

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E A IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS

Leonardo Nemer Caldeira Brant

Mestre em Direito Constitucional

Prof. Direito Constitucional

Faculdade de Direito da UFMG

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Evolução Histórica

A análise à implementação do desenvolvimento, em decorrência da diversidade de condições existentes em épocas e lugares diferentes, sofreu significativas modificações. As variantes da idéia de progresso se estendem desde a teoria de KANT da auto-realização do homem na sociedade civil e eventualmente em uma federação mundial, até à visão da história, de HEGEL, como a realização progressiva da liberdade, culminando na monarquia prusiana, e à noção de história de MARX, como um perpétuo estado de guerra entre as sempre mutáveis constelações de classes, a repetida libertação da classe oprimida e a eventual ascensão da sociedade sem classe.²⁰

O momento atual, contudo, é marcado por uma grave contradição entre o bem-estar proporcionado a uma reduzida parte da população mundial e o seu contraste na situação de miséria e pobreza da maioria dos seres humanos (sem distinção de sexo, cor, raça ou nacionalidade). O modelo de desen-

¹⁹ Mello, Celso de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público, pág. 643.

²⁰ Spiegel, Henry Willian. Revista Brasileira de Estudos Políticos, volume 2, número 4, julho de 1958. Teoria de Desenvolvimento Econômico.

volvimento liberal calcado no direito clássico da coexistência proporcionou a criação de um sistema darwinista de relações sociais que encontrava a sua justificativa na reprodução dos instrumentos de manutenção da má distribuição da riqueza e no cerceamento político-jurídico das condições de mudança.

É neste contexto que o direito ao desenvolvimento como direito humano se manifesta, pois vincula o direito clássico da coexistência pacífica da comunidade internacional ao direito moderno da cooperação e da solidariedade. Busca-se, assim, mediante um novo fundamento jurídico, os mecanismos para a instauração de uma nova ordem internacional cuja finalidade deverá ser a de ultrapassar o domínio econômico e atingir o desenvolvimento integral do homem.

A origem da reflexão quanto ao direito ao desenvolvimento como direito humano pode ser encontrada entre os textos Papais, cujo mais importante é, sem dúvida, a Encíclica *Popularum Progressio*, de Paulo VI:

“Dans son discours prononcé le 10 juin 1969 à Genève, le Pape Paul VI a ainsi fait appel aux Membres de l’Organisation Internationale du Travail: ‘Il vous faut assurer la participation de tous les peuples à la construction du monde, et vous préoccuper dès aujourd’hui des moins favorisées, tout comme vous aviez hier pour premier souci les catégories sociales les plus défavorisées. C’est-à-dire, que votre oeuvre législative doit de poursuivre hardiment et s’engager sur des chemins résolument nouveaux, qui assurent le droit solidaire des peuples à leur développement intégral, qui permettent singulièrement à tous les peuples de devenir eux-mêmes les artisans de leur destin’.”²¹

No entanto, a idéia de cooperação internacional, noção chave do desenvolvimento, é bem anterior.

O primeiro programa para o desenvolvimento financiado por uma organização internacional se dá ainda em 1931, mediante um convênio técnico entre a Sociedade das Nações e a China, visando entre outros objetivos a luta contra epidemias. Assim, nota-se que embora não tenha dado a devida ênfase às questões relativas ao desenvolvimento, visto que havia sido criada apenas com o intuito de prevenir e apaziguar os conflitos, e não sendo o desenvolvimento ainda encarado como instrumento capaz de assegurar a paz, a Sociedade das Nações ofereceu uma “*Armature institutionnelle*” ao princípio da cooperação técnica entre os Estados.

21 M. Flory: *Inégalité économique et évolution du droit international*, in: *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, Ed. Pédone, Paris, 1974, p. 33.

As disposições do pacto da Sociedade das Nações, no que se refere aos mandatos, armam assim os primeiros textos de Direito Internacional, cuja noção e mesmo o termo desenvolvimento aparece.

“L'article 22 paragraphe 1 du Pacte marque immédiatement le lien entre l'institution des mandats et le développement: 'le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission'”.

“Le paragraphe 2 du même article explique que: 'la meilleure méthode de réaliser ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter'”.

“Les dispositions suivantes de l'article 22 portent que le caractère du mandat différera suivant divers éléments parmi lesquels le degré de développement du peuple en question (art. 3), et que les responsabilités administratives de la Puissance mandataire seront d'autant plus étendues que le territoire sera moins développé (art. 4,5 et 6).”²²

É, contudo, nos últimos anos da década de 30, que a Sociedade das Nações conclui que o sistema de cooperação econômica e social não era de maneira alguma satisfatória. Assim, em maio de 1939, o Conselho Geral da Sociedade das Nações nomeia uma comissão presidida pelo M. Stanley Bruce encarregada de fornecer um relatório sobre os problemas inerentes aos países subdesenvolvidos.

A conclusão da Comissão é a seguinte:

“Du fait de la presse, et plus encore de la radio et du cinéma, les hommes et les femmes partout dans de monde deviennent vivement conscients du large intervalle entre leurs conditions de vie actuelles et ce qu'elles pourraient être. Ils savent que par un meilleur usage des ressources productives du monde, ces conditions pourraient être améliorées au-delà de toute imagination; et ils sont impatients

²² Feuer, Guy; Cassan, Hervé. Droit International du Développement. 10^a ed. Paris: Précis Dalloz, 1991, p. 4-5.

d'apprendre qu'un effort réel et concerté est entrepris pour rapprocher leur niveau de vie de ce qu'il pourrait devenir."²³

A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E A IMPORTÂNCIA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

A Segunda Guerra Mundial, porém, interrompeu as reflexões quanto às conclusões observadas pelo relatório Bruce. Assim, o desenvolvimento econômico somente veio a ser objeto de discussão novamente a partir da formação e da ação da Organização das Nações Unidas. Sem embargo, durante anos a política das Nações Unidas foi a de encaminhar as questões ao desenvolvimento econômico separadamente dos problemas vinculados à promoção dos direitos do homem. Originalmente aceita-se que o desenvolvimento econômico pudesse se identificar com crescimento econômico. No entanto, após a descolonização, a independência e a admissão na ONU dos novos Estados, a maioria da Assembléia Geral das Nações Unidas passou das mãos das potências ocidentais às dos países do Terceiro Mundo.²⁴ Assim, a concepção do desenvolvimento como crescimento econômico global se expandiu abrindo espaço para a inclusão de novos valores políticos, econômicos, sociais e culturais e, conseqüentemente, a concentração de esforços para a satisfação das aspirações dos povos e do homem.

Neste sentido nos ensina KEBA M'BAYE (Juge a la Court Internationale de Justice):

"La notion de développement n'est pas vieille., comme le dit François Perroux. Comme le fait remarquer le professeur Israel, le mot 'développement' ne figure pas dans le dictionnaire de la terminologie du droit international préfacé par Basdevant. Il n'apparaît pas dans les tables alphabétiques décennales de l'Annuaire français de droit international avant l'édition 1955-1964. La terminologie relative au développement est née après la deuxième guerre mondiale. Au départ, développement s'identifiait à croissance. C'est ce que dit Jacques Austruy quand il s'exprime:

²³ Ibidem, p. 6.

²⁴ A noção de terceiro mundo foi lançada pelo economista Alfred Souvy e pelo sociólogo George Baladier em 1957, se tornando rapidamente um dos termos mais utilizados no vocabulário das relações internacionais.

O direito ao desenvolvimento e a implementação dos direitos econômicos sociais e culturais

“La sagesse consistait à considérer comme synonymes les concepts de croissance et le développement.”

Cette conception apparaît dans la première décennie des Nations Unies pour le développement, puisque le programme élaboré était destiné à:

“accélérer le progrès vers la croissance-auto-entretenu de l'économie des divers pays et leur progrès social de manière à parvenir dans chaque pays sous-développé à une augmentation sensible du taux de croissance.”²⁵

O período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial foi marcado por um grande desejo humanitário das potências aliadas de restabelecer uma ordem mundial pacífica e harmônica. Após a Conferência de BRETTON WOODS, de 1 a 22 de junho de 1944, a qual lançou as bases da economia do pós guerra, o desenvolvimento passou a ser encarado como consequência de dois fatores fundamentais, ou seja:

1 – o comércio internacional fundado sobre os acordos do GATT, os quais preconizavam:

- a) a redução significativa das tarifas aduaneiras e de outros obstáculos ao comércio internacional;
- b) as supressões das restrições quantitativas à importação;
- c) o livre comércio.

2 – o crescimento econômico.

Com relação ao crescimento econômico, várias foram as teorias que apareceram visando analisá-lo e explicar a sua relação com o subdesenvolvimento.²⁶ Foi porém a teoria dos estágios de crescimento “Stages of growth” que encontrou nesta época maior acolhida no seio das Nações Unidas. Segundo W. W. ROSTOW, principal representante deste movimento, os diversos países, em épocas diferentes, percorreram processos unilaterais em direção a

²⁵ Résolution 1710 (XVI) de l'Assemblée Générale, artigo 1.

²⁶ Se pretendêssemos sintetizar a contribuição das três correntes de pensamento referidas para o advento de um começo de pensamento econômico autônomo e criador, no mundo subdesenvolvido, diríamos que o marxismo fomentou a atitude crítica e inconformista, a Economia clássica serviu para impor a disciplina metodológica, sem a qual logo se descamba para o dogmatismo, e a eclosão keynesiana favoreceu melhor compreensão do papel do Estado no plano econômico, abrindo novas perspectivas ao processo de reforma social.

formas cada vez mais elevadas de produção e de sociedade, de tal forma que sua história e seu destino podem ser concebidos em termos de etapas identificáveis.²⁷

A teoria dos estágios econômicos, contudo, não foi uma descoberta original do pós-guerra. Era este o uso da escola histórica antiga, que floresceu na Alemanha durante o século XIX, e cujos membros criaram numerosas teorias de estágios econômicos, através dos quais esperava-se que uma nação “normal” passasse. Assim, FREDERICK LIST distinguia cinco estágios: um “selvagem”, ou incivilizado, que seria seguido pelos estágios pastoral, agrícola, agrícola-fábrica-comercial, apresentando o último um desenvolvimento harmônico de todas as forças econômicas.

O pensamento econômico moderno, de modo geral, rejeitou as teorias dos estágios econômicos como deficientes em suas bases científicas. O que é mais grave ainda, diz-se que elas impediram a compreensão exata das economias antiga e medieval por décadas e dissolveram a rica coexistência dos mais diversos tipos de economia natural e financeira num insípido esquema de seqüências.²⁸

No entanto, os defensores da teoria dos estágios de crescimento, indiferentes a esta crítica, ampliaram a idéia de que a única via para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos deveria ser a de se orientar e repetir o modelo de desenvolvimento ocidental, o qual se fundamentava no crescimento econômico e na proteção universal dos direitos e garantias individuais clássicas, identificadas assim com o Estado Liberal.

E, portanto, somente a partir dos anos 60 que, finalmente, a doutrina internacional distingue os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico. Neste sentido, François Perroux declara:

“la combinaison des changements mentaux et sociaux d’une population qui la rendent apte à faire croître cumulativement et durablement son produit réel global.”

ADISHESHIA, por outro lado, completa que “le développement est un fait moral et spirituel autant que matériel et pratique”.

Observa-se, assim, que a noção de desenvolvimento recebe um elemento moral e individual, capaz de vinculá-lo ao resguardo da dignidade humana.

27 Cf. Rowton. *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, London, 1960.

28 Edgar Salin. *Geschichte der Volkswirtschaftslehre* (4ª ed., Berna, 1951, p. 137).

O direito ao desenvolvimento e a implementação dos direitos econômicos sociais e culturais

Em outras palavras estabelece-se uma relação incontestável entre o nível de desenvolvimento econômico e a natureza e grau da proteção dos direitos do homem. Isto não significa, em absoluto, que estes direitos encontram resguardo e proteção nas sociedades mais avançadas economicamente.²⁹ O que se procura salientar é que cabe ao desenvolvimento econômico prover e proporcionar os meios materiais necessários para a implementação dos direitos do homem em um contexto amplo e universal.

A INDIVISIBILIDADE DOS DIREITOS HUMANOS E SUA CLASSIFICAÇÃO

Tradicionalmente estes direitos humanos foram subdivididos em 3 classes de direitos distintos.

- 1 – direitos civis e garantias individuais;
- 2 – direitos econômicos sociais e culturais;
- 3 – direitos políticos.

Não é, contudo, o intuito deste estudo aprofundar longamente sobre a distinção entre as várias gerações de direitos humanos. Entretanto, para efeito de melhor compreensão a respeito do vínculo entre desenvolvimento e direitos do homem, manter-se-á com razoável zelo esta distinção.

Conforme nos ensina RAUL MACHADO HORTA “a recepção dos direitos individuais no ordenamento jurídico pressupõe o percurso de longa trajetória, que mergulha suas raízes no pensamento e na arquitetura política do mundo Helênico, trajetória que prosseguiu vacilante na Roma imperial e republicana, para retomar seu vigor nas idéias que alimentaram o Cristianismo emergente, os teólogos medievais, o Protestantismo, o Renascimento e, afinal, corporificar-se na brilhante floração das idéias políticas e filosóficas das correntes do pensamento dos séculos XVII e XVIII. Nesse conjunto temos fontes espirituais e ideológicas da concepção, que afirmam a precedência dos direitos individuais inatos, naturais, imprescindíveis e inalienáveis do homem.”³⁰

Acrescenta JOSÉ LUIZ QUADROS DE MAGALHÃES que “não se pode deixar de citar de forma alguma todo o processo pioneiro de materialização

²⁹ Como esquecer a frase terrível e blasfematória de Adolf Hitler, que ornamentava a porta de entrada do sinistro campo de concentração de Buchenwald: “Mein Volk ist Mein Gott” (Meu Povo é Meu Deus).

³⁰ Machado Horta, Raul. “Constituição e Direitos Individuais”. Separata da Revista de Informação Legislativa. a. 20 número 79, julho/set., 1983, p. 147-148.

zação destes direitos fundamentais ocorrido na Inglaterra. Após a Magna Carta de 1215, seguiram-se o “Ato de Habeas Corpus” de 1679 e o “Bill of Rights” de 1688, assim como o Instrumento de governo de Cromwell, para muitos autores, a primeira Constituição no sentido moderno da palavra e que inspirou a Constituição Norte-Americana de 1787.”³¹

Foi, contudo, mediante a retificação por 3/4 dos Estados membros das dez emendas à Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, os conhecidos “Bill of Rights” e, posteriormente, mediante a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que as garantias e liberdades fundamentais se materializaram e se difundiram.

Fundava-se assim o Estado Liberal apoiado na busca de interesses individuais e comprometido apenas com a manutenção da ordem e da soberania. A função do Estado se resumia apenas à valorização do indivíduo e seu resguardo dentro de um quadro legal e institucional. Assim, o Estado Liberal era também um Estado de direito, onde as garantias fundamentais poderiam ser exigidas e implementadas, pois, necessitavam, para isto, apenas de uma ação passiva dos poderes do Estado, ou seja, sua não ingerência nos domínios individuais de cada um.

Neste sentido, o artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 é esclarecedor: “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”.

A ideologia liberal clássica, contudo, não trazia em seu corpo nenhum dispositivo referente à ordem econômica. Seu conteúdo nesta época resumia-se apenas aos direitos individuais relativos à liberdade e igualdade. Neste sentido, os direitos e garantias fundamentais instalavam a igualdade jurídica e limitavam o poder do Estado de interferir na liberdade individual, valorizando assim o indivíduo e resguardando-o contra possíveis abusos de poder.

As declarações referentes às liberdades individuais, contudo, não fazem menção ao aspecto econômico do Estado, garantindo assim apenas o direito à propriedade dentro do “laissez-faire laissez-passer”.

Este individualismo dos séculos XVII e XVIII corporificados no Estado Liberal, e a atitude de omissão do Estado frente aos problemas sociais e econômicos vai conduzir os homens a um capitalismo desumano e escravizador. O século XIX vai conhecer desajustamentos e misérias sociais que a evolução industrial vai agravar e que o liberalismo vai deixar alastrar em proporções crescentes e incontroláveis.³²

31 Quadros de Magalhães, José Luiz. “Direitos Humanos: Evolução Histórica”. Separata da Revista Brasileira de Estudos Políticos, número 74/75, jan./jul. 1992, p. 108-109.

32 Maluf, Sahid. “Direito Constitucional”. 15ª edição rev. ampl., sugestões literárias. S. Paulo, 1983, p. 495.

O direito ao desenvolvimento e a implementação dos direitos econômicos sociais e culturais

Desta forma é a partir da primeira guerra mundial que o Estado se vê impelido a prestar uma nova qualidade de direito, ou seja, funda-se o Estado social com competência para reconhecer e garantir uma vida econômica organizada conforme os princípios de Justiça, objetivando garantir a todos uma existência digna (art. 151 da Constituição de Weimar).

Conforme nos ensina ainda JOSÉ LUIZ QUADROS DE MAGALHÃES percebe-se neste momento que o Estado deveria deixar aquela sua conduta abstencionista e passar a garantir os direitos sociais mínimos da população. Para que realmente os direitos sociais pudessem ser usufruídos por toda população, deveriam ser garantidos os meios para que isto seja possível. Desta forma, se o liberalismo fala em liberdade de expressão e consciência, deve toda população ter acesso ao direito social à educação, para formar livremente sua consciência política, filosófica e religiosa e tenha meios, ou capacidade de expressar esta consciência. Portanto os direitos sociais aparecem como mecanismo de realização dos direitos individuais de toda população.³³

No entanto, é a partir da segunda metade do século XX que tanto os direitos individuais quanto os sociais encontram na democracia social o seu *Framework*.

Segundo JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, a defesa das liberdades públicas pode ser assegurada por diferentes modalidades, sendo que em certos Estados, sob o plano institucional, ocorre o aparecimento de garantias teóricas: princípio democrático, separação de poderes, princípios da legalidade, supremacia da Constituição. A real garantia está no respeito às liberdades públicas, que aparecem como condição da democracia.³⁴

Desta forma, a democracia se impõe como modelo político ideal viabilizando a participação popular nas decisões do Estado e vinculando-o por intermédio de valores normativos à proteção e garantia dos direitos do homem. Assim a democracia passa a desempenhar um papel de elevada importância para a plena realização destes direitos, pois, torna-se grande pilar de apoio à implementação do Estado de direito e do respeito constitucional.

Conclui-se, portanto, que, embora seja parte de um processo histórico e normativo que a diferencia, dependendo de épocas e lugares distintos, a proteção dos direitos humanos encontrará amálgama e fundamento na resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas de 10 de dezembro de 1948, a qual abordará o tema de forma ampla e universal.

33 Quadros de Magalhães, José Luiz. "Direitos Humanos. Evolução Histórica". Separata da Revista Brasileira de Estudos Políticos, número 74/75, jan./jul. 1992, p. 114.

34 Baracho, José Alfredo de Oliveira. "Processo Constitucional", p. 180.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade. Os jusnaturalistas teriam falado de *consensus omnium gentium* ou *humani generis*.³⁵

Os velhos jusnaturalistas desconfiavam – e não estavam inteiramente errados – do consenso geral como fundamento do direito, já que esse consenso era difícil de comprovar.³⁶

Assim, com essa declaração, um sistema de valores é – pela primeira vez na história – universal, não em princípio, mas de fato, na medida em que o consenso sobre sua validade e sua capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado.³⁷

Com efeito, pode-se, mediante um simples exercício de pura interpretação, demarcar e classificar os diversos direitos pela referida declaração. Assim tem-se:

Direitos Sociais

1 – Englobam os direitos de todos aqueles que trabalham, visando uma remuneração justa e equilibrada para satisfazer e garantir ao trabalhador e sua família uma existência digna e humana. Artigo 23-3

2 – Direito de fundar e se filiar a sindicatos para proteção e defesa de seus interesses. Artigo 23-4

3 – Direito ao repouso e ao lazer. Artigo 24

4 – Direito a um nível de vida suficiente para garantir ao trabalhador e sua família alimentação, saúde, serviço social, médico etc. Artigo 25

5 – Direito à seguridade em caso de desemprego.

6 – Direito à seguridade social. Artigo 22

Enfim, direito ao bem estar do trabalhador e de sua família com a finalidade de garantir a estes uma existência digna e humana.

Direitos Econômicos

Caracterizam-se pelo direito à propriedade individual ou coletiva, assim como o direito ao trabalho. Artigo 17-1

Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade. Artigo 17-2

35 Bobbio, Norberto. "A Era dos Direitos", tradução de Carlos Nelson Coutinho – Rio de Janeiro, 1992, p. 26.

36 Bobbio, Norberto. "A Era dos Direitos", tradução de Carlos Nelson Coutinho – Rio de Janeiro, 1992, p. 27.

37 Bobbio, Norberto. "A Era dos Direitos", tradução de Carlos Nelson Coutinho – Rio de Janeiro, 1992, p. 28.

Direitos Culturais

São direitos à educação:

Deve ser gratuita pelo menos no que concerne ao ensino elementar.

Artigo 26

Ensino técnico e profissional.

Ensino superior, que deve ser aberto a todos em função de seus méritos.

Todos têm o direito de participar da vida cultural da comunidade, de desfrutar das artes e de participar do progresso científico e dos benefícios gerados por este. Artigo 27

Direitos civis e políticos

Compreendem entre outros:

Direito à igualdade. Artigo 7

Direito à dignidade. Artigo 2

Direito à vida. Artigo 3

Direito à liberdade. Artigo 18 e Artigo 19

Direito de igualdade perante à lei. Artigo 7

Direito de recurso e Justiça. Artigo 8

Direito à participação política. Artigo 21

Compreende-se assim que, embora tradicionalmente classificados em direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, os direitos humanos não podem, em hipótese alguma, sob pena de não alcançarem seu objetivo, ser demarcados e limitados. Sua classificação é, portanto, artificial e apenas didática. É particularmente difícil estabelecer uma linha entre o que seriam os direitos sociais e os econômicos, já que é clara a interdependência entre ambos.

As relações econômicas são por definição relações que não podem existir senão dentro de um contexto social. É evidente, portanto, que, sem a prestação de determinados direitos econômicos, a plena função dos direitos sociais estaria comprometida. O mesmo raciocínio lógico pode ainda ser aplicado aos direitos civis, culturais e políticos, visto que estes só seriam exercidos dentro de um contexto de relações sociais não podendo existir senão quando as condições sócio-econômicas e materiais assim o permitem.

É neste sentido que, em 1950, a Assembléia Geral das Nações Unidas considerou que:

“la Déclaration Universelle envisage l’homme comme une personne à laquelle appartiennent indubitablement des libertés civiles et

politiques, ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels” et que “la jouissance des libertés civiles et politiques et celle des droits économiques, sociaux et culturels sont liées entre elles et se conditionnent mutuellement” de même que “l’homme privé des droits économiques, sociaux et culturels ne représente pas cette personne humaine que la Déclaration Universelle envisage comme l’idéal de homme libre”.³⁸

O PRIMEIRO DECÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO E O VÍNCULO ENTRE AS ATIVIDADES ECONÔMICAS E A PROGRESSO SOCIAL

No entanto, apesar de ser a interdependência entre os diversos direitos do homem um conceito praticamente aceito, os programas sociais implementados pelas Nações Unidas permaneciam em larga medida isolados das atividades econômicas. Assim foi apenas em 1952 que a Assembléia Geral considerou pela primeira vez que o desenvolvimento social deveria andar em paralelo com as atividades de implementação do desenvolvimento econômico e de assistência no plano econômico.³⁹ Com efeito após estudar o relatório sobre a situação do mundo em 1952⁴⁰ o conselho econômico das Nações Unidas reconheceu que existe uma interdependência fundamental entre a melhoria das condições sociais e o aumento do padrão de vida⁴¹ e mais, que em razão da interdependência dos fatores econômicos e sociais e do interesse que há pelo progresso social a expansão da economia mundial deve ser necessariamente harmônica. Para garantir um aumento nos padrões de vida é preciso que o desenvolvimento econômico e o progresso social andem em paralelo.⁴² Assim após examinar o relatório suplementar da comissão de questões sociais a respeito dos programas de ação implementados a partir de 1945⁴³ o conselho econômico reafirmou em 1955 que para elevar o nível de vida das populações em geral é necessário que as medidas de ordem social acompanhem aquelas que visam diretamente o desenvolvimento econômico.

38 Rés. A.G/42 (v) du 4 déc. 1950: cf. doc. E/CN. 4/513 Etude d’ensemble du Secrétaire Général sur les décisions prises à la 5ème session de l’Assemblée Générale et aux 11ème et 12ème sessions de l’ECOSOC, notamment paras 6, 20 à 22, 34.

39 Rés. A.G./535 (VI).

40 Doc. E/CN. 5/267, no de vente 1952. IV. 11.

41 Rés. 28 de julho de 1952. doc. E/2328 et E/SR. 661.

42 Rés. 496 (XVI) de 31 de julho de 1953.

43 Doc. E/CN. 5/301/Rev. 1. no de vente 1955. IV. 8.

“Les programmes de progrès social comprennent des mesures propres à créer des conditions sociales favorables au développement économique et à prévenir les perturbations qu’un développement accéléré peut provoquer dans l’ordre social.”⁴⁴

É neste sentido que a Assembléia Geral das Nações Unidas seguindo a sugestão do conselho econômico reconheceu que um desenvolvimento econômico e social equilibrado e integrado contribuiria de maneira significativa para favorecer e manter a paz, a segurança, o progresso social, a elevação dos padrões de vida assim como o reconhecimento e o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.⁴⁵ Estabelecia-se assim pela primeira vez no campo internacional uma linha, que embora tênue, vinculava diretamente de um lado o desenvolvimento econômico e o progresso social e do outro o respeito aos direitos e garantias do homem. Este vínculo no entanto somente se tornará claro e evidente dez anos mais tarde quando da conferência de Teerã sobre direitos humanos a qual reconsiderará o conceito global e tradicional de encarar o desenvolvimento apenas como crescimento econômico.

Sem embargo, o conselho econômico e social das Nações Unidas continuava a insistir dentro do primeiro decênio para o desenvolvimento sobre a urgência de se reconhecer a interdependência entre os fatores econômicos e sociais e na condução conjunta do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento social com o intuito de estabelecer melhores condições de vida.

O programa de operação internacional para o primeiro decênio das Nações Unidas para o desenvolvimento estava, porém, inicialmente centrado apenas em objetivos econômicos quantitativos. Os países em desenvolvimento deveriam crescer a uma taxa anual média de 5%, contando para isto com o apoio e a transferência anual de recursos correspondentes a 1% da renda nacional dos países economicamente avançados.

Este direcionamento das Nações Unidas no sentido de prover uma ajuda multilateral, ou seja, um “big push”, que, unido ao esforço nacional, poderia criar as condições básicas para a implementação do desenvolvimento foi observado no Brasil e na América Latina mediante os trabalhos da Aliança para o Progresso.

Conforme nos relata THOMAS SKIDMORE, numa carta dramática ao Presidente Eisenhower, o Presidente brasileiro Juscelino Kubitschek propôs um ambicioso e novo programa – Operação Pan-Americana – com apoio

44 Rés. (XX) de 23 de julho de 1955.

45 Rés. A.G./1161 (XII) de 26 de novembro de 1957.

dos Estados Unidos e de toda a América Latina, um programa de desenvolvimento econômico multilateral, a longo prazo. O propósito real era assegurar o suporte americano para a consecução das ambiciosas metas econômicas da América Latina. Ele incluiria a concordância em medidas tais como acordos de preço de produtos primários e empréstimos públicos a longo prazo.⁴⁶

A idéia de Kubitschek sobre a Operação Pan-Americana teve uma recepção visivelmente superficial em Washington, por Eisenhower e Dulles. Só depois do rompimento de relações com Fidel Castro que os Estados Unidos, apressadamente, lançaram uma versão atrasada da Aliança para o Progresso, programa multilateral, essencialmente similar ao que Kubitschek havia proposto.⁴⁷

Acrescenta, ainda, MANOEL MAURÍCIO DE ALBUQUERQUE: a Aliança para o Progresso, apresentada como a realização do projeto da OPA, dele se diferenciava profundamente. A proposta brasileira pressupunha a subordinação da ajuda norte-americana aos projetos elaborados com um mínimo de autonomia, que lhes garantisse uma real eficiência no reajuste da estrutura econômica latino-americana. O governo Kennedy transformou aquela iniciativa em um programa assistencial que não levava a nenhuma transformação real da dependência latino-americana em relação aos Estados Unidos.⁴⁸

O fato é que a Aliança não produzia os efeitos esperados. Em outubro de 1962, o ex-presidente Juscelino Kubitschek foi incumbido, juntamente com o ex-presidente da Colômbia, Alberto Lleras Carmago, pela Organização dos Estados Americanos de proceder a estudos sobre os problemas pelos quais passava o programa de cooperação. No relatório apresentado, em junho do ano seguinte, ao organismo internacional, concluiu o ex-presidente brasileiro, entre outras coisas, que a Aliança então requerida⁴⁹ reformulação nos Estados Unidos dos aspectos conceituais, legais, administrativos e financeiros do programa [...] e imediato exame, com todo o relevo e toda a prioridade, do problema de perda de substância do comércio exterior da América Latina, causa primeira de todos os males que afligem o continente.⁵⁰

46 Skidmore, Thomas. "Brasil: De Getúlio a Castelo". 8ª edição, 1985, p. 215.

47 Skidmore, Thomas. "Brasil: De Getúlio a Castelo". 8ª edição, 1985, p. 215.

48 Albuquerque, Manoel Maurício de. "Pequena História da Formação Social Brasileira". 4ª edição, 1986, p. 709.

49 Cervo, Arnaldo Luiz e Bueno, Clodoaldo. "História da Política Exterior do Brasil". 1992, p. 298.

50 Relatório sobre a Aliança para o Progresso apresentado à OEA pelo ex-presidente Juscelino Kubitschek. RBPI, 24:634-50, dez. de 1963.

No entanto, não é apenas em nível regional que a política assistencialista das Nações Unidas encontra o seu revez. Em seu relatório de 1965, o secretário geral das Nações Unidas constata que:

on pensait qu'il suffisait d'apporter le stimulant nécessaire, d'augmenter les réserves en devises et d'amener la BIRD à créer une certaine infrastructure pour que l'économie commence à bouger. Pour certaines économies, cette stratégie a eu un effet assez favorable. Après dix ans ils n'ont plus besoin d'une assistance exceptionnelle. Mais dans d'autres collectivités, l'aide en capital qui ne s'accompagnait pas de changements de politique d'une plus vaste portée, n'a été qu'une goutte d'eau s'évaporant sur un sol brûlé.⁵¹

Assim, apesar da declarada boa vontade das Nações Unidas de manter um programa de desenvolvimento, no campo internacional a caridade não existe. Como ficou demonstrado na prática internacional das décadas 60 e 70, o desenvolvimento não está necessariamente condicionado ao amparo financeiro mesmo porque este auxílio monetário na maior parte dos casos não é utilizado com o intuito de suprir as exigências mais urgentes para a plena realização da dignidade humana.

Comenta Eduardo Galeano que a ajuda externa desempenha em primeiro lugar uma função interna. O próprio Roberto Campos já defendia, nos tempos em que era embaixador do governo nacionalista de Goulart, como um programa de ampliação de mercados no estrangeiro, destinado à absorção dos excedentes norte-americanos e ao alívio da superprodução na indústria de exportação dos Estados Unidos.⁵² O Departamento do Comércio dos Estados Unidos celebrava a boa marcha da Aliança para o Progresso, pouco depois de nascida, advertindo que criara novos negócios e fontes de trabalho para empresas privadas de 44 Estados norte-americanos.⁵³ Em sua mensagem ao Congresso em janeiro de 1968, o presidente Johnson assegurou que mais de 90% da ajuda externa norte-americana de 1969 se aplicaria no financiamento de compras nos Estados Unidos, e intensifiquei pessoalmente e de forma direta os esforços para incrementar esta porcentagem.⁵⁴ As agências de notícias

51 A mi-chemin dans la Décennie des Nations Unies pour le développement, Rapport du Secrétaire Général, doc. E/4071 du 11 juin 1965; cf. également Rés. E/1088 (XXXIX) du 30 juillet 1965 sur le financement du développement économique et Rés. E/1183 (XLI) du 5 août 1966.

52 O Estado de São Paulo. 24 de janeiro de 1963.

53 International Commerce. 24 de fevereiro de 1963.

54 Wall Street. 31 de janeiro de 1968.

transmitiram, em outubro de 69, as explosivas declarações do presidente do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso, Carlos Sanz Santamaria, que expressou em Nova Iorque que a ajuda se tornara um ótimo negócio para a economia dos Estados Unidos, assim como para a tesouraria deste país. Desde que, em fins da década de 50, entrou em crise o desequilíbrio da balança norte-americana de pagamentos, os empréstimos foram condicionados à aquisição dos bens industriais norte-americanos, em geral mais caros do que outros produtos similares em outras partes do mundo.⁵⁵

A Organização dos Estados Americanos fez uma reveladora estimativa da magnitude da ajuda real que a América Latina recebe.⁵⁶ Uma vez separado o joio do trigo, chega-se à conclusão de que apenas 38% da ajuda nominal pode ser considerada ajuda real. Os empréstimos para a indústria mineira, comunicações, e os créditos compensatórios, se constituem ajuda numa quinta parte do total autorizado. No caso do Eximbank, a ajuda vai do sul para o norte: o financiamento outorgado pelo Eximbank, diz a OEA, em lugar de significar ajuda, implica um custo adicional para a região, em virtude dos sobrepreços dos artigos que os Estados Unidos exportam por seu intermédio.⁵⁷

Muitas adagas brilham sob a capa da assistência aos países pobres. Teodoro Moscoso, que fora administrador geral da Aliança para o Progresso, confessou: "... pode ocorrer que os Estados Unidos necessite do voto de um determinado país na Organização das Nações Unidas, ou na OEA, e é possível que, então, o governo deste país – seguindo a consagrada tradição da fria diplomacia – peça um preço em troca.⁵⁸ Em 1962, o delegado do Haiti na Conferência de Punta del Este trocou seu voto por um aeroporto novo, e assim os Estados Unidos obtiveram a maioria necessária para expulsar Cuba da Organização dos Estados Americanos.⁵⁹

Poderia parecer, à primeira vista, paradoxal que o Brasil tenha sido o país mais favorecido pela Aliança para o Progresso durante o governo nacionalista de João Goulart (1961-64). Porém, o paradoxo acaba, mal se conheça a distribuição interna da ajuda recebida: os créditos da Aliança foram semeados como minas explosivas no caminho de Goulart. Carlos Lacerda, governador da Guanabara e, então, líder da extrema direita, obteve sete vezes mais dólares do que todo o nordeste: o Estado da Guanabara, com seus escassos

55 Galeano, Eduardo. "As Veias Abertas da América Latina". 27ª edição, 1988, p. 246.

56 Secretaria-Geral da OEA, op. cit.

57 Galeano, Eduardo. "As Veias Abertas da América Latina". 27ª edição, 1988, p. 247.

58 Panorama, Centro de Estudos e Documentos Sociais, México, novembro-dezembro de 1965.

59 Galeano, Eduardo. "As Veias Abertas da América Latina". 27ª edição, 1988, p. 249.

quatro milhões de habitantes, pode assim inventar formosos jardins para turistas nas bordas da baía mais espetacular do mundo, e os nordestinos continuaram sendo a chaga viva da América Latina. Em junho de 1964, já triunfante o golpe de Estado que instalou Castelo Branco no poder, Thomas Mann, subsecretário de Estado para Assuntos Interamericanos e braço-direito do presidente Johnson, explicou: os Estados Unidos distribuíram entre os eficientes governadores de certos estados brasileiros a ajuda que seria destinada ao governo de Goulart, pensando financiar assim a democracia. Washington não deu dinheiro algum para a balança de pagamentos ou orçamento federal, porque isso poderia beneficiar diretamente o governo central.⁶⁰⁻⁶¹

A AMPLIAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL COMO MÉTODO DE APROFUNDAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

Por outro lado a ampliação do comércio internacional, que se apresentava também como um importante instrumento na implementação do desenvolvimento, mostra-se falha e tendenciosa.

“Le décollage économique est limité à quelques pays qui ont créé des foyers industriels. Malgré un gros effort d’industrialisation, les pays sous-développés restent d’abord des pays exportateurs de matières premières. Or les termes de l’échange (rapport entre la valeur des exportations et celle des importations) sont défavorables aux pays en voie de développement. Tandis que les prix de produits industriels en provenance du Nord augmentent sans cesse, en raison de l’inflation, les prix des matières premières vendues par le Sud baissent nettement. On assiste en fait à un “échange inégal” qui destabilise le Tiers Monde, rendant impossible sa croissance. Face aux nations “nanties”, se dressent des nations “prolétaires”, qui réclament de l’aide.”⁶²

“De fait le commerce entre États développés et États sous-développés devient le problème prépondérant. En effet, pour les seconds, qui exportent des produits agricoles ou des matières premières, l’influence des cours mondiaux de ces produits est déterminante.”⁶³

60 Declaração ante a subcomissão da Câmara dos Representantes. Citado por Nelson Werneck Sodré, História Militar do Brasil, Rio de Janeiro, 1965.

61 Galeano, Eduardo. “As Veias Abertas da América Latina”. 27ª edição, 1988, p. 24-250.

62 Vaisse, Maurice. “Les Relations Internationales Depuis 1945”. Paris, 1990-1991, p. 91.

63 Vaisse, Maurice. “Les Relations Internationales Depuis 1945”. Paris, 1990-1991, p. 92.

A doutrina seguida pelo GATT⁶⁴ de reduzir as tarifas aduaneiras e os obstáculos ao livre comércio não encontrou as soluções satisfatórias para os problemas comerciais dos países em vias de desenvolvimento. Ainda que pudesse justificar-se com a hipótese de que o aprofundamento das relações comerciais internacionais traria como consequência o aumento das exportações e da produção dos países em desenvolvimento.

“Alguns autores argumentam que, apesar dos anos que o imperialismo ocidental causou a muitas das sociedades de outras partes do mundo, as exportações e o crescimento econômico geral dessas sociedades parecem ter-se beneficiado mais quando as nações industrializadas estavam num período de expansão. Países menos desenvolvidos (PMD), argumentou Foreman-Peck, cresceram rapidamente no século XIX, quando economias “abertas”, como a britânica, se estavam expandindo depressa – tal como foram as mais antigas quando o mundo industrial entrou na depressão da década de 1930. Nas décadas de 1950 e 1960 eles voltaram a experimentar taxas de crescimento mais rápido, porque os países desenvolvidos estavam florescendo, a demanda de matérias-primas subia e a industrialização generalizava-se.”⁶⁵

No entanto, a elaboração das novas estruturas comerciais permaneceram essencialmente tributárias dos interesses das economias avançadas.

Quadro 1. Volume do Comércio Mundial, 1850-1971⁶⁶
(1913 = 100)

1850	10.1	1938	103
1896-100	57.0	1948	103
1913	100.0	1953	142
1921-25	82	1963	269
1930	113	1968	407
1931-35	93	1971	520

64 General Agreement on Trade and Tariffs.

65 Kennedy, Paul. “Ascensão e Queda das Grandes Potências”. Tradução de Waltencir Dutra, Rio de Janeiro, 1989, p. 395-396.

66 De Rostow, World Economy, p. 669.

Este parece ser o górdio do problema econômico mundial e o seu maior ponto de contradição. Os dirigentes dos países de economia avançada ignoravam e ainda dão as costas à existência e ao caráter dramático do subdesenvolvimento, estimado assim, que este se trata de um simples atraso no caminho ao crescimento. Com efeito aceitam a teoria raquítica, anêmica e inócua de que a medida em que os países subdesenvolvidos integrar-se-iam ao mercado mundial beneficiar-se-iam, por sua vez, dos frutos da prosperidade geral. “Nas estimativas da CIA, a parcela de “produto mundial bruto” dos países menos desenvolvidos veio aumentando, de 11,1% (1960) para 12,3% (1970) e 14,8% (1980).⁶⁷ O que é, convenhamos, irrisório.

Em oposição a esta colocação distorcida da realidade internacional, alguns economistas desenvolveram a teoria de dependência que, de uma forma resumida, revela ser:

O DESENVOLVIMENTO E A TEORIA DA DEPENDÊNCIA

O resultado do atual sistema econômico internacional, que, por suas operações automáticas, “subdesenvolveu” as nações mais pobres do mundo, mantendo-as em situação de pobreza, como se ainda fossem colônias. Esse sistema, dizem esses teóricos, é, por sua própria estrutura, o equivalente do antigo sistema de impérios coloniais. Em seus resultados, ele é imperialismo, insistem os teóricos, embora operem através de outros meios.⁶⁸

Alguns poucos países industrializados, prossegue a teoria, formam o centro econômico e social do mundo. Cada um deles é rico, comanda tecnologia diversificada, produz enorme variedade de bens e serviços e comercia com muitos em todo mundo. Já que tal país “centro” não depende da venda ou fornecimento de qualquer commodity, nem do comércio com qualquer outro país, dificilmente é compelido a aceitar condições desfavoráveis de comércio; ao contrário, sairá ganhando na maioria das negociações internacionais. Ademais, ao comerciar com país de menor índice de industrialização, cada país “centro” desenvolverá principalmente suas indústrias de capital intensivo e de especialização intensiva, assim como enorme volume de capital e de talento administrativos, tecnologia diversificada e sofisticada, força

67 Kennedy, Paul. “Ascensão e Queda das Grandes Potências”, Tradução de Waltencir Dutra, Rio de Janeiro, 1989, p. 396.

68 Deutsch, Karl Wolfgang. “Análise das Relações Internacionais”. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva, Brasília, 2ª edição, 1982, p. 301.

de trabalho plena de recursos e altamente especializada e enorme quadro de engenheiros, cientistas e técnicos – enfim, todas as condições inerentes a um permanente crescimento industrial econômico.⁶⁹

Os países muito menos industrializados, segundo a mesma teoria, estão em situação oposta. encontram-se, de fato, na periferia da política internacional e do sistema econômico. Pobres em capital, crédito, tecnologia, mão-de-obra industrial especializada, pessoal técnico e científico e administradores competentes restringem-se a exportar apenas um ou alguns tipos e produtos agrícolas ou minerais e a comerciar, em geral, apenas com um único “parceiro”, do qual dependem para vender seus produtos, obter financiamentos, conseguir transporte marítimo, realizar suas transações bancárias e seus seguros, assim como adquirir produtos industrializados, equipamento, peças de reposição, além de informações científicas e tecnológicas, Know-how e pessoal altamente qualificado nas áreas técnica e administrativa. Pelo fato de disporem apenas de um ou alguns poucos tipos de bens para vender, e de apenas um país importante a quem vender e de quem tomar dinheiro emprestado, as condições de comércio lhes são freqüentemente, altamente desfavoráveis – isto é, eles terão que dar muito mais de seus produtos simples em troca de relativamente poucos dos bens tecnicamente mais complexos do país-centro mais rico. Além do mais, suas atividades econômicas simples nada produzirão, a não ser pouco capital, poucas técnicas e pequeno volume de outros recursos necessários ao desenvolvimento de outras indústrias. Em consequência, a tendência dos países periféricos é permanecerem pobres, enquanto a dos países-centro é tornarem-se mais ricos.⁷⁰

O PNB médio per capita nos países industrializados era de 10.660 dólares em 1980, mas de 1.580 dólares para todos os países de renda média como o Brasil, e espantosos 250 dólares para os países mais pobres do Terceiro Mundo, como o Zaire.⁷¹ Sem embargo, conforme fica comprovado pelos algarismos dados por R. Mc Namara em seu relatório anual para o Banco Mundial, a participação dos países subdesenvolvidos no comércio mundial diminuiu com regularidade desde 1960.

69 Deutsch, Karl Wolfgang. “Análise das Relações Internacionais”. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília, 2ª edição, 1982, p. 301.

70 Deutsch, Karl Wolfgang. “Análise das Relações Internacionais”. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília, 2ª edição, 1982, p. 301-302.

71 Kennedy, Paul. “Ascensão e Queda das Grandes Potências”. Tradução de Waltencir Dutra. Rio de Janeiro, 1989, p. 396. Ver G. Blackburn, *The west and the world 1945* (New York, 1985) p. 96; e Bairoch *Economic Development* págs. 250-252.

O direito ao desenvolvimento e a implementação dos direitos econômicos sociais e culturais

Rendas e Investimento dos Países Desenvolvidos e dos Países em Desenvolvimento

1970-1980 (a)
(em dólares de 1970)

Grupos de Países	População 1975 (em milhões de habitantes)	PNB por Habitante 1970 1980	Taxa Anual de Crescimento do PNB por Habitante	Montante Anual Estimativo dos Investimentos por Habitante		
				Poupança Interna	Contribuição de Capitais Externos	Total
I – Países de Renda fraca (menos de 200 dólares por habitante por ano)	1000	\$ 105 \$ 108	0.20%	\$ 14	\$ 2	\$ 16
II – Países de Renda média (mais de 200 dólares por habitante por ano)	725	\$ 410 \$ 540	2.80%	\$ 75	\$ 10	\$ 85
III – Países da OCDE	675	\$3100 \$4000	2.60%	\$ 850	\$ 15	\$ 835

(a) Com a exclusão dos países socialistas e dos membros da OPEP. Para 1976-1980, prevê-se que a taxa de crescimento dos países em desenvolvimento será a do caso I.

FONTE: Discurso pronunciado por R. Mc Namara perante o Conselho dos governadores do Banco Mundial, Washington, 1º de setembro de 1975.⁷²

⁷² Discurso pronunciado por R. Mc Namara perante o Conselho dos governadores do Banco Mundial, Washington, 1º de setembro de 1975.

A TENTATIVA DE ESTABELEECER UMA NOVA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

Na tentativa, portanto, de estabelecer uma nova divisão internacional do trabalho⁷³, realizou-se em Genebra no ano de 1964 a I UNCTAD com a finalidade de adotar novas normas regulamentadoras do comércio internacional visando assim beneficiar o comércio e o desenvolvimento dos países de economia atrasada.

“Les relations économiques entre les pays, y compris les relations commerciales, seront fondées sur le respect du principe de l'égalité souveraine entre les Etats, de l'autodétermination des peuples et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des autres pays.”⁷⁴

“Le développement économique et le progrès social devront être la préoccupation commune de toute la communauté internationale et contribueront en accroissant la prospérité et le bien-être économique, à renforcer les relations pacifiques et la coopération entre les nations. En conséquence tous les pays s'engagent à appliquer, à l'intérieur comme à l'extérieur, des politiques économiques destinées à accélérer la croissance économique dans le monde entier et, en particulier à favoriser dans les pays en voie de développement un taux de croissance compatible avec la nécessité d'augmenter substantiellement et régulièrement le revenu moyen afin de réduire l'écart entre le vie des pays en développement et celui des pays développés.”⁷⁵

“Les politiques économiques nationales et internationales tendront vers la réalisation d'une division internationale nouvelle du travail.”⁷⁶

“Le commerce international sera l'un des facteurs les plus importants du développement économique.”⁷⁷

“Les échanges internationaux devront se faire sur la base du traitement de la nation la plus favorisée. Toutefois, les pays développés

73 Segundo o secretário geral das Nações Unidas, M. Raul Prebisch, os países ocidentais de economia avançada controlavam, em 1965, 66% do comércio mundial e 94% dos transportes marítimos internacionais, restando aos países subdesenvolvidos 4% das exportações mundiais em artigos manufaturados.

74 2ème principe général.

75 5ème principe général.

76 6ème principe général.

77 8ème principe général.

O direito ao desenvolvimento e a implementação dos direitos econômicos sociais e culturais

acoorderont des concessions à tous les pays en voie de développement et n'exigeront pas de ces pays la réciprocité.”⁷⁸

Nesta linha, requer-se ainda a adoção pelo GATT de uma nova parte IV, marcando, definitivamente, pelo menos, no plano dos princípios gerais o surgimento de um novo regime de tratamento para o comércio dos países em desenvolvimento.

No entanto, embora a I UNCTAD se dedicasse a matérias de relevante função prática e o GATT se propusesse a estabelecer melhores condições de troca, as transformações nos mecanismos de proteção do comércio internacional não foram capazes de conduzir os países subdesenvolvidos aos objetivos propostos pelo primeiro decênio das Nações Unidas para o desenvolvimento, pois, este continuava a ser encarado de forma ambígua e equivocada apenas como consequência direta da ampliação do comércio exterior e do crescimento econômico.

Desta forma, a cada dia se agravava mais o enorme fosso econômico, social, político, tecnológico, científico e cultural, que separava os países desenvolvidos daqueles em via de desenvolvimento. Lima foi, em 1971, a cidade escolhida para sediar a reunião preparatória para a terceira conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento, que se realizou em Santiago no ano seguinte. Nesta ocasião, os países em desenvolvimento, já faziam, entre outras, as seguintes exigências:

- 1 – A participação dos países em desenvolvimento no processo de decisão para a reforma do comércio mundial e do sistema monetário internacional.
- 2 – Medidas especiais de ajuda comercial e financeira.
- 3 – Superação dos entraves e das concessões comerciais não recíprocas e a extensão do tratamento preferencial aos países em desenvolvimento.
- 4 – Diversificação das exportações e uma divisão internacional do trabalho mais racional.
- 5 – Reconhecimento do direito soberano de cada país de dispor livremente de seus recursos naturais.
- 6 – Transferência de tecnologia mais importante e em condições mais favoráveis.

Foi todavia em 1969, com a proclamação pela Assembléia Geral das Nações Unidas, da declaração sobre o progresso e o desenvolvimento no do-

⁷⁸ Res A. G./2542 (XXIV) de 11 de dezembro de 1969 art 2.

mínio social, que os direitos do homem passaram a ocupar o centro dos debates sobre desenvolvimento. “O desenvolvimento e o progresso no domínio social são fundados sobre o respeito à dignidade e ao valor da pessoa humana e devem assegurar a promoção dos direitos do homem e a justiça social”. Esta alteração na conceituação dos problemas do desenvolvimento e o interesse em centrá-lo como um aspecto fundamental da proteção internacional dos direitos do homem não ocorreu por acaso.

Após a adoção dos dois pactos internacionais de direitos humanos, “Direitos Civis e Políticos” e “Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, em 1966, as atividades da ONU se concentraram na questão da implementação destes direitos e se confrontaram assim com a triste realidade do subdesenvolvimento. Desta forma, é mediante a proclamação adotada na conferência internacional sobre direitos do homem em Teerã, em 1968, que o laço, que vincula desenvolvimento e implementação dos direitos do homem se mostra definitivamente ajustado.

“L'écart croissant qui sépare les pays économiquement développés des pays en voie de développement fait obstacle au respect effectif des droits de l'homme dans la communauté internationale”.⁷⁹

“Les droits de l'homme et les libertés fondamentales, étant indivisibles, la jouissance complète des droits civils et politiques est impossible sans celle des droits économiques, sociaux et culturels” et que “les progrès durables dans la voie de l'applications des droits de l'homme supposent une politique nationale et internationale rationnelle et efficace de développement économique et social”.⁸⁰

No entanto, infelizmente, nos anos seguintes à conferência de Teerã, nenhum esforço foi feito no sentido de redirecionar as atividades das Nações Unidas. Assim, a década de 70, embora tenha aumentado a consciência da complexidade dos problemas do desenvolvimento e conduzido a uma visão mais global dos diferentes aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais do desenvolvimento e do progresso humano, não modificou de forma qualitativa os objetivos da estratégia internacional do desenvolvimento.

79 Cf. A/Conf. 32/41: également Rés. A.G./2081 (XX) de 20 de dezembro de 1965 2217 C (XXI) de 17 de dezembro de 1966: 2339 (XXII) de 18 de dezembro de 1967; parágrafo 12.

80 Cf. A/Conf. 32/41: également Rés. A.G./2081 (XX) de 20 de dezembro de 1965 2217 C (XXI) de 17 de dezembro de 1966: 2339 (XXII) de 18 de dezembro de 1967; parágrafo 13.

A ESTRATÉGIA DAS GRANDES CONFERÊNCIAS

A década de 70, porém, marca o surgimento de uma grande quantidade de conferências mundiais, centradas sobre aspectos particulares do desenvolvimento e com a intenção de elaborar diversas estratégias internacionais para a solução de seus problemas específicos.

Neste sentido, dá-se em Stockolmo, em 1972, a conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, a qual exprime sua convicção de que o homem possui um direito fundamental a condições de vida satisfatórias, dentro de um meio ambiente capaz de lhe permitir uma vida digna e com bem estar, ao mesmo tempo que lhe imponha o dever de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras.⁸¹

O ano de 1974 marca o surgimento em Bucarest, da conferência mundial sobre população. Esta proclama ser a finalidade última do desenvolvimento social, econômico e cultural, a qual as políticas demográficas fazem parte integrante, a melhora do nível e da qualidade de vida de todos.⁸²

Em sessão extraordinária, a Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1974, adotou solenemente, a declaração de uma nova ordem econômica internacional, assim como um novo programa de ação. Por intermédio desta declaração os Estados membros das Nações Unidas proclamavam sua:

“Determination commune de travailler d’urgence à l’instauration d’un nouvel ordre économique international fondé sur l’égalité souveraine, l’interdépendance, l’intérêt commun et la coopération entre tous les Etats, indépendamment de leur système économique et social, qui corrigera les inégalités et rectifiera les injustices actuelles, permettra d’éliminer le fossé croissant entre les pays développés et les pays en voie de développement et assurera dans la paix et la justice aux générations présentes et futures, un développement économique et social qui ira en s’accélégrant”.⁸³

A busca de uma nova ordem econômica internacional conduzia no domínio reservado aos direitos do homem à oportunidade da abertura de espaços na procura de novos métodos e maneiras de, no quadro dos organismos internacionais das Nações Unidas, assegurar o efetivo gozo dos direitos do homem e suas liberdades fundamentais.

81 A/Conf. 48/14/Rev. 1 no de vente F. 73. II.A. 14, princípio 1, P 4.

82 E/Conf. 60/19 p. 2.

83 Rés. A. g./3201-s-vi de maio de 1974.

A conferência mundial do ano internacional da mulher realizado no México em 1975, adotou uma declaração assegurando a plena integração das mulheres, num esforço global de desenvolvimento econômico, social e cultural, tanto no plano nacional regional como internacional.

Ainda em 1974, a Assembléia Geral das Nações Unidas, convocou em Roma, uma conferência mundial sobre alimentação, a qual proclamou como direito inalienável de cada ser humano, ser libertado da fome e da má nutrição, a fim de se desenvolver plenamente e de conservar suas faculdades psíquicas e mentais.⁸⁴

Sublinha-se assim, na maioria destas declarações de princípios, um novo avanço, pois, o objetivo do desenvolvimento passa a ser encarado não apenas sobre a ótica econômica da realização de uma melhor qualidade de vida para todos, mas também como a função psíquica, moral, intelectual e cultural da pessoa humana.

A INDIVISIBILIDADE, A INTERDEPENDÊNCIA E A DIFICULDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

É partindo deste princípio, que a resolução 32/130 de 1977, seguindo a proclamação de Teerã, a qual propunha ser impossível o aproveitamento completo dos direitos civis e políticos sem a contra prestação dos direitos econômicos sociais e culturais, declara que, “todos os direitos do homem e todas suas liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes”.⁸⁵

Segundo nos ensina o professor **Antônio Augusto Cançado Trindade**:

A dicotomia entre as duas “categorias” de direitos se veria aos poucos questionada, senão superada. Logo após a adoção dos dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos (e Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Civis e Políticos) em 1966, na realização global da matéria a que procedeu a Conferência de Direitos Humanos de Teerã de 1968 proclamou-se a ‘indivisibilidade’ dos direitos humanos: a realização plena dos direitos civis e políticos passou a ser tida como impossível sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais. O ponto seguinte, e marcante, dessa evolução, constituiu a resolução 32/130, adotada pela Assembléia Geral da ONU, em dezembro de

84 E/Conf. 65/20 p. 2 cf. igual Rés A.G./3348 (XXIX) de 17 de novembro de 1974.

85 Rés. a./32/130 de 16 de dezembro de 1977, adoptée tant par la 3ème Commission que par l’Assemblée Générale à une majorité écrasante, à savoir par 126 voix contre 0 et 11 a abstentions et 123 voix contre 0 et 15 abstentions respectivement.

1977, sobre o item “Enfoque e Meios Alternativos dentro do Sistema das Nações Unidas para Aperfeiçoar o Gozo Efetivo dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais”. A referida resolução veio endossar e reiterar a asserção da Proclamação de Teerã de 1968 da indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos (tanto os civis e políticos quanto os econômicos, sociais e culturais), a partir de uma perspectiva globalista, e a externar o desejo de prioridade a ser dada à busca de soluções às violações em massa e flagrantes dos direitos humanos.⁸⁶

Analisando a indivisibilidade e a interdependência dos direitos do homem, conclui-se que, diferentemente dos direitos civis e políticos, os quais impõem uma prestação imediata e negativa do Estado, os direitos econômicos, sociais e culturais se inserem num todo bem mais amplo.

Estes, embora estejam compostos de uma dimensão nacional e internacional, condicionam a sua prestação à medidas progressivas de ordem econômica e social, sendo para isto, indispensável a instalação de uma nova ordem econômica mundial, onde os Estados se apoiariam na cooperação Internacional e na Solidariedade.

A comissão declara, assim, princípios de grande utilidade retórica, mas, sem nenhuma política de implementação real. O que é mais danoso, encontra a concordância geral para o fato de serem os direitos econômicos, sociais e culturais, direitos de implementação progressiva ou seja, reserva para o futuro o conjunto de modificações tanto nas relações econômicas internacionais quanto nacionais.

Por outro lado, indiferente à ratificação dos diversos protocolos internacionais. As constituições internas dos estados passaram a assinar em seus textos legais, também com caráter progressivo, matérias relativas aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Desta forma, o professor Washington Peluso Albino de Souza esclarece que:

Uma extensa faixa de temas enquadra-se no conceito de “atividade econômica” e, portanto, como objetivo dos Direitos Econômicos constituem campo de manifestações de abusos. Entretanto, o modo pelo qual estes têm sido tratados, enquanto Direitos Humanos, pelos órgãos internacionais, carece de mais nítida configuração e dificulta os procedimentos de sua implantação. De tal modo se verifica esta falha, agravada por efeito de sua implementação “progressiva” e não imediata,

⁸⁶ Cançado Trindade, Antônio Augusto. A Questão da Implementação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Evolução e Tendências Atuais, Revista Brasileira de Estudos Políticos (RBPE), Separata número 71, Belo Horizonte, 1990, Brasil, págs. 17/18.

que muitos deles já se vão inserindo nos textos legais internos independentemente dos Protocolos estarem devidamente consagrados pelos países que assim procedem.

Reclama-se, inclusive, um aperfeiçoamento a respeito, como a consideração e definição, por exemplo, do conceito de “vítima”,⁸⁷ que nas relações econômicas internacionais e seus reflexos na ordem interna tem decisiva importância na caracterização de “abuso do poder econômico”. Efetivamente, a influência econômica de uma nação poderosa sobre outra mais frágil é exercida em profundidade sobre as estruturas de cada uma delas, atingindo não somente firmas, porém a população de um modo geral, quando a tomamos do ponto de vista do consumidor, dos direitos ao trabalho, da transferência de riquezas do país fornecedor de produtos primários ao país industrializado, e todos os demais fatores, que, traduzindo modelos de qualidade de vida, envolvem a própria “dignidade” da pessoa. Em verdade, não há como excluir do relacionamento entre países o sentido permanente dos “Direitos Econômicos”, na própria medida em que o conceito de “mercado” se globaliza e se amplia, em que Estados e indivíduos neles se envolvam e em que as figuras do autor do abuso e de sua “vítima” devam ser claramente identificadas.

A observação mais atenta, aliás, revela não haver nenhum fato novo na estrutura destas relações em toda a formação da sociedade contemporânea. Apenas a valorização jurídica destas duas figuras exige revisão. Desde o Mercantilismo, com o “pacto colonial”, ao Liberalismo, com o livre-cambismo, que as razões profundas do encadeamento destas relações são as mesmas. Daí não compreender-se até certo ponto, a razão de os organismos internacionais insistirem por tanto tempo pela ativação dentre os Direitos Humanos da “Ordem Jurídica” interna, apenas pelos Direitos Civis e Políticos e, ao contrário postergarem a implementação dos demais, especialmente os Direitos Econômicos. Estes oferecem inevitavelmente implicações que se manifestam na Ordem Econômica Internacional com componentes cada vez mais profundos nas relações econômicas nacionais e que os modelos tradicionais não possuíam.⁸⁸

87 Cançado Trindade, Antônio Augusto, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos* (coletânea de ensaios), ed. Sindicato dos Bancos do Estado do Rio de Janeiro, 1988, págs. 215 ss.

88 Souza, Washington Peluso Albino de Souza, *Repressão do Abuso do Poder Econômico e Direitos Humanos. A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras* (seminário de Brasília de 1991), Instituto Interamericano de Direitos Humanos e Friedrich Naumann-Stiftung, San José de Costa Rica/Brasília, Brasil, 1992, págs. 155/156.

Assim, enquanto a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais fica no plano internacional restritos a declarações de direito com caráter normalmente moral, ou seja, proclamações de uma meta desejada. no plano nacional e constitucional, as normas de direito social possuem uma característica publicamente programática. Será que já nos perguntamos alguma vez que gênero de normas são essas que não ordenam, proibem ou permitem 'hic et nunc', mas ordenam, proibem e permitem num futuro indefinido e sem um prazo de carência claramente delimitado? E, sobretudo, já nos perguntamos alguma vez que gênero de direitos são esses que tais normas definem? Um direito cujo reconhecimento e cuja efetiva proteção são adiados 'sine die', além de confiados à vontade de sujeitos cuja obrigação de executar o "programa" é apenas uma obrigação moral ou, no máximo, política, pode ainda ser chamado corretamente de "direito"? A diferença entre esses auto-intitulados direitos e os direitos propriamente ditos não será tão grande que torna impróprio ou, pelo menos, pouco útil o uso da mesma palavra para designar uns e outros? E, além do mais, a esmagadora maioria de normas sobre os direitos do homem tais como as que emanam de órgãos internacionais, não são sequer normas programáticas, como o são as normas de uma Constituição nacional relativas aos direitos sociais. Ou, pelo menos, não o são enquanto não forem ratificadas por estados particulares."⁸⁹

O DISTANCIAMENTO ENTRE AS AGÊNCIAS DE FINANCIAMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS E A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU

Compreende-se que a terrível dificuldade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais se deve ao fato de que os organismos de proteção dos direitos do homem, no caso das Nações Unidas (a Comissão de Direitos Humanos), estão rigidamente separadas dos trabalhos das agências de desenvolvimento (Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional). Deste modo, embora exerça um papel de alta relevância na promoção dos direitos do homem, esta comissão não possui em seu corpo nenhum significativo componente operacional. Sua estrutura não é dotada de fundos capazes de oferecer recursos para

⁸⁹ Bobbio, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Campos, 1992, págs. 77/78.

a efetiva⁹⁰ promoção da dignidade humana, e mais, sua atuação se restringe apenas aos parâmetros de Nova Iorque e Genebra, já que qualquer envolvimento direto por parte desta comissão nos assuntos domésticos dos Estados é radicalmente indesejado por estes.

Por outro lado, as várias agências internacionais de desenvolvimento e financiamento mantém um 'approach' direto e operacional com os governos dos mais variados Estados. Seus atos e omissões interferem de maneira prática em matérias que, em larga medida, alcançam a melhoria ou não do bem estar do homem.

E o que é pior, sua ótica geralmente equivocada, mecânica e matemática:

[i]ssues relating to the integration of human rights concerns in the policies of United Nations development and financial agencies and institutions and of the specialized agencies; [and] the impact on humans rights of the policies and practices of international financial institutions, notably the International Monetary Fund and the World Bank.⁹¹

É, neste sentido, e com bastante propriedade que o professor Antônio Augusto Cançado Trindade ressalta a necessidade de maior transparência dos atos das agências de financiamento internacional. Nas negociações e acordos entre os Estados e as instituições financeiras e de assistência internacional, visando assim a democratização dos organismos financeiros intergovernamentais. Os fatores relevantes na avaliação do processo participatório incluem:

90 Carvalho, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 3. ed. rev. – São Paulo, 1988. págs. 46/47: Viger é ter força para disciplinar, para reger, cumprindo a norma seus objetivos finais. A vigência é propriedade das regras jurídicas que estão prontas para propagar efeitos, tão logo aconteçam no mundo fático, os eventos que elas descrevem. Há normas que existem e que, por conseguinte, são válidas no sistema, mas não dispõem dessa aptidão. À despeito de ocorrerem os fatos previstos em sua hipótese, não se desencadeiam as conseqüências estipuladas no mandamento. Dizemos que tais regras de direito não têm vigor, seja porque já o perderam, seja porque ainda não o adquiriram. A vigência também não se confunde com a eficácia. Uma norma pode estar em vigor e não ser eficaz, como ser eficaz sem estar vigorando. Esse quadro assume grande interesse para a Política do Direito, configurando o ponto de partida para o exercício de pressões sociais no sentido de suprimir a norma tida por ineficaz e introduzir, regularmente, aquela outra que a prática social vem reclamando.

91 Report of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities on its Thirty-Ninth Session. 39 U.N. ESCOR Sub-Comm'n Res 1987/29A, para 2(e), (f). U.N. Doc. E/CN. 4/1988/37 (1987).

- a representatividade e a responsabilidade dos órgãos de tomada de decisão;
- a descentralização do processo decisório;
- o acesso público às informações;
- a capacidade de resposta dos responsáveis pelas decisões à opinião pública.⁹²

Acrescenta ainda o autor que é significativo que as Consultas Mundiais convocadas pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas tenham estimado oportuno advertir que os modelos prevalentes de desenvolvimento têm sido dominados por considerações financeiras ao invés de humanas. Estes modelos ignoram amplamente os aspectos sociais, culturais e políticos dos direitos humanos e do desenvolvimento humano, limitando a dimensão humana a questões de produtividade. Estimulam eles maiores desigualdades de poder e de controle de recursos entre grupos e levam a conflitos e tensões sociais.⁹³

A mesma argumentação se desenvolveu, em dois recentes Seminários regionais do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, realizados em Buenos Aires (1989) e em Brasília (1991), respectivamente. Advertiu-se nestas ocasiões que os organismos financeiros do sistema das Nações Unidas (tais como o Fundo Monetário Internacional) pareciam não levar em conta disposições dos tratados de direitos humanos das Nações Unidas e das Convenções Internacionais do Trabalho da OIT e, isto, criava um paradoxo dentro do sistema das Nações Unidas: era importante que os organismos financeiros internacionais não adotassem medidas – e.g., conducentes a aumentos persistentes nos níveis de desemprego e custo de vida – que colidiam com o objeto e propósito dos tratados de direitos humanos (adotados sob os auspícios da própria ONU e de agências especializadas como a OIT e a OMS). Já é tempo de os organismos financeiros do sistema das Nações Unidas (FMI, Banco Mundial) reavaliarem a interpretação literal e hermética que têm dado às suas respectivas cartas constitutivas, de modo a também levar em conta a ação das Nações Unidas e agências especializadas em prol da vigência dos direitos humanos. Observe-se, a propósito, que o Pacto de Di-

92 Cançado Trindade, Antônio Augusto. *Direitos Humanos e Meio Ambiente – Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional*. Porto Alegre, Brasil, 1993, pág. 182. U.N. Centre for Human Rights, *The Realizations of the Right to Development*, New York, U.N., 1991, pp 25, 35-38 e 44. *Ibid.*, pp 50-51 (ênfase acrescentada).

93 Cançado Trindade, Antônio Augusto. *Direitos Humanos e Meio Ambiente – Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional*. Porto Alegre, Brasil, 1993, pág. 182.

reitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas contém disposições expressamente dirigidas aos organismos do sistema das Nações Unidas (artigos 18, 20 e 22).⁹⁴

⁹⁴ Cançado Trindade, Antônio Augusto. *Direitos Humanos e Meio Ambiente – Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional*. Porto Alegre, Brasil, 1993, pág. 182.