# ® BuscaLegis.ccj.ufsc.br

## Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento

Jack Donnelly \*

O tópico que me coube neste seminário, "direitos humanos, democracia e desenvolvimento", é muito vasto. Poder-se-ia imaginar um resumo mais amplo – o tema paz, por exemplo, foi misericordiosamente deixado de fora de meu encargo – mas deveria estar claro, desde o princípio, que posso fazer somente a mais preliminar abordagem sobre o tópico. Feitas essas considerações, escolhi ser provocativo, enfatizar as diferenças, mesmo conflitos, entre esses três objetivos sociais e políticos quase universalmente endossados. Discutirei que as lógicas dos direitos humanos, democracia e desenvolvimento estão, freqüentemente, em tensão significativa entre si. A interdependência política verdadeira, mesmo a sinergia, é possível. Não é, contudo, automática ou inevitável. Debaterei, em particular, que, a menos que a democracia e o desenvolvimento sejam perseguidos de formas muito particulares, os direitos humanos podem correr risco, e, na prática contemporânea, freqüentemente é o que está ocorrendo.

A Linguagem Contemporânea da Legitimidade Política

Desenvolvimento, democracia e direitos humanos tornaram-se idéias políticas hegemônicas na sociedade internacional do final do século vinte. Virtualmente, todos os países reivindicam perseguir o crescimento econômico rápido e sustentável ("desenvolvimento"), participação política popular ("democracia") e respeito aos direitos humanos de seus cidadãos ("direitos humanos"). Países contemporâneos encontram-se tipicamente forçados a adotar, pelo menos, a linguagem do desenvolvimento, democracia e direitos humanos nas suas relações internacionais. A própria legitimidade de regimes que

stou hem consciente da natureza contestada desses termos e de fato ded

Estou bem consciente da natureza contestada desses termos e, de fato, dedicarei considerável atenção a definições alternativas abaixo. Por agora, é suficiente adotar simplesmente usos, como esses, que são comuns.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Por exemplo, a ditadura do estado da China moveu-se, um tanto rapidamente, da denúncia aos direitos humanos para contestar que o massacre na Praça Celestial da Paz e a ação repressiva foram essenciais para garantir os direitos humanos nas condições particulares da China. Uma exceção que prova a regra são os estados, tais como a Coréia do Norte ou Afeganistão, que defendem um ideal revolucionário contra-hegemônico. E não é nenhuma coincidência que tais estados são, em grande medida, isolados de uma sociedade

não estão compromissados centralmente com esses objetivos está aberta a um sério questionamento, tanto nacional quanto internacionalmente.

O desenvolvimento, entendido como uma prosperidade auto-sustentável, tem sido, por muito tempo, uma aspiração central dos modernos estados nação – e muitas outras formas de organização política. "É a economia, estúpido!" é uma versão americana recente da lição política com aplicação universal próxima. Qualquer que seja a base sociológica e ideológica de um regime predominante, uma forte inabilidade para garantir prosperidade (como quer que isso possa ser entendido localmente) leva tipicamente a um sério desafio político. As formas podem diferir: tumultos por causa de alimentos e revoltas de camponeses na China Qing ou Indonésia contemporânea; descontentamento de consumidores na Alemanha do Leste comunista, Alemanha Ocidental capitalista ou Rússia caótica; medo de inflação ou desemprego, ou ambos, em praticamente todos os países atualmente. O elo entre legitimidade política e desenvolvimento (prosperidade) está próximo, no entanto, de uma lei política intercultural, universal no mundo contemporâneo.

O elo da democracia com a legitimidade política é mais recente. A maioria das constituições políticas baseadas no estado, ao longo da história, firmou-se na autoridade de cima para baixo, com uma dádiva divina, ordem natural, ou tradição legitimando o poder daqueles com virtude superior (definida pelo nascimento, idade, riqueza, habilidades ou poder). Na metade do século vinte, porém, muitos regimes apelaram, em lugar disso, à autorização de baixo para cima do "povo". Os mecanismos variaram – i.e. eleições multipartidárias, partidos de vanguarda, e um respeito quase filial pelos nacionalistas fundadores do passado – mas, ao longo da última metade do século, quase todos os regimes extraíram sua legitimidade do "povo" ao invés de uma fonte "superior".

Os direitos humanos são o componente mais recente nesse triunvirato. A idéia de que a legitimidade de um governo é baseada na extensão do respeito e defesa aos direitos humanos dos seus cidadãos tem estado no coração da tradição do contrato social liberal da teoria política, pelo menos, desde o embrionário Segundo Tratado de Governo de John Locke, no final do século dezessete. No nível internacional, recebeu um endosso poderoso nos documentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a Convenção Internacional dos Direitos Humanos de 1966. Mas, somente há vinte e

cinco anos, a maioria dos estados no mundo justificou, publicamente, sacrifícios sistemáticos de alguns, mesmo a maioria, dos direitos reconhecidos nesses instrumentos legais. E o fizeram não em nome da segurança nacional (como oposta à segurança pessoal) e relativismo cultural (como oposto aos direitos humanos universais) mas também com apelos aos imperativos "superiores" de desenvolvimento e democracia (como opostos aos interesses de indivíduos e grupos particulares).

Na sociedade internacional do pós-Guerra Fria, no entanto, os direitos humanos são geralmente vistos antes como intimamente ligados do que opostos à democracia e ao desenvolvimento. As democracias dos povos – que sacrificaram os direitos das classes inimigas e dissidentes em favor de um bem coletivo maior (como entendido pelo partido) – passaram rapidamente da cena política onde quer que ao povo fosse oferecida uma escolha. Os estados de segurança nacional – que sacrificaram o que quer e quem quer que eles julgassem necessário para proteger o povo e a nação do comunismo – também se tornaram largamente desacreditados. A queda de Kaunda, na Zâmbia, e Suharto, na Indonésia, constituem exemplos surpreendentes do declinante apelo do paternalismo (embora, de nenhum modo, extinto). E o governo militar encontra-se em declínio até mesmo na África subsaariana onde tem sido, de longe, a forma mais comum de governo desde a independência.

As falências econômicas de tipos alternativos de regime foram, certamente, centrais para seu colapso. Adicionalmente, apelos "democráticos" à nação e à coletividade do povo têm sido, freqüentemente, tão importantes quanto os apelos aos direitos humanos de cidadãos individuais. Contrastando acentuadamente com duas décadas atrás, nos dias atuais, porém, somente uma minoria diminuta dos estados justifica publicamente recusas sistemáticas de direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Apelos ao relativismo cultural e particularidades nacionais quase desapareceram das discussões dos direitos humanos. Mas o endosso surpreendentemente forte da universalidade dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos na Conferência Mundial de Viena de 1993 sobre Direitos Humanos – apesar dos esforços substanciais da China e seus aliados em favor de um forte relativismo cultural – ilustra a mudança dramática nas atitudes internacionais dominantes.<sup>3</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> A Declaração de Viena e o Programa de Ação (A/CONF. 157/23) asseveram que "a natureza universal desses direitos e liberdades está fora de questionamentos" e "reafirmam que a importância de se assegurar a universalidade, objetividade e não-seletividade da consideração de questões de direitos humanos." "Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes e inter-

O fosso entre teoria e prática permanece tipicamente profundo. Na maioria dos países, os direitos humanos – junto com a democracia e o desenvolvimento – permanecem, quando muito, parcial e fragilmente realizados. Praticamente todos os estados no mundo pós-Guerra Fria firmam, no entanto, sua legitimidade nacional e internacional, em grande medida, num compromisso verbal com algo próximo à ampla extensão dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, em adição à democracia e ao desenvolvimento.

## Convergência e Divergência Conceitual

Existe uma forte tendência tanto no discurso popular quanto internacional de que todas as boas coisas – e democracia, desenvolvimento, e direitos humanos em particular – são essencialmente interconectadas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 começa com a assertiva de que o "reconhecimento da dignidade inerente e dos direitos inalienáveis e igualitários de todos os membros da família humana é a base da liberdade, justiça e paz no mundo." A Declaração de Viena de 1993 é particularmente eloqüente, argumentando que "democracia, desenvolvimento e respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais são interdependentes e se reforçam mutualmente." Mesmo reconhecendo os elos importantes entre embates pelo desenvolvimento, democracia e direitos humanos, esta seção introduz divergências não menos importantes, que constituirão meu principal foco neste *paper*.

Trata-se de uma simplificação grosseira, mas útil, dizer que a ideologia internacional hegemônica do desenvolvimento, democracia e direitos humanos baseia-se no sucesso percebido dos estados democráticos liberais de bem-estar social (e social democratas) da Europa Ocidental. Esses países, especialmente os menores, membros nórdicos da União Européia (UE), são os que mais se aproximam do ideal pós-Guerra Fria da prosperidade humana democrática. Economicamente, são muito ricos – porém, profundamente comprometidos com um estado redistributivo de bem-estar social extensivo. Politicamente, desfrutam de sistemas eleitorais abertos vigorosos e competitivos – junto com um forte e inigualável consenso sobre valores políticos e estruturas básicas. E em

relacionados. A comunidade internacional precisa tratar os direitos humanos, globalmente, de um modo justo e igualitário, na mesma base, e com a mesma ênfase. Enquanto o significado das particularidades nacionais e regionais e várias experiências históricas, culturais e religiosas deve-se ter em mente, é dever dos Estados, independente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais." "A promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais no nível nacional e internacional deveriam ser universais e conduzidas sem condições vinculadas."

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Esta formulação tem sido regularmente repetida. Mais recentemente, veja resolução da Assembléia Geral 52/148 (nono parágrafo preliminar) e resolução da Comissão sobre Direitos Humanos 1998/72 (quarto parágrafo operativo).

nenhum outro lugar foi alcançado tanto progresso na garantia de que algo próximo à população total goza a maioria dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais internacionalmente reconhecidos.

O poder dos Estados Unidos pode prover o principal apoio militar internacional para esses valores. Com a recessão japonesa e a crise financeira asiática suscitando dúvidas acerca do milagre e modelo asiático, e com a privatização na moda, até mesmo na Europa, a visão americana da democracia de mercado pode enfrentar menos o desafio hoje do que nunca antes. Mas a arrogância do poder americano, o significado do estado de bem-estar social americano, e o legado persistente do racismo fazem dos Estados Unidos um ideal problemático para boa parte do mundo. Países como a Holanda e a Noruega oferecem um modelo mais atraente para outros países ao procurar fundir compromissos com a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos num regime próspero, democrático e que protege os direitos.

Não importa que visão prefiramos – americana, canadense, holandesa, britânica, germânica, australiana ou japonesa – é necessária ou contingente essa fusão de desenvolvimento, democracia e direitos humanos nos estados democrático-liberais contemporâneos de bem-estar social? Debaterei que as convergências refletem largamente um equilíbrio particular e contingente de mercados, eleições, respeito às leis e direitos individuais. Mas antes de uma consideração mais extensa acerca das diferenças de tensões entre esses três ideais, quero reconhecer algumas das afinidades que tornaram possível o estado democrático liberal de bem-estar social.

## O artigo 21 da Declaração Universal assevera que:

Todos têm o direito de participar do governo de seu país, diretamente ou através de representantes livremente escolhidos ... A vontade do povo deverá ser a base da autoridade do governo; essa vontade deverá ser expressa em eleições periódicas e genuínas que deverão ser pelo sufrágio universal e igualitário e deverão ser realizadas pelo voto secreto ou por procedimentos equivalentes de voto livre.

O artigo 27 acrescenta que "Todos têm o direito de participar livremente da vida cultural de sua comunidade", estendendo a exigência da participação democrática não

somente na política mas também na vida social e cultural. Normas internacionais de direitos humanos demandam claramente um governo democrático.

A democracia pode não ser uma condição necessária ao desenvolvimento, especialmente no curto e médio prazo. Trata-se, porém, de um mecanismo para controlar o desgoverno economicamente predatório que precede qualquer chance real de desenvolvimento. Muito disso é verdade com relação aos direitos civis e políticos. Ao prover responsabilidade, transparência, ampla participação, e um fluxo livre de informação, os direitos humanos e a democracia podem ajudar a assegurar que o crescimento econômico seja canalizado para o desenvolvimento nacional ao invés do enriquecimento privado. As redistribuições exigidas pelos direitos econômicos e sociais procuram assegurar, igualmente, que a prosperidade seja difundida em toda sociedade, ao invés de concentrada numa elite minoritária. Pode-se mesmo adiantar um argumento de que a distribuição dos benefícios do crescimento trazidos pela democracia e pelos direitos humanos é essencial para o desenvolvimento sustentável quando uma economia alcançar um *status* de renda média.

Por outro lado, o desenvolvimento pode, em muito, facilitar a democracia e o efetivo desfrute dos direitos humanos. A tolerância das diferenças é muito mais fácil, tanto para a democracia quanto para os direitos humanos, quando existe um bolo econômico grande e em expansão a ser repartido por toda sociedade. Observando-se a questão de outro ângulo, aqueles vivendo à margem da economia, ou sem nenhuma perspectiva realista de rendas melhores para si próprios e, especialmente, suas crianças, são muito menos propensos a acomodar os interesses e direitos dos outros.

Sem negar essas importantes afinidades, quero salientar que elas são amplamente eletivas. O quanto a democracia, o desenvolvimento, os direitos humanos chocam entre si ou complementam um ao outro é, em grande medida, uma questão eventual de contexto e desenho institucional. Por exemplo, o povo freqüentemente quer fazer coisas extremamente desagradáveis para (alguns dos) seus cidadãos "irmãos". Por outro lado, conforme discuto abaixo, uma função principal dos direitos humanos é excluir amplas áreas de decisão política do controle democrático. Igualmente, não há nenhum elo necessário entre desenvolvimento e direitos humanos (ou democracia). Diferenças nacionais dramáticas na realização dos direitos econômicos e sociais são aparentes em qualquer nível dado de renda

per capita. Desigualdades acentuadas, abuso de direito em países como o Brasil e os Estados Unidos, sublinham o papel central da política ao traduzir "desenvolvimento" (prosperidade nacional agregada) no desfrute de direitos humanos internacionalmente reconhecidos. E países como a Coréia do Sul e Taiwan – assim como (em vários graus) Cingapura, Malásia, Tailândia e Indonésia, em décadas recentes, ou Alemanha, no século dezenove – sugerem que o desenvolvimento sustentável pode coexistir por décadas ou mais com recusas sistemáticas de democracia e de direitos civis e políticos.

O restante deste *paper* é voltado para discussões (necessariamente breves) sobre direitos humanos, democracia e desenvolvimento. Enfatizarei as divergências entre direitos humanos e os outros dois valores, e as falhas de compromissos com o desenvolvimento e democracia na ausência de um forte componente de direitos humanos. Assim, começo com direitos humanos.

#### **Definindo Direitos Humanos**

Direitos humanos são, literalmente, os direitos que se têm simplesmente como ser humano. Como tal, trata-se de direitos iguais e inalienáveis: iguais porque somos todos igualmente seres humanos; inalienáveis porque, não importa quão desumanos nós sejamos em nossos atos ou na forma de sermos tratados, não podemos ser nada além de seres humanos.

Temos, de fato, tais direitos? De onde provêm? São os direitos originariamente morais – noções de princípios que não podem ser reduzidas a ou derivadas de outros valores – ou derivam de conceitos de virtude - o bom, certo - ou dever? Como determinamos quais direitos humanos em particular nós temos? Tais questionamentos filosóficos suscitam questões interessantes e importantes. Para os propósitos das relações internacionais contemporâneas, porém, podemos considerá-los como tendo sido respondidos de modo positivo.

Nos cinquenta anos desde que a Assembléia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ela tem sido endossada por virtualmente todos os estados e adquiriu, discutivelmente, o *status* de lei internacional comum.<sup>5</sup> A Convenção

-

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Veja Theodor Meron, <u>Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law</u> (Oxford: Clarendon Press, 1989), ch.2; Bruno Simma e Philip Alston, "The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles, "<u>Australian Year Book of International Law</u> 12 (1992): 82-108; e (para uma visão céptica) J.S. Watson, "Legal Theory, Efficacy and Validity in the Development of Human Rights Norms in International Law", <u>University of Illinois Law Forum</u> 3 (1979): 609-641.

Internacional sobre Direitos Civis e Políticos tem, atualmente, 140 signatários. A Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tem 137 signatários. A Declaração de Viena e o Programa de Ação foram adotados, por consenso, pelos 171 estados que participaram da Conferência Global sobre Direitos Humanos de 1993. Esses documentos fornecem normas internacionais positivas de direitos humanos. Para melhor ou pior – e, em muitos aspectos, considero para melhor – o significado de "direitos humanos" na sociedade internacional contemporânea tem sido amplamente definido por esses documentos.

#### A Fonte dos Direitos Humanos

O Artigo 1 da Declaração Universal inicia com "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos." Os preâmbulos de ambas Convenções afirmam que "esses direitos derivam da dignidade inerente da pessoa humana." A Declaração de Viena utiliza praticamente a mesma linguagem, reivindicando, no seu preâmbulo, que "todos os direitos humanos derivam da dignidade e valor inerente na pessoa humana."

Cada e toda pessoa, simplesmente como ser humano, tem direito a usufruir seus direitos humanos. "Todos têm o direito ..." "Ninguém deverá ..." "Todo ser humano tem ..." são as formulações características desses documentos sentenciosos. Em outras palavras, direitos humanos internacionalmente reconhecidos brotam da natureza inerente (moral) da pessoa humana e são usufruídos por seres humanos individuais. Conforme a Declaração de Viena, "a pessoa humana é o sujeito central dos direitos humanos e liberdades fundamentais, e, portanto, deveria ser o principal beneficiário e deveria participar ativamente na realização desses direitos e liberdades."

## Direitos Humanos e Legitimidade Política

Os indivíduos são, apropriadamente, sujeitos a um amplo espectro de obrigações sociais e políticas. Os direitos humanos, porém, especificam um conjunto inalienável de bens, serviços e oportunidades individuais que o estado e a sociedade são, em circunstâncias comuns, chamados a respeitar ou prover. Os direitos humanos restringem o leque legítimo da autoridade do estado e estabelecem obrigações que o estado deve a cada e todo cidadão, independente de outras considerações.

O cerne de uma perspectiva de direitos humanos é a prioridade moral e política *prima facie* desses direitos inerentes de indivíduos sobre os interesses e desejos da

sociedade e do estado. Embora essa prioridade seja raramente categórica,<sup>6</sup> uma função principal do direito é, como Ronald Dworkin declarou, "enganar" outras reivindicações.<sup>7</sup> E os direitos humanos usualmente iludem, aliás, interesses legítimos e reivindicações do estado e da sociedade.

A legitimidade de um estado, de uma perspectiva de direitos humanos, é uma função do quanto ele respeita, protege e realiza os direitos humanos ou "naturais" dos seus cidadãos. Assim, a Declaração Universal se proclama como "um padrão comum de realização para todos povos e todas nações." A Declaração de Viena é extraordinariamente sincera, reivindicando, no seu primeiro parágrafo operativo, que os "direitos humanos e liberdades fundamentais são a herança de todos seres humanos; sua proteção e promoção constitui a primeira responsabilidade dos Governos."

É certamente possível imaginar outros sistemas para a regulação de relações entre indivíduos, estados e sociedade. Ao longo de praticamente toda a história, em todas as regiões do mundo, outros padrões de legitimidade política têm sido, de fato, a norma. A sociedade internacional contemporânea, porém, escolheu endossar os direitos humanos nos termos mais fortes possíveis.

A Substância de Direitos Humanos Internacionalmente Reconhecidos

A era da Guerra Fria presenciou uma considerável controvérsia internacional sobre a substância da lista de direitos humanos internacionalmente reconhecidos. A língua oficial era sempre que os direitos humanos eram "interdependentes e indivisíveis". A existência de duas Convenções separadas, porém, refletia melhor a realidade de um enfoque altamente seletivo. A maioria dos estados defendia uma prioridade estratégica sistemática tanto para direitos econômicos e sociais quanto para direitos civis e políticos. Em particular, estados socialistas e do Terceiro Mundo regularmente enfatizaram direitos econômicos, sociais e

<sup>8</sup> Na mesma veia, o preâmbulo enfatiza "as responsabilidades de todos Estados ... de desenvolver e encorajar o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos" e conclama "os povos do mundo e todos os Estados Membros das Nações Unidas para se dedicarem à tarefa global de promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais de modo a assegurar o gozo completo e universal desses direitos."

-

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Por exemplo, Artigo 4 da Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos apoia depreciações de obrigações específicas em tempos de declaradas emergências públicas que ameaçam a vida da nação. Ademais, o escopo de muitos direitos é constrangido por uma linguagem legal permitindo restrições que, como o Artigo 22 expressa, são "prescritos pela lei e os quais são necessários numa sociedade democrática nos interesses da segurança nacional ou segurança pública, ordem pública (<u>ordre public</u>), a proteção da saúde pública ou moral ou a proteção dos direitos e liberdades de outros."

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Ronald Dworkin, Taking Rights Seriously (Cambridge: Harvard University Press, 1997), p.

culturais para a exclusão de direitos civis e políticos. Nas Nações Unidas, focalizou-se, adicionalmente, atenção nos direitos da autodeterminação e não-discriminação.

Embora tais argumentos continuem a ser levantados na era pós-Guerra Fria, talvez mais fortemente pela China, eles têm pouco da ressonância de vinte e cinco, ou mesmo dez anos atrás. Em Viena concordou-se que "enquanto o desenvolvimento facilita o usufruto de todos os direitos humanos, a ausência do desenvolvimento pode não ser invocada para justificar a privação de direitos humanos internacionalmente reconhecidos." Mesmo mais pontualmente, a Comissão sobre Direitos Humanos adotou uma série de resoluções que reafirmaram "a universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação de todos direitos humanos" e concluiu que "ao promover e proteger uma categoria de direitos nunca deveria, portanto, isentar ou desculpar os Estados da promoção e proteção de outros direitos." Assim, a legenda do escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos, neste ano do qüinquagésimo aniversário da Declaração Universal, é "todos direitos humanos para todos." A Tabela 1 fornece uma lista de todos os direitos reconhecidos na Declaração Universal e nas Convenções.

Na parte restante deste *paper*, persigo algumas das implicações de um compromisso com todos os direitos humanos para todos para lutas em curso pela democracia e pelo desenvolvimento.

## Definindo Democracia

"A democracia é baseada na vontade livremente expressa do povo para determinar seus próprios sistemas, político, econômico, social e cultural e sua participação completa em todos os aspectos de suas vidas." Essa assertiva da Declaração de Viena é, talvez, o melhor ponto de partida. Como todas as definições plausíveis, está enraizada na etimologia do termo, o grego demokratia, literalmente, governo ou poder (kratos) do povo (demos).

A Concepção Clássica de Democracia

O <u>demos</u> para os gregos não era a população total mas sim uma classe social particular, a massa: <u>hoi polloi</u>; literalmente, <u>os muitos</u>, mas com as mesmas conotações

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Nos anos cinquenta e sessenta, existia uma super-ênfase paralela nos direitos civis e políticos por parte da maioria dos estados ocidentais. Próximo do final dos anos setenta, porém, a maioria dos estados ocidentais, tanto nos seus pronunciamentos internacionais quanto na prática doméstica, conferiram extensa atenção para ambos grupos. Nesse sentido, como em tantos outros no campo dos direitos humanos, os Estados Unidos constituem uma exceção entre os estados ocidentais.

<sup>10</sup> Resoluções 1998/33, parágrafo 4(d), 1997/17 (parágrafo 3[c]), 1996/11 (terceiro parágrafo preliminar), e 1995/15 (terceiro parágrafo preliminar). Veja também as citações da Declaração de Viena na nota 4 acima.

como o termo transliterado na Inglaterra vitoriana. Mesmo na "Era Dourada" de Péricles, a democracia de Atenas era um governo de classe por cidadãos comuns – uma classe (de homens) que excluía não somente os bem-nascidos mas escravos e residentes estrangeiros – que tipicamente viam seus interesses como sendo distintos da, freqüentemente mesmo opostos a, sua aristocracia (literalmente, governo dos melhores), oligarquia (governo dos poucos), ou plutocracia (governo dos mais ricos). Assim David Held começa Modelos de Democracia, um influente estudo acadêmico recente, ao definir democracia como "uma forma de governo na qual, em contradição a monarquias e aristocracias, o povo governa." A oposição entre as reivindicações de autoridade por parte de classes sociais em competição tem estado no cerne da história da teoria e prática de democracia ao longo de boa parte de sua história.

Não surpreendentemente, então, democracia tem usualmente recebido um mau nome – consideremos, por exemplo, as conotações negativas de "demagogo", literalmente, líder do povo – e não somente porque democratas até o fim do século dezoito quase sempre perdiam. A menos que assumamos que a razão ou virtude estão mais ou menos distribuídas (ou casualmente) entre cidadãos ou súditos – uma pressuposição que muito poucas sociedades fizeram –as reivindicações de cidadãos comuns para governar baseiam-se em "simples números". Assim, de Platão a Aristóteles, passando por Kant e Hegel, a democracia, classicamente entendida, tem sido depreciada como incompatível com um governo razoável e virtuoso. Defensores de um regime misto (ou republicano), de Aristóteles para Machiavelli, Madison e Kant, respeitaram os interesses e reivindicações dos muitos mas contrabalançaram-nas por aqueles dos poucos (com sabedoria ou virtude superior) ou as demandas da lei moral universal. 13

A democracia só pode ser plausivelmente defendida como uma forma intrinsecamente desejável de governo quando "o povo" é visto como tendo sabedoria e virtude, ao menos, iguais àquelas dos seus "melhores" sociais. Tal visão social é largamente

\_

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> David Held, <u>Models of Democracy</u> (Stanford: Stanford University Press, 1987), p.2

<sup>12</sup> Refiro-me aqui somente à tradição ocidental do pensamento e prática política. Isso não é, porém, problemático para os meus propósitos, porque nenhuma das "grandes" civilizações baseadas no estado da África, Ásia ou Américas desenvolveu uma concepção politicamente significante de governo popular direto antes da penetração ocidental extensiva.

<sup>13</sup> Isto é uma simplificação exagerada. Democracia – especialmente democracia eleitoral – tem sido freqüentemente defendida em termos instrumentais, por exemplo, como um esquema para limitar abusos de poder ou equilibrar interesses conflitantes de classe. Mas tais justificativas instrumentais são obviamente ligadas a circunstâncias empíricas particulares no mundo. Para o momento, pelo menos, estou interessado somente nas justificativas intrínsecas para democracia, argumentos que avançam a democracia como uma forma desejável de governo para si.

um fenômeno do século dezenove e vinte. <sup>14</sup> Mesmo a revolução americana foi, ao menos, tanto "republicana" quanto "democrática", e os fortes democratas da Revolução francesa foram amplamente derrotados (ou viram suas idéias cooptadas e corrompidas), tanto internamente quanto no exterior. Somente durante os últimos dois séculos, valores e lutas liberais, socialistas e anticoloniais, transformaram concepções dominantes do povo, e assim gradualmente tornaram ilegítimos governos não-democráticos. Conforme Pierre Rosanvallon observa, mesmo na França o termo democracia não conquistou aceitação geral política difundida até 1848. <sup>15</sup>

#### Governo do Povo

O que, então, significa para o povo governar? Held oferece uma lista parcial de alguns dos significados mais comuns.

- Que todos deveriam governar, no sentido de que todos deveriam se envolver com legislar, com decisões sobre política geral, com aplicação de leis e administração governamental.
- Que todos deveriam estar pessoalmente envolvidos em tomadas de decisão cruciais, o que significa na decisão de leis gerais e assuntos de política geral.
- Que os governantes deveriam ser responsáveis governados; eles deveriam, em outras palavras, ser obrigados a justificar suas ações para os governados e serem removidos pelos governados.
- Que os governantes deveriam ser responsáveis aos representantes dos governados.
  - Que os governantes deveriam ser escolhidos pelos governados.
- Que os governantes deveriam ser escolhidos pelos representantes dos governados.
- Que os governantes deveriam agir de acordo com os interesses dos governados. 16

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Para uma revisão interessante de um trabalho recente sobre alternativas do século dezessete e dezoito e precursores, veja Peter N. Miller, "Citizenship and Culture in Early Modern Europe", Journal of the History of Ideas 57 (Outubro 1996): 725-742.

Pierre Rosanvallon, "The History of the Word "Democracy" in France", Journal of Democracy 6 (Outubro 1995): 140-154, p. 140. Sobre a influência da revolução francesa, veja Stephen P. Marks, "From the 'Single Confused Page' to the 'Decalogue for Five Billion Persons': The Roots of the Universal Declaration of Human Rights in the French Revolution", Human Rights Quarterly 20 (Agosto 1998): 459-514 e Lynn Hunt, French Revolution and Human Rights (Nova Iorque: St. Martin's Press, 1996).

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> David Held, <u>Models of Democracy</u> (Stanford: Stanford University Press, 1987), p.3. Esta lista baseia-se fortemente em J. Lively, <u>Democracy</u> (Oxford: Basil Blackwell, 1975).

O último desses significados, embora freqüentemente encontrado, não pode, no meu ponto de vista, ser defendido como uma concepção plausível de democracia. Reis Bourbon, imperadores chineses e sultões otomanos, todos (contenciosamente, embora plausivelmente) reivindicaram governar de acordo com os interesses do povo. De fato, é difícil imaginar uma ideologia legitimadora plausível que não confira lugar central aos interesses dos governados. Governo para o povo pode ou não ser democrático. Governo democrático, se aquele termo deve significar muito mais do que a ausência de desgoverno sistemático por parte de um segmento restrito da sociedade, deve ser governo do povo ou pelo povo. Além de se beneficiar do bom governo, o povo, em uma democracia, deve ser a fonte da autoridade do governo para governar.

Os outros seis significados de Held abrangem, porém, uma imensa variedade de formas políticas. O segundo, por exemplo, requer uma extensa participação direta dos cidadãos, enquanto o quarto e sexto envolvem governo representativo por completo. Os outros três, apesar de claros e plausíveis, são extremamente abertos. O que significa "estar envolvido" em tomada de decisão? Quais são os mecanismos e medidas de um governo "responsável"? Como os governados deveriam "escolher" seus governantes?

A formulação de Viena com a qual começamos esta seção focaliza apropriadamente nossa atenção na "vontade livremente expressa do povo." O truque é determinar essa vontade. Teorias democráticas freqüentemente são distinguidas pela sua confiança em testes "substantivos" ou "de procedimento".

Rousseau oferece uma boa ilustração da diferença. Uma forma de determinar a vontade do povo é consultá-lo, diretamente ou através de representantes, e perguntar o que, de fato, deseja. Rousseau, porém, despreza essa "vontade de todos" (procedimentos) em favor do que denomina "a vontade geral", o interesse racional, de reflexão, do povo como um todo. 17 Perguntar, simplesmente, com freqüência, ao povo não fornecerá seu verdadeiro interesse e vontade, porque as respostas usualmente dadas refletem interesses individuais e de grupo mais do que o bem comum (que freqüentemente não é o mesmo do que as preferências agregadas de indivíduos e grupos).

Existe uma forte e, no meu ponto de vista geralmente justificada, tendência em discussões recentes de salientar concepções de procedimento da democracia. Nas

\_

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Veja Social Contract XXX

discussões populares e de política, a ênfase tende a ser em eleições multipartidárias. Na literatura teórica, concepções dominantes de procedimento tendem a enfatizar consideravelmente mecanismos para assegurar que o processo eleitoral é aberto e sem fraude. Por exemplo, o tipo ideal de "poliarquia" de Robert Dahl é um ponto de referência comum em discussões acadêmicas vigentes. Além dos governos oficiais escolhidos em eleições livres e justas baseadas em privilégio, a democracia entendida em termos de poliarquia requer uma liberdade política extensa para assegurar a abertura verdadeira de eleições, incluindo o direito de todos concorrerem a um cargo, a liberdade de expressão, acesso extensivo a fontes alternativas de informação, uma liberdade de associação. 18

Concepções puramente substantivas perdem o elo com a idéia do povo governando, mais do que só se beneficiando. O adjetivo "democrático" resvala, assim, facilmente, para um sinônimo essencialmente supérfluo de "igualitário". Concepções substantivas também se emprestam a um paternalismo elitista: a massa do povo não pode ser confiada para governar mas deve ser dirigida por aqueles com a virtude ou o discernimento para conhecer seus interesses. Por outro lado, concepções substantivas podem superestimar, em muito, a bondade do povo real.

Seria, no entanto, perigoso abandonar, por completo, concepções substantivas. Democracia pura de procedimento pode facilmente degenerar em um formalismo não-democrático ou mesmo antidemocrático. Eleições e outros procedimentos democráticos são simples mecanismos para averiguar a vontade do povo ou deter os governantes para averiguações. Concepções substantivas insistem, com propriedade, que nós não percamos de vista esses valores centrais.

Poderíamos proceder com uma multiplicidade de definições e formas de democracia quase sem fim. <sup>19</sup> Para nossos propósitos, porém, isso não é necessário. Reconhecendo que o que conta como governo do povo é imensamente controverso, quero focalizar algumas das formas nas quais a democracia, entendida, em seu sentido primário, como governo do povo, pode se chocar com os direitos humanos.

Held, por exemplo, identifica e discute extensivamente nove modelos, três dos quais têm duas variantes maiores. Veja também Philippe C. Schmitter e Terry Lynn Karl, "What Democracy Is ... and Is Not", Journal of Democracy 2 (Verão 1991): 75-88. Aqueles interessados em perseguir a diversidade de definições deveriam começar com David Collier e Steven Levitsky, "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", World Politics 49 (Abril 1997): 430-451, que se aproxima da exaustão com relação a relatos de procedimento recentes.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Robert Dahl, Polyarchy (New Haven: Yale University Press, 1971) e, de algum modo mais amplamente, Robert Dahl, Democracy and its Critics (New Haven: Yale University Press, 1989).

#### Democracia e Direitos Humanos

Já notamos que normas internacionais de direitos humanos exigem um governo democrático. Nesse sentido, existe uma conexão necessária entre direitos humanos (como definidos positivamente na Declaração Universal) e democracia. Mas o elo não corre na direção contrária. Democracia, como discutirei abaixo, contribui só contingencialmente para a realização da maioria dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. "Democracia plena", o que quer que possa significar, não precisa significar realização completa de direitos humanos internacionalmente reconhecidos – a menos que estipulemos que o faz, em cujo caso tudo que temos é uma tautologia desinteressante.

Direitos de participação democrática constituem uma pequena seleção de direitos humanos internacionalmente reconhecidos. E aqueles direitos se aplicam igualmente contra governos democráticos e não-democráticos. 'Todos são iguais perante a lei e têm o direito, sem qualquer discriminação, à igual proteção da lei." (Declaração Universal, Artigo 7) O povo, não menos do que um restrito segmento da sociedade, está impedido de negar a qualquer indivíduo ou grupo proteção igual da lei. "Todos têm o direito ao trabalho, à escolha livre de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego." (Artigo 23) Essa exigência se põe tanto para governos democráticos quanto para qualquer outra forma de governo.

Pode ser o caso que todo o povo está menos propenso a violar os direitos humanos do que qualquer outro segmento particular. Mas, em muitos casos, não está. Pode ser o caso que uma população emancipada está mais propensa a usar seus direitos humanos de forma democrática. Mas freqüentemente não o fazem. Sem negar as afinidades entre democracia e direitos humanos – especialmente o compromisso compartilhado com uma idéia de dignidade política igual para todos –enfatizarei, a seguir, os conflitos possíveis entre a lógica da democracia e a lógica dos direitos humanos individuais.

"Conferir poder a quem? Para que?

A democracia visa conferir poder ao povo, para assegurar que o povo, ao invés de outro grupo na sociedade, governe. A democracia exige que a autoridade soberana seja dirigida num caminho particular. Exige pouco do povo soberano, que precisamente porque é soberano é livre, conforme a Declaração de Viena expressa, "para determinar seus próprios sistemas político, econômico, social e cultural."

Os direitos humanos, por outro lado, visam conferir poder aos indivíduos, para assegurar que cada pessoa receba certos bens, serviços e oportunidades. Os direitos humanos estabelecem, assim, um conjunto de restrições substantivas no espectro aceitável de sistemas políticos, econômicos e sociais assim como a legislação comum e prática administrativa de qualquer governo, democrático ou não. Mais importante do que quem deve governar – o que é solucionado com uma resposta democrática – os direitos humanos preocupam-se com como o povo (ou qualquer outro grupo) governa. Os direitos humanos limitam mais do que conferem poder ao povo e seu governo, exigindo desses que façam certas coisas e se abstenham de fazer outras.

Discriminação na base de raça ou etnia, por exemplo, é definitivamente proibida, não importa quanto o "povo" a favoreça. Minorias étnicas podem, freqüentemente, estar mais em situação de risco quando sujeitas a governos não-democráticos, mas nem sempre. Por exemplo, os sérvios na Croácia sofreram menos discriminação durante o governo comunista iugoslavo (não-democrático, ou, pelo menos, menos democrático) do que durante o governo de uma Croácia independente e democrática. Mas a propensão relativa de governos democráticos e não-democráticos violar este ou qualquer outro direito humano foge ao escopo da discussão principal. Nenhum governo pode, porque todos têm o direito de não sofrer discriminação.

A vontade do povo freqüentemente diverge dos direitos dos cidadãos individuais, não importa como essa vontade é averiguada – a menos que estipulemos que o povo não queira nada inconsistente com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos.<sup>20</sup>

Os governos freqüentemente são eleitos para servir os interesses de uma maioria eleitoral, mais do que os direitos de todos. A democracia direta de pequena escala, como o povo de Atenas ilustra tão dramaticamente, pode ser tão intolerante e paranóica como qualquer outra forma de governo. O destino de direitos humanos internacionalmente reconhecidos nas "democracias dos povos" (regimes de partidos de vanguarda) tem sido, pelo menos, tão ruim como na maioria de outras formas de governo.

"As democracias dos povos" marxistas oferecem um exemplo particularmente surpreendente das diferenças nos projetos políticos implícitas nos slogans "todos direitos

-

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Em aditamento às fontes citadas mais tarde nesta seção, o leitor pode querer consultar Patricia J. Campbell, ed., <u>Democratization and the Protection of Human Rights: Challenges and Contradictions</u> (Westport, CT: Greenwood, 1998) e Elizabeth Jelin, ed., <u>Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship and Society in Latin America</u> (Boulder, CO: Westview Press, 1996).

humanos para todos" e "todo poder para o povo". Quaisquer que sejam os problemas práticos do mundo real dos regimes stalinistas, existe um sentido profundo no qual a idéia marxista da ditadura do proletariado é a culminação do ideal democrático clássico, atualizado numa visão igualitária profunda do proletariado como a classe universal.<sup>21</sup> Aqueles que insistem em perseguir os interesses de classe (ou outro egoísta) inconsistentes com aqueles do proletariado estão, em nome da democracia, coagidos a agir de conformidade com o bem de todos. Qualquer outra alternativa seria, num sentido muito real, antidemocrático.

A resposta dos defensores dos direitos humanos seria " tanto pior para a democracia." Os direitos humanos são profundamente antidemocráticos, sob qualquer definição plausível de democracia sem um modificador que construa sobre direitos humanos. De fato, num regime democrático, a função mais importante dos direitos humanos é "frustrar a vontade do povo" quando aquela vontade se intromete nos bens, serviços e oportunidades garantidas a todos pelos direitos humanos. Por exemplo, a Suprema Corte dos Estados Unidos é freqüentemente criticada como sendo antidemocrática, no sentido de que regularmente frustra a vontade do povo. É. E aquele é um propósito central da revisão constitucional: assegurar que o povo não exerça sua soberania em caminhos que violam direitos básicos.

## Democracia Liberal

Neste ponto – ou talvez vários parágrafos antes – o leitor pode responder "mas isso não é o que realmente nós queremos dizer por democrático." Por "democrático" a maioria das pessoas entende hoje não a Grécia antiga ou o que figuras do século dezoito, como Kant e Madison, entenderam por "democracia", mas governos como Inglaterra, França, Alemanha, índia, Japão e Estados Unidos (ou alguma outra lista).

Que forma é aquela, então, de governo? A resposta padrão da política comparativa contemporânea é "democracia liberal." Meu objetivo na parte que se segue é enfatizar o adjetivo liberal, para insistir que se trata de um tipo muito específico de democracia no qual os direitos moral e politicamente prévios dos cidadãos (e a exigência do poder da lei) estabelecem limites constitucionais no curso de tomada de decisão democrática. Tal

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Para uma boa e breve defesa das credenciais democráticas de Marx, veja Richard W. Miller, "Democracy and Class Distatorship", Social Philosophy and Policy 3 (Primavera 1986): 59-76.

governo é o que, no idioma aristotélico anterior, era chamado de regime misto (não de democrático) ou o que Kant e Madison chamaram de governo republicano (ao invés de democrático). Inclui um elemento democrático substancial, mesmo central. Mas o poder do povo é severamente restrito pelas demandas dos direitos humanos (ou constitucionais) e o poder da lei.<sup>22</sup>

Democracia e direitos humanos não são, de fato, meramente compatíveis mas se reforçam mutuamente nas democracias liberais ocidentais contemporâneas. Mas aquele elo foi forjado através de lutas políticas difíceis que produziram um equilíbrio particular entre as reivindicações rivais da democracia e dos direitos humanos. Qualquer laço entre democracia e direitos humanos, além da exigência de direitos humanos de que o governo seja democrático, é eventual mais do que essencial.

O compromisso liberal com direitos individuais, mais do que o compromisso democrático de conferir poder ao povo, torna as democracias liberais contemporâneas regimes de proteção dos direitos. A lógica da democracia (governo popular) adquire um livre controle somente dentro dos limites definidos pela lógica dos direitos humanos individuais. O trabalho dos direitos humanos da democracia liberal é feito amplamente pelo adjetivo liberal mais do que pelo substantivo democracia.

Numa veia similar, o adjetivo liberal faz muito do trabalho de direitos humanos na idéia de uma democracia *consociational*, um modelo que tem sido freqüentemente avançado como uma forma de democracia especialmente apropriada para sociedades pluralistas.<sup>23</sup> O compromisso *consociational* de defender direitos especiais para grupos sociais estabelecidos – por exemplo, católicos e protestantes na Holanda, ou pessoas de expressão francesa e flamenga – podem contribuir para um sistema que protege os direitos de todos muito mais efetivamente do que qualquer outro mecanismo. O mesmo é verdadeiro para o que, algumas vezes, é chamado corporativismo de sociedade, onde, por exemplo, residentes de uma região particular, ou outros grupos sociais conquistam um

\_

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Talvez valha a pena notar que não existe, explicitamente, uma conexão necessária entre democracia e o respeito às leis. O povo pode escolher governar através de leis neutras, permanentes ou através de algum outro mecanismo. Por outro lado, regimes não-democráticos podem (embora raramente o façam na prática) respeitar o respeito às leis.

A declaração clássica é Arend Lijphart, Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration (New Haven: Yale University Press, 1975). Para aplicações propostas em contextos africanos, veja L.J. Boulle, Constitutional Reform in the Apartheid State: Legitimacy, Consociationalism, and Control in South Africa (Nova Iorque: St. Martin's Press, 1984); Paul A. Beckett e Crawford Young, eds., Dilemmas of Democracy in Nigeria (Rochester: University of Rochester Press, 1997); e, de algum modo mais amplo, Timothy D. Sisk, Democratization in South Africa: the Elusive Social Contract (Princeton: Princeton University Press, 1995).

*status* especial no processo de decisão política.<sup>24</sup> O que torna a democracia *consociational* ou corporativista de proteção aos direitos não é a confiança na lógica democrática de conferir poder ao povo mas uma lógica substantiva, baseada nos direitos que <u>limita</u> o escopo do que o povo ou seus representantes podem fazer legitimamente.

As Falhas dos Direitos Humanos da Democracia

Saliento os conflitos potenciais entre direitos humanos e democracia para enfatizar que a busca da democracia somente pode assentar as fundações para um regime largamente de proteção aos direitos. De fato, pode mesmo não ir muito longe em direção a assentar fundações firmes ou profundas. Por exemplo, a retórica da "democracia de mercado" tem freqüentemente esvaziado discussões sobre direitos humanos na política externa americana recente. A implicação parece ser a de que a democracia é a solução para os problemas de direitos humanos. Talvez isso seja verdade se quisermos dizer democracia liberal. Mas, mais freqüentemente, o que se quer dizer é democracia eleitoral, que, na prática, pode divergir profundamente da democracia liberal. Como resultado, a política externa norteamericana volta, muitas vezes, sua atenção dos direitos humanos prematuramente para outro lugar, uma vez que a "democracia" (eleitoral) tenha sido estabelecida.

Antagonismos entre democracia e direitos humanos não são, de nenhum modo, necessários ou constantes. Quando acontecem, podem mesmo não ser centrais politicamente. Existem, freqüentemente, boas razões para os defensores dos direitos humanos defenderem a democracia, ou mesmo para focalizarem seus esforços em reformas democráticas. Por exemplo, as duas lutas tendem a ser largamente coincidentes durante a fase de resistência e ruína de regimes não-democráticos. Mas uma vez que a democracia seja estabelecida, os defensores dos direitos humanos tendem a ser críticos vigilantes de governos democráticos.

A maioria – ou não importa como "o povo" seja definido na prática política – pode largamente tomar conta de seus direitos e interesses através de meios democráticos. A defesa dos direitos humanos será focalizada em minorias e indivíduos isolados que a maioria maltrata, ao negar-lhes bens, serviços ou oportunidades aos quais são intitulados pelos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. São eles que precisam da

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Veja, por exemplo, Gerhard Lehmbruch e Philippe C. Schmitter, eds., Patterns of Corporatist Policy-Making (Beverly Hills: Sage Publishers, 1982).

proteção dos direitos humanos contra os interesses e vontade da maioria.

A democracia pode remover antigas fontes de violações de direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Não precisa nos levar muito longe em direção ao respeito pelos e implementação e vigência de muitos direitos humanos. O estabelecimento de uma democracia eleitoral segura em, digamos, Indonésia ou Nigéria, será somente um pequeno passo (se valioso) em direção ao estabelecimento de regimes de proteção de direitos.

Mesmo que nós admitamos que a democracia é, na prática, próxima a uma condição necessária para o usufruto efetivo de direitos humanos internacionalmente reconhecidos, não é, definitivamente, uma condição suficiente. A democracia contribuirá para a realização dos direitos humanos somente na medida em que as vontades de um povo soberano respeitem os direitos humanos internacionalmente reconhecidos e, assim, limitem seus próprios interesses e ações. E a criação de um tal povo constitui tarefa difícil na qual muitas democracias não conseguiram progredir.

Durante o período de fim da Guerra Fria e começo do pós-Guerra Fria, a democracia registrou um acentuado progresso, especialmente na América Latina e Europa do Leste e Central. Para isso, tanto os democratas quanto os defensores dos direitos humanos podem estar satisfeitos. Ainda existem grandes lutas democráticas a serem travadas em países como a China, <sup>26</sup> Síria (e boa parte do restante do mundo árabe<sup>27</sup>) e Nigéria<sup>28</sup> (e boa parte do resto da África<sup>29</sup>). Forças antidemocráticas estão se reafirmando com vigor renovado em muitos países que passaram por revoluções democráticas,

-

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Isso não é exatamente verdadeiro. Existem opiniões tautológicas desinteressantes segundo as quais a democracia é uma condição suficiente para a realização dos direitos humanos. Por exemplo, se estipularmos que por "democrático" nós queremos dizer liberal democrático, existe um elo lógico entre democracia e direitos humanos. Mas o elemento "democrático", no sentido de um governo baseado na vontade soberana do povo, faz pouco ou nada do trabalho dos direitos humanos.

Para uma avaliação recente por várias figuras eminentes no campo, veja o simpósio "Will China Democratize?" em Journal of Democracy 9 (janeiro 1998), pp.3-64. Indicativo é o artigo por Andrew J. Nathan, intitulado "Even Our Caution Must be Hedged."

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Para uma breve visão, veja Emmanuel Sivan, "Constraints & Opportunities in the Arab world", Journal of Democracy 8 (Abril 1997): 103-113.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Para um relato pessoal interessante, se, de algum modo, fragmentado, por um participante engajado, veja Wole Soyinka, The Open Sore of a Continent: A Personal Narrative of the Nigerian Crisis (Oxford University Press, 1996).

Veja, por exemplo, Richard Joseph, "Africa, 1990-1997: From Abertura to Closure", Journal of Democracy 9 (2 1998):3-17, pp.3-4, que, abandonando seu otimismo na década, descreve a "transição democrática" característica na África do pós-Guerra Fria como resultando em uma "democracia virtual". O que distingue este tipo de regime é a natureza ilusória das suas instituições e práticas democráticas, e o fato de que elas são deliberadamente projetadas para satisfazer normas internacionais prevalecentes de "presentabilidade". (Este foco em "presentabilidade", porém, sublinha o poder da idéia na sociedade internacional contemporânea). Para uma avaliação ligeiramente menos pessimista, veja Crawford Young, "Africa: An Interim Balance Sheet", Journal of Democracy 7 (Julho 1996):53-68. Compare também Lyn Graybill, ed., Africa's Second Wave of Freedom: Development, Democracy and Rights (Lanham, MD: University Press of America, 1998) e Francis M. Deng, ed., African Reckoning: A Quest for Good Governance (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998).

especialmente no antigo bloco soviético. No entanto, as revoluções democráticas dos anos oitenta e início dos anos noventa contribuíram, de fato, para um maior respeito pelos direitos humanos.<sup>30</sup>

Mas mesmo onde as vitórias democráticas da década passada ou duas décadas atrás foram sustentadas e aprofundadas (i.e. Argentina e República Checa), existe muito trabalho a ser feito no campo dos direitos humanos – como existe até mesmo nos países que mais protegem os direitos no mundo. A democracia sozinha, sem um adjetivo, nunca é suficiente. Mesmo onde a democracia e os direitos humanos não estão em conflito direto, esses dois conjuntos de valores e práticas políticas freqüentemente apontam em direções significativamente diferentes.

As lutas por democracia e direitos humanos são, analiticamente, lutas separadas que, somente em circunstâncias fortuitas, são relacionadas. O trabalho pela democracia, não importa quão dura e bem sucedida aquela luta possa ser, é, no melhor, um primeiro passo parcial no caminho para um regime largamente de proteção de direitos antevistos pelas normas internacionais de direitos humanos. Precisamos estar certos de lembrar disso, tanto na nossa política nacional quanto internacional, se não quisermos que os direitos humanos acabem súbita mas significativamente limitados nesta era de triunfo democrático.

#### Definindo Desenvolvimento

As definições de desenvolvimento são quase tão diversas e, talvez até mais controversas, do que as definições de democracia. Genericamente, porém, podemos dividir as opiniões predominantes nas discussões contemporâneas em dois grupos: aqueles que enfatizam o desenvolvimento econômico, entendido largamente em termos de crescimento em capacidades produtivas nacionais e aqueles que enfatizam o desenvolvimento eqüitativo (ou humano), muito amplamente entendido.

#### Crescimento e Desenvolvimento

Entre as concepções do desenvolvimento baseadas na economia, três enfoques proeminentes merecem atenção aqui. Teorias neoclássicas e de "modernização" enfatizam o crescimento no produto interno bruto (PIB) per capita. Os enfoques da dependência

30 Para uma avaliação poderosa da teoria e prática recente da consolidação democrática, veja Juan J. Linz e Alfred Stepan, Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. (Baltimore: Johns Hopkins

51.

Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996). Veja também Guillermo O'Donnell, "Illusions About Consolidation", Journal of Democracy 7 (Abril 1996): 34-

enfatizam as distorções do subdesenvolvimento. Os enfoques do desenvolvimento sustentável incorporam um período de tempo mais amplo e uma responsabilidade social mais ampla nas concepções orientadas para o crescimento.

A teoria clássica da modernização viu o desenvolvimento como um assunto de mudança estrutural de uma economia tradicional, agrícola para uma economia moderna, industrial, que proveu a base para continuados incrementos no PIB per capita. Apesar de, literalmente, décadas de crítica, relatos simples de crescimento continuam a dominar o pensamento vigente econômico, político e mesmo popular. O PIB per capita permanece a medida mais comum de desenvolvimento na maioria das discussões, com o nível de industrialização – visto largamente como um indicador de crescimento potencial no PIB – ocupando um próximo segundo lugar. O renascimento de estratégias orientadas para o mercado, nas últimas duas décadas, aumentou dramaticamente a compreensão das concepções de crescimento do desenvolvimento: mercados são instituições sociais modulados para maximizar o crescimento (resultado agregado).

Entre as críticas, a mais influente e vigorosa, especialmente nos anos setenta e no início dos anos oitenta, enfatizou a dependência. Em contraste agudo com a teoria de modernização orientada para o crescimento, os teóricos da dependência argumentavam que o subdesenvolvimento, ao contrário de um estado natural pré-industrial, era uma condição de desenvolvimento precário produzida pela inserção no sistema mundial capitalista numa posição de subordinação estrutural.<sup>32</sup> Embora largamente morta como uma teoria nos dias atuais, a perspectiva da dependência fez a valiosa contribuição de focalizar a atenção nos

Exemplos clássicos incluem Walt Rostow, <u>The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto</u> (Cambridge: Cambridge University Press, 1960) e Hollis Chenery e Moises Syrquin, <u>Patterns of Development 1950-1970</u> (London: Oxford University Press, 1975). Ian Roxborough, <u>Theories of Underdevelopment</u> (London: Macmillan, 1979) provê uma visão crítica padrão. Para um relato do desenvolvimento paralelo da teoria da modernização no estudo de políticas comparativas, veja Richard A. Higgott, <u>Political Development Theory: The Contemporary Debate</u> (Nova Iorque: St. Martin's Press, 1983).

Para uma amostra representativa de um trabalho predominante na perspectiva da dependência, veja Andre Gunder Franck, Capitalism and Underdevelopment in Latin America (Nova Iorque: Monthly Review Press, 1967); Franck, "The Development of Underdevelopment", Monthly Review 18 (Setembro 1976), 17-31; Immanuel Wallerstein, "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System", Comparative Studies in Society and History 16 (Setembro 1974):387-415; Wallerstein, The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century (Nova Iorque: Academic Press, 1976); Wallerstein, The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750 (Nova Iorque: Academic Press, 1980); Samir Amin, Accumulation on a World Scale (Nova Iorque: Monthly Review Press, 1974); Amin, Maldevelopment: Anatomy of a Global Failure (Londres: Zed, 1990); e Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, Dependency and Development in Latin America (Berkeley: University of California Press, 1979). A versão de Cardoso e Faletto é freqüentemente considerada a mais sutil e poderosa. Veja, por exemplo, o simpósio devotado para o trabalho em Latin America Research Review 17 (n.1, 1982):115-171. A melhor revisão analítica pode, no meu entender, ser encontrada em Gabriel Palma, "Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment?", World Development 6 (Julho-Agosto 1977):881-924. Para uma discussão mais extensa, veja Magnus Blomstrom e Bjorn Hettne, Development Theory in Transition: The Dependency Debate and Beyond (Londres: Zed, 1984).

aspectos distributivos não aparentes das estratégias padrão de crescimento econômico, tanto nacional quanto internacional.<sup>33</sup>

Uma resposta condizente, tanto para os argumentos da dependência quanto para uma preocupação crescente com questões ambientais, foi a emergência das perspectivas de desenvolvimento sustentável, que possuem uma considerável vitalidade contemporânea. O crescimento permanece um objetivo central mas um objetivo de longo prazo (respondendo à preocupação da dependência com desenvolvimento obstruído resultando da subordinação estrutural). Ademais, as perspectivas de desenvolvimento sustentável conferem maior atenção às "externalidades" ambientais e outras, que são caracteristicamente excluídas dos relatos neoclássicos. Mas os enfoques do desenvolvimento sustentável, excluindo-se alguma versão ambientalista radical, usualmente adotam uma concepção de desenvolvimento orientada para o crescimento. Eles possuem uma concepção mais rica de crescimento (caráter sustentável) e uma compreensão mais holística de processos econômicos (responsável por algumas externalidades). No entanto, o que deve ser sustentável é largamente a capacidade para aumentos autônomos na capacidade produtiva, e assim o PIB per capita.

O desenvolvimento sustentável, todavia, foi somente uma resposta condizente com o estreitamento do foco da teoria da modernização simplesmente no crescimento. Outras respostas, que hoje são talvez melhor representadas nas publicações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), adotaram uma concepção de desenvolvimento com uma justiça social mais ampla e orientada para a eqüidade.

Concepções de Desenvolvimento Orientadas para a Equidade

No final dos anos sessenta e anos setenta, o Programa de Emprego Mundial da Organização Internacional do Trabalho procurou focalizar a atenção em aumentar o emprego, não somente para seu próprio intento mas como um mecanismo para divulgar a renda, e assim, mais amplamente, os benefícios do crescimento. No Banco Mundial crescente atenção tem sido focalizada para tornar possível crescimento com equidade. <sup>34</sup> Nos últimos vinte anos, o trabalho para explorar o papel das mulheres no desenvolvimento

<sup>34</sup> A declaração clássica é Hollis Chenery, ed., <u>Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth (Londres: Oxford University Press, 1974).</u>

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Paul James, "Postdependency? The Third World in an Era of Globalization and Late-Capitalism", Alternatives 22 (Abril-Junho 1997):205-226 apresenta um relato breve recente do desaparecimento que reconhece, porém, a importância continuada de algumas das motivações e discernimentos subjacentes dos teóricos da dependência.

suscitou uma preocupação com um tipo importante de questões de distribuição no pensamento nacional, bilateral e multilateral vigente. A visão do PNUD de um "desenvolvimento humano sustentável" proporciona a culminação atual da busca por uma concepção expandida de desenvolvimento.

Definimos desenvolvimento humano como expandindo as escolhas para todas as pessoas na sociedade...

Existem cinco aspectos do desenvolvimento humano sustentável – todos afetando as vidas dos pobres e vulneráveis:

"Empoderamento" – A expansão das capacidades e escolhas de homens e mulheres aumenta sua habilidade para aquelas escolhas livre da fome e privação. Também aumenta sua oportunidade para participar em, ou endossar, tomadas de decisão que afetam suas vidas.

Cooperação – Com um sentimento de "pertencer" importante à realização pessoal, bem-estar e um sentido de propósito e significado, o desenvolvimento humano preocupa-se com as formas nas quais as pessoas trabalham juntas e interagem.

Equidade – A expansão das capacidades e oportunidades significa mais do que renda – também significa equidade, tal como um sistema educacional ao qual todos deveriam ter acesso.

Sustentabilidade – As necessidades desta geração precisam ser satisfeitas sem comprometer o direito das gerações futuras de serem livres da pobreza e privação e de exercerem suas capacidades básicas.

Segurança – Particularmente a segurança de subsistência. As pessoas precisam ser livres de ameaças, tais como doença ou repressão e de rupturas nocivas repentinas em suas vidas.<sup>35</sup>

Embora eu nutra uma simpatia considerável pelos motivos que subjazem tais esforços, eu os rejeito em termos analíticos. Na forma extrema de desenvolvimento humano sustentável, a maioria das coisas boas é simplesmente circunscrita na idéia de desenvolvimento. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento – junto com paz, justiça e muitas outras coisas boas – tornam-se compatíveis ao tornar os direitos humanos e

\_

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Governance for Sustainable Development, A UNDP Policy Document, Janeiro de 1997, capítulo 1 (<a href="http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm#a">http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm#a</a>).

democracia subgrupos do desenvolvimento. Certamente concordo com o PNUD que "direitos humanos e desenvolvimento humano são interdependentes e se reforçam mutualmente" e que "direitos humanos e desenvolvimento humano sustentável são intrinsecamente ligados." Mas isso ocorre simplesmente porque o desenvolvimento tem sido definido para tornar essa relação tautológica.

Rejeito tal definição por duas razões principais. Primeiro, essa simplesmente não é a forma como a maioria das pessoas comuns usa o termo. Segundo, e decisivamente no meu ponto de vista, mesmo que aceitemos essa definição, ela nos deixa com a questão de explorar a relação entre desenvolvimento econômico, entendido largamente como um assunto de crescimento sustentável, e direitos humanos. As tensões potenciais entre esses objetivos não podem ser evitadas por definições perfeitas.

Versões menos extremas de esforços para discutir o desenvolvimento em termos que vão além do crescimento, como a linguagem do Banco Mundial de "redistribuição com crescimento", também obscurecem as questões nas quais quero focalizar este *paper*. Redistribuição com crescimento é, de fato, um objetivo desejável. Mas, como discutirei mais detalhadamente abaixo, trata-se de um objetivo que envolve dois processos – crescimento e redistribuição – que, algumas vezes, apoiam um ao outro e, algumas vezes, estão em tensão. Como foi o caso acima com a democracia liberal, o esforço é combinar, num modo particular, duas lógicas social e política diferentes. Embora eu endosse esta combinação particular não menos entusiasticamente do que eu endosse a democracia liberal, existem, eu argumentarei, boas razões analíticas e políticas para chamar a atenção para as diferenças entre lógicas de crescimento e de redistribuição. Este será meu propósito na seção seguinte.

Assim, no que se referir a "desenvolvimento", eu estarei tratando de crescimento econômico sustentável, medido pelo PIB per capita. Estou propenso a chamá-la de definição de desenvolvimento estipuladora, mesmo defectiva. Trata-se, porém, de um objetivo de alta prioridade da maioria, se não, de todos estados contemporâneos, e o sucesso na consecução deste objetivo contribui dramaticamente, talvez mesmo decisivamente, para a legitimidade percebida da maioria dos governos contemporâneos.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Integrating Human Rights with Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document, Nova Iorque, Janeiro de 1998. (http://magnet.undp.org/Docs/policy5.html#Human)

Meu propósito ao adotar esta definição é permitir uma consideração de como a busca pelo "desenvolvimento" (crescimento sustentável) caracteristicamente interage com a busca, não menos importante, dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

Antes de prosseguir, no entanto, uma questão de definição final precisa ser tratada. A Declaração de 1986 sobre o Direito ao Desenvolvimento (resolução da Assembléia Geral 41/128) proclama que "o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável por meio do qual toda pessoa humana e todos os povos têm o direito de participar, contribuir para e usufruir do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais podem ser completamente realizadas." A concepção de desenvolvimento aqui – econômico, social, cultural e político – é quase tão amplo quanto "desenvolvimento humano sustentável". E existe uma tendência, em muitas discussões, para usar o direito ao desenvolvimento como pouco menos do que uma declaração resumida de todos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, com uma ênfase especial no direito à autodeterminação, nos direitos econômicos, sociais e culturais.

Em outro lugar eu tenho discorrido, exaustivamente, contra a sabedoria moral, política, legal e analítica de reconhecer tais direitos humanos.<sup>37</sup> Aqui, porém, simplesmente noto que o reconhecimento do direito humano particular ao desenvolvimento, internacionalmente reconhecido, ainda nos deixa com a questão da relação entre desenvolvimento entendido como crescimento sustentável e os demais direitos humanos internacionalmente reconhecidos na Declaração Universal e nas Convenções. Este será meu foco abaixo.

#### Desenvolvimento e Direitos Humanos

O caráter das discussões internacionais sobre direitos humanos e desenvolvimento tem mudado consideravelmente no decorrer dos últimos vinte anos. A primeira vez que tratei essa questão, no início dos anos oitenta, muitos analistas ainda discutiam uma tensão fundamental, pelo menos no curto e médio prazo, entre direitos humanos e desenvolvimento (crescimento). Naquela época, identifiquei duas possibilidades distintas de escolha que predominavam, igualmente, nas discussões acadêmicas e políticas: o que eu

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Veja Jack Donnelly, "In search of the Unicorn: The Jurisprudence of the Right to Development", California Western International Law Review 15 (Verão 1985): 473-509 e "Third Generation Rights", em Peoples and Minorities in International Law, eds. C. Brolmann e et. al. (The Hague:Kluwer, 1993).

chamei de subjugação da equidade<sup>38</sup> (o sacrifício da equidade de distribuição em favor da acumulação rápida de capital, que era vista como uma força condutora por trás do crescimento que era facilitado pelos mecanismos de mercado e, pelo menos, certas formas de desigualdade de renda) e a subjugação da liberdade (o sacrifício dos direitos civis e políticos em nome da eficiência ou uma guerra nacional concertada no subdesenvolvimento). Enfatizei, então, a contingência dessas escolhas, que eram tipicamente apresentadas como necessárias, e a possibilidade de perseguir estratégias de crescimento que evitavam, largamente, a subjugação da igualdade e, talvez mesmo igualmente, a subjugação da liberdade.<sup>3940</sup> Hoje continuo a enfatizar a contingência e a possibilidade de discutir direitos humanos e desenvolvimento – mas contra um pensamento dominante muito diferente.

## A Subjugação da Liberdade

A ditadura do desenvolvimento, e assim a subjugação da liberdade, perdeu muito da sua popularidade internacional. Países como a Coréia do Sul, Taiwan e Singapura demonstraram, nos anos setenta e oitenta, de modo conclusivo, que o crescimento industrial sustentável pode ser alcançado por regimes altamente repressivos (replicando a experiência anterior da Europa Ocidental). A China continua a aderir a uma estratégia de crescimento repressiva, com um considerável sucesso econômico e político. Mas a maioria das ditaduras do desenvolvimento provaram ser fracassos sombrios. Em grande parte do Subsaara e do mundo árabe, mesmo o crescimento de curto prazo não foi alcançado (exceto entre

.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Os termos utilizados pelo autor são "equity tradeoff" e "liberty tradeoff". A noção de "tradeoff" refere-se à necessidade de escolha entre situações ou qualidades opostas, abandonando-se uma em favor da outra, com vistas à consecução de um resultado desejado. [Nota da tradutora]

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Uma discussão completa consideraria relações entre democracia e desenvolvimento – e me levaria ainda mais além do meu tempo devido. Para uma amostra de visões mais ou menos prevalecentes, veja os simpósios nas edições de outubro de 1994 e abril de 1995 do Journal of Democracy. Devo também salientar Jagdish Bhagwati, "The New Thinking on Development", Journal of Democracy 6 (outubro 1995): 50-64 para um bom e recente argumento enfatizando a compatibilidade de lutas pela democracia e mesmo desenvolvimento econômico estreitamente definidas por um autor que discutiu anteriormente sobre a necessidade de uma escolha. Adam Przeworski e Fernando Limongi, "Modernization: Theories and Facts", World Politics 49 (janeiro 1997):155-183 mostra, através de uma análise que cruza fronteiras nacionais, que o desenvolvimento econômico não facilita transições para a democracia, mas de fato fortalece democracias estabelecidas, John benedict Londregan e Keith T. Poole, "Does High Income Promote Democracy?", World Politics 49 (outubro 1996), no entanto, encontra uma relação mais geralmente positiva entre desenvolvimento e democracia. (As notas nesses dois artigos oferecem um bom ponto de partida para mais indagações na literatura quantitativa.) Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens e John D. Stephens, Capitalist Development and Democracy (Chicago: University of Chicago Press, 1992) e Ruth Berins Collier e James Mahoney, Labor and Democratization: Comparing the First and Third Waves in Europe and Latin America (Berkeley: Institute of Industrial Relations, University of California Berkeley, 1995) oferecendo relatos conflitantes sobre o papel do labor, uma questão central especialmente concernentes à democracia e ao desenvolvimento capitalista. Claude Ake, Development and Democracy in Africa (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1996) é mais idiossincrática, mas interessante pelos seus esforços para ligar democracia e desenvolvimento através da idéia de participação.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Jack Donnelly, "Human Rights and Development: Complementary or Competing Concerns", World Politics 36 (Janeiro 1984):255-283.

exportadores de óleo). Na maioria das ditaduras socialistas, junto com grande parte das ditaduras militares da América Latina e oligarquias civis, o crescimento de curto e médio prazo, que freqüentemente foi alcançado, não pode ser sustentado. Mais freqüentemente, então, as pessoas foram obrigadas a sacrificar seus direitos e liberdades pessoais mas não receberam desenvolvimento (crescimento sustentável) em troca.

A comunidade internacional parece ter aprendido com essa trágica experiência que "bom governo" é um pré-requisito para o crescimento sustentável. Concepções padrão de bom governo não incluem o amplo espectro de direitos políticos e civis internacionalmente reconhecidos. Elas enfatizam, no entanto, transparência, responsabilidade e o respeito às leis, que são caracteristicamente vistos para demandar a democracia eleitoral e um considerável espectro de liberdades civis (incluindo liberdades de expressão, imprensa, assembléia e associação).

Versões genéricas da subjugação da liberdade são hoje raramente encontradas.<sup>41</sup> O chamado autoritarismo suave permanece uma opção que é tratada com um certo respeito, especialmente quando, como em países como Cingapura, os bens econômicos prometidos são, de fato, entregues. Em geral, porém, a tendência predominante, especialmente em fóruns multilaterais, é enfatizar a compatibilidade do desenvolvimento e direitos civis e políticos (assim como direitos econômicos, sociais e culturais).<sup>42</sup>

Por razões que não posso explorar aqui, devido à limitação do espaço, aceito tais argumentos. A O desenvolvimento pode ser alcançado apesar da repressão. Não existe nenhuma evidência, porém, de que o desenvolvimento é necessário à repressão. Ninguém nunca discutiu que a subjugação da liberdade era intrinsecamente desejável. Muito pelo contrário, por muito tempo foi defendida como uma necessidade instrumental trágica. Tais argumentos foram, por muito tempo, refutados, tanto na teoria quanto na prática. Portanto, uma ênfase continuada na compatibilidade entre direitos civis e políticos e desenvolvimento econômico me parece inteiramente apropriada. Mesmo que tal ênfase não contribua para o desenvolvimento — e acredito que a evidência mostre, de fato, que a participação popular e a responsabilidade política fomentam o desenvolvimento mais

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> A China é maior exceção que prova a regra. Quando a retórica é repetida em lugares como a Coréia do Norte, Burma e Belarus, poucos o levam a sério, seja dentro seja fora do país.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Mais recentemente, veja as resoluções da Comissão sobre Direitos Humanos 1998/33 e 1998/72.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Referi-me à questão em, pelo menos, uma publicação preliminar intitulada Universal Human Rights in Theory and Practice (Ithaca:Cornell University Press, 1989), ch.9.

rápido – é desejável de uma perspectiva de direitos humanos.

Mercados e a Subjugação da Equidade

O entusiasmo contemporâneo por mercados, às vezes quase incontrolável – especialmente em instituições financeiras internacionais e entre seus patrões ocidentais, assim como tomadores de decisão econômicas em um grande número de seus clientes – é muito mais problemático de uma perspectiva de direitos humanos. Quero focalizar aqui a tensão entre crescimento direcionado ao mercado e direitos econômicos e sociais internacionalmente reconhecidos.

Mercados são instituições que, quando operam do modo segundo o qual foram concebidos, apresentam eficiência econômica. Em outras palavras, com uma quantidade dada de recursos econômicos, sistemas de produção e distribuição de um mercado em operação produzirão, quase sempre, um resultado maior de bens e serviços do que esquemas alternativos. Existe, assim, uma relação quase tautológica entre crescimento rápido e mercados, ambos entendidos em termos de resultado econômico agregado crescente.

De modo mais substantivo, o sucesso no curto e médio prazo, mas a derrota no longo prazo, de países como Cuba e Sri Lanka sob planos que enfatizaram a (re)distribuição sobre o crescimento, sugere que um certo grau de eficiência econômica pura é essencial para o desenvolvimento sustentável. Como um assunto prático, portanto, é essencial ao desenvolvimento confiança considerável na eficiência de mercados. E um nível crescente de PIB per capita é essencial para um progresso continuado na implementação de direitos econômicos e sociais.

A comunidade internacional aprendeu claramente essa lição. Mas muito frequentemente as formas nas quais a eficiência do mercado está em tensão com os direitos econômicos e sociais é sistematicamente ignorada nas discussões contemporâneas. Raramente vemos uma defesa explícita da subjugação da equidade. As consequências, no curto e médio prazo, para os direitos econômicos e sociais das estratégias comandadas pelo mercado são, porém, tipicamente ignoradas, especialmente nas atividades de instituições financeiras internacionais e na política de assistência ao desenvolvimento e política externa norte-americana, japonesa e, em grande medida, mesmo européia. Quero chamar a atenção para esta tensão ao enfatizar as lógicas fundamentalmente diferentes do crescimento

comandado pelo mercado e direitos humanos.

Da mesma forma que (pura) democracia, (livres) mercados são justificados por argumentos de bem coletivo e benefício agregado, não direitos individuais (ao contrário, talvez, do direito à acumulação econômica). Mercados fomentam a eficiência e não a equidade social ou o usufruto de direitos individuais por todos. Mercados simplesmente não são desenhados para assegurar que todos sejam tratados com um certo grau de preocupação econômica e respeito. Muito pelo contrário, quando deixados por si, os mercados sistematicamente prejudicam alguns indivíduos para alcançar os benefícios coletivos da eficiência.

Os mercados eficientes aumentarão, de fato, o fornecimento total de bens e serviços disponíveis numa economia. Mas os mercados distribuirão, necessariamente, aquele crescimento de modo desigual e sem preocupação com as necessidades, interesses e direitos dos indivíduos. A única base das distribuições do mercado é a contribuição para o valor econômico agregado, que varia acentuadamente e sistematicamente entre indivíduos e grupos sociais. Os pobres tendem a ser "menos eficientes"; isto é, como uma classe, eles possuem menos das habilidades altamente valorizadas pelos mercados.

Mercados, o Estado do Bem-estar Social e a Distribuição do Sofrimento

Tudo isso é amplamente conhecido, apesar da desatenção que recebe por parte da maioria dos defensores contemporâneos do mercado. Trata-se de uma das razões subjacentes para os controles do governo que estão agora sendo desmantelados em todo globo. E nas democracias liberais ocidentais, a necessidade para compensar aqueles que têm menor êxito no mercado é uma justificativa central para o estado de bem-estar social (que pode estar sujeito a cortes em vários países ocidentais mas que permanece uma força poderosa e um elemento central na legitimidade de todos regimes democráticos liberais existentes).

Indivíduos que são prejudicados pelo funcionamento de instituições sociais que beneficiam o todo – mercados e direitos de propriedade privada – têm direito a uma fatia justa do produto social que sua participação ajudou a produzir. Se os mercados produzem mais para todos, a coletividade que se beneficia tem a obrigação de olhar pelos membros individuais que estão em desvantagem ou prejudicados por aqueles mercados. O estado de bem-estar social, e os direitos econômicos e sociais internacionalmente reconhecidos que

procura implementar, constituem esquemas para assegurar que todo indivíduo tenha assegurado certos bens, serviços e oportunidades econômicas e sociais independente do valor de mercado do seu trabalho.

Defensores de reformas de mercado admitem que alguns são prejudicados na busca do ganho coletivo. Mas, argumentam, todos se beneficiam no longo prazo, com o fornecimento maior de bens e serviços. "Todos", porém, não significam cada indivíduo. O referencial é o indivíduo <u>médio</u>, uma entidade coletiva abstrata. E mesmo "ele" tem assegurado um ganho significante somente em algum ponto no futuro. No aqui e agora, e no futuro próximo, muitos seres humanos individuais e famílias reais, de carne e sangue, sofrem.

Reformas orientadas para o mercado simplesmente <u>não</u> estão de acordo com o referencial ótimo de Pareto. Mercados eficientes melhoram a sorte de alguns (idealmente os muitos) somente às expensas de um sofrimento crescente de outros. E esse sofrimento está concentrado entre os elementos mais fracos, mais pobres e mais vulneráveis da sociedade.

Aqueles que sofrem agora não têm nenhuma razão para esperar uma recompensa total no longo prazo. Os mercados distribuem inteiramente os benefícios coletivos do crescimento de longo prazo sem preocupação com as privações do curto prazo. Aqueles que sofrem os "custos do ajuste" – a perda de um emprego, preços alimentícios mais elevados, pensões reduzidas, auxílio médico ou educação piorada ou inexistente – não adquirem nenhuma participação nos benefícios coletivos que os mercados eficientes produzem. Uma "parcela justa" de alguém é uma função unicamente de eficiência, de valor monetário agregado. O valor humano do sofrimento, os custos humanos da privação, e as reivindicações que eles justificam, não entram no relato dos mercados.

Aliviar o sofrimento de curto prazo e assegurar recompensa de longo prazo são o trabalho do estado (bem-estar social), não do mercado. Esses são assuntos de justiça, direitos e obrigações, não eficiência. Eles suscitam questões de direitos individuais. Mercados simplesmente não podem resolvê-las – porque não são designados para esse fim.

#### O Estado Democrático Liberal de Bem-estar Social

Mercados livres são um análogo econômico para um sistema político do governo da maioria sem os direitos da minoria. O estado de bem-estar social é, dessa perspectiva, um plano para assegurar que a minoria, que está em desvantagem ou se encontra prejudicada

pelos mercados, ainda seja tratada com um mínimo de respeito e preocupação econômica. E porque essa minoria está mudando e é indeterminada — muito como a minoria que se engajaria num discurso político impopular ou se sujeitaria a uma prisão arbitrária — esses "direitos minoritários" são, na verdade, direitos individuais para todos. Nós o mantemos não porque somos membros de um "grupo minoritário" mas simplesmente porque somos humanos (ou, de algum modo mais preciso, cidadãos).

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 convenientes, direitos econômicos e sociais estabelecem os limites adequados dos mercados. Livre mercado, da mesma forma que democracia pura, sacrifica os indivíduos e seus direitos para um bem coletivo "maior". Somente quando a busca da prosperidade é submetida aos direitos econômicos e sociais – quando os mercados são imbuídos de um estado de bem-estar social – uma economia política merece nosso respeito.

Os estados democráticos liberais de bem-estar social da Europa ocidental, Japão e América do Norte constituem modelos atraentes para boa parte do resto do mundo graças ao equilíbrio particular que lograram entre as exigências conflitantes de participação democrática, eficiência de mercado e direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Essa conjunção eventual particular de democracia, desenvolvimento e direitos humanos confere ao estado democrático liberal de bem-estar social seu apelo hegemônico. Separadamente, cada objetivo é muito menos atraente. Em particular, enfatizei as falhas da tomada de decisão democrática na ausência de um compromisso prévio com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos e do crescimento comandado pelo mercado na ausência de um compromisso com políticas de redistribuição com vistas a realizar direitos econômicos e sociais.

Democracia, desenvolvimento e direitos humanos <u>podem</u> ser perseguidos simultaneamente, em caminhos onde se reforçam mutuamente (assim como se limitam mutuamente). Mas não precisam sê-lo. Na era do pós-Guerra Fria do triunfo democrático e do mercado, é especialmente importante manter os direitos humanos no centro de nossa atenção. Enfatizei – talvez tenha mesmo enfatizado em excesso - as tensões entre a lógica essencialmente individualista, baseada nos direitos humanos, e a lógica essencialmente coletivista, utilitarista da democracia (sem um adjetivo) e desenvolvimento (sustentável,

crescimento comandado pelo mercado). Meu propósito, porém, não foi fomentar tais tensões, que não são mais necessárias do que as compatibilidades entre esses três objetivos. Pelo contrário, meu objetivo foi nos lembrar que é somente a combinação particular da democracia, desenvolvimento e direitos humanos, alcançada no estado democrático liberal de bem-estar social, que vale nosso louvor e esforço sustentado.

Mercados e eleições - "democracia de mercado" na linguagem da política externa americana da administração Clinton – são, da perspectiva dos direitos humanos, de amplo valor instrumental. Sem eficiência de mercado e políticas eleitorais democráticas, direitos humanos internacionalmente reconhecidos correm, de fato, sério risco. Mas mercados e eleições sozinhos só nos levarão para metade do caminho em direção a um mundo de todos direitos humanos para todos.

Todos os estados democráticos liberais de bem-estar social de hoje ainda têm uma distância a percorrer para realizar esse ideal mesmo para seus próprios nacionais. Embora essa distância seja maior nos Estados Unidos do que, digamos, na Noruega ou na Holanda, permanecem os grupos sistematicamente em desvantagem, mesmo no estado democrático liberal com melhor desempenho de bem-estar social da Europa do Norte, e ainda se exige muito progresso no campo dos direitos humanos. Somente tais estados são, porém, sistematicamente compromissados com o amplo espectro de direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Somente em tais estados mercados robustos e democracias operam dentro de limites sistemáticos definidos pelos direitos humanos. E somente (ou pelo menos primariamente) em virtude de tais limites, seus mercados e democracias merecem ser imitados.

Aqueles que usufruem os benefícios do estado democrático liberal de bem-estar social têm, acima de tudo, uma obrigação de manter isso em mente nas suas análises acadêmicas. Seus governos têm uma obrigação de manter esse discernimento central nas suas políticas externas bilaterais e multilaterais. Em anos recentes, porém, tanto os acadêmicos quanto os governos muito freqüentemente confundiram meios (mercados e eleições) com fins (direitos humanos). Ao enfatizar as tensões possíveis entre direitos humanos e democracia e desenvolvimento, procurei sublinhar essa confusão e seus perigos. Minha esperança é ter contribuído, assim, numa parcela muito pequena, ao fortalecimento das práticas nacionais e internacionais que mais amplamente exploram as

complementaridades entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, que são possíveis quando o objetivo primordial é todos direitos humanos para todos.

Disponível em:< <a href="http://www2.mre.gov.br/ipri/Papers/DireitosHumanos/Artigo07.doc">http://www2.mre.gov.br/ipri/Papers/DireitosHumanos/Artigo07.doc</a>.> Acesso em.: 03 set. 2007.