

DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS E GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

Flávia Piovesan

Professora Doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da PUC/SP, Procuradora do Estado de São Paulo, Coordenadora do Grupo de Trabalho de Direitos Humanos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo e membro do IEDC

1. Introdução

A celebração dos 500 anos do Brasil remete como reflexão central a temática do futuro dos direitos humanos e da democracia na experiência brasileira, em face do impacto da globalização econômica.

A proposta deste artigo é, assim, desenvolver uma análise desta temática, a partir de duas questões: 1) O que é Democracia? Qual é a relação entre Democracia e direitos humanos? e 2) Qual é o impacto da globalização econômica no processo de efetivação dos direitos humanos? Quais são os obstáculos e perspectivas para a construção da cidadania na ordem contemporânea?

2. A Relação entre Democracia e Direitos Humanos

A Democracia invoca um conceito aberto, dinâmico e plural, em constante processo de transformação.

Na acepção formal, pode-se afirmar que a democracia compreende o respeito à legalidade, constituindo o chamado Governo das Leis, marcado pela subordinação do poder ao Direito. Esta concepção acentua a dimensão política do conceito de Democracia, na medida que enfatiza a legitimidade e o exercício do poder político, avaliando quem governa e como se governa. As regras do jogo democrático representam a civilidade da passagem do reino da violência para o da não violência.

Por outro lado, na acepção material, pode-se sustentar que a democracia não se restringe ao primado da legalidade, mas também pressupõe o respeito aos direitos humanos. Isto é, além da instauração do Estado de Direito e das instituições democráticas, a democratização requer o aprofundamento da democracia no cotidiano, por meio do exercício da cidadania e da efetiva apropriação dos direitos humanos. Neste sentido, não há Democracia sem o exercício dos direitos e liberdades fundamentais. A Democracia exige, assim, a igualdade no exercício de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

No que tange aos direitos humanos, importa ressaltar serem direitos históricos, em contínuo movimento. No dizer de Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas um construído. Não são um dado, mas compõem uma invenção humana, em constante e dinâmica construção e reconstrução.

Não obstante a historicidade dos direitos humanos, traduzem a todo tempo uma utopia, uma plataforma emancipatória em reação e em repúdio às formas de

opressão, exclusão, desigualdade e injustiças'. Os direitos humanos combinam sempre o exercício da capacidade de indignação com o direito à esperança, a partir de uma gramática de inclusão.

Tendo em vista este olhar histórico, pode-se afirmar que a definição de direitos humanos aponta a uma pluralidade de significados. Considerando esta pluralidade, opta-se pela chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser introduzida pela Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993.

A Declaração Universal nasce como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o Nazismo. Em face do regime do terror, passa a imperar a lógica da destruição, na qual as pessoas são consideradas descartáveis em razão da não pertinência a determinada raça: a chamada raça ariana. Com isto, 18.000.000 de pessoas passam por campos de concentração, 11.000.000 de pessoas neles morrem, sendo que deste universo 6.000.000 são judeus. A 2ª Guerra Mundial traz a marca do Estado como o grande delinqüente, o que resulta na barbárie do genocídio com o maior número de civis mortos ao longo da história da humanidade. O regime do terror implicou na ruptura do paradigma jusnaturalista, que afirmava que os direitos humanos decorrem da dignidade inerente a toda e qualquer pessoa. A pertinência à determinada raça (a raça ariana) é que passou a determinar a condição de sujeito de direito.

Em face da ruptura, emerge a necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional. A Declaração de 1948 surge como o horizonte moral da humanidade, na qualidade de um código de princípios e valores universais a serem respeitados pelos Estados. É ela o parâmetro que distingue a civilização da barbárie. Ela demarca a concepção inovadora de que os direitos humanos são direitos universais. Ela é o marco da "globalização" e "internacionalização" dos direitos humanos.

Neste cenário, fortalece-se a idéia de que a proteção dos direitos humanos não deve se restringir ao domínio reservado do Estado, isto é, não deve se reduzir à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional.

Por sua vez, esta concepção inovadora aponta a duas importantes conseqüências:

1a) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos;

2a) a cristalização da idéia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de Direito.

Além do alcance universal dos direitos humanos, a Declaração Universal também inova ao consagrar que os direitos humanos compõem uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, na qual os direitos civis e políticos hão de ser conjugados com os direitos econômicos, sociais e culturais. Vale dizer, a Declaração rompe com as concepções anteriores decorrentes das modernas Declarações de Direitos, que apenas ressaltavam ora o discurso liberal da cidadania (Declaração francesa e americana do final do século XVIII), ora o discurso social (Declaração do povo trabalhador e explorado da então República Soviética Russa do início do século XX). Até então os valores liberdade e igualdade vinham divorciados. A Declaração de 1948 vem a inovar prevendo, de forma inédita, que não há liberdade sem igualdade, e não há igualdade sem liberdade.

Deste modo, traz uma concepção inovadora, ao afirmar que os direitos humanos

compõem uma unidade indivisível, inter-relacionada e interdependente.

Em face da indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (a dos direitos sociais, econômicos e culturais), ao revés, não merece qualquer observância. A idéia da não acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. Sob esta ótica, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade ou generosidade.

A Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, reitera a concepção introduzida pela Declaração de 1948, quando, em seu parágrafo 5º, afirma:

"Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase."

Logo, a Declaração de Viena de 1993, subscrita por 171 Estados, endossa a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos.

Feitas essas breves considerações, passa-se à reflexão acerca do impacto da globalização econômica no processo de efetivação de direitos no Brasil.

3. A Globalização Econômica e a Efetivação dos Direitos Humanos: Desafios e Perspectivas para a Construção da Cidadania

Constata-se que, na experiência brasileira e no contexto latino-americano em geral, a construção democrática envolveu, em um primeiro momento, a ruptura com regimes militares ditatoriais, o que deflagrou o período de transição democrática, com o gradativo resgate da cidadania e das instituições representativas. A transição democrática, por sua vez, fez surgir como maior desafio a efetiva consolidação da Democracia na região, mediante o pleno exercício de direitos e liberdades fundamentais, na medida em que a garantia de eleições livres, por si só, não resultaram automaticamente em uma sociedade justa e igualitária.

Contudo, o processo de consolidação democrática, lento e gradual, tem alcançado peculiar complexidade em face do impacto da globalização econômica, no que tange ao cenário latino-americano.

Com efeito, se ao longo das últimas décadas os grandes desafios da América Latina foram a abertura política, a estabilização econômica e a reforma social, hoje a agenda dos países latino-americanos passou a incluir como preocupação central a inserção na economia globalizada.

O processo de globalização econômica, inspirado na agenda do chamado "Consenso de Washington", passou a ser sinônimo das medidas econômicas neoliberais voltadas para a reforma e a estabilização das denominadas "economias emergentes". Tem por plataforma o neoliberalismo, a redução das despesas públicas, a privatização, a flexibilização das relações de trabalho, a disciplina fiscal para a eliminação do déficit público, a reforma tributária e a abertura do mercado ao comércio exterior.

Todavia, a globalização econômica tem agravado ainda mais o dualismo econômico e estrutural da realidade latino-americana, com o aumento das desigualdades sociais e do desemprego, aprofundando-se as marcas da pobreza absoluta e da exclusão social. Os mercados têm se mostrado, assim, incompletos, falhos e imperfeitos.

De acordo com o relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1999, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 15,8% da população brasileira (26 milhões de pessoas) não tem acesso às condições mínimas de educação, saúde e serviços básicos, 24% da população não têm acesso à água potável e 30% estão privados de esgoto. Este relatório, que avalia o grau de desenvolvimento humano de 174 países, situa o Brasil na 79ª posição do *ranking* e atesta que o Brasil continua o primeiro país em concentração de renda — o PIB dos 20% mais ricos é 32 vezes maior que o dos 20% mais pobres.

O relatório do PNUD afirma que a integração econômica mundial tem contribuído para aumentar a desigualdade. A diferença de renda entre os 20% mais ricos da população mundial e os 20% mais pobres, medida pela renda nacional média, aumentou de 30 para 1 em 1960 para 74 em 1997. Adiciona o relatório que, em face da globalização assimétrica, a parcela de 20% da população mundial que vive nos países de renda mais elevada concentra 86% do PIB mundial, 82% das exportações mundiais, 68% do investimento direto estrangeiro e 74% das linhas telefônicas. Já a parcela dos 20% mais pobres concentra 1% do PIB mundial, 1% das exportações mundiais, 1% do investimento direto estrangeiro e 1,5% das linhas telefônicas.

O forte padrão de exclusão sócio-econômica constitui um grave comprometimento às noções de universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos.

O alcance universal dos direitos humanos é mitigado pelo largo exército de excluídos, que se tornam supérfluos em face do paradigma econômico vigente, vivendo mais no "Estado da natureza" que propriamente no "Estado Democrático de Direito". Por sua vez, o caráter indivisível destes direitos é também mitigado pelo esvaziamento dos direitos sociais fundamentais, especialmente em virtude da tendência de flexibilização de direitos sociais básicos, que integram o conteúdo de direitos humanos fundamentais. A garantia dos direitos sociais básicos (como o direito ao trabalho, à saúde e à educação), que integram o conteúdo dos direitos humanos, tem sido apontada como um entrave ao funcionamento do mercado e um obstáculo à livre circulação do capital e à competitividade internacional. A educação, a saúde e a previdência, de direitos sociais básicos transformam-se em mercadoria, objeto de contratos privados de compra e venda — em um mercado marcadamente desigual, no qual grande parcela populacional não dispõe de poder de consumo. Em razão da indivisibilidade dos direitos humanos, a violação aos direitos econômicos, sociais e culturais propicia a violação aos direitos civis e políticos, eis que a vulnerabilidade econômica-social leva à vulnerabilidade dos direitos civis e políticos. Acrescente-se ainda que este processo de violação dos direitos humanos alcança prioritariamente os grupos sociais vulneráveis, como as mulheres e a população negra (daí os fenômenos da "feminização" e "etnicização" da pobreza).

Ressalte-se que os próprios formuladores do Consenso de Washington, dentre eles Joseph Stiglitz, Vice-Presidente do Banco Mundial, hoje assumem a necessidade do "Pós Consenso de Washington", capaz de incluir temas relativos ao desenvolvimento humano, à educação, à tecnologia e ao meio ambiente - enfim, entende-se fundamental apontar as funções que o Estado deve assumir para assegurar um desenvolvimento sustentável e democrático.

Como leciona Jack Donnelly, se os direitos humanos são o que civilizam a

democracia, o Estado de Bem Estar Social é o que civiliza os mercados. Se os direitos civis e políticos mantêm a democracia dentro de limites razoáveis, os direitos econômicos e sociais estabelecem os limites adequados aos mercados. Mercados e eleições, por si só, não são suficientes para assegurar direitos humanos para todos. No mesmo sentido, acentua Celso Lafer, ser da convergência entre as liberdades clássicas e os direitos de crédito que depende a viabilidade da democracia no mundo contemporâneo.

Para a consolidação da Democracia, emerge o desafio da construção de um novo paradigma, pautado por uma agenda de inclusão, que seja capaz de assegurar um desenvolvimento sustentável, mais igualitário e democrático, nos planos local, regional e global. A prevalência dos direitos humanos e do valor democrático há de constituir a tônica deste novo paradigma, sob as perspectivas de gênero, raça e etnia.

Ao imperativo da eficácia econômica deve ser conjugada a exigência ética de justiça social, inspirada em uma ordem democrática que garanta o pleno exercício dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Por isso, em um contexto cada vez mais marcado pela relação entre Estados, regiões e instituições internacionais, o próximo milênio reserva como maior débito e desafio a globalização da democracia e dos direitos humanos.

Hoje, mais do que nunca, sentimos que o mundo não está em ordem, mas que a ordenação é sempre um problema central e aberto, como já ponderava Canotilho. Se o passado já foi escrito, o presente e o futuro hão de ser inventados, recaíndo-nos a responsabilidade por nossas ações e omissões, na qualidade de atores sociais, construtores de nossa história e por ela responsáveis.

Que o próximo milênio possa ecoar, a todo tempo, as palavras de Saramago: "As pessoas nascem todos os dias; só delas é que depende continuarem a viver o dia de ontem ou começarem de raiz e berço o dia novo - o hoje."