

Direitos sociais de cidadania

Uma crítica a F. A. Hayek e R. Plant*

JOÃO CARLOS ESPADA**

Resumo: Existe uma premissa comum nas visões opostas sobre os direitos sociais usualmente atribuídas às correntes socialistas (que os defendem) e às concepções liberais clássicas (que os criticam): ambas veem os direitos sociais como dando origem a (no caso dos liberais), ou sendo expressão de (no caso dos socialistas), um princípio geral e positivo de distribuição. Se esta premissa for desafiada, no entanto, é possível defender uma concepção de direitos sociais como rede de segurança ou chão comum abaixo do qual ninguém deve rezear cair. Este chão comum, todavia, não constitui um princípio geral de distribuição, mas apenas um princípio negativo ou residual que visa

* O argumento apresentado neste artigo resume os passos principais de um estudo mais extenso que serviu de base à tese de doutoramento do autor na Universidade de Oxford, em julho de 1994, sob orientação do professor Ralf Dahrendorf. Uma versão adaptada desse trabalho foi publicada em Londres, pela Macmillan, e em Nova Iorque, pela St. Martin's Press, em 1996. Uma versão em língua portuguesa foi publicada pela Imprensa Nacional em 1997. As três edições contaram com um amável Prefácio de Ralf Dahrendorf.

Dado que o presente artigo resume os passos principais de um estudo significativamente mais amplo, ele inclui várias notas que remetem para um desenvolvimento do raciocínio aqui apresentado em linhas gerais. No entanto, o artigo está concebido de forma a permitir ao leitor seguir o raciocínio sem precisar de recorrer às notas, as quais se incluem para aqueles que tiverem maior interesse no tema em discussão.

** Diretor do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa.

garantir apenas que ninguém será privado de acesso àquele nível de bens básicos que for considerado indispensável para agir como agente moral.

Palavras-chave: direitos sociais de cidadania; Friedrich A. Hayek; justiça social; liberalismo; rede de segurança; Raymond Plant; socialismo.

Abstract: There is a common assumption between the opposing views on social rights usually attributed to socialists (who defend them) and classical liberals (who criticise them): both perceive social rights as generating (in the liberal case) or as being expression of (in the socialist case) a general pattern of distribution. If this common assumption is challenged, though, it is possible to defend a conception of social rights as a safety net, or a common ground, below which no one should fear to fall. This common ground does not constitute a general pattern of distribution but only a negative or residual principle that aims at guaranteeing that nobody will be deprived of access to that level of basic goods which will be considered as indispensable to act as a moral agent.

Keywords: Frederich A. Hayek; liberalism; Raymond Plant; ;safety net; social citizenship rights; socialism; social justice.

Gostaria de começar por agradecer muito enfaticamente o tão amável e de certa forma imprevisto convite para participar nestas Jornadas Teológicas do Porto. O convite, que muito me honra, proporcionou-me também a oportunidade de visitar um tema que estudei com algum detalhe há mais de 20 anos – por ocasião do meu doutoramento em Oxford, sob orientação de Ralf Dahrendorf, entre 1990 e 1994.

O texto que vou apresentar baseia-se nesse trabalho agora já longínquo.

Tratou-se de uma crítica a duas concepções rivais sobre os direitos sociais de cidadania, tal como elas foram apresentadas por dois autores que eu tomei como representativos de duas correntes de pensamento mais vastas: Friedrich A. Hayek e aquilo que poderíamos designar por uma interpretação do liberalismo clássico; e Raymond Plant (agora Lord Plant) e uma versão de socialismo democrático na versão trabalhista britânica. A crítica que procurei desenvolver conduziu-me à formulação de um ponto de vista alternativo – o qual, embora incorpore contribuições quer de Hayek, quer de Plant, é, apesar disso diferente das suas abordagens globais.

O ponto principal do meu argumento consistiu em dizer que, apesar de Hayek e Plant terem visões opostas sobre os direitos sociais, eles comungam, ainda assim, de uma importante premissa comum: ambos veem os direitos sociais como dando origem a (é o caso de Hayek), ou sendo expressão de

(é o caso de Plant), um princípio geral e positivo de distribuição ou justiça social¹.

Esta premissa comum leva cada um deles a conclusões diferentes. Com Hayek, porque não podem nem devem existir princípios gerais de distribuição ou justiça social numa sociedade livre, o conceito de direitos sociais é excluído. Com Plant, porque o critério de *necessidades básicas* é, a meu ver erroneamente, interpretado como dando origem a um princípio geral de distribuição, e ainda porque a conceção dos direitos sociais é derivada do conceito de necessidades básicas, o conceito de direitos sociais deve ser aceite como parte integrante de um princípio geral de distribuição ou justiça social, a que o autor chama de "igualdade democrática".

O argumento que desenvolvi em defesa dos direitos sociais sustenta que Hayek e Plant estão equivocados na sua premissa comum de que existe um laço necessário entre o conceito de direitos sociais e um princípio geral de distribuição ou justiça social. Uma vez desafiada essa premissa comum, torna-se possível uma interpretação completamente diferente dos direitos sociais.

De acordo com esta interpretação que proponho, os direitos sociais garantem *apenas* que ninguém será *privado do acesso* àquele nível de bens básicos que for considerado indispensável para agir como agente moral; estes direitos, por conseguinte, geram o dever correspondente, por parte da sociedade, de fornecer bens básicos àqueles, e só àqueles, que não os têm².

¹ O conceito de direitos sociais de cidadania é aqui usado no sentido formulado em T. H. Marshall (1950-1992). A referência clássica para a classificação dos direitos é W. Hohfeld (1919). Duas excelentes introduções a este trabalho podem ser encontradas em A. L. Corbin (1923) e J. Feinberg (1973), caps. 4-6, pp. 55-97. Para uma discussão da problemática dos direitos de cidadania em relação com as obras de F. A. Hayek e R. Plant, v. J. C. Espada (1996). Basicamente, e de acordo com a classificação de T. H. Marshall, os direitos de cidadania compreendem direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis incluem "os direitos necessários à liberdade individual – liberdade da pessoa, liberdade de expressão, pensamento e fé, o direito de possuir propriedade e estabelecer contratos válidos e o direito a justiça imparcial". Os direitos políticos incluem "o direito de participar no exercício do poder político" e, finalmente, os direitos sociais envolvem "todo um conjunto de direitos, desde o direito a um mínimo de bem-estar e segurança económica até ao direito a partilhar em pleno a herança social e a viver a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões prevalentes na sociedade". Ainda segundo T. H. Marshall, a emergência dos direitos civis, políticos e sociais em Inglaterra coincidiu, grosso modo, com os séculos XVIII, XIX e XX. As instituições que lhes corresponderam foram os tribunais (direitos civis), o parlamento e os órgãos de governo local (direitos políticos), e o sistema de educação pública, bem como os serviços sociais (direitos sociais).

² De acordo com a classificação de Feinberg, os direitos sociais aqui defendidos pertencerão ao tipo dos direitos-reivindicação (por oposição a meras liberdades ou privilégios), dos direitos *in rem* (por oposição a direitos *in personam*) e dos direitos positivos (por oposição a negativos). Um direito-reivindicação (*claim-right*) distingue-se de uma liberdade ou privilégio na medida em que

Isto equivale a dizer que, para além da satisfação das necessidades básicas daqueles que as não têm satisfeitas, nada mais é enunciado acerca das posições relativas, ou das recompensas relativas, dos indivíduos, nem sequer acerca das suas necessidades relativas acima do nível de satisfação das suas necessidades básicas. Porque esta interpretação dos direitos sociais define apenas um critério residual ou negativo acerca daquelas situações que não podem ser aceites, ou aquele chão comum abaixo do qual ninguém deve rezear cair, esse critério residual não pode nem deve ser confundido com um princípio geral e positivo de distribuição ou justiça social. Para sublinhar esta visão negativa ou residual dos direitos sociais, propus que fossem designados por *direitos sociais básicos*³.

Por outras palavras, enquanto Hayek e Plant estiveram ambos a combater, quer contra, no caso de Hayek, quer a favor, no caso de Plant, uma teoria global de distribuição, também designada de justiça social, a verdade é que os direitos sociais não envolvem, em meu entender, qualquer teoria geral ou positiva de distribuição ou justiça social⁴. Uma vez introduzida esta distinção, várias contribuições de Hayek e Plant podem e devem ser incorporadas numa visão negativa dos direitos sociais básicos. Tentarei explicitar em seguida as contribuições dos dois autores que devem ser aceites, bem como as que devem ser rejeitadas.

implica um dever por parte de outros relativamente ao detentor do direito, enquanto a liberdade de A fazer X apenas implica que A não tem o dever de não fazer X. Um direito in rem implica um dever correspondente por parte de todos os outros membros da sociedade, e não apenas, como é o caso dos direitos *in personam*, de indivíduos específicos. Finalmente, direitos positivos são aqueles que implicam deveres correspondentes de ação, e não apenas de contenção ou não intervenção, como acontece com os direitos negativos. Quando, mais adiante, se referir uma visão negativa dos direitos sociais, esta não deve ser confundida com direitos negativos. Os direitos sociais são sempre positivos, dado que envolvem um dever correspondente – fornecer certos bens e serviços – que é positivo. A visão negativa refere-se apenas à forma de entender o alcance e aplicação de um dever positivo. Para uma explicação mais detalhada, v. J. C. Espada (1996).

³ Esta conceção de direitos sociais básicos é semelhante à defendida por Ralf Dahrendorf em várias das suas obras, designadamente em *Liberty and Equality* (Dahrendorf, 1968, pp. 179-214). Também está próxima dos pontos de vista apresentados por John Gray em *Moral Foundations of Market Institutions* (Gray, 1993, pp. 66-123), e por Joseph Raz em *The Morality of Freedom* (1986), especialmente no capítulo 9, sob o título "Equality". A inspiração global do argumento aqui apresentado é sobretudo emprestada das obras de Karl Popper e Ralf Dahrendorf.

⁴ A expressão *teoria geral ou positiva da justiça social* é aqui empregue no sentido de *overall theory of justice*, uma expressão que é emprestada da conferência proferida por John Gray no Nuffield College, Oxford, em 3 de março de 1993, intitulada "Why there cannot be an overall theory of justice".

A argumentação de Hayek revisitada

O ponto principal da argumentação de F. A. Hayek contra um princípio geral de distribuição ou justiça social deve certamente ser retido. A sua faceta mais conhecida consiste na afirmação, inspirada em David Hume, de que um princípio desse tipo teria de se basear num critério de distribuição suscetível de medição e que numa sociedade livre não seria possível alcançar e manter um acordo pacífico acerca de tal critério⁵.

Um aspeto menos conhecido, mas talvez mais crucial, da argumentação de Hayek consiste em dizer que, mesmo que um acordo sobre um critério de distribuição fosse alcançável, esse critério não seria suscetível de aplicação apenas através de regras gerais de boa conduta. Cidadãos agindo de acordo com regras gerais de boa conduta produziram sempre resultados que não respeitaram os critérios ou padrões de distribuição acordados. Por este motivo, a única forma de atingir os critérios ou padrões acordados consistiria necessariamente na atribuição a uma autoridade central – uma pessoa, uma organização, ou todos reunidos em coletivo – do poder de desfazer ou corrigir os resultados produzidos pelas ações de cidadãos respeitadores da lei. Na prática, isto equivaleria a atribuir a essa autoridade o poder de decidir o que cada um deve possuir e, por consequência, o que cada um deve fazer. Se isto se verificasse, uma característica crucial de uma sociedade livre – desejável simultaneamente em termos morais e de eficiência – seria inescapavelmente perdida: os indivíduos deixariam de ser autorizados a utilizar, no âmbito das leis, o melhor dos seus conhecimentos para atingir os seus próprios fins, uma vez que eles passariam a ter de cumprir as tarefas julgadas indispensáveis para atingir o padrão geral de distribuição com o qual tinham concordado. Mais do que isso, estas tarefas nunca poderiam ser descritas através de regras gerais de boa conduta, mas apenas por ordens específicas visando resultados específicos⁶.

⁵ V. David Hume (1777-1795), secção iii, parte ii: "Most obvious thought would be to assign the largest possessions to the most extensive virtue, and give every one the power of doing good to his inclination [...] But were mankind to execute such a law; so great is the uncertainty of merit, both from its natural obscurity, and from the self-conceit of each individual, that no determinate rule of conduct would ever follow from it; and the total dissolution of society must be the immediate consequence."

⁶ Uma versão levemente modificada deste argumento foi apresentada por Robert Nozick no seu famoso exemplo de Wilt Chamberlain [cf. R. Nozick (1974), em particular "Ch. 7: Distributive justice", pp. 149-231]. Para uma discussão detalhada dos problemas envolvidos no exemplo de Wilt Chamberlain, v., nomeadamente, J. C. Espada (1996), parte 11, capítulo 6, secção 72. Quanto ao argumento de Hayek contra critérios ou padrões comuns de distribuição ou justiça social, v. sobretudo F. A. Hayek (1976 e 1978).

Estes dois pontos constituem um poderoso argumento contra uma teoria geral e positiva de justiça social. No entanto, e contrariamente ao ponto de vista de Hayek, eles devem ser entendidos como parte integrante de uma apropriada teoria dos direitos sociais básicos, em vez de serem entendidos como argumentos contra qualquer tentativa de construir uma teoria desses direitos. A razão crucial para que assim seja reside no facto de que uma teoria geral da justiça ou um padrão comum de distribuição não são necessários se e quando uma sociedade pretende apenas aliviar situações de sofrimento humano evitável; eles também não são necessários se e quando uma sociedade pretende apenas fornecer bens básicos para aqueles que não os têm e que, por esse motivo, podem ser considerados como necessitados. Em ambos os casos, um padrão comum de distribuição ou justiça social não é necessário porque o objetivo é evitar certas situações (de privação e exclusão), e não atingir um estado de coisas global e predeterminado.

Evitar certas situações de privação ou exclusão não envolve qualquer determinação das posições relativas dos indivíduos numa dada sociedade. Essa determinação pode inclusivamente ser excluída intencionalmente, devido às suas consequências indesejáveis, as quais foram brilhantemente apresentadas por Hayek. Evitar certas situações equivale simplesmente a dizer que indivíduos livres, obedecendo apenas a regras gerais de boa conduta inscritas nas leis, concordam em erigir um sistema de seguros com vista a assistir qualquer deles a quem aconteça cair numa situação que todos concordaram que devia ser evitada. Para além desta *rede de segurança*, que define apenas situações a serem evitadas, e não estados de coisas a serem atingidos, nada é dito acerca das outras posições na sociedade – as quais serão entendidas como justas, desde que resultem e sejam mantidas de acordo com regras gerais de boa conduta. Neste sentido, poderia ser dito que o argumento central de Hayek contra a busca dum padrão geral de distribuição ou de justiça social não se aplica à atitude que poderia ser designada por “evitar a injustiça social”⁷.

⁷ Para uma discussão sobre a distinção entre “promover a justiça social” e “evitar a injustiça social”, v. J. C. Espada (1996), parte 1, capítulo 2, em especial secção 25. Deve ser recordado, no entanto, que o próprio Hayek previu a possibilidade de introduzir esta distinção e tentou refutá-la com o seguinte argumento em F. A. Hayek (1976), p. 78: “It might be objected that [...] we might not know what is ‘socially just’ yet know quite well what is ‘socially unjust’, and by persistently eliminating ‘social injustice’ whenever we encounter it, gradually approach ‘social justice’. This, however, does not provide a way out of the basic difficulty [...] There can be no test by which we can discover what is ‘socially unjust’ because (1) there is no subject by which such an injustice can be committed, and (2) there are no rules of individual conduct the observance of which in the market order would secure to the individuals and groups the position which as such (as distinguished from the procedure by which it is determined) would appear as just to us.” Em J. C. Espada

Por outras palavras, os direitos sociais básicos não visam atingir um particular estado de coisas, mas apenas evitar certos estados de coisas residuais, aqueles em que os indivíduos são privados do acesso a um conjunto mínimo de bens básicos. Por este motivo, a melhor formulação dos direitos sociais básicos é negativa, como desenvolverei mais adiante: eles envolvem o *direito igual, no sentido de universal, de os cidadãos não serem privados de um certo mínimo de bens básicos*.

A argumentação de R. Plant revisitada

No que respeita a Raymond Plant, duas contribuições principais devem ser integradas numa teoria negativa dos direitos sociais básicos: (1) a afirmação de que o tema da justiça social não é em si mesmo destituído de sentido numa economia de mercado; (2) a afirmação de que as necessidades básicas podem ser determinadas e podem servir de base a um direito à satisfação dessas mesmas necessidades básicas. Tal como no caso de Hayek, estes pontos de vista de Plant devem ser dissociados da sua conceção geral sobre os direitos sociais.

A principal contribuição de Plant para mostrar o significado do tema da justiça social reside na sua observação de que o facto de os resultados do mercado serem não intencionais e, em certo sentido, não previsíveis não implica que esses resultados tenham simplesmente de ser aceites como factos naturais. A justiça não depende de como as situações foram produzidas, mas da nossa percepção moral dessas situações e da nossa correspondente resposta. Por este motivo, situações que apelem à nossa preocupação moral, tais como a pobreza ou a privação ou, em termos gerais, situações de sofrimento humano evitável devem ser consideradas como temas de justiça social, independentemente de essas situações poderem não ter sido produto de ações intencionais de nenhum agente. Por consequência, se for possível

(1996), o argumento (1) foi refutado através da distinção entre situações de privação e reações a essas situações, sendo observado que, embora certas situações de privação possam não ter sido causadas por qualquer agente (é o caso de desastres naturais), a inação perante essas situações, quando alguma ação é possível, deve ser vista como injusta. Relativamente ao ponto (2), foi observado que, para combater situações de privação, não é necessário determinar situações justas, mas apenas situações injustas. E o próprio Hayek forneceu um critério para determinar situações injustas, quando reconheceu que "severe deprivation" ou "extreme misfortune" podem conduzir a que "it may be felt to be a clear moral duty of all to assist, within the organized community, those Who cannot help themselves" (Hayek, 1976, p. 87). Isto prova que é possível combater situações de injustiça social sem possuir um critério positivo de justiça social.

prever que o mercado não será capaz, por si só, de evitar situações deste tipo, então será possível argumentar que temos o dever de tomar medidas sérias e permanentes para fazer face a essas situações⁸.

Assim, contrariamente ao que Hayek argumentou, o conceito de justiça social numa economia de mercado não é tão sem sentido como o conceito de "pedra moral"⁹. Uma discussão acerca da justiça social pode e deve fazer sentido numa sociedade livre baseada numa economia de mercado. Mas as fronteiras precisas do significado desta asserção devem ser imediatamente traçadas. Ela quer dizer que os resultados do mercado são suscetíveis de serem discutidos e avaliados. O meu argumento consiste em sustentar que esta discussão e avaliação deve conduzir cidadãos livres de sociedades livres a concluir que é do seu melhor interesse – o melhor interesse da liberdade e da justiça – não submeter os resultados do mercado a nenhum padrão comum ou positivo de justiça social, mas apenas a um padrão negativo ou residual, fundado na satisfação de necessidades básicas.

Isto é assim, no entanto, não porque padrões comuns de distribuição não façam sentido, nem porque a própria discussão sobre o tema da justiça social não faça sentido. Padrões comuns e positivos de distribuição ou justiça social devem ser excluídos porque, no âmbito de uma discussão racional sobre o tema da justiça social, ou sobre os resultados produzidos pelo mercado, existem boas razões para evitar a introdução de padrões desse tipo. Algumas dessas boas razões foram produzidas por Hayek, como sublinhei antes. Mas elas só fazem sentido integral quando observadas no âmbito de uma discussão sobre o tema da justiça social numa sociedade livre, ou seja, quando se aceita o argumento de Plant segundo o qual o tema da justiça social não é destituído de sentido numa sociedade livre¹⁰.

A segunda contribuição de Raymond Plant para uma teoria dos direitos sociais é, naturalmente, a sua prolongada investigação acerca do conceito de necessidades básicas. Plant mostrou de forma persuasiva que um acordo social sobre a definição de necessidades básicas não exige qualquer tipo de uniformização dos fins últimos dos indivíduos. Todo e qualquer código moral tem de reconhecer que as pessoas necessitam de algumas capacidades

⁸ V. sobretudo R. Plant *et al.* (1980), K. Hoover e R. Plant (1989) e R. Plant (1991).

⁹ "Social justice does not belong to the category of error but to that of nonsense, like the term 'amoral stone'" (Hayek, 1976, p. 69).

¹⁰ Que Hayek reconheceu o sentido de uma discussão acerca dos resultados do mercado pode ser mostrado pelo facto de que ele próprio discutiu a estrutura geral destes resultados, tendo argumentado corretamente que eles tendem a maximizar o bem-estar de qualquer indivíduo tirado à sorte. Sobre como Hayek refutou o seu próprio argumento contra o significado do tema da justiça social, v. J. C. Espada (1996), parte i, capítulo 2, secção 21.

mínimas para poderem perseguir os objetivos morais consagrados nesse código moral. A capacidade de agir como agente moral, concluiu Plant, torna-se assim o fim humano básico que é desejado por todas as pessoas, qualquer que seja o seu código moral. E as condições ou meios indispensáveis a essa ação – as quais Plant, seguindo Alan Gewirth, define como sobrevivência física e autonomia – tornam-se necessidades humanas básicas¹¹.

Além disso, Plant argumentou que a satisfação das necessidades humanas básicas, entendidas como aquelas condições que são indispensáveis para agir como agente moral, pode ser percebida como um dever da sociedade, mesmo como um dever de estrita obrigação, dando origem a um direito correspondente¹². Se for aceite que as necessidades básicas consistem naqueles bens básicos que são indispensáveis para perseguir qualquer fim ou cumprir qualquer dever, então o dever de fornecer estes bens àqueles que os não têm tem de ser aceite, simplesmente porque, sem esses bens básicos, essas pessoas não seriam capazes de cumprir qualquer dever ou obrigação. Como dever de estrita obrigação, este dever dá origem ao correspondente direito de acesso a bens básicos. Neste aspeto, Plant mostrou também que a tradicional crítica aos direitos sociais – baseada na alegação de que eles são de natureza diferente dos direitos civis e políticos – não se aplica¹³.

Estes dois pontos – relativos ao significado da justiça social e à satisfação das necessidades básicas como dever de estrita obrigação – constituem um argumento muito poderoso a favor do conceito de direitos sociais. No entanto, e contrariamente ao que Raymond Plant sustentou, estes mesmos pontos devem ser claramente dissociados de qualquer argumento a favor de um critério geral de distribuição ou a favor de qualquer padrão positivo de justiça social¹⁴.

¹¹ Sobre o conceito de necessidades básicas, v. sobretudo R. Plant *et al.* (1980) e A. Gewirth (1978 e 1982).

¹² Sobre a distinção entre deveres de estrita obrigação e deveres imperfeitos ou super-rogoratórios, v. designadamente J. S. Mill (1871-1987), p. 323: "Justice implies something which it is not only right to do, and wrong not to do, but which some individual may claim from us as his moral right. No one has a moral right to our charity or beneficence because we are not morally bound to practice these virtues towards any given individual"

¹³ Esta crítica aos direitos sociais é particularmente interessante em D. D. Raphael (1968) e M. Cranston (1973). A resposta de Plant pode ser encontrada em R. Plant *et al.* (1980).

¹⁴ Que Plant confundiu *satisfação das necessidades básicas* com um *princípio geral de distribuição de acordo com as necessidades* pode ser irrefutavelmente provado pela seguinte passagem, entre outras, em R. Plant *et al.* (1980), p. 62: "It is clear that Hayek would seem to mean by destitution absolutely basic need, in which case *the duty to meet absolutely basic need* could be seen as a *principle of distributive justice – to each according to his basic need* – despite Hayek's rejection of the terminology of 'justice'."

A satisfação das necessidades básicas não pode ser confundida com distribuição de acordo com as necessidades: a primeira implica um critério residual ou negativo segundo o qual bens básicos devem ser fornecidos àqueles que os não têm, apenas a esses, e apenas enquanto eles não os têm; a distribuição de acordo com as necessidades implica um critério geral segundo o qual não apenas bens básicos, mas todos os bens, devem ser fornecidos, não apenas àqueles que precisam, mas a todos os membros da sociedade, de acordo com as necessidades respectivas. Satisfazer necessidades básicas equivale a estabelecer uma rede de segurança para cuja definição só é preciso determinar um nível mínimo de bens básicos a serem fornecidos, bem como um método para identificar e atingir as pessoas que se encontrem abaixo desse nível. Distribuir de acordo com as necessidades, pelo contrário, exige um acordo geral acerca do que são as necessidades de todos e cada um, e exige uma autoridade central encarregada de distribuir todos os bens de acordo com as necessidades definidas¹⁵.

Que a distribuição de acordo com as necessidades, ou de acordo com outro qualquer critério positivo, deve ser excluída foi persuasivamente argumentado por F. A. Hayek. Mas o próprio Raymond Plant forneceu os argumentos suficientes para mostrar que o dever de fornecer bens básicos não pode servir de base a um critério geral de distribuição de acordo com as necessidades. Com efeito, se a base de uma obrigação moral de satisfazer necessidades básicas é a privação de bens básicos, e a assunção de que esta privação impede as pessoas de cumprirem qualquer obrigação, então segue-se daí que a obrigação só se aplica quando é discernível uma privação de bens básicos e que essa obrigação cessa quando as necessidades básicas estão satisfeitas.

Por outras palavras, o tema da justiça social deve ser distinguido de critérios gerais de distribuição ou justiça social. O primeiro designa o domínio das discussões normativas sobre *resultados*, por contraposição a *procedimentos* apenas, numa ordem mercantil. A defesa de um padrão de distribuição

¹⁵ Uma ilustração desta distinção poderia ser a seguinte: enquanto um princípio de satisfação de necessidades básicas acarretaria que a condição dos sem-abrigo fosse considerada como uma condição de necessidade básica, um princípio de distribuição de acordo com as necessidades acarretaria uma discussão sobre se alguém que possui um palácio tem realmente necessidade dele, por comparação com alguém que possui apenas um apartamento. O mesmo pode ser aplicado à educação ou à saúde. Um princípio de satisfação das necessidades básicas não se preocupa com o facto de que alguns podem ter acesso a escolas e hospitais privados, enquanto outros não – desde que todos tenham acesso a um nível mínimo adequado de educação e saúde. Pelo contrário, um princípio de distribuição de acordo com as necessidades teria necessariamente de pôr em dúvida que alguns realmente precisem de educação e saúde privada, enquanto outros não podem alcançá-la, embora precisem tanto dela como os primeiros.

ou justiça social é, neste sentido, *um ponto de vista particular*, no âmbito daquela discussão, um ponto de vista que pretende ordenar os resultados do mercado de acordo com um critério ou padrão comum. O ponto de vista por mim defendido não é esse. Ele equivale a dizer que, contrariamente a Hayek e de acordo com Plant, o tema da justiça social não é destituído de sentido numa ordem de mercado. Mas, contrariamente a Plant e de acordo com Hayek, este ponto de vista sustenta que os resultados mercantis não devem ser ordenados de acordo com nenhum padrão comum. A concepção de direitos sociais básicos defendida aqui não pressupõe padrões comuns desse tipo, mas apenas um princípio residual ou negativo de satisfação das necessidades básicas.

O conceito de necessidades básicas

Uma tentação comum entre os estudiosos da problemática dos direitos sociais consiste em ensaiar uma descrição definitiva daquilo que deve e não deve ser incluído sob a designação de necessidades básicas. De acordo com estes autores, isto seria importante com vista a evitar quer a expansão sem limites, quer a redução excessiva do conjunto de bens que devem ser entendidos como preenchendo as necessidades básicas. Por mais plausível que este ponto de vista possa parecer, o argumento aqui apresentado conduz a uma perspectiva diferente, de acordo com a qual o reconhecimento da existência de determinadas situações de privação que não devem ser aceites é suficiente para os propósitos de uma teoria dos direitos sociais. Neste argumento, a privação é entendida como privação de bens básicos apenas, e estes são entendidos como aquelas condições que são indispensáveis a agir como agente moral. Também se assume que estas condições compreendem a sobrevivência física e a autonomia, na linha do que foi apresentado por Raymond Plant e Alan Gewirth, sendo plausível que estas incluam os cuidados de saúde e a educação. Mas a definição de um critério preciso e definitivo para estas situações é aqui considerada não só desnecessária, mas também indesejável.

O ponto consiste aqui em sublinhar que existe um dever de fornecer bens básicos àqueles que carecem deles, que este dever cessa quando as necessidades básicas estão satisfeitas e que não existe nenhum critério comparativo envolvido neste raciocínio. Por outras palavras, a questão reside em admitir o dever da sociedade de garantir uma rede de segurança para todos. A discussão acerca do nível preciso desta rede de segurança não é matéria de uma teoria geral dos direitos sociais, mas de uma controvérsia permanente que

pertence ao domínio da política normal¹⁶. E é compreensível que assim seja, pois uma definição precisa desse tipo não pode ser alcançada de uma vez por todas, dado que várias considerações contingentes devem ser tomadas em linha de conta. O nível de riqueza de uma dada sociedade – e, portanto, a sua capacidade para definir o nível de bens básicos – é certamente uma destas considerações. Mas outras menos fáceis de identificar não devem ser desprezadas: o impacto da ajuda social naqueles que são ajudados, nomeadamente na sua vontade de voltarem a adquirir independência e autossuficiência, os efeitos não intencionais de políticas sociais que podem acabar por produzir incentivos para condutas antissociais, etc.

E muito provável, por consequência, que a definição precisa dos bens básicos constitua sempre matéria de controvérsia numa sociedade livre. Isto deve ser entendido como uma vantagem, não como um defeito: a controvérsia alerta as pessoas para a necessidade de escrutinar permanentemente o impacto e os custos das políticas sociais, bem como para a necessidade de abertura a novas ideias. Estas são tarefas que devem ser deixadas à controvérsia política, não a uma teoria geral dos direitos sociais ou a definições constitucionais¹⁷.

¹⁶ O conceito de política normal, por contraste com política constitucional, é aqui utilizado no sentido apresentado em R. Dahrendorf (1990), especialmente pp. 30-37.

¹⁷ Por este motivo, o argumento aqui apresentado evitou proposadamente a abordagem de discussões empíricas sobre políticas sociais, tais como as que surgiram na sequência do agora famoso livro de Charles Murray, *Losing Ground* (1984). O argumento de Murray pode perfeitamente ser entendido como fazendo parte desta permanente controvérsia acerca do melhor nível e do melhor método de fornecimento de bens básicos àqueles que precisam. Neste sentido, ele cabe no âmbito da teoria de direitos sociais básicos defendida aqui. O que, no entanto, iria para além deste âmbito, tornando-se por isso inaceitável para o ponto de vista aqui desenvolvido, seria a exigência de desmantelamento do fornecimento de bens básicos para os que precisam sob o argumento de que este fornecimento estaria a produzir efeitos indesejáveis. Isto seria inaceitável pela mesma razão que a hipotética descoberta empírica de que o direito a um julgamento leal está a permitir que alguns criminosos escapem não pode conduzir à anulação do direito a um julgamento leal. Este direito é baseado na assunção de que é preferível deixar escapar um criminoso por falta de provas a condenar um inocente com falta de provas. Um argumento semelhante pode ser aplicado ao dever de fornecer bens básicos àqueles que precisam. Este argumento de princípio, no entanto, não deve ser abusado com vista a excluir dogmaticamente muitos dados empíricos recentemente vindos a lume acerca dos efeitos não intencionais do chamado *welfare state*: esses dados devem ser interpretados e discutidos enquanto desafios para melhorar a aplicação dos princípios do *welfare*, não como convites para prescindir simplesmente desses princípios, nem como pretextos para recusar a discussão de novos métodos.

Métodos de satisfação das necessidades básicas

Uma observação semelhante pode ser feita relativamente aos métodos a utilizar para satisfação das necessidades básicas. Não existe resposta mágica nem receita definitiva para definir estes métodos. A única receita, se este termo tem aqui cabimento, é de novo o ensaio e o erro; numa sociedade livre, o ensaio e o erro são, obviamente, o resultado do esforço comum de opiniões rivais, incluindo partidos rivais.

Para além disto, a consideração geral a reter é que o fornecimento intencional de bens básicos àqueles que precisam é inerente à conceção dos direitos sociais apresentada aqui. Se certos indivíduos não têm acesso aos bens básicos através do mercado, e se se aceita que o acesso a bens básicos deve ser garantido a todos, segue-se que esse acesso tem de ser intencionalmente estabelecido.

Mas isto não significa, contrariamente ao que Raymond Plant sugeriu, que os bens básicos devam em geral ser fornecidos pelos serviços do Estado, enquanto ao mercado e à sociedade civil deveria ser deixada apenas a satisfação de desejos e preferências¹⁸. Já procurei mostrar que os bens básicos não devem ser centralmente alocados a todos e cada um dos cidadãos, mas apenas àqueles que precisam, àqueles que não puderam obtê-los no mercado. Mas deve agora ser observado que *fornecimento intencional não quer sequer dizer fornecimento à margem do mercado e da sociedade civil*. Pode simplesmente querer dizer fornecimento às pessoas dos meios que lhes permitam aceder ao mercado.

Com efeito, uma vez que não pode ser provado que os serviços estatais produzirão melhores serviços do que aqueles já existentes no mercado ou na sociedade civil, esta deveria ser a melhor forma de implementar os direitos sociais. Em vez de substituir o fornecimento do mercado e da sociedade civil pelo fornecimento do Estado, as políticas sociais deviam dirigir-se diretamente àqueles que precisam, habilitando-as a entrar no mercado como consumidores de bens básicos normalmente produzidos por empresas privadas competindo entre si. O sistema de *vouchers* é usualmente apresentado como um método possível de atingir este objetivo, especialmente no campo da educação e da saúde.

Mesmo quando o fornecimento de serviços pelo Estado for considerado sem alternativa, isto deve sempre ser feito de forma que a concorrência possa operar e produzir os seus efeitos benéficos. Os monopólios, públicos ou

¹⁸ "Needs and their satisfaction characterize the social services on the general welfare aspect of society: the market exists to satisfy preferences and wants" (R. Plant *et al.*, 1980, p. 22).

privados, devem ser sempre evitados, dado que impedem a concorrência de pressionar os preços para baixo, encorajar a inovação e aumentar a produtividade. Por razões semelhantes, toda e qualquer intervenção direta do Estado não deve interferir com o sistema de sinais em que assenta o funcionamento do mercado e as instituições espontâneas da sociedade civil. Tem sido persuasivamente argumentado que a excessiva regulamentação laboral, designadamente através do estabelecimento de salários mínimos, produz uma perda líquida de empregos que, na ausência de tais regulamentações, poderiam ser oferecidos e aceites por aqueles que procuram trabalho. Um rendimento mínimo garantido, ou imposto negativo sobre o rendimento, tem sido proposto como forma mais efetiva de fornecer um chão comum sem interferir com os sinais do mercado¹⁹.

Em termos gerais, a intervenção do Estado e as políticas sociais deveriam visar a criação de um quadro permanente de regras, em vez da multiplicação de comandos arbitrários. E deveriam sempre atuar como complementos e estímulos supletivos à ação do mercado e das instituições espontâneas da sociedade civil, em vez de como substitutos²⁰.

Direitos sociais de cidadania: um chão comum para todos

Finalmente, para concluir esta exposição que já vai longa, gostaria de subscrever o argumento de Ralf Dahrendorf sobre os direitos sociais de cidadania. Estes devem ser entendidos como bilhetes de entrada, oportunidades de acesso, demolidores de barreiras, garantias de inclusão num mundo de liberdade e, portanto, de condições desiguais. O objetivo dos direitos de cidadania não é promover a igualdade, mas promover a oportunidade; não é evitar a desigualdade, mas evitar a exclusão de um mundo de oportunidades. Porque as pessoas são iguais como cidadãos, elas podem ser desiguais como indivíduos.

¹⁹ Uma proposta interessante neste domínio foi recentemente apresentada por James E. Meade sob a designação de "rendimento do cidadão", em J. E. Meade (1993). Uma proposta semelhante tinha sido anteriormente apresentada por Milton Friedman (1965, especialmente pp. 190-195).

²⁰ Sobre um conjunto de regras para a intervenção do Estado, v. J. C. Espada (1996), parte ii, cap. 6, secção 67.

Bibliografia

- BRITTAN, Samuel (1973/1988), *A Restatement of Economic Liberalism*, Londres, The Macmillan Press.
- BRITTAN, Samuel (1983), *The Role and Limits of Government. Essays in Political Economy*, Londres, Temple Smith.
- BUCHANAN, James M. (1977), *Freedom in Constitutional Contract. Perspectives of a Political Economist*, Texas, Texas A. & M. University Press.
- BUCHANAN, James M. (1986), *Liberty, Market and the State. Political Economy in the 1980s*, Brighton, Wheatsheaf Books.
- CORBIN, A. L. (1923), "Legal analysis and terminology", in *Yale Law Journal*, XXIX, pp. 163-173.
- CRANSTON, Maurice (1973), *What Are Human Rights?*, Londres, The Bodley Head.
- DAHRENDORF, Ralf (1968), *Essays in the Theory of Society*, Stanford, Stanford University Press.
- DAHRENDORF, Ralf (1979), *Life Chances: Approaches to Social and Political Theory*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- DAHRENDORF, Ralf (1988), *The Modern Social Conflict*, Londres, George Weidenfeld and Nicolson.
- DAHRENDORF, Ralf (1990), *Reflections on the Revolution in Europe*, Londres, Chatto & Windus.
- ESPADA, João C. (1994), "Sociedade aberta e neoliberalismo", in *Análise Social*, 125-126, 4.ª série, vol. XXIX, 1994 (1-2).
- ESPADA, João C. (1994-a), "Sobre o liberalismo construtivista de Karl Popper", in Maria de Fátima S. Brandão (ed.), *Perspectivas sobre o Liberalismo em Portugal*, Porto, Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- ESPADA, João C. (1996), *Social Citizenship Rights: A Critique of F. A. Hayek and R. Plant*, Londres e Nova Iorque, Macmillan (versão portuguesa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, coleção "Análise Social", no prelo).
- FEINBERG, Joel (1973), *Social Philosophy*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, Inc.
- GEWIRTH, Alan (1979), *Reason and Morality*, Chicago e Londres, The University of Chicago Press.
- GEWIRTH, Alan (1982), *Human Rights. Essays in Justification and Applications*, Chicago e Londres, The University of Chicago Press.
- GEWIRTH, Alan (1984), "Reply to my critics", in Edward Regis Jr. (ed.), *Gewirth's Ethical Rationalism: Critical Essays with a Reply by Alan Gewirth*, Chicago, University of Chicago Press.
- GRAY, John (1984), *Hayek on Liberty*, Oxford, Basil Blackwell.
- GRAY, John (1989), *Liberalisms. Essays in Political Philosophy*, Londres, Routledge.
- GRAY, John (1989a), *Limited Government: A Positive Agenda*, Londres, Institute of Economic Affairs, Hobart Paper 113.

- GRAY, John (1992), *The Moral Foundations of Market Institutions*, Londres, IEA Health and Welfare Unit, Choice in Welfare Series n.º 10.
- GRAY, John (1993), *Beyond the New Right. Markets, Government and the Common Environment*, Londres e Nova Iorque, Routledge.
- GRAY, John (1994), *Post-Communist Societies in Transition: A Social Market Perspective*, Londres, The Social Market Foundation.
- GREEN, David (1990), *Equalizing People. Why Social Justice Threatens Liberty*, Londres, Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit.
- GREEN, David (1993), *Reinventing Civil Society: The Rediscovery of Welfare without Politics*, Londres, Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit.
- HAYEK, Friedrich A. (1944/1991), *The Road to Serfdom*, Londres, Routledge, reimpr. in paperback 1991.
- HAYEK, Friedrich A. (1949), *Individualism and the Economic Order*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- HAYEK, Friedrich A. (1952/1979), *The Counter-Revolution of Science*, Indianapolis, Liberty Press.
- HAYEK, Friedrich A. (1960), *The Constitution of Liberty*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- HAYEK, Friedrich A. (1967), *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- HAYEK, Friedrich A. (1973), *Law, Legislation and Liberty*, vol. I, *Rules and Order*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- HAYEK, Friedrich A. (1976), *Law, Legislation and Liberty*, vol. II, *The Mirage of Social Justice*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- HAYEK, Friedrich A. (1978), *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- HAYEK, Friedrich A. (1979), *Law, Legislation and Liberty*, vol. III, *The Political Order of a Free People*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- HAYEK, Friedrich A. (1982), *Law, Legislation and Liberty*, 1.ª ed. revista, com correções, e prefácio revisto, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- HAYEK, Friedrich A. (1988), *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*, 1.º vol. de *The Collected Works of Friedrich August Hayek*, ed. por W. W. Bartley III, Londres, Routledge.
- HOHFELD, Wesley N. (1919/1964), *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, Westport, Connecticut, Greenwood Press.
- HOOVER, Kenneth, e Raymond Plant (1989), *Conservative Capitalism in Britain and the United States. A Critical Appraisal*, Londres, Routledge.
- HUME, David (1739/1978), *A Treatise of Human Nature*, Oxford, Clarendon Press.
- HUME, David (1777/1975), *Enquiries*, Oxford, Clarendon Press.
- KANT, Immanuel (1785/1948), *Groundwork of the Metaphysic of Morals*, Londres, Hutchinson.

- KLEY, Roland (1990), *Political Philosophy and Social Theory. A Critique of F. A. Hayek's Justification of Liberalism*, Oxford (D. Phil thesis).
- KUKATHAS, Chandran (1990), *Hayek and Modern Liberalism*, Oxford, Clarendon Press.
- LIPPMANN, Walter (1938), *The Good Society*, Londres, George Allen & Unwin, Ltd.
- LIPSEY, D., e D. Leonard (1981), *The Socialist Agenda. Crosland's Legacy*, Londres, Jonathan Cape.
- LUCAS, J. R. (1966), *The Principles of Politics*, Oxford, Clarendon Press.
- LUKES, Steven (1973), *Individualism*, Oxford, Basil Blackwell.
- LUKES, Steven (1985), *Marxism and Morality*, Oxford, Oxford University Press.
- LUKES, Steven (1991), *Moral Conflict and Politics*, Oxford, Clarendon Press.
- MARSHALL, Alfred (1873/1925), *The Future of the Working Classes*, imp. por Thomas Tofts, reimp. in A. C. Pigou (ed.), *Memorials of Alfred Marshall* (pp. 101-118), Londres, Macmillan (1925).
- MARSHALL, Thomas H. (1950/1992), "Citizenship and social class", in *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, reimp. in T. H. Marshall e T. Bottomore (1992), pp. 1-51, e Tom Bottomore (1992), *Citizenship and Social Class*, Londres e Concord, Pluto Press.
- MEADE, James E. (1993), *Fifteen Propositions Concerning the Building of an Equitable, Full-Employment Non-Inflationary, Free-Enterprise Economy*, Londres, Employment Policy Institute.
- MILL, John S. (1859/1975), *On Liberty in Three Essays*, Oxford, Oxford University Press.
- MILLER, David (1976), *Social Justice*, Oxford, Clarendon Press.
- MINOGUE, Kenneth (1963), *The Liberal Mind*, Londres, Methuen & Co., Ltd.
- MURRAY, Charles (1984), *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, Nova Iorque, Basic Books.
- NOMCK, Robert (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Oxford, Basil Blackwell.
- OAKESHOTT, Michael (1962/1991), *Rationalism in Politics and other Essays*, nova ed. ampliada com introdução de Timothy Fuller, Indianapolis, Liberty Press.
- PATON, H. J. (1948), *The Moral Law*, Londres, Unwin Hyman.
- PIGOU, A. C. (ed.) (1925), *Memorials of Alfred Marshall*, Londres, Macmillan and Co., Ltd.
- PLANT, Raymond (1973), *Hegel*, Londres, George Allen & Unwin, Ltd., e L. Harry e P. Taylor (1980), *Political Philosophy and Social Welfare*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- PLANT, Raymond (1981), "Democratic socialism and equality", in D. Lipsey e D. Leonard, *The Socialist Agenda. Crosland Legacy*, Londres, Jonathan Cape.
- PLANT, Raymond (1984), *Equality, Markets and the State*, Londres, Fabian Society (n.º 494).
- PLANT, Raymond (1985), "Needs, agency and rights in law", in D. Galligan e C. Samford (eds.), *Rights and The Welfare State*, Londres, Croom Helm.

- PLANT, Raymond (1988), *Citizenship, Rights and Socialism*, Londres, Fabian Society (n.º 531), e Norman Barry (1990), *Citizenship and Rights in Thatcher's Britain: Two Views*, Londres, IEA Health and Welfare Unit, Choice in Welfare Series n.º 3.
- PLANT, Raymond (1991), "Social rights and the reconstruction of welfare", in Geoff Andrews, *Citizenship*, Londres, Lawrence & Wishart (1991).
- PLANT, Raymond (1991a), *Modern Political Thought*, Oxford, Basil Blackwell.
- PLANT, Raymond (1993), "Free lunches don't nourish: reflections on entitlements and Citizenship", in G. Drover e P. Kerans (eds.), *New Approaches to Welfare Theory*, Londres, Aldershot and Brookfield (1993).
- POPPER, Karl R. (1934/1959), *The Logic of Scientific Discovery*, Londres, Hutchinson.
- POPPER, Karl R. (1945/1971), *The Open Society and Its Enemies*, Princeton, Princeton University Press, segundo a 5.ª ed. revista, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1966.
- POPPER, Karl R. (1957), *The Poverty of Historicism*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- POPPER, Karl R. (1963), *Conjectures and Refutations*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- POPPER, Karl R. (1992), *In Search of a Better World*, Londres, Routledge.
- RAPHAEL, D. D. (ed.) (1967), *Political Theory and the Rights of Man*, Londres, Macmillan & Co., Ltd.
- RAPHAEL, D. D. (ed.) (1970/1990), *Problems of Political Philosophy*, Houndmills e Londres, Macmillan Education, Ltd.
- RAWLS, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- RAZ, Joseph (1986), *The Morality of Freedom*, Oxford, Clarendon Press.
- VINCENT, Andrew, e Raymond Plant (1984), *Philosophy, Politics and Citizenship. The Life and Thought of the British Idealists*, Oxford, Basil Blackwell.