

POBREZA, VIOLÊNCIA E DIREITOS HUMANOS

Paulo Sérgio Pinheiro
Malak El-Chichini Poppovic
Tulio Kahn

RESUMO

No final do segundo milênio o futuro comum do planeta está ameaçado: pobreza, divisão do mundo entre Norte e Sul, violações de direitos humanos. Será a origem do problema política, econômica ou social, ou uma combinação de fatores que devem ser tratados globalmente? Trata-se de violações de direitos humanos, ou de problemas de desenvolvimento econômico? Que soluções podem ser propostas nas esferas nacionais e internacional? Este texto responde essas questões examinando a evolução dos direitos humanos desde 1948 e discutindo as relações entre pobreza, marginalização e violência; crescimento econômico e desenvolvimento humano; distribuição da renda, democracia e violações de direitos humanos; erradicação das violações e segurança mundial.

Palavras-chave: pobreza; marginalização; violência; crescimento econômico; democracia; direitos humanos.

SUMMARY

As we approach the end of the second millenium, the shared future of our planet remains threatened: poverty, the division between North and South, human rights violations. Are these problems of a political, economic or social origin, or a combination of factors which should be treated globally? Are we speaking of human rights violations, or of problems in economic development? What solutions can be proposed in the national and International spheres? This essay approaches these issues by examining the development of human rights since 1948 and by discussing the relations between poverty, marginality and violence; economic growth and human development; income distribution, democracy and human rights violations; eradication of violations and world security.

Keywords: poverty; marginality; violence; economic growth; democracy; human rights.

Às vésperas do ano 2000, nossa sobrevivência está ameaçada. Desequilíbrio ecológico, padrões de desenvolvimento insustentáveis e persistente divisão do mundo entre Norte e Sul, nações ricas e pobres, agravam-se. As quatro liberdades — liberdades de opinião e de crença, a não submissão ao medo e à miséria — sonhadas pelos autores da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 não se realizaram.

A mais incompreensível derrota foi a incapacidade da Nova Ordem Econômica Internacional de erradicar a fome e a pobreza. A crescente disparidade de renda, mundialmente e em cada país, dividiu a humanidade em duas partes:

Uma versão ampliada deste texto, "Poverty, marginalization, violence and the realization of human rights", foi preparada para a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos das Nações Unidas em Viena, junho de 1993, e circulou como documento oficial das Nações Unidas (sob a referência United Nations, General Assembly, Distr. General, A/CONF.157/PC/60/Add.3, 1 April 1993 (41 p.)). Os temas tratados e a organização da versão final atenderam a quesitos específicos formulados pelo Centro de Direitos Humanos da ONU, Genebra. Agradecemos a Pedro Paulo Poppovic pelas sugestões e colaborações para esta versão.

ricos, com acesso a empregos, participando das decisões; e pobres, vivendo à margem do progresso e da propriedade, cujo direito ao desenvolvimento é violentado, que são "descartáveis" (*expendable*) (Nerfin, 1986).

A pobreza persiste no mundo, apesar do progresso tecnológico e do crescimento econômico. Mais de 1 bilhão de pessoas vivem em pobreza absoluta, 1 bilhão estão às margens da pobreza, numa população mundial de 5,3 bilhões de habitantes (PNUD, 1992). Esta situação torna-se especialmente explosiva numa época de expansão mundial da democracia. Os pobres estão excluídos dos processos de decisão, econômicos e políticos, que afetam suas vidas, e os países pobres, marginalizados internacionalmente.

Quem é responsável? Será a origem do problema política, econômica ou social, ou uma combinação de fatores que devem ser tratados globalmente? Violações dos direitos humanos, ou problemas de desenvolvimento econômico? Que soluções propor em nível individual e coletivo, nacional e internacional?

Este ensaio responde a essas questões examinando a evolução dos direitos humanos desde 1948 e discutindo as relações entre pobreza, marginalização e violência; crescimento econômico e desenvolvimento humano; distribuição de renda, democracia e violações de direitos humanos; erradicação de violações e segurança nacional e internacional.

1. Direitos econômicos, sociais e culturais como direitos humanos

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, houve uma larga evolução dos direitos humanos, tanto no que diz respeito a seu âmbito de aplicação, quanto à sua conceituação. Apontamos aqui como ocorreram esses desenvolvimentos conceituais e mostramos o estado da aplicação desses direitos no mundo atual.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, pela primeira vez na história, criou um sistema de princípios fundamentais abrangendo direitos civis e políticos, bem como direitos econômicos, sociais e culturais, livre e expressamente aceito pela grande maioria da humanidade, representada por seus governos nacionais (Bobbio, 1990). A Declaração abrange em seus artigos todas as três gerações de direitos humanos: a primeira geração, cobrindo direitos políticos e civis (*liberté*— artigos 1/21); a segunda geração abrangendo direitos econômicos, sociais e culturais (*égalité*— artigos 22 a 27); e a terceira geração relativa aos direitos de solidariedade (*fraternité*— artigo 28) (Vasak, 1982). Apesar de não ser um tratado, a Declaração Universal propõe um sistema de valores que tornou-se universal *de facto* por ter sido aceito como um "padrão comum a ser acatado por todos os povos e nações".

Os dois outros instrumentos que fazem parte da Carta Internacional dos Direitos Humanos, o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de

Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, firmados em 1966, entraram em vigor em 1976, dezoito anos após a Declaração Universal. Essa demora explica-se pelo fato de os Estados relutarem em aderir a pactos que impliquem obrigações como adaptar leis e procedimentos nacionais às exigências legais internacionais, ou a comprometer-se perante a comunidade internacional a dar conta regularmente de seus atos e providências. Em outubro de 1991 havia 93 países signatários do Pacto de Direitos Civis e Políticos, e cem do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O Pacto de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PDSEC) enumera os três direitos básicos já incluídos na Declaração Universal: o direito ao trabalho em condições justas e favoráveis; o direito à proteção social, a um padrão de vida adequado e aos padrões de saúde mais altos possíveis; o direito à educação e ao desfrute dos benefícios decorrentes de conquistas culturais e científicas.

O Pacto inovou ao responsabilizar diretamente os governos pela efetivação dos direitos humanos e, em especial, pela promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais dos cidadãos. Em face das implicações da adesão ao Pacto, enuncia objetivos a serem alcançados em vez de metas específicas, como no caso dos direitos civis e políticos, além de permitir implementação ao longo do tempo, em vez de efetivação imediata.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento adotada pela Assembléia Geral em dezembro de 1986, abre caminho em direção à terceira geração de direitos mencionada na Declaração Universal: "Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados" (artigo 28 da Declaração Universal). Enquanto os instrumentos internacionais que compõem o que se considera como Carta Internacional de Direitos Humanos foram formulados visando assegurar o bem-estar geral de todos os indivíduos, a Declaração de 1986 representa passo relevante para um conceito genérico de direitos humanos, fazendo surgir os conceitos de solidariedade e direitos coletivos.

Essa declaração define desenvolvimento como um processo econômico, político e social global cuja finalidade constante é a melhoria de vida de todos os indivíduos e de todos os povos, com base em sua livre e ativa participação no processo, e a justa distribuição dos benefícios dele decorrentes. O direito ao desenvolvimento é individual e coletivo. O conceito de responsabilidade internacional é claramente enfatizado, e igualdade de oportunidade de desenvolvimento passa a ser uma prerrogativa tanto das nações como dos indivíduos. Os esforços da comunidade internacional devem ser direcionados para a promoção "de uma nova ordem econômica internacional, baseada em igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados".

O reconhecimento e a universalização dos direitos de segunda e terceira gerações foram conquistas lentas que evoluíram progressivamente com as condições históricas, políticas, econômicas e culturais vigentes nas sociedades modernas. A pobreza, definida como a falta de satisfação das

necessidades humanas básicas, deixa de ser considerada uma fatalidade, passando a ser violação de direitos humanos. Aos que padecem de fome, desnutrição, falta de educação e assistência à saúde, é obrigatório oferecer a oportunidade de uma vida decente, seja através da ação estatal e/ou em conjunto com a comunidade internacional.

Infelizmente, apesar da ampla aceitação dos instrumentos de direitos humanos, em relação ao espírito dos textos e às expectativas criadas, entre aspirações e realidade há muita discrepância, por razões que indicamos a seguir.

a) Obstáculos legais e de procedimento. O grau de precisão com que foram definidos nos textos os direitos humanos contrasta acentuadamente com o tratamento hesitante dado à defesa dos direitos sociais, econômicos e culturais. Estes últimos normalmente são tratados como decorrentes da política econômica dos países, sendo dissociados de preocupações com direitos humanos. Além disso, enquanto o ativismo para a defesa de direitos políticos e civis tem concentrado sua atenção sobre direitos individuais, a violação de direitos econômicos, sociais e culturais decorre de situações coletivas para as quais é mais difícil atribuir responsabilidades e cuja eliminação é mais complexa.

b) Natureza conflitiva de direitos humanos. A interdependência dos direitos humanos não significa necessariamente que eles sejam complementares. Pelo contrário, muitas vezes as leis são conflitantes. A igualdade e a solidariedade transformadas em direitos sociais colocam limites a direitos individuais tradicionais, como por exemplo, o direito à propriedade (Bobbio, 1990). Valores como a igualdade e o bem-estar implicam intervenção estatal, fruto de decisões políticas. A questão central é como o Estado define o equilíbrio ideal entre liberdades individuais e satisfação coletiva.

Os governos de países pobres precisam ainda enfrentar a escassez de recursos necessários para a defesa dos direitos sociais e econômicos de seus cidadãos, o que, com frequência, é dificultado por falta de poder ou vontade política para introduzir mudanças na distribuição de recursos.

c) Violações estruturais de direitos humanos. Direitos humanos básicos não podem ser assegurados adequadamente em países onde as violações são parte estrutural da sociedade. A restauração da formalidade da democracia em países anteriormente sujeitos a regimes autocráticos geralmente pôs fim à repressão política, mas não levou à implementação dos direitos humanos básicos da maioria da população, os pobres, as minorias e os grupos vulneráveis. Obstáculos estruturais, sem dúvida, são os mais profundos e de mais difícil remoção.

Os obstáculos à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais levaram a uma evolução mais rápida das teorias e dos conceitos do que das obrigações. Como único instrumento existente de proteção aos direitos humanos durante dezoito anos, a Declaração Universal de 1948 foi amplamente aceita pela comunidade internacional, mas não teve a força de um tratado. Por outro lado, o PDSEC que a complementava não tinha capacidade de criar mecanismos e definir obrigações para a imediata implementação

de suas cláusulas. Quanto à Declaração do Direito ao Desenvolvimento, seus objetivos são por ora um ideal distante, dependendo ainda da aceitação de muitos países e povos através do mundo.

2. Pobreza, marginalização e violência

São muitas as definições de pobreza. Desde uma visão economicista que define um patamar abaixo do qual ela se manifesta, até uma postura mais global que define a não-satisfação de necessidades básicas, ou a incapacidade de alcançar um padrão de vida mínimo.

Qualquer que seja a definição, é vergonhoso constatar que, mais de quarenta anos depois da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a liberdade de não sofrer com a insatisfação de necessidades básicas só foi conquistada pela maioria da população dos países industrializados. Nos países do Terceiro Mundo, os problemas da fome e da pobreza continuam avassaladores, na sua dimensão social e econômica. Nesta última década do século XX, cerca de 1,3 bilhão de pessoas em países em desenvolvimento vivem em pobreza absoluta (renda *per capita* inferior a US\$ 370 por ano), enquanto mais 1 bilhão de habitantes vivem marginalmente a essa pobreza. Sua pobreza não se constata apenas em termos absolutos, mas também relativos, quando comparados aos 23% da população mundial que vivem em países industrializados e que se apropriam de 85% da renda mundial.

Tabela 1
Pobreza existente nos países em desenvolvimento

	Extremamente pobres		Pobres		Poverty Gap
	Nº	Headcount	Nº	Headcount	
	x106	%	x106	%	
África sub-saariana	120	30	180	47	11
Leste da Ásia	120	9	280	20	1
China	80	8	210	20	3
Sul da Ásia	300	29	520	51	10
Índia	250	33	420	55	12
Europa do Leste	3	4	6	8	0,5
Oriente Médio e Norte da África	40	21	60	31	2
América Latina e Caribe	50	12	70	19	1
Todos países em desenvolvimento	633	18	1116	33	3

Nota: O limite de pobreza, em dólares de 1985, é de US\$ 275 *per capita* por ano para os extremamente pobres, e US\$ 370 *per capita* para os pobres. O "headcount index" é definido como a porcentagem da população abaixo da linha de pobreza. O *poverty gap* é definido como a renda agregada dos pobres faltante, expressa como uma porcentagem do consumo agregado.

Fonte: UN document E/CN.4/Sub. 2/1991/18, 27 June 1985.

Aqui apenas tratamos da pobreza dos países em desenvolvimento — "os mais pobres dos pobres da Terra" —, aqueles cujos direitos econômicos e sociais foram negligenciados e que vivem à margem do desenvolvimento, bem como dos países cujo direito ao desenvolvimento foi excluído da Nova Ordem Econômica Internacional. Focalizamos apenas os aspectos gerais da pobreza, bem como da marginalização e da violência, do ponto de vista dos direitos humanos.

Quanto aos direitos humanos, dois aspectos distintos da pobreza precisam ser sublinhados: primeiramente, a pobreza, como desrespeito a direitos econômicos e sociais básicos de grupos e indivíduos, constitui uma violação de direitos humanos de acordo com a definição de instrumentos internacionais; em segundo lugar, pobreza e a consequente marginalização das populações criam sérios obstáculos à realização dos direitos políticos e civis, na medida em que as privações enfraquecem os laços de solidariedade e a marginalização econômica e social dificulta a participação política.

Esses dois aspectos reforçam-se mutuamente e agravam-se devido a desigualdades regionais e várias formas de discriminação. A pobreza distribui-se desigualmente entre regiões e países, e entre os vários membros e grupos das comunidades. Em muitos países há forte correlação entre pobreza e clivagens raciais; e, em geral, são as mulheres e as crianças que mais sofrem com as privações causadas pela pobreza. Pobres em geral são marginalizados por barreiras educacionais e culturais. O analfabetismo, baixos níveis de informação e a estratificação social impedem ou dificultam a participação política e cultural dos pobres. Os pobres também têm menor acesso aos bens e às infra-estruturas públicas pois, em geral, paradoxalmente, menos serviços públicos estão a serviço dos pobres, e em muitos casos os governos não alcançam os pobres rurais e deixam de implementar políticas que atendam às necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis (PNUD, 1992).

O combate à pobreza é essencialmente um problema de governo. Políticas que reduzam a pobreza implicam uma escolha de prioridades, beneficiando os pobres e, em países com poucos recursos, em detrimento dos não-pobres. A luta pela erradicação da pobreza depende grandemente da colaboração dos *não-pobres* que, em geral, detêm não apenas o poder econômico, mas também o poder político. Políticas de erradicação da pobreza serão mais facilmente adotadas em países nos quais os pobres estejam organizados e participem nas decisões políticas e econômicas de seus governos.

A falta de ações que favoreçam os grupos mais destituídos é uma das causas de conflitos sociais e violência. A Declaração Universal, em seu Preâmbulo, adverte que os direitos humanos devem ser protegidos pelo império da lei, caso contrário a "rebelião contra a opressão" será o último recurso ao alcance do homem.

Nos dias atuais, a rebelião contra a iniquidade muitas vezes assume a forma de violência endêmica. Raramente se expressa por movimentos

organizados para reivindicar direitos, civis e outros, como foi o caso nos países do mundo ocidental industrializado, nos quais os trabalhadores e a grande maioria da população conquistaram seus direitos através de sindicatos e movimentos sociais. A conjuntura mundial de recessão, desemprego estrutural e crescentes disparidades sociais contribuiu para a marginalização dos setores mais pobres e vulneráveis da população, não deixando-lhes nenhum espaço, a não ser o caminho da violência e das atividades ilegais.

Outro aspecto perverso é os pobres serem alvos preferenciais para a violação de seus direitos humanos por agentes dos governos, seja em regimes autoritários ou nas novas democracias. Métodos ilegais, como a tortura e maus tratos nas delegacias de polícia e nas prisões, execuções extrajudiciais por justiceiros e esquadrões da morte, o assassinato de crianças e adolescentes de rua, violência rural, arbitrariedades do sistema judicial e impunidade generalizada são ainda práticas generalizadas que geram medo e insegurança nos setores indefesos da população, perpetuando o círculo vicioso da violência.

Nos países em desenvolvimento ocorre ainda uma divisão crescente, e um conflito fundamental, entre os interesses das grandes massas desorganizadas e a cada vez mais reduzida classe privilegiada, o assim chamado "setor moderno", que copia o estilo de vida das minorias dos países ricos, que se apropriam de grande parte dos recursos mundiais (Kothary, 1989, pp. 137-8).

3. Desenvolvimento: do crescimento econômico ao desenvolvimento humano

A realização dos direitos humanos não pode ser dissociada do desenvolvimento econômico e da democracia. Os três conceitos evoluíram na mesma direção, e cada um deles explicitamente inclui os outros na avaliação de suas conquistas. Nesse sentido, a evolução do conceito de desenvolvimento nos últimos anos é bastante ilustrativa.

Nos anos 50 e 60, o crescimento econômico era considerado como o instrumento principal para a redução da pobreza e a melhoria da qualidade de vida. Dava-se pouca atenção às condições políticas. A democracia parecia a muitos um luxo aquém das possibilidades dos países pobres, e a industrialização necessitava de instituições estatais fortes, até autoritárias, para mobilizar os recursos necessários ao crescimento.

Nos anos 70 a atenção deslocou-se para políticas públicas visando o fornecimento direto de serviços de saúde, nutricionais e educacionais. Em muitos países em desenvolvimento, altas taxas de crescimento econômico foram alcançadas, como na América Latina, em parte como resultado de empréstimos estrangeiros. No entanto, enquanto o crescimento *per se* continuava a ser uma prioridade, os benefícios desse crescimento eram

apropriados por uma elite, e praticamente nenhuma atenção se dirigia à promoção de mudanças estruturais que permitissem uma melhor distribuição de renda entre a população.

Uma mudança de ênfase ocorreu nos anos 80 com o advento da ideologia neoliberal de Reagan e do *thatcherismo*, segundo a qual as forças do mercado deviam ter preferência sobre a intervenção estatal na área social, e soluções estatais de problemas sociais eram más por definição. Os anos 80 foram marcados também pela recessão mundial, e pela crise da dívida externa dos países pobres, em especial na América Latina e na África sub-saariana, forçados a adotar políticas de ajustamento drásticas com custos sociais altíssimos, em detrimento das populações mais pobres.

Os anos 90 trazem uma tímida volta às políticas públicas destinadas a reduzir a pobreza, e a consolidação dos novos conceitos de desenvolvimento emergentes no clima pós-Guerra Fria e de abertura política. Humano, equitativo, sustentável, eis os novos atributos que se exigem do desenvolvimento.

Refletindo essa realidade, o PNUD adotou a expressão "desenvolvimento humano", definida como o processo de ampliação dos limites das escolhas possíveis dos povos — um aumento de oportunidades para a obtenção de educação, assistência médica, renda e emprego, cobrindo toda a gama de escolhas humanas, desde um ambiente físico saudável, até as liberdades econômicas e políticas. A novidade é o PNUD usar dois índices para medir desenvolvimento humano e liberdade política: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que mede direitos econômicos e sociais; e o Índice de Liberdade Política (ILP) que enfoca principalmente direitos políticos e sociais.

A. O direito ao desenvolvimento e a Ordem Econômica Internacional

Apesar do progresso mundial e do crescimento econômico sem precedentes produzido pelas revoluções tecnológicas deste século, bem como dos tremendos progressos conseguidos pelos países desenvolvidos, os benefícios não foram distribuídos equitativamente, o formidável problema da pobreza persiste. Um exame, mesmo sumário, da situação global atual mostra que o funcionamento do sistema econômico internacional contribuiu para essa situação iníqua. Tomando como ponto de referência "o direito inalienável ao desenvolvimento", optamos por examinar primeiro como os Estados que "têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento" efetivamente estão cumprindo suas obrigações na promoção de uma "Nova Ordem Econômica Internacional baseada em igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados" (artigo 3º da Declaração do Direito ao Desenvolvimento). Identificamos a seguir

alguns dos obstáculos para a realização do direito ao desenvolvimento e de outros direitos humanos em países em desenvolvimento.

a) *Disparidades internacionais de crescimento.* Globalmente, o diferencial de renda na distribuição do produto bruto mundial entre países ricos e pobres tem aumentado dramaticamente nos últimos trinta anos. Os benefícios do crescimento foram distribuídos inequitativamente entre nações ricas e pobres. Entre 1960 e 1989 os países com os 20% mais ricos da população mundial cresceram 2,7 vezes mais que os 20% mais pobres.

Entre 1960 e 1989, os países com os 20% mais ricos da população mundial aumentaram sua parte na apropriação do produto mundial global de 70,2% para 82,7%, enquanto os países com os 20% mais pobres da população mundial tiveram seu quinhão diminuído de 2,3% para 1,4%. Isto resultou em que o diferencial de renda dobrasse em vinte anos. Em 1960 os 20% mais ricos da população mundial apropriaram trinta vezes mais renda do que os 20% mais pobres. Em 1989 essa proporção chegou a 60 para 1. O diferencial de renda entre países ricos e pobres chega mesmo a ser maior do que as piores disparidades de renda internas (a pior proporção é 26 para 1), e continua crescendo. Se a má distribuição dos países fosse levada em conta os 20% mais ricos do mundo receberiam pelo menos 150 vezes menos que os 20% mais pobres (PNUD, 1992).

A polarização mais intensa entre países ricos e pobres ocorreu durante os anos 80, descritos como a "década perdida para o desenvolvimento". Apesar de o crescimento, na média, durante os anos 80 ter sido maior do que na década anterior, o crescimento global foi mal distribuído. Milhões de pessoas nos países pobres foram marginalizadas.

b) *Disparidades de mercado.* Os mercados mundiais não atendem às necessidades das nações e dos povos mais pobres do mundo. Se os mercados globais fossem realmente abertos, permitiriam o livre fluxo de capitais, trabalhadores e bens através do mundo. Porém, de acordo com o PNUD, "os mercados globais não são nem livres nem eficientes". Os países pobres deles participam como sócios desiguais, com poder de negociação muito limitado; e enfrentam dificuldades de acesso devido a barreiras comerciais protecionistas naquelas áreas onde teriam vantagens competitivas, como nas manufaturas com altos insumos de mão-de-obra, ou na exportação de mão-de-obra não qualificada (PNUD, 1992, pp. 5-7).

Alguns exemplos podem ilustrar o acesso desigual dos países em desenvolvimento a capitais, bem como a mercados de bens e serviços. Nos anos 80, as taxas de juros reais para países pobres eram quatro vezes mais elevadas do que para os países ricos. Os mercados de produtos agrícolas foram distorcidos por barreiras de importação e subsídios agrícolas nos países industrializados que reduziram as possibilidades de exportação dos países pobres. A parte no comércio internacional dos países menos desenvolvidos decresceu de 0,8% para 0,4% nos últimos vinte anos. Essa desigualdade estrutural no funcionamento dos mercados internacionais custa aos países em desenvolvimento cerca de US\$ 500 bilhões por ano — quase dez vezes mais do que o total que recebem anualmente de "ajuda" externa (PNUD, 1992: p. 6 e pp. 30-41).

c) *Disparidades tecnológicas*. A inovação tecnológica e os aumentos de produtividade humana, motores do progresso econômico, são exatamente as áreas onde os países em desenvolvimento foram ultrapassados pelos países industrializados. O diferencial tecnológico ampliou-se entre Norte e Sul nas últimas três décadas. Enquanto a produtividade nos países industrializados foi responsável por 50% do crescimento da produção, nos países em desenvolvimento ela gerou apenas 9% do crescimento.

Para que os países pobres possam comercializar em bases mais igualitárias, será necessário que invistam maciçamente em sua população, em serviços sociais básicos, bem como "em todos os níveis na formação de capital humano — especificamente em capacidade técnica e gerencial" (PNUD, 1992, p. 41).

d) *Dívida externa e programas de ajuste estrutural (PAE)*. A dívida externa dos países em desenvolvimento multiplicou-se por treze nas duas últimas décadas: de US\$ 100 bilhões em 1970, para cerca de US\$ 650 bilhões em 1980, e para US\$ 1.350 bilhões em 1990. O serviço da dívida externa tem extraído significativa parte dos recursos nacionais dos países pobres. Além disso os PAE, impostos por agências internacionais, estão penalizando os países devedores. As condições são severas, obrigando os governos a diminuir os dispêndios públicos, o que implica cortes nos investimentos, no consumo e no nível de emprego, que, por sua vez, sufocam o crescimento econômico, afetando significativamente o desenvolvimento humano.

Para se ter uma idéia da magnitude dos fluxos de capital que o serviço da dívida externa implica, note-se que entre 1983 e 1989 os credores em países ricos receberam US\$ 242 bilhões por conta de dívidas de longo prazo dos países devedores. Além disso o Fundo Monetário Internacional, FMI, criado para manter a estabilidade monetária e amenizar problemas de balanço de pagamentos, subtraiu dos países em desenvolvimento cerca de US\$ 6,3 bilhões anualmente entre 1986 e 1990. E o Banco Mundial, em vez de carrear fundos para os países mais necessitados, em 1990-91 extraiu desses países US\$ 1,7 bilhão (PNUD, 1992, pp. 45-7).

Portanto, a idéia de que os mecanismos internacionais de comércio, financiamento para o desenvolvimento e transferência de tecnologia automaticamente transfeririam crescimento dos países industrializados para os países pobres mostrou-se irrealista e falsa. Em nível global a falta de mecanismos reguladores estabeleceu uma sistemática que reforça desigualdades que passam a autoperpetuar-se.

Os fatores econômicos internacionais têm sido adversos para os países em desenvolvimento. O crescimento econômico global foi distribuído inequitativamente, em detrimento dos países pobres; os mercados internacionais penalizaram os fracos e erigiram barreiras comerciais contra seus produtos competitivos; os problemas gerados pela dívida externa, que alcançaram níveis dramáticos nos anos 90, afetaram negativamente a vida dos mais pobres, em termos de saúde, educação e mortalidade infantil.

A não ser que medidas concertadas para reestruturar a Nova Ordem Econômica sejam tomadas por países ricos e pobres em conjunto, o padrão histórico da subordinação dos recursos mundiais aos países do Norte continuará a corroer os padrões de vida nos países em desenvolvimento, fazendo com que o direito ao desenvolvimento, para a grande maioria da população mundial, não passe de um desejo (Kothary, 1989).

B. Os direitos econômicos e sociais nas economias nacionais

O desafio de um desenvolvimento humano e sustentável é melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, assegurando seus direitos econômicos e sociais juntamente com seus direitos políticos e civis. Este objetivo não é realizado apenas com o crescimento econômico, mas implica redução da pobreza, maior equidade, elevação dos principais indicadores sociais — educação, saúde e nutrição —, assim como um meio ambiente menos poluído e uma maior liberdade política.

A questão é saber como os Estados asseguram que

toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados (artigo 1º da Declaração do Direito ao Desenvolvimento).

Os governos dos países pobres têm hoje a tarefa ciclópica de atingir um equilíbrio entre as prerrogativas de igualdade e de liberdades políticas, ambas pré-requisitos do desenvolvimento humano, em uma época de recessão e de condições adversas em nível internacional. Para contrabalançar as limitações externas, as intervenções regulatórias dos governos terão de se concentrar nas áreas onde as soluções não dependem das leis de mercado: investir nas áreas sociais para elevar o nível de educação, melhorar os serviços de saúde e combater a fome e a miséria.

O crescimento econômico facilita tais intervenções, mas não garante distribuição equitativa dos benefícios econômicos e sociais do desenvolvimento. O elemento decisivo para determinar o nível de bem-estar social é a distribuição de recursos dentro da sociedade: renda, terra, serviços sociais, oportunidades de emprego. Pesquisas recentes comprovam esta correlação. O Indicador de Recursos, Index of Power Resources (IPR), construído pelo cientista político Tatu Vanhanen para medir a distribuição dos recursos econômicos e intelectuais numa dada sociedade, foi utilizado para estabelecer correlações com os indicadores sociais de 131 países. Os resultados mostram que quanto maior o IPR tanto maiores os Índices de

Desenvolvimento Humano ($r = 0,6833$), de expectativa de vida ($r = 0,6833$), de acesso a água potável ($r = 0,5242$) e a serviços de saúde, e menor o crescimento populacional ($r = -0,6694$)¹.

Essas correlações indicam que a distribuição da riqueza intelectual e econômica é um fator decisivo para a qualidade de vida da população. Os governos dos países pobres deverão dar prioridade à mobilização de recursos para combater a pobreza e diminuir a polarização nas sociedades. Os investimentos nas áreas sociais, como forma de melhorar a distribuição de recursos, são frequentemente mais aceitáveis pelo setor não-pobre da população (geralmente, com grande influência política para defender seus próprios interesses), do que medidas de redistribuição direta de bens, como por exemplo a reforma agrária.

As dificuldades ligadas a uma intervenção do Estado são bem ilustradas pelos países da América Latina, o caso mais chocante de contraste entre riqueza e pobreza no Terceiro Mundo. Apesar de ter uma renda média cinco a seis vezes maior que o Sul da Ásia ou a África subsaariana, um quinto da população ainda vive na pobreza, por causa da extrema desigualdade na distribuição de renda. Segundo estimativas do Banco Mundial, para elevar o nível de todos os pobres acima da linha de pobreza, bastaria investir em programas sociais ao redor de 0,7% do produto regional ou 2% dos impostos pagos pelos 20% mais ricos da população.

Mesmo assim, nenhum governo da região se comprometeu com tal programa. As razões são múltiplas: desde fatores conjunturais e econômicos, desde a carga pesada do serviço da dívida externa, o quadro de políticas inflacionárias, a instabilidade social, a obstáculos políticos, até a incapacidade de assumir este engajamento, por falta de vontade política ou por falta de apoio de parte da sociedade. Na maioria destes países, não foram tomadas nos tempos de crescimento e de milagre econômico as medidas redistributivas, que são mais difíceis de implementar em tempos de crise, como foi o caso na década perdida de 80 (World Bank, 1991).

Outro elemento essencial para o desenvolvimento humano é a liberdade política. Nos países industrializados, os avanços políticos, econômicos e sociais da grande massa da população foram conseguidos por meio de lutas acirradas dos movimentos sociais e dos sindicatos, em muitos casos através de canais legais e políticos e de parlamentos democraticamente eleitos (Skogly, 1991, p. 29). Em nações que gozam de liberdades políticas e civis, a população melhor reivindica que benefícios do progresso econômico sejam traduzidos para a melhoria da qualidade de vida de todos.

Um estudo do PNUD em 104 países, representando 92% da população do mundo, mostra a ligação entre o Índice de Liberdade Política (ILP) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Destes países, um terço tinha um alto nível de liberdade (uma pontuação de 75% ou mais), um outro terço um nível razoável de liberdade (entre 50% e 75%), e o último uma liberdade reduzida ou baixa. Liberdade política e desenvolvimento humano cami-

(1) Index of Power Resources (IPR) é um indicador composto de: porcentagem da população urbana, número de pessoas nas universidades e outros instituições, taxa de alfabetização, participação da propriedade agrícola familiar e grau de descentralização dos recursos econômicos não agrícolas.

nam juntos: países com um alto IDH têm uma média de ILP de 84%, enquanto países com baixo IDH têm uma média de ILP de 48% (PNUD, 1992, p. 32).

Muitos países em desenvolvimento ainda se escudam atrás da falsa oposição entre liberdade e desenvolvimento para justificar a eliminação de liberdades políticas em nome do progresso. Outros países, que adotaram instituições democráticas apenas formalmente, foram incapazes de estender esses direitos a todos.

Por todas essas razões aqui sumariamente apresentadas o desenvolvimento humano continua a encontrar obstáculos não apenas na esfera internacional, como vimos, mas também no interior de cada um dos países.

4. Distribuição de renda, democracia e direitos humanos

O final dos regimes autoritários e as transições políticas, com o retorno ao constitucionalismo, não foram capazes de assegurar o acesso à democracia para a maioria das populações dos países em desenvolvimento. Porque a democracia é algo mais que redigir constituições e fazer eleições. Como lembra Norberto Bobbio, não importa somente saber o número de eleitores mas em que instâncias (além daquelas propriamente políticas) exercem o direito de voto (Bobbio, 1986, p. 56).

A democracia, como quer o *Human Development Report 1993*, é uma forma de vida. É um processo a longo prazo de reorganização das instituições de uma sociedade civil. Em alguns países é um processo doloroso, com conflitos e até guerras. E muitos desses enfrentamentos atuais visam algo mais que o acesso ao poder político. Trata-se do acesso às oportunidades normais da vida: terra, água, trabalho, espaço vital e serviços sociais básicos (UNDP, 1993). O que jamais foi obtido pela simples atuação de elites "moderadas e inteligentes". Para que a maioria das populações em cada país conquiste um efetivo poder político, e além dele, as não-elites "também inteligentes mas escassamente moderadas" devem intervir e participar (Moore Jr., 1967, p. 37).

Se a democracia política for definida, como propõe Kenneth Bollen, "pela medida de minimização do poder político das elites e de maximização das não-elites", o quadro atual dos regimes democráticos dos países em desenvolvimento é bastante precário. Porque é o equilíbrio relativo de poder entre as elites e as *não-elites* que determina o grau de democracia política. Nesses países, onde as *não-elites* têm pouco controle sobre as elites e essas não são *accountable* (responsabilizáveis) perante as *não-elites*, o grau de democracia política é baixo (Bollen, 1991, p. 5).

Os requisitos fundamentais para as *não-elites* controlarem as elites — soberania popular, através de eleições livres e competitivas, alternância no governo, separação de poderes, independência do Judiciário, controle dos militares — podem ser concretizados em sociedades em qualquer estágio

de desenvolvimento econômico. Muitas vezes esses traços são mais facilmente realizados em países mais ricos, bastando apenas certas mudanças no processo político que conduzam à reforma das instituições políticas. Mas a história contemporânea tem demonstrado que a pacificação da violência nas sociedades só foi obtida, com poucas exceções, naquelas mais desenvolvidas econômica e socialmente.

Parece haver uma associação entre o grau de violações aos direitos humanos numa sociedade e seu nível de renda, tão intensa a ponto de suspeitarmos de uma possível presença de uma vinculação causal. Em geral, quanto mais rico um país, menor a probabilidade de que os direitos de seus cidadãos sejam violados: o índice de Liberdade Política — construído em 1992 pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas —, que varia numa escala de 0 a 100, foi calculado em 83,7 para os países de renda alta, decaindo para 60,8 e 42,8, respectivamente, nas nações de renda média e baixa.

Tabela 2
Índice de Liberdade Política

	nível de renda		
	Alto	Médio	Baixo
Integridade Física	8,7	5,8	4,0
Respeito às Leis	8,6	5,8	4,2
Liberdade de Expressão	8,3	6,0	4,3
Participação Política	8,7	6,3	3,4
Igualdade de Oportunidade	7,6	6,4	5,5
Índice de Liberdade Política	83,7	60,8	42,8

Fonte: PNUD, 1992

Este índice nos ajuda a compreender por que as violações persistem mesmo em nossas sociedades recém-democratizadas. Em muitas sociedades, em todos os continentes, a relação entre governo e sociedade tem sido caracterizada pela ilegalidade e pelo poder arbitrário, ao qual a maioria da população teve que se submeter. Quando muitas destas sociedades passaram por transições para regimes democráticos, principalmente durante a terceira onda de democratização dos anos 80, percebeu-se que as práticas autoritárias mantiveram-se inalteradas apesar das mudanças macropolíticas e da existência de eleições livres e competitivas. A violência ilegal continua a ser a regra e não a exceção. A despeito das formas democráticas de governo, muitos dos regimes constitucionais pelo mundo continuam a tolerar a existência de "áreas de terror" contra minorias étnicas, contra as "classes perigosas" e outros grupos indesejáveis².

Diversos fatores contribuem para este resultado decepcionante. A luta pela sobrevivência é menos aguda nas sociedades mais afluentes, a educação e a consciência dos direitos, maior e mais difundida, e o controle

(2) Não pode ser negado que eleições periódicas, competitivas e livres fazem o governo mais responsável por suas ações perante o eleitorado. Um governo não pode se proclamar democrático somente porque existem eleições periódicas, mas a democracia é a coisa mais próxima que temos para a garantia dos direitos humanos.

da sociedade sobre os aparatos repressivos do Estado, mais efetivo. Nos países mais pobres e com concentração de riqueza, em contrapartida, a luta por recursos escassos e o uso da repressão para refrear o descontentamento aumenta o grau de confronto. Nas sociedades onde existe uma estratificação muito hierarquizada, há grande probabilidade de que o governo cometa abusos de direitos, a despeito da existência de um regime democrático (Gurr, citado em Schmid, 1989, p. 30).

Como ocorre quanto à democracia política, a relação entre riqueza e violação aos direitos humanos nem sempre é linear: nos países de nível de renda intermediário, violações como torturas ou prisões politicamente motivadas são por vezes relativamente maiores que as observadas nos países com renda mais baixa ou mais alta (Mitchell e McCormick, 1987, p. 488).

O mesmo fenômeno foi observado na relação entre desenvolvimento econômico e democracia política. Assim, o desenvolvimento rápido foi por muito tempo responsabilizado pela ocorrência de instabilidade política e mesmo por derrubar democracias frágeis em muitos países de renda média nos anos 60 e 70. Conforme explicava então Samuel Huntington, a instabilidade política que resultou na ruptura da democracia em boa parte dos países em desenvolvimento foi gerada precisamente pelo rápido crescimento econômico e pela conseqüente mudança social, em contraste com a pouca institucionalização do sistema político. Nos países que passaram por uma rápida fase de desenvolvimento, Huntington, adiantando-se às modernas teorias da ingovernabilidade, observava que

as taxas de mobilização social e expansão da participação política são altas; as taxas de organização política e institucionalização são baixas. O resultado é instabilidade política e desordem. O problema fundamental é o hiato entre o desenvolvimento das instituições políticas e as mudanças sociais e econômicas. (Huntington, 1968, p. 17)

O problema, avalia-se hoje, residia em grande parte no modelo de crescimento acelerado e concentrador, na ocorrência simultânea de conflitos diversos, num curto espaço de tempo — conflitos que as nações adiantadas demoraram décadas ou mesmo séculos para solucionar.

Caso esse diagnóstico quanto ao modelo de crescimento seja correto, o maior número de violações aos direitos humanos e instabilidade institucional não precisa ser decorrência necessária da passagem de um baixo para um médio nível de desenvolvimento econômico. Não há um impasse na escolha entre desenvolvimento econômico, por um lado, e estabilidade política e garantia dos direitos, por outro. Pois crescimento econômico não implica obrigatoriamente mais violações: pode ser adotado, para evitar esse agravamento de violações, um modelo de desenvolvimento alternativo, um modelo que distribua benefícios entre todos os setores da

população. Um crescimento desta natureza contribuiria, ao contrário, para diminuir a instabilidade política e abusos contra direitos, uma vez que estas mazelas estão associadas, conforme hoje se acredita, mais com o grau de distribuição dos recursos do que com seu montante, pura e simplesmente.

Nesta perspectiva, o que faz com que a associação entre violações aos direitos humanos e nível de riqueza exista é antes o fato de que a distribuição de riqueza é também muito mais igualitária nos países mais desenvolvidos e, inversamente, mais desigual nas nações mais pobres. Com efeito, existe uma ligação estreita entre a distribuição de recursos e o nível de renda dos países, sendo os recursos mais distribuídos nos países de renda elevada.

Tatu Vanhanen está entre os que atualmente concordam que a passagem para a democracia — entendida enquanto método de escolha de governantes — depende em grande medida de uma distribuição dos recursos econômicos, intelectuais e de poder. Numa tentativa de explicar o processo de democratização dos anos 80, durante o qual os países do mundo governados por dirigentes eleitos pela população passaram de 48 para 61 em nove anos, Vanhanen sustenta que a distribuição relativa de recursos econômicos, intelectuais e outros recursos de poder entre vários segmentos da população foi o fator explicativo fundamental, mais do que o desenvolvimento econômico ou a modernização por si sós.

Na América do Norte e na Europa Ocidental, está comprovado que a associação entre altos níveis de riqueza nacional e democracia política foi propiciada em grande parte por altos níveis de desenvolvimento econômico articulados com uma ampla distribuição de recursos econômicos e intelectuais entre a população. Assim, a distribuição de recursos parece ser o verdadeiro fator causal na relação entre desenvolvimento e democracia/proteção aos direitos.

Na mesma linha de argumentação, é possível sugerir que também o segundo e mais complexo aspecto da democratização, a pacificação da violência na sociedade, dependeria mais da distribuição de recursos na sociedade que de seu montante. Entre 92 nações que analisamos, 31 revelavam um alto grau de concentração de recursos econômicos e políticos, e destas, trinta apresentavam sérias e difundidas violações aos direitos humanos. Corrobora esta interpretação o fato de que, quando controlamos a relação entre violações dos direitos humanos e nível de riqueza do país pela distribuição de recursos, a magnitude da associação cai sensivelmente, sugerindo que o nível de riqueza em si é uma variável espúria e a distribuição, o fator efetivo.

Se aceitarmos a proposição de que a distribuição de recursos é o verdadeiro fator causal, daí decorrem algumas conclusões teóricas e práticas. Em teoria, podemos explicar a não-linearidade entre desenvolvimento econômico e democracia/respeito aos direitos humanos, pois existem diversos casos de países ricos, mas onde a renda é altamente concentrada — Emirados Árabes Unidos, Brunei, Kuwait, Qatar, Bahrein,

Arábia Saudita —, que apresentam níveis reduzidos de democracia ou de proteção aos direitos. Como a riqueza nestes países provém praticamente do petróleo, e os benefícios da exploração são altamente monopolizados, o impacto da riqueza em termos de difusão de recursos de poder é muito menor do que em países que apresentam uma estrutura produtiva mais diversificada e onde estão melhor distribuídos os recursos, como Uruguai, Grécia, Portugal, Costa Rica etc.

Do ponto de vista político, a tese da distribuição como verdadeiro fator causal oferece melhores esperanças para as nações pobres, pois rompe com a tradicional visão de que seja necessário para a democracia um alto grau de desenvolvimento econômico. Poucos países subdesenvolvidos, diz Vanhanen,

têm chances realistas de obter o grau de riqueza nacional obtido pela Europa Ocidental e América do Norte contemporâneas, enquanto é muito mais fácil criar as condições favoráveis para a democracia favorecendo a distribuição de recursos de poder intelectuais e econômicos. Com base na minha teoria, as perspectivas da democracia não são tão sombrias para os países pobres. (Vanhanen, 1990, p. 167)

Um processo de desenvolvimento que contemple uma redistribuição global de bem-estar material, portanto, é a recomendação óbvia que pode ser extraída da experiência internacional recente, se o objetivo em pauta é promover uma sociedade democrática³. A grande ameaça à consolidação democrática, por outro lado, nasce da persistência das violações aos direitos humanos básicos dos grupos mais desfavorecidos da população, persistência ligada ao alto grau de concentração de recursos de poder existente em boa parte das nações subdesenvolvidas.

5. Erradicação das violações e segurança mundial

Nos países desenvolvidos do Ocidente, o *welfare state* conquistado pelas lutas sociais garantiu a desconcentração dos recursos intelectuais, econômicos e de poder, reduzindo os níveis de desigualdade, facilitando o funcionamento das instituições democráticas e inibindo a violação dos direitos humanos. Mais do que como uma dádiva paternalista, as elites destes países resignaram-se a ceder parte de seu quinhão por um cálculo utilitário que apontava para uma estratégia distributiva como a melhor via para garantir a segurança e estabilidade necessárias para o desenvolvimento.

Na esfera internacional, contudo, não existe nada semelhante às instituições redistributivas do *welfare state* e os níveis de desigualdade são muito maiores do que os existentes no interior das nações. Mas, como

(3) Novamente aqui, não há por que esperar como fatalidade o amadurecimento de condições econômicas propiciadoras, sejam elas o aumento do "bolo" ou sua prévia distribuição. Os países têm também alternativas imediatas à disposição para lidar com o problema das violações. Países pobres e concentradores de renda não precisam necessariamente violar os direitos de seus cidadãos, e as violações podem diminuir através de políticas de reformas simples e de um melhor controle sobre os aparatos de repressão.

dentro dos países, os desequilíbrios acentuados na distribuição da riqueza mundial impõem sérios entraves à estabilidade e segurança mundiais.

Num mundo cada vez mais articulado e interdependente através do mercado internacional, comunicações e tecnologia, a cooperação internacional e o direito ao desenvolvimento não são apenas uma opção mas uma necessidade. Mais do que nunca há um consenso de que um mundo a salvo de ameaças militares, com um meio ambiente sadio e livre das drogas e epidemias, requer um esforço conjunto de todas as nações. Há uma série de bens públicos indivisíveis que não podem ser obtidos pela ação unilateral de algumas nações. Muitos problemas que afetam a segurança e a saúde do planeta estão ligados ao nível de desenvolvimento econômico de seus habitantes, pois "não deve ser nunca esquecido que a pobreza não precisa de passaporte para atravessar as fronteiras internacionais — na forma de migração, degradação ambiental, drogas, doenças e instabilidade política" (PNUD, 1992, p. 6). Conforme proposto por este mesmo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas,

todos os países precisarão unir-se em programas de ações conjuntas para combater alguns dos mais sérios problemas globais — incluindo pobreza, fome, analfabetismo, tráfico de drogas, proliferação nuclear, terrorismo internacional, imigração internacional e a destruição dos recursos não renováveis. Tais ações precisam estar baseadas no reconhecimento de que o mundo não pode ser um lugar seguro sem a completa colaboração de todos — ricos e pobres, Norte e Sul. Somente através da cooperação pode o mundo obter um desenvolvimento humano sustentável. (PNUD, 1992, p. 90)

A seguridade mundial, enquanto bem público internacional indivisível, deve ser preservada para o bem-estar de todos, e um dos principais elementos que a ameaça é justamente a extensão da pobreza nos países subdesenvolvidos. Esforços conjuntos precisam ser tomados por países ricos e pobres para erradicar a pobreza, pela incorporação efetiva dos países pobres ao mercado ou, quando este falhar, por medidas em favor do desenvolvimento.

Tal como a redistribuição interna da riqueza, estas ações não devem ser vistas como atos de paternalismo ou caridade, mas como uma necessidade vital para a seguridade internacional. Como em relação à seguridade interna, a internacional requer ações coletivas com vistas ao interesse coletivo. Infelizmente, o interesse coletivo poucas vezes é atendido espontaneamente pela ação individual em busca de interesses individuais, gerando a necessidade de um pacto, de uma agenda internacional que possa exercer um papel semelhante ao de um *welfare state* global.

Nesta conjuntura, estamos em face do clássico problema de ação coletiva conhecido como "dilema do prisioneiro". A ação benéfica para

REFERÊNCIAS

Nobbio, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *A era dos direitos*. São Paulo: Editora Campus, 1990.

Bollen, Kenneth A. "Political democracy: conceptual measurement traps". In: Inkeles, Alex, org. *On measuring democracy*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1991.

Gurr, Ted R. *Handbook of political conflict: Theory and research*. Nova York: Free Press, 1980. Citado em Schmid, Alex. *Research on Human Rights Violations. A Programme (Interdisciplinary Research Project on Root Causes on Human Rights Violations)*, Leiden, The Center for the Study of Social Conflicts, COMT, 1989.

Huntington, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Forense, 1975.

Kothary, Rajni. "Human rights as a North-South issue". In: Claude, R. P. e Weston, B.H., orgs. *Human rights in the world community*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 134-141, 1989.

Mitchell, Neil J. e James McCormick. "Economic and political explanations of human rights violations". *World Politics* 40 (4), 476-498, 1988.

Moore Jr., Barrington. *Social origins of dictatorship and democracy*. Boston: Beacon Press, 1967.

Nerfin, Marc. "Neither prince nor merchant: citizen. An introduction to the third system". Paper presented at ARENA/UNU workshop on "Alternative Development Perspectives in Asia", Dhyana Pura, Bali, Indonésia, março 1986.

PNUD. *Relatorio de Desarrollo Humano*. Nova York, 1992.

Poppovic, Malak El-Chichini. "Direitos humanos e consolidação da democracia". Paper apresentado no UNIFEM Meeting no Rio de Janeiro, Brasil, maio 1992.

Skogly, Sigrun I. "Desarrollo económico, deuda y derechos humanos: Un desarrollo sostenible para Africa?". *El Oloro De-recho* 3(3), 1992, pp. 5-46.

Stavenhagen, Rodolfo. "America Latina: Derechos humanos y desarrollo". *IFDA Dossier*, outubro/dezembro 1990(79), pp. 42-52.

todos é a ação conjunta; a opção preferencial para cada país individual é a inação ou, pior ainda, a adoção de medidas de isolamento que descarregam os problemas para os demais. A criação de um novo pacto global para o desenvolvimento pode ser uma alternativa para a superação deste dilema.

Além dessas iniciativas na esfera internacional, em cada sociedade cabem ao Estado e à sociedade papéis decisivos que precisam ser logo assumidos.

Os governos têm a responsabilidade primordial de aliviar a pobreza e de assegurar o desenvolvimento humano de suas populações. Quanto aos direitos humanos, o papel do Estado é respeitar, proteger e promover sua efetiva realização — pondo em práticas as obrigações que assumiram ratificando os pactos internacionais.

A função do Estado tem uma dupla face: por um lado, como detentor do monopólio da violência física legal, o Estado deve pôr limitações a seus poderes e ações; por outro lado, como guardião da ordem pública, deve ser o protetor de todas as liberdades. Ainda que, no que diga respeito à determinação da responsabilidade do Estado — ao contrário dos direitos políticos e civis —, no caso dos direitos econômicos, sociais e culturais, seja imperativa a criação de sistemas de institucionalização desses direitos. Hoje os pobres são a mais vulnerável "minoridade" em toda sociedade, embora quase sempre sendo a maioria. Eles estão "institucionalmente excluídos e são sistematicamente discriminados" em sociedades governadas por leis que não se aplicam a eles e em mercados que os excluem.

Um papel decisivo cabe igualmente à sociedade civil. As ONGs e as entidades de direitos humanos desempenharam um papel vital na defesa das vítimas dos regimes autoritários em todos os continentes, especialmente nos anos 1970 e 1980, e continuam a assim atuar em países que empregam práticas autoritárias contra seus opositores. Sua luta contra os abusos de direitos humanos civis e políticos foi e continua sendo corajosa, bem definida, eficiente e em muitos casos bem-sucedida. Suas ações têm sido, em várias ocasiões, apoiadas pela mobilização da sociedade e pela existência de uma rede de apoio na esfera regional e internacional.

Em comparação, a presente luta contra a pobreza é, ao mesmo tempo, mais ampla e menos precisa. O grupo de vítimas, os pobres, não pode ser tão facilmente definido como no caso dos políticos ou minorias dissidentes. Seu número é infinitamente maior, e seu perfil é muito mais difícil de precisar porque eles não constituem um grupo homogêneo.

Seus direitos também são mais difíceis de defender porque não contam com o apoio da opinião pública, pois os pobres são vistos por muitos como "as classes perigosas". A sociedade civil tem ficado fora desse conflito. As poucas numerosas classes médias educadas que constituem os "não-pobres" não têm tomado ações concretas para impedir as graves violações de direitos humanos e não têm pressionado pelo império da lei e da justiça em favor dos destituídos. Além disso, por causa da fraqueza do sistema político representativo, a representação popular tem sido limitada.

UNDP. *Human Development Report 1993*. Nova York, Oxford University Press, 1993.

Vanhanen, Tatu. *The process of democratizations. A comparative study of 147 states, 1980-1988*. Nova York: C. Russak, 1990.

Vasak, Karel, org. *The international dimension of human rights*. 2 vols. Westport, Conn: Greenwood Press for UNESCO, 1982.

World Bank. *World Development Report: The challenge of development*. Nova York: Oxford University Press, 1991.

Por outro lado, a luta não mais se limita às entidades de direitos humanos, todos os grupos organizados têm a igualdade social e econômica como objetivo de seus programas. Novos atores estão reivindicando seus direitos sociais, econômicos e culturais: mulheres, minorias raciais, trabalhadores rurais, povos indígenas. Essas reivindicações em sua maior parte são formuladas em termos de direitos coletivos, visto que a defesa de direitos individuais não é mais suficiente. No caso das violações a esses direitos o papel da sociedade civil é vital (Stavenhagen, 1990; Poppovic, 1993). Hoje mais do que nunca precisa-se de uma aliança entre o Estado e a sociedade, pobres e ricos, entidades de direitos humanos e outros grupos. Sem a mobilização de todas as forças e uma participação popular maciça, a democracia estará em risco.

O tempo é curto. A abordagem gradual para a implementação dos direitos econômicos e sociais não pode ser mais aceita na conjuntura atual. A imediata ação concertada tem de enfrentar o problema crescente da pobreza que está ameaçando a estabilidade nas esferas nacionais e internacional. O que falta hoje não são alimentos ou recursos em nível planetário, mas a solidariedade entre todos que conseguiram realizar a liberdade da opressão da necessidade. O *apartheid* entre aqueles que são descartáveis e aqueles que têm sempre tomado as decisões sobre a vida precisa ser desmantelado dentro das nações e entre elas.

Recebido para publicação em abril de 1994.

Paulo Sérgio Pinheiro é professor de ciência política e diretor do Núcleo de Estudos da Violência, NEV, da USP. Atualmente é pesquisador bolsista da John Simon Guggenheim Memorial Foundation, New York, EUA. Já publicou nesta revista "Violência sem controle e militarização da política" (Vol. 2, N° 1).

Malak El-Chichini Poppovic é ex-funcionária do Alto Comissariado da ONU para os refugiados, ACNUR, mestre em economia e pesquisadora sênior do NEV.

Tulio Kahn é mestre em ciência política e pesquisador do NEV.

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 39, julho 1994
pp. 189-208
