
ÉTICA POLÍTICA E MAL-ESTAR NA SOCIEDADE

ÁLVARO DE VITA

Professor de Ciência Política da USP, Editor-assistente da revista Lua Nova

Terá a reflexão sobre a natureza da justiça na sociedade algo a dizer sobre os níveis de violência que se verificam em uma sociedade como a nossa? Se tiver, não será na proposição de relações causais específicas. Sobretudo no que se refere às manifestações de violência que hoje mais preocupam a todos – aquelas que dizem respeito à segurança pública nos grandes centros urbanos –, ainda não há, ao que nos parece, uma explicação empírica satisfatória. Chamamos de “satisfatória” uma explicação que não só aponte as variáveis independentes mais importantes, mas também nos dê uma noção mais precisa do peso relativo de cada uma delas na produção dos fenômenos em questão. É muito possível, para ilustrar o que estamos dizendo, que o número de assassinatos e de agressões graves à integridade física esteja mais correlacionado à facilidade de acesso a armas de fogo do que, digamos, aos níveis de pobreza e de exclusão social. Questões desse tipo serão deixadas em aberto.

A seguir, desenvolveremos uma discussão, no âmbito da teoria da justiça, que pelo menos pode contribuir para limpar o terreno de idéias normativas que, se aceitas, só dificultariam o enfrentamento de problemas como o da violência urbana. Para entrar na discussão, permitam-nos partir de uma formulação sintética da concepção liberal-igualitária de justiça social proposta por Rawls (1971) em seu clássico livro *Uma teoria da justiça*. Rawls propôs dois princípios de justiça (ou, mais precisamente, duas recomendações institucionais de nível mais elevado), o primeiro subscrevendo as liberdades civis e políticas e o segundo prescrevendo que as desigualdades socioeconômicas estejam sujeitas à existência de oportunidades iguais

de acesso às posições mais privilegiadas e à exigência de que o esquema de desigualdades melhore tanto quanto possível a situação dos mais destituídos (o chamado “princípio de diferença”). Os dois princípios estão dispostos em uma ordenação “léxica”, isto é, o primeiro princípio tem precedência sobre o primeiro.¹ Isso significa dizer que, até que os valores protegidos pelo primeiro princípio sejam adequadamente reconhecidos, nenhum outro princípio de justiça deve entrar em cena. Esses valores abrangem os direitos civis (as liberdades de consciência, de pensamento, de associação, de movimento), os direitos e garantias associados ao império da lei e ao “devido processo legal” e os direitos políticos (o direito de votar e de concorrer a cargos eletivos, a liberdade de informação e as liberdades de associação e de expressão políticas). Denominemos isso tudo simplesmente de “liberdades fundamentais”.

Não há dúvida de que a prioridade das liberdades fundamentais é um componente central de qualquer concepção liberal de justiça social e, na verdade, de qualquer concepção de justiça para a qual os *trade-offs* entre essas liberdades e a igualdade sejam inaceitáveis. Neste artigo, vamos examinar de que forma se deve interpretar essa prioridade. Fazer isso é parte da “limpeza de área” a que nos referimos anteriormente. Uma interpretação inflexível dessa prioridade tornaria a concepção de justiça – da qual essa idéia normativa é parte – pouco relevante para contextos, como o nosso, caracterizados por disparidades socioeconômicas profundas e por um acesso muito desigual aos direitos e liberdades protegidos pelo primeiro princípio. Essa interpretação também se prestará para

contrastar uma ética política liberal-igualitária com uma ética política liberal – que corresponde melhor àquilo que convencionalmente se denomina “liberalismo” –, para a qual o valor político supremo é não sofrer interferências arbitrárias na própria autonomia individual.

TEORIA “IDEAL” E TEORIA “NÃO-IDEAL” DA JUSTIÇA

Uma primeira qualificação a fazer é a de que a vigência da “prioridade léxica” do primeiro princípio de justiça somente pode ter lugar uma vez que as necessidades básicas das pessoas tenham sido satisfeitas, entendendo-se por “necessidades básicas” interesses vitais como a garantia da integridade física, de nutrição adequada e de acesso à água potável, ao saneamento básico, ao atendimento médico e à educação fundamental. É preciso supor que algo como um princípio de satisfação de interesses vitais encontra-se implicitamente reconhecido na prioridade atribuída ao primeiro princípio. Nossa preocupação aqui é menos a de interpretar os textos de Rawls do que a de precisar o que deveríamos pensar sobre o problema em discussão. No entanto, acreditamos que há apoio textual, nas obras de Rawls, para esse primeiro passo. “Até que as necessidades básicas dos indivíduos possam ser satisfeitas, a urgência relativa do interesse que eles têm pela liberdade não pode ser firmemente atestada de antemão” (Rawls, 1971:543).² Digamos que, conforme as pessoas se tornam livres da pressão que lhes é imposta pelas necessidades básicas, aumenta o interesse que elas têm em exercer suas liberdades fundamentais. Essa é, acreditamos, a intuição ética que se encontra por trás da prioridade do primeiro princípio.

Tenhamos em mente, em segundo lugar, que a prioridade do primeiro princípio, para Rawls, só seria plenamente reconhecida pelos cidadãos de uma “sociedade bem ordenada”. E esta é uma sociedade cujas instituições econômicas satisfazem não somente as necessidades básicas dos indivíduos mas também aquilo que Rawls denomina “necessidades dos cidadãos” (Rawls, 1993:187-190). Estas se definem em relação a um objetivo muito mais ambicioso do que “meramente” garantir um mínimo social adequado para todos. Elas têm a ver com as condições que tornam possível o exercício das duas capacidades morais formadoras da identidade pública das pessoas: a capacidade de constituir uma concepção do bem (do seu próprio ou de outros) e de se empenhar para realizá-la; e a capacidade de ter um senso de justiça e de agir de acor-

do com ele. Rawls supõe que, em uma sociedade liberal justa, a distribuição de bens primários³ segundo os dois princípios de justiça seria de molde a permitir que cada cidadão pudesse desenvolver e exercitar plenamente essas duas capacidades morais. As credenciais dessa suposição devem ser avaliadas sobretudo em relação ao senso de justiça que significa, acima de tudo, a capacidade e a disposição de conformar a própria conduta às exigências apresentadas por instituições justas. Temos de supor que, em uma sociedade justa, os cidadãos encontrem condições institucionais apropriadas para afirmar seu senso de justiça, isto é, para conformar sua conduta às exigências institucionais, sem que a motivação para isso seja a obediência costumeira, o temor da coerção, a mistificação ideológica ou simplesmente a ausência de alternativas viáveis. Não temos como prosseguir aqui no exame desse ideal de sociedade bem ordenada.⁴ Esse ideal nos apresenta uma descrição do que é que deveríamos ter em vista se o que queremos é uma forma de ordem cujos arranjos institucionais básicos podem ser objeto de um consentimento voluntário por parte daqueles que se lhes estão submetidos. Parece razoável supor que, quanto mais voluntário seja tal consentimento, menos violações haverá às normas sociais básicas e, em consequência, menos essa ordem terá de se apoiar na coerção.

Para seguir adiante na discussão, há uma distinção importante a ser feita. A prioridade das liberdades fundamentais se apresenta de forma distinta quando se examina o problema no âmbito do que Rawls denomina “teoria ideal” ou, alternativamente, no âmbito da “teoria não-ideal”. Os princípios e a prioridade léxica entre eles fazem parte do que o autor denomina “teoria ideal”, que opera com base em duas suposições cruciais: a de que os dois princípios de justiça são realizados de forma pelo menos aproximada pela estrutura básica da sociedade e a de que há “obediência estrita”, isto é, a suposição de que todos aceitam conformar sua conduta aos princípios de justiça publicamente reconhecidos. Quando há sérias injustiças nas instituições sociais ou na conduta dos indivíduos (quer se trate de pessoas privadas ou investidas de autoridade pública, empresas, grupos e associações de todo tipo, igrejas e seitas religiosas), estamos no terreno da “teoria não-ideal” e da “obediência parcial”.⁵ Constitui uma questão separada saber como princípios (dispostos em uma ordenação serial) que se justificam com base nas suposições da teoria ideal podem se aplicar a situações caracterizadas por graves injustiças. Como observa Thomas Hill Jr., Rawls tem plena consciência de um problema do qual Kant

parece não ter se dado conta: em um mundo no qual há injustiças profundas, a adesão rigorosa a princípios que se justificam para um mundo ideal pode ser desastrosa (Hill, 1992:243-50).

A questão, então, é: como a prioridade atribuída ao princípio de liberdades fundamentais se apresenta em situações caracterizadas por graves injustiças – que, não há dúvida, são as nossas circunstâncias? Digamos que se trate de uma situação em que os níveis de desigualdades e de pobreza são de tal ordem que o acesso dos mais pobres sobretudo aos direitos civis é de fato muito precário. Aqui estamos no domínio da “teoria não-ideal”, e, neste caso, a questão que se apresenta “é a de saber qual é a forma justa de responder à injustiça” (Rawls, 1971:245). Essa é a ótica adequada para uma reflexão sobre a violência e o mal-estar na sociedade da perspectiva da teoria da justiça.

Mesmo em tais circunstâncias, é plausível sustentar que algo da idéia dos dois princípios e da ordem léxica entre eles continua tendo aplicação, mas de uma forma mais atenuada. O que diríamos, nesse caso, é que a não-priorização de interesses que são protegidos pelo primeiro princípio pode ser admissível se isso tiver o propósito de produzir as condições sob as quais, em um momento ulterior, o exercício pleno das liberdades fundamentais se torne possível para todos. O próprio Rawls considera os dois princípios em ordem léxica somente como um caso especial da “concepção geral de justiça”, segundo a qual:

“Todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza e as bases sociais do auto-respeito – devem ser distribuídos igualmente, a não ser que uma distribuição desigual de quaisquer desses valores, ou de todos eles, beneficie todos.

A injustiça, então, consiste simplesmente em desigualdades que não se estabelecem em benefício de todos” (Rawls, 1971:62).

Mesmo em circunstâncias muito desfavoráveis, essa concepção geral de justiça continua, por assim dizer, operativa. Se é preciso afastar-se de um esquema igual de liberdades iguais para todos, a única justificativa para fazê-lo é que isto objetive maximizar o benefício daqueles que têm menos liberdade ou estão menos capacitados para exercer essas liberdades. Abre-se mão da prioridade léxica do primeiro princípio se isso for necessário para evitar que injustiças ainda maiores sejam cometidas.⁶ Sugerimos, a seguir, uma possível aplicação desse critério – admitimos que se trata de uma interpretação livre – a uma discussão que é mais frequente sobre a interpretação dos direitos humanos, mas que pode ser estendida à

forma de conceber a inter-relação entre os direitos individuais de forma geral. Essa discussão servirá, esperamos, para esclarecer de que forma se deve entender a prioridade ao primeiro princípio em situações marcadas por graves injustiças, além de esclarecer com base em que pressupostos deve-se considerar que determinadas privações são “injustiças”.⁷

UM ARGUMENTO LIBERTARIANO

É comum argumentar-se que os únicos direitos humanos genuínos – ou, de fato, os únicos direitos que merecem essa denominação – são os direitos civis e políticos, entendendo-se que os direitos econômicos e sociais não seriam mais do que “direitos-manifesto”.⁸ A suposição por trás dessa denominação parece ser a de que um direito não passa de um “manifesto” ou de uma “plataforma” quando não é possível especificar claramente quem está sujeito ao correspondente dever (ou deveres) – isto é, quem tem o dever de fazer com que os interesses que são objeto do direito em questão sejam efetivamente reconhecidos. O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que estabelece o direito de todos “a um padrão de vida adequado à saúde e bem-estar de si próprio e de sua família”, seria um exemplo disso. Esse e outros artigos da Declaração que vão no mesmo sentido parecem dar a entender que todas as pessoas, incluindo as que vivem em países pobres, têm direito a todos os serviços e benefícios de um generoso *Welfare State*. Mas, prosseguiria o argumento para desqualificar os direitos econômicos e sociais como direitos genuínos, se os recursos de um país de renda *per capita* baixa são insuficientes (ainda que fossem mais igualmente distribuídos do que de fato são) para prover esses serviços e benefícios, quem poderia estar sob o dever de garantir o direito do artigo 25? É um preceito da teoria moral e da teoria do Direito o de que não se pode considerar que uma ou mais pessoas estão sujeitas a um dever se não forem capazes de cumpri-lo (“*ought implies can*”). E se não é possível identificar o sujeito do correspondente dever, o direito em questão não existe. O artigo 25 não enuncia um direito – é um manifesto dirigido a um destinatário indeterminado.

Esse argumento não se aplica, ou pelo menos não inteiramente, ao caso brasileiro. O Brasil é hoje um país classificado como de renda média alta. Um estudo recente do Ipea demonstrou que uma redistribuição relativamente modesta da renda – um imposto que retirasse 8% da renda dos 10% mais ricos ou 5% da renda dos 40%

mais ricos para financiar um programa de renda mínima de larga escala – seria suficiente para erradicar a pobreza no Brasil.⁹ Mas, para prosseguir na discussão, deixemos passar esse ponto.

Por que, de acordo com esse ponto de vista, os direitos civis são “direitos genuínos”? Uma razão freqüentemente apresentada é a de que são direitos eminentemente exigíveis dos governos, no caso dos direitos humanos, e nos tribunais, no caso dos direitos civis e políticos legalmente reconhecidos em um determinado país. São exigíveis porque seriam “direitos negativos”, isto é, direitos cujo componente central consistiria na proibição de certas ações e condutas (digamos, cometer assassinatos, submeter as pessoas à tortura ou impedir uma pessoa de exprimir seu pensamento). E um governo abster-se de praticar tais ações não viria a onerar os recursos, mesmo que escassos, da sociedade. É isso que o economista Paul Streeten (outros poderiam ser mencionados) tem em mente quando afirma que “os direitos negativos não exigem recursos (abster-se de certas ações não é algo que requer recursos ainda que custos de oportunidade possam estar envolvidos), ao passo que os direitos econômicos e sociais demandam recursos substanciais. Estes últimos podem ser assimilados àqueles, permitindo que sejam adquiridos e exercidos sem qualquer custo financeiro para o beneficiário. Pode-se garantir o direito à educação, à saúde, ao combate a incêndios ou ao estacionamento oferecendo esses serviços gratuitamente, da mesma forma que se pode garantir o direito às liberdades de expressão e de religião. Mas os direitos de voto e às liberdades de expressão e de associação não apenas são obtidos e exercidos sem custos financeiros, como também não custam quantias consideráveis para a comunidade. Não é o que se passa com os ‘direitos’ econômicos e sociais” (Streeten, 1989:369-70).

Querendo-se ou não, essa linha de argumentação implica priorizar a proteção dos direitos de liberdade, uma vez que somente estes retêm a força do imperativo moral que pertence à natureza mesma da linguagem dos direitos, ficando os “direitos” econômicos e sociais na condição de interesses cuja proteção é de natureza opcional.¹⁰ Na discussão que desenvolveremos, vamos nos esforçar para mostrar que não é dessa forma que a prioridade das liberdades fundamentais deve ser entendida da ótica de uma concepção liberal-igualitária de justiça social. Essa discussão é útil para explicitar, no plano normativo, algumas das diferenças importantes que existem entre um liberalismo igualitário e um liberalismo “negativo” de teor

muito mais conservador.¹¹ A predominância ideológica quase indisputada deste último, nas últimas duas décadas, é um dos fatores que contribuem para o nosso presente “mal-estar na sociedade”. Trataremos, a seguir, de dois tópicos relacionados a essa temática.

Em primeiro lugar, explicitamos com base em qual suposição os direitos econômicos e sociais são considerados direitos genuínos para uma concepção liberal-igualitária de justiça. Os argumentos de Streeten são de um teor mais econômico, mas não nos esqueçamos de que é possível apoiá-los em uma fundamentação moral. É precisamente isso o que faz uma concepção de justiça que denominaremos “libertariana”.¹² Os únicos direitos genuínos não são, rigorosamente falando, direitos e sim deveres de não violar determinadas restrições deontológicas. Somente as violações de tais deveres pelas quais se é diretamente responsável – sobretudo quando praticadas por governos – são consideradas injustiças.

Essa visão, que está muito mais preocupada em afirmar determinados deveres de caráter não-excepcional do que com a garantia de direitos iguais para todos, envolve uma distinção moral problemática – pelo menos no alcance que os teóricos libertarianos querem a ela atribuir – entre abster-se de ser o autor de determinados atos danosos a outros e contribuir para evitar que eventos similares ocorram no mundo. Uma moralidade libertariana só exige a primeira dessas duas coisas. De acordo com esse ponto de vista, não estamos obrigados a reconhecer, em nossa conduta pessoal ou nas instituições e decisões coletivas das quais participamos, nenhuma “responsabilidade negativa” pelas circunstâncias desfavoráveis da vida de outras pessoas. Não somos responsáveis pelos danos ou privações que outros sofrem porque deixamos de fazer o que estava ao nosso alcance para evitar esse dano ou diminuir esse sofrimento. Se não causamos diretamente as privações de outros – se não somos positivamente responsáveis por elas –, podemos ignorá-las, e nada pode justificar as interferências da sociedade em nossas escolhas. Essa linha de argumentação normativa leva a uma diferenciação muito forte entre os deveres negativos e os (supostos) “deveres positivos”, isto é, os deveres de prestar auxílio a outras pessoas quando elas se encontram necessitadas ou em situação de risco. Somente os primeiros (nossas já conhecidas restrições deontológicas) são deveres em sentido forte para o libertarianismo. Quanto aos segundos, ainda que cumpri-los seja sempre meritório, eles são moralmente opcionais – o que significa dizer que não são deveres genuínos.

Uma concepção liberal-igualitária de justiça compartilha parcialmente da preocupação libertariana de estabelecer limites às exigências que a vida e o bem-estar de outros fazem às escolhas pessoais de cada um. Não queremos viver sob o peso da idéia de que somos individualmente responsáveis pelos sofrimentos de outros se não fazemos tudo aquilo que estaria ao nosso alcance (ao alcance de cada um de nós) para minorar esse sofrimento. Podemos aceitar a distinção moral já mencionada, entre o dever de não causar danos diretamente a outros e o dever positivo de prestar auxílio, mas restringir sua aplicação ao domínio da moralidade individual. Do ponto de vista da conduta individual, de fato há uma diferença moralmente relevante entre não praticar um determinado ato – por exemplo, assassinar uma pessoa – e nada fazer para evitar que determinado ato seja praticado – não evitar, supondo-se que isso estivesse ao alcance do agente, que alguém seja assassinado.¹³ Há uma diferença entre eu reduzir uma pessoa à miséria destruindo sua propriedade e eu não fazer o que estaria ao meu alcance para tirar da miséria uma pessoa que teve sua propriedade destruída. Mas o liberalismo igualitário não aceita todas as implicações dessa distinção quando a estrutura básica da sociedade está em questão. Ainda que não tenhamos, em termos individuais, um dever positivo de ajudar a quem quer que necessite de auxílio no mundo, é nosso dever não contribuir para a vigência de um arranjo institucional que constitui a causa primeira dos danos e privações que muitos sofrem. Se for possível argumentar que essas privações resultam, não de escolhas individuais dos que a elas estão sujeitos, e sim de fatores naturais, sociais e/ou institucionais que estão fora do alcance de suas escolhas individuais, então é preciso admitir que um dever desse tipo existe. E trata-se de um dever “negativo”, cujo reconhecimento implica reformular a noção de responsabilidade negativa mencionada anteriormente.

A solução liberal-igualitária, em contraste com a libertariana, consiste em transferir o peso da responsabilidade negativa, do qual queremos nos ver livres em nossas escolhas pessoais, para as instituições básicas da sociedade. A idéia é que o reconhecimento “coletivo” da responsabilidade negativa é a condição para poder ignorá-la na conduta pessoal. Somos coletivamente responsáveis pela pobreza absoluta, pela fome endêmica, pela mortalidade produzida por doenças evitáveis e pelo bloqueio no desenvolvimento das capacidades dos mais destituídos se há um arranjo institucional (distinto daquele existente) sob o qual esses danos e privações seriam pelo menos muito

mitigados, e se nada fazemos para colocar esse arranjo alternativo em prática. Se contribuirmos para preservar as instituições que geram essas injustiças, somos coletiva e positivamente responsáveis por elas. Para determinar que espécie de eventos se qualificam como “injustiças”, somos inevitavelmente levados a nos engajar em comparações contrafatuais entre o *status quo* e estruturas institucionais que são alternativas possíveis a ele. Da perspectiva normativa que estamos defendendo, esse tipo de comparação contrafactual é um componente crucial dos julgamentos de justiça. Essa é a única forma, na argumentação normativa, de evitar cair na cilada (libertariana) de tomar o *status quo* político e socioeconômico como dado e somente colocar em questão a justiça das intervenções – digamos que se trate de medidas redistributivas que tenham um impacto significativo sobre os direitos de propriedade e direitos contratuais vigentes – que objetivem alterá-lo em algum sentido.

Pelo que foi dito, fica patente que o reconhecimento da responsabilidade coletiva também pelo que “deixa ser feito” é essencial à admissão dos direitos econômicos e sociais como direitos genuínos. É com base nessa noção que podemos rejeitar a crítica libertariana de princípio ao artigo 25 da Declaração Universal. Mas ainda resta a objeção pragmática de Streeten, que contrasta o caráter dispendioso desses direitos com o suposto caráter não-dispendioso de direitos que só apresentariam exigências de teor negativo.

DIREITOS “NEGATIVOS” E DIREITOS “POSITIVOS”

É bizarra a suposição, expressa por Streeten em uma das passagens citadas anteriormente, de que a garantia dos direitos civis e políticos, em virtude da natureza negativa desses direitos, não faz grandes exigências a recursos sociais escassos. Apesar de bastante utilizada, essa distinção entre “direitos negativos” e “direitos positivos” é equívoca. A garantia efetiva de todo e qualquer direito impõe à autoridade política deveres de abster-se de praticar certos atos e de (positivamente) praticar determinados outros. O mais correto é dizer que os direitos, incluindo os de primeira geração, impõem o cumprimento de “deveres” negativos e positivos.

Considere-se, como ilustração, meu direito (civil) de andar em segurança pelas ruas. Imagine que sou pobre, negro e moro no Jardim Ângela, um bairro da periferia de São Paulo que está entre as áreas mais violentas do

planeta.¹⁴ Meu direito de andar em segurança é só muito parcialmente respeitado se, ao exercê-lo, minha integridade física não é arbitrariamente agredida por aqueles que agem em nome da autoridade pública. É claro que ninguém vai menosprezar a importância dessa dimensão negativa em um país que tem um assustador retrospecto de violações de direitos humanos decorrentes de eventos que contam com a participação direta de agentes do poder público. Uma grande parte do capítulo dedicado ao Brasil no relatório anual da Anistia Internacional é preenchida pelo relato de eventos dessa natureza. Mas a abstenção de praticar determinados atos – matar, agredir ou torturar “suspeitos”, quase sempre pessoas pobres, de pele negra e/ou moradoras de bairros periféricos – não é suficiente. A garantia efetiva desse meu direito também depende da medida em que as ruas por onde ando estão livres da ação de criminosos. Isso impõe à autoridade política o cumprimento de um dever positivo, a saber, o de fazer o que for necessário para garantir ao menos um nível médio de segurança quando ando pelas ruas do Jardim Ângela – e não há nenhuma razão para supor que isso não custe nada ou custe pouco aos recursos escassos da sociedade. Basta pensar em quanto custaria manter um policiamento ostensivo e preventivo de caráter permanente em áreas como o Jardim Ângela.

Fazemos um parêntese. O emprego da expressão “nível médio”, mencionada no parágrafo anterior, se deve a que ninguém pode exigir, como uma questão de direito, que a autoridade pública lhe garanta um nível de segurança pessoal absoluta. Se estou andando pelas ruas do bairro de Perdizes, em São Paulo, e sofro algum tipo de agressão à minha integridade física, dificilmente estaria em condições de atribuir esse evento à omissão do poder público. Perdizes ostenta índices “europeus” de segurança pessoal. Mas se, morando no Jardim Ângela, estou sujeito a todo tipo de violência, posso considerar uma violação a um direito humano meu (e dos demais moradores) a omissão do poder público em fazer o que é preciso para que eu tenha níveis de segurança pessoal mais próximos aos de Perdizes. Um estudo feito pelo Cedec mostrou que os efetivos e viaturas policiais concentram-se de forma desproporcional em áreas da cidade onde predominam os crimes contra o patrimônio (caso de Perdizes), e não nas áreas de maior ocorrência de crimes contra a pessoa (como é o caso do Jardim Ângela) (Cedec, 1996:9-10). Seria quase desnecessário dizer, não fosse pela histeria antidireitos humanos cultivada por uma legião de defensores da truculência policial no Brasil, que a linguagem

dos direitos humanos se presta tanto para criticar as violências arbitrárias cometidas por agentes públicos no combate à criminalidade quanto para criticar a omissão do poder público em garantir níveis médios de segurança pessoal e de ordem pública para os moradores de favelas e bairros periféricos das grandes cidades.

Mas isso não é tudo. A garantia efetiva dos direitos civis da população exige do poder público muito mais do que manter um policiamento preventivo. A efetivação desses direitos também requer a existência de um Poder Judiciário equipado quantitativa e qualitativamente de modo a oferecer uma prestação jurisdicional adequada para os mais destituídos (o que inclui a existência de uma polícia com funções judiciárias capacitada a desempenhar suas funções).¹⁵ Sem isso, o Judiciário não é capaz de oferecer nem mesmo a contribuição restrita, mas importante, para a justiça social que está ao alcance dos tribunais: a de arbitrar de uma forma imparcial e mutuamente aceitável os conflitos que eclodem entre agentes individuais e entre estes e o poder público, sob uma dada estrutura institucional.¹⁶ Finalmente, a efetivação dos direitos civis requer a existência de um sistema prisional que não seja, como ainda é o caso na maior parte das prisões no Brasil, uma instituição devotada à produção sistemática de criminalidade.

Pogge (1995) nos oferece uma ilustração interessante do ponto que queremos ressaltar. Nem mesmo um direito tal como o enunciado no artigo 5º da Declaração Universal, “ninguém será submetido à tortura ou a tratamento ou punição desumana ou degradante”, pode ser considerado somente como um direito a não sofrer interferências arbitrárias. Como argumenta este autor, evitar que os empregados domésticos sejam tratados de forma degradante por seus patrões provavelmente exige, além da abstenção da autoridade pública de praticar atos de tortura, crueldade e de degradação, um conjunto coordenado de ações públicas: o reconhecimento legal de direitos e a implementação das políticas que são necessárias para torná-los efetivos, tais como campanhas de escolarização e de esclarecimento sobre a legislação existente, a garantia de acesso à Justiça para os pobres e a concessão de benefícios aos desempregados.

Não temos nenhuma pretensão de analisar de uma forma apropriada os problemas substantivos mencionados. Nosso propósito foi o de ressaltar quão discutível é a suposição de que a garantia dos direitos de primeira geração, porque conteriam primordialmente componentes de natureza negativa, não faria grandes exigências a recur-

dos públicos escassos. Rejeitando-se essa suposição, também rejeitamos seu corolário inevitável: o de que garantir os direitos ditos “negativos” deveria necessariamente ter precedência sobre a efetivação de direitos mais “onerosos”.

Voltemos, agora, ao ponto do qual partimos: o de como entender a prioridade das liberdades fundamentais em situações desfavoráveis à realização da concepção de justiça social recomendada pelo liberalismo igualitário. Estamos no terreno da “teoria não-ideal” da justiça. Sugerimos antes que, mesmo em situações tão desfavoráveis como as que consideramos nesta seção, a prioridade do primeiro princípio de justiça continua tendo pertinência, de forma mitigada, como um componente da “concepção geral de justiça” a que antes fizemos menção. Também já explicitamos a única orientação – para a mudança institucional e para a política pública – que deriva dessa concepção. Se nas circunstâncias presentes não há como evitar uma distribuição desigual de liberdades fundamentais, essa desigualdade só será justificada se tiver por objetivo elevar ao máximo as liberdades – ou a capacidade de exercê-las de uma forma efetiva – dos que se encontram mais privados delas.¹⁷ Mas isso nada tem a ver com a suposição de que certos direitos são mais “genuínos” do que outros.

Argumentamos anteriormente que a efetivação dos direitos civis exige do Estado muito mais do que a abstenção de determinadas ações e condutas: a garantia desses direitos requer uma complexa rede de instituições cujo funcionamento efetivo deve estar em sintonia com esse propósito. Não apresentamos números, mas julgamos ser razoável supor que a implementação dessa rede institucional (ou uma reforma radical daquela vigente) imponha um ônus considerável a recursos públicos escassos. (Podemos conjecturar que essa é uma das razões para o registro deprimente de violações dos direitos civis dos pobres no Brasil.) Se as circunstâncias forem muito desfavoráveis, é possível que isso só possa ser feito deixando-se em segundo plano outros objetivos que são desejáveis da ótica da justiça social (digamos, eliminar a fome endêmica, ampliar os níveis de escolarização básica, dar combate às epidemias e melhorar o atendimento à saúde). A distinção entre “direitos genuínos” e “*direitos-manifesto*” nos deixa no escuro para decidir qual é o curso de ação que possivelmente resultará em menos injustiça. Da perspectiva desta concepção geral de justiça, devemos escolher o curso de ação que mais provavelmente maximizará os benefícios (incluindo-se aí a capacitação para exercer as liberdades fundamentais) para os mais destituí-

dos sob o estado de coisas vigente. E nem sempre a estratégia recomendada será a de priorizar de forma direta e imediata a garantia dos direitos de primeira geração, caso sejam entendidos somente como direitos de não sofrer interferência.

Para exemplificar, pensemos em duas estratégias distintas para reduzir a criminalidade violenta e, dessa forma, proteger efetivamente os direitos civis da população em áreas urbanas tais como o Jardim Ângela. Vamos supor que sejam mutuamente excludentes (o que esperamos não ser o caso). Uma delas perseguiria esse objetivo por meio de pesados investimentos nas instituições devotadas à provisão de ordem pública. Supondo-se (contra todas as evidências no caso brasileiro) que esse aparato de segurança não venha a se converter ele próprio em fonte de violações desses direitos, esta talvez fosse a estratégia a ser adotada caso se priorizassem “de forma direta e imediata” alguns dos direitos de primeira geração. Uma segunda estratégia consistiria em combater a criminalidade violenta por meios mais indiretos, por exemplo mediante políticas sociais dirigidas para ampliar as oportunidades educacionais, ocupacionais e de lazer dos moradores e o acesso a serviços de saúde, talvez complementando-se isso com um programa de renda mínima garantida.¹⁸ Obviamente, não estamos nos propondo a examinar seriamente essas alternativas de política pública. O que queremos ressaltar é que essa segunda estratégia, apesar de se direcionar para a garantia de direitos econômicos e sociais, poderia muito bem ser a mais recomendada pela forma mitigada de prioridade às liberdades fundamentais contida na “concepção geral de justiça”.

Conceber uma oposição rígida entre os objetos dos dois tipos de direitos não serve à tarefa de construir a prática e uma cultura de cidadania igual. A argumentação apresentada teve o propósito de evidenciar que uma concepção liberal-igualitária de justiça não empresta legitimidade a tal oposição. Aqueles que, como nós, acreditam que uma ética política liberal pode constituir o fundamento normativo de um Estado de indivíduos livres, deveriam reconhecer que uma ética política que interprete a prioridade das liberdades fundamentais somente em termos de não-interferência na autonomia pessoal não é capaz de captar aquilo que realmente prezamos.

NOTAS

1. A formulação atual de Rawls sobre os dois princípios e a ordenação serial entre eles encontra-se em Rawls, 1993:291.

2. Em Rawls, 1993:7, a idéia é expressa de forma ainda mais clara.
3. Entre esses bens estão os direitos e liberdades fundamentais, as vantagens e prerrogativas associadas às posições de responsabilidade em instituições econômicas e políticas, a renda e a riqueza e as bases sociais do auto-respeito.
4. Discutimos as exigências distributivas e motivacionais envolvidas nesse ideal em Vita, 1998 (cap. 6).
5. A “teoria ideal” e a “teoria não-ideal” são comparadas, por exemplo, em Rawls 1971:245-47.
6. Rawls oferece alguns exemplos de como certas liberdades podem ser legitimamente restringidas em benefício do exercício efetivo das liberdades fundamentais por todos. Ver, por exemplo, Rawls 1971:242. Os preceitos e garantias que fazem parte da noção de “império da lei” são normalmente considerados essenciais ao exercício efetivo e seguro das liberdades fundamentais. Mas há circunstâncias desafortunadas – de proliferação de grupos paramilitares ou de iminência de uma guerra civil, por exemplo – que podem justificar o abandono de alguns desses preceitos.
7. Com respeito a essa discussão, Maria Hermínia Tavares de Almeida observou que é perigoso abrir a porta para infrações à prioridade do primeiro princípio, ainda mais quando se considera que as restrições às liberdades fundamentais, em situações realistas, nunca têm por objetivo a satisfação de necessidades básicas dos mais destituídos. Estamos inteiramente de acordo com ela nesse ponto. A discussão que vem a seguir, no âmbito da teoria não-ideal, objetiva dissociar o liberalismo rawlsiano de um liberalismo que pode ser denominado “negativo”, isto é, a visão segundo a qual uma concepção de liberdade negativa (referida a direitos de não-interferência na autonomia pessoal) constitui o único valor político relevante.
8. Apesar deste artigo tratar da contraposição entre direitos civis e os direitos relacionados a um padrão de vida decente, não estou supondo que não existam problemas, em particular no Brasil, também com respeito aos direitos políticos.
9. “Estudo mostra como acabar com a miséria”. *Folha de S.Paulo*, 13/6/99, caderno 1, p.15. Uma reforma que realizasse tal transferência de renda pode ser muito difícil em termos políticos ou técnicos, mas não se trata de um problema de falta de recursos.
10. É claro que muitas vezes esse é precisamente o ponto ao qual se quer chegar. Streeten não tem escrúpulos em afirmar que “um compromisso formal de garantir uma existência decente a todos não só seria muito dispendioso mas também reduziria o incentivo para o trabalho e a poupança. Em sociedades pobres e em desenvolvimento, é preciso examinar ainda mais cuidadosamente esses ‘direitos’”. Streeten, 1989:370.
11. No debate político brasileiro, o termo “liberalismo” é quase exclusivamente empregado para designar a segunda dessas perspectivas.
12. Hayek (1976) e Nozick (1974) são as referências centrais. Examinamos em detalhe a concepção libertariana de justiça no capítulo 2 de Vita, 1998.
13. Um juiz certamente levará em conta essa distinção quando for preciso, por exemplo, apurar as responsabilidades pessoais em um caso de homicídio.
14. Em 1995, a taxa de homicídios no Jardim Ângela foi de 111,52 por 100.000 habitantes, em comparação com os 2,56 homicídios por 100.000 habitantes no bairro de Perdizes. Cedec, 1996:5.

15. Mencionamos apenas um dado quantitativo: enquanto no Brasil há em média um juiz para cada 29.542 habitantes – sendo ainda muito desigual a distribuição dos juízes pelo território nacional –, na Alemanha há um juiz para cada 3.448 habitantes e, na Itália, um juiz para cada 7.696 habitantes. Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência e Comissão Teotônio Vilela, 1995:13.

16. Segundo dados do relatório citado na nota anterior, somente 33% das pessoas envolvidas em algum tipo de conflito no Brasil recorrem ao Judiciário para solucionar seus problemas.

17. É claro que, para avaliar em que medida uma distribuição é igual ou desigual, não olhamos apenas para as normas legais estabelecidas. Quando Rawls afirma que o objeto da justiça é a estrutura básica da sociedade entendida como um “sistema público de normas”, ele não está pensando nas instituições em termos das normas que abstratamente as definem e sim em termos “da realização, no pensamento e na conduta de determinadas pessoas e em determinados tempo e lugar, das ações especificadas por essas normas” (Rawls, 1971:55). A despeito do que diz o artigo 5º da Constituição brasileira, o arranjo institucional vigente no Brasil distribui os direitos e liberdades protegidos pelo primeiro princípio, sobretudo os direitos civis, de forma profundamente desigual.

18. A falta de oportunidades educacionais e de lazer parece ser um dos fatores que contribuem significativamente para o elevado índice de crimes contra a vida e a integridade física nos bairros periféricos de São Paulo. Um programa de bolsa-trabalho direcionado para jovens entre 15 e 21 anos, desempregados e que não completaram o 1º grau, tal como proposto por Marta Suplicy nas eleições de 1998, seria uma iniciativa na direção certa. Não há dúvida que esses jovens, muitos dos quais nunca trabalharam e têm poucas perspectivas de conseguir um emprego, constituem um formidável “exército de reserva” para a criminalidade violenta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEDEC. *Mapa de risco da violência. Cidade de São Paulo*. São Paulo, 1996.
- HAYEK, F.A. *Law, legislation and liberty*. Chicago, The University of Chicago Press, v.3, 1976.
- HILL, T.E. Jr. *Dignity and practical reason in Kant's moral theory*. Ithaca e Londres, Cornell University Press, 1992.
- NOZICK, R. *Anarchy, State, and utopia*. New York, Basic Books, 1974.
- POGGE, T. “How should human rights be conceived?” *Jahrbuch für Recht und Ethik* 3, 1995, p.103-120.
- RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge-Mass, Harvard University Press, 1971.
- _____. *Political liberalism*. New York, Columbia University Press, 1993.
- STREETEN, P. “Human rights and basic needs”. In: *Development Perspectives*. London, Macmillan, 1989.
- UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA E COMISSÃO TEOTÔNIO VILELA. *Os direitos humanos no Brasil*. São Paulo, 1995.
- VITA, Á. de. *A justiça igualitária e seus críticos*. Tese de doutoramento. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 1998.