

E. S. NWAUCHE

Professor visitante de Direito na Universidade de North-West, África do Sul. Professor Associado de Direito na Universidade Rivers State de Ciência e Tecnologia, Nigéria.

J. C. NWOBIKE

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Rivers State de Ciência e Tecnologia, Nigéria. Doutorando no Centro de Direitos Humanos da Universidade de Essex, Reino Unido.

RESUMO

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 1986, em vez de resolver a questão da existência de um direito ao desenvolvimento, criou uma polarização entre os países-membros da ONU. Os governos do Sul reivindicam seu direito ao desenvolvimento, enquanto os países ricos do Norte se opõem à existência desse direito. Para resolver esse impasse e implementar a Declaração, o professor Arjun Sengupta, Especialista Independente para o Direito ao Desenvolvimento da ONU, foi incumbido de encontrar uma forma de operacionalizar o relacionamento entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Este artigo faz uma análise comparativa entre o Pacto de Desenvolvimento proposto por Sengupta e o Acordo de Parceria de Cotonou, estabelecido entre a União Européia e países da África e do Pacífico. Mostra como, embora ambos compartilhem alguns aspectos, tais como igualdade, não-discriminação e participação, essa convergência termina quando se trata do princípio de responsabilização. [Original em inglês.]

IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

E. S. Nwauche e J. C. Nwobike



A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento vem deixando um rastro de controvérsia desde que foi aprovada pelas Nações Unidas, em 1986.¹ Enquanto os países em desenvolvimento do Sul argumentavam em favor de uma transferência de recursos como base para o direito ao desenvolvimento, os países desenvolvidos, representando o Norte, negavam a existência de tal direito. Contudo, a reafirmação do direito ao desenvolvimento por ocasião da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos² realizada em Viena, em 1993, proporcionou uma oportunidade para que o debate se deslocasse da retórica para uma efetiva implementação. Constituiu-se o Grupo de Trabalho Aberto e o Especialista Independente para o Direito ao Desenvolvimento, professor Arjun Sengupta, foi incumbido de encontrar uma forma de operacionalizar o direito ao desenvolvimento.³ Esse Especialista recomendou um Pacto de Desenvolvimento⁴ – entre determinado país em desenvolvimento, de um lado, e a comunidade internacional e as instituições financeiras internacionais de outro –, como mecanismo para implementar o direito ao desenvolvimento.

O propósito deste artigo é examinar a aplicação prática do Pacto de Desenvolvimento, mediante uma análise comparativa entre o modelo proposto por Sengupta e o Acordo de Parceria de Cotonou,⁵ que constitui um acordo de comércio,

Ver as notas deste texto a partir da página 112.

As referências bibliográficas das fontes mencionadas neste texto estão na página 116.

ajuda e desenvolvimento entre a União Européia⁶ e 78 Estados da África, do Caribe e do Pacífico [o grupo ACP – African, Caribbean and Pacific].⁷ Os principais objetivos do Acordo são a redução e a futura erradicação da pobreza, bem como a gradativa integração dos Estados do ACP à economia global, visando sempre um desenvolvimento sustentável.⁸

A relevância dessa investigação deve ser vista à luz do fato de que a controvérsia em torno do direito ao desenvolvimento provocou, e continua a provocar, divisões entre os governos do Norte e do Sul.⁹ Com esse objetivo em mente, partimos da indagação: “o que vem a ser o mecanismo do Pacto de Desenvolvimento?”. Na seqüência, examinamos a fundamentação conceitual do Pacto de Desenvolvimento proposto por Sengupta, o que fornecerá as informações de fundo necessárias para a análise comparada.

O mecanismo do Pacto de Desenvolvimento

Para Sengupta, um Pacto de Desenvolvimento seria um acordo específico para determinado país, definindo obrigações recíprocas de países em desenvolvimento para com o sistema das Nações Unidas, instituições financeiras internacionais e doadores bilaterais. Os países em desenvolvimento teriam a obrigação de pôr em prática o direito ao desenvolvimento, e a comunidade internacional, a obrigação de colaborar na implementação do programa. Se o país em desenvolvimento cumprisse sua parte no acordo, a comunidade internacional teria de tomar as medidas correspondentes, assegurando a transferência de recursos e a assistência técnica previamente acordadas.¹⁰

Como implementar tal pacto? De acordo com Sengupta, qualquer nação em desenvolvimento que tenha interesse em um pacto de desenvolvimento terá de se comprometer a elaborar e implementar seus programas nacionais de desenvolvimento baseando-se na proteção aos direitos, incluindo a participação da sociedade civil, a incorporação em âmbito nacional dos instrumentos de defesa dos direitos humanos e a atribuição de um papel de monitoramento para as instituições nacionais de direitos humanos.¹¹ O pacto teria seu foco em uns poucos direitos essenciais e na obtenção de determinados objetivos de redução da pobreza.¹² Sengupta

sugere que a Comissão de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) poderia organizar um “grupo de apoio” para examinar, analisar e aprovar as políticas de desenvolvimento nacional do país em desenvolvimento; identificar a partilha dos ônus financeiros e das responsabilidades e obrigações específicas das partes signatárias do pacto; e monitorar a implementação do pacto. “Compromissos resgatáveis” para uma nova linha de financiamento, e o “Fundo de Financiamento de Pactos de Desenvolvimento” assegurariam a disponibilidade de recursos e poderiam reforçar o valor total da assistência internacional.¹³ A necessidade de financiamento de um determinado pacto seria residual, após terem sido implementadas outras medidas de cooperação internacional, tais como programas bilaterais.¹⁴

A fundamentação para a proposta do Pacto de Desenvolvimento apresentada pelo Especialista Independente se apóia no fato de que os programas existentes para implementar o direito ao desenvolvimento impõem condições aos países em desenvolvimento, sem a contrapartida de obrigações recíprocas por parte da comunidade internacional. De acordo com Sengupta, “um programa bem-sucedido depende não apenas da adequação do projeto, da especificação detalhada de responsabilidades e da determinação das formas de prestação de contas, mas também do reconhecimento de que as obrigações são mútuas e de que as condições são recíprocas”.¹⁵

Essas “obrigações mútuas” e “condições recíprocas” tornaram o conceito de Pacto de Desenvolvimento muito controvertido.¹⁶ Os países desenvolvidos ficam constrangidos, na medida em que esse pacto procura lhes impor condições. Por conseguinte, a proposta de estabelecer pactos de desenvolvimento não foi nem plenamente endossada nem claramente rejeitada, embora tenha sido objeto de discussão nas reuniões do Grupo de Trabalho Aberto sobre o Direito ao Desenvolvimento, na Comissão de Direitos Humanos e na Assembléia Geral.¹⁷

A controvérsia que cerca o Pacto de Desenvolvimento emana da questão de como interpretar a abordagem do desenvolvimento fundamentada nos direitos humanos. Pela posição do Especialista Independente, esta é uma abordagem de fortalecimento (*empowerment*), exigindo que os objetivos do desenvolvimento sejam alcançados enquanto direitos humanos. Em outros termos, as metas de desenvolvimento

humano e social devem ser vistas como direitos que podem ser legitimamente reivindicados pelos indivíduos como detentores de direitos diante dos correspondentes detentores de deveres, tais como o Estado e a comunidade internacional. Essa posição contrasta nitidamente com as abordagens baseadas em direito adotadas pela maioria das agências de desenvolvimento, pelas instituições financeiras internacionais e pelos doadores bilaterais. Estes defendem o que pode ser definido como uma visão instrumental dos direitos humanos. A redução da pobreza é entendida como o objetivo principal do desenvolvimento, e os direitos humanos são percebidos como meios para atingir tais objetivos ou como princípios a serem seguidos, sem constituírem, por si mesmos, o objetivo do desenvolvimento. Dito de maneira simplificada, o objetivo da assistência ao desenvolvimento é erradicar a pobreza, e não respeitar e promover direitos humanos.

Fica claro, pelo exposto aqui, que a linha divisória entre os contendores acerca da abordagem do desenvolvimento com base nos direitos humanos diz respeito à definição desses direitos. Em outros termos, a promoção e a realização dos direitos humanos deve ser o objetivo fundamental do desenvolvimento, ou tais direitos constituem um meio para atingir o desenvolvimento?¹⁸ Para avaliar melhor as posições assumidas pelos debatedores faz-se necessário examinar mais de perto a fundamentação conceitual do Pacto de Desenvolvimento. Ela está baseada no significado do direito ao desenvolvimento, mas especificamente na existência ou não de uma obrigação de assistência e cooperação internacionais à luz dos Artigos 55 e 56 da Carta das Nações Unidas, do Artigo 28 da Declaração Universal de Direitos Humanos, e do Artigo 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A base conceitual para os pactos de desenvolvimento¹⁹

O Pacto de Desenvolvimento decorreu da interpretação que Sengupta faz do direito ao desenvolvimento como um processo específico de desenvolvimento que facilita e capacita a realização de todas as liberdades e de todos os direitos fundamentais, expandindo ainda a capacidade e a habilidade básicas das pessoas para usufruírem de seus direitos. Não pode

ser equiparado a um direito aos frutos do desenvolvimento, nem à soma dos direitos humanos existentes. Não se refere apenas à realização dos direitos individuais, mas, também ao modo pelo qual tais direitos são concretizados e o desenvolvimento é facilitado.²⁰

Sengupta argumenta ainda que a redução da pobreza poderia ser vista como a meta do direito ao desenvolvimento, e que as estratégias nacionais de redução da pobreza, quando implementadas com base no respeito aos direitos humanos, propiciarão um crescimento econômico com equidade e justiça. Ele define a abordagem fundamentada nos direitos humanos como “uma maneira que acompanha os procedimentos e as normas da legislação sobre direitos humanos, e é transparente, passível de prestação de contas, participativa, não-discriminatória, com equidade no processo decisório e no compartilhamento dos frutos ou resultados do processo”.²¹

Em suma, um programa de desenvolvimento baseado nos direitos humanos considerará as metas de desenvolvimento humano e social como direitos que podem ser reivindicados pelas pessoas, como titulares de tais direitos, contra os detentores das obrigações correspondentes, tais como o Estado e a comunidade internacional.

A interpretação dada por Sengupta para o desenvolvimento fundamentado nos direitos humanos decorre de seu desejo de estabelecer uma distinção entre “reconhecer o direito ao desenvolvimento como um direito humano [...] e a criação de obrigações legais relativas a esse direito”.²² No seu entender, o reconhecimento do direito ao desenvolvimento não teria sentido se não houvesse a obrigação correspondente a tal direito.²³ Conseqüentemente, o direito ao desenvolvimento institui uma obrigação legal para os países desenvolvidos proverem recursos e assistência técnica àqueles países em desenvolvimento que não dispõem de capacidade para tanto. Essa interpretação levanta a questão sobre quem detém os direitos e os deveres em termos do direito ao desenvolvimento. Na interpretação de Sengupta, o detentor do direito ao desenvolvimento é o indivíduo, enquanto os detentores dos deveres são o Estado, no plano nacional, e os países desenvolvidos, no plano internacional.²⁴

Os países desenvolvidos rejeitam a existência de uma obrigação legal de prover assistência e cooperação internacionais,

dispondo-se apenas a aceitar uma obrigação moral e política. Para eles, o detentor do direito ao desenvolvimento é o indivíduo, mas o detentor do dever é, fundamentalmente, o Estado-Nação, com contribuições voluntárias vindas da comunidade internacional.²⁵

A visão dos países desenvolvidos fundamenta-se em sua preocupação com a possibilidade de que, se aceitarem a obrigação de prover assistência internacional a países em desenvolvimento, essa aceitação venha a ser tomada como um *fait accompli* por esses países, que poderiam vir a negligenciar sua responsabilidade primordial pelo desenvolvimento. Nessa perspectiva, tal resistência é compreensível.

Mas a obrigação de prover assistência poderia ser vista de outra maneira. Como Sengupta assinala em sua análise, a responsabilidade pelo desenvolvimento deve ser localizada em dois níveis, um nacional e outro internacional. Essa distinção também foi enfatizada pela Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu Comentário Geral sobre a natureza das obrigações dos Estados-Partes, nos termos do Artigo 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.²⁶

Se for estabelecido por consenso que os Estados detêm a responsabilidade fundamental pelo desenvolvimento no plano nacional, e a comunidade internacional doadora se responsabiliza no plano internacional, podem-se envidar esforços com vistas a elaborar critérios – tais como indicadores e patamares referentes a direitos humanos –, para definir se o Estado nacional cumpriu sua obrigação, impondo conseqüentemente à comunidade internacional a obrigação de prover a assistência necessária.²⁷ Até que os parâmetros e indicadores de direitos humanos tenham sido definidos, o conceito de obrigação internacional de prestar cooperação e assistência continuará cercado de controvérsia e suspeitas.

Para encerrar essa questão, observamos que o Pacto de Desenvolvimento é controverso na medida em que se fundamenta na premissa de que é possível monitorar os detentores de deveres, identificar sua culpa por não facilitar o processo de desenvolvimento e cobrar suas obrigações. Esse aspecto foi apropriadamente descrito por Sengupta, ao dizer que a diferença de abordagem entre aquela adotada pela Estratégia de Redução da Pobreza do FMI/Banco Mundial e

pelo Quadro de Desenvolvimento Global, bem como pelos principais doadores bilaterais, de um lado, e a implementação do direito ao desenvolvimento como um direito humano, de outro, é o reconhecimento explícito das obrigações das partes, inclusive daquelas da comunidade internacional.²⁸

À luz das observações precedentes, voltamo-nos à análise comparativa do Acordo de Cotonou, para verificar se este atende à abordagem fundamentada em direitos adotada pelo Pacto de Desenvolvimento.

Análise comparativa entre o Pacto de Desenvolvimento e o Acordo de Cotonou

O Pacto de Desenvolvimento e o Acordo de Parceria de Cotonou têm em comum alguns pontos fundamentais. Em primeiro lugar, ambos constituem acordos de desenvolvimento entre o Norte e o Sul; em segundo lugar, são de natureza contratual; e, por fim, seus objetivos incluem a redução e a erradicação da pobreza. No entanto, para determinar em que medida o Acordo de Cotonou atende à abordagem baseada em direitos do Pacto de Desenvolvimento, cabe, inicialmente, sublinhar os traços que mais se destacam nessa abordagem. Uma política de desenvolvimento fundamentada em direitos implica um processo que seja equitativo, não-discriminatório, participativo, transparente e responsável – e são estes os parâmetros que guiam nossa análise do Acordo de Cotonou.

Eqüidade

O conceito de eqüidade deriva do princípio de igualdade entre todos os seres humanos, princípio essencial em qualquer programa que vise implementar o direito ao desenvolvimento. Nesse sentido, a abordagem fundamentada em direitos do Pacto de Desenvolvimento procura atender à necessidade de igualdade quanto ao nível ou ao montante de benefícios decorrentes do exercício dos direitos. Por conseguinte, as políticas e os programas microeconômicos devem estar baseados em uma estrutura de desenvolvimento que reduza as disparidades na distribuição da renda ou, pelo menos, que não permita o aprofundamento de tais disparidades.²⁹ Isso implica a colocação da pessoa no centro

do quadro de desenvolvimento, fazendo dela a beneficiária desse desenvolvimento. Esse aspecto é reconhecido pelo Acordo de Cotonou, pelo qual “a cooperação será direcionada ao desenvolvimento sustentável centrado na pessoa humana, que é a principal protagonista e beneficiária do desenvolvimento”.³⁰ Resta, porém, ver até que ponto as políticas e os programas microeconômicos a serem implementados no âmbito do Acordo de Cotonou atenderão ao requisito de igualdade para todos, já que a ênfase é colocada no crescimento econômico por meio de reformas estruturais microeconômicas, privatização e liberalização do comércio. Tais políticas econômicas foram criticadas no passado por terem aumentado a pobreza e as disparidades entre as populações do terceiro mundo.³¹

Embora tais políticas econômicas possam contribuir para a promoção da eficiência e de um crescimento econômico acelerado, freqüentemente reduzem a capacidade do país para atender às necessidades e aos direitos básicos de sua população. Esse aspecto foi sublinhado no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2003. Segundo o Relatório sugere, os Objetivos 1 a 7 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, referentes à erradicação da pobreza e à estabilidade do meio ambiente, não poderão ser atingidos sem que se alterem as políticas dos países ricos, tal como expressa o Objetivo 8.³² As políticas em questão são as tarifas e os subsídios dos países ricos que restringem o acesso dos países em desenvolvimento a seus mercados; as patentes que restringem o acesso a tecnologias que podem salvar vidas; além de dívidas insustentáveis com governos de países desenvolvidos e instituições multilaterais. A menos que os países desenvolvidos tomem alguma iniciativa nessa frente, a assimetria que atualmente caracteriza o sistema econômico mundial permanecerá.

Não-discriminação

O princípio de não-discriminação constitui outro componente fundamental de um Pacto de Desenvolvimento baseado em direitos. Exige que, no planejamento e na implementação de todas as políticas e práticas, não haja qualquer discriminação baseada em raça, cor, sexo, idioma, opinião política ou outra, religião, origem nacional ou social, patrimônio, nascimento ou qualquer outro critério – não apenas entre os beneficiários,

mas também entre os participantes e os beneficiários.³³

O princípio da não-discriminação foi acolhido no Acordo de Cotonou. Seu Artigo 9º, parágrafo 2º, reconhece a igualdade entre homens e mulheres. No Artigo 13, parágrafo 1º, as partes reiteram as obrigações e os compromissos consignados na lei internacional, no sentido de assegurar respeito pelos direitos humanos e eliminar todas as formas de discriminação, em especial aquelas baseadas em origem, sexo, raça, idioma e religião. Até que ponto esse compromisso com a não-discriminação estabelecido no Acordo de Cotonou satisfaz aos parâmetros do Pacto de Desenvolvimento baseado em direitos? Analisaremos dois exemplos sob essa perspectiva: os direitos das mulheres e os dos trabalhadores migrantes.

No que tange ao gênero, o Acordo de Cotonou declara que haverá uma prestação sistemática de contas da situação das mulheres e das questões de gênero em todas as áreas: política, econômica e social.³⁴ No entanto, não especifica como a inclusão transversal da questão de gênero pode ser alcançada na prática e não estabelece o papel da capacitação. Um amplo estudo das questões de gênero nesse documento verificou que

[...] de modo geral, o Acordo de Cotonou é pouco claro e aparentemente inconsistente no que diz respeito ao papel do gênero e às implicações dos aspectos atinentes à integração dos gêneros. Os artigos que tratam de cooperação econômica e comercial, ajustes estruturais e dívidas, turismo e outras questões econômicas 'complexas', bem como dos instrumentos e do gerenciamento da cooperação ACP-UE, não dispensam atenção ao gênero, nem sequer se mostram sensíveis aos problemas de gênero.³⁵

Quanto aos direitos dos migrantes, o acordo procura proteger apenas os direitos dos trabalhadores migrantes e de suas famílias, desde que se encontrem legalmente residentes no território das partes contratantes.³⁶ Há uma recusa em estender tal proteção aos migrantes ilegais e seus familiares. A única proteção reservada aos migrantes ilegais ocorre no âmbito do processo instaurado para sua extradição ao país de origem. Essa é uma discriminação baseada no status legal da pessoa. De fato, o princípio de não-discriminação consignado no Acordo de Cotonou não satisfaz ao parâmetro mínimo da abordagem fundamentada em direitos proposta no Pacto de Desenvolvimento.

Participação

De acordo com o princípio de participação, todos os beneficiários e agentes envolvidos na implementação do direito ao desenvolvimento estão autorizados a participar dos resultados do processo de desenvolvimento, contribuir para eles e deles usufruir.³⁷ Na prática, isso significa acesso a informações e ao processo de tomada de decisões, bem como o exercício de poder na execução de projetos que conduzam ao programa de desenvolvimento. O Acordo de Cotonou contém dispositivos que promovem a abordagem participativa³⁸ e asseguram o envolvimento da sociedade civil e de atores econômicos e sociais, fornecendo-lhes informações sobre a parceria ACP–UE, em especial nos países do grupo ACP. Também garante consultas à sociedade civil sobre as reformas e as políticas econômicas, sociais e institucionais a serem apoiadas pela União Européia, recursos para atores não-estatais implementarem programas e projetos, e proporciona ainda a atores não-estatais o apoio adequado para sua capacitação.³⁹

Mas a implementação prática da abordagem participativa pode revelar-se problemática. Isso se deve ao fato de que a eficácia da participação, tanto no âmbito do Pacto de Desenvolvimento quanto no do Acordo de Cotonou, dependerá, em última análise, do poder e do status relativos das partes envolvidas. O fosso tecnológico e de recursos entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento pode comprometer uma participação efetiva.

Esta tem sido uma falha fundamental do Pacto de Desenvolvimento de Sengupta. Exige que a Comissão de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE organize um “grupo de apoio” para analisar, revisar e aprovar as políticas dos países em desenvolvimento que desejarem participar do pacto. De acordo com Piron (2003), esse modelo não articula de forma clara a participação dos atores não-estatais e pode enfraquecer o controle do país sobre o programa de desenvolvimento.⁴⁰ O Acordo de Cotonou sofre da mesma sina. Se, de um lado, os Estados do grupo ACP assumiram a responsabilidade de selecionar, preparar o dossiê, implementar e gerenciar os diversos projetos e programas a serem financiados nos termos do Acordo de Cotonou, a União Européia reteve o direito exclusivo de tomar as decisões de financiamento para tais projetos e programas.⁴¹

Transparência e responsabilização

Transparência e responsabilização (*accountability*) são dois outros princípios associados ao Pacto de Desenvolvimento. Isso envolve a especificação das obrigações dos diferentes detentores de deveres, que serão responsáveis por prestar contas do cumprimento de suas obrigações. Para tornar possível tal objetivo, os programas têm de ser concebidos de maneira transparente, estipulando expressamente todas as inter-relações e vinculações entre as diversas ações e seus autores.⁴² Nesse contexto, tais princípios procuram introduzir uma “reciprocidade nas condicionalidades” como parte do quadro geral de cooperação para o desenvolvimento. Como observamos anteriormente, a motivação em direção a tal abordagem foi o desejo do Especialista Independente de se afastar da condicionalidade unilateral imposta a uma das partes (usualmente, o país em desenvolvimento), que sempre caracterizou a cooperação internacional. O Acordo de Cotonou também foi concebido com essa condicionalidade unilateral.

Os elementos essenciais do Acordo incluem o respeito pelos direitos humanos, pelos princípios democráticos e pelo Estado de Direito, além de um bom governo, por parte dos Estados do grupo ACP.⁴³ Sujeito a um procedimento devidamente aceito pelas partes, o Acordo pode ser rescindido ou suspenso sempre que qualquer um desses elementos essenciais for violado.⁴⁴ Mas não há obrigações correspondentes por parte da União Européia, no sentido de cumprir seu compromisso de apoiar o desenvolvimento econômico e social dos membros do ACP.⁴⁵ Esse aspecto foi observado por Maxwell & Riddell (1998), ao questionarem se o conceito de parceria empregado no Acordo de Cotonou poderia justificar sanções à União Européia por atrasos no atendimento a seus compromissos com os Estados do ACP.

A ausência de “reciprocidade de obrigações” e de “reciprocidade de condicionalidade” no Acordo de Cotonou foi sem dúvida influenciada pela posição assumida pelas instituições financeiras internacionais e pelos países doadores em relação ao discurso sobre o direito ao desenvolvimento. Na visão dos países desenvolvidos, a lei internacional consigna apenas uma obrigação genérica de cooperar para o

desenvolvimento, e qualquer assistência concedida se baseia em considerações morais ou humanitárias.⁴⁶ Isso implica certas obrigações gerais de prover recursos financeiros e assistência apropriada ao Sul, mas um determinado país não possui deveres específicos de auxiliar outro país, nem de disponibilizar um montante estabelecido de recursos para tal auxílio.⁴⁷ Karin Arts demonstra claramente essa visão ao argumentar que, no contexto do Tratado de Lomé, os países em desenvolvimento não têm direito a receber assistência para o desenvolvimento de um determinado país desenvolvido, mas podem apenas recorrer a um conceito geral e essencialmente não-exequível de direito ao desenvolvimento.⁴⁸

A posição adotada pelos países do Norte sobre o direito ao desenvolvimento teve amplas consequências para o Acordo de Cotonou. O preâmbulo do Acordo instava todas as partes a observar os princípios consignados na Carta das Nações Unidas, na Carta Internacional de Direitos Humanos, bem como nos diversos instrumentos regionais de direitos humanos – Convenção Européia sobre Direitos Humanos, Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e Convenção Americana de Direitos Humanos. No entanto, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, foi simplesmente omitida do texto do Acordo de Cotonou. A fundamentação para tanto foi, indubitavelmente, o desejo de excluir do âmbito do Acordo o dissenso no debate sobre o direito ao desenvolvimento.⁴⁹

Diante do exposto, pode-se argumentar que o Acordo de Cotonou, embora compartilhe algumas das características do Pacto de Desenvolvimento proposto por Sengupta, não constitui um exemplo do Pacto. Quais são, então, as limitações práticas do Pacto de Desenvolvimento?

Limitações práticas do Pacto de Desenvolvimento

A primeira limitação do Pacto de Desenvolvimento proposto por Sengupta diz respeito a como obter uma participação suficiente de todas as partes interessadas, inclusive da sociedade civil, no processo de desenvolvimento. Se o pacto deve ser financiado por meio de “grupos de apoio” formados pelos países doadores, é provável que os programas nacionais de desenvolvimento somente sejam aprovados se satisfizerem os objetivos dos doadores e as normas da política internacional. Tal circunstância limitará o

controle do país sobre seus programas. Esta é a conclusão do próprio Sengupta em seu Quinto Relatório, no qual compara o modelo do Pacto de Desenvolvimento com a atual abordagem de parcerias para o desenvolvimento – como os Documentos Estratégicos sobre Redução da Pobreza; os Quadros Gerais de Desenvolvimento do Banco Mundial; a Avaliação Conjunta do País, da ONU; e a Matriz de Cooperação das Nações Unidas para o Desenvolvimento.⁵⁰

Um segundo obstáculo a ser transposto pelo Pacto de Desenvolvimento é a visão instrumental dos países desenvolvidos em relação aos direitos humanos. Um pacto baseado em direitos exige que a definição dos programas de desenvolvimento tenha os direitos humanos entre seus principais objetivos. De acordo com Piron (2003), a aplicabilidade dessa abordagem é questionável, tendo em vista que os países desenvolvidos consideram a erradicação da pobreza como o objetivo principal da assistência concedida; o respeito aos direitos humanos, ou sua promoção, é apenas incidental.⁵¹ Além disso, os países em desenvolvimento também tendem a se opor ao Pacto porque “ainda vêm com reservas a idéia de vincular as obrigações internacionais de direitos humanos ao processo de desenvolvimento nacional, que consideram como uma forma de condicionalidade”.⁵²

A terceira dificuldade é a questão da responsabilização (*accountability*). De que modo os indivíduos de um país em desenvolvimento podem exigir um direito ou validar uma reivindicação a um país doador, especialmente diante da inexistência de mecanismos de prestação de contas no plano internacional? Essa questão torna-se ainda mais pertinente ao observarmos que a maioria dos governos doadores apenas se considera responsável perante seus próprios parlamentos. É a eles que devem prestar contas pelas políticas de desenvolvimento, e não aos cidadãos das nações receptoras da ajuda.

Mas a Comissão dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotou uma abordagem distinta. Ao avaliar os relatórios de países desenvolvidos, tais como a Itália e o Japão, a Comissão começou a questionar as delegações sobre os esforços empreendidos com vistas ao atendimento de suas obrigações nos termos do Artigo 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.⁵³ Além disso, como já ficou dito, o Relatório de Desenvolvimento

Humano de 2003 deixa claro que mudanças nas políticas dos países ricos em termos de ajuda, perdão de dívidas, comércio e transferência de tecnologia (oitavo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) são fundamentais para que os demais sete Objetivos sejam atingidos.⁵⁴

A quarta limitação diz respeito à incapacidade de o Pacto de Desenvolvimento reconhecer as realidades atuais nas relações internacionais. A maioria dos países doadores assume o auxílio ao desenvolvimento como ferramenta de sua política externa. A ajuda é utilizada como catalisador para atingir determinados objetivos internacionais. Por exemplo: durante o debate no Conselho de Segurança da ONU em torno de uma segunda resolução autorizando o uso da força contra o Iraque, foi dito que os Estados Unidos estavam oferecendo ajuda a países do terceiro mundo, tal como a Guiné, membro temporário do Conselho de Segurança, em troca de votos de apoio a uma resolução favorável à guerra. Durante a revisão da IV Convenção de Lomé, representantes da Comissão Europeia e de Estados-Membros revelaram, em entrevistas, que entendiam os aumentos nos programas de ajuda como o ás na manga da União Europeia para induzir os Estados do ACP a aceitar as propostas de significativas alterações na Convenção.⁵⁵ Dado esse contexto, os principais atores nas relações internacionais, que são também os principais países doadores, dificilmente viriam a apoiar o Pacto de Desenvolvimento – não apenas porque lhes impõe obrigações e sanções, mas, também, porque reduz sua capacidade de influenciar relações e negociações internacionais.⁵⁶

O Pacto de Desenvolvimento baseia-se na interpretação conceitual do Especialista Independente em relação ao Direito ao Desenvolvimento consignado na Declaração de 1986, que a Comissão dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais já afirmou não ter sido concebida como instrumento operacional, e sim como declaração de princípios gerais.⁵⁷ Nesse contexto, é fácil perceber as dificuldades práticas que o Pacto de Desenvolvimento terá de enfrentar.

Conclusão

O Acordo de Cotonou é um documento operacional firmado entre os países do ACP e a União Europeia, enquanto o Pacto de Desenvolvimento ainda se encontra na prancheta, como

uma proposta do Especialista Independente para a implementação do direito ao desenvolvimento. Ambos têm em comum os princípios de igualdade, não-discriminação e participação. Sua convergência cessa, no entanto, quando se trata do princípio de responsabilização (*accountability*). Tal como a maioria dos acordos de cooperação que o precederam, o Acordo de Cotonou impõe aos países do ACP condições de respeito aos direitos humanos, aos princípios democráticos, ao Estado de Direito e a um bom governo, sem que se imponha à União Européia uma contrapartida de cumprir seu compromisso de fornecer recursos para o desenvolvimento econômico e social.⁵⁸

A ausência de reciprocidade nas obrigações constitui a principal diferença entre o Acordo de Cotonou e o Pacto de Desenvolvimento. O pacto foi concebido de modo a garantir aos países em desenvolvimento que, se desempenharem sua parte no acordo e cumprirem suas obrigações, o programa não será bloqueado por falta de cooperação internacional. Assegura-se tal garantia mediante uma identificação clara das obrigações dos detentores de direitos e de deveres, tornando exequíveis seus respectivos compromissos.

A base conceitual para o Pacto de Desenvolvimento reside na perspectiva adotada pelo Especialista Independente de que a abordagem do desenvolvimento baseada em direitos é aquela que estabelece como seu objetivo principal a realização dos direitos humanos, além da atribuição de poder (*empowerment*). Essa postura é radicalmente diferente da adotada pelos principais países doadores. Para eles, o objetivo do desenvolvimento é a erradicação da pobreza e não, fundamentalmente, o respeito e a promoção dos direitos humanos. Ambos os lados concordam com uma abordagem baseada em direitos, mas divergem quanto a sua interpretação, particularmente sobre a questão da responsabilização (*accountability*). Trata-se do mesmo “impasse conceitual” que caracterizou a aprovação da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 1986. Até que seja superado, não haverá avanços, e o Pacto de Desenvolvimento de Sengupta permanecerá na prancheta.

NOTAS

1. Aprovada pela Resolução 41/128 da Assembléia Geral da ONU, em 4 de dezembro de 1986, com 146 votos a favor, um voto contra (Estados Unidos) e oito abstenções (incluindo Alemanha, Japão e Reino Unido).
2. Ver a Declaração e o Programa de Ação de Viena, de junho de 1993, itens 10, 11, 72 e 73.
3. Resolução da Comissão de Direitos Humanos 1988/72, aprovada por aclamação em 22 de abril de 1998. Até a presente data, o Especialista Independente apresentou seis relatórios ao Grupo de Trabalho Aberto.
4. A idéia de um "pacto" foi inicialmente sugerida pelo Ministro das Relações Exteriores da Noruega, T. Stoltetenberg, no final da década de 80, sendo posteriormente detalhada por outros economistas do desenvolvimento e nos Relatórios do Desenvolvimento Humano. Ver A. Sengupta, nov. 2002.
5. O texto do Acordo de Cotonou, assinado em 23 de junho de 2000, pode ser encontrado em <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/r12101.htm>>. Acesso em 24 jan. 2005.
6. Os países da União Européia signatários do Acordo de Cotonou foram: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia. A partir de 1º de maio de 2004, a União Européia compreende 10 novos Estados-Membros: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polónia e República Tcheca.
7. O Grupo ACP foi fundado em 1975, com a assinatura do Acordo de Georgetown, e inclui os seguintes países: Angola, África do Sul, Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Tchad, Ilhas Comores, Congo, Costa do Marfim, Djibuti, Eritreia, Etiópia, República de Fiji, Gabão, Gâmbia, Gana, Granada, Guiana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Haiti, Ilhas Cook, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Jamaica, Kiribati, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malauí, Mali, Maurício, Mauritânia, Micronésia, Moçambique, Namíbia, Nauru, Níger, Nigéria, Niue, Palau, Papua-Nova Guiné, Quênia, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, República Dominicana, Ruanda, Samoa, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Seychelles, Somália, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Sudão, Suriname, Suazilândia, Tanzânia, Timor Leste, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zâmbia e Zimbábue. Vale observar que Cuba é signatária do Grupo ACP, mas não do Acordo de Cotonou.
8. Artigo 1º do Acordo de Cotonou.

9. Ver S. Marks, 2003, pp. 2-6. O texto descreve as posturas políticas adotadas pelos governos do Norte e do Sul no âmbito das Nações Unidas quanto ao direito ao desenvolvimento.
10. Ver A. Sengupta, 2001, parágrafo 54.
11. Id., parágrafos 59-61.
12. Id., parágrafo 57. Ver também Sengupta (2000), em que o autor argumenta que a redução no nível de pobreza poderia ser vista como meta do direito ao desenvolvimento e que os planos nacionais de redução da pobreza, quando implementados com base nos direitos humanos, podem constituir uma maneira de concretizar esse direito.
13. Ver Sengupta, 2001, parágrafos 68 a 74.
14. Id., parágrafo 63.
15. Id., parágrafo 54.
16. Para uma crítica do Pacto de Desenvolvimento, ver Piron, 2003, pp. 46-61.
17. Id., p. 46.
18. Para uma ampla discussão sobre os papéis constitutivo e instrumental dos direitos humanos para o desenvolvimento, ver Amartya Sen (1999, cap. 2).
19. Para uma apresentação geral do Pacto de Desenvolvimento, ver Sengupta, nov. 2002, pp. 838-889.
20. Id., pp. 848-852.
21. Id., *ibid.*
22. Id., p. 842.
23. Sengupta, 2001, parágrafo 53.
24. Sengupta, nov. 2002, pp. 876-880.
25. Ver Piron, 2002.
26. Ver Comentário Geral n. 3, parágrafos 11-14. Ver também "Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", 9 *Human Rights Quarterly*, 1987, pp. 122-135, parágrafos 25-29. Disponível em <<http://www2.law.uu.nl/english/sim/instr/limburg.asp>>. Acesso em 24 jan. 2005.
27. Ver Paul Hunt, 2002, p. 115: o autor informa que a Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais está desenvolvendo indicadores e parâmetros de direitos humanos.

28. Sengupta, 2001, parágrafo 52. Esse ponto também foi abordado em Sengupta, set. 2002, pp. 12-15.
29. Sengupta, 2001, parágrafos 26-28.
30. Artigo 9º, parágrafo 1º do Acordo de Cotonou.
31. Em seu Relatório Anual de 1989, o Banco Mundial admitiu terem sido levantadas dúvidas sobre os efeitos de suas políticas de ajuste: "Pouco se sabe sobre o efeito geral que os programas de ajuste têm sobre a pobreza" (World Bank Annual Report, Washington, 1989, p. 81).
32. Ver Human Development Report 2003, p. 11. Disponível em <<http://www.undp.org/hdr2003/>>. Acesso em 25 jan. 2005.
33. Sengupta, 2001, parágrafo 29.
34. Artigo 31 do Acordo.
35. Karin Arts, "Gender Aspects of the Cotonou Agreement", WIDE, jan. 2001, pp. 11-12. Disponível em <<http://www.genderandtrade.net/Cotonou/WIDE%20Gender%20and%20Cotonou.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2005.
36. Artigo 13 do Acordo de Cotonou.
37. Sengupta, 2001, parágrafo 30.
38. Ver Artigos 2º e 9º do Acordo de Cotonou.
39. Ver Artigos 4º e 5º do Acordo de Cotonou.
40. Piron, 2003, pp. 56-57.
41. Artigo 57 do Acordo de Cotonou.
42. Sengupta, 2001, parágrafo 31.
43. Ver Artigo 9º do Acordo de Cotonou.
44. Ver Artigos 96 e 97 do Acordo de Cotonou.
45. Ver, em termos gerais, os Artigos 25, 26 e 27 do Acordo de Cotonou.
46. Ver, por exemplo, o ponto de vista britânico no documento do DFID (Department for International Development) do Reino Unido, "Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor". Informe oficial sobre o desenvolvimento internacional. Dez. 2000, p. 14.
47. Ver P. Alston & G. Quinn (1987); Mathew Craven (1995, p. 49). Ver também Paul Hunt, Manfred Nowak & Saddiq Osmani, "Human Rights and Poverty Reduction Strategies". Minuta para discussão elaborada para o Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Fevereiro de 2002, p. 18.

48. Karin Arts, "Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lome Convention", Kluwer Law International, p. 44, 2000.
49. A posição da União Européia sobre o direito ao desenvolvimento parece estar passando por mudanças. Nesse sentido, a embaixadora da Irlanda, Mary Whelan, declarou recentemente: "Em nome da União Européia, quero reiterar nosso compromisso com o direito ao desenvolvimento, tal como consignado na Declaração e no Programa de Ação de Viena. Esse é um compromisso que também se expressa nas parcerias e nos acordos de desenvolvimento que mantemos com diversos países no mundo todo". Ver discurso proferido pela embaixadora na 60ª Sessão da Comissão das Nações Unidas para Direitos Humanos, em 23 de março de 2004.
50. Ver Sengupta, set. 2002, pp. 12-15.
51. Ver Piron, 2003, p. 56.
52. Id.
53. Hunt, 2002, pp. 113-114.
54. Sengupta, 2002.
55. Entrevistas dadas em Bruxelas em 26 e 27 de maio de 1993, citadas em W. Brown, 2002, p. 134.
56. Para uma discussão do papel dos direitos humanos na política exterior dos países desenvolvidos, ver P. Baehr, 1996.
57. Ver "The Incorporation of Economic, Social and Cultural Rights into the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) Process". Comentários adotados pela Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 15 de maio de 1998, parágrafo 5, citado em Anne Orford, 2001, pp. 127-172.
58. Esta é, segundo alguns autores, a condicionalidade em estado puro. Ver P. Hilpold, 2002, pp. 53 a 63-64.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALSTON, Philip & QUINN, Gerard. “The Nature and Scope of State Parties’ Obligations under the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights”. 9 *Human Rights Quarterly*, 156, 1987.
- ARTS, Karin. “Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lome Convention”. *Kluwer Law International*, 2000.
- BAEHR, Peter. *The Role of Human Rights in Foreign Policy*. 2.ed. Macmillan Press Limited, 1996.
- BROWN, William. *The European Union and Africa*. Londres: I. B. Tauris, 2002.
- CRAVEN, Mathew. “The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development”. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- HILPOLD, Peter. “EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance”. 7 *European Foreign Affairs Review*, n. 1, pp. 53-72, 2002.
- HUNT, Paul. “Using Rights as a Shield”. *Human Rights Law and Practice*, v. 6, n. 2, jun. 2002.
- MARKS, Stephen. “Obstacles to the Right to Development”. *Working Paper* n. 17, pp. 2-6, 2003. Disponível em <http://www.hsph.harvard.edu/fxbcenter/FXBC_WP17—Marks.pdf>. Acesso em 15 mar. 2005.
- MAXWELL, Simon & RIDDELL, Roger. “Conditionality or Contract: Perspectives on Partnership for Development”. *Journal of International Development*, v. 10, n. 2, pp. 256-261, 1998.
- ORFORD, Anne. “Globalisation and the Right to Development”. In: P. Alston (ed.), *Peoples’ Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- PIRON, Laure-Hélène. *The Right to Development: A Review of the Current State of the Debate for the Department of International Development*. Abril de 2002. Disponível em <http://www.odi.org.uk/pppg/publications/papers_reports/dfid/issues/rights01/right_to_dev.pdf>. Acesso em 25 jan. 2005.

_____. “Are Development Compacts Required to Realize the Right to Development?”. In: Franciscans International (ed.) *Right to Development: Reflections on the First Four Reports of the Independent Expert on the Right to Development*, pp. 46-61. Genebra, 2003.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SENGUPTA, Arjun. “Second Report of the Independent Expert on the Right to Development”. E/CN.4/2000/WG.18/CRP.1. 11 set. 2000. Disponível em <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/0/4490C26031920601C12569610048A2A0/\\$File/G0015327.pdf?OpenElement](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/0/4490C26031920601C12569610048A2A0/$File/G0015327.pdf?OpenElement)>. Acesso em 24 jan. 2005.

_____. “Fourth Report of the Independent Expert on the Right to Development”. E/CN.4/2002/WG.18/2. 20 dez. 2001. Disponível em <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37?Opendocument>>. Acesso em 15 mar. 2005.

_____. “Fifth Report of the Independent Expert on the Right to Development”. E/CN.4/2002/WG.18/6. 18 set. 2002. Disponível em <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/bc51cabde398c157c1256c4b002a0051?Opendocument>>. Acesso em 24 jan. 2005.

_____. “On the Theory and Practice of the Right to Development”. 24 *Human Rights Quarterly*, nov. 2002. Disponível em <http://muse.jhu.edu/journals/human_rights_quarterly/toc/hrq24.4.html>. Acesso em 24 jan. 2005.