluo como terreno de justiça social.

Nada disto, porém, nos levaria muito longe se se verificasse que o Estado era hoje impotente para alterar a distribuição de rendimentos gerados pelo mercado mundial, como os adeptos das teses da globalização radical afirmariam. O que esta linha de pensamento desdenha é o papel dos Estados na criação das condições sob as quais qualquer tipo de actividade económica pode ocorrer<sup>11</sup>. O quadro que nos pintam é o de um capital internacional móvel que selecciona os seus locais de produção de acordo com a lógica simples do custo-benefício, preferindo, portanto, instalar as suas actividades em regimes de baixa tributação e de mercado livre. Em contraponto a este quadro há que apresentar o substancial corpo de provas que demonstra que para haver produção com êxito é necessária uma força de trabalho instruída e motivada, um meio social seguro, bons serviços de assistência sob a forma de cuidados de saúde de alta qualidade, e assim por diante. Por outras palavras, mesmo o estereótipo do capitalista à procura do lucro máximo e sem lealdades nacionais preferia investir e produzir, não na base de um estreito cálculo económico, mas tendo em conta a generalidade das condições sociais nos territórios que estivesse a considerar. Isto também nos faz lembrar como é enganador encarar a eficiência económica e a justiça social simplesmente como ideais antagónicos em que os ganhos em justiça social fossem sempre conseguidos a expensas da eficiência. Se considerarmos os princípios nucleares da justiça, como a ideia de que os bens e os serviços essenciais deviam ser distribuídos de acordo com as necessidades ou que os recursos educacionais, quando escassos, deviam ser atribuídos por mérito, podemos ver que a aplicação destes princípios será geralmente mais benéfica do que prejudicial ao funcionamento eficaz de uma economia de mercado. Esta questão foi perfeitamente compreendida pelos primeiros adeptos da ideia de justiça social, que defendiam que a existência de um conjunto de instituições sociais justas não se destinava apenas a garantir um tratamento justo a cada indivíduo, mas também a assegurar a sobrevivência e a prosperidade nacionais — em sintonia com o espírito da época, no pensamento dos pioneiros liberais e socialistas desta noção há muitas vezes um fundo de darwinismo social<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Aqui aprendi muito com o debate lúcido e equilibrado das teses da globalização em P. Hirst e G. Thompson, *Globalization in Question*, Cambridge, Polity Press, 1996. V. também P. Hewitt, «Social justice in a global economy?», in *Citizenship Today*, ed. M. Bulmer e A. M. Rees Londres, UCL Press, 1996.

<sup>12</sup> Em alguns autores é muito mais do que um fundo (v., por exemplo, T. N. Carver, *Essays in Social Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1915). Segundo Carver, «a justiça é o sistema em que se decide, entre interesses contraditórios, aquilo que torna o grupo mais forte e progressivo do que fraco e retrógrado, ao passo que a injustiça é o sistema em que se ajustam interesses contraditórios que tornam a nação mais fraca e retrógrada do que forte e progressiva» (p. 30).

Sem irmos até ao ponto de dizermos que um regime de justiça social dá efectivamente à sociedade que o adopta maior competitividade na economia mundial, podemos dizer, pelo menos, que não há razão para a considerarmos menor. E é isso que cria o espaço onde os Estados podem promover os ideais de justiça social que os seus cidadãos preferem ao elaborarem legislação laboral, ao fazerem política social, etc.

Volto agora à questão de saber se será razoável esperar que nas sociedades pluriculturais haja concordância sobre princípios de justiça social entre os membros de diferentes grupos culturais. Presume-se frequentemente que as diferenças entre culturas têm de se traduzir em percepções antagónicas de justiça social. John Gray, por exemplo, defendeu o seguinte:

As concepções de mérito não são partilhadas como uma herança moral comum perfilhada, indiferentemente, pela população muçulmana dos bairros degradados de Birmingham ou pelos sofisticados profissionais liberais de Hampstead, pois, em vez disso, são reflexo de tradições culturais e estilos de vida radicalmente diferentes. A experiência tende a demonstrar que não é possível alcançar qualquer consenso sobre méritos relativos numa sociedade tão culturalmente diversa [...] como a nossa [...] A objectividade quanto ao que são necessidades elementares é igualmente ilusória. Não é possível dar às necessidades um conteúdo transcultural plausível, pois, em vez disso, apresentam variações conformes com as diferentes tradições morais<sup>13</sup>.

Embora, actualmente, o próprio Gray rejeitasse, provavelmente, estas afirmações, elas exprimem forçosamente uma assunção que muita gente faz agora acerca da justiça nas sociedades multiculturais. Porém, que saiba, nem o próprio Gray apresentou qualquer prova sólida da sua validade. O argumento de que os membros de diferentes grupos religiosos ou étnicos subcrevem diferentes entendimentos de noções como o mérito e a necessidade não é apoiado por qualquer prova empírica, mas sim apresentado como se fosse uma verdade evidente. A assunção será que as diferenças culturais que definem os vários grupos culturais nas sociedades plurais — diferenças linguísticas, religiosas, culinárias, de padrões de vida familiar, e assim por diante — se traduzem inevitavelmente em concepções antagónicas de justiça social. Mas esta assunção é muito duvidosa.

Este assunto *terá* algum esteio sólido? As ideias mais populares sobre a justiça social foram largamente estudadas por psicólogos e sociólogos, mas até agora houve muito pouca investigação sobre os efeitos da filiação cultural no seio dos Estados-nações. O que sabemos é que há algumas diferenças

---

<sup>13</sup> J. Gray, «Classical liberalism, positional goods, and the politicization of poverty», in *Dilemmas of Liberal Democracies*, ed. A. Ellis e K. Kumar, Londres, Tavistock, 1983, pp. 181-182.

transnacionais de ideias sobre a justiça, particularmente se compararmos sociedades com estratos culturais radicalmente diferentes, por exemplo, os EUA e a Índia. Isto levar-nos-ia a antever alguns contrastes entre, por exemplo, grupos étnicos há muito instalados nas democracias liberais e grupos de recém-imigrados vindos de países do Terceiro Mundo. Por outras palavras, é possível que as *origens nacionais* tenham alguma influência sobre o entendimento que as pessoas têm da justiça, mas sou muito mais céptico quanto às diferenças culturais de tipo étnico e outras. Aqui pode ser esclarecedor observar as diferenças de ideias sobre a justiça por classe e género, que foram muito mais largamente estudadas do que as diferenças por etnia. O quadro geral que surge é que estes grupos não estão muito em desacordo acerca de princípios abstractos de justiça, mas são dados a ter percepções algo diferentes sobre até que ponto a sua sociedade aplica estes princípios na realidade<sup>14</sup>.

Encontramos, por exemplo, uma concordância generalizada entre ricos e pobres, homens e mulheres, acerca do princípio de que os empregos e os cargos deviam ser atribuídos na base do mérito, mas uma discordância significativa sobre até que ponto os empregos e os cargos são efectivamente atribuídos segundo critérios meritocráticos, sendo que os grupos dos menos favorecidos estão mais inclinados a achar que a sua sociedade funciona de maneira injusta. É de crer que este modelo se repita entre os grupos étnicos que estarão em concordância sobre princípios gerais e, simultaneamente, terão diferenças de percepção acerca, por exemplo, da amplitude da discriminação racial nas sociedades contemporâneas.

Os factos de que dispomos tendem a confirmar este quadro: um estudo americano explorou as preferências de diferentes grupos étnicos — europeus, asiáticos, hispânicos e afro-americanos — em relação a várias normas de justiça processual e descobriu que convergiam em grande escala<sup>15</sup>. De acordo com os autores deste estudo, o problema principal que o multiculturalismo coloca à justiça social não é o de os diferentes grupos serem atraídos para diferentes princípios, mas o de, onde as identidades de grupo se tornam muito fortes em detrimento da abrangência das identidades nacionais, se tornar mais difícil motivar as pessoas para alargarem o universo da distribuição de modo a incluir nele membros de outros grupos; por outras palavras, o alvo da justiça distributiva tende a contrair-se, de modo que as pessoas se tornam indiferentes ao tratamento dado aos que são exteriores ao grupo. Concordo com este diagnóstico. Se acontecesse, efectivamente, que as identidades de grupo se cristalizassem de tal modo que as pessoas deixassem de

---

<sup>14</sup> Analisei alguns destes factos em «Distributive justice: what the people think», in *Ethics*, n.º 102, 1991-1992, secção v.

<sup>15</sup> T. R. Tyler, R. J. Boeckmann, H. J. Smith e Y. J. Huo, *Social Justice in a Diverse Society*, Oxford, Westview Press, 1997, cap. 10.

ter qualquer sentimento de comunidade com membros de grupos de cultura concorrente, seria difícil chegar a acordo sobre políticas de justiça social de um grupo para outro, particularmente quando isso incluísse a redistribuição visível de recursos de um grupo para outro. Mas ainda não se chegou a este ponto nas sociedades apelidadas de multiculturais, em parte, porque, como defendi atrás, a comunhão de identidades nacionais e os ideais de cidadania conservam muita da sua força, como afirmei, em parte, porque, na realidade, as filiações de grupo são muitas vezes entrecruzadas: posso pertencer etnicamente a um grupo, mas os meus colegas de trabalho podem provir de muitos outros, os clubes de que faço parte podem ter também outras filiações, e assim sucessivamente.

Estas observações apontam para conclusões mais amplas quanto às perspectivas da justiça social. Creio que o principal obstáculo à justiça social nas democracias liberais desenvolvidas é político: o problema é o de mobilizar um consenso político a favor da justiça que possa modelar a forma de as pessoas agirem como votantes, actores políticos, activistas políticos, etc. Por outras palavras, o problema não é obter a aprovação de princípios de justiça em abstracto. Nem é um problema de impotência política, de as instituições políticas não terem capacidade de fazer as mudanças que a justiça requer. O problema é antes as pessoas cooperarem para pôr aqueles princípios em prática num meio social que tende a ocultar os laços que nos unem. (O recente movimento comunitário pode ser encarado como uma espécie de convite para todos reconhecerem aqueles laços.) Aqui penso que o declínio do movimento sindical (que considero irreversível) para isso muito contribuiu. Não quero apresentar o movimento sindical como um exemplo brilhante da busca da melhor das justiças sociais; é evidente que representou sobretudo uma camada — a dos trabalhadores com emprego seguro — e esteve muitas vezes empenhado em manter velhas escalas de rendimentos entre diferentes categorias de trabalhadores em circunstâncias em que já tinham perdido a sua justificação. Todavia, a presença de um movimento sindical organizado capaz de mobilizar milhões de pessoas comuns marcou decisivamente a natureza política de toda a sociedade e tornou muito mais fácil a prossecução de uma política de justiça social.

Ao mesmo tempo, o advento do multiculturalismo tornou-a mais difícil. Por multiculturalismo não me refiro aqui apenas à existência de uma pluralidade de grupos culturais no seio das democracias liberais — poder-se-ia argumentar, bastante plausivelmente, que a maior parte destas sociedades não são muito mais culturalmente diversas actualmente do que o eram há duas gerações —, mas sim à exigência, por parte dos grupos minoritários, de que o estatuto das suas culturas seja igual ao da maioria. Em termos concretos, requer isto medidas como mudar o conteúdo da educação, dar tempos de antena de televisão e rádio às línguas e culturas das minorias, dar estatuto igual

às diferentes religiões, alterar as rotinas laborais para as adequar às minorias culturais, e assim sucessivamente. O problema posto por estas reivindicações é, em parte, o de contribuírem para desviar a atenção das questões de distribuição material, mas, e sobretudo, de talvez poderem ser socialmente divisionistas. Põem grupo contra grupo em concorrência pelos recursos culturais. Em abstracto, pode não ser óbvio por que terá isto de ser assim, já que o facto de se garantir o reconhecimento do grupo *A* não implica que tal seja negado ao grupo *B*; porém, concretamente, pode de facto ser difícil afirmar a cultura de *A* no sentido em que os porta-vozes de *A* o exigem sem nenhum prejuízo para a de *B*. Poder-se-á, por exemplo, celebrar a cultura negra num contexto europeu ou americano sem acusar, até certo ponto, a cultura europeia de práticas imperialistas e racistas? Deste modo, quando a política do reconhecimento tem êxito, pode ter como efeito secundário o reforçar das fronteiras entre grupos e passar a ser mais difícil para os membros de diferentes grupos trabalharem em conjunto para combaterem as injustiças de natureza material, como, por exemplo, os efeitos do alargamento das desigualdades de rendimento no mercado do trabalho<sup>16</sup>.

Defendo, portanto, que, sob dois aspectos, ainda nos encontramos a viver naquilo a que podemos chamar «circunstâncias de justiça social». Continua a ser relevante reflectir acerca dos efeitos distributivos de uma estrutura institucional sobre as diferentes oportunidades de vida de um conjunto de pessoas razoavelmente bem definido, isto é, os membros de uma comunidade nacional; continua também a ser razoável procurar chegar a acordo sobre os princípios que devem reger essa estrutura institucional (e, portanto, continuar a elaborar teorias da justiça que apresentem tais princípios). O problema consiste em transformar esse acordo teórico em acção prática, o que exige que os membros da comunidade ajam juntos em busca da justiça, quer estejam directamente envolvidos no funcionamento das instituições, como os empregadores ou os funcionários públicos, quer estejam simplesmente a pronunciar-se e a votar sobre questões políticas. Assim, como poderão ser mobilizadas as pessoas a favor da justiça numa circunstância em que o sindicalismo é relativamente débil e em que as divisões culturais são realçadas? Somente, penso, reforçando a *cidadania* como sendo um papel que as pessoas desempenham por acréscimo aos que desempenham na economia e na sociedade civil (como membros de associações privadas ou de grupos culturais). As pessoas têm de ser encorajadas a pensar antes de tudo como cidadãos — a abordar as questões de justiça social como cidadãos

---

<sup>16</sup> Para uma discussão mais completa a este respeito, v. o meu *On Nationality*, Oxford, Clarendon Press, 1995, cap. 5, e «Group identities, national identities, and democratic politics», in *Identity, Difference and Toleration*, de J. Horton e S. Mendus (eds.), Londres, Macmillan (no prelo).

responsáveis que legislassem para a sociedade inteira, e não simplesmente como representantes deste ou daquele grupo sectorial — e depois a agir como cidadãos, o que significa desempenhar um papel activo nos diversos palcos da política — locais, regionais, nacionais — que lhes estão abertos. Como alcançar este resultado é, evidentemente, uma questão difícil: em muitos países surgiram recentemente comissões e grupos de trabalho a abordar a questão de saber como promover uma cidadania activa em face das muitas e tentadoras alternativas de ocupação do tempo que as sociedades de consumo têm para oferecer aos seus membros. Não posso tentar resolver o problema agora; por isso terminarei dizendo simplesmente que as perspectivas de justiça social estão intimamente ligadas às de uma cidadania sólida. Se quisermos que a justiça social continue a servir de ideal director nas democracias liberais desenvolvidas, isso exigirá, acima de tudo, uma vontade cívica de pensar e agir como cidadão a corpo inteiro.

*Tradução de Ana Barradas*