

Direito ao Desenvolvimento¹

Flávia Cristina Piovesan²

Introdução

O objetivo deste ensaio é propor uma reflexão a respeito do direito ao desenvolvimento, investigando o seu alcance e significado, bem como o modo pelo qual se relaciona com a concepção contemporânea de direitos humanos.

Em um segundo momento, serão enfocados os desafios e perspectivas para a implementação do direito ao desenvolvimento na ordem contemporânea, marcada pelo impacto da globalização econômica, da integração regional e da internacionalização dos direitos humanos.

1. O que é o direito ao desenvolvimento? Qual é o seu alcance? Qual é o seu significado? Como se relaciona com a concepção contemporânea de direitos humanos?

No dizer de Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução³. Considerando a historicidade destes direitos, pode-se afirmar que a definição de direitos humanos aponta a uma pluralidade de significados. Tendo em vista tal pluralidade, destaca-se neste estudo a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser introduzida com o advento da Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

Esta concepção é fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos, que constitui um movimento extremamente recente na história, surgindo, a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Apresentando o Estado como o grande violador de direitos humanos, a era Hitler foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, que resultou no envio de 18 milhões de pessoas a campos de concentração, com a morte de 11 milhões, sendo 6

¹ Texto produzido para o II Colóquio Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, Brasil, 2002

² Professora doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da PUC/SP, Professora de Direitos Humanos dos Programas de Pós Graduação da PUC/SP e da PUC/PR, Brasil.

³ Hannah Arendt, *As Origens do Totalitarismo*, trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979. A respeito, ver também Celso Lafer, *A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, Cia das Letras, São Paulo, 1988, p.134. No mesmo sentido, afirma Ignacy Sachs: "Não se insistirá nunca o bastante sobre o fato de que a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em padrões de luta antes de serem reconhecidos como direitos". (Ignacy Sachs, *Desenvolvimento, Direitos Humanos e Cidadania*, In: *Direitos Humanos no Século XXI*, 1998, p.156). Para Allan Rosas: "O conceito de direitos humanos é sempre progressivo. (...) O debate a respeito do que são os direitos humanos e como devem ser definidos é parte e parcela de nossa história, de nosso passado e de nosso presente." (Allan Rosas, *So-Called Rights of the Third Generation*, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p. 243). Sobre a historicidade dos direitos humanos, cabe ressaltar, a título de exemplo, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada há mais de cinquenta anos atrás, em 1948, não contemplou o direito ao meio ambiente e nem tampouco o direito ao desenvolvimento, pautas emergentes na década de 70.

milhões de judeus, além de comunistas, homossexuais, ciganos,... O legado do nazismo foi condicionar a titularidade de direitos, ou seja, a condição de sujeito de direitos, à pertinência a determinada raça - a raça pura ariana. No dizer de Ignacy Sachs, o século XX foi marcado por duas guerras mundiais e pelo horror absoluto do genocídio concebido como projeto político e industrial⁴.

É neste cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a 2ª. Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução.

Neste sentido, em 10 de dezembro de 1948, é aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como marco maior do processo de reconstrução dos direitos humanos. Introduz ela a concepção contemporânea de direitos humanos caracterizada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a dignidade e titularidade de direitos. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem assim uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.

Ao examinar a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, leciona Hector Gros Espiell: "Só o reconhecimento integral de todos estes direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação. Esta idéia da necessária integralidade, interdependência e indivisibilidade quanto ao conceito e à realidade do conteúdo dos direitos humanos, que de certa forma está implícita na Carta das Nações Unidas, se compila, se amplia e se sistematiza em 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos, e se reafirma definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos, aprovados pela Assembléia Geral em 1966, e em vigência desde 1976, na Proclamação de Teerã de 1968 e na Resolução da Assembléia Geral, adotada em 16 de dezembro de 1977, sobre os critérios e meios para melhorar o gozo efetivo dos direitos e das liberdades fundamentais (Resolução n. 32/130)"⁵.

A Declaração Universal de 1948, na qualidade de marco maior do movimento de internacionalização dos direitos humanos, fomentou a conversão destes direitos em tema de legítimo interesse da comunidade internacional. Como observa Kathryn Sikkink: "O Direito Internacional dos Direitos Humanos pressupõe como legítima e necessária a preocupação de atores estatais e não estatais a respeito do modo pelo qual os habitantes de outros Estados são tratados. A rede de

⁴ Ignacy Sachs, "O Desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos", in Estudos Avançados 12 (33), 1998, p.149.

⁵ Hector Gros Espiell, Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano, San José, Libro Libre, 1986, p. 16-17.

proteção dos direitos humanos internacionais busca redefinir o que é matéria de exclusiva jurisdição doméstica dos Estados" ⁶.

Fortalece-se, assim, a idéia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, isto é, não deve se restringir 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:

- 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 humanos⁷; isto é, transita-se de uma concepção "hobbesiana" de soberania centrada no Estado para uma concepção "kantiana" de soberania centrada na cidadania universal⁸;
- A cristalização da idéia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de Direito.

Prenuncia-se, deste modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência de sua soberania.

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu, por sua vez, a formação de um sistema normativo internacional de proteção destes direitos. Na lição de André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros: "Em termos de Ciência Política, tratou-se apenas de transpor e adaptar ao Direito Internacional a evolução que no Direito Interno já se dera, no início do século, do Estado-Polícia para o Estado-Providência. Mas foi o suficiente para o Direito Internacional abandonar a fase clássica, como o Direito da Paz e da Guerra, para passar à era nova ou moderna da sua evolução, como Direito Internacional da Cooperação e da Solidariedade". ⁹ O sistema internacional de proteção dos direitos humanos constitui o legado maior da chamada "Era dos Direitos", que tem permitido a internacionalização dos direitos humanos e a humanização dos Direito

⁶ Kathryn Sikkink, Human Rights, Principled issue-networks, and Sovereignty in Latin America, In: International Organizations, Massachusetts, IO Foundation e Massachusetts Institute of Technology, 1993, p.413. Acrescenta a mesma autora: "Os direitos individuais básicos não são do domínio exclusivo do Estado, mas constituem uma legítima preocupação da comunidade internacional." (op. cit. p.441).

⁷ Destaque-se a afirmação do Secretário Geral das Nações Unidas, no final de 1992: "Ainda que o respeito pela soberania e integridade do Estado seja uma questão central, é inegável que a antiga doutrina da soberania exclusiva e absoluta não mais se aplica e que esta soberania jamais foi absoluta, como era então concebida teoricamente. Uma das maiores exigências intelectuais de nosso tempo é a de repensar a questão da soberania (...). Enfatizar os direitos dos indivíduos e os direitos dos povos é uma dimensão da soberania universal, que reside em toda a humanidade e que permite aos povos um envolvimento legítimo em questões que afetam o mundo como um todo. É um movimento que, cada vez mais, encontra expressão na gradual expansão do Direito Internacional." (Boutros-Ghali, Empowering the United Nations, Foreign Affairs, vol.89, 1992/1993, p.98-99, apud Henkin et. al., International Law - Cases and Materials, p.18).

⁸ Para Celso Lafer, de uma visão *ex parte príncipe*, fundada nos deveres dos súditos com relação ao Estado passa-se a uma visão *ex parte populi*, fundada na promoção da noção de direitos do cidadão. (Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática, São Paulo, Paz e Terra, 1999, p.145).

⁹ André Gonçalves Pereira e Fausto Quadros, Manual de Direito Internacional Público, 3a edição, Coimbra, Livraria Almedina, 1993, p.661. Acrescentam os autores: "As novas matérias que o Direito Internacional tem vindo a absorver, nas condições referidas, são de índole variada: política, econômica, social, cultural, científica, técnica etc. Mas dentre elas o livro mostrou que há que se destacar três: a proteção e a garantia dos Direitos do Homem, o desenvolvimento e a integração econômica e política". (op. cit. p.661). Na visão de Hector Fix-Zamudio: "(...) o estabelecimento de organismos internacionais de tutela dos direitos humanos, que o destacado tratadista italiano Mauro Cappelletti tem qualificado como jurisdição constitucional transnacional, enquanto controle judicial da constitucionalidade das disposições legislativas e de atos concretos de autoridade, tem alcançado o Direito interno, particularmente a esfera dos direitos humanos e tem se projetado no âmbito internacional e inclusive comunitário." (Proteccion Juridica de los Derechos Humanos, México, Comision Nacional de Derechos Humanos, 1991, p.184)

Internacional contemporâneo, como atenta Thomas Buergenthal¹⁰.

A partir da aprovação da Declaração Universal de 1948 e a partir da concepção contemporânea de direitos humanos por ela introduzida, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais. A Declaração de 1948 confere lastro axiológico e unidade valorativa a este campo do Direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Como leciona Norberto Bobbio, os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declarações de Direito), para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais¹¹.

Em face da crescente consolidação deste positivismo universal concernente aos direitos humanos, pode-se afirmar que os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de parâmetros protetivos mínimos referentes à dignidade humana, isto é, o mínimo ético irreduzível que deve ser respeitado pelos Estados. Neste sentido, cabe destacar que, até junho de 2001, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 147 Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contava com 145 Estados-partes; a Convenção contra a Tortura contava com 124 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial contava com 157 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher contava com 168 Estados-partes e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 191 Estados-partes¹². O elevado número de Estados-partes destes tratados simboliza o grau de consenso internacional a respeito de temas centrais voltados aos direitos humanos.

A concepção contemporânea de direitos humanos caracteriza-se pelos processos de universalização e internacionalização destes direitos, compreendidos sob o prisma de sua indivisibilidade¹³. Ressalte-se que a Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, reitera a concepção da 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 eqüitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase." A Declaração de Viena afirma ainda a interdependência entre os valores dos Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento.

¹⁰ Thomas Buergenthal, prólogo do livro de Antônio Augusto Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*, São Paulo, Saraiva, 1999, p.XXXI. No mesmo sentido, afirma Louis Henkin: "O Direito Internacional pode ser classificado como o Direito anterior à Segunda Guerra Mundial e o Direito posterior a ela. Em 1945, a vitória dos aliados introduziu uma nova ordem com importantes transformações no Direito Internacional." (Louis Henkin et al, *International Law: Cases and materials*, 3a edição, Minnesota, West Publishing, 1993, p.03)

¹¹ Norberto Bobbio, *Era dos Direitos*, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1988, p.30.

¹² A respeito, consultar *Human Development Report 2001*, UNDP, New York/Oxford, Oxford University Press, 2001.

¹³ Note-se que a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher e a Convenção sobre os Direitos da Criança contemplam não apenas direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais, o que vem a endossar a idéia da indivisibilidade dos direitos humanos.

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. Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A idéia da não-acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. 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, generosidade ou compaixão.

Como aludem Asbjorn Eide e Allan Rosas: "Levar os direitos econômicos, sociais e culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, incluindo a questão da distribuição de renda. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluem como preocupação central a proteção aos grupos vulneráveis. (...) As necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas devem ser definidas como direitos".¹⁴

Para compreender o alcance do direito ao desenvolvimento, importa realçar, como afirma Celso Lafer, que, no campo dos valores, em matéria de direitos humanos, a conseqüência de um sistema internacional de polaridades definidas – Leste/Oeste, Norte/Sul – foi a batalha ideológica entre os direitos civis e políticos (herança liberal patrocinada pelos EUA) e os direitos econômicos, sociais e culturais (herança social – legado do socialismo -patrocinada pela então URSS). Neste cenário surge o "empenho do Terceiro Mundo de elaborar uma identidade cultural própria, propondo direitos de identidade cultural coletiva, como o direito ao desenvolvimento".¹⁵

É, assim, adotada pela ONU a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 1986, por 146 Estados, com um voto contrário (EUA) e 8 abstenções. Para Allan Rosas: "A respeito do conteúdo do direito ao desenvolvimento, três aspectos devem ser mencionados. Em primeiro lugar, a Declaração de 1986 endossa a importância da participação. (...) Em segundo lugar, a Declaração deve ser concebida no contexto das necessidades básicas de justiça social. (...) Em terceiro lugar, a Declaração enfatiza tanto a necessidade de adoção de programas e políticas nacionais, como da cooperação internacional. (...)"¹⁶

O artigo 2º. da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, consagra que: "A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser ativa participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento." Adiciona o artigo 4º. da Declaração que os Estados têm o dever de adotar medidas, individualmente ou coletivamente, voltadas a formular políticas de desenvolvimento internacional, com vistas a facilitar a plena realização de direitos, acrescentando que a efetiva

¹⁴ Asbjorn Eide e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge*. In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p.17-18.

¹⁵ Celso Lafer, *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*, São Paulo, Paz e Terra, 1999.

¹⁶ Allan Rosas, *The Right to Development*, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p. 254-255.

cooperação internacional é essencial para prover aos países em desenvolvimento meios que encorajem o direito ao desenvolvimento.

O direito ao desenvolvimento demanda uma globalização ética e solidária. No entender de Mohammed Bedjaoui: “Na realidade, a dimensão internacional do direito ao desenvolvimento é nada mais que o direito a uma repartição eqüitativa concernente ao bem estar social e econômico mundial. Reflete uma demanda crucial de nosso tempo, na medida em que os quatro quintos da população mundial não mais aceitam o fato de um quinto da população mundial continuar a construir sua riqueza com base em sua pobreza”¹⁷.

O desenvolvimento há de ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas podem usufruir, para adotar a concepção de Amartya Sen¹⁸. Acrescente-se ainda que a Declaração de Viena de 1993, enfatiza ser o direito ao desenvolvimento um direito universal e inalienável, parte integral dos direitos humanos fundamentais. Reitere-se que a Declaração de Viena reconhece a relação de interdependência entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos.

Transita-se, assim, à reflexão final:

2. Quais os desafios e perspectivas para a implementação do direito ao desenvolvimento na ordem contemporânea, marcada pelo impacto da globalização econômica, da integração regional e da internacionalização dos direitos humanos?

A resposta a esta indagação remete à análise de 5 (cinco) desafios:

- **Consolidar, fortalecer e ampliar o processo de afirmação do direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, bem como dos direitos econômicos, sociais e culturais como direitos humanos.**

Como já mencionado, os direitos humanos estão em constante dinâmica de construção e reconstrução.

Se, tradicionalmente, a agenda de direitos humanos centrou-se na tutela de direitos civis e políticos, testemunha-se, atualmente, a ampliação desta agenda tradicional, que passa a incorporar novos direitos, com ênfase nos direitos econômicos, sociais e culturais, bem como no direito ao desenvolvimento – a voz do hemisfério sul. Frise-se a lição de Celso Lafer, para quem, em matéria de direitos humanos, “surge o empenho do Terceiro Mundo de elaborar uma

¹⁷ Mohammed Bedjaoui, *The Right to Development*, in M. Bedjaoui ed., *International Law: Achievements and Prospects*, 1991, p. 1182.

¹⁸ Ao conceber o desenvolvimento como liberdade, sustenta Amartya Sen: “Neste sentido, a expansão das liberdades é vista concomitantemente como 1) uma finalidade em si mesma e 2) o principal significado do desenvolvimento. Tais finalidades podem ser chamadas, respectivamente, como a função constitutiva e a função instrumental da liberdade em relação ao desenvolvimento. A função constitutiva da liberdade relaciona-se com a importância da liberdade substantiva para o engrandecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem as capacidades elementares, como a de evitar privações como a fome, a sub-nutrição, a mortalidade evitável, a mortalidade prematura, bem como as liberdades associadas com a educação, a participação política, a proibição da censura,... Nesta perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão destas e de outras liberdades fundamentais. Desenvolvimento, nesta visão, é o processo de expansão das liberdades humanas.” (Amartya Sen, op. cit. p.35-36 e p.297). Sobre o direito ao desenvolvimento, ver também Karel Vasak, *For Third Generation of Human Rights: The Rights of Solidarity*, International Institute of Human Rights, 1979.

identidade cultural própria, propondo direitos de identidade cultural coletiva como o direito ao desenvolvimento"¹⁹.

A título ilustrativo, basta mencionar a iniciativa do Brasil, na sessão da Comissão de Direitos Humanos de 2000, de propor resolução que considerasse o acesso a medicamentos, no caso da Aids, como um direito humano. A Resolução foi aprovada por 52 países, com uma abstenção (EUA). Note-se que, em 2002, o Brasil apresentou nova proposta de resolução visando ao reconhecimento do acesso a medicamentos, no caso da tuberculose e malária, como direito humano, bem como propôs a criação de uma relatoria temática sobre a saúde – ambas as propostas foram aprovadas por unanimidade. Cabe ainda citar os debates contemporâneos em torno do direito ao desenvolvimento sustentável (como uma reivindicação dos países de 3º. mundo), dos direitos reprodutivos (ineditamente enunciados na Conferência do Cairo, sobre População e Desenvolvimento, em 1994), dos direitos a acesso à tecnologia....

Vale dizer, constatam-se efetivos avanços na expansão contínua do alcance conceitual de direitos humanos, que tem incorporado, crescentemente a pauta dos direitos econômicos, sociais e culturais.

No contexto pós-11 de setembro emerge o desafio de prosseguir no esforço de construção de um “Estado de Direito Internacional”, em uma arena que está por privilegiar o “Estado Polícia” no campo internacional, fundamentalmente guiado pelo lema da força e segurança internacional. O maior desafio contemporâneo, como afirma Paulo Sérgio Pinheiro, é evitar a Neo Guerra Fria, tendente a conduzir ao perigoso “retorno às polaridades, definidas pelas noções de terrorismo e pelos métodos para combatê-lo”²⁰ O risco é que a luta contra o terror comprometa o aparato civilizatório de direitos, liberdades e garantias, sob o clamor de segurança máxima. Ressalte-se que 79% dos norte-americanos “trocam direitos por segurança”²¹. Basta atentar à nova doutrina de segurança adotada nos EUA pautada: a) no unilateralismo; b) nos ataques preventivos e c) na hegemonia do poderio militar norte-americano.

Contudo, a escusa de combater o chamado “império do mal” propaga, sobretudo, o “mal do império”. Pesquisas demonstram o perverso impacto do pós-11 de setembro, na composição de uma agenda global tendencialmente restritiva de direitos e liberdades. A título de exemplo, cite-se a pesquisa publicada pela *The Economist* ²² no tocante a legislação aprovada, nos mais diversos países, ampliando a aplicação da pena de morte e demais penas; tecendo discriminações insustentáveis; afrontando o devido processo legal e o direito a um julgamento público e justo; admitindo a extradição sem a garantia de direitos; retringindo direitos, como a liberdade de reunião e de expressão; dentre outras medidas.

Contra o risco do terrorismo de Estado e do enfrentamento do terror, com instrumentos do próprio terror, só resta uma via – a via construtiva de

¹⁹ Celso Lafer, Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática, São Paulo, Paz e Terra, 1999, p.190-191.

²⁰ Paulo Sérgio Pinheiro, Folha de São Paulo, 31.03.02.

²¹ “Guerra sem limites – pesquisas indicam que americanos concordam em perder algumas liberdades civis na “guerra contra a o terror”, *Folha de São Paulo*, 12.06.2002.

²² For whom the Liberty Bell tolls, *The Economist*, august 31, 2002, p. 18-20.

consolidação dos delineamentos de um “Estado de Direito” no plano internacional.

Neste cenário, é fundamental consolidar, fortalecer e ampliar o processo de afirmação do direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, bem como dos direitos econômicos, sociais e culturais como direitos humanos.

- **Incorporar o enfoque de gênero, raça e etnia na concepção do direito ao desenvolvimento, bem como criar políticas específicas para a tutela dos direitos econômicos, sociais e culturais em virtude da especificação de sujeitos de direitos**

A efetiva proteção do direito ao desenvolvimento e dos direitos econômicos, sociais e culturais demanda não apenas políticas universalistas, mas específicas em favor de grupos socialmente vulneráveis.

Somando-se ao processo de expansão dos direitos humanos, vislumbra-se o processo de identificação de novos sujeitos de direito, bem como a criação de tutela jurídica específica no plano internacional.

Como já mencionado, a partir da Declaração Universal de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais.

A primeira fase de proteção dos direitos humanos foi marcada pela tônica da proteção geral, que expressava o temor da diferença (que no nazismo havia sido orientada para o extermínio), com base na igualdade formal. A título de exemplo, basta avaliar quem é o destinatário da Declaração de 1948, bem como basta atentar para a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio, também de 1948, que pune a lógica da intolerância pautada na destruição do “outro” em razão de sua nacionalidade, etnia, raça ou religião.

Torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade. Nesta ótica, determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Neste cenário as mulheres, as crianças, a população afro-descendente, os migrantes, as pessoas portadoras de deficiência, dentre outras categorias vulneráveis devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também, como direito fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial.

Considerando os processos de “feminização” e “eticização” da pobreza, percebe-se que as maiores vítimas de violação dos direitos econômicos, sociais e culturais são as mulheres e as populações afros-descendentes. Daí a necessidade de adoção, ao lado das políticas universalistas, de políticas específicas, capazes de dar visibilidade a sujeitos de direito com maior grau de vulnerabilidade, visando ao pleno exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais. Daí ainda a necessidade de incorporação do enfoque de gênero, raça e etnia na concepção do direito ao desenvolvimento.

- **Otimizar a justiciabilidade e a acionabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais**

Como recomendou a Declaração de Viena de 1993, é fundamental adotar medidas que assegurem a maior justiciabilidade e exigibilidade aos direitos econômicos, sociais e culturais, tais como a elaboração de um Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (que introduza a sistemática de petições individuais) e a elaboração de indicadores técnico-científicos capazes de mensurar os avanços na implementação destes direitos.

No sistema global, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais apenas contempla o mecanismo dos relatórios a serem encaminhados pelos Estados, como forma de monitoramento dos direitos que enuncia. Já no sistema regional interamericano, há a previsão do sistema de petições à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para a denúncia de violação do direito à educação e dos direitos sindicais, enunciados no Protocolo de San Salvador. Além de instituir a sistemática de petição no âmbito global, mediante a adoção de Protocolo Facultativo, é também essencial otimizar o uso deste mecanismo regional, qual seja, o direito de petição, para a proteção dos direitos à educação e de direitos sindicais.

Percebe-se a potencialidade da litigância internacional em propiciar avanços internos no regime de proteção dos direitos humanos. Esta é a maior contribuição que o uso do sistema internacional de proteção pode oferecer: fomentar progressos e avanços internos na proteção dos direitos humanos em um determinado Estado.

A incorporação da sistemática de petição individual é, ademais, reflexo do processo de reconhecimento de novos atores na ordem internacional, com a conseqüente democratização dos instrumentos internacionais.

Se os Estados foram ao longo de muito tempo os protagonistas centrais da ordem internacional, vive-se hoje a emergência de novos atores internacionais, como as organizações internacionais, os blocos regionais econômicos, os indivíduos e a sociedade civil internacional (ex: organizações não governamentais internacionais). O fortalecimento da sociedade civil internacional, mediante uma network que alia e fomenta uma rede de interlocução entre entidades locais, regionais e globais, bem como a consolidação do indivíduo como sujeito de direito internacional demandam a democratização dos instrumentos internacionais. Demandam, ainda, o acesso aos mecanismos internacionais e à própria justiça internacional.

O surgimento de novos atores internacionais demanda a democratização do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. A título de exemplo, merece destaque o Protocolo n.11 do sistema regional europeu que permitiu o acesso direto do indivíduo à Corte Européia de Direitos Humanos. Acrescente-se ainda a recente aprovação do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, de 1999, que incorpora a sistemática de petição individual. Neste mesmo sentido, cabe menção ao projeto de Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que, do mesmo modo, introduz o direito de petição individual.

Contudo, vale ressaltar a resistência de muitos Estados em admitir a democratização do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, especialmente no que tange à aceitação da sistemática de petição individual.

Esta sistemática cristaliza a capacidade processual do indivíduo no plano internacional, “constituindo um mecanismo de proteção de marcante significação, além de conquista de transcendência histórica”, como leciona Antônio Augusto Cançado Trindade²³.

Com efeito, ainda é grande a resistência de muitos Estados em aceitar as cláusulas facultativas referentes às petições individuais e comunicações interestatais. Basta destacar que: a) dos 147 Estados-partes do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos apenas 97 Estados aceitam o mecanismo das petições individuais (tendo ratificado o Protocolo Facultativo para este fim); b) dos 124 Estados-partes na Convenção contra a Tortura, apenas 43 Estados aceitam o mecanismo das comunicações interestatais e das petições individuais (nos termos dos artigos 21 e 22 da Convenção); c) dos 157 Estados-partes na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial apenas 34 Estados aceitam o mecanismo das petições individuais (nos termos do artigo 14 da Convenção); e, finalmente, d) dos 168 Estados-partes na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, apenas 21 Estados aceitam o mecanismo das petições individuais, tendo ratificado o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher.

Faz-se ainda fundamental que os tratados de proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais possam contar com uma eficaz sistemática de monitoramento, prevendo os relatórios, as petições individuais e as comunicações interestatais. Insiste-se na adoção do mecanismo de petição individual por todos os tratados internacionais de proteção de direitos humanos, já que este mecanismo permite o acesso direto de indivíduos aos órgãos internacionais de monitoramento. Seria importante acrescentar ainda a sistemática das investigações “in loco”, apenas prevista na Convenção contra a Tortura e no Protocolo Facultativo à CEDAW.

Além disso, o desejável seria que tais mecanismos fossem veiculados sob a forma de cláusulas obrigatórias e não facultativas – ainda que isto pudesse oferecer como risco a redução do número de Estados-partes.

Neste cenário, é fundamental encorajar os Estados a aceitar estes mecanismos. Não é mais admissível que Estados aceitem direitos e neguem as garantias de sua proteção.

Para os Estados violadores de direitos humanos estes mecanismos podem gerar situações politicamente delicadas e constrangedoras no âmbito internacional. Estudos e pesquisas demonstram que o risco do constrangimento político e moral do Estado violador (*the power of embarrassment* ou *the power of shame*) no fórum da opinião pública internacional pode servir como significativo fator para a proteção dos direitos humanos. Ao enfrentar a publicidade das violações de direitos humanos, bem como as pressões internacionais, os Estados vêem-se compelidos a apresentarem justificativas a respeito de suas práticas. A ação internacional e as pressões internacionais podem, assim, contribuir para transformar uma prática governamental específica, referente aos direitos humanos, conferindo suporte ou estímulo para reformas internas. Com o intenso

²³ Antônio Augusto Cançado Trindade, *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*, São Paulo, ed. Saraiva, p. 08.

envolvimento das organizações não governamentais, os instrumentos internacionais constituem poderosos mecanismos para a promoção do efetivo fortalecimento do sistema de proteção dos direitos humanos no âmbito nacional.

Ressalte-se que, cada vez mais, o respeito aos direitos humanos tem se tornado um aspecto crucial de legitimidade governamental, tanto no âmbito doméstico, como internacional.

Além da sistemática de petição individual, é crucial que se fomente a elaboração de indicadores técnico-científicos para avaliar o cumprimento e a observância dos direitos econômicos, sociais e culturais, especialmente no que tange à sua necessária progressividade.

Outra estratégia é assegurar a visita de relatores especiais sobre temas afetos ao direito ao desenvolvimento e aos direitos econômicos, sociais e culturais. As relatorias temáticas (sejam da ONU ou da OEA) constituem um eficaz meio de catalizar as atenções e dar visibilidade à determinada violação de direitos humanos, bem como de propor recomendações.

Mais que simbolizar um diagnóstico sobre a situação dos direitos humanos em determinado país, a maior contribuição da atuação dos relatores, na elaboração de relatórios, está em estes servirem de instrumento para obtenção de avanços internos no regime de proteção dos direitos humanos em determinado país. A respeito, vide o positivo impacto da visita no Brasil do relator da ONU para a Tortura, em 2000. Adicione-se ainda o impacto da visita do relator sobre o direito à alimentação no Brasil, em 2002.

- **Incorporar a pauta social de direitos humanos na agenda das instituições financeiras internacionais, das organizações regionais econômicas e do setor privado**

Contudo, não basta a implementação dos direitos humanos pelo Estado. No contexto da globalização econômica, faz-se premente a incorporação da agenda de direitos humanos por atores não estatais. Neste sentido, surgem 3 atores fundamentais: a) agências financeiras internacionais; b) blocos regionais econômicos; e c) setor privado.

Com relação às agências financeiras internacionais, há o desafio de que os direitos humanos possam permear a política macro-econômica, de forma a envolver a política fiscal, a política monetária e a política cambial. As instituições econômicas internacionais devem levar em grande consideração a dimensão humana de suas atividades e o forte impacto que as políticas econômicas podem ter nas economias locais, especialmente em um mundo cada vez mais globalizado²⁴.

Embora as agências financeiras internacionais estejam vinculadas ao sistema das Nações Unidas, na qualidade de agências especializadas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, por exemplo, carecem da formulação de uma política vocacionada aos direitos humanos. Tal política é medida imperativa para

²⁴ Cf. Mary Robinson, *Constructing an International Financial, Trade and Development Architecture: The Human Rights Dimension*, Zurich, 1 July 1999, www.unhchr.org. Adiciona Mary Robinson: "A título de exemplo, um economista já advertiu que o comércio e a política cambial podem ter maior impacto no desenvolvimento dos direitos das crianças que propriamente o alcance do orçamento dedicado à saúde e educação. Um incompetente diretor do Banco Central pode ser mais prejudicial aos direitos das crianças que um incompetente Ministro da Educação". (op. cit)

o alcance dos propósitos da ONU e, sobretudo, para a coerência ética e principiológica que há de pautar sua atuação. A agenda de direitos humanos deve ser, assim, incorporada no mandato de atuação destas agências.

Há que se romper com os paradoxos que decorrem das tensões entre a tônica includente voltada para a promoção dos direitos humanos, consagrada nos relevantes tratados de proteção dos direitos humanos da ONU (com destaque ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) e, por outro lado, a tônica excludente ditada pela atuação especialmente do Fundo Monetário Internacional, na medida em que a sua política, orientada pela chamada “condicionalidade”, submete países em desenvolvimento a modelos de ajuste estrutural incompatíveis com os direitos humanos²⁵.

Quanto aos blocos regionais econômicos, vislumbram-se, do mesmo modo, os paradoxos que decorrem das tensões entre a tônica excludente do processo de globalização econômica e os movimentos que intentam reforçar a democracia e os direitos humanos como parâmetros a conferir lastro ético e moral à criação de uma nova ordem internacional. De um lado, portanto, lança-se a tônica excludente do processo de globalização econômica e, de outro lado, emerge a tônica includente do processo de internacionalização dos direitos humanos, somado ao processo de incorporação das cláusulas democráticas e direitos humanos pelos blocos econômicos regionais. Embora a formação de blocos econômicos de alcance regional, tanto na União Européia, como no Mercosul, tenha buscado não apenas a integração e cooperação de natureza econômica, mas posterior e paulatinamente a consolidação da democracia e a implementação dos direitos humanos nas respectivas regiões (o que se constata com maior evidência na União Européia e de forma ainda bastante incipiente no Mercosul), observa-se que as cláusulas democráticas e de direitos humanos não foram incorporadas na agenda do processo de globalização econômica.

No que se refere ao setor privado, há também a necessidade de acentuar sua responsabilidade social, especialmente das empresas multinacionais, na medida em que constituem as grandes beneficiárias do processo de globalização, bastando citar que das 100 (cem) maiores economias mundiais, 51 (cinquenta e uma) são empresas multinacionais e 49 (quarenta e nove) são Estados nacionais. Por exemplo, importa encorajar empresas a adotarem códigos de direitos humanos relativos à atividade de comércio; demandar sanções comerciais a empresas violadoras dos direitos sociais; adotar a “taxa Tobin” sobre os investimentos financeiros internacionais, dentre outras medidas.

²⁵ Afirma Jeffrey Sachs: “Aproximadamente 700 milhões de pessoas – as mais empobrecidas – estão em débito perante os países ricos. Os chamados “Highly Indebted Poor Countries” (países pobres altamente endividados) compõem um grupo de quarenta e duas economias financeiramente falidas e largamente desestruturadas. Eles devem mais de \$100 milhões em dívida não paga ao Banco Mundial, ao Fundo Monetário Internacional, a demais bancos de desenvolvimento e governos (...). Muitos destes empréstimos foram feitos em regimes tirânicos para responder aos propósitos da Guerra Fria. Muitos refletem idéias equivocadas do passado. (...) O Jubileu 2000, uma organização que tem o apoio de pessoas tão diversas como o Papa João Paulo II, Jesse Jackson e Bono, o cantor de rock, tem defendido a eliminação da dívida externa dos países mais pobres do mundo. A idéia é freqüentemente vista como irrealista, mas são os realistas que fracassam ao compreender as oportunidades econômicas da ordem contemporânea. (...) Em 1996 o FMI e o Banco Mundial anunciaram um programa de grande impacto, mas sem prover um diálogo verdadeiro com os países afetados. Três anos depois, estes planos fracassaram. Apenas 2 países, Bolívia e Uganda, receberam \$200 milhões, enquanto que 40 países aguardam na fila. No mesmo período, a bolsa de valores dos países ricos cresceu mais de \$5 trilhões, mais que 50 vezes que o débito dos quarenta e dois países pobres. Assim, é um jogo cruel dos países mais ricos do mundo protestar que eles não teriam como cancelar as dívidas” . (Jeffrey Sachs, Release the Poorest Countries for Debt Bondage, International Herald Tribune, 12 e 13 de junho de 1999, p.8, apud Henry Steiner e Philip Alston, International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals, second edition, Oxford, Oxford University Press, 2000, p.1329-1330).

- **Reforçar a responsabilidade do Estado na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais**

Por fim, considerando os graves riscos do processo de desmantelamento das políticas públicas estatais na esfera social, há que se redefinir o papel do Estado sob o impacto da globalização econômica. Há que se reforçar a responsabilidade do Estado no tocante à implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Como adverte Asbjorn Eide: “Caminhos podem e devem ser encontrados para que o Estado assegure o respeito e a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais, de forma a preservar condições para uma economia de mercado relativamente livre. A ação governamental deve promover a igualdade social, enfrentar as desigualdades sociais, compensar os desequilíbrios criados pelos mercados e assegurar um desenvolvimento humano sustentável. A relação entre governos e mercados deve ser complementar”²⁶. No mesmo sentido, pontua Jack Donnelly: “Mercados livres são economicamente análogos ao sistema político baseado na regra da maioria, sem contudo a observância aos direitos das minorias. As políticas sociais, sob esta perspectiva, são essenciais para assegurar que as minorias, em desvantagem ou privadas pelo mercado, sejam consideradas com o mínimo respeito na esfera econômica.”²⁷

Acrescente-se ainda que a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais não é apenas uma obrigação moral dos Estados, mas uma obrigação jurídica que tem por fundamento os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, em especial o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais²⁸.

Reitere-se que, 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 econômico-social leva à vulnerabilidade dos direitos civis e políticos. No dizer de Amartya Sen: “A negação da liberdade econômica, sob a forma da pobreza extrema, torna a pessoa vulnerável a violações de outras formas de liberdade.(...) A negação da liberdade econômica implica a negação da liberdade social e política”²⁹. Acrescente-se ainda que este processo de violação dos direitos humanos alcança prioritariamente os grupos sociais vulneráveis, como as mulheres e a população afro-descendente (daí os fenômenos da “feminização” e “eticização” da pobreza).

²⁶ Asbjorn Eide, *Obstacles and Goals to be Pursued*, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p.383. Acrescenta o autor: “Onde a renda é igualmente distribuída e as oportunidades razoavelmente equânimes, os indivíduos estão em melhores condições para tratar de seus interesses e há uma menor necessidade de despesas públicas por parte do Estado. Quando, por outro lado, a renda é injustamente distribuída, a demanda por iguais oportunidades e igual exercício de direitos econômicos, sociais e culturais requer maior despesa estatal, baseada em uma tributação progressiva e outras medidas. Paradoxalmente, entretanto, a tributação para despesas públicas nas sociedades igualitárias parece mais bem vinda que nas sociedades em que a renda é injustamente distribuída.” (Asbjorn Eide, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p.40).

²⁷ Jack Donnelly, *International Human Rights*, Westview Press, Boulder, 1998, p.160.

²⁸ A respeito do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ver Henry J. Steiner e Philip Alston, *International Human Rights in Context – Law, Politics and Morals*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2000, p.261-267; p.305-322; Matthew C.R.Craven, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights – A Perspective on its Development*, Clarendon Press, Oxford, 1995; Philip Alston e Gerald Quinn, *The nature and scope of States Parties’s obligations under the ICESCR*, 9 Hum. Rts Q.156, 1987, p.186; Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995.

²⁹ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York, 1999, p.08.

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 todos³⁰.

Diante destes desafios resta concluir pela crença na implementação dos direitos humanos, como a única plataforma emancipatória de nosso tempo. Hoje, mais do que nunca, há que se inventar uma nova ordem, mais democrática e igualitária, capaz de celebrar a interdependência entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos e que, sobretudo, tenha a sua centralidade no valor da absoluta prevalência da dignidade humana.

³⁰ Jack Donnelly, *International Human Rights*, Colorado, Westview Press, 1998, p. 160.