

OS DIREITOS HUMANOS E O DILEMA LATINO-AMERICANO ÀS VÉSPERAS DO SÉCULO XXI

José Eduardo Faria

RESUMO

A II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em julho de 1993, pretendia inaugurar uma nova etapa na implementação dos direitos do homem. O documento final produzido pela Conferência procurou acomodar duas posições conflitantes: a dos representantes dos países industrializados — para quem os direitos humanos, por serem "universais", estariam acima da soberania nacional; e a dos países atrasados e de industrialização recente — para os quais os direitos políticos e sociais seriam apenas uma "expressão cultural do Ocidente", motivo pelo qual nações com diferentes graus de desenvolvimento econômico e de tradição cultural teriam concepções distintas de direitos humanos. O artigo parte das conclusões da Conferência para discutir a questão de em que medida os direitos humanos podem realmente vir a ser concretizados nas condições atuais dos países atrasados e das nações em desenvolvimento, especialmente a América Latina.

Palavras-chave: II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos; universalismo; relativismo; países em desenvolvimento; América Latina.

SUMMARY

The Second World Congress of Human Rights, which took place in Vienna in July 1993, intended to inaugurate a new stage in the guarantee of the rights of man. The Congress' concluding document sought to reconcile two conflicting positions: that of representatives of industrialized nations — who held that human rights, because of their "universal" character, stood above the issue of national sovereignty; and that of backward and recently-industrialized countries — who held that political and social rights were merely a "cultural expression of the West", which explains why nations with different levels of economic development and cultural tradition have divergent conceptions of human rights. This article takes up the Congress' conclusions to discuss how human rights really might come to be guaranteed in economically backward and developing nations, especially in Latin America.

Keywords: Second World Congress on Human Rights; universalism; cultural relativism; developing countries; Latin America.

Vistos do ângulo específico da América Latina, os direitos humanos têm uma trajetória histórica paradoxal: quanto mais são afirmados e reafirmados no tenso cotidiano das nações do continente, incorporando-se tanto no texto de suas constituições quanto no discurso de seus líderes políticos, sindicais, comunitários e religiosos, mais eles se abrem interrogativamente em direção a um futuro sempre concebido como um problema e jamais como uma certeza.

Este texto foi preparado para a Conferência "Preparando-se para o século 21: direitos humanos, democracia e desenvolvimento", promovido pela Academia Internacional Liberdade e Desenvolvimento, Sintra (Portugal), em 20 de outubro a 3 de dezembro de 1993.

O ceticismo inerente a esse paradoxo deve ser encarado antes como um juízo de fato do que como um juízo de valor. Neste momento em que algumas nações latino-americanas vêm conseguindo manter intocada a democracia representativa, reunindo as condições institucionais mínimas para assegurar a plenitude dos direitos humanos no seu sentido liberal-clássico, ou seja, como direitos voltados ao reconhecimento da propriedade privada, da igualdade jurídica e das liberdades de expressão e de iniciativa, as condições econômicas do mundo contemporâneo vêm relativizando o peso e autonomia dos Estados nacionais. Trata-se de um fenômeno que, no caso específico da América Latina, os atinge justamente quando têm pela frente o desafio da estabilização da moeda, do equacionamento de uma dívida externa superior a US\$ 400 bilhões e da modernização de sociedades estigmatizadas pela pobreza generalizada de mais de dois terços de suas respectivas populações.

Por quanto tempo a democracia representativa tão arduamente conquistada no continente, na segunda metade dos anos 80, poderá subsistir sem um efetivo desenvolvimento material capaz de corrigir — ou pelo menos atenuar — as profundas desigualdades sociais, setoriais e regionais? Além disso, como estender os direitos humanos do plano dos direitos civis e da segurança patrimonial para o plano dos direitos à vida, ao trabalho, à saúde, à educação, à alimentação, à moradia e à seguridade em países marcados por dualismos perversos e por inúmeras demandas particulares envolvendo sujeitos históricos novos e portadores de necessidades não enquadráveis nas generalizações abstratas das instituições político-jurídicas forjadas à luz dos modelos tradicionais de Estado de Direito?

Concebida para enfrentar essas questões, com a finalidade de inaugurar uma nova etapa na implementação dos direitos do homem no exato momento em que metade da população do planeta vive em estado de miséria e em que 20 milhões de pessoas morrem anualmente por causas ligadas à fome, a II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em julho de 1993, acabou produzindo, ao seu término, um documento algo contido em termos substantivos, destacando-se basicamente por seus propósitos pragmáticos e programáticos. Tais características decorrem da dificuldade enfrentada por seus autores para "acomodar" duas posições conflitantes: a dos representantes dos países industrializados, para quem os direitos humanos, por serem "universais", estariam acima da soberania nacional; e a dos países atrasados e de industrialização recente, para os quais os direitos políticos e sociais seriam apenas uma "expressão cultural do Ocidente", motivo pelo qual nações com diferentes graus de desenvolvimento econômico e de tradição cultural teriam concepções distintas de direitos humanos. Liderados pelos Estados Unidos, os primeiros alegaram que nenhum país pode escudar-se no relativismo para sufocar os direitos básicos de seus cidadãos. Liderados pela China, entre outros, os segundos afirmaram que a definição de direitos humanos precisa levar em conta as particularidades nacionais e seus respectivos meios históricos, religiosos e culturais.

Examinadas ambas as posições com objetividade e isenção, verifica-se que a verdade parece estar, ainda que parcialmente, com os dois lados. Os "universalistas" têm uma parcela de razão quando acusam seus adversários de invocar o "relativismo" para impedir interferências políticas externas contrárias ao extermínio de crianças e adolescentes, ao genocídio de minorias étnicas, às perseguições religiosas, aos regimes autoritários, às diferentes formas de tortura física ou moral, à supressão da liberdade de manifestação de pensamento e à eliminação dos direitos civis. Por sua vez, os "relativistas" também têm uma parcela de razão quando acusam seus adversários de promover fortes restrições aos imigrantes, de combater com meios ineficazes os movimentos neofascistas e as emergentes xenofobias racistas em suas fronteiras, de não implementar políticas públicas voltadas aos segmentos indigentes de suas próprias populações, de não se preocuparem com o auxílio financeiro às nações atrasadas e de invocar o combate ao tráfico de drogas como pretexto para intervir na soberania dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

Comprometida por esse impasse, a Conferência de Viena acabou tratando de modo contemporizador as propostas mais concretas¹. Expressando o consenso possível nesse encontro, seu documento final enfatiza (a) a universalidade dos direitos civis e sociais, (b) a indivisibilidade dos direitos humanos, (c) o papel fiscalizador das entidades não governamentais, (d) a co-responsabilidade na promoção dos direitos fundamentais e (e) o desenvolvimento como condição básica para a manutenção da democracia. O texto também conclama à eliminação da pobreza extrema, por configurar uma violação à dignidade humana; solicita à comunidade internacional esforços para aliviar os países em desenvolvimento do peso da dívida externa; e destaca o processo de formalização dos instrumentos de implementação dos direitos humanos, que exigem a ratificação universal e sem reservas dos tratados e protocolos acordados no âmbito do Sistema das Nações Unidas². Apesar da natureza basicamente programática desse documento, em face das dificuldades políticas apontadas, a ênfase a esses objetivos em hipótese alguma pode ser desmerecida por sua força simbólica no cenário sócio-econômico mundial contemporâneo. Mas, passando do plano da palavra para o plano da ação, em que medida podem eles realmente vir a ser concretizados nas condições atuais dos países atrasados e das nações em desenvolvimento?

No caso específico da América Latina, onde a espiral inflacionária e as incertezas econômicas exponenciaram o impacto social do desequilíbrio fiscal, da dívida externa, da concentração de renda, o desafio interposto pela Declaração de Viena está na formulação de modelos políticos e normativos capazes de pôr numa perspectiva totalizadora todas as relações assimétricas e multiformes que têm fragmentado o espaço político da democracia representativa no continente. Esse desafio pressupõe Estados modernos dotados de efetivo poder de articulação de políticas públicas, a partir do estabelecimento de prioridades para a promoção de reformas sociais, com o objetivo de eliminar as hierarquias de privilégios, pôr fim à distribuição

(1) A proposta mais importante foi apresentada pela Anistia Internacional, com apoio dos Estados Unidos, para a criação de um "Alto Comissariado" da ONU, com poderes de indicar, ao Conselho de Segurança da ONU, as nações passíveis de intervenção por desrespeito sistemático aos direitos humanos. Ela foi recusada com base no argumento de que, a pretexto de enriquecer a civilização, cada país acabaria transferindo sua soberania para uma entidade supranacional. Como as decisões do Conselho de Segurança resultam basicamente da vontade das cinco potências que nele têm assento permanente, seriam elas, em última análise, os intérpretes exclusivos dos direitos fundamentais do homem e os juízes supremos da vigência da soberania de cada país e da legitimidade dos atos de cada governo.

(2) Para uma arguta análise desse texto, ver Trindade, Antonio Augusto Cançado. "Direitos humanos: Declaração de Viena mantém caráter universal". *Políticas Governamentais*. Brasília: Ibase, 1993, nº 93, e "A II Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos". *Correio Brasiliense*, 2 de agosto de 1993. Segundo o autor, os resultados da conferência não se exaurem no seu documento final, sendo tão ou mais importante "o diálogo universal [...] que certamente fortalecerá o movimento dos direitos humanos no sentido de consolidar um monitoramento contínuo de sua observância por todos e em toda parte".

desigual dos "direitos adquiridos", superar uma complexa estrutura de preconceitos e responder, de modo tão consequente quanto eficaz, às reivindicações coletivas dos segmentos economicamente marginalizados.

Crescimento do PIB per capita e inflação (Anos 80)

	PIB per capita			Inflação		
	1985	1989	1990	1985-89	1989	1990
Argentina	-2,1	-5,6	-1,8	468,6	4.923,8	1.344,4
Brasil	2,2	1,2	-5,9	489,4	2.337,6	1.585,2
Bolívia	-1,8	-0,1	-0,2	192,8	16,6	18,0
Chile	4,4	8,0	0,3	19,8	21,4	27,3
Colômbia	2,7	1,5	2,1	24,5	26,1	32,4
México	-1,3	0,9	1,7	73,8	19,7	29,9
Peru	—	13,2	-6,8	443,2	2.775,8	7.649,7
Venezuela	-1,1	-10,1	3,2	32,5	81,0	36,5

Fonte: CEPAL, 1990 e 1991.

No entanto, até que ponto isso é possível num cenário mundial fortemente caracterizado pelos fenômenos da globalização econômica e da flexibilização das estruturas de produção — os dois fatores diretamente responsáveis pela relativização do peso e da autonomia dos Estados nacionais? Esta indagação é formulada no exato momento em que as relações internacionais subjacentes à Conferência de Viena se caracterizam por dois movimentos opostos: o da integração e o da balcanização. Por um lado, o mundo desenvolvido cada vez mais se pauta por uma visão seletiva e oligárquica da agenda internacional, impondo temas recorrentes como a geração de formas cooperativas de interdependência econômica, a unificação monetária, a criação de grandes blocos comerciais e a emergência do Leste europeu como um novo mercado consumidor. Por outro lado, as manifestações crescentemente violentas de nacionalismo, não só na Europa mas também na Ásia e na África, e a erosão dos espaços políticos e sociais em alguns países em desenvolvimento, especialmente da América Latina, pondo em risco as condições mínimas de governabilidade, constituem-se em explosivo contraponto do processo de unificação e flexibilização da economia mundial.

Grupo Andino: dívida externa total (em milhões de US\$)

País	1975	1985	1993(a)
Bolívia	855	4.805	3.623
Colômbia	2.746	14.244	16.779
Equador	708	8.702	12.493
Peru	5.076	12.885	22.667
Venezuela	1.492	35.335	35.000

Fonte: IPS, dados do Instituto Nacional de Estatística (Peru), Ministério do Planejamento da Bolívia, Banco Central do Equador, Banco da República (Colômbia), Ministério da Fazenda da Venezuela, Banco Interamericano de Desenvolvimento e ILZA, 1993.

(a) último dado disponível.

Mercosul: dívida externa total (em milhões de US\$)

País	1975	1985	1993(a)
Argentina	8.171	50.946	60.000
Brasil	23.769	106.147	35.047
Chile(b)	4.762	20.384	19.124
Paraguai	228	1.817	1.249
Uruguai	787	3.920	7.300

Fonte: IPS, com dados dos bancos centrais do Uruguai, Paraguai, Brasil, Argentina e Chile e o BID.

(a) último dado disponível.

(b) O Chile não pertence ao Mercosul, mas está incluído nesta lista por seus crescentes vínculos com os países membros do grupo.

Nesse cenário de contradições, as endividadas nações latino-americanas têm ultimamente participado mais como detentoras passivas do que como gestoras ativas das vantagens e resultados alcançados pelos organismos internacionais multilaterais que, paradoxalmente, ajudaram a criar. No âmbito desses organismos, as nações latino-americanas muitas vezes são tratadas como permanente fonte de problemas, acusadas de violar direitos fundamentais, degradar o meio ambiente, fomentar migrações, ignorar a propriedade intelectual e impor o protecionismo comercial. Na lógica sempre pragmática das nações desenvolvidas, em cujo âmbito a crescente integração do mercado de bens e serviços, a interpenetração das grandes estruturas empresariais e a conexão dos mercados financeiros vão condicionando a capacidade de coordenação econômica e articulação política de seus Estados, a ênfase tem sido dada à "revitalização" do livre comércio e à "libertação" dos agentes produtivos, sob a forma de estratégias de deslegalização e desregulação. O que vem alimentando e justificando essa ênfase são as sucessivas ondas de transformação tecnológica dos países avançados, responsáveis pelo deslocamento do eixo de competição do comércio internacional, a partir dos anos 90: antes delas, a competição girava em torno do controle das matérias-primas estratégicas: hoje, porém, concentra-se em torno do controle de novos processos e escalas mundiais de produção³ — o que tende a liquidar as vantagens comparativas das nações em desenvolvimento que contam com amplas reservas energéticas e mão-de-obra abundante e barata.

Seja por meio da reorganização das empresas multinacionais, seja por meio da modernização da rede internacional de fornecedores em torno de um grande conglomerado, a globalização econômica e a flexibilização da produção se dão a partir da ruína das muralhas da tradicional "economia das chaminés". Isto é, com a obsolescência do paradigma técnico-industrial baseado nos conceitos tayloristas e nos métodos fordistas de produção (trata-se curiosamente, do mesmo paradigma tão perseguido pelas ditaduras burocrático-militares dominantes na América Latina ao longo dos anos 60 e 70, com suas políticas econômicas "voltadas para dentro", fechadas aos fluxos do comércio internacional em nome do alargamento da "soberania nacional", mediante um intervencionismo regulatório que minou a formação dos sistemas relativos de preços, salários, juros, câmbio e tarifas). Ao substituir o paradigma de base eletromecânica prevalente até a década de 80, fundado na fabricação de produtos homogêneos e em

(3) Ver, nesse sentido, "Technology and economy: the key relationship", relatório de conclusão do Technology and Economy Programme, OECD, 1992, e Porter Michael. *The competitive advantage of nation*. Nova York: The Free Press, 1990. Ver também, Piore, M. e C. Sabel. *The second industrial divide*. Nova York: Basic Books, 1984; Santos, Boaventura. "Subjetividade, cidadania e emancipação". *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, 1991, nº 22; e Portes, Alejandro. "Quando mais pode ser menos: normas trabalhistas, desenvolvimento e economia informal". *Novos Estudos*, nº 35, março 1993.

etapas isoladas, por outro baseado na velocidade do desenvolvimento da informática e das técnicas industriais, propiciando estruturas produtivas flexíveis, diferenciadas e integradas e introduzindo novos padrões de eficiência, em termos de organização, administração e qualificação de recursos humanos, as ondas de transformação tecnológica dos anos 90 vieram acompanhadas de dois tipos de consequências sociais e políticas.

Por um lado, ao deflagrar um processo de crescimento sem um aumento correspondente na criação de novos postos de trabalho (fenômeno conhecido como "jobless growth"), essas mudaram a estrutura do mercado de empregos. Com isso provocaram a heterogeneização das relações salariais, (a) acentuando o fosso entre os ganhos das várias categorias de trabalhadores, (b) aumentando crescentemente o desemprego dos trabalhadores menos qualificados (conforme se vê no quadro abaixo) e (c) abrindo caminho, dessa maneira, tanto para a desradicalização das demandas operárias quanto para o esvaziamento dos modelos social-democratas de transformação social e política. A existência de várias relações salariais (como a vinculação da remuneração exclusivamente à produtividade, o aumento das jornadas de trabalho acompanhado do encurtamento dos períodos de contratação, a expansão do trabalho subcontratado e a subsequente redução dos benefícios sociais) e a segmentação do mercado de trabalho (com a realocação das unidades produtoras, a flexibilização das condições de recrutamento, a adoção dos contratos por tarefa e a tendência ao uso da mão-de-obra cada vez mais qualificada e menos onerada com os custos sociais) terminam (a) fragmentando o movimento operário, (b) reduzindo sua capacidade de resistência à transformação da "terceirização" numa técnica de controle social e, por fim, (c) acarretando a própria perda do papel "central" dos sindicatos no processo político.

**O desemprego nos países desenvolvidos
(taxas de desemprego em % da força de trabalho)**

País	1991	1992
Austrália	10,2	11,3
Bélgica	7,7	8,4
Canadá	10,3	11,3
França	9,9	10,4
Alemanha(*)	6,3	7,0
Holanda	4,4	4,5
Itália	10,3	10,6
Japão	2,0	2,2
Espanha	15,3	14,9
Suécia	3,1	5,2
Suíça	1,5	3,5
Inglaterra	8,8	10,1
EUA	6,9	7,4

(*) Dados da ex-Alemanha Ocidental apenas.

Fonte: *The Economist Year Book*, 1993.

O que se tem, a partir daí, é um dualismo perverso: enquanto os trabalhadores mais qualificados dispõem de condições para desenvolver fórmulas menos conflitivas e mais cooperativas de relacionamento com os empregadores, partindo do "imperativo categórico" de que a manutenção de seus postos de trabalho depende basicamente do poder de competitividade e progresso das empresas, os trabalhadores menos qualificados tendem a ser jogados para fora do sistema produtivo da economia formal. Esses trabalhadores, que já ganhavam menos quando estavam empregados, dificilmente podem conquistar outros postos de trabalho, pois carecem de qualificação suficiente para atuar no âmbito do novo paradigma tecnológico-industrial. Como num círculo perverso, quanto mais permanecem desempregados, mais defasados ficam com relação às inovações tecnológicas das empresas; e quanto mais conscientes se tornam dessa defasagem, mais (como se vê no próximo quadro) sentem-se estimulados a migrar para os países mais industrializados na busca de uma oportunidade profissional.

Os números da migração trabalhista (trabalhadores que se mudaram em busca de emprego)

Origem	Destino	Quantidade
América Latina	EUA	9 milhões
Ásia	EUA	4 milhões
Leste Europeu	Europa Ocid.	3 milhões
Norte da África	Europa Ocid.	3 milhões
Centro-Sul África	Europa Ocid.	2,5 milhões
Índia, Paquistão e Sudeste Ásia	Europa Ocid.	1,5 milhão
Ex-Iugoslávia, Turquia e Or. Médio	Europa Ocid.	4 milhões
Sudeste da Ásia	China e Ásia Central	1 milhão

A ampliação do ritmo de crescimento sem a paralela expansão das taxas de emprego, entreabrindo uma espécie de "seleção biológica" no mercado de trabalho, em cuja dinâmica sobrevivem os mais qualificados e capazes de exercer múltiplas tarefas simultaneamente, é uma das principais razões que têm levado os sindicatos trabalhistas de diferentes setores econômicos a uma posição de fraqueza política crônica, ao longo destes últimos anos. Este também é um dos principais motivos que tem propiciado uma certa desintegração estrutural do movimento operário urbano. Trata-se de um processo devastador que, na situação-limite, vem provocando a perda da centralidade da própria classe trabalhadora como ator em torno da qual se formavam, até as décadas de 60, 70 e 80, projetos político-ideológicos "totalizadores".

Por outro lado, as ondas de transformação tecnológicas dos anos 90 também vêm provocando a transferência para os países em desenvolvimento das fases produtivas que envolvem trabalho manual, das que têm sua

competitividade baseada no baixo custo dos salários e das que exigem um enorme controle de seu impacto negativo sobre o meio ambiente. Quanto maior é essa transferência, maior a concorrência muitas vezes selvagem entre mercados de trabalho locais, regionais e nacionais por novas oportunidades de investimento, obrigando as nações em desenvolvimento a competir entre si pelas contrapartidas muitas vezes desfavoráveis dos grandes conglomerados industriais e financeiros. Entre os desdobramentos mais importantes dessa competição destaca-se o enfraquecimento do trinômio Estado-nação-indústria nacional que por inúmeras décadas garantiu, como horizonte espaço-temporal, a direção e a coesão simbólica dos países latino-americanos. Por causa desse enfraquecimento, (a) os Estados nacionais têm comprometida sua capacidade de coordenação macroeconômica, (b) revelam-se incapazes de impedir a transferência de parte de seu poder decisório para as áreas de influência do capital privado e dos grandes conglomerados empresariais, (c) enfrentam dificuldades para assegurar a eficácia de seus instrumentos de política industrial baseados na imposição de restrições aos fluxos de capitais e mercadorias e, por fim, (d) dispõem de poucas condições políticas e financeiras para administrar o custo social da transformação das relações entre o capital e o trabalho provocada pela substituição do antigo paradigma "fordista" pelo novo paradigma da "especialização flexível da produção".

I

Esse é o nó estrutural para a efetividade dos direitos humanos na América Latina após a Conferência de Viena, levando-se basicamente em conta sua proposta para conjugá-los tanto com o desenvolvimento econômico quanto com a democracia. Se no plano político do mundo desenvolvido, ao longo dos últimos anos, aumentou o número de bens, interesses e sujeitos aptos a serem tutelados pelo rótulo "direitos humanos", valorizando-se as conquistas "pós-materiais" (como o controle do meio ambiente, o reconhecimento das singularidades de certas minorias, a ampliação da oferta de lazer etc.), no plano social dos países latino-americanos o enfraquecimento do Estado nacional dificulta o reconhecimento dos direitos mínimos de amplos contingentes de suas respectivas sociedades, cujo denominador comum é a miséria que atinge cerca de 44% da população global do continente.

A cada hora, a título de ilustração, morrem na América Latina 114 crianças menores de cinco anos vitimadas por doenças intestinais e respiratórias, todas curáveis caso os direitos à saúde e à assistência social fossem efetivamente concretizados sob a forma de políticas públicas competentes; 6 milhões de crianças sofrem de desnutrição moderada e 1 milhão de desnutrição grave. Há 78 milhões de crianças e adolescentes vivendo em condições sub-humanas, o que equivale a metade do total de

todos os pobres, indigentes e miseráveis da América Latina. As crianças também são as que mais sofrem com as guerrilhas e os conflitos políticos armados; 80% das vítimas entre a década de 50 e a década de 90 são menores⁴.

Do ponto de vista das disparidades sócio-econômicas, o Brasil, a maior nação do continente, configura um exemplo objetivo. Entre os anos 60 a 80, os 20% mais pobres tiveram sua participação na renda reduzida de 3,9% para 2,8%, enquanto os 10% mais ricos passaram de uma participação de 39,6% para 50,9%. Essa tendência acentuou-se a partir da década de 80: enquanto em 1960 os 50% mais pobres da população economicamente ativa detinham 16% da renda total, em 1980 esta participação declinou para 14,4%, e em 1983 para 12,4%, levando o país a encabeçar a listagem feita pelo Banco Mundial dos países com a mais alta taxa de concentração de renda, batendo o Nepal, Quênia, Panamá, Peru, Índia e México. O quadro é mais dramático quando examinado do ângulo da pobreza absoluta: em 1980, 60% das famílias tinham rendimentos mensais de até três salários-mínimos (US\$ 126) e 42% estavam na faixa de até meio salário-mínimo (US\$ 21); em 1984, quase 12 milhões de famílias, 37,6% do total, tinham rendimentos de até dois salários-mínimos (US\$ 84). A esses indicadores é preciso acrescentar a existência de 30 milhões de analfabetos adultos, 55 milhões de pessoas sem água encanada, 40 milhões sem luz elétrica, 86 milhões — quase três quartos da população — ingerindo diariamente bem menos do que as 2.240 calorias prescritas como dieta mínima pela Organização Mundial de Saúde, 70 milhões vitimados por verminose, 5 milhões sofrendo do mal de Chagas e de uma mortalidade de 92 crianças (antes de completarem um ano) entre cada mil. Quanto à distribuição das propriedades agrícolas, apenas vinte famílias e grupos empresariais controlam 20.291.412,4 hectares de terras agrícolas, enquanto 10 milhões de famílias de lavradores não dispõem de áreas próprias para seu sustento⁵.

Esses indicadores sócio-econômicos revelam que uma parte expressiva da população brasileira é constituída por "párias", no sentido proposto por Hannah Arendt a esse termo⁶; situada à margem do mercado formal de emprego, ela se torna "supérflua" no âmbito do paradigma econômico vigente, passando assim a viver mais no "estado de natureza" — ou seja, sem leis garantidas em sua universalidade, ficando por isso mesmo à mercê das inúmeras formas de violência física ou moral — do que no "estado civil", fundado no império da lei, na segurança jurídica e no direito a ter direitos. Condenados à marginalidade sócio-econômica e, portanto, à fome, ao trabalho muitas vezes escravo, à exploração e condições hobbesianas de vida, esses amplos segmentos miseráveis, indigentes e pobres da população jamais aparecem no Brasil contemporâneo como portadores de direitos subjetivos públicos nem como "sujeitos de direito" enquadrados nas garantias fundamentais e nas liberdades estabelecidas pela ordem constitucional. Dela excluídas em termos concretos, por falta de leis regulamentares nos dispositivos relativos à assistência social e pela crônica ineficácia dos

(4) Cf. Unicef, relatório de 1992, capítulo relativo à América Latina.

(5) Cf. *Brasil, Relatórios Sobre a Situação Social do País*. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Instituto de Economia Unicamp, 1985, 1986, 1987 e 1988. Ver, também, Martine, George. "A resolução da questão social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras". In: Martine, George, org. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Rio de Janeiro: IPEA/IPLAN, 1990; Gottschalk, Juarez Brandão Lopes. "Recessão, pobreza e família". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v. 4, n° 1, 1990; e o relatório do Banco Mundial, "Social spending in Latin America: the story of the 1980s", Washington, 1990.

(6) Ver, nesse sentido, *The human condition*. Chicago: Chicago University Press, 1958.

serviços governamentais de assessoria legal, o que limita seu acesso aos tribunais, tais segmentos aparecem apenas e tão-somente como "necessitados" ou "hipo-suficientes", ou seja, como contingentes sociais invisíveis juridicamente, cujo único "direito" possível é o agradecimento e a reverência pelas eventuais concessões beneméritas do Estado.

Para estes segmentos, afinal, qual é o significado do direito à propriedade se jamais terão condições de se tornarem proprietários? Do mesmo modo, qual o sentido do direito à livre iniciativa se não dispõem de terras para cultivar? O que represente o sentido do direito à inviolabilidade do lar para aqueles que, nas favelas, nos guetos e nas periferias, têm seus barracos, cortiços e casas invadidos pela polícia e para os que são presos sem ordem judicial? Qual o alcance do direito à livre expressão para quem não dispõe dos meios necessários para se expressar? Que significado tem a divisão dos poderes para os que não dispõem de meios financeiros para o acesso à Justiça, ficando à mercê dos degradados serviços gratuitos de assistência judiciária? Como é possível que os "excluídos" respeitem as leis se muitos daqueles cuja responsabilidade é defendê-las muitas vezes as desrespeitam impunemente? Que credibilidade têm os códigos quando muitas de suas normas são editadas e reeditadas conforme interesses do poder econômico? Que validade têm textos constitucionais que concedem direitos impossíveis de serem reconhecidos ou concretizados, por ausência de leis regulamentares destinadas a torná-los eficazes em termos formais e materiais?

Com a ruptura dos nexos mínimos de pertinência e solidariedade decorrente dessa fragmentação social, é natural que o conceito de "justiça" tenda a desaparecer da consciência coletiva e as relações de mando e obediência a se caracterizarem por atos de força bruta cujo único parâmetro acaba sendo o próprio confronto entre "incluídos" e "excluídos". Nesse contexto explosivo inerente à experiência cotidiana de miséria e violência generalizada não só no Brasil, mas em quase toda a América Latina, os riscos da deterioração tanto dos padrões morais quanto dos marcos legais são o de um crescente desprestígio da própria democracia tão arduamente conquistada nos anos 80 e o de um subsequente esvaziamento de seu significado como valor fundamental — entre outros motivos porque o caldo de cultura de sociedades com suas identidades coletivas ameaçadas invariavelmente propicia as condições "ideal-típicas"⁷ para um populismo desenvolvido e cultivado em nome do restabelecimento de um "sentido de ordem" e da restauração de um "sentimento de comunidade".

Nesse sentido, a sobrecarga de demandas reivindicatórias impossíveis de serem atendidas a curto prazo pela democracia representativa, conjugada com a frustração das expectativas de mobilidade social por meio da burocracia estatal ou mesmo do livre mercado, a partir dos malogrados programas de industrialização e de estabilização econômica postos em prática pelos regimes burocrático-autoritários nos anos 60 e 70 e pelos primeiros governos democráticos que lhes sucederam, nos anos 80, já provocaram grandes explosões de populismo nas últimas eleições presiden-

(7) O conceito de "tipo ideal" é aqui utilizado no sentido dado por Max Weber a esse termo. Em termos metodológicos, o "tipo ideal" corresponde a um processo de construção conceitual que abstrai de fenômenos concretos o que existe, expondo como se desenvolvem formas específicas de ação social. O tipo ideal é um vazio de conteúdo real, consistindo em pautas de contratação que permitem os fenômenos sociais na sua relatividade; o tipo ideal não é uma hipótese ou proposição que pode ser classificada como verdadeira ou falsa, mas apenas como válida ou inválida conforme sua utilidade para a compreensão significativa dos acontecimentos. Ver, nesse sentido, Weber, Max. *Economia y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1977, e *Teoria das ciências sociais*. Lisboa: Presença, 1974.

ciais na América Latina, com resultados trágicos. Apelando para formas emotivas de coesão e identidade, como a crítica agressiva contra a riqueza, contra o privilégio e contra a política convencional, o populismo costuma ser indiferente a conteúdos programáticos, motivo pelo qual pode ser facilmente combinado com tentativas autoritárias de "modernização" — como se viu no Brasil de Collor, entre 1990 e 1992, e como agora se vê no Peru de Fujimori.

Fabricado por artífices capazes e habilidosos no manuseio das técnicas produtoras de ficção política, recriando a linguagem para lhes atribuir funções inéditas com o objetivo de produzir certos efeitos e estimular reações de ódio, desprezo, disciplina e subserviência, o populismo hoje emergente na América Latina revela a dialética perversa dos ambiciosos programas de "modernização" que, desde o final da década passada, têm sido adotados no continente. Procurando inserir-se na dinâmica do processo de globalização da economia e da especialização flexível da produção, os governos latino-americanos vêm promovendo ajustes estruturais que (a) aumentam a fragmentação social, em vez de neutralizá-la; (b) enfraquecem as empresas nacionais, com a abertura das fronteiras econômicas aos fluxos do capital internacional; (c) reduzem as dimensões das plantas industriais, como fontes geradoras de emprego, a partir da substituição do velho paradigma "fordista" pelo novo paradigma tecnológico-industrial; e (d) acentuam a marginalidade econômica dos segmentos sociais menos organizados, por causa das políticas de estabilização da moeda ortodoxas forjadas com base na racionalidade técnico-instrumental subjacente ao "Consenso de Washington"⁸.

Nas experiências de "modernização" e ajuste econômico que deram "certo", como as registradas na Argentina, Bolívia, Chile e Venezuela, cujos governos se destacaram por impor controles rígidos de gastos públicos, promover a privatização de empresas estatais e de serviços governamentais básicos, extinguir o protecionismo comercial, suprimir restrições ao capital internacional e cumprir rigorosamente o cronograma de pagamento da dívida externa, as distâncias sociais e setoriais não apenas aumentaram, como também modificaram o perfil da diferenciação social, dando lugar a uma heterogeneização que se caracteriza por um enfraquecimento progressivo das formas associativas clássicas — entre elas, as organizações sindicais, os movimentos populares, as associações comunitárias, as entidades religiosas e os próprios centros de defesa dos direitos humanos. Verifica-se aí, no plano interno de cada país latino-americano, o mesmo fenômeno já apontado no plano externo: crescente integração transnacional do mundo resultando na desintegração nacional; a reestruturação da economia internacional segmentando as sociedades nacionais, ao criar circuitos e mercados fechados entre si; a especialização da produção funcionando em cadeias e blocos divididos, embora economicamente interligados⁹. Já nas experiências "modernizadoras" fracassadas, como as ocorridas no Brasil, os conflitos distributivos terminaram sendo mascarados por uma espiral inflacionária que vem permitindo a transferência dos custos

(8) Forjada no plano teórico a partir da convergência de autores como o liberal clássico Friedrich Hayek, o monetarista Milton Friedman e os teóricos da escolha pública James Buchanan e Mancur Olson, e temperada com o pragmatismo típico dos economistas que trabalham nas grandes organizações burocráticas, a ideia do "Consenso de Washington" é partilhada pelo Departamento do Tesouro, pelo Federal Reserve e pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, pelos ministérios das Finanças dos demais países do Grupo dos Sete e pelos presidentes dos vinte maiores bancos internacionais permanentemente ouvidos pelos organismos multilaterais. Esse "consenso" é constituído por dez reformas básicas: (1) disciplina fiscal para eliminação do déficit público; (2) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, com a supressão de subsídios; (3) reforma tributária, mediante a universalização dos contribuintes e o aumento de impostos; (4) adoção de taxas de juros positivas; (5) determinação da taxa de câmbio pelo mercado; (6) liberalização do comércio exterior; (7) extinção de restrições para os investimentos diretos; (8) privatização das empresas públicas; (9) desregulação das atividades produtivas; e (10) ampliação da segurança patrimonial, por meio do fortalecimento do direito à propriedade. Ver, nesse sentido, Williamson, John. "What Washington means by policy". In: *Latin American Adjustment: how much has happened*. Institute for International Economics, 1991.

(9) Ver, nesse sentido, Lechner, Norbert. "A la búsqueda de la comunidad perdida: los retos de la democracia en América Latina". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Barcelona, 1991, vol. 129.

sociais de maneira sequencial, ou seja, dos setores mais fortes e articulados, que se valem dos mecanismos de indexação e das práticas centralizadas de formação de preços para antecipar a inflação futura, aos setores mais fracos, como as pequenas e médias empresas competitivas, que também asseguram o repasse da inflação já ocorrida, culminando com os setores mais frágeis e desorganizados, como os assalariados, incapazes de obter a correção de seus vencimentos na mesma proporção da desvalorização da moeda, provocando o aumento da concentração de renda e agravando o esgarçamento do tecido social¹⁰.

(10) Ver, nesse sentido, Faria, José Eduardo. *Direito e economia na democratização brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1993.

II

Eis, em suma, o dilema latino-americano: para não se autocondenarem ao sucateamento e à degradação de suas estruturas produtivas, as nações do continente não podem alimentar a ilusão de permanecerem fechadas aos impulsos auto-regulatórios de uma economia globalizada; no entanto, as alternativas de que dispõem para a ampliação de seu nível de competitividade e para o aumento de sua presença nos mercados internacionais tendem a agravar a desintegração da vida social e a aviltar a cidadania, minando as bases da democracia recém conquistada. Para funcionar sem o risco dos retrocessos inerentes às explosões de populismo, o regime democrático depende de graus mínimos de igualdade substantiva — condição "sine qua" para a revitalização de um "sentimento de identidade coletiva". Em contextos sociais fragmentados, contudo, como compatibilizar a modernização impulsionada pela racionalidade técnico-instrumental do paradigma "pós-fordista" com uma democracia capaz de ser algo mais do que um conjunto de regras e procedimentos balizando o processo político-decisório — uma democracia também concebida como um valor universal em termos de justiça, dignidade e solidariedade?

Há, evidentemente, um certo ceticismo no modo como a questão acima foi colocada. Tal ceticismo, todavia, não deve ser entendido como uma desistência da luta pelos direitos humanos, por se considerá-la inviável *a priori*. Ao contrário do otimismo ingênuo muitas vezes presente nas análises do documento final da Conferência de Viena, o pessimismo radical da razão permite superar visões a meu ver algo limitadas e banalizadas dos direitos humanos, abrindo caminho para novas formas de luta em sua defesa. Deixando-se de lado as tradicionais concepções jurisdicistas, que sofrem de uma contradição crônica, os direitos humanos encarados numa perspectiva mais política do que normativa possibilitam ações sempre incertas quanto à obtenção de resultados concretos no curto prazo, tendo em vista sua formalização legislativa, mas potencialmente desafiadoras e efetivamente transformadoras a médio e longo prazo. A tendência das concepções jurisdicistas, como se sabe, é desideologizar os direitos humanos mediante um rol de conceitos vagos e indeterminados que, invariavel-

mente, os reduzem a demandas de garantias legais e de salvaguardas jurídicas.

Em quase todas as nações latino-americanas, que se destacam pela forte influência do formalismo jurídico em sua cultura política, afirma-se que a democracia só é garantida quando os direitos humanos são inscritos numa constituição. Na prática, porém, sua reiterada afirmação nos textos constitucionais não tem sido a garantia necessária e suficiente de sua efetividade. Embora as concepções jurisdicistas enfatizem que os direitos humanos devam ter a mesma força normativa da própria constituição, ou seja, um valor superior ao das leis ordinárias, isto nem sempre acontece. Por quê? Porque os direitos humanos correm o risco de serem pervertidos no exato momento em que são "institucionalizados" juridicamente. Concebidos historicamente como um mecanismo de proteção dos cidadãos contra o arbítrio do Estado, eles podem ser esvaziados na medida em que é o próprio Estado que os regulamenta.

Há sempre, quando se invoca a proteção dos direitos humanos, uma situação de desequilíbrio estrutural de forças: desequilíbrio essencial e não contingente ou accidental, por essência e não por accidens. A vítima da violação, seja um indivíduo ou um grupo, é permanente e estruturalmente subordinada ao autor da violação, visto que a violação parte de uma organização que reúne meios de forma permanente, capazes de violar continuamente a dignidade mesma da vítima ou de outras em posição semelhante¹¹.

Dito com outras palavras, mas chegando-se às mesmas conclusões: como os direitos humanos são sempre inseparáveis de sua garantia, nas concepções jurisdicistas, e como essas garantias costumam ser concebidas na perspectiva de limitações normativas impostas pelo poder constituinte ao poder público, na realidade eles acabam tendo condições de funcionar somente a partir do próprio poder público¹². É por causa desse paradoxo que o desafio da concretização dos direitos humanos na América Latina exige a superação das concepções jurisdicistas em favor de práticas políticas comprometidas com a reconstrução ética dos vínculos sociais, com a condição de "dignidade humana" a ser incorporada no universo normativo-institucional e com a substituição dos "cidadãos-servos" (os sujeitos formais de direito que não dispõem de poder substantivo) por "cidadãos plenos" (capazes de influir nas decisões fundamentais relativas à organização da vida econômica e à construção dos lugares da convivência social).

Há um certo caráter utópico nessa proposta, é certo. Mas a utopia tem aqui uma conotação mais precisa do que aquela inerente ao seu sentido comum: "projeto irrealizável; quimera; fantasia". A utopia pode e deve ser concebida como um "horizonte de sentido" para as práticas políticas e para o alargamento dos espaços públicos da palavra e da ação. Originando-se

(11) Cf. Lopes, José Reinaldo de Lima. "Direitos humanos: compreensão teórica de sua história recente". *Revista de Informações legislativas*. Brasília, n° 95, p. 13.

(12) Discuto esse risco de perversão dos direitos humanos em "A noção de paradigma em Ciência do Direito: notas para uma crítica ao idealismo jurídico" e "Os novos paradigmas e os direitos do homem". In: Faria, José Eduardo Faria, org. *A crise do direito numa sociedade em mudança*. Brasília: UNB, 1989.

nas condições históricas e materiais em que se encontram os segmentos sociais marginalizados, a utopia assim concebida é a possibilidade do diverso e do original, identificando o que falta ou o que não se fez nas organizações sócio-econômicas e político-institucionais de onde nascem a opressão, a exploração e a degradação da dignidade humana¹³.

*Visualizada como promessa, a utopia se traduz em objetivos históricos e recebe dessa perspectiva concreta sua eficácia emocional e sua radicalidade revolucionária. O possível será então concebido como a transição rumo a uma meta ainda não possível, mas finalmente factível. Ao postular a factibilidade da utopia, o presente não é senão uma ordem provisória que apenas tem valor enquanto ante-sala do futuro*¹⁴.

Enquanto "horizonte de sentido", ou seja, direção na qual se caminha mas da qual o processo histórico não se aproxima necessariamente, a utopia revela-se assim crítica e denunciadora, partindo basicamente de onde se manifestam e onde costumam ser sentidas as limitações estruturais de um dado modelo de ordem social, econômica, política e cultural, em termos de justiça substantiva. Foi justamente essa concepção de utopia que, com todo seu potencial desafiador, tornou possível a conversão dos direitos humanos em instrumento de luta contra a censura à imprensa e a tortura dos presos políticos, nas épocas mais negras das ditaduras militares latino-americanas, nos anos 60 e 70; em instrumento de reivindicação de direitos de cidadania e liberdades públicas, quando os generais e seus tecnocratas, vendo erodidas suas bases de sustentação para a permanência no poder, nos anos 80, optaram pela "transição via transação"; em instrumento de afirmação dos direitos sociais, quando as nações do continente recém democratizadas iniciaram o processo de reconstrução de sua ordem constitucional. Do esforço pela proteção à integridade física dos presos políticos à reconquista de sua cidadania, passando pelo reconhecimento formal de certos direitos sociais, a luta pelos direitos humanos vem tendo como mola propulsora essa lógica utópica de resistência às formas explícitas, difusas e simbólicas de violência, opressão e exploração sempre presentes no cotidiano das sociedades latino-americanas.

Essa é a lógica que, a meu ver, deve alimentar a luta tanto pela universalização quanto pela efetivação dos direitos humanos nas condições sócio-econômicas atuais da América Latina, agora passando do estágio da resistência à *supressão de direitos*, ou à sua sistemática violação, à etapa da *conquista de poderes*. Ou seja, à fase de formulação e implementação de um projeto capaz de equacionar o dilema latino-americano tendo em vista a ênfase da Conferência de Viena ao desenvolvimento como fator de garantia da manutenção da democracia e da expansão dos direitos fundamentais. Pelo que já foi exposto, fica claro que a universalização e a efetivação dos

(13) Sobre a utopia como forma de luta e como limite de possibilidade humana, ver Hinkelammert, Franz. *Crítica à razão utópica*. São Paulo: Paulinas, 1986. Nas concepções tradicionais, diz este autor, a utopia aponta os valores a serem realizados no futuro, de tal modo que sua concretização poria fim à história; tais concepções revestem a utopia de um certo fervor religioso, destacando a superação de todos os males e problemas no dia final da redenção; é preciso "secularizar" essas concepções de utopia, propõe Hinkelammert, revelando-a como elemento constitutivo da realidade presente.

(14) Lechner, Norbert. "El consenso como estrategia y como utopia". In: *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago: Flacs, 1984, pp. 193. Para uma análise do uso dessa noção de utopia "secularizada" pelos movimentos populares, no Brasil, ver Lopes, José Reinaldo de Lima. "Direito, Justiça e utopia", e Faria, José Eduardo. "Mitos e conflitos: os direitos humanos no Brasil", in *A crise do direito numa sociedade em mudança*, op. cit. Ver, também, Nascimento, Melillo Dinis do. "Direitos humanos e democracia: apontamentos para um outro jeito de caminhar". Recife, 1993, mimeo.

direitos humanos requer, necessariamente, um freio no ímpeto da acumulação privada das riquezas e uma disciplina mais vigorosa dos sistemas abstratos da moeda e do poder econômico, como condição básica de proteção do "mundo da vida". Contraditoriamente, como também já se afirmou, a dinâmica interna da nova ordem econômica internacional somente pode ser preservada se estiver desembaraçada dos limites que têm condições de surgir a partir das demandas oriundas do "mundo da vida", em cujo interior as liberdades dos indivíduos se exercem concretamente¹⁵. O conflito entre esses dois imperativos categóricos excludentes afeta o espaço público e as diferentes formas de ação política, uma vez que só neste âmbito é que a autonomia do "mundo da vida" pode afirmar-se contra as pretensões de domínio dos sistemas da moeda e do poder.

III

Diante desse conflito, a América Latina hoje se encontra numa situação que, guardadas as devidas proporções e singularidades, permite lembrar aquela em que se achava a Europa nas décadas de 20 e 30, quando as mudanças econômicas provocaram a erosão das estruturas de poder então vigentes, fundadas no equilíbrio entre as potências, no automatismo monetário do padrão-ouro, no mercado auto-regulado e no Estado liberal, exigindo novas formas de inter-relação entre os sistemas sociais, culturais e produtivos e novas formas de institucionalização político-jurídica. Como criar e desenvolver essas formas originais e inéditas no continente, conciliando a racionalidade técnico-instrumental dos processos de modernização econômica com a racionalidade normativa dos processos de modernidade político-jurídica? Como pode a sociedade latino-americana autodeterminar sua ordem coletiva, em termos de engenharia institucional, diante do processo "transnacional" de modernização¹⁶? Eis aí, em termos esquemáticos, o desafio para a universalização e para a efetivação dos direitos humanos na América Latina destes dias.

Herdeiras da teoria política liberal clássica, as tradicionais concepções jurisdicistas de direitos humanos tendem a circunscrevê-los aos limites estritos do poder do Estado. O dilema latino-americano, todavia, entreabre as relações de poder situadas fora do âmbito estatal, ou seja, aquelas existentes nos demais contextos da vida social, destacando-as como "espaços de democratização" — o que exige uma visão do campo da política muito mais ampla do que a propiciada pela teoria liberal clássica.

As nossas práticas sociais, do mesmo modo que constituem configurações de juridicidades, constituem também configurações de poderes, de patriarcado, de exploração, dominação e troca desigual, e o privilégio concedido a uma dessas formas de poder depende, tal como

(15) Ver, nesse sentido, Habermas, Jürgen. "The normative content of modernity". In: *The philosophical discourse of modernity*. Cambridge: Polity Press, 1987; Piccone, Paul et alii. "Does Critical Theory have a future?". *Telos*. Nova York, 1990, nº 82; e Agger, Ben. "The dialectic of deindustrialization: an essay on advanced capitalism". In: Forester, John, org. *Critical theory and public life*. Cambridge: The MIT Press, 1985. Ver, também, Capella, Juan Ramón. *Los ciudadanos ciegos*. Madrid, 1993.

(16) Cf. Lechner, Norbert. "Responde la democracia a la búsqueda de certidumbre?". In: *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1990; e "A la búsqueda de la comunidad perdida: los retos de la democracia en América Latina", op. cit. Ver, também, Belluzzo, Luis Gonzaga. "Economía, Estado, Democracia". *Lua Nova*. São Paulo: Cedec, 1993, nº 29.

*no caso do direito, das relações privilegiadas da prática concreta com o respectivo contexto estrutural. Consideradas isoladamente, nenhuma dessas formas de poder é política. Política são as redes ou as configurações de poderes, criadas e recriadas nas relações sociais*¹⁷.

(17) Cf. Santos, Boaventura. "La transición postmoderna: derecho y política". *Doxa*. Alicante: Seminario de Filosofía del Derecho de la Universidad de Alicante, 1989, nº 6, p. 250.

Lutar pela universalização e pela efetivação dos direitos humanos significa, assim, formular, implementar e executar programas emancipatórios no âmbito dessas redes ou configurações de poderes — programas esses cujo valor básico é o "sentimento de civilidade" em que se fundamenta a idéia mesma de comunidade. Segundo essa idéia, o que articula uma totalidade ética, fazendo do conjunto de indivíduos uma "comunidade", não é o sistema jurídico-positivo, mas uma conexão muito mais profunda, que tem suas raízes no "espírito do povo", do qual o sistema jurídico-positivo é apenas e tão-somente uma de suas manifestações. Invocar o "sentimento de civilidade", portanto, é fazer algo mais do que exigir o império da lei; é, para além disso, promover a extensão da cidadania do plano político-institucional para os planos econômico, social, cultural e familiar, mediante o reconhecimento dos direitos dos indivíduos de influir nos destinados globais da coletividade.

Fora do plano estrito da política institucional, as relações sociais hoje se caracterizam por um poder estigmatizado pela não-reciprocidade, ou seja, pela instrumentalização dos homens celebrenemente denunciada por Marx, no sentido de que, "na produção social de sua existência", eles "estabelecem relações necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais"¹⁸. A reciprocidade, isto é, o reconhecimento do "outro" como homens livres e iguais, permitindo que a pluralidade de cidadãos se constitua como uma ordem coletiva baseada em padrões mínimos de confiança e lealdade, exige uma nova percepção das relações sociais através da substituição da ética utilitária e da razão instrumental inerentes ao individualismo possessivo pela co-responsabilidade, pela cooperação e pela solidariedade. Ou seja, pelo "sentimento de civilidade" acima mencionado, o que faz dos valores da justiça e da fraternidade o eixo central da consciência coletiva, convertendo reciprocidade no ideal de emancipação democrática, na medida em que todos os cidadãos passam a ser responsáveis, no limite da liberdade, pelos benefícios ou malefícios de cada ação social.

(18) Cf. Marx, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1977, "Prefácio", p. 24.

Esse não é um cenário em que todos precisam partilhar, obrigatoriamente, os mesmos projetos e as mesmas aspirações, mas, isto sim, em que cada um, agindo a partir de atitudes conscientes e qualitativamente diferenciadas, consegue atuar de modo ativo no processo de construção de uma cidadania plena, constituída tanto na obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado quanto na obrigação política horizontal dos próprios cidadãos entre si.

A construção de uma ordem democrática não é um projeto histórico que possa ser deduzido da utopia do consenso. Por definição, o possível não pode ser circunscrito de antemão. A utopia somente oferece um critério de discernimento. Não permite pensar e atuar sobre a realidade sob o critério do melhor possível à luz do consenso. Por meio da comunidade ideal (não factível) enfocamos o real em termos da melhor comunidade possível — mas sem poder definir positivamente o que é a melhor comunidade possível. Ao conceber a ordem possível sob o ponto de vista da melhor comunidade possível, estamos usando o consenso como critério de seleção para descartar aquelas possibilidades de ordem que não descansam no princípio da comunidade e, em particular, do reconhecimento recíproco. Quer dizer, realizamos uma determinação negativa da ordem desejada: fixar os limites do dissenso¹⁹.

(19) Cf. Lechner, Norbert., "El consenso como estratégia y como utopia", op. cit., p. 197.

A possibilidade de efetuar interpretações alternativas da realidade existente, entreabrindo a importância da dimensão cultural no processo de construção de uma cidadania plena, é assim uma das principais características do princípio da reciprocidade. No caso específico dos direitos humanos, tal possibilidade permite ultrapassar os limites das concepções jurisdicistas que ainda parecem animar muitos grupos e movimentos sociais dispostos a resistir quer à violação das garantias básicas dos cidadãos quer ao impacto desmobilizador e despolitizador da racionalidade técnico-instrumental inerente ao paradigma "pós-fordista"²⁰. Diante da tendência dessas concepções de situar os direitos humanos basicamente num único plano, o político, e de obter um consenso difuso quanto aos seus valores e objetivos, graças aos seus conceitos vagos, indeterminados e supraclasseistas, torna-se difícil hierarquizar as prioridades, identificar os inimigos e organizar as lutas concretas destinadas a estender, ampliar e adensar a ação política em todos os espaços estruturais das práticas sociais.

Valorizando novas pautas hermenêuticas para a interpretação da realidade sócio-econômica, as concepções não jurisdicistas vão além da simples denúncia da ilusão homogeneizadora que permite à sociedade representar-se sob a imagem de uma ordem unívoca e coesa. Elas recolocam a idéia de justiça no centro das discussões — não uma justiça abstrata, fundada em critérios metafísicos ou transcendentais, mas uma justiça *in fieri*, ou seja, pensada com base em situações com perspectivas históricas específicas. Elas também identificam os direitos individuais e sociais com o direito à eclosão de conflitos, procurando impedir que protestos e demonstrações de indignação sejam negados e desequilibrados nos subterfúgios de uma harmonia de leis destinadas a satisfazer, em sua essência, o desejo de servidão e passividade. E enfatizam, ainda, a importância da reciprocidade como um processo que permite combinar formas individuais com formas coletivas de cidadania, transformando e ampliando o conceito ao criar condições para a formação de poderes sociais capazes de se

(20) O apego às concepções jurisdicistas por parte desses grupos e movimentos tem uma explicação lógica. Com o fim das ditaduras militares e com o advento da democratização, os sujeitos passivos das violações dos direitos humanos deixaram de ser os membros das classes médias (como os intelectuais, os artistas, os jornalistas, os advogados etc.), concentrando-se, desde então, entre os segmentos marginalizados da população. Sem dispor de capacidade de articulação e meios financeiros para bater às portas dos tribunais buscando concretizar judicialmente direitos assegurados pela ordem constitucional, eles ficam na dependência, para o exercício de sua cidadania, dos serviços técnico-profissionais de assistência jurídica prestados por esses grupos e movimentos. Sobre o desempenho, a natureza e o alcance desses serviços ver Campilongo, Celso. "Acesso à Justiça e formas alternativas de resolução de conflitos". *Revista Forense*. Rio de Janeiro, 1991, vol. 315.

contrapor ao poder privado e particularista do capital, compensando assim a erosão da soberania dos Estados nacionais na nova ordem econômica internacional.

IV

Em suma: apesar do caráter pragmático e programático do documento final da Conferência de Viena, que ao procurar acomodar posições excludentes reivindicadas pelos países desenvolvidos e pelas nações atrasadas e de industrialização recente acabou produzindo um texto algo contido e por vezes recorrente, os direitos humanos continuam sendo um critério bastante forte para conquistar a adesão imediata de tantos quantos sintam o chamado histórico para a revitalização da liberdade e da dignidade humana²¹; por isso, limitá-los à esfera das instituições políticas governamentais e/ou aceitar como inexoráveis as razões, os poderes e as prescrições que vão expandindo a racionalidade técnico-instrumental da nova ordem econômica internacional é deixar os homens à mercê de engrenagens burocráticas públicas ou privadas, reduzindo-os apenas e tão-somente ao *status* de "incluídos" (e, por conseguinte, menos "cidadãos-servos" numa economia globalizada e flexibilizada) ou de "excluídos" (e, por consequência, vivendo como "párias", sem condições materiais de exercer e gozar os direitos mais elementares consagrados pelas leis, códigos e constituições em vigor).

Concluindo, esse é o motivo pelo qual não basta estabelecer um elenco de valores, assegurar-lhes as devidas garantias jurídicas e estabelecer o controle difuso da observância dos direitos humanos pelos tribunais singulares. Como os direitos tradicionais da cidadania consistem em fonte de legitimidade formal, mas não de poder substantivo, é preciso desenvolver novas formas de participação política e diferenciar as lutas democráticas — formas e lutas capazes de desmascarar as relações de poder ocultadas por trás das necessidades "naturais" do paradigma "pós-fordista", convertendo-as em relações de autoridade partilhada. Por causa do caráter "utópico" dessas formas e dessas lutas é que a universalização e a efetivação dos direitos humanos vivem o paradoxo apontado no início deste trabalho — quanto mais são afirmados, mais são negados; como se caracterizam por reivindicar o não estabelecido, apontando um "horizonte de sentido" para os defensores da dignidade do homem livre e emancipado, os direitos humanos abrem-se para o século XXI como uma simples interrogação, jamais como certeza.

(21) Como afirma Antonio Augusto Cançado Trindade, "Viena demonstrou, uma vez mais, que é nos momentos de crise que se tentam os saltos qualitativos, que propiciam avanços reais no campo dos direitos humanos, mesmo porque as crises e o sofrimento humano evidenciam as necessidades prementes de proteção". Cf. "A II Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos", op. cit., p.5.

Recebido para publicação em dezembro de 1993.

José Eduardo Faria é professor do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo e pesquisador do Centro de Estudos Direito e Sociedade.

Novos Estudos
CEBRAP

N.º 38, março 1994
pp. 61-78
