

EXTREMA POBREZA: ENTRE OS DIREITOS HUMANOS E O DESENVOLVIMENTO, UM LIMIAR MÍNIMO PARA A DIGNIDADE HUMANA

LEONARDO CASTILHO

Diplômé de Sciences-Po Paris (Instituto de Estudos Políticos); Mestre em Desenvolvimento Internacional (anteriormente Organizações Internacionais); Assistente de Programa do UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas) para o Projeto de Suporte aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para América Latina e Ponto Focal para DHs

I. INTRODUÇÃO

“Mais de um bilhão de pessoas no mundo vivem com menos de um dólar por dia. Outros 2.7 bilhões lutam para sobreviver com menos de dois dólares por dia. A pobreza nos países em desenvolvimento, no entanto vai muito além da pobreza de renda. Significa ter de caminhar mais de 1,5 quilômetros todos os dias, apenas para ir buscar água e lenha; significa sofrer de doenças que, nos países ricos, foram erradicadas há décadas. Todos os anos, morrem onze milhões de crianças, a maioria das quais com menos de cinco anos; e mais de seis milhões morrem devido a causas totalmente evitáveis como a malária, a diarreia e a pneumonia.

Em alguns países extremamente pobres, menos de metade das crianças freqüentam o ensino primário e uma percentagem inferior a 20% passa para o ensino secundário. No mundo inteiro, 114 milhões de crianças não recebem instrução sequer ao nível básico e 584 milhões de mulheres são analfabetas.”¹

Na esfera internacional dois inovadores paradigmas surgem após a Segunda Guerra Mundial: os Direitos Humanos (DHs) e o Desenvolvimento Internacional. Um busca evitar que as atrocidades cometidas contra a dignidade humana (como o genocídio contra judeus, ciganos e outros na Alemanha Nazista) voltem a acontecer. Para alcançar tal objetivo, elaboram-se tratados e regimes internacionais, dotando o indivíduo de direitos através dos quais se impõem obrigações aos Estados. O outro, findo o conflito, visa a estabelecer as condições para o desenvolvimento por meio de instituições e cooperação internacionais.

Não podemos negar que nos últimos 50 anos se desenvolveram os dois paradigmas mencionados; contudo, ainda há muito que se fazer para promover a dignidade humana, mesmo em níveis mínimos, o que não condiz com a característica de *ser humano*.

O mundo contemporâneo viu, principalmente na década de 90, uma série de Conferências internacionais – das quais resultaram acordos e tratados – estabelecendo prioridades para o desenvolvimento em suas diversas facetas. Mais recentemente, em setembro de 2000, 147 chefes de Estado e de Governo assinaram a Declaração do Milênio, que sintetiza vários dos importantes compromissos internacionais assumidos nas diferentes conferências nos anos 90. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) são pontos fundamentais para a luta contra a pobreza em suas diferentes vertentes, não só a monetária.

No entanto, como bem apresenta Philip Alston, ainda falta à comunidade de Desenvolvimento reconhecer e fundamentar seu trabalho com DHs, basear seu trabalho nos tratados internacionais e apoiar-se sobre os regimes para sua implementação. Mesmo o trabalho com os ODMs padece desse mal:

“Em um número de aspectos pareceria existir um encaixe natural entre os ODMs e uma gama limitada de normas específicas de direitos humanos. No entanto, nem a comunidade de direitos humanos, nem a de desenvolvimento abraçaram sem reservas um casamento entre as duas abordagens.”²

É certo, a aproximação dos dois paradigmas é um processo recente e lento, mas que dá seus passos e pode-se reconhecer vários exemplos de iniciativas nesse sentido, como veremos mais adiante. Nesse

crescente leque de experiências, um item de fundamental importância, tanto para a agenda dos DHs quanto para a agenda de Desenvolvimento, é a questão da extrema pobreza e, dessa forma, se apresenta como um dos possíveis temas para estreitar a relação entre os dois paradigmas, no debate acerca dos Direitos Humanos no Desenvolvimento³.

Assim sendo, o trabalho visa articular um *état d'art* da extrema pobreza desde a perspectiva do Desenvolvimento e dos DHs, propondo a hipótese de um conceito de extrema pobreza como o conjunto mínimo de DESCs, comum aos DHs e ao Desenvolvimento. Esse conteúdo mínimo constitui então uma linha multidimensional de pobreza (não somente monetária) abaixo da qual nenhuma pessoa poderia se encontrar. A proposta toca ainda difícil questão da progressividade e justiciabilidade dos DESCs, sugerindo um acordo entre a abordagem de DHs e a de Desenvolvimento.

2. CONCEPÇÕES CONTEMPORÂNEAS DOS PARADIGMAS E SUA APROXIMAÇÃO

Toda atividade humana é passível de mudanças ao decorrer do tempo e o mesmo vale para os dois paradigmas mencionados. De um lado, bastante se evoluiu da parte dos DHs; tratados internacionais foram elaborados, instituições foram criadas, Cortes internacionais estabelecidas e desenvolve-se jurisprudência, com consequências também para a política (doméstica e internacional).

Segundo o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) do ano 2000, dedicado ao Desenvolvimento Humano e aos DHs:

“Direitos humanos são direitos possuídos por todas as pessoas, em virtude de sua humanidade, a viver uma vida de liberdade e dignidade. Eles dão às pessoas reivindicações morais ao comportamento de indivíduos e ao desenho de arranjos sociais – e são universais, inalienáveis e indivisíveis. Direitos humanos expressam nossos compromissos mais profundos para garantir que todas as pessoas são seguras no gozo dos bens e liberdades que são necessários à viver em dignidade.”⁴

De outro lado, o Desenvolvimento, surgido inicialmente para a reconstrução dos países europeus no pós-guerra, amplia-se também para os países *em desenvolvimento* e modifica-se recentemente também no sentido de passar de Desenvolvimento econômico (preocupação

puramente com o crescimento econômico, equilíbrio financeiro e o Produto Interno Bruto dos países) para Desenvolvimento humano (buscar melhorar as condições de vida das pessoas, através de investimento em capital humano; educação, saúde e analisando o Índice de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo PNUD).

Por sua vez;

“Desenvolvimento humano é o processo de crescimento das escolhas das pessoas, ao expandir o funcionamento humano e suas capacidades. Desenvolvimento humano reflete também resultados humanos nesses funcionamentos e capacidades. Representa um processo, bem como um fim.

Em todos os níveis de desenvolvimento as três capacidades essenciais para que todas as pessoas tenham uma vida longa e saudável, sejam eruditos e tenham acesso aos recursos necessários para um nível decente de vida. Mas o reino do desenvolvimento humano alcança mais longe; outras áreas de escolha altamente valorizadas pelas pessoas incluem participação, segurança, sustentabilidade, direitos humanos garantidos – todos necessários para ser criativo e produtivo e para gozar respeito próprio, empoderamento e um sentido de pertencimento à comunidade. Em primordial, o desenvolvimento humano é o desenvolvimento das pessoas, pelas pessoas e para as pessoas.”⁵

Os dois paradigmas são pontos fundamentais das relações internacionais contemporâneas. Dessa forma, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, apresentando à Assembléia Geral o relatório *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*, identifica os DHs e o Desenvolvimento como dois dos três grandes propósitos das Nações Unidas⁶.

“Direitos humanos e Desenvolvimento humano são ambos sobre garantir liberdades básicas. Direitos humanos expressam a audaz idéia que todas as pessoas têm reivindicações a arranjos sociais que os protegem dos piores abusos e privações – e garantem a liberdade para uma vida com dignidade.

Desenvolvimento humano, por sua vez, é um processo de aumentar as capacidades humanas – expandir as escolhas e oportunidades para que cada pessoa possa levar uma vida com respeito e valor. Quando desenvolvimento humano e direitos humanos avançam juntos, reforçam um ao outro – expandindo as capacidades das pessoas e protegendo seus direitos e liberdades fundamentais.

(...) Em resumo, o desenvolvimento humano é essencial para a realização dos direitos humanos e os direitos humanos são essenciais para o pleno desenvolvimento humano.”⁷

Embora observe-se hoje uma maior aproximação dos DHs e o Desenvolvimento, essa *convergência*, nas palavras de Mary Robinson não é algo novo.

“Esforços para promover uma integração significativa e produtiva entre as agendas dessas duas comunidades são dificilmente algo novo. De fato, uma das maiores realizações da primeira Conferência Mundial de Direitos Humanos, organizada em Teerã em 1968, foi precisamente sua assertiva que ‘a realização de um desenvolvimento duradouro na implementação dos direitos humanos é dependente de políticas nacionais e internacionais racionais e efetivas de desenvolvimento econômico e social.’”⁸

Entre alguns exemplos da convergência entre os DHs e o Desenvolvimento, podemos citar a fundamentação de alguns programas de agências internacionais em termos de direitos. Por exemplo, a UNICEF toma como ponto de referência para o seu mandato a Convenção dos Direitos da Criança e os direitos da criança, assim, os programas desta agência são fundamentados em *direitos*.

No sistema das Nações Unidas um novo conceito vem ganhando espaço e terreno: a abordagem de DHs para a programação (*human rights-based approach to programming*). A idéia central é que todos os programas de desenvolvimento, políticas e assistência devem colaborar à realização dos DHs internacionalmente reconhecidos. Assim, essa nova forma de cooperação contribui às capacidades dos detentores de obrigações (*duty bearer*) a cumprir seus papéis perante os portadores de direitos (*right holders*). Com essa nova abordagem, são introduzidos também princípios que devem ser aplicados em todas as fases do trabalho das agências, tais como; universalidade e inalienabilidade, indivisibilidade, interdependência e interrelação, igualdade e não-discriminação, *accountability*⁹ e Estado de Direito. Vale notar ainda que vários desses princípios são também reconhecidos pela área de desenvolvimento para a elaboração dos programas.

É certa a assertiva de Alston de que a comunidade de desenvolvimento, que tanto preza os ODMs, falha em ter a visão de que poderia fundamentar seu trabalho em *direitos* e que todos e cada um dos objetivos da Declaração do Milênio encontra-se no DIDH há mais de trinta anos em Pactos e Tratados Internacionais. Devemos ter bem

clara essa dificuldade mas, ao mesmo tempo, temos que reconhecer que existem alguns avanços. No Relatório regional de acompanhamento dos ODMs na América Latina (de responsabilidade da CEPAL), o capítulo referente à Educação Primária (ODM 2), elaborado pela UNESCO e pela CEPAL, traz uma abordagem de DHs – direito à educação – a esse Objetivo de *Desenvolvimento* do Milênio, inaugurando o capítulo com o art. 26 da DUDH (referente à educação).¹⁰

A busca de fortalecimento dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) leva a uma maior exigibilidade de vários

3. ÉTAT D'ART: O CONCEITO DA EXTREMA POBREZA

A definição de um conceito é passo primordial para qualquer trabalho técnico ou político, para compreender o escopo proposto da ação, seus alcances, limites e desafios. Dessa forma, a comunidade do Desenvolvimento vem, através de uma abordagem mais centrada na economia, trabalhando o conceito de pobreza há algumas décadas, passando por um processo evolutivo.

3.a A perspectiva do Desenvolvimento

Historicamente, a pobreza tem sido relacionada à renda, o que se segue no centro do conceito ainda hoje. Elaboramos aqui um desenvolvimento histórico do conceito de pobreza a partir da análise da bibliografia de Peter Townsend, professor da London School of Economics, um dos principais especialistas mundiais em pobreza:

“(...) ‘renda’ não é por si só um conceito menos problemático que ‘pobreza’; esse também tem que ser elaborado de uma maneira cuidadosa e precisa. Outros recursos, como bens, renda *in natura* e subsídios para serviços públicos e emprego podem ser imputados para chegar a uma medida compreensiva e exata de renda.”¹¹

Uma visão, minimalista, é a que analisa puramente os termos econômicos de uma linha de pobreza, determinada pela renda que percebe um indivíduo. No início da década de 90, chegou-se a um acordo mais político que científico para definir a pobreza, com duas medidas aplicáveis aos mundos desenvolvidos e em desenvolvimento¹². Já ao final da década de 80 era aceita, como forma de improvisação, a medida proposta pelo Banco Mundial de um dólar por dia por pessoa. Essa linha seria então um parâmetro conveniente e compreensível, mas temporário para basear pesquisa e elaboração de políticas¹³.

“A determinação de uma linha de pobreza não pode ser baseada em uma seleção arbitrária de um baixo nível de renda. Somente critérios científicos independentes para a renda podem justificar aonde deve ser desenhada essa linha. A multiplicidade e severidade de diferentes tipos de privações pode constituir esses critérios. A chave é então definir um limiar de renda, abaixo do qual as pessoas estão em situação de privação.”¹⁴

Uma linha puramente monetária enfrenta várias críticas, enumeradas por Townsend em seu artigo, relacionando com a modificação associada, durante as últimas décadas, da visão de desenvolvimento *per se* tomando o caminho do Desenvolvimento humano. Dessa forma, uma visão maximalista foi sendo elaborada ao longo do tempo. Proposta, segundo Townsend, inicialmente a partir da idéia de *subsistência*, passando às *necessidades básicas* e, finalmente, *privação relativa*.

A idéia de *subsistência*, produto do trabalho de nutricionistas na Inglaterra Vitoriana definia pobreza como a situação onde a renda das famílias não era suficiente para obter o mínimo necessário para a mera manutenção física (Rowntree *apud* Townsend). Embora os cálculos para esse nível de renda levassem em conta vestimenta, combustível e outros itens, o valor era muito reduzido e a quantidade de comida muito próxima à subsistência¹⁵.

As críticas que se seguiram argumentavam que as necessidades humanas não são somente físicas, mas também sociais; as pessoas não são meros organismos individuais que precisam de energia física. Os seres humanos são seres sociais de quem se espera a execução de papéis na sociedade (da perspectiva de direitos humanos ainda se acrescentaria os *direitos* da pessoa e a *dignidade* humana como fundamento). É certo que as necessidades materiais mais básicas fazem parte da categoria de extrema pobreza, mas estão sujeitas a mudanças rápidas pelas transformações na atividade social e os padrões de demanda; quantidade, tipo, custo da comida, trabalho, clima e costumes sociais.

A noção de *necessidades básicas*, começa a surgir na década de 70, apoiada fortemente pela OIT com dois elementos. O primeiro, as necessidades mínimas de consumo de uma família; alimentação adequada, abrigo e vestimenta e serviços essenciais providos pela e para a comunidade, como água potável, saneamento, transporte público e saúde, instalações de educação e cultura (OIT *apud* Townsend).

A abordagem de *necessidades básicas* é uma extensão do conceito de subsistência, mas termina

por incluir também instalações e serviços (para saúde, saneamento e educação). A *subsistência*, devido ao seu significado mais restrito, limitava implicações para a pesquisa e a ação política. Do outro lado, a proposta de *necessidades básicas* visa estabelecer algumas das condições para desenvolvimento comunitário, implementada em planos nacionais de desenvolvimento adotados pela comunidade internacional, especialmente agências da ONU.

Por fim, a *privação relativa* é aplicada aos recursos monetários, mas também a condições materiais e sociais. Pobreza é então a situação onde a renda é insuficiente para obter as condições de vida, significando dietas, comodidades, padrões e serviços que permitem às pessoas levar a cabo seus papéis, participar nas relações e seguir o comportamento que se espera deles pela virtude do comportamento na sociedade. Considera ainda que, no mundo globalizado, é difícil de justificar um padrão de pobreza determinado em um alguma data da história, posto que as pessoas vivem baixo novas e transformantes condições. Isso implica em que uma pessoa sem acesso à educação em 1900 era privada de certas experiências sociais, enquanto que outra pessoa, sem educação primária, nos dias de hoje, é privada de outras, muito mais imprescindíveis à vida em sociedade e o pleno desenvolvimento de suas capacidades. A *privação relativa* enfrenta ainda o desafio de uma definição de limiar de pobreza.

A proposta maximalista tem distintas posições, abarcando a pobreza como um fenômeno multidimensional.

“Essas perspectivas alternativas têm dado outro foco ao conceito de pobreza como uma condição que reflete falhas em várias dimensões da vida humana – fome, desemprego, falta de moradia, doença, falta de empoderamento e vitimização e injustiça social; todos somando-se a um assalto à dignidade humana.”¹⁶

Ainda com a forma de fenômeno multidimensional, existem várias propostas maximalistas para definição da pobreza, de certa forma, como parte desse último momento entre *necessidades básicas* e *privação relativa*. Amartya Sen propõe a abordagem de capacidades, mas que ainda é reputada lacunar em vários pontos importantes para sair da perspectiva filosófica para prática¹⁷. De acordo com Sengupta: “capacidade como a liberdade ou habilidade a levar uma vida em termos das escolhas da pessoa em fazer ou se tornar. Pobreza, nesse sentido, pode ser definida como a privação dessa capacidade e extrema pobreza a extrema privação de tal capacidade.”¹⁸

Agora, a perspectiva que nos interessa é a *abordagem de direitos humanos para o desenvolvimento*¹⁹, pesquisada inicialmente por experts ao redor do sistema de DHs das Nações Unidas desde a década de 80.

3.bA perspectiva dos Direitos Humanos

3.b.a Padre Wresinski

Muitos autores²⁰ argumentam que uma pessoa teve papel fundamental para trazer o tema da pobreza aos fóruns globais de DHs. Essa pessoa, Padre Joseph Wresinski, o fundador de *ATD Quart Monde*, foi o responsável por apresentar à Comissão de DHs, em 1987, o relatório “Grande pobreza e a precariedade econômica e social”. O documento, também conhecido como Relatório Wresinski, buscava sensibilizar a consciência internacional para a questão da pobreza:

“A falta de segurança básica conota a ausência de um ou mais fatores que permitiriam aos indivíduos e suas famílias a assumir responsabilidades básicas e desfrutar direitos fundamentais. A situação pode se tornar difundida e resultar em conseqüências mais sérias e permanentes. A falta de segurança básica leva à pobreza crônica quando afeta simultaneamente vários aspectos das vidas das pessoas, quando é prolongada e quando compromete seriamente as chances das pessoas retomarem seus direitos e assumirem suas responsabilidades em um futuro previsível.”²¹

3.b.b Despouy

Em 1992, a Comissão de DHs da ONU solicitou a Sub-Comissão a levar a cabo um estudo sobre os DHs e a extrema pobreza, seus efeitos, esforços por parte dos pobres para alcançar o exercício dos DHs, as condições nas quais os mais pobres transmitem suas experiências e pensamentos para a realização dos direitos, bem como os meios de garantir uma melhor compreensão das experiências e pensamentos dos mais pobres e das pessoas que com eles trabalham.

A Sub-Comissão, por sua vez, designou o diplomata argentino, membro da mesma, Leandro Despouy, como Relator especial à questão dos DHs e extrema pobreza. O relatório do membro da Sub-Comissão tratou principalmente os pontos: terminologia e definição; o mal da pobreza e as condições das pessoas vivendo em tal situação, bem como, causas e remédios e; o trabalho das agências

nacionais e internacionais e organizações no tema da extrema pobreza.

O relator aplica o conceito de extrema pobreza, o mesmo empregado na resolução que estabelece seu mandato²². Após analisar as definições de pobreza a partir das organizações internacionais, Despouy apresenta em seu relatório final os critérios para uma definição jurídica da extrema pobreza:

“Primeiramente, extrema pobreza envolve a negação, não somente de um único direito ou determinada categoria de direitos, mas dos direitos humanos como um todo. A análise precedente mostra até que ponto a pobreza é uma violação, não somente de direitos econômicos, sociais e culturais, como é reconhecido desde a perspectiva econômica, mas também, em mesmo nível, de direitos civis e políticos e do direito ao desenvolvimento. Extrema pobreza é uma ilustração particularmente clara da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos”.²³

É interessante registrar que o Relator apresenta o ponto da indivisibilidade e interdependência dos DHs. O autor trabalha ainda alguns pontos da pobreza como “a nova cara do *apartheid*”; a falta de empoderamento dos pobres mesmo em programas concebidos para eles; o preconceito que existe contra os pobres, fazendo com que pouco (ou erradamente) se saiba sobre eles.

Pode-se notar uma certa disparidade da Resolução da Comissão de DHs; posto que ainda se lê – nas entrelinhas – a idéia de que os pobres o são por destino (ou por preguiça) e que, para promover os seus direitos, deveriam se apoiar somente sob seu esforço. Na linguagem do Direito Internacional dos DHs (DIDH) isso implica dizer que o Estado não teria obrigações com esses indivíduos (ainda mais por que busca-se trabalhar com as famílias, sem dotar de direitos os indivíduos perante o Estado).

Ainda que relativamente vaga, o Relator endossa, em Anexo ao seu documento final, a abrangente definição de pobreza tal como elaborada pelo Padre Wresinski (mesma citação do ponto 2.b.a).

3.b.c Lizin

Após os trabalhos de Despouy, a Comissão apontou a belga Anne-Marie Lizin como Expert Independente (EI) para Direitos Humanos e Extrema Pobreza. A relatora ocupou o mandato por duas vezes e, além de elaborar e apresentar seus relatórios, fez uma série de missões a países²⁴, bem

como a organizações internacionais (notadamente as Instituições Financeiras Internacionais).

Em seu primeiro relatório, apresentado em 1999, Lizin apresenta um listado dos padrões internacionais de DHs relacionados à situação de pobreza. Primeiramente, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), a autora lista o art. 25 sobre padrão de vida decente que, por sua vez, atrela outros direitos, a saber; alimentação; vestimenta; moradia; atenção médica; serviços sociais; segurança no caso de desemprego, doença, incapacidade, viuvez, idade avançada, ou falta de vivenda que lhe escape ao controle.

A partir do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), argumenta o direito à vida – art. 6(1) – seguindo ainda a compreensão do Comitê de DHs, segundo o qual, esse direito não pode ser interpretado de maneira restritiva e que os Estados têm a obrigação de adotar medidas positivas. O art. 11.(1) do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) retoma o art. 25 da DUDH, relacionando-o ainda ao referente à saúde, educação – respectivamente art. 12(1), art. 13(1).

A partir do texto da Convenção Internacional para eliminação de todas as formas de discriminação racial (CERD), aplicar-se-ia, segundo a Expert, a proibição de discriminação *inter alia* nos DESC, entre outros; trabalho e condições de trabalho, liberdade sindical, moradia, saúde, educação, participação e atividades culturais (art. 5). O outro documento contra a discriminação, a Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (CEDAW) trata, desde a mesma perspectiva, os direitos; emprego, saúde, outras áreas da vida econômica e social, mulheres no campo, participação nos planos de desenvolvimento, programas sociais, educação, oportunidades econômicas, atividades da comunidade, acesso ao crédito, condições de vida e outros (art. 11, 12, 13, 14). Por fim, a partir da Convenção dos Direitos das Crianças (CDC) toca a saúde (em diversos pontos), nível de vida, nutrição, vestimenta e moradia – art. 24 e 27 (1)(2) e (3).

Lizin analisa, não somente os tratados internacionais, mas também a visão dos órgãos de DHs, através do Comentário geral n. 3 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, argumentando assim que os Estados têm obrigações de implementar a realização progressiva dos direitos e que têm de tomar os passos até o máximo dos recursos disponíveis. Relaciona ainda, sem desenvolver suficientemente, que a extrema pobreza está ligada ao Direito ao desenvolvimento, reconhecido na Declaração do Direito ao

Desenvolvimento bem como na II Conferência Mundial sobre DHs (Viena, 1993) e seu decorrente plano de ação.

Tendo tomado em conta as diferentes ações das Nações Unidas e suas agências para erradicar a pobreza, a autora indica que a luta contra a pobreza implica na transferência de recursos (tanto entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, quanto nacionalmente para os setores sociais), localizando parte da responsabilidade na comunidade internacional.

Como conclusão do primeiro relatório, apresenta a belga, “Extrema pobreza é então uma violação de todos os direitos humanos, tocando ainda dois princípios dos DHs; a igual dignidade dos seres humanos e o princípio de não-discriminação”²⁵. Vale a pena mencionar também a sua proposta de “direito a uma renda mínima”²⁶ algo que retoma, ainda que brevemente, em vários dos próximos relatórios.

Em seu segundo ano de mandato, Lizin visitou vários países. Um dos seus pontos principais no relatório era a necessidade de incorporar uma dimensão humana e social no processo de globalização para injetar mais vigor nas estratégias de combate à extrema pobreza, com sua natureza universal e multidimensional. A extrema pobreza é vista ainda como a negação de todos os DHs. Ainda seguindo essa visão, a relatora trabalha três direitos aos quais deveria dar-se prioridade;

“Um consenso emergiu recentemente entre vários observadores internacionais e experts que deveria dar-se prioridade ao exercício de três direitos fundamentais: o direito à alimentação, o direito à educação e o direito à saúde. Sem tentar estabelecer um ranking entre direitos, o ponto dessa abordagem é de mostrar que existem direitos os quais o exercício mínimo é essencial à sobrevivência e desenvolvimento dos indivíduos e pessoas. O sr. Robert McNamara, antigo presidente do Banco Mundial, argumentou que países pobres têm o direito a um mínimo de comida, saúde e educação. O significado dessa abordagem é plenamente aparente no caso da extrema pobreza, onde medidas tomadas, se focadas nas necessidades essenciais das pessoas mais pobres, possibilitam quebrar o círculo de privação e dependência.”²⁷

A Comissão de DHs solicitou naquele momento aos relatores trabalhar seus temas no contexto da globalização, dessa forma, Lizin pôs sob sua lente, ainda que não muito profundamente: a incorporação da dimensão humana e social no

trabalho das instituições de Bretton Woods; das Nações Unidas; as mulheres como alvos principais de medidas na luta contra a extrema pobreza²⁸.

As principais conclusões do segundo relatório são que, seguindo ainda a linha de que a extrema pobreza é a violação de todos os DHs, já se aceita uma priorização para certas necessidades especiais (alimentação, saúde e educação primárias). No entanto, um difícil obstáculo à luta contra a pobreza ainda é a falta de compromisso político. Menciona também que uma efetiva arma na luta contra a pobreza é o estabelecimento de legislação garantindo uma renda mínima.

No ano de 2001, Anne-Marie Lizin começava seu segundo mandato como EI, a partir de uma resolução que lhe solicitava que continuasse, entre outros, a avaliar a relação entre a promoção e a proteção dos DHs e a erradicação da extrema pobreza, identificando boas práticas nacionais e internacionais e examinando estratégias para superar a extrema pobreza e seu impacto social.

Em seu terceiro relatório, a Relatora reconhece que em 2001 já existe um maior compromisso da parte das agências das Nações Unidas, governos e ONGs mas que, ao mesmo tempo, pioram os números da pobreza em várias partes do mundo, refletindo até em maiores fluxos migratórios. Também apresenta nesse documento o Fundo Monetário Internacional (FMI) como um dos temas centrais.

É interessante notar que, embora a Relatora não discorra o suficiente sobre o tema, apresenta os números de pobreza, não somente considerando a linha de um dólar por dia, mas também outros indicadores, como alfabetização de adultos, acesso à água potável, acesso à saúde e acesso ao saneamento. E, para enfrentar tal situação, reconhece um crescimento no número de atores-interlocutores no tema, com a inclusão de ONGs, Instituições nacionais de DHs, bem como indivíduos, mais envolvidos no tema.

Depois de analisar alguns programas e procedimentos para a implementação de seu mandato, Lizin comenta o diálogo com o FMI e com o Banco Mundial para a integração dos DHs em seus programas de redução da pobreza (*i.e.* PRSP; *Poverty Reduction Strategy Papers* e PRGF; *Poverty Reduction and Growth Facility*), ainda que sejam instituições não plenamente democráticas, começaram a incorporar algumas preocupações de DHs.

Após o 11 de Setembro, no documento de 2002, a Relatora comenta que uma estratégia eficaz contra o terrorismo não pode deixar de fora a luta

contra a pobreza, já que “O terrorismo é uma expressão ideológica inaceitável, que fundamenta seu discurso de recrutamento no analfabetismo, a pobreza e a comparação de situações de desenvolvimento.”²⁹ Talvez otimista demais, Lizin argumenta que;

“A ação contra o terrorismo pode conduzir a uma nova dinâmica para o desenvolvimento, em termos de prioridades, de respeito aos direitos humanos, educação para todos, formação de educadores, as iniciativas que dão poder às mulheres, a evolução em direção à democracia e a expressão dos mais pobres, o pôr em marcha um estado civil mundial – tantos campos de obras têm de ser abertos e reabertos à luz dos acontecimentos dramáticos do 11 de setembro.”³⁰

A autora acredita ser necessário incorporar os DHs e a questão da extrema pobreza para que qualquer estratégia contra o terrorismo seja eficiente. Buscando assim, continuar seu trabalho para colaborar à maturação da comunidade internacional em vistas de se obter uma declaração contra a pobreza.

O Relatório de 2002 segue analisando as práticas de algumas Instituições nacionais de DHs, alguns Estados e ONGs. Toca também o tema da migração internacional e algo que nos parece melhor situado, dentro do mandato, que é a questão da participação dos pobres nos processos de tomada de decisão; algo fundamental para a noção de empoderamento.

Por fim, trata a questão das Instituições de Bretton Woods e a continuidade que se dá sob a forma de diálogo interativo. Com um diálogo com mais de dois anos entre a relatoria e essas instituições, toma nota do trabalho das mesmas, por exemplo, ao reconhecer que a pobreza é um fator multidimensional que inclui a privação de direitos humanos e direitos fundamentais e, por esses motivos, os DHs precisam fazer parte dos processos de desenvolvimento (como os PRSP, a ser um processo de envolvimento nacional). Lizin propõe ainda a inclusão dos DHs em suas cartas constitutivas, mas também a prática dessas organizações e a garantia dos meios para a real implementação das políticas necessárias ao gozo de esses direitos. A expert sugere ainda que as Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) reconheçam os DESC e sua justiciabilidade.

Um tema mais concreto em relação aos processos de desenvolvimento, Lizin enumera recomendações para integrar os DHs no PRSP de Benin, para garantir os seguintes direitos: à saúde, educação, alimentação, direito a um estado civil,

direito à propriedade e acesso à terra, direito à informação e direitos culturais.

No ano de 2003, bem como em 2004, a Relatora continua trabalhando pela inserção dos DHs (principalmente os DESC) no trabalho das IFIs; as boas práticas dos países analisados; a questão da migração internacional e outros (como a descentralização e a reorganização dos serviços de registro civil).

3.b.d Sengupta

Após Lizin, assume esse mandato o indiano Arjun Sengupta, anteriormente EI para o Direito ao Desenvolvimento. Em seu primeiro relatório, Sengupta se debruça sobre a definição de extrema pobreza, sua relação com DHs e sugere ações concretas para uma maior erradicação da pobreza baseada na realização de DHs.

A extrema pobreza normalmente é tratada como falta de renda ou poder de compra para assegurar necessidades básicas. Porém, essa forma de ver a questão tem várias dificuldades pois não analisa a possibilidade de modificação do nível de vida de um país para outro, de um momento para outro, ou em contextos culturais diferentes. É importante notar que o discurso de pobreza se moveu muito além o critério de renda.

Propõe então uma definição de extrema pobreza associada ao desenvolvimento humano; desenvolvimento de capacidades, com inspiração em Amartya Sen, que foi também responsável, em grande medida, pela visão contemporânea de desenvolvimento (por exemplo, com o IDH). Dessa forma, dois elementos fundamentais para o conceito de pobreza, segundo Sengupta, seriam a privação de capacidades (falta de desenvolvimento humano) e pobreza monetária, completados por sua vez pela; a exclusão social³¹.

“No presente e próximos relatórios do expert, usaremos, como definição de pobreza, um composto de pobreza de renda, pobreza de desenvolvimento humano e exclusão social. Pobreza extrema poderia ser vista como uma privação extrema, em termos de algumas definições consensuadas da severidade da privação, especialmente quando todos esses elementos de privação coexistem.”

No que se refere ao tratamento da questão pela abordagem de DHs, o conceito de “erradicação da pobreza como direitos humanos supõe obrigações executáveis em titulares de deveres”³². O EI relaciona então esse conceito com o DIDH, seus tratados e convenções internacionais, de forma que, provocaria-se grande pressão ao esforço internacional

se a erradicação da pobreza pudesse ser vista em termos de realização de DHs.

“Se a extrema pobreza pode ser identificada em si mesma como uma violação dos direitos humanos, ela se torna uma obrigação para ambos os Estados concernidos e a comunidade internacional para fazer os melhores esforços diretamente à sua remoção.”³³

Um outro ponto interessante que aborda o expert é o papel das ações nacionais para a condução das políticas nacionais de DHs (por exemplo, através das Comissões Nacionais de DHs). Nesse sentido, para a erradicação da extrema pobreza, Sengupta comenta a importância de programas nacionais para desenvolvimento dos DHs, o que implicaria adotar um programa coordenado de ações para eliminar restrições através do aumento de recursos e ajustes institucionais.

“(…) tais programas devem ter focos mais específicos. Eles devem desenvolver ações específicas a aliviar as condições das pessoas vivendo em pobreza ou dos grupos identificados como os mais vulneráveis em carência essencial de renda e desenvolvimento humano e mais excluídos de participar nas interações sociais.”³⁴

Do lado das ações internacionais, os Estados têm, segundo o expert, obrigações na realização dos DHs através da cooperação internacional, a qual todos os Estados se comprometeram sob a forma dos artigos 55 e 56 da Carta de São Francisco, bem como outros tratados. O autor comenta ainda as ações e políticas das agências internacionais de desenvolvimento (tanto do Sistema Nações Unidas mas também bilaterais), bem como das IFIs para a erradicação da pobreza.

Em seu segundo relatório, Sengupta recomenda a seguinte resolução ou declaração à Comissão de DHs:

“Extrema pobreza deve ser vista como a negação de direitos humanos básicos e todos Estados, seja diretamente ou em cooperação entre si, devem tomar urgentemente passos para erradicar a extrema pobreza da face da Terra, como obrigação nuclear a ser executada com efeitos imediatos. Para esse propósito, cada Estado deve identificar uma pequena porcentagem (menos de 10%) de sua população como o grupo mais vulnerável sofrendo de extrema pobreza, que é composta de pobreza de renda, pobreza de desenvolvimento humano e exclusão social. Qualquer pessoa que pertence a esse grupo sofre, seja de todas essas

formas de privação, ou mais severamente de alguma destas. Isso pode ser resolvido pela realização de um nível mínimo de alguns direitos reconhecidos em pactos internacionais. O custo para a realização destes direitos, em termos de recursos e modificação nos sistemas legais e institucionais, quando necessários, devem ser arcados por todos os Estados, suplantando todas outras demandas, e tomando os passos necessários através da cooperação internacional para ajudar qualquer Estado nos melhores esforços para erradicar as condições da extrema pobreza.”³⁵

Nessa perspectiva, Sengupta propõe que a qualificação da erradicação da extrema pobreza como questão de DHs, “faria trunfar essas obrigações sobre outras políticas sociais, dando primeira prioridade entre todas as ações de políticas significa que as autoridades têm de resistir as compensações entre os diferentes grupos de interesses beneficiados por suas ações.”³⁶

“(...) a mais alta prioridade para a erradicação da pobreza seria resultado direto do reconhecimento, por parte do Estado, dos DHs e a visão da pobreza como privação destes direitos. Aceitando a retirada da pobreza como objetivo de DHs proporciona a base para reorganizar prioridades e acomodar as compensações entre os diferentes grupos de interesse. Para permitir uma implementação efetiva de política de retirada da pobreza usando quais sejam os recursos necessários exigiria um consenso social, seja gerado internamente ou derivado externamente do fato de ser membro da comunidade internacional que aceitou o direito dos DHs”³⁷

Por fim, o expert propõe que a retirada da condição de pobreza seja vista como a principal obrigação (*core obligation*) que deve ser realizada imediatamente e não deve estar sujeita à realização progressiva. Vale lembrar ainda que Sengupta defende, assim como os outros experts supramencionados, que as obrigações não repousam somente sob os ombros dos Estados em desenvolvimento mas também sob toda a comunidade internacional. A comunidade internacional e todos os países membros devem então tomar as obrigações de erradicar a extrema pobreza como elemento principal de suas obrigações de DHs”³⁸

3.b.e Bengoa

A Comissão de DHs solicitou ainda à sua Subcomissão, estabelecer um grupo de experts, baixo a coordenação do professor José Bengoa

(Chile)³⁹, para considerar o interesse em preparar princípios diretores para a implementação das normas e padrões existentes de DHs no contexto da luta contra a pobreza. O relatório, que foi apresentado recentemente (Junho de 2006), retoma alguns pontos da discussão de extrema pobreza e DHs e, ao final, apresenta um projeto desses tais princípios⁴⁰.

Em seu relatório, o grupo de experts lista alguns pontos para o conceito de pobreza e renova pelo argumento de que a exclusão é a característica que define a extrema pobreza. Assim, extrema pobreza seria a combinação de um problema econômico (falta de renda), um problema político (negação de direitos civis e políticos básicos) e um problema social e cultural (falta de oportunidades).

“Pobreza extrema é a situação onde direitos humanos fundamentais são negados. Quando essa situação persiste e afeta um número amplo de pessoas, ela constitui uma violação contínua de direitos humanos. Essa é a situação que os Estados e a comunidade internacional têm o dever sagrado, tanto político quanto legal, a reparar.”⁴¹

No documento, dá-se ênfase a alguns argumentos já conhecidos como o efeito imediato de algumas obrigações que se relacionam à vida humana (como comida, água, e abrigo) posto que esses não estariam sujeitos à realização progressiva. Os experts defendem que existem pontos fundamentais à da pobreza, como a educação, a luta contra a corrupção, o direito à associação (importante instrumento para que os pobres tenham um papel pró-ativo) e a participação em geral (especialmente das mulheres).

Em algumas situações, as pessoas encontram-se sujeitas a múltiplas formas de discriminação e, nos momentos de crise, essas são as vítimas que mais sofrem, assim sendo, faz-se mister ainda a proteção dos mais vulneráveis (e discriminados)⁴².

Duas esferas que necessitam ainda atenção, segundo o grupo, é o exercício efetivo dos direitos e a participação. O primeiro quesito espelha-se na justiciabilidade dos direitos, através do simples argumento de que as vítimas de violações de direitos possam demandar a restauração de seus direitos violados e receber compensação e reparação. Dessa maneira, é deveras importante que os remédios estejam disponíveis às vítimas⁴³. O segundo quesito é hoje em dia um princípio também do desenvolvimento internacional: a participação. A pobreza só será de fato erradicada com a presença de mecanismos participativos para os pobres e para as pessoas vivendo em pobreza. Para a restauração

(ou talvez promoção) desses direitos, os Estados devem elaborar planos detalhados para a erradicação da pobreza baseados nos princípios mencionados com uma significativa participação das pessoas interessadas.

Por último mas não menos importante, foi ressaltado que uma declaração internacional sobre DHs e Extrema Pobreza, dirigida aos direitos dos pobres, seria extremamente útil e relevante, incluindo através do estabelecimento de uma estrutura normativa para combater a pobreza.

Vale mencionar aqui um fato político do atual Conselho de DHs, no final de Novembro de 2006 foi adotada uma resolução⁴⁴. Esta reafirma os compromissos internacionais e afirma que a luta contra a extrema pobreza deve permanecer como alta prioridade para a comunidade internacional. Toma nota do projeto de princípios diretores elaborado pela Subcomissão e convida o Alto Comissariado de DHs a circulá-lo para a obtenção de opiniões dos Estados, agências das Nações Unidas, organizações intergovernamentais, órgãos de supervisão dos tratados de DHs e instituições nacionais de DHs.

3.c Componentes do conceito

Seguindo a abordagem de desenvolvimento, o conceito de pobreza engloba hoje a esfera meramente monetária, mas também outras esferas do desenvolvimento humano como educação, saúde, moradia, passando assim à noção de um fenômeno multidimensional. Como vimos, a pobreza passou então por três fases; *subsistência* que se seguiu de *necessidades básicas* e chegou ao ponto da *privação relativa*. Hoje em dia, reconhece-se ainda a importância de princípios (comuns aos DHs) como não-discriminação, participação e empoderamento, bem como o ponto dos *direitos* – constituir o sujeito do desenvolvimento como um *sujeito de direitos*.

Exatamente nesse momento que entram, com mais importância os DHs, a complementar a abordagem de desenvolvimento. Então, desde a perspectiva dos DHs, o debate se acumulou de forma a delinear alguns dos pontos mais importantes para tratar esse desafio.

Historicamente, o padre Wresinski teve um papel muito importante em trazer essa discussão à tona nos fóruns internacionais (como a Comissão de DHs) e também colaborou muito com a proposição de um conceito inicial. Despouy, a partir do conceito inicial de Wrasinski, retoma as características dos DHs de indivisibilidade e interdependência mas também relaciona a questão da pobreza a todos os DHs, não somente os DESCs mas também aos DCPs.

Lizin, por sua vez, faz uma análise dos tratados de DHs (e da interpretação dos órgãos de supervisão, como o Comitê DESC e o Comentário Geral n.3) e associa a pobreza ao Direito ao Desenvolvimento. Para Lizin a pobreza é uma violação que ameaça a todos os direitos dos pobres e, por isso, é importante enfatizar a igualdade e não-discriminação. A Relatora contribui também a partir de seus relatórios de país e seu intenso diálogo com as IFIs.

Nos últimos anos, Sengupta apresenta outras inovações ao debate, sendo mais essencial a sua proposta de definição e o assunto das ações (e políticas). Sengupta inova então, com uma definição mais estrita de pobreza, sendo esta a privação de capacidades (falta de desenvolvimento humano), acompanhada da pobreza monetária e exclusão social. Esse conceito, por sua moldura de DHs, traria assim obrigações executáveis exigíveis de titulares de deveres. No plano das políticas, o indiano menciona a importância de enfrentar a pobreza também através das políticas nacionais de DHs mas não deixa esquecer que as obrigações de DHs também têm reflexos internacionais (outros países), com compromissos internacionais a serem satisfeitos através da cooperação internacional e outros mecanismos.

O relatório do grupo coordenado por Bengoa sugere novos pontos e princípios para a implementação de normas e padrões de DHs na luta contra a pobreza, desenvolvidos sob a forma de uma declaração. Articula-se a abordagem de que, ainda que os Estados tenham a obrigação progressiva de promover os direitos, alguns direitos são de efeito imediato. Entre os princípios que se nota para essa declaração são de suma importância; a participação (e empoderamento) e o exercício efetivo dos direitos (e a justiciabilidade dos mesmos).

Por conseguinte, os componentes abaixo são essenciais a um conceito de extrema pobreza que possa ser elemento de convergência entre o Desenvolvimento e os DHs:

- A pobreza é definida pela renda, mas não somente, outros fatores também são importantes (desenvolvimento humano). A pobreza é um fato multidimensional.
- deve-se considerar a evolução que partiu da linha de *subsistência*, passando por *necessidades básicas* para chegar à idéia de *privação relativa*
- A pobreza toca várias esferas da vida humana, por isso, é importante considerar as características dos DHs de indivisibilidade e interdependência.

- Para uma abordagem de DHs, deve-se observar os tratados e convenções internacionais bem como a compreensão jurídica.
- A questão da extrema pobreza está associada ao Direito ao Desenvolvimento
- Os programas de luta contra a pobreza devem observar os princípios de: igualdade e não-discriminação (provendo especial atenção aos mais vulneráveis), participação e justiciabilidade (existência de remédios para o exercício efetivo dos direitos).
- As obrigações na luta contra a pobreza não envolvem somente os Estados e o desenvolvimento de suas políticas nacionais mas também a comunidade internacional a participar através da cooperação internacional.

4. UMA PROPOSTA DE CONCEITO

Os elementos mencionados são essenciais; contudo, um debate que parece enfrentar problemas é a dificuldade em definir *per se* o conceito de extrema pobreza. Ainda que exista o consenso que as características acima são adequadas, o mesmo não existe para outros pontos, tais como: o escopo da extrema pobreza; se essa situação viola DESCs, DCPs ou ambos; quais seriam as obrigações dos diferentes atores, entre outros.

A perspectiva do presente trabalho é de propor mais um fator de convergência entre o Desenvolvimento e os Direitos Humanos e tal motivação fundamenta algumas posições tomadas.

4.a Abrangência do conceito

Para alguns, o conceito de extrema pobreza deveria tomar uma forma muito ampla e abrangente, englobando tanto os DCPs, quanto os DESCs (Wresinski, Despouy, Lizin, Bengoa *et al*). No entanto, para influenciar políticas públicas, programas de desenvolvimento e mesmo fundamentar uma declaração internacional, faz-se mister uma definição mais restrita e assim, precisa da extrema pobreza (como a proposta por Sengupta). De outra forma, *tudo* poderia ser questão de extrema pobreza e assim, *nada* também o seria. Segundo Barry Buzan, um conceito de explica tudo, não explica nada.⁴⁵ É imperativa uma noção mais restrita para que estejam claras as prioridades a se dedicar plenamente na busca da erradicação da extrema pobreza.

É certo, sem embargo, que a situação de extrema pobreza toca outras partes da vida humana, tais como a participação política, discriminação e

outros. Porém, esses são de fato DCPs, interrelacionados, mas, desde a perspectiva do desenvolvimento, é importante trabalhar com as capacidades e tal pode ser alcançado através de uma abordagem (com perspectiva de DHs) ao desenvolvimento humano.

“O princípio da indivisibilidade dos direitos humanos não exige que a pobreza se defina em referência a todos os direitos estabelecidos na Carta Internacional de Direitos Humanos mas sim exige uma estratégia global para abordar a pobreza. (...) Ainda que a pobreza se possa definir em referência a um conjunto reduzido de direitos humanos, uma estratégia eficaz de luta contra a pobreza terá certamente que abordar um conjunto mais amplo de direitos humanos.”⁴⁶

Na busca dessa convergência, é imprescindível conciliar as prioridades para fortalecer a aproximação das agendas e perspectivas. Isso implica assumir uma definição que seja interessante para o Desenvolvimento e os DHs, que teria de ser restrita ao ponto de considerar: a extrema pobreza como renda mas também o desenvolvimento humano. Vale lembrar que também Sengupta, ao apresentar um conceito mais restrito de pobreza inclui esses dois pontos; renda e desenvolvimento humano.

Analisar o desenvolvimento humano a partir dos direitos humanos é um dos meios para fortalecer essa convergência. Assim, algumas prioridades seriam comuns e fortalecidas pela abordagem de DHs, tais como a educação, saúde e moradia. Isso implica em reconhecer educação sob a forma de direito à educação, bem como saúde como direito à saúde e moradia como direito à moradia. Deve-se tomar a compreensão mais integral desses direitos contemporaneamente, isto é, a jurisprudência (das Cortes de Direitos Humanos), bem como o entendimento dos instrumentos especiais de DHs (tais como órgãos de supervisão e os relatores especiais do sistema Nações Unidas), mas também, na medida do possível, a posição das agências de desenvolvimento internacional que trabalham com esses temas. Por fim, a situação de pobreza é a ausência ou não respeito destes direitos (DESCs no caso da extrema pobreza).

4.b Extrema pobreza: um limiar mínimo

A discussão acerca dos direitos econômicos, sociais e culturais não é assunto pacífico e, nesse ponto, várias abordagens foram sugeridas para tratar a questão. Para alguns autores, uma das dificuldades para a justiciabilidade destes direitos é a falta de clareza dos conceitos. Afinal, o conhecimento e

construção jurídica acerca dos direitos civis e políticos é de mais longa data que a dos DESCs.

Sepulveda tem razão em afirmar que um dos imperativos para um maior respeito e observância aos DESCs como tais é clareza dos conceitos, o que se quer dizer por direito à educação ou direito à saúde. Essa dificuldade precisa ser abordada, ainda mais para solucionar o desafio da extrema pobreza com uma abordagem de DHs.

No entanto, na escola nórdica de DHs existe há bastante tempo uma noção que pode ser aplicada, estabelecendo assim um limiar mínimo (de DESCs) que constituiria a noção de extrema pobreza. Segundo Andreassen *et al* (apud A. Eide) uma interessante abordagem aos DESCs é a perspectiva operacional de um *limiar mínimo para realização de DHs*⁴⁷. Ainda que possa existir diferenças na realização de direitos entre países, essa linha mínima deve ser garantida universalmente (seja através de políticas nacionais, seja através da cooperação internacional e outros agentes, como ressalta Sengupta). A proposta aqui subjacente é a determinação de uma linha mínima de dignidade (referente aos DESCs), qualquer situação abaixo dessa linha (definida pelos direitos mencionados), seria encontrar-se em extrema pobreza.

4.c Imediata realização dos direitos

Ainda no tocante à clareza dos direitos e das obrigações do Estado, a compreensão atual dos DESCs possibilita a articulação dos níveis mínimos (*minimum core*) destes direitos. A visão mais simples das obrigações de DESC é que os Estados têm o dever de tomar passos, até o máximo dos recursos disponíveis, para alcançar progressivamente os direitos reconhecidos no Pacto (art. 2(1) do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais). Porém existem as obrigações de efeito imediato.

As obrigações de efeito imediato são amplamente reconhecidas na literatura, bem como pelos órgãos de supervisão (principalmente o Comitê DESC). Em 1986, as obrigações de efeito imediato já eram reconhecidas pelos Princípios de Limburgo (§ 16 e 21), são explícitas no Comentário Geral n.3 e n.9 do Comitê DESC, bem como em outros Comentários Gerais e também os relativos a direitos específicos⁴⁸.

Segundo nos ensina Cançado Trindade;

“36. No comentário seguinte (n. 3 de 1990), de real importância, insistiu o Comitê nas ‘obrigações mínimas’ de todos os Estados Partes de assegurar, ao menos, a satisfação de

níveis essenciais mínimos de cada um dos direitos consagrados no Pacto.

37. Ao examinar a natureza das obrigações sob o Pacto (artigo 2(1)), o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais significativamente assinalou que, se, por um lado, o Pacto dispõe sobre a realização progressiva dos direitos consagrados, por outro lado impõe várias obrigações de efeito imediato, a saber: a) ‘obrigação de adotar medidas’ pouco após a entrada em vigor do Pacto (artigo 2(1)); b) compromisso de garantir o exercício dos direitos protegidos ‘sem discriminação’; c) aplicabilidade ‘imediata’ de determinadas disposições por órgãos judiciais e outros nos ordenamentos jurídicos internos (artigos 3; 7(a)(1); 8; 10(3); 13(2)(a), (3) e (4); e 15(3)); d) obrigação geral de buscar constantemente a realização dos direitos consagrados sem retrocessos; e) ‘obrigações mínimas’ (*‘minimum core obligations’*) em relação a todos os direitos consagrados, e, em caso de não-cumprimento, obrigação de provar que ‘o máximo de recursos disponíveis’ (tanto no plano nacional como mediante a cooperação e assistência internacionais) foi utilizado, ou se tentou utilizá-lo, para a realização dos direitos consagrados (artigos 11, 15, 22 e 23 do Pacto); f) em épocas de crises econômicas graves, de processos de ajuste, de recessão econômica, obrigação de proteger os setores e membros mais vulneráveis da sociedade por meio de programas específicos de relativamente baixo custo”⁴⁹

Esse limiar, compreendido pelas obrigações mínimas de realização imediata destes determinados direitos (que compõem a noção de desenvolvimento humano e ainda incluem a renda), definiria então a extrema pobreza, uma linha abaixo da qual nenhuma pessoa poderia se encontrar.

4.d Justiciabilidade do limiar mínimo

O limiar mínimo, compreendido através das obrigações mínimas (e imediatas) dos direitos, estabelece uma lista de prioridades para o desenvolvimento, tanto a partir de políticas nacionais, quanto a partir do trabalho da cooperação internacional. Esse seria assim um denominador mínimo comum entre a perspectiva de desenvolvimento e a perspectiva de DHs.

No entanto, como vimos, mesmo a abordagem de desenvolvimento está aperfeiçoando seu paradigma através da inclusão de noções caras à abordagem de DHs, tal como a passagem do aspecto de *necessidades* para o de *direitos*. Em meio a essas

mudanças encontramos também outro fator muito estimado pela comunidade de DHs; a justiciabilidade. Isso implica que, no caso da elaboração de programas de desenvolvimento, a educação não é meramente vista como uma necessidade, mas sim um direito e, como tal, pode ser exigido perante tribunais.

Há muito a compreensão dos DHs é de que, na aplicação doméstica dos direitos, segundo o CG n.9 do Comitê DESC, devem existir meios apropriados para reparar, ou remédios, disponíveis a qualquer indivíduo ou grupo prejudicado. Segundo os Princípios de Limburgo, o Estado deve prover remédios efetivos incluindo, quando apropriado, remédios judiciais.

Os meios judiciais não são somente apropriados, são indispensáveis mas, na ausência destes, deve-se poder recorrer a remédios administrativos, desde que sejam acessíveis, disponíveis, oportunos e efetivos (CG n.9 § 9).

Dessa forma, em países onde ainda não se reconhece a justiciabilidade dos DESCs, uma proposta, para garantir a justiciabilidade de um mínimo destes direitos, seria reconhecê-lo para o limiar mínimo das obrigações imediatas e mínimas.

Essa proposição serve também para colaborar com a convergência entre os DHs e o Desenvolvimento em outros pontos. Primeiro, por estabelecer um limiar mínimo abaixo do qual ninguém deve se encontrar. Esse mínimo é então de realização imediata e justiciável. Mas esse mínimo se aplica em média aos países com desenvolvimento humano muito baixo e baixíssima renda por capita; as duas perspectivas se interessam em melhorar também a qualidade de vida das pessoas em países que estão um pouco melhor mas aonde todavia há muito para se desenvolver. Assim, uma proposta para o dilema realização imediata v. Progressividade (em convergência entre as duas abordagens) seria que, acima deste mínimo pode-se discutir a progressividade (considerando ainda os Programas de Desenvolvimento dos Países).

5. CONCLUSÃO

Em um mundo onde os números dos efeitos multidimensionais da pobreza ainda são abomináveis, faz-se mister uma maior convergência de dois paradigmas que buscam melhorar a qualidade de vida das pessoas, principalmente as mais vulneráveis, os DHs e o Desenvolvimento. Essa convergência, de recente aperfeiçoamento, já produz alguns resultados e a própria definição de extrema pobreza pode ser mais um desses elos.

Para tal, apresentamos a evolução do conceito de extrema pobreza, tanto como visto pelo Desenvolvimento, quanto pelos DHs. De uma visão minimalista e restrita à renda, passou-se a uma perspectiva mais ampla e multidimensional. E, com o acúmulo dos trabalhos desde a perspectiva de DHs, alguns componentes deste conceito foram estabelecidos. Ressaltou-se a aplicabilidade dos princípios de DHs à extrema pobreza: indivisibilidade, interdependência, universalidade, igualdade e não-discriminação. No panorama dos DHs no Desenvolvimento, inseriu-se a questão da extrema pobreza no Direito ao Desenvolvimento. E, de um conceito demasiado abrangente, passou-se a um conceito mais restrito e melhor definido, em vistas a estabelecer obrigações executáveis. Assim sendo, da luta contra a pobreza decorrem obrigações tanto nacionais (políticas de desenvolvimento nacionais) quanto internacionais (obrigações da comunidade internacional para a assistência através da cooperação internacional).

O conceito *per se*, restrito à falta de desenvolvimento humano (educação, saúde e moradia) e renda, é melhor definido em termos de um limiar mínimo, abaixo do qual nenhuma pessoa poderia se encontrar. Esse limiar mínimo encontra-se então fora do debate acerca da progressividade dos DHs, posto que é demarcado pelas obrigações mínimas e de realização imediata (*minimum core*) de cada direito.

E, hoje em dia, outro fenômeno da convergência dos DHs e o Desenvolvimento é a abordagem de DHs para o desenvolvimento, a partir do qual a justiciabilidade (além do empoderamento e participação dos envolvidos) é um dos princípios. Afinal, os programas de desenvolvimento devem promover *direitos* ao invés de meras *necessidades*. Assim sendo, todos os componentes deste limiar mínimo devem ser vistos como justiciáveis, pela sua imperatividade e urgência, enquanto que acima disso se aceitaria (como forma de compromisso entre as duas abordagens) a progressividade.

Como *food for thought*, da mesma forma que os DCPs têm um núcleo duro irrevogável sob qualquer circunstância, essa noção de extrema pobreza – composta dos níveis mínimos dos direitos de desenvolvimento humano e a renda – de natureza imediata e justiciável, a ser promovida tanto pela perspectiva de DHs quanto de Desenvolvimento, poderia ser considerada como o núcleo duro dos DESCs. A proposta não é radical nem exagerada, na verdade, busca somente estabelecer um limiar mínimo abaixo do qual nenhuma pessoa pode se encontrar. Esse mínimo é ínfimo demais para ser negociável.

BIBLIOGRAFIA

ALSTON, Philip. *A human rights perspective on the Millennium Development Goals*. Disponível em: www.ohchr.org/english/issues/millennium-development/resources.htm.

ALSTON, Philip e ROBINSON, Mary (eds). *Human rights and development: towards mutual reinforcement*. New York. Oxford University Press, 2005.

BENGOA, José. *Implementation of existing human rights norms and standards in the context of the fight against poverty*. A/HRC/Sub.1/58/16*, 2006.

BUZAN, Barry. *What is Human Security, comments by 21 authors*.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, volume I, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

CEPAL. *The Millennium Development Goals; a Latin American and Caribbean perspective*. Santiago, ONU-CEPAL, 2005.

DESPOUY, Leandro. *Final report on Human Rights and extreme poverty*. E/CN.4/Sub.2/1994/19.

EIDE, Asbjorn, 'Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach', *Human Rights Law Journal*, Vol. 10, No. 1-2, 1989.

FUKUDA-PARR, Sakiko. *The Human Poverty Index: a multidimensional measure*. In *Poverty in focus*. International Poverty Centre (UNDP), Dezembro 2006.

LIZIN, Anne-Marie. *Human Rights and Extreme Poverty*. Relatórios 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.

Projeto do Milênio; *Números da crise*, www.pnud.org.br/numeroscrise.php.

OHCHR, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza, un marco conceptual*, Ginebra 2003.

SENGUPTA, Arjun. *Human rights and extreme poverty*. Relatórios 2005, 2006.

TOWNSEND, Peter. *What is poverty? An historical perspective*. In *Poverty in focus*, International Poverty Centre (UNDP), Dezembro 2006.

_____. *Poverty and Human Rights*, trabalho apresentado na Conferência *The many dimensions of poverty*, organizada pelo International Poverty Centre (UNDP), Brasília 29-31 Agosto 2005.

UNDP. *Human Development Report*. New York, Oxford University Press.

WRESINSKI, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Conselho Econômico e Social Francês, *Journal Officiel*, 1987.

NOTAS

1. Projeto do Milênio, *Números da crise*; www.pnud.org.br/milenio/numeroscrise.php acessado em 14.12.2006, 11:00.
2. ALSTON, Philip. *A human rights perspective on the Millennium Development Goals*, pg. 7. Disponível em: www.ohchr.org/english/issues/millennium-development/resources.htm acessado em 12.02.2007 às 19:00.
3. Hoje em dia já se encontra considerável produção bibliográfica na área dos DHs no Desenvolvimento mas, principalmente na literatura de língua inglesa (*Human Rights in Development*) articulada, além da academia, por organismos internacionais (por exemplo, agências da ONU) e ONGs internacionais. Entre algumas das recentes publicações mais pertinentes, encontram-se *Human Rights and Development; towards mutual reinforcement*, organizado por Philip Alston e Mary Robinson, bem como *Development as a human right; legal, political, and economic dimensions*, organizado por Bård A. Andreassen e Stephen Marks.
4. UNDP. *Human Development Report*. New York, Oxford University Press, p. 30. O Glossário presente no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD do ano 2000 explica brevemente: a universalidade dos DHs; a inalienabilidade; a indivisibilidade; a realização dos DHs; o correlato de DHs e os portadores de deveres; tratados internacionais, pactos e convenções; assinatura, ratificação e reservas aos tratados; órgãos de tratados e declarações de DHs.
5. UNDP, op. cit., p. 31.
6. Igualmente, desde a sua criação, a ONU tem por outro grande propósito, a segurança. Hoje em dia, se reconhece a importância de um determinado modelo de segurança, interdependente e inter-relacionado com os Direitos Humanos e o Desenvolvimento. Da fusão desses três conceitos, surge ainda a idéia da *Segurança Humana* que, por sua vez, também se insere no debate entre Direito e Desenvolvimento.
7. UNDP, op. cit., p. 16.
8. ALSTON, Philip e ROBINSON, Mary (eds). *Human rights and development: towards mutual reinforcement*. New York. Oxford University Press, 2005. p. 1.
9. O termo “accountability” não nos parece de simples tradução posto que o conceito mais correto engloba em si vários componentes. Em algumas situações, pode-se traduzir por “transparência” ou por “responsabilidade”. Em certos dicionários também encontra-se “responsabilidade final”.
10. CEPAL. *The Millennium Development Goals; a Latin American and Caribbean perspective*. Santiago, ONU-CEPAL, 2005. Capítulo III.
11. TOWNSEND, Peter. *What is poverty? An historical perspective*. In *Poverty in focus*, International Poverty Centre (UNDP), Dezembro 2006. p.5.
12. TOWNSEND, Peter. *Poverty and Human Rights*, trabalho apresentado na Conferência *The many dimensions of poverty*, organizada pelo International Poverty Centre (UNDP), Brasília, 29-31 Agosto 2005.
13. Townsend apresenta em seu artigo várias das críticas à linha de pobreza de um dólar por dia.
14. TOWNSEND, op. cit. p. 5.
15. Tal idéia influenciou a prática e ciências internacionais, bem como políticas nacionais. Entre estas, medidas estatísticas internacionais; o salário mínimo na África do Sul; planos de desenvolvimento na Índia e Malásia. Até hoje “subsistência” segue como a base da medida oficial de pobreza.
16. Sakiko Fukuda-Parr. *The Human Poverty Index: a multidimensional measure*. In *Poverty in focus*. International Poverty Centre (UNDP), Dezembro 2006.
17. Vale mencionar ainda que a abordagem de capacidades, de Sen, é a mais próxima da abordagem de DHs.
18. SENGUPTA, Arjun. *Human rights and extreme poverty*. E/CN.4/2005/49. 2005. §10.
19. Tradução do autor para *human rights-based approach (to program or policy)*.
20. Ramcharan, Lizin, Sengupta e outros.
21. WRESINSKI, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Conselho Econômico e Social Francês, *Journal Officiel*, 1987.
22. Ainda que existam vários adjetivos para cobrir essa situação de pobreza: absoluta, extrema, crítica, indigência profunda, Despouy trata todos como “mais ou menos” o mesmo conceito, uma categoria extrema dentro da pobreza.

23. DESPOUY, Leandro. *Final report on Human Rights and extreme poverty*. E/CN.4/Sub.2/1994/19. § 176.
24. A relatora visitou uma série de países, tais como: Portugal, Yêmen, Bulgária, Albânia, Argélia, Benin, Burundi, Equador, Gabão, antiga república Iugoslava da Macedônia, Líbano, Estados Unidos entre outros.
25. LIZIN, Anne-Marie. *Human Rights and Extreme Poverty*. E/CN.4/1999/48, 1999, § 116.
26. § 131. Toda legislação doméstica deve garantir o direito de cara pessoa a quem se aplique uma renda mínima através das devidas apropriações orçamentárias. Esse direito deve facilitar o acesso à direitos individuais que são base aos serviços sociais essenciais: bem-estar médico e social, alimentação, moradia, treinamento, ensino escolar, educação e cultura. A extrema pobreza não deve, em nenhuma circunstância ser uma justificativa para a violação de direitos humanos. No que concerne à saúde, o Estado deve implementar programas cobrindo as tarifas para atenção primária à saúde, questões de higiene e doenças específicas ligadas à extrema pobreza.
27. LIZIN, Anne-Marie. *Human rights and extreme poverty*. E/CN.4/2000/52, 2000 § 15.
28. Entre as recomendações, a autora sugere uma Aliança mundial contra a extrema pobreza, com a participação das Nações Unidas, IFIs, Organização Mundial do Comércio.
29. LIZIN, Anne-Marie. *Human rights and extreme poverty*. E/CN.4/2002/55, 2002, §5.
30. LIZIN, Anne-Marie. *Human rights and extreme poverty*. E/CN.4/2002/55, 2002, §7.
31. O Relator explica a noção através de sua visão francesa, "exclusão social é a disrupção dos laços sociais que possibilitam um desenvolvimento harmonioso e ordenado da sociedade". SENGUPTA, op. cit. §14.
32. SENGUPTA, op. cit. § 23.
33. SENGUPTA, op. cit. § 27.
34. SENGUPTA, op. cit. § 40.
35. SENGUPTA, Arjun. *Human rights and extreme poverty*. E/CN.4/2006/43, 2006, §10.
36. SENGUPTA, op. cit. § 32.
37. SENGUPTA, op. cit. § 33.
38. SENGUPTA, op. cit. § 70.
39. Além do coordenador, o grupo ad hoc de experts é composto pelos seguintes membros indicados a caráter regional dentro da Subcomissão: Iulia-Antoanella Motoc (Romênia), Emmanuel Decaux (França), El-Hadji Guissé (Senegal) e Yozo Yokota (Japão).
40. *Guiding principles* no original em inglês.
41. BENGGOA, José. *Implementation of existing human rights norms and standards in the context of the fight against poverty*. A/HRC/Sub.1/58/16*, 2006, § 15.
42. O documento menciona ainda a importância, para a proteção dos mais vulneráveis, de adotar medidas de discriminação positiva, tanto nacionalmente quanto internacionalmente, nos programas e políticas.
43. Comentário Geral n. 9 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
44. Resolução 2/2 do Conselho de Direitos Humanos: *Human rights and extreme poverty*, adotada sem voto em 27 Novembro de 2006.
45. BUZAN, Barry, *What is Human Security, comments by 21 authors*, p. 369.
46. OHCHR, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza, un marco conceptual*, Ginebra 2003.
47. Em inglês: *minimum threshold for human rights realization*.
48. Comentário Geral n. 4 §8, CG n. 9 §10, CG n. 11 § 10, CG n. 12 § 16, CG n. 13 § 31 e 43, CG 14 § 30.
49. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, volume I, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. pp. 376-377 (sublinhado nosso).