

Os direitos humanos e a responsabilidade do credor internacional

Human rights and the responsibility of international lender

Douglas Antônio Rocha Pinheiro*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 144, jul.-ago. 2014 [p. 17 a 23]

Introdução: o Banco Mundial e o caso Uganda

Em 24 de fevereiro de 2014, o Presidente da República de Uganda, Yoweri Museveni, sancionou a Lei Anti-Homossexualidade, enunciado normativo que passou a punir com a pena de prisão perpétua não apenas homens e mulheres que mantivessem relações sexuais com pessoas do mesmo sexo, mas também quem simplesmente tocasse uma outra pessoa, desde que com “a intenção de praticar atos homossexuais” (UGANDA, 2014). Em seu discurso de sanção, Museveni defendeu tal legislação referindo-se a três situações “desorientadoras da sociedade”: a crescente promoção do homossexualismo entre “pessoas normais”, a disseminação de prostitutos mercenários interessados em auferir renda relacionando-se sexualmente com pessoas do mesmo gênero e o exibicionismo de conduta sexual propagado pelos homossexuais, comumente flagrados aos beijos em locais públicos. Por fim, alegando ser a orientação sexual uma questão de escolha fomentada pela educação, promulgou a lei que pretensamente incentivaria à reabilitação dos homossexuais (MUSEVENI, 2014).

A reação internacional à legislação discriminatória foi imediata. Enquanto alguns países, como os Estados Unidos, admitiram estudar uma possível revisão em suas políticas bilaterais com a Uganda, outros, como Noruega e Dinamarca, adotaram medidas já efetivas como a suspensão de novas doações ao país africano. Porém, o anúncio mais contundente, porque igualmente inesperado, veio do Banco Mundial: apenas três dias após a sanção da Lei Anti-Homossexualidade, David Theis, porta-voz da instituição, comunicou o adiamento de um empréstimo de noventa milhões de dólares que seriam destinados ao financiamento da saúde pública ugandense, até que estudos verificassem se os objetivos de desenvolvimento de tal projeto não seriam afetados com a promulgação da referida lei.

No mesmo dia de tal comunicado, o Presidente do Banco Mundial, Jim Yong Kim, em artigo publicado no *The Washington Post*, alegou que a discriminação generalizada interfere negativamente na economia. Para exemplificar tal tese, apontou um estudo feito em 2013 sobre os efeitos econômicos das restrições de oportunidades sofridas pelas mulheres em diversos países. No Oriente Médio e no Norte da África, a baixa participação da mulher na economia gera uma perda de receita da ordem de vinte e sete por cento; no Sul Asiático e na América Latina, se o nível de emprego e empreendedorismo das mulheres fosse equiparado ao dos homens, a receita média seria incrementada em dezenove e quatorze por cento, respectivamente. Por isso, concluiu, a eliminação de todas as formas de discriminação institucionalizada não seria apenas uma questão ética, mas um pressuposto para o crescimento econômico equilibrado em todas as sociedades (KIM, 2014).

* Professor Adjunto do Mestrado Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás – UFG (darpinheiro@gmail.com)

Abrindo o debate ao dissenso, o *The Economist* publicou um editorial no mês de abril questionando o modo como o Banco Mundial reagiu à legislação discriminatória de Uganda. Primeiro, porque a resposta lhe soou casuísta já que, dentre os países-membros do banco, mais de setenta possuem leis contrárias à comunidade homoafetiva. Segundo, pela arbitrária escolha do grupo vulnerável merecedor de uma defesa mais enfática, já que, para a revista, a discriminação sofrida pelas mulheres, principalmente as sujeitas às regras islâmicas, alcança um quantitativo muito maior de regiões e pessoas. Por fim, porque a ingerência em assuntos internos dos Estados poderia ser vista como uma imposição imperialista de valores ocidentais, comprometendo tanto a imagem de parceiro econômico de que goza o banco, quanto sua agenda de combate à extrema pobreza. Com isso, o *The Economist* acusou o Banco Mundial de praticar a “atividade política” vedada por seus documentos constitutivos e defendeu um retorno ao critério exclusivamente técnico baseado em dados econômicos (THE ECONOMIST, 2014).

A reflexão que emerge desses eventos recentes aponta para uma redefinição da responsabilidade do credor internacional em relação aos direitos humanos. Tal questão, porém, não é de todo original. Na verdade, ela parece decorrer de um acúmulo de práticas e conhecimentos consolidados no decorrer do século XX, apenas potencializados neste momento. Somente uma recuperação deste percurso, a que de modo breve se propõe este artigo, pode situar adequadamente o debate. Pretende-se, assim, contribuir para uma tomada de posição dialógica e fundamentada na experiência internacional.

A dívida odiosa e a convivência do credor internacional

Embora, em 1922, Gaston Jèze já esboçasse uma distinção entre dívidas de regime e dívidas de Estado, vinculando estas à manutenção de um complexo de serviços públicos de interesse geral e aquelas ao financiamento de guerras e de subjugação de outros povos (BEDJAOUI, 1978), o conceito moderno de dívida odiosa como utilizado pela doutrina internacional foi primeiramente formulado em 1927 por Alexander Sack. Para o jurista russo, a dívida seria considerada odiosa – sujeita, pois, à recusa de pagamento – quando concorressem três requisitos: fosse contraída por governo despótico, objetivasse fins outros que não os do próprio Estado e contasse com a convivência do credor, ciente dos dois dados anteriores (SACK, 1927).

Vários eventos históricos anteriores podem ter inspirado tal doutrina (HOWSE, 2007). Sack expressamente fez menção ao debate travado na Conferência de Paris de 1898 que pôs fim à Guerra Hispano-Americana. Na ocasião, após renunciar a soberania sobre Cuba, Porto Rico e Filipinas, a Espanha passou a exigir que as dívidas que contraíra perante credores internacionais dando como garantia a receita financeira cubana fosse assumida pelos Estados Unidos. A Comissão Estadunidense na Conferência, porém, recusou-se a admitir tal exigência sob os argumentos de que Cuba não consentira com tal débito, que o mesmo não atendera aos interesses dos cubanos, visto ter sido utilizado para reprimir suas lutas por independência, e que os credores, estando cientes de tal situação ao realizar o empréstimo, acabaram assumindo o risco da transação.

Um outro precedente, embora não abordado por Sack, também merece destaque. Em meados de 1919, pouco mais de dois anos após chegar ao governo da Costa Rica por meio de um golpe, Federico Tinoco fez um empréstimo junto ao Banco Real do Canadá dando como garantia diversas cartas de crédito emitidas por um banco estatal costarriquenho. Tal numerário, longe de servir ao interesse nacional, acabou permitindo que Tinoco e seu irmão conseguissem fugir do país em agosto daquele mesmo ano. Restaurada a democracia, as cartas que garantiram a operação financeira canadense foram canceladas, gerando um conflito entre Costa Rica e Grã Bretanha. Chamado a decidir a questão por arbitragem individual, o então Ministro Presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, William Taft, entendeu que embora Tinoco tivesse legitimidade para firmar contratos

internacionais tal empréstimo claramente objetivava seus interesses pessoais, fato de que tinha conhecimento do banco credor. Com isso, Taft decidiu favoravelmente à Costa Rica (BUCHHEIT et al, 2007).

Os dois casos, apesar de semelhantes, apresentam forte distinção. O questionamento da dívida cubana aconteceu em um contexto de sucessão entre Estados, conjuntura pressuposta pelos principais escritos que, logo após Sack, discutiram a validade da dívida odiosa (FEILCHENFELD, 1931; O'CONNELL, 1967). Mesmo quando Bedjaoui, Relator especial da Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas, propôs a ampliação da noção de dívida odiosa para incluir os débitos contraídos em desacordo com os princípios de direito internacional, tais como os destinados à supressão de direitos humanos, tal debate se fez no processo de elaboração do projeto da Convenção de Viena sobre a Sucessão de Estados em Matéria de Propriedade, Arquivos e Dívidas (BEDJAOUI, 1978).

Em relação à Costa Rica, porém, a decisão sobre a inexigibilidade da dívida se deu numa conjuntura de sucessão entre governos. Aliás, após o processo de descolonização afro-asiática e de estabilização de fronteiras, a maioria dos questionamentos de empréstimos tem se dado nesta dimensão: a da justiça de transição entre regimes de exceção e regimes democráticos. Na África do Sul, por exemplo, com a posse do presidente Nelson Mandela em 1994, chegou-se a cogitar sobre o não pagamento da dívida contraída pelo governo do *apartheid*. Afinal, mesmo rechaçada pela comunidade das nações, a ditadura racial isolada economicamente conseguiu resistir por algum tempo graças às linhas de crédito obtidas junto a instituições financeiras de países como Alemanha, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos e França (HOWSE, 2007). Mandela, porém, temendo minar os investimentos estrangeiros diretos e a confiabilidade internacional da África do Sul, acabou pagando a dívida odiosa.

De qualquer modo, situações como essa permitiram recolocar o tema da responsabilidade do credor na agenda internacional. Se anteriormente um empréstimo concedido com má fé em relação ao povo que o suportaria só poderia ser questionado num caso de sucessão entre Estados, fato no mais das vezes esporádico, agora seria possível sujeitá-lo a um crivo mais periódico: a mudança de governo. Desta forma, não basta ao credor internacional ater-se às garantias de pagamento de um crédito concedido; deve, igualmente, atentar-se para as circunstâncias em que tal contrato é pactuado – avaliando tal contexto, todavia, não mais apenas na perspectiva em que foi pensada a teoria da dívida odiosa há quase um século, e sim no modo como o Banco Mundial, por sua prática, a tem reconstruído nos últimos anos.

O Banco Mundial e a reconstrução da teoria da dívida odiosa

Segundo Alexander Sack, a dívida não deveria ser exigível se o credor, no momento da operação financeira, tivesse ciência tanto da natureza despótica do governo contraente quanto da destinação particular e personalista do crédito. Uma releitura possível de tal teoria por meio da prática recente do Banco Mundial alcança ambos os requisitos. A começar pela legitimidade de um governo, o grande desafio é a possibilidade de que tal verificação se dê de modo simultâneo ao pedido de empréstimo, não retrospectivamente. Governos ditatoriais não se apresentam como tais – por isso, autores como Robert Dahl (1998) tem se esforçado para estabelecer critérios de aferição de um processo democrático. Assim, aos poucos, a simples exigência de um governo efetivo passou a dar lugar à verificação de existência de institutos capazes de garantir a governança.

A primeira menção do Banco Mundial ao termo governança remete a um estudo de 1989 sobre os problemas de desenvolvimento na África Subsaariana. Em tal análise, identificava-se que os governos modestos, que tinham conseguido gerir os Estados da região nos primeiros anos de independência, estavam tendo dificuldades de garantir a competitividade de seus mercados numa realidade mais complexa, principalmente em razão dos

gargalos administrativos, dos tributos não-autorizados e da ineficiência dos serviços públicos. Assim, embora o relatório definisse governança de modo formal, como sendo “o exercício do poder político na administração dos negócios da nação”, ele a considerava como pressuposto do desenvolvimento, apontando que a ausência de um sistema de freios e contrapesos, de um ordenamento jurídico estável, de informações simétricas e acessíveis incentivava a consolidação de governos patrimonialistas – baseados em lideranças com poder amplamente discricionário – e de Estados cada vez mais coercitivos e arbitrários, ao mesmo tempo em que, fomentando um ambiente imprevisível e de alto risco, desestimulava o investimento (WORLD BANK, 1989). Nos anos seguintes, o tema foi continuamente revisitado. Em 1991, ao apontar a conveniência de uma reforma da administração do setor público, o Banco Mundial alegou que a governança se tornara então um tema comum porque em muitos países os órgãos estatais estavam se mostrando caros e ineficazes (WORLD BANK, 1991).

Em 1992, a governança passou de argumento acessório a tema central de um relatório. Definida como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país objetivando o desenvolvimento”, a governança foi identificada com quatro áreas: (i) administração do setor público, privilegiando o planejamento orçamentário, a redução de custos e incremento de eficiência do serviço público e a menor participação no setor privado com conseqüente privatização de empresas estatais desnecessárias; (ii) *accountability*, responsabilizando os agentes públicos por suas ações, garantindo, assim, não somente formas de controle interno e externo, mas também a participação dialógica do administrado-cidadão na construção de políticas públicas; (iii) estrutura legal voltada para o desenvolvimento, resguardando a previsibilidade das relações sociais por meio de leis efetivas e de um órgão judicial independente com poderes para aplicá-las aos casos a ele submetidos; e (iv) informação e transparência, permitindo o direito de escolha, potencializando a competitividade dos mercados, a participação política e o debate público e prevenindo a disseminação da corrupção (WORLD BANK, 1992).

Em 1994, consolidando sua experiência sobre o tema, principalmente após o relatório de 1992, o Banco Mundial sintetizou o conceito de boa governança em algumas características: políticas públicas elaboradas de modo previsível, aberto e esclarecido; burocracia imbuída de ética profissional; função executiva do poder sujeita à responsabilização por suas ações; sociedade civil forte participativa nos assuntos públicos; e conformidade de ação de todos estes atores ao Estado de Direito (WORLD BANK, 1994). Assim, quanto mais o Estado se pautasse pela governança, menos autoritário ele se afiguraria. Tal percepção, de algum modo, acaba indicando uma releitura do primeiro requisito de Sack: o regime não deixa de ser despótico pelo mero fato de garantir um direito formal ao voto; para além disso, ele precisa respaldar formas de conhecimento, de controle, de acesso e de intervenção sociais. Sob essa ótica, por exemplo, o governo de Saddam Hussein até poderia passar incólume pelo critério das eleições periódicas, mas não pelo da boa governança – o que fatalmente, sendo considerado pelos credores, teria reduzido a carga da dívida odiosa do Iraque.

Porém, a natureza ditatorial de um governo, identificável pela ausência de governança, não seria suficiente para a negativa de um empréstimo. Segundo Alexander Sack, a operação financeira que, independente da legitimidade do governante contraente, buscase atender aos interesses coletivos deveria ser considerada válida. Para o Banco Mundial, todavia, tais interesses não podem ser meramente pressupostos. Desde os anos 1990, a instituição passou a enfatizar a consulta prévia das partes interessadas quer primariamente, incluindo as populações potencialmente beneficiadas com suas ações ou por elas prejudicadas, quer secundariamente, referindo-se às organizações da sociedade civil que mediam o processo de auxílio a grupos vulneráveis. Por ser plural, tal processo de consulta deveria garantir, ao máximo, a oitiva dos grupos tradicionalmente excluídos, como pobres, mulheres, indígenas, jovens e pessoas com deficiência, a fim de que as políticas públicas sugeridas aos governos, ou com eles construídas, pudessem corresponder às necessidades mais imediatas das coletividades ouvidas (WORLD BANK, 2007).

Em relação aos pobres, por exemplo, o Banco Mundial propôs, em 1992, a Avaliação Participativa da Pobreza (*Participatory Poverty Assessment* – PPA). Inicialmente, tal metodologia teve um impacto reduzido, na medida em que a pauta de análise era bastante influenciada pelas preocupações das agências de fomento. Nesta primeira fase, o objetivo maior das consultas era o de rastrear a compreensão que as populações pobres tinham da própria pobreza, das dificuldades de acesso a serviços públicos e de suas prioridades, a fim de se produzir recomendações de políticas públicas aos respectivos governos. Posteriormente, o processo passou a ser pensado na perspectiva da governança, estabelecendo parcerias com órgãos governamentais, sociedade civil, populações afetadas e agências de fomento a fim de que os resultados das consultas gerassem efeito mais imediato em questões como alocações de recursos orçamentários e sistemas de monitoramento da pobreza (NORTON, 2001).

Atualmente, o Banco Mundial garante o direito de consulta prévia e participação aos principais interessados nos casos de empréstimos para políticas de desenvolvimento (*Operational Policies* – OP 8.60), especialmente as que se versarem sobre planos de ação ambiental (OP 4.02), de proteção de habitats naturais (OP 4.04) e de patrimônio cultural material (OP 4.11), ações relativas a povos indígenas (OP 4.10) e projetos que exigirem reassentamento involuntário (OP 4.12) (WORLD BANK, 2014). A consulta, assim, substitui o abstrato interesse coletivo intuído pelo governante e, somada aos critérios mínimos de governança em um Estado, constitui um parâmetro mais adequado, para os dias de hoje, de verificação de legitimidade da dívida. A postura do Banco Mundial como credor de referência deveria, assim, pautar os procedimentos de empréstimo dos demais credores internacionais, na medida em que dívidas odiosas podem colocar em risco mercados nacionais e, no atual mundo integrado, a própria economia global.

Conclusão: os direitos humanos como novo pressuposto creditício

Na trajetória de construção de critérios de responsabilidade creditícia, o Banco Mundial pretende agora propor um novo requisito. Afinal, a consulta à população local, na busca da maior representatividade, pode acabar ocultando a pretensão contramajoritária de grupos vulneráveis. Por isso, o respeito à dignidade de tais grupos, de que as minorias homoafetivas de Uganda são o exemplo mais recente, pode passar a ser considerado como um novo elemento legitimador da dívida. Contra as reações de que esta nova conduta do instituto configuraria advocacia política, como afirmou o editorial da revista *The Economist*, esclarecedoras são as três alternativas de respostas indicadas por Gernot Brodnig em um debate anterior (2001).

Na primeira, questões de direitos humanos já teriam sido incorporados ao mandato do Banco Mundial, na medida em que o atual conceito de desenvolvimento, nos moldes propostos por Amartya Sen (2000), corresponde a um processo de expansão das liberdades substantivas ou das capacidades dos indivíduos para que possam conduzir as suas vidas conforme seus próprios valores. Na segunda, a análise de conjuntura dos direitos humanos constituiria uma consideração econômica relevante, trilha seguida por Jim Yong Kim, pois a exclusão institucionalizada gera um custo social que, ao impactar eficiência e a competitividade do Estado respectivo, constitui-se em fator negativo de risco que deve ser levado em conta na avaliação da capacidade de assunção de dívidas. Na última, direitos humanos seriam princípios regentes de toda a prática internacional pois, segundo diversas decisões da Corte Internacional de Justiça, uma ofensa aos direitos garantidos pela Carta das Nações Unidas e pela Declaração Universal de 1948 corresponderia à grave violação das obrigações do Estado em relação à comunidade internacional.

A adoção deste novo critério pelo Banco Mundial, porque plenamente compatível com suas finalidades, poderia inclusive abrir caminho para uma proposta mais ousada de elaboração de um Estatuto do Credor Internacional, em que se consolidasse, dentre outros temas, a responsabilidade do mesmo em relação ao custo

social de seus empréstimos. A padronização compartilhada de critérios de eficiência e de equidade, verificáveis previamente à operação financeira, resguardaria a exigibilidade do crédito, na medida em que invalidaria o argumento posterior de odiosidade da dívida, ao mesmo tempo em que preservaria o interesse da coletividade envolvida, respaldada por três condicionantes de acesso às linhas de financiamento: governança, consulta e dignidade. Afinal, já é hora de obstaculizar o patrocínio de políticas de exclusão e de extermínio – ou, ao menos, chegou o momento de responsabilizar as agências de fomento que o façam.

Espera-se, assim, que o Banco Mundial mantenha seu recado ao presidente Yoweri Museveni. Um relatório do *Human Rights Watch* (2014), concluído em maio deste ano, demonstra que desde a aprovação da Lei Anti-Homossexualidade ugandense o acesso da população homoafetiva a tratamento médico-hospitalar tem sido altamente dificultado: enquanto os pacientes temem a delação pelos médicos, os médicos temem a acusação de promoção do homossexualismo pelo Estado. Organizações da sociedade civil que forneciam gratuitamente preservativos, lubrificantes e testes HIV tiveram que fechar as portas. Vários são os testemunhos de que o tratamento ambulatorial só é ministrado mediante extorsões. Enquanto isso permanece em suspenso a linha de crédito solicitada junto ao Banco Mundial que, se concedida, contraditoriamente servirá para financiar justamente o que hoje se nega à minoria homoafetiva de Uganda: a saúde pública.

Referências

- BEDJAOU, Mohammed (1978). Document A/CN.4/301 and Add.1: Ninth report on succession of States in respect of matters other than treaties. *Yearbook of the International Law Commission: 1977*, volume II, parte one. New York: United Nations.
- BRODNIG, Gernot (2001). *The World Bank and human rights: mission impossible?* Cambridge: Carr Center of Human Rights.
- BUCHHEIT, Lee C.; GULATI, G. Mitu; THOMPSON, Robert B (2007). The dilemma of odious debts. *Duke Law Journal*, v. 56.
- DAHL, Robert Alan (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- FEILCHENFELD, Ernst Hermann (1931). *Public debts and State succession*. New York: Macmillan.
- HOWSE, Robert (2007). *The concept of odious debt in Public International Law*. UNCTAD Discussion Paper 185. Geneva: United Nations.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2014). *Uganda: Anti-Homosexuality Act's heavy toll*. Discriminatory law prompts arrests, attacks, evictions, flight. Disponível em: <http://www.hrw.org/node/125529>. Acesso em: 15.05.2014.
- KIM, Jim Yong (2014). Discrimination by law carries a high price. *The Washington Post*. February 27, 2014.
- MUSEVENI, Yoweri (2014). Presidential Statement upon signing the Anti-Homosexuality Bill, 24th February 2014, State House Entebbe. Disponível em: www.statehouse.go.ug/media/presidential-statements/2014/02/24/president-musevenis-statement-upon-signing-anti-homosexuali. Acesso em: 03.05.2014.
- NORTON, Andy (Ed.) (2001). *A rough guide to PPAs*. Participatory Poverty Assessment: an introduction to theory and practice. London: Overseas Development Institute.
- O'CONNELL, Daniel Patrick (1967). *State succession in Municipal and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SACK, Alexander Nahun (1927). *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières: traité juridique et financier*. Paris: Société Anonyme du Recueil Sirey.
- SEN, Amartya (2000). *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- THE ECONOMIST (2014). The World Bank: right cause, wrong battle. April 12, 2014.

- UGANDA, Republic of (2014). *Anti-Homosexuality Act*. February 24, 2014.
- WORLD BANK (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth – A Long Term Perspective Study*. Washington: World Bank.
- _____ (1991). *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience*. Policy and Research Series 18. Washington: World Bank.
- _____ (1992). *Governance and Development*. Washington: World Bank.
- _____ (1994). *Governance: The World Bank's Experience*. Washington: World Bank.
- _____ (2007). *Consultations with civil society: a sourcebook – working document*. Washington: World Bank.
- _____ (2014). *The World Bank Operations Manual*. Washington: World Bank.

Resumo

Partindo do conceito moderno de dívida odiosa e da política creditícia do Banco Mundial, o presente artigo pretende destacar a viabilidade de se exigir o respeito aos direitos humanos como requisito indispensável ao empréstimo internacional.

Abstract

Based on the modern concept of odious debt and the loan policy of the World Bank, this article intends to point out the viability of requiring respect for human rights as an essential condition for the international lending.

Palavras-chave: Dívida Odiosa; Direitos Humanos; Responsabilidade Creditícia.

Key words: Odious Debt; Human Rights; Creditworthiness Responsibility.

Recebido em: 16/05/2014

Aprovado em: 09/09/2014