

DIREITOS HUMANOS E LIBERDADES

CONCEITOS CENTRAIS DE UMA NOVA VISÃO DE DESENVOLVIMENTO

Maurício Mota Saboya Pinheiro*

Considerada mais abrangente que certas visões tradicionais do desenvolvimento, a abordagem do desenvolvimento como liberdade – também conhecida como abordagem das capacidades humanas –, de Amartya Sen (2000), necessita ser avaliada no Brasil, sobretudo no momento histórico atual. Após a Constituição de 1988 – e, mais fortemente, a partir dos anos 2000 –, o Estado brasileiro vem assumindo um papel distintivo no processo de desenvolvimento. Ao contrário do velho Estado desenvolvimentista, que parecia orientar as suas ações estratégicas de desenvolvimento pelo mote “crescer primeiro para distribuir depois”, a ação do Estado pós-Constituição de 1988 se articula em geral em torno dos valores da distribuição, equidade, inclusão, justiça social, combate à pobreza e respeito aos direitos humanos. Quando o Estado brasileiro passa a orientar a sua ação por estes princípios, ele passa de fato a buscar o desenvolvimento sob uma óptica mais abrangente que a perspectiva tradicional do crescimento econômico. E no atual contexto, em que se procura repensar o desenvolvimento nacional especificamente em suas dimensões humana e participativa, nada mais oportuno que um esforço para repensar o próprio conceito de desenvolvimento à luz dos direitos humanos e das liberdades. Hoje em dia, poucas abordagens teóricas seriam mais adequadas para este propósito que a do desenvolvimento como liberdade.

Este artigo tem um duplo objetivo. Em primeiro lugar, discutir brevemente as relações conceituais entre o desenvolvimento, os direitos humanos e as liberdades humanas, na abordagem do desenvolvimento como liberdade. Em segundo lugar, o texto propõe-se a indicar como estes conceitos poderiam ser aplicados a uma análise da política nacional de direitos humanos.

Para Sen (2000), o termo “desenvolvimento” denota um processo complexo, cujo fim último, o *bem das pessoas*, é associado à *liberdade*, isto é, ao poder – autonomia, autodeterminação – das pessoas para alcançarem o estilo de vida que racionalmente valorizam. Além da noção de liberdade, em sentido abstrato, o desenvolvimento se associa também às liberdades concretas das pessoas. Fala-se de *liberdades*, no plural, com referência às diversas atividades e estados específicos valorizados pelas pessoas e passíveis de serem alcançados. Assim, pode-se falar da “liberdade de adquirir bens e serviços”, “liberdade de ser saudável”, “liberdade de não ser sujeito à morte prematura” etc. Deste ponto de vista, o desenvolvimento deve visar, acima de tudo, à expansão das liberdades dos indivíduos, e é exatamente por esta expansão que se “mede” o progresso de uma sociedade, muito mais que pelo crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita*, ou por outras variáveis econômicas.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Pesquisas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

As liberdades individuais se interconectam e se complementam, de tal forma que a violação de uma liberdade básica acarreta a privação de toda uma cadeia de outras liberdades e direitos individuais. Por exemplo, a violação de uma liberdade econômica de uma pessoa – como a sua exposição ao desemprego prolongado – pode causar a violação de uma liberdade essencial – como, por exemplo, a perda da oportunidade de se alimentar adequadamente. De modo análogo, a promoção e proteção de certas liberdades fundamentais tendem a favorecer o florescimento de outras liberdades. Estes vínculos causais, que se estendem a todas as liberdades fundamentais e podem atuar tanto positiva quanto negativamente, indicam um aspecto crucial do conceito seniano de liberdade, a saber, o fato de este conceito se aplicar a *estados descritivos* (factuais) das pessoas, e não apenas à normatividade das coisas que devem ser buscadas como *bens* para as pessoas.

A diferença entre os aspectos descritivos e prescritivos (normativos) do conceito seniano de liberdade, assinalada no parágrafo anterior, oferece-nos a oportunidade de fazer a distinção entre as liberdades e os direitos. Enquanto as liberdades – na condição de estados de coisas em que as pessoas podem ser ou fazer certas coisas – podem ter um elemento descritivo, factual e objetivo (ancorado diretamente em certos estados de coisas do mundo – por exemplo, “ser bem nutrido”, “participar da vida política” etc.) –, os direitos estão totalmente contidos na esfera das normas e dos valores, afirmando a importância e o valor de certas coisas para as pessoas.

Apesar de suas diferenças constitutivas, direitos e liberdades humanas se conectam, pois quando se enuncia um direito humano, afirma-se o valor de certa liberdade para alguém. Por exemplo, quando se afirma que todo ser humano tem o direito à vida, afirma-se que a liberdade de estar vivo é importante para si mesmo. Outro exemplo: ao ter a oportunidade de expressar sua opinião livremente, a pessoa tem uma liberdade positiva, isto é, participa do estado de coisas objetivo de “poder expressar a sua opinião”. Na medida em que esta liberdade seja considerada suficientemente importante – na verdade, ela é avaliada como fundamental em sociedades democráticas modernas –, poderá adentrar a esfera dos valores e fazer parte do rol dos direitos humanos. Logo, na perspectiva do desenvolvimento como liberdade, o conceito de *liberdades individuais* (entendido em um sentido objetivo) fundamenta e articula os *direitos humanos*, podendo-se dizer que há um vínculo lógico entre os direitos e as liberdades.

Volte-se à questão da relação entre as liberdades individuais e o desenvolvimento. Quanto maior a liberdade dos indivíduos, mais eles podem “melhorar” a si próprios e influenciar positivamente a comunidade em que vivem. Dito de outro modo, a condição de autonomia dos agentes (*agency*) é fundamental para que estes possam usar as suas liberdades – estar bem educado, ter boa saúde etc. – como *meios* para o desenvolvimento. Portanto, no exercício da condição de agente, as liberdades pessoais podem funcionar como instrumentos para o desenvolvimento e, como tal, elas se interconectam causalmente, como se fossem as engrenagens de uma máquina. As diversas liberdades atuam umas sobre as outras, podendo gerar círculos virtuosos de expansão da liberdade geral – por exemplo, indivíduos bem educados, informados e saudáveis sendo capazes, por isso, de fazer escolhas políticas de boa qualidade –, ou, em sentido contrário, os diversos tipos de privação de liberdades (analfabetismo, pobreza, doenças) podem interagir em um círculo vicioso, gerando mais privação e subdesenvolvimento.

Por conseguinte, na visão de Amartya Sen (2000), a liberdade constitui a essência, a métrica e a “maquinaria” do desenvolvimento ao mesmo tempo que é fundamento conceitual dos direitos humanos. Ademais, ao manterem entre si conexões causais e empíricas, as liberdades proveem

fundamentos para se entender a interdependência dos diferentes direitos humanos, como o direito à vida, o direito ao bem-estar e o direito à participação política. Em poucas palavras, estes direitos são interdependentes no plano conceitual porque as liberdades nas quais eles se fundam são causalmente interdependentes.

Logo, quando as ações públicas fomentam e protegem as capacidades e os direitos humanos, as liberdades que lhes subjazem podem, por força de suas interconexões causais, atuar sinergicamente no desenvolvimento, podendo inclusive favorecer o crescimento econômico. Em particular, ao promoverem e protegerem as liberdades humanas subjacentes – o que se pode dar pelas vias institucionais e legais, mas não exclusivamente por estas –, as políticas de direitos humanos atuam indiretamente como indutores do desenvolvimento. O desenvolvimento se dá não apenas porque há uma chancela pública a um conjunto de liberdades – vida, segurança, educação, saúde, oportunidades econômicas, participação política etc. –, que constituem substantivamente o desenvolvimento, mas também porque estas liberdades atuam de maneira causal, efetiva e sinérgica, autoalimentando-se em uma espécie de círculo virtuoso.

Por tudo o que foi dito, uma política de direitos humanos conta como política de desenvolvimento, de acordo com a abordagem das capacidades humanas. No Brasil, a política de direitos humanos é conduzida pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), com base no Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 (Brasil, 2010). O programa é um documento de âmbito bastante amplo, cuja estrutura reúne diretrizes bastante heterogêneas. As suas ações abrangem *inter alia* a produção de relatórios de acompanhamento de políticas voltadas para diversos grupos sociais vulneráveis – afrodescendentes, indígenas, populações e comunidades tradicionais, minorias religiosas etc. Esta heterogeneidade reflete, em parte, o modo como o PNDH-3 foi formado, na base de um diálogo entre o Estado e a sociedade civil, e a partir da contribuição de muitos atores sociais distintos.

Em que pese a sua heterogeneidade, o PNDH-3 organiza-se em torno de certos elementos – ações programáticas, objetivos estratégicos e diretrizes gerais –, que procuram dar uma unidade ao conjunto das diversas ações do governo federal na área dos direitos humanos. Em particular, objetiva-se a transversalidade temática e a articulação institucional dos itens do programa, o que se reflete na atribuição de diferentes ministérios e órgãos públicos como responsáveis pelas ações programáticas, bem como na designação de inúmeras “instituições parceiras” da SDH, sob a coordenação desta secretaria.

Esse esforço de articulação institucional configura uma atitude de reconhecimento, por parte do governo federal, com respeito aos consagrados princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Revela também a progressiva transformação da política nacional de direitos humanos em uma autêntica política de Estado, cujo alcance deve ir além dos programas de curto prazo deste ou daquele presidente da República. Neste aspecto, cabe ressaltar que as metas do PNDH-3 têm sido incorporadas aos instrumentos de planejamento e orçamento do governo, convertendo-se em programas e ações específicas com recursos financeiros assegurados nas leis orçamentárias anuais, e em conformidade com o Plano Plurianual.

Não obstante o mérito dos esforços envidados, são enormes os desafios para a concepção, a implementação, o monitoramento e a avaliação de uma política “de Estado” de direitos humanos no Brasil. Em especial, há desafios importantes na fundamentação teórico-conceitual dos direitos humanos – a fim de colocar o discurso em defesa dos direitos humanos em um quadro intelectual mais

sólido, capaz de amparar (e ao mesmo tempo transcender) o mero apelo político deste discurso –, na sistematização de dados e informações sobre os direitos humanos, no aperfeiçoamento dos mecanismos de participação cidadã de grupos sociais historicamente discriminados e/ou excluídos, na promoção da integração das diversas instituições e políticas públicas visando à promoção dos direitos humanos, e muitos outros desafios.

A abordagem do desenvolvimento como liberdade aponta para a necessidade de avaliar a política nacional de direitos humanos, tendo como pano de fundo uma perspectiva do desenvolvimento nacional que traga os direitos das pessoas para o “centro do palco”, rompendo de vez com aquela visão estreita que insiste em conceber e em “medir” o desenvolvimento com base apenas nas métricas do PIB e da renda. Esta avaliação pode considerar questionamentos acerca de quais direitos a política pretenderia fomentar, proteger e respeitar; de quais liberdades subjacentes aos direitos humanos a política afetaria; como estas liberdades poderiam conectar-se sinergicamente em um “círculo virtuoso de desenvolvimento”; que papel desempenharia a rede de instituições públicas e privadas neste processo; e como a justiça social, o perfil distributivo – de renda, riqueza e capacidades das pessoas – e a pobreza seriam afetados pela política de direitos humanos. A abordagem do desenvolvimento como liberdade, brevemente caracterizada neste texto, pode fornecer princípios normativos e inspirar a construção de novos métodos para responder estas perguntas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SEDH/PR, 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>>.

SEN, A. K. Development as freedom. New York: Anchor Books, 2000.