

VOLUME XLI — N.º 1

R E V I S T A
DA FACULDADE
DE DIREITO
DA UNIVERSIDADE
DE LISBOA



2 0 0 0



Coimbra Editora

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA
fundada em 1917
Periodicidade semestral
XLI — N.º 1 - 2000

COMISSÃO DE REDACÇÃO

Presidente - PROF. DOUTOR MARTIM DE ALBUQUERQUE
Vogais - PROF. DOUTOR JORGE MIRANDA
- PROF. DOUTOR CARLOS PAMPLONA CORTE-REAL
- PROF. DOUTOR EDUARDO PAZ FERREIRA
- MESTRE LUÍS MÁXIMO DOS SANTOS
- MESTRE EDUARDO VERA-CRUZ PINTO (Secretário)
- MESTRA ISABEL ALEXANDRE

PROPRIEDADE E SECRETARIADO

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade
1649-014 Lisboa — Portugal
Telefone 217 977 053/54 — Telecópia 217 950 303

EDIÇÃO, EXECUÇÃO GRÁFICA E DISTRIBUIÇÃO



COIMBRA EDITORA, LIMITADA

Rua do Arnado — Apartado 101 — 3001-951 Coimbra — Portugal
Telefs. 239 82 3372 / 239 82 5459 — Fax 239 83 7531

Publicação subsidiada pela Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica

ISSN 0870-3116

Depósito Legal n.º 75 611/95

Dezembro de 2000

I Doutrina

<i>Paulo de Pitta e Cunha</i> — Os impulsos federais na Construção Europeia	7
<i>Jorge Miranda</i> — Sobre a <i>Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia</i> . Parecer Breve.....	17
<i>Eduardo Paz Ferreira</i> — Desenvolvimento e Direitos Humanos.....	23
<i>António Pedro Barbas Homem</i> — A organização institucional das relações internacionais, dos descobrimentos ao liberalismo.....	35
<i>Ana Ferenanda Neves</i> — Os “desassossegos” de regime da função pública...	49
<i>Bernardo Diniz de Ayala</i> — Monismo(s) ou Dualismo(s) em Direito Administrativo (?). Gestão Pública, Gestão Privada e Controlo Jurisdicional da Actividade Administrativa	71
<i>Luís Pedro Pereira Coutinho</i> — As Duas Subtracções. Esboço de uma Reconstrução da Separação entre as funções de Legislar e de Administrar	99
<i>Jorge Bacelar Gouveia</i> — Autonomia Regional, Procedimento Legislativo e Confirmação Parlamentar	135
<i>Leonel Severo Rocha</i> — Teoria do Direito e Transnacionalização.....	183
<i>Edson Xavier Lucena de Araújo</i> — Serviços Públicos e Tutela do Consumidor	189
<i>Cláudio Brandão</i> — Inconsciência de Antijuridicidade — Sua visão na dogmática penal e nos tribunais brasileiros.....	251

II Jurisprudência

<i>Frederico Lacerda da Costa Pinto</i> — Tendências da Jurisprudência sobre contra-ordenações no âmbito dos Mercados de Valores Mobiliários ..	299
---	-----

III Legislação

<i>José de Oliveira Ascensão</i> — Parecer sobre a “Proposta de Alteração ao Código da Propriedade Industrial”	317
--	-----

IV Vida Universitária

<i>José de Oliveira Ascensão</i> — Parecer sobre o relatório apresentado pela Doutora Fernanda Palma no Concurso para professor associado da Faculdade de Direito de Lisboa.....	339
<i>Ruy de Albuquerque</i> — Evocação de Raúl Ventura	345

<i>Ruy de Albuquerque</i> — Apreciação crítica do Relatório sobre o programa, o conteúdo e os métodos de ensino apresentado pelo Prof. Doutor António dos Santos Justo no Concurso para Professor Agregado.....	365
<i>José de Oliveira Ascensão</i> — Elogio do Doutorando, Sua Eminência o Cardeal Dom Alexandre do Nascimento	373
Discurso de Sua Eminência o Cardeal Dom Alexandre do Nascimento...	381
<i>Paulo de Pitta e Cunha</i> — Elogio ao Professor Sir Alan Peacock.....	387
<i>Alan Peacock</i> — Economics and law: An irresistible combination	391
<i>Jorge Miranda</i> — A Constituição Laboral ou do Trabalho — Súmula da lição proferida no 1.º Curso de Pós-Graduação de Direito do Trabalho — 5 de Janeiro de 2000.....	395
<i>Jorge Miranda</i> — Curso de pós-graduação de Ciências Jurídico-Ambientais. Ano Lectivo 1999/2000. Direito Constitucional do Ambiente. Programa.....	399
<i>Jorge Miranda</i> — Universidade dos Açores e Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Curso de Direito Regional — Módulo de Justiça Constitucional — 31 de Março de 2000	403
<i>Maria Luísa Duarte</i> — Direito Administrativo Europeu — Programa e Bibliografia.....	409
<i>Paulo Otero</i> — Sumários de um Curso de Direitos Fundamentais.....	417
<i>José de Melo Alexandrino</i> — Das insuficiências do direito disciplinar aplicável aos estudantes universitários.....	433
<i>Eduardo Vera-Cruz Pinto</i> — A formação de quadros administrativo-parlamentares sobre direitos humanos, democracia e sociedade plural em Cabo Verde — Relatório	443
<i>Florbela Pires</i> — Faculdade de Direito de Lisboa — Faculdade de Direito de Bissau. Direito Internacional Privado 1997/1998 — Março de 2000.....	485
<i>Airi Rovio-Johansson</i> — Institutional Audit of the University of Lisbon...	491
Memorando sobre a insuficiência do número de docentes na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa	509
Memorando (relativo a um novo edifício para os Institutos de Investigação)...	515
Protocolo com vista à reconstrução de Timor	517
Convénio entre o Conselho Nacional de Resistência Timorense e a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa	519
Timor e o Direito	521

v **Trabalhos de Alunos**

<i>Gabriel António Órfão Gonçalves</i> — Da Personalidade Jurídica do Nascituro	525
---	-----

DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS

EDUARDO PAZ FERREIRA (*)

I. INTRODUÇÃO

Entre os factos relevantes que assinalaram o ano académico de 1999-2000 na Faculdade de Direito de Lisboa, merece um lugar de especial destaque o doutoramento *honoris causa* de Sua Eminência, o Cardeal Dom Alexandre Nascimento, que teve lugar decorridos tantos anos sobre a sua licenciatura em Direito, efectuada em condições especialmente difíceis, resultantes de tomadas de posição política na terra natal que lhe valeram a fixação de residência em Lisboa.

O doutoramento de Dom Alexandre Nascimento causou natural alegria entre todos os doutores da casa, por razões que têm a ver com a sua personalidade e com o reconhecimento da sua acção, mas estou em crer que, também, pelo facto de com este acto se atestar a capacidade que a Universidade revela para homenagear, de entre os seus antigos alunos, aqueles que se foram distinguindo nos mais diversos domínios e que souberam aproveitar os conhecimentos que aqui lhes foram ministrados para ajudar os grupos profissionais ou sociais em que se inseriram.

No doutoramento de Dom Alexandre Nascimento há, ainda, que reconhecer uma demonstração de sensibilidade da Escola para com os problemas do desenvolvimento económico e de solidariedade para com aqueles que se batem por construir sociedades mais justas. Permita-se-me, assim que, na distinção outorgada ao Cardeal de Luanda veja também um sinal dado a todos quantos lutam e lutaram por uma Angola livre e digna.

Casado com uma angolana, é compreensível que este seja um tema que me é especialmente próximo e doloroso e que não possa deixar prestar uma sentida e magoada homenagem a todos os que na família da minha mulher, antes e depois da independência, sacrificaram a tranquilidade e a vida em busca da construção de uma sociedade melhor.

Creio, que uma das melhores formas que podemos encontrar para homenagear quantos se batem ou bateram, sacrificando as vidas pela construção de sociedades mais justas, é a reflexão sobre a problemática do desenvolvimento, única forma de pôr cobro ao sofrimento do povo angolano e de tantos outros povos que Sua Eminência recordou na sessão do doutoramento.

A reflexão sobre o desenvolvimento económico em África permite-me, aliás, evocar sentidamente a memória de outro antigo aluno desta casa, e meu colega de curso e

(*) Texto desenvolvido a partir de uma intervenção numa mesa redonda em homenagem do Cardeal Dom Alexandre Nascimento, aquando do seu doutoramento *honoris causa* pela Universidade de Lisboa.

amigo fraterno — Renato Cardoso — militante desde sempre da causa da independência do seu país e que viria, posteriormente, a ter um papel fundamental na abertura democrática em Cabo Verde e a produzir textos muito importantes sobre esta matéria, antes de ser brutalmente assassinado em condições nunca cabalmente esclarecidas.

Era Renato Cardoso quem, numa conferência proferida no Instituto Democracia e Liberdade, afirmava, com referência à situação africana, que o desenvolvimento "é o anseio fundamental dos povos do Continente: em boa verdade é a razão e legitimação dos próprios processos de independência" (1).

É esse desenvolvimento que tarda e que ceifa tantos dos melhores filhos das novas nações ou os obriga a partir e a colocar a sua inteligência e o seu saber ao serviço de outros Estados, que é objecto desta reflexão preliminar sobre um tema a que espero voltar.

Naturalmente que a circunstância do presente texto ser inspirado numa mesa redonda em que intervieram os professores Pitta e Cunha e Sousa Franco leva-me a dar público testemunho da importância que, também nesse plano, tiveram para a minha formação, pois foi como aluno deles que aprendi a interessar-me pelas questões das relações económicas internacionais e pela problemática do desenvolvimento, há já mais de vinte e cinco anos.

Vivíamos, então, num ambiente económico e político muito diverso.

No plano interno, a ausência de liberdades democráticas não nos impedia de lutar pelo desenvolvimento económico ou de admirar as sociedades que conjugavam justiça e liberdade e se tinham juntado para criar a Comunidade Económica Europeia.

No plano internacional, eram os anos de ouro das teorias do desenvolvimento económico e da solidariedade com as novas nações e com os movimentos anti-coloniais.

Desde então, cumpriu-se largamente em Portugal a promessa feita pelo Movimento das Forças Armadas de democratizar, descolonizar e desenvolver. O percurso que seguimos torna-nos especialmente sensíveis aos países onde ainda não foi possível cumprir o desiderato de desenvolvimento que estava subjacente à independência.

No entanto, a passagem da guerra ao desenvolvimento é seguramente a tarefa fundamental de Angola, como afirmava, há alguns anos um importante político angolano, Lopo de Nascimento (2).

A interligação entre a paz e o desenvolvimento económico não pode ser esquecida. Paulo VI tinha-o bem presente quando, na mensagem *A Paz é Possível* (3), afirmava: "primeiro a espada, e depois o arado. Parece que tal convicção se sobrepõe a quaisquer outras, mesmos nalguns povos em vias de desenvolvimento que se inserem laboriosamente na civilização moderna. Fazem sacrifícios enormes, sujeitando-se ao estritamente necessário a uma vida elementar, racionando a alimentação e reduzindo a assistência médica,

(1) "Desenvolvimento e Cooperação — A Perspectiva Africana", *Democracia e Liberdade*, Fevereiro-Março de 1986, pág. 58.

(2) "De L'indépendance à la Guerre, de la Guerre au Développement", *L'Événement Européen*, n.º 19, Setembro de 1992, págs. 109 e segs.

(3) Mensagem Pontifícia, edição portuguesa da Comissão do Dia da Paz do Patriarcado de Lisboa, Dezembro de 1992, págs. 7-8.

a instrução, os transportes, a habitação e até mesmo a verdadeira independência económica e política e tudo para se armarem e assim poderem incutir terror e dominar os povos vizinhos, pensando, com frequência, não já em lhes oferecerem amizade, colaboração e condições de bem estar, mas sim um ameaçador aspecto de superioridade na arte da agressão e da guerra. A paz, muitos assim o pensam e chegam a afirmar, é impossível, quer como ideal, quer como realidade".

A persistência da violência nos países africanos que ascenderam à independência constitui, aliás, um dos aspectos mais marcadamente negativos das identidades pós-coloniais (4) e que contribuíram de forma decisiva para as dificuldades económicas actuais.

Deverá, por outro lado, recordar-se que o debate africano sobre o desenvolvimento económico só se concretizou plenamente num momento posterior à independência.

É certo que as questões do desenvolvimento já tinham estado ligadas às da independência, como é de resto, bem patente nos mais lúcidos nacionalistas africanos como Amílcar Cabral (5), mas como afirmava Renato Cardoso, "Hoje a África fala de desenvolvimento com tanta insistência em parte porque resolveu já, na sua maioria, problemas que, de facto, são prévios, Resolveu a questão do "ser". Ser entidade, ser país, ser parte na história" (6).

Mas, seguindo sempre o mesmo autor, se a independência tinha de se legitimar pelo desenvolvimento, os escassos resultados conseguidos levam a que os povos e os dirigentes se interroguem, pelo que conclui "Vinte e cinco anos após onde estamos nós? Qual o nível de bem-estar que conseguimos? Que futuro? Este é o cerne das interrogações da África a si própria".

Mas, se em 1986, essas eram interrogações profundamente pertinentes e que revelavam a enorme capacidade de reflexão do autor, os anos que se seguiram vieram colocar ainda novos dados para essa análise e para esse questionamento de modelos, ao mesmo tempo que criavam novos desafios éticos a toda a humanidade.

II. A ÁFRICA E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

Ficou já assinalado como a independência foi normalmente associada à esperança de um surto de desenvolvimento que assegurasse melhores níveis de bem estar para as populações anteriormente colonizadas, mas, na realidade, esse efeito não se veio a produzir na generalidade do continente africano, ainda que algumas economias, já na década de noventa, dessem sinais positivos e apresentassem taxas de crescimento apreciáveis (7).

(4) Vd., a este propósito, *Postcolonial Identities in Africa*, organizado por Richard Werbner e Terence Ranger, Zed Books, London and New Jersey, 1996.

(5) Sobre o pensamento de Amílcar Cabral, vd. Mário de Andrade, *Amílcar Cabral — Essai de Biographie*, Maspero, Paris, 1990, e o volume colectivo *Continuar Cabral*, Estampa, Lisboa, 1983 e, mais genericamente sobre as posições dos dirigentes dos movimentos nacionalistas nas antigas colónias portuguesas, Dalila Cabrita Mateus, *A Luta pela Independência. A Formação das Elites Fundadoras da Frelimo, MPLA e PAIGC*, Inquérito, Lisboa, 1999.

(6) *Ob. cit.*, pág. 60.

(7) Vd. Frédéric Teulon, *Problèmes Économiques Contemporains. Les Pays en Développement*, Hachette, Paris, 1999, págs. 50 e segs.

A frieza das estatísticas espelha, no entanto, um declínio dos produtos internos brutos destes países, patente na quebra das exportações, na diminuição do grau de auto-suficiência alimentar, no falhanço das tentativas de industrialização e na progressiva diminuição da percentagem do Continente no comércio mundial ou, ainda, na retracção dos fluxos de investimento estrangeiro.

Essa progressiva decadência económica ocorre em paralelo com uma perda de importância na cena política, atribuível em larga medida ao desaparecimento de uma situação bipolar de conflito entre as duas superpotências.

O desaparecimento do bloco soviético e o ruir das convicções marxistas vieram, por outro lado, pôr em causa o modelo de desenvolvimento adoptado pela generalidade dos Estados africanos, num momento em que se é certo que a globalização abre novas perspectivas e novas maneiras de pensar o desenvolvimento, nem por isso deixa de ser caracterizada por uma glorificação absoluta do mercado, que tantas vezes esquece qualquer preocupação de justiça, como nos foi recordado no doutoramento de Dom Alexandre pelo professor Oliveira Ascensão.

A circunstância de as independências africanas terem ocorrido em pleno período da guerra fria ou de luta pela influência geo-política de um dos blocos levou, aliás, a que toda a problemática do desenvolvimento fosse muito marcada ideologicamente sendo poucos os economistas que resistiram a apresentar propostas de desenvolvimento que não passassem pelo recurso ao planeamento central ou, alternativamente, pela afirmação do liberalismo mais desenfreado.

Naturalmente que é preciso não esquecer que os trabalhos sobre desenvolvimento económico ou a autonomização dos estudos de economia do desenvolvimento são relativamente recentes, tendo apenas surgido após a Segunda Guerra Mundial⁽⁸⁾, ainda que se possa admitir que a ideia não é recente e que já em Adam Smith se apresentava sob a forma das referências à situação dos pobres⁽⁹⁾.

Foi, de facto, sobretudo a partir dos anos cinquenta que se tornou claro que o problema do desenvolvimento era essencialmente uma problema de resposta à diferença fundamental de níveis de qualidade de vida entre os países instalados e aqueles que tinham sido mantidos afastados da prosperidade e que pretendiam ascender ao mesmo nível de bem estar e desenvolvimento já alcançado pelos outros.

O debate sobre desenvolvimento económico viria, no entanto, a passar por duas linhas autónomas de pensamento: uma primeira de carácter marcadamente economicista e outra em que o desenvolvimento é encarado por uma forma mais complexa.

Dentro da primeira abordagem, tornou-se particularmente importante a apreciação dos indicadores económicos fundamentais: taxa de crescimento, PIB/per capita, grau de industrialização etç.; desenvolvendo-se os debates entre os autores marxistas, que preconizavam a resolução dos problemas através do recurso à planificação e a processos de protecção económica e entre os autores de formação liberal, que não hesitavam em

(8) Ver, a propósito das ambiguidades do tema desenvolvimento, Immanuel Wallerstein, "Development Lodestar or Illusion?", in Leslie Sklair (ed.), *Capitalism and Development*, Routledge, London, 1994, págs. 3 e segs.

(9) Cfr., a este respeito, Clive Bell, "Development Economics", in *The New Palgrave: Economic Development*, MacMillan Press, London, 1989, págs. 1 e segs.

ver no mercado e na liberdade de comércio a panaceia para todos os males dos países menos desenvolvidos.

Naturalmente que, mesmo dentro dessa perspectiva, é possível encontrar vias originais como a traçada Hirschman⁽¹⁰⁾, um autor igualmente crítico do planeamento económico rígido e do liberalismo traduzido no *laissez faire*, e defensor do recurso a um desenvolvimento com ritmos diferenciados, que procure os sectores capazes de estimular e permitir o aparecimento de energias escondidas.

No outro polo de abordagem, importa destacar autores como Perroux⁽¹¹⁾, um tanto injustamente esquecido num momento em que o debate sobre o desenvolvimento económico se reanima, que se aperceberam de que o desenvolvimento representava uma combinação de alterações mentais e sociais de uma população que a tornam capaz de conduzir um processo cumulativo e duradouro de aumento do produto interno.

É esse tipo de concepção que tende a ser desenvolvido recentemente pelos mais lúcidos estudiosos da problemática do desenvolvimento e da pobreza, com natural relevo para Amartya Sen, prémio Nobel da Economia de 1998, para quem o desenvolvimento se identifica com liberdade⁽¹²⁾.

Sen vem, de facto, pôr em evidência que o desenvolvimento não é uma mera alteração quantitativa, antes dependendo de toda uma série de factores como a melhoria das condições de saúde, educação, assim como da alteração dos quadros institucionais e políticos, por forma a assegurar a democracia e a liberdade de expressão.

É nesse contexto que aquele autor pode afirmar que "o desenvolvimento requer que sejam removidas todas as principais fontes de ausência de liberdade: a pobreza, como a tirania, as escassas oportunidades económicas, tal como a sistemática privação social; a negligência dos serviços públicos, tal como a intolerância e a omnipresença dos Estados repressivos"⁽¹³⁾.

A concepção de Amartya Sen não anda, em todo o caso, longe da expressa por alguns dos mais lúcidos líderes africanos. Bastará, a este propósito, recordar quanto afirmava Senghor, dirigindo-se à comissão de redacção da Carta Africana dos Direitos do Homem, "a nossa concepção global dos direitos humanos é marcada pelo direito ao desenvolvimento, uma vez que este integra todos os direitos económicos, sociais e culturais, assim como os civis e políticos. O desenvolvimento é, antes de tudo mais, uma mudança de qualidade de vida e não só o crescimento económico, obtido a qualquer custo na repressão cega de indivíduos e povos. É o pleno desenvolvimento de cada homem na sua comunidade".

Vários foram, de facto, os homens de Estado africanos que conseguiram aliar a capacidade de governar com a de reflectir sobre os caminhos do desenvolvimento.

Impressiona, a este propósito, de forma especial a lucidez de Renato Cardoso

⁽¹⁰⁾ *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958.

⁽¹¹⁾ *L'Économie du XXème Siècle*, PUF, Paris, 1969, e *Pour une Philosophie du Nouveau Développement*, Aubier, Paris, 1981.

⁽¹²⁾ Ver, em especial e por último, *Development as Freedom*, Knopf, New York, 1999.

⁽¹³⁾ *Ob. cit.*, pág. 3.

— que cito mais uma vez — ao proclamar que a promoção de uma dinâmica capaz de inverter a situação dos novos Estados implicava diversas rupturas:

- ruptura com os conceitos e hábitos que não privilegiam o progresso, como o imobilismo e indiferença política das populações, a irresponsabilidade e o mimetismo das classes favorecidas;
- ruptura com as tendências dominantes das estruturas administrativas que, muito frequentemente, não se responsabilizavam perante a sociedade que serviam; não detinham uma verdadeira noção de interesse público; não se entendiam como factores de progresso;
- ruptura com sistemas políticos e económicos de relacionamento com as ex-metrópoles preparados para perpetuar a subordinação colonial;
- ruptura com a dinâmica de divisão instalada pelos poderes coloniais entre os Estados e dentro dos Estados Africanos ⁽¹⁴⁾.

III. DESENVOLVIMENTO E ORDEM ECONÓMICA INTERNACIONAL

Qualquer que seja a concepção de desenvolvimento que se perfilhe, não se pode ignorar que estamos em presença de uma situação que encontra as suas raízes numa ordem económica internacional previamente estabelecida e que conduziu à criação de profundas desigualdades entre dois grupos de países.

O desenvolvimento económico corresponde a uma tentativa de fazer cessar uma situação em que vivemos num mundo de uma opulência quase sem limites, mas em que a maioria da população mundial é privada da satisfação das necessidades básicas. Ora, essa tentativa de entrada no mercado da prosperidade ocorre num momento de afirmação de regras individualistas e da defesa da concorrência como única força do progresso, o que leva a colocar a questão de saber se ainda faz sentido preocuparmo-nos com o desenvolvimento económico, ou se nos devemos conformar com uma ordem económica internacional e interna que esquece as mais elementares necessidades dos povos, limitando-se a garantir os direitos dos mais fortes, dos mais aptos, dos mais bafejados pela fortuna ou dos mais audazes.

Seguramente que se impõe uma resposta positiva à questão, resposta que é clara para quem segue a actualidade noticiosa e vê o sofrimento para que não há palavras de milhões e milhões de seres humanos e, em especial, de milhões de crianças.

Esse sofrimento é a demonstração evidente de que os novos Estados como a comunidade internacional falharam na sua promessa de desenvolvimento, e interessará, então, que nos interroguemos sobre se a actual situação é sustentável.

Ficou já assinalada a importância da actuação dos próprios Estados no domínio da criação de condições para o desenvolvimento económico, mas essa actuação não pode levar a esquecer a responsabilidade da comunidade internacional.

(14) *Ob. cit.*, pág. 64.

A este propósito, haverá, todavia que reconhecer que, entre os teóricos das relações internacionais há, muitas vezes, tendência para colocar grande ênfase na diferença entre a ordem e a justiça, considerando a primeira como o valor prioritário das relações internacionais, com exclusão das considerações relacionadas com a justiça.

Esta visão "realista" das relações internacionais partiria, assim, do princípio de que existem no plano interno relações entre grupos de indivíduos que justificam que se coloquem questões de moralidade, que se explicam pelos laços de nacionalidade, mas que não existiriam os mesmos laços na comunidade internacional, caracterizada pela existência de relações entre os Estados assentes em considerações pragmáticas e de potencial conflitualidade (15).

É uma posição de um profundo cepticismo e que é contrariada crescentemente pelo esforço de construção uma sociedade internacional baseada na cooperação e na solidariedade — valores para que apela a Carta das Nações Unidas — pela tentativa de construir soluções regionais que passam pela aceitação de modelos de justiça, segurança e política externa comum — como sucede com a Comunidade Europeia — ou, até, pelas recentes acções internacionais que afirmaram um direito de ingerência para a defesa dos direitos humanos.

Não se pode, de resto, deixar de ver nos próprios princípios tradicionais do direito internacional como o da igualdade, da autodeterminação, da legítima defesa e da vinculação pelos compromissos internacionais, uma tentativa de construção de uma sociedade internacional baseada em princípios morais.

A crescente interligação entre os Estados, bem como a tentativa de os fazer comungar de um mesmo modelo de sociedade e do mesmo paradigma de justiça, parece envolver uma opção pela consideração dos problemas da justiça distributiva numa perspectiva que não é limitada pelas fronteiras nacionais.

A mundialização das relações económicas exige, com efeito, uma contrapartida clara na aceitação de um conceito de justiça que possa congrega o mais vasto consenso a nível mundial, não se podendo reduzir à ultrapassagem das fronteiras nos movimentos comerciais ou financeiros (16).

A mais sedutora construção intelectual deste ponto de vista fica a dever-se a Charles Beitz (17), que procurou aplicar a concepção de justiça de Rawls, formulada a propósito dos problemas distributivos no interior de um mesmo Estado, teorizando um princípio de redistribuição das receitas, que implicaria que os Estados ricos deveriam auxiliar aqueles que se encontram em situação de pobreza (18).

Trata-se de uma construção teórica de justiça que vai de encontro àquilo que vem

(15) Para uma avaliação destas posições, vd. Janna Thompson, *Justice and World Order*, Routledge, London, 1992.

(16) Ver uma enérgica defesa deste ponto de vista em Sarah Owen Vanderluis e Paris Yeros, "Ethics and Poverty in a Global Era", in *Poverty in World Politics*, MacMillan Press, 2000.

(17) *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press, 1979.

(18) Não se poderá, todavia, ignorar que Rawls, *The Law of Peoples*, Harvard University Press, 1999, págs. 115 e segs. se viria a mostrar muito crítico dessa extensão ao plano internacional das suas concepções sobre justiça. Apoiando e desenvolvendo a posição de Beitz, cfr., por outro lado, Peter Brown, *Ethics, Economics and International Relations. Transparent Sovereignty in the Commonwealth of Life*, Edinburg University Press, 2000.

sendo defendido na doutrina social da Igreja e que é progressivamente formalizado num conjunto importante de documentos internacionais (19).

A mesma ordem de considerações deve, por outro lado, ser ponderada no que respeita à actuação das organizações económicas internacionais, recusando-se decididamente que a eficiência na afectação de recursos possa ser o único critério de avaliação sobre a forma como desenvolvem as suas actividades (20).

Tal como os decisores financeiros internos, os responsáveis por essas organizações não podem ser insensíveis aos problemas da distribuição da riqueza, nem deixar de levar em consideração que não há eficiência sem justiça.

Diga-se, aliás, que a forma como a actividade dessas organizações internacionais deixou de ser coordenada e dirigida pela Organização das Nações Unidas, para ganhar uma autonomia profunda em nada terá contribuído para concretizar uma perspectiva mais solidária na sua gestão, muitas vezes prejudicada pelo predomínio de uma lógica tecnocrática.

IV. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Mas, independentemente da colocação do problema em termos de justiça distributiva, importará saber se existe um direito ao desenvolvimento, que se integraria entre os direitos humanos e, como tal, deveria ser respeitado e impor-se aos Estados e à Comunidade Internacional (21).

De facto, com Gérard Blanc (22), podemos interrogarmo-nos se ainda se pode falar de um direito ao desenvolvimento, ultrapassado há muito o período em que os países do terceiro mundo conseguiam marcar a agenda dos debates internacionais e após se ter entrado numa fase em que são os países ricos que retomaram a iniciativa.

Se é certo que as últimas décadas têm sido marcadas por um refluxo das posições mais favoráveis ao auxílio ao desenvolvimento, nem por isso se poderá ignorar que a expressão direito ao desenvolvimento é, cada vez mais utilizada sobretudo em ligação com a problemática dos direitos humanos (23).

Não falta, de resto, quem procure incluir o direito ao desenvolvimento entre os direitos humanos de terceira geração, mas tal inclusão não é isenta de dificuldades e indefinições (24).

É inequívoco que é possível encontrar um conjunto significativo de textos adoptados

(19) Para um desenvolvimento de alguns destes instrumentos, vd. Maria Manuela Magalhães Silva, *Direito Internacional do Desenvolvimento. Breve Abordagem*, Universidade Portucalense, Porto, 1996.

(20) Para a ilustração deste ponto de vista, vd. Marc Williams, *International Economic Organizations and the Third World*, Harvester, Wheatsheaf, 1994.

(21) Pertinentemente, Clarence Dias, "Reálizer les Droits de l'Homme des Défavorisés", *La Revue*, n.º 45 (1990), considerava, a propósito dos quarenta anos da Declaração dos Direitos do Homem que esse era o momento para concentrar as atenções nos direitos dos mais desfavorecidos.

(22) "Peut-on Encore Parler d' un Droit du Développement?", *Journal du Droit International*, ano 118 (1991), n.º 4, págs. 903 e segs.

(23) Vd., por exemplo, o volume colectivo *Droits de l'Homme et Droit au Développement*, Université Catholique de Louvain, 1989.

(24) Cfr. Allan Rosas, "The Right to Development", in Asborn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights. A Text Book*, Martinus Nijhoff, 1995.

sob a égide de organizações internacionais, que adiante serão referenciados e que consagram princípios generosos quanto ao desenvolvimento económico, mas são muitos os que questionam o carácter verdadeiramente jurídico de tais textos, que muitas vezes se parecem aproximar de meras declarações de intenção sem força jurídica (25).

Da parte dos países mais desenvolvidos é frequente a tentação de considerar todas as formas de apoio financeiro ao desenvolvimento como simples formas de ajudas unilaterais, puramente assentes na sua boa vontade, não se podendo, da mesma forma ignorar o desinteresse dos políticos e a hostilidade das opiniões públicas sobre um reforço da ajuda ao desenvolvimento (26).

Da mesma forma nota-se entre os países menos desenvolvidos, por vezes, resistência ao recurso a este conceito por considerarem que ele representaria um estigma, uma marca de separação em relação aos restantes Estados.

Deverá assinalar-se que neste horizonte carregado a excepção mais significativa é a da cooperação entre a Comunidade Europeia e os países ACP, que se vem desenvolvendo desde há décadas e parece entrar agora numa fase de reforço.

Também no plano interno, não faltam as proclamações constitucionais em torno do direito ao desenvolvimento, mas conhecidas as dificuldades com que se esbarra o reconhecimento dos direitos económicos, sociais e culturais de segunda geração, é legítimo duvidar da sua eficácia (27).

Suponho que a possibilidade de avançar decididamente na admissibilidade de um direito ao desenvolvimento e na sua consideração como um direito humano passa, em primeiro lugar, por desfazer alguns equívocos.

O primeiro deles é a interpretação individualista dos direitos humanos, profundamente ligada à sua génese, e que parte do princípio de que apenas pessoas isoladas podem ser detentoras desses direitos.

O segundo é a tentação de ver nos próprios Estados os titulares deste direito ao desenvolvimento, o que para além da aparente falta de lógica que comportaria em relação a um conjunto de direitos que, na sua origem, são essencialmente formulados contra os Estados, corresponde à concepção que permitiu a muitos governos sacrificarem os direitos individuais em nome do desenvolvimento (28).

O direito ao desenvolvimento é, assim, na minha perspectiva um direito que pertence a cada um dos cidadãos e ao conjunto dos cidadãos confrontados com situações de carência, de pobreza e de opressão (29).

(25) Nesse sentido, Allan Rosas, *ob. cit.*

(26) Nesse sentido, vd. Peter Bloch, "National Interest and Nation's Response to the New International Economic Order: An Economist Search for Understanding", in *Le Nouvel Ordre Économique Internationale. Aspects Commerciaux, Technologiques et Culturels*, organizado por René-Jean Dupuy, Martinus Nijhoff, 1981, págs. 247 e segs.

(27) Vd., com referência ao caso colombiano, a curiosa análise de Eduardo Cifuentes Muñoz, "El Constitucionalismo de la Pobreza", *Dereito*, vol. IV, n.º 2 (1995), págs. 53 e segs.

(28) Para uma pertinente crítica dessas concepções, vd. Rui Machete, *Relatório sobre os Direitos do Homem no Mundo*, Conselho da Europa, 1978, também, in *Os Direitos do Homem no Mundo*, Fundação Oliveira Martins, Lisboa, 1978.

(29) Sobre as dificuldades na determinação dos titulares do direito ao desenvolvimento, cfr. Ricardo Monaco, "Nuove Considerazioni sul Diritto allo Sviluppo come Diritto dell' Uomo", in *Scritti in Onore di Guido Gerin*, CEDAM, Padova, 1996, págs. 296 e segs.

A plena afirmação desse direito confronta-se, no entanto, com múltiplas dificuldades. Escrevi já e reafirmo-o, agora, que o direito ao desenvolvimento é um direito que deve, antes de mais, ser exercido perante os próprios Estados — aqueles que se obrigaram nos seus textos constitucionais á tarefa de desenvolvimento, como aqueles que não criaram essa armadura jurídica.

Trata-se de uma perspectiva que foi afirmada pelo menos a partir da declaração de Adis Abeba de 1985 em que os chefes de estados africanos assumiram o princípio de que "o desenvolvimento do continente incumbe em primeiro lugar aos governos e povos africanos", ao mesmo tempo que reconheciam que "os planos nacionais de desenvolvimento e os orçamentos anuais da maior parte dos países africanos tendem a perpetuar a dependência da nossa economia perante os recursos estrangeiros (financeiros e humanos) e redundam numa má gestão dos meios nacionais, negligenciando sectores prioritários como a agricultura, a mão-de-obra, a indústria e ocasionando enormes despesas através da importação de bens de consumo e da realização de projectos de investimento não produtivos".

Não se poderá dizer que os passos dados após esta reflexão tenham sido satisfatórios. Muito pelo contrário, o agravamento de conflitos regionais daria origem a situações catastróficas do ponto de vista dos direitos humanos e à impossibilidade de pôr de pé estruturas administrativas e políticas mais eficazes.

A concretização da paz aparece, assim, como um instrumento prévio a uma verdadeira responsabilização dos governos, que só se poderá efectivar num quadro de democratização em que a possibilidade de sancionar eleitoralmente os maus governos representa um factor da maior importância.

Integram, então, o direito ao desenvolvimento os direitos dos cidadãos a exigirem dos Estados que criem máquinas capazes de responder às suas necessidades alimentares, às necessidades de educação, de saneamento básico, de saúde, etc.;

Mas esses são, ainda, direitos económicos e sociais que podemos integrar na segunda geração dos direitos humanos. Para além deles é preciso conceber o direito ao desenvolvimento entendido como um processo global.

A ideia clássica do bom governo retoma, então, toda a sua actualidade. Seguramente não são Estados interessados no desenvolvimento aqueles que mantêm situações restritivas da liberdade individual e, designadamente, aqueles que impedem a formação de uma opinião pública esclarecida e livre.

Também não são Estados empenhados no desenvolvimento económico aqueles que permitem a corrupção, na medida em que como diversos estudos vêm pondo crescentemente em evidência, tais práticas têm consequências profundamente negativas no desenvolvimento do investimento privado e nos próprios sectores a que ele se dirige, assim como no fluxo de ajuda externa, na obtenção de receitas públicas e na menor qualidade da despesa pública ⁽³⁰⁾.

A transparência da Administração é, assim, um aspecto fundamental para basear um

⁽³⁰⁾ O tema tem preocupado especialmente o Fundo Monetário Internacional. Entre outros, ver os estudos de Paolo Mauro, *Why Worry About Corruption?*, 1997, e de Vito Tanzi e Hamid Davoodi, *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*, 1998.

processo de desenvolvimento, processo que passa pelo compromisso expresso dos decisores políticos com a ideia de desenvolvimento.

Independentemente de quanto se possa pensar sobre a responsabilidade dos Estados no processo de desenvolvimento e do julgamento que se possa fazer sobre a sua inação, o desenvolvimento é um desafio que se coloca ao conjunto da humanidade internacional.

Dir-se-á que ela assim o começa a entender se olharmos para os principais textos sobre direitos humanos que têm saído de instâncias internacionais, mas dir-se-á que não o entende ainda suficientemente se pensarmos no carácter vago de algumas proclamações que já ficou assinalado ou nalgumas formas de ajuda económica dos países mais desenvolvidos que, em bem pouco, contribuíram para o desenvolvimento.

Tem sido sublinhado como a nível internacional, o texto mais concreto em matéria de direito ao desenvolvimento é o da Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos, cujo artigo 22º dispõe:

- 1 — Todos os povos têm o direito ao desenvolvimento económico, social e cultural com respeito pela sua liberdade e identidade e no gozo igual do património comum da humanidade.
- 2 — Os Estados têm o dever de, individual e colectivamente, assegurarem o exercício desse direito ao desenvolvimento.

Não se poderá, contudo, ignorar o já referenciado artigo 55º da Carta das Nações Unidas que fornece uma primeira base para a afirmação do direito ao desenvolvimento, assim como o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 16 de Dezembro de 1966, e a Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento no domínio social de 11 de Dezembro de 1969 e, sobretudo, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986, com a única oposição dos Estados Unidos e oito abstenções.

Finalmente recorde-se que, em resultado, do trabalho da comissão dos direitos humanos, veio a ser possível na Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos em Viena em 1993, incluir no programa de acção uma proclamação de que o direito ao desenvolvimento é "um direito humano universal e inalienável e uma parte integral dos direitos humanos fundamentais".

Todos esse progressos não evitam, no entanto, que da parte de quem lê esses documentos se colha uma sensação de que estamos em presença daquilo que já foi considerado como um direito de recomendações, que não funciona como um quadro vinculativo nas relações internacionais e na actuação das instituições económicas internacionais.

Seguramente que o grande desafio do futuro é conseguir essas formalizações, necessariamente mais difíceis do que foram as já difíceis afirmações de direitos individuais contra os Estados.

Não se poderá, a este propósito, esquecer a importância fundamental do respeito pelos direitos humanos da primeira geração no processo de desenvolvimento.

Trata-se de uma ideia que fez carreira com alguma dificuldade. Com grande lucidez, Rui Machete escrevia, ainda em 1978 ⁽³¹⁾, "a autodeterminação da pessoa surge assim como uma condição de autodeterminação colectiva. E a defesa dos direitos do homem, longe de ser um luxo dos países ricos, constitui um patamar vital para o verdadeiro renascimento do Terceiro Mundo" ⁽³²⁾.

Pode, no entanto, reconhecer-se com Francisca Van Dunem ⁽³³⁾, que a ideia da aplicabilidade universal dos direitos do homem acabou por vencer e pressupõe uma ideia importante da unidade da humanidade, limitando-se o debate hoje a ter valor sob uma perspectiva política, sociológica ou filosófica, uma vez que se verificou um alastramento das proclamações de textos internacionais, reconhecidos ou incorporados no direito interno da esmagadora maioria dos países ⁽³⁴⁾.

Seguramente que a concretização das proclamações constitucionais ou dos instrumentos de direito público internacional são o mais importante desafio que se coloca hoje ao desenvolvimento.

A dificuldade deste tarefa só pode, contudo, representar um factor de estímulo para um desenvolvimento que é absolutamente necessário e do qual dependerá o futuro de uma larga parcela da humanidade.

⁽³¹⁾ *Ob. cit.*, pág. 41.

⁽³²⁾ No mesmo sentido, ver, mais recentemente, Henri Bartoli, *Repenser Le Développement. En Finir avec la Pauvreté*, Unesco, Economica, Paris, 1999.

⁽³³⁾ "Direitos Humanos", relatório apresentado na reunião dos Procuradores Gerais dos Países de Expressão Portuguesa em Luanda em 1999.

⁽³⁴⁾ Cfr., em relação aos PALOPS, Francisca Van Dunem, *ob. cit.* Sobre a Carta Africana dos Direitos do Homem, vd. Scott Davidson, *Human Rights*, Open University Press, Buchingan, 1993.