

Textos

O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos

IGNACY SACHS

O SÉCULO XX foi marcado por duas guerras mundiais e pelo horror absoluto do genocídio constituído como projeto *político e industrial*. Ele está terminando em uma seqüência de massacres na África Central e na Argélia, sem esquecer a limpeza étnica na Bósnia. É para exorcizar esta descida aos infernos que, imediatamente após a guerra, os povos e os Estados democráticos se mobilizaram para fazer dos Direitos Humanos a base do sistema da ONU, “a quintessência dos valores pelos quais afirmamos, em conjunto, que somos uma só comunidade humana”, ou seja, “o irredutível humano” (1).

A Carta da ONU, a Declaração universal dos direitos do homem, cujo cinqüentenário celebramos este ano, o Pacto internacional relativo aos direitos civis e políticos e o Pacto internacional relativo aos direitos econômicos e culturais balizam o processo da *internacionalização* dos direitos humanos.

Paralelamente, em numerosos países, sob a pressão dos movimentos comunitários e sociais, assistimos à consolidação dos Estados de direito, ao reforço das garantias das *liberdades negativas* (*freedom dom*) e ao alargamento das *liberdades positivas* (*freedom for*). Aliás, em todos os lugares, a luta em prol dos direitos humanos, com seus sucessos e seus fracassos pesadamente pagos, constitui um eixo fundamental da política.

Enquanto se consolida o registro da *primeira geração dos direitos políticos, civis e cívicos*, balizando o poder de ação do Estado e se fortalece o da *segunda geração dos direitos sociais, econômicos e culturais*, que impõe uma ação positiva ao Estado, uma *terceira geração de direitos*, desta vez *coletivos*, faz sua aparição: direito à infância, direito ao meio-ambiente, direito à cidade, direito ao desenvolvimento dos povos, enfim reconhecido na conferência de Viena em 1993 (2). Luiz Carlos Bresser Pereira postula uma *quarta geração de direitos republicanos*, que garante aos cidadãos o acesso aos patrimônios públicos – histórico, ambiental e econômico (a *res publica* no sentido literal do termo), assim como sua boa utilização (3).

Nunca é demais insistir no fato de que esse aumento de direitos é o resultado de lutas, e que muitas vezes eles são conquistados nas barricadas, num processo histórico pleno de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e bandeiras de luta antes de serem reconhecidas como direitos. O caminho a ser percorrido será longo e árduo a julgar pelo fato de estarmos longe de ter superado a extrema pobreza que constitui uma negação manifesta dos direitos fundamentais (4), sem falar de outras violações em número crescente a

cada dia. Entretanto, num formidável impulso de otimismo e de aposta na perfectibilidade da espécie humana – em ligação com a filosofia do Século das Luzes – Bobbio não hesita em intitular uma de suas obras *A era dos direitos* (5), como se constituísse uma vaga irresistível na longa história da ascensão da humanidade.

* * *

A era dos direitos, mas também a era dos extremos, para retomar o título da magistral história do curto século XX escrita por Eric Hobsbawm (6). Graças à pujança técnica multiplicada ao longo do século, a economia mundial conheceu um desenvolvimento sem precedentes, atingindo picos de produção de *riquezas materiais* (7). No entanto, a *parte maldita* do produto não cessa de crescer, absorvida no aumento dos custos de transação e das *despesas inesperadas* do funcionamento do capitalismo (8) e esterilizada nos circuitos de especulação financeira, que produz uma *riqueza virtual*, sem esquecer as despesas bélicas.

Disso resulta uma gigantesca troca e uma má distribuição cada vez mais forte – entre nações e no interior das nações – acarretando fenômenos maciços de desemprego, subemprego e exclusão social, mais do que um desperdício, a destruição de vidas humanas. Enquanto um bilhão de habitantes de nosso planeta vive em prosperidade, outro bilhão sobrevive numa miséria que desafia qualquer descrição e quatro bilhões dispõem de rendas modestas próximas do mínimo vital. O fenômeno marcante do século é, portanto, o *mau desenvolvimento*, enquanto que o produto mundial equitativamente repartido seria suficiente, desde já, para assegurar uma vida confortável ao conjunto das populações.

Penso, entretanto, que, por analogia com a *era dos direitos*, a segunda metade do século XX pode também ser considerada como a *era do desenvolvimento*. Explico-me.

Assim como os direitos humanos, a noção de desenvolvimento é central nas preocupações da ONU. Ao longo dos últimos 50 anos, ela se enriqueceu consideravelmente. A idéia simplista de que o crescimento econômico por si só bastaria para assegurar o desenvolvimento foi rapidamente abandonada em proveito de uma caracterização mais complexa do conceito, expressa pelas adições sucessivas de epítetos: *econômico*, *social*, *cultural*, naturalmente *político*, depois *viável* [*sustainable*] (9), enfim, último e recente acréscimo, *humano*, significando ter como objetivo o desenvolvimento dos homens e das mulheres em lugar da multiplicação das coisas.

Tal inflação de epítetos é pesada para se manejar no nível do discurso e da escrita. Está na hora de despojarmos a palavra desenvolvimento, com a condição de melhor defini-lo, levando em consideração *todas* as suas dimensões pertinentes (10). Assim, reconhecamos o caráter eminentemente positivo do acréscimo sucessivo dessas dimensões ao conceito de desenvolvimento. É apenas por ter sofrido tal transformação, que se tornou uma noção central para a compreensão de nossa época e para a concepção dos *projetos nacionais* voltados para o futuro. Sartre dizia

que o homem é um projeto. Por razão ainda mais forte, as sociedades humanas deveriam se esforçar para se tornar um projeto.

Em sua forma pluridimensional, o desenvolvimento, entendido ao mesmo tempo como um *projeto* (uma *norma*) e o *caminho* histórico em direção a ele, aplica-se à totalidade das nações. De forma alguma limita-se apenas ao caso dos países sucessivamente chamados de atrasados, subdesenvolvidos, menos desenvolvidos, em vias de desenvolvimento (11). Ele é reconhecido como um dos dois eixos de ação do sistema da ONU, ao lado da manutenção da paz. Seria lamentável abandonar tal conceito, como alguns gostariam, simplesmente porque o mau desenvolvimento prevalece tão freqüentemente sobre o desenvolvimento, ou ainda porque vilanias foram cometidas em seu nome, levando-o a ser um simples sortilégio desprovido de qualquer conteúdo.

Coloco-me entre aqueles que, ao lado de Bobbio, continuam a apostar na perfectibilidade de nossa espécie, apesar dos fracassos e do desencanto provocado pelo desmoronamento do socialismo real, embora mantendo distância da fé ingênua dos filósofos do Grande Século com relação ao progresso linear. Penso que o desenvolvimento constitui, por sua vez, uma vaga irresistível na longa história, balizada ao longo desse meio século pela emancipação dos países coloniais, das mulheres, pela emergência da sociedade civil organizada, enquanto início de um terceiro sistema auto-instituído de poder, ao lado do político e do econômico (12), enfim o progresso (hoje ameaçado) dos Estados protetores [*welfare States*] (13).

O desenvolvimento pode ser visto ainda como um processo de *aprendizagem social* que recorre às faculdades da memória e da imaginação, as quais constituem traço distintivo de nossa espécie e explicam sua extraordinária capacidade de adaptação.

Enfim, quando falamos do desenvolvimento em termos de *libertação*, estamos diante de algo mais que uma metáfora. Na realidade, ele passa pela libertação humana com relação à opressão material, o que supõe partilha equitativa dos bens (14) e a supressão de todos os entraves que impedem seu desabrochar, na busca de uma *melhor situação* (15).

* * *

Na verdade, *desenvolvimento* e *democratização* se confundem enquanto *processo histórico*, desde que uma aceção larga seja dada ao segundo termo. Para além de uma simples instauração (ou restabelecimento) do Estado de direito e das instituições de governança democrática, a democratização é também o aprofundamento, jamais terminado, da democracia no *quotidiano*, do exercício da *cidadania* com vistas à expansão, à universalização e à apropriação efetiva dos direitos de segunda e terceira gerações.

Nessa óptica, convém proceder a uma releitura da história social e analisar os mecanismos de proteção dos direitos humanos e as condições institucionais das

práticas de sua apropriação. Cada geração reescreve a história fazendo-lhe novas perguntas em função de suas experiências e sensibilidades. Neste fim de século XX, o *social* e o *ecológico* surgem como preocupações maiores em vista dos estragos produzidos pela hegemonia do *econômico* e o primado da lógica do mercado sobre a das necessidades. Uma *história do desenvolvimento* surgirá dessa dupla releitura, permitindo compreender melhor em quais condições o crescimento se faz acompanhar de um desenvolvimento autêntico (16).

Entre outras tarefas urgentes que esperam os pesquisadores de ciências sociais ao estudarem o desenvolvimento enquanto apropriação de direitos, mencionarei duas, em razão das polêmicas que suscitam.

Às vezes, a universalidade dos direitos humanos é contestada em nome da diferença cultural dos países asiáticos. Tratar-se-ia de uma projeção legítima dos conceitos eurocêntricos sobre civilizações que possuem seus próprios valores. Ainda que eu possa ser sensível aos perigos do eurocentrismo (17), não me parece que tal objeção seja pertinente, sobretudo porque serve freqüentemente para mascarar os ataques ao Estado de direito. Como já referido, a própria idéia da ONU repousa sobre a universalidade dos direitos humanos enquanto norma última de qualquer política. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que eles são direitos em movimento e, além disso, que cada cultura possui sua maneira particular de formular as grandes perguntas suscitadas por sua aplicação (18). A construção de um direito comum da humanidade, como sublinha, com justa razão, Mireille Delmas-Marty, pode conviver com um pluralismo jurídico harmonizado (19).

Se, em teoria, os direitos humanos são indivisíveis, na prática não se pode evitar inteiramente a questão de sua hierarquização, sobretudo quanto à aplicação dos diferentes direitos econômicos e sociais, tendo em vista a multiplicidade das necessidades e a penúria dos meios. Uma vez constatado tal fato, é grande a tentação de proceder a arbitragens abusivas. Em nenhum caso, a eficácia sócio-econômica poderia ser invocada para justificar o desvio autoritário. A experiência trágica do nosso século nos ensinou que os direitos de primeira geração constituem um valor absoluto (20). Por sua vez, as arbitragens delicadas, relativas aos direitos de segunda geração, estão ligadas ao funcionamento eficaz do Estado de direito democrático.

* * *

A Declaração e o Programa de ação de Viena, adotados pela Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, propõem, no parágrafo 98, no sentido de reforçar o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, a efetivação de um sistema de indicadores para avaliar o progresso na realização dos direitos enunciados no Pacto internacional.

Permaneço cético quanto a essa proposta, caso se trate de indicadores quantitativos e sintéticos, como é o exemplo do indicador do desenvolvimento humano (21). Em contrapartida, creio que a análise do desenvolvimento, como apropriação

dos direitos humanos, poderia dar lugar à elaboração de um *relatório sobre a condição humana*, de riqueza considerável e utilidade certa para a formulação das políticas públicas de desenvolvimento, centradas sobre a promoção das quatro gerações dos direitos humanos.

Seria necessário, depois de escolhida a lista dos direitos em questão, pesquisar, país por país, o estado de apropriação efetiva de cada direito, distinguindo-se a situação das diferentes categorias sociais.

A empreitada pode parecer ambiciosa. Ela está na exata medida do desafio e é inteiramente viável, desde que se mobilizem as organizações comunitárias do terceiro setor, que trabalham nos diferentes campos cobertos por tal relatório (22). Ela se presta, além disso, à realização por módulos, caso a operação deva se escalonar em vários anos ou se tornar permanente. Nesse caso, bastaria escolher, cada ano, um número limitado de direitos, ou ainda restringir o alcance geográfico do estudo a determinada região, privilegiar ora as populações urbanas, ora as rurais, fazendo-se os recortes em função dos meios.

Seria demais pedir o encaminhamento nessa direção, no momento em que celebramos o quinquagésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem? Ainda é tempo de produzir o primeiro *relatório comunitário sobre a condição humana* para o ano I do século XXI.

Notas

- 1 Declaração do secretário-geral da ONU, Boutros Boutros-Gali, na abertura da Conferência mundial sobre os direitos humanos, Viena, 14 de junho de 1993.
- 2 Para tais distinções, ver Bobbio, Norberto, 1990, *L'età dei diritti*, Torino, Giulio Einaudi Editore (edição portuguesa *A era dos direitos*, Rio de Janeiro, Campus, 1992); Lafer, Celso, *A reconstrução dos direitos humanos. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, São Paulo, Companhia das Letras. Devemos falar, como se pergunta Bobbio, de uma quarta geração dos direitos referentes à bioética?
- 3 Bresser Pereira, L.C. (ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado no Brasil), 1998, *Citizenship and "Res Publica": the emergence of republican rights*, Brasília (texto mimeografado). O autor insiste, com justa razão, na desprivatização do Estado.
- 4 O reconhecimento, pela ONU, da miséria como uma violação dos direitos humanos deve muito aos esforços do Movimento Internacional ATD Quarto Mundo e constitui o resultado de um pedido do padre Joseph Wresinski, fundador do movimento, formulado em 1987. Ver também *Human development report*, 1997, p.106.
- 5 Um dos últimos escritos de Norbert Elias traz o título de Pianeta dei diritti (*Rinascita*, v. I, n. 17, jun. 1990, citado por Bobbio).
- 6 Hobsbawm, Eric. *The age of extremes: a history of the world, 1914-1991*. New York, Pantheon Books, 1994.

- 7 Ao longo do século, a produção anual de bens e serviços teria aumentado mais de 20 vezes. Nesse mesmo lapso de tempo, a população mundial passou de um bilhão para mais de seis. Em 1950, o Produto Nacional Bruto era de US\$ 5 bilhões. Atualmente chega perto de US\$ 29 bilhões. (Brown, Leslie *et al.*, *State of the world*. New York/London, W.W. Norton and Co., 1998).
- 8 Os conceitos de *parte maldita* elaborado por Georges Bataille, e de *despesas inesperadas*, utilizado por Marx, deveriam, na minha opinião, ser repostos em circulação.
- 9 A tradução francesa do termo inglês *sustainable* apresenta problemas. Penso que *viável* é melhor que *durável*. Para além das querelas a respeito de palavras, trata-se de acrescentar ao conceito pluridimensional de desenvolvimento a dimensão do meio ambiente ou, se se preferir, postular um desenvolvimento em harmonia com a natureza, em lugar de um crescimento fundado sobre a apropriação predatória dos recursos, que negligencia os elementos externos negativos, constituídos pelos prejuízos resultantes da produção e do consumo. O termo *ecodesenvolvimento*, lançado logo após à Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, correspondia à preocupação de subordinar o desenvolvimento aos objetivos sociais e éticos integrando as dificuldades ecológicas e buscando, no nível instrumental, soluções economicamente eficazes.
- 10 Eis a razão pela qual penso que vale a pena falar de *todo-desenvolvimento*, tanto mais que tal termo faz alusão à necessidade de centrar o desenvolvimento sobre *todo* o homem e *todos* os homens (F. Perroux), de apelar a métodos *holísticos* de análise, enfim, evocar a história total, uma disciplina que oferece ensinamentos preciosos para a abordagem do desenvolvimento. Para uma apresentação mais pormenorizada do conceito de *todo-desenvolvimento*, ver Sachs, I., *Social sustainability and whole development*, texto preparado para o projeto *Sustainability as a Concept of the Social Sciences*. Frankfurt, Institute for Social-Ecological Research – ISOE, a ser publicado sob a forma de livro pela Zed-Books, Londres.
- 11 Eufemismos pertencentes ao arsenal da *diplomacia por terminologia* (Gunnar Myrdal).
- 12 A respeito da sociedade civil como terceiro sistema, ver os trabalhos da *Fondation Internationale Pour un Autre Développement* e, em particular, o artigo emblemático de Marc Nerfin: *Neither prince nor merchant: citizen – an introduction to the third system*. *IFDA Dossier*, n. 56, p.3-29, reproduzido em *Development Dialogue*, n. 1, p. 170-195, 1987. Esse título foi recentemente retomado por Jerzy Szacki para uma antologia de textos sobre a idéia da sociedade civil no pensamento contemporâneo, com as contribuições de Bobbio, Walzer, Gellner, Cohen, Arato, Seligman, Brayant, Calhoun, Gray, Kumar e Tamas, publicadas em polonês (Jerzy Szacki – seleção e introdução – *Ani Ksiąze, Ani Kupiec: Obywatel – Idea Społeczeństwa Obywatelskiego w Myśli Współczesnej*, Varsóvia, Znak/Fundacja im Stefana Batorego, 1997. Em sua introdução, Szacki insiste, sobretudo, nas raízes europeias do Leste quanto ao renascimento do conceito de sociedade civil. Na FIPAD, nossa reflexão foi estimulada pelo exemplo latino-americano. Em seu prefácio à edição brasileira do recente livro de Ralf Dahrendorf, *Depois de 1989: moral, revolução e sociedade civil*, Fernando Henrique Cardoso lembra que a esquerda brasileira se inspirou no conceito de sociedade civil em sua luta contra o Estado autoritário (*Folha de S.Paulo*, 16 nov. 1997). Ver também Friedmann, John, *Empowerment: the politics of alternative development*. Cambridge MA/Oxford UK, Blackwell, 1992.

- 13 Todos esses avanços mantêm relação com a emergência do socialismo real enquanto uma alternativa, por muito tempo considerada crível, ao capitalismo nu e cru e às relações de força na arena internacional, caracterizadas pela concorrência dos dois sistemas. O desmoronamento do socialismo real facilita uma restauração do capitalismo nu e cru, no plano político, mas não constitui, de forma alguma, uma prova *ao contrário* da excelência deste último, no plano das idéias.
- 14 Joseph Le Bret definia o desenvolvimento como “uma civilização do ser na partilha eqüitativa dos bens”.
- 15 Etimologicamente, desenvolver é retirar a palha do grão.
- 16 Mais do que insistir sobre a correlação freqüentemente enganadora entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social, é preciso estudar com profundidade os casos de desenvolvimento social de bastante êxito com baixo nível de renda *per capita* (como é o caso de Kerala) e de mau desenvolvimento, a despeito de um PIB *per capita* elevado. Em certos casos, o crescimento econômico pode vir acompanhado de uma involução em termos de desenvolvimento social.
- 17 Já tratei longamente esta questão, em minha obra *La découverte du Tiers Monde*. Paris, Flammarion, 1971.
- 18 Ver a declaração já citada de Boutros Boutros-Gali, na abertura da Conferência Mundial Direitos Humanos.
- 19 Delmas-Marty, Mireille, *Vers un droit commun de l'humanité*. Paris, Les Editions Textuel, 1996.
- 20 Como bem diz A. K. Sen, a democracia é um “foundational value”.
- 21 Em lugar da reunião de diferentes indicadores em um indicador sintético, dou preferência à abordagem dita por perfil de país, um verdadeiro quadro de controle com numerosos indicadores não consolidados. Além disso, penso que a busca de indicadores quantitativos não deve ser feita em detrimento da avaliação qualitativa, com o risco de serem criadas aparências de uma objetividade superficial e falaciosa. Ver, a esse respeito, meu texto introdutório ao número especial dedicado à medida e à avaliação do desenvolvimento pela *Revista Internacional das Ciências Sociais*, n. 143, publicado em março de 1995, por ocasião da Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Social em Copenhague (Unesco/Erès, p. 9-20).
- 22 Convém lembrar, neste contexto, o imenso sucesso dos *relatórios comunitários* sobre o desenvolvimento na Índia, organizados pelo *Centre for Science and Environment*, em Nova Délhi.

RESUMO – O DESENVOLVIMENTO considerado em seus aspectos pluridimensionais e a democratização entendida como expansão de liberdades positivas, apropriação efetiva de todos os direitos humanos e universalização da cidadania são apenas duas facetas do mesmo processo histórico. A história assim como a teoria do desenvolvimento deveriam ser reformuladas em seus conceitos segundo essa visão. Seria possível construir um relato da condição humana do cidadão usando-se como ponto de referência a apropriação de direitos escolhidos por diferentes grupos sociais.

ABSTRACT – DEVELOPMENT considered is its pluridimensionality and democratization understood as expansion of positive freedoms, effective appropriation of all human rights and universalization of citizenship are but two facets of the same historical process. Both the history and the theory of development should be reconceptualized accordingly. A citizen report on human condition could be built using as entry-points the appropriation of selected rights by different social groups.

Decálogo dos direitos de cidadania:

- 1 Um parto com assistência profissional
- 2 Um espaço vital seguro e garantido
- 3 Uma dieta adequada
- 4 Assistência médica acessível
- 5 Uma educação prática de boa qualidade
- 6 Participação política
- 7 Uma vida economicamente produtiva
- 8 Proteção contra o desemprego
- 9 Uma velhice digna
- 10 Um funeral decente

“A implicação prática deste Decálogo, que forma a base do novo contrato social, é que o Estado se comprometeria a garantir esses direitos antes de tratar de outras reivindicações. Nesta perspectiva, o crescimento econômico já não é considerado como uma busca cega do crescimento pelo crescimento, mas como uma expansão das forças produtivas da sociedade objetivando-se atingir plenos direitos de cidadania para toda a população. O crescimento econômico fica assim vinculado a um objetivo social específico e exige a intervenção no Estado no jogo anárquico das forças mercadológicas. O novo contrato social dota a teoria econômica com uma finalidade moral, transformando o que era uma ciência utilitária e excessivamente individualista numa ciência deontológica”.

John Friedmann, *Repensando a pobreza: delegação de poderes e direitos de cidadania*.
ISSJ 148/1996, Unesco, Paris.

Ignacy Sachs é professor da *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, Paris e *Cercle Condorcet*, Paris.

O texto retoma as reflexões desenvolvidas pelo autor durante suas palestras sobre o mesmo assunto no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo e na Universidade de Milão

Tradução de Gilberto Pinheiro Passos. O original em francês – *Le développement en tant qu'appropriation des droits de l'homme* – encontra-se à disposição do leitor no IEA-USP para eventual consulta.